

УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА САМОУПРАВНИХ ПРАВА

I

Битна карактеристика политичког система социјалистичког самоуправљања јесте перманентно ширење нормативног садржаја слобода и права радних људи и грађана и њихових самоуправних организација и заједница. Паралелно са овим процесом одвија се и процес изградње, комплетирања и усавршавања система и инструмената њихове правне заштите. За интензивирање ових процеса од посебног значаја је био Устав СФРЈ од 1963. године. У оквиру новог концепта људских права и слобода овај устав је први дао једну развијену скалу самоуправних права и слобода. Истовремено њиме је институционализована уставносудска функција и усмерена превасходно на заштиту самоуправних права.

Дакле, тек са Уставом СФРЈ од 1963. године може се говорити о посебној и апсолутно новој категорији социјалистичких права и слобода тј. о самоуправним правима и слободама којима се директно опредељује класна суштина политичког система социјалистичког самоуправљања. Разуме се да и овај део социјалистичке декларације слобода и права у нормативном утврђивању није завршен и коначан, а још мање је потпуно остварен у систему друштвених односа. Исто тако, према овом уставу у систему правне заштите нема неких посебних разлика у третману самоуправних и осталих уставних права и слобода. Уставом нису креиране посебне институције или функције које би за искључиви или основни предмет заштите имале самоуправна права. То ће бити учињено Уставом од 1974. године.

За концепцију самоуправних права, утврђену Уставом СФРЈ од 1974. године, посебно је значајно наглашавање друштвеног карактера и функције ових права. Тиме се ни најмање не негира класна димензија и значај ових права за остваривање водеће улоге радничке класе у систему и друштву. Друштвени карактер самоуправних права изражен је у кругу субјеката који су њихови носиоци, функцији и начину на који се ова права остварују и штите. Друга битна карактеристика садашњег уставног концепта самоуправних права везана је за утврђивање посебних или конкретних самоуправних права. Сва посебна самоуправна права имају основу или у праву рада друштве-

ним средствима или у општем праву на самоуправљање.¹⁾ Право рада друштвеним средствима и право на самоуправљање представљају комплексна или синтетичка права која се могу разложити на читав низ посебних, личних или колективних, самоуправних права. Уставом је посебно наглашена и компонента одговорности у процесу остваривања самоуправних права и самоуправног одлучивања.²⁾ Самоуправна одговорност као нови тип одговорности може се посматрати као одговорност у остваривању личних и колективних самоуправних права, али и као одговорност за обављање поверених самоуправних функција. Нормативно је развијенији овај други вид одговорности, а у пракси и једна и друга компонента одговорности слабо се остварује. Коначно, за уставну пројекцију самоуправних права од значаја је сам уставни систем заштите слобода и права, а у њему специфични инструменти и институције заштите самоуправних права.

II

Како се управо у самоуправним правима изражава класна суштина политичког система разумљиво је што ова категорија права ужива посебан третман и појачану друштвену заштиту. Битно за ову заштиту је да се она остварује најпре као примарна самоуправна заштита, а затим и као класична заштита државног апарата принуде. Како и сами државни органи, по структури и начину деловања, добијају у све већој мери обележја друштвених органа, то је и заштита самоуправних права, посматрана у целини, означава као друштвена заштита. Зато се и комплекс традиционалних и нових институција, средстава и начина деловања, усмерен на заштиту самоуправних права и друштвене својине, уставом дефинише као функција друштвене заштите. Посебно место у оквиру ове глобално заштитне функције политичког система има уставносудска заштита.

Уставносудска функција се првенствено изражава као ауторитативна апстрактна оцена уставности и законитости нормативних аката. У склопу заштите принципа уставности и законитости један од њених основних циљева јесте заштита самоуправних права од повреда учињених општом правном нормом. Међутим, у систему превентивних и репресивних облика контроле и заштите уставносудска функција није једина ауторитативна оцена уставности и законитости нормативних аката. Од превентивних облика контроле познат је институт давања сагласности на одређене нормативне акте организација удруженог рада од посебног друштвеног интереса. У теорији постоји и мишљење да је овај институт везан или би га требало ве-

¹⁾ Слично и код: Е. Кардељ, *Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, Београд, 1977, стр. 112. и даље и Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 1982, стр. 484.

²⁾ У том погледу од општег значаја су чл. 15, ст. 1. и чл. 155, ст. 2. Устава СФРЈ од 1974. године. У првом је утврђена одговорност радника у остваривању права рада друштвеним средствима, а у другом одговорност сваког за самоуправно одлучивање и за спровођење одлука.

мати за уставносудску функцију.³⁾ Међутим, чињеница је да се у пракси спорови у вези са овим обликом контроле само изузетно појављују. Зато далеко већи значај има однос уставносудске контроле и осталих репресивних облика контроле уставности и законитости нормативних аката. Неки од тих облика контроле комплементарни су уставносудској функцији, док се други могу примењивати независно и паралелно са њом.⁴⁾ За уставносудску функцију строго су везани институти обуставе нормативних аката од извршења и експецције илегалности. Први има обележја апстрактне,⁵⁾ а други конкретне контроле⁶⁾ уставности и законитости нормативних аката. Заједничка карактеристика за оба института је да се њима одбија извршење, односно примена неуставних и незаконитих нормативних аката. Само у једном случају суспензија је општа, а у другом, до одлуке уставног суда, формално важи за конкретан спор. И један и други облик оцене уставности и законитости нормативних аката немају карактер самосталности и коначне оцене. Орган који је обуставио од извршења или је ускратио конкретну примену нормативном акту у обавези је да захтева од уставног суда коначну оцену о уставности и законитости. Према томе, уставносудска оцена је дефинитивна и неприкосновена, а ови облици контроле су условни, несамостални и временски ограничени. Начелно институти обуставе од извршења и експецције илегалности имају смисла и поред постојања уставносудске функције. Међутим, пракса коришћења ових института демантује ову начелну оправданост њиховог постојања, нарочито када је у питању институт обуставе нормативних аката, пре свега, самоуправних општих аката, од извршења. Управо зато што се ретко примењују у пракси, ови институти незнатно доприносе заштити самоуправних права радних људи од повреда учињених општом правном нормом.⁷⁾

³⁾ С. Поповић, Самоуправно право, Београд, 1980, стр. 301—303.

⁴⁾ Типично репресивни облик контроле уставности и законитости нормативних аката је овлашћење скупштине друштвено-политичких заједница да укидају и поништавају прописе својих извршних органа, односно аналогно овлашћење извршних органа према нормативним актима органа управе исте друштвено-политичке заједнице. В. чл. 361. и 374. Устава СФРЈ и аналогне одредбе републичких (нпр. чл. 231. Устава СР Србије) и покрајинских устава.

⁵⁾ Савезним уставом је у свега неколико одредби регулисано право обустављања прописа и самоуправних општих аката од извршења (в. чл. 103, 130 и 387. Устава СФРЈ). Закон о удруженом раду прецизније утврђује права и дужности скупштине друштвено-политичке заједнице у поступку обустављања самоуправних општих аката од извршења, а у оквиру надзора над законитошћу рада организација удруженог рада (в. чл. 642—644. Закона о удруженом раду). О обележјима овог института в. код: А. Групче, Појам и проблеми обуставе од извршења прописа и општих аката, Архив за правне и друштвене науке, 1/68, стр. 13—28.

⁶⁾ Основ за примену експецције илегалности дат је у чл. 207. ст. 4. и чл. 388. ст. 3. Устава СФРЈ и одговарајућим одредбама републичких и покрајинских устава. О обележјима овог института в. код: Г. Мијановић, Инструменти за отклањање међусобне супротности општих аката и њихове корелације у уставном систему СФРЈ, Годишњак Правног факултета, Сарајево, 1976.

⁷⁾ Непосредним увидом у објављене одлуке Уставног суда Србије утврдили смо да су се скупштине друштвено-политичких заједница (општинске) у периоду од 1977—1981. године, у свега пет предмета појавиле као покретачи уставносудског поступка, претходно примењујући институт обуставе нормативних аката од извршења.

III

Основни мотив институционализације уставносудске функције у нашем уставном систему је комплетирање система правне заштите слобода и права, као демократске суштине принципа уставности и законитости, посебно оних којима се манифестује класна суштина политичког система социјалистичког самоуправљања. Уставносудска заштита самоуправних и осталих уставних права и слобода остварује се превасходно у облику решавања апстрактних уставних спорова о уставности и законитости нормативних аката. По свом карактеру то је специфична заштитна функција политичког система. Она се остварује у судском облику, али су у њој наглашени и политички елементи због којих и само уставно судство, односно уставни судови добијају карактер политичко-судских органа. Као што је познато уставни судови делују на два основна начина који се условно могу сматрати и облицима заштите самоуправних права. Први је ауторитативно решавање уставних спорова о уставности и законитости нормативних аката. Од установљења уставних судова од данас то је била и остала најважнија димензија уставносудске функције. Неауторитативним деловањем уставних судова или ванправним обликом уставносудске заштите самоуправних права може се сматрати функција праћења и проучавања друштвених односа и појава од интереса за остваривање уставности и законитости. На основу досадашње теоријске обраде проблема уставносудске контроле, али и праксе уставних судова у решавању спорова о уставности и законитости нормативних аката, биће учињен осврт на поједина институционална решења и утврдиће се могући правци интензивирања функција решавања уставних спорова, нарочито са аспекта унапређивања заштите самоуправних и осталих уставних права и слобода.

Када су у питању поједина институционална решења и пракса уставних судова у контроли уставности и законитости нормативних аката уопште, могуће је уочити да се нека од њих примењују изузетно често, без неких нарочито оправданих разлога, а да, с друге стране, нека правна средства која су у функцији заштите самоуправних права јако слабо или уопште не бивају примењена. У првом реду ова друга констатација се односи на примену тзв. привремених мера и коришћење правних средстава која уставним судовима стоје на располагању у откривању последица насталих применом неуставних и незаконитих нормативних аката. Коначно, постоје и одређена институционална решења везана за правне последице одлука уставних судова чију неконзистентност уставносудска пракса није демантовала.

Чини се да више нема неких нарочито оправданих разлога да уставни судови остављају рок за усаглашавање нормативних аката са уставом и законом, а још мање да нормативне акте касирају са суспензивним роком. У условима стабиллизованог и изграђеног целовитог правног система уставно судство би требало да напусти компромисне облике деловања. У великом броју случајева остављање рока за усаглашавање нормативних аката са уставом и законом показало се промашеним. Нису ретке ситуације да уставни суд накна-

дно, на захтев појединаца, утврди да нису отклоњене последице настале применом неуставног и незаконитог нормативног акта који је у међувремену усаглашен са уставом и законом. У тим случајевима уставни суд је принуђен да ставља ван снаге своје првобитно решење о обустави поступка и да доноси одлуку констатације неуставности и незаконитости која је у правном ефекту изједначена са одлуком касације. Ово би био и један од могућих праваца интензивирања апстрактне контроле уставности и законитости нормативних аката који би се у првом реду одразио на заштиту самоуправних и других уставних права и слобода. Досадашњом праксом, односно широко применом остављања рока за усаглашавање нормативних аката више се водило рачуна о интересима организације удруженог рада и других доносилаца нормативних аката, него о заштити субјективних права појединаца, што је уосталом и основни мотив иницирања уставносудске контроле.

Супротно исувише честом коришћењу факултативних институционалних решења постоји и пракса уставних судова да се уопште не користе и не примењују одређена правна средства која су им додељена уставом, а која су у функцији заштите личних и колективних уставних права и слобода. У отклањању последица насталих применом неуставних и незаконитих нормативних аката уставним судовима стоје на располагању знатно ефикаснија средства од „обичних“ касаторних одлука ограниченог временског дејства. На жалост у уставносудској пракси нисмо пронашли ни једну одлуку којом би се изричито утврдила обавеза отклањања последица неуставности и незаконитости повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на неки други начин у смислу ст. 4. чл. 388. Устава СФРЈ. Оваквим одлукама уставних судова не само да би се заштита самоуправних и других уставних права и слобода учинила бржом и ефикаснијом, него би се избегли и сви каснији спорови у процесу извршења одлука уставних судова, односно ревизије појединачних правних аката.

Када је у питању извршавање одлука уставних судова евидентно је да и ту још увек постоје одређене слабости, неприхватање ставова утврђених у тим одлукама и слабо коришћење уставних овлашћења којима уставни судови могу обезбедити извршење својих одлука. Уставносудска заштита самоуправних и других уставних права и слобода не сме да се заустави само на контроли и касацији нормативних аката. Она добија потпуни смисао тек онда када одлуке и ставови уставних судова буду у целости спроведени и примењени у пракси. То подразумева две ствари: прво, поступање доносиоца касираног нормативног акта сходно одлуци уставног суда и друго, поступање сагласно тој одлуци и органа, државних и самоуправних, који непосредно примењују нормативне акте. Када је у питању прва ситуација, а имајући у виду формално правно дејство одлуке уставних судова, још увек остаје актуелан проблем питања тзв. идентичних случајева. Најчешће судови решавају овај проблем тако што једном одлуком истовремено касирају одредбе десетак и више нормативних аката или што се у касаторној одлуци једноставно позивају на став

изражен у некој претходној одлуци.⁸⁾ Сигурно је да се питању одговорности доносиоца нормативних аката и у будуће мора посветити више пажње. Треба и даље задржати опредељење на поништај нормативних аката под условом да постоје објављене одлуке уставних судова и јединствени ставови у погледу уставности и законитости појединих нормативних решења. Истовремено то подразумева чешће покретање уставносудског поступка по официјелној максими. У вези са обезбеђењем извршења одлука уставних судова, а у питању је опструкција појединаца, могуће је коришћење уставних овлашћења према одговорним лицима која одбијају да изврше одлуке уставног суда, посебно када извршење одлуке уставног суда претпоставља ревизију појединачних аката. Овлашћење ове природе уставни судови до сада нису користили.⁹⁾

Код могућности ревизије појединачних аката може се критиковати постојеће уставно решење којим су изједначене правне последице поништења и укидања нормативних аката. Уставно решење сада је знатно једноставније — без обзира да ли је у питању одлука констатације или касације појединачни акти се могу изменити само ако од њиховог достављања па до доношења одлуке уставног суда није протекло више од једне године и ако је захтев за ревизију поднет у року од шест месеци од дана објављивања одлуке уставног суда — али, оно искључиво иде у прилог начелу правне сигурности, а мање води рачуна о заштити индивидуалних и колективних уставних права. Основна слабост овог решења је што се ревизија појединачних аката генерално условљава преклузивним роком од године дана тј. што она важи и у случају када је нормативни акт поништен. Тиме се у основи негира најважнија карактеристика поништаја или анулације, да поништени нормативни акт није ни постојао у правном поретку, односно, да су све правне последице које је произвео неважеће. Појединачни акти лако могу због „старости“ да измакну ревизији у случају да поступак пред уставним судом буде трајао дужи од једне године. Како уставом није одређен рок у коме се има извршити уставносудска оцена нормативних аката није немогуће да поступак пред уставним судом траје и више од једне године. Фактички тиме је искључена свака могућност ревизије појединачних аката донетих пре покретања уставног спора. Ова могућност је сасвим реална када се има у виду број предмета чије решавање уставни судови преносе из године у годину. Свакако да ово теоријски неодрживо уставно решење не иде у прилог уставносудске заштите самоуправних и других уставних права и слобода радних људи и грађана. Када је јасно да се касаторна одлука не може извршити и када појединци не могу на основу ње да компензирају повређена права онда се и њено дејство своди само на морални ефекат. У ситуацији временски ограничене могућности измене појединачних аката закаснила одлу-

⁸⁾ Нпр. Одлуком Уставног суда Србије II-265/81. касиране су одредбе двадесет одлука општинских скупштина.

⁹⁾ Уз Уставни суд Југославије ова овлашћења се утврђују у чл. 394. ст. 3. Устава СФРЈ.

ка уставног суда готово и да нема смисла. Она делује само *pro futura*, а очекивало се од ње да врати или заштити повређена субјективна права.

Слабости суспензивног укидања нормативних аката и временски ограниченог поништаја не могу бити у потпуности елиминисане, али могу бити знатно ублажене под условом да се уставни судови чешће користе тзв. привременим мерама. Познато је да уставни суд може да нареди, до доношења коначне одлуке, обустављање извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу закона, другог прописа или општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта чија се уставност и законитост оцењује, ако би њиховим извршењем могле да наступе неотклоњиве штетне последице. Јасно да ова оцена подразумева и заузимање одређеног става о уставности и законитости нормативног акта чија се примена обуставља. Тај став се може изразити као основна сумња у уставност и законитост одређеног нормативног акта и потпуна извесност да евентуална касаторна одлука неће моћи у целини да елиминира последице примене тог акта. Међутим, чињеница је да се уставни судови у односу на број уставних спорова недовољно користе овим ефикасним средством спречавања негативних последица нормативног акта чија се уставност оспорава.¹⁰⁾ Иначе, примена другог институционалног средства које има за циљ отклањање последица неуставности и незаконитости — констатација неуставности и незаконитости нормативних аката који су престали да важе — може се оценити задовољавајућом. Додуше, као и код касаторне одлуке и код одлуке констатације слабост је што се она може донети ако од престанка важења нормативног акта до покретања уставног поступка није протекло више од једне године, што значи да ревизији подлежу само појединачни акти који су донети у том периоду.

IV

О решавању уставних спорова о уставности и законитости појединих категорија нормативних аката, посматрано са аспекта заштите самоуправних права радних људи и грађана, наша запажања су следећа:

У оцени уставности закона уставни суд би требало да буде далеко ангажованији и ригорознији, него што је то до сада био случај. Права је реткост у уставногудској пракси утврђивање да су закони несагласни уставу, мада се стално истиче да је законодавна делатност не само некавалитетна, него и проблематичне уставности.¹¹⁾ То

¹⁰⁾ Увидом у објављене одлуке и решење Уставног суда Србије установили смо да је овај суд у периоду од 1977—81. године донео свега десет решења о примени привремене мере у односу на близу 800 касаторних одлука и одлука констатације.

¹¹⁾ Уставни суд Југославије је у периоду од 1977—81. године донео свега две одлуке којима је утврђена супротност републичких и покрајинских закона (У. бр. 149/79 и У. бр. 150/79). У истом периоду Уставни суд донео је четири одлуке којима се утврђује престанак важења одредби републичког закона.

посебно важи за њен однос према самоуправној нормативној делатности која је превише спутана законом. Формула да самоуправни општи акти не морају да буду сагласни закону, односно да му не могу бити супротни у пракси готово да не значи ништа. Још увек се законом детаљно и свеобухватно регулишу друштвени односи, а самоуправна делатност добија карактер регулативе по остатку, уређивања мање важних и маргиналних питања. Дакле, мада се самоуправна права остварују непосредно на основу самог устава, она су и даље релативно чест предмет законодавне интервенције. Самоуправна права су директно везана за устав, али преко устава и за законе који утврђују конкретне услове и начин њиховог остваривања, а тиме и њихов стварни домет. Јасно, уставни основ за законско уређивање самоуправних права увек постоји, али је питање да ли су увек мера и обим законодавне интервенције сагласни уставу. Повреде самоуправних права учињене законом, без обзира да ли су квалификоване као неуставне или не, проузрокују озбиљне и дубоке поремећаје несагледивих политичких последица. Међутим, у односу на број иницијатива, од којих су многе биле квалификоване, уставни судови су доста ретко утврђивали неуставност закона, нарочито када се као разлог неуставности наводила повреда самоуправних и других уставних права и слобода. Нека институционална решења објективно доприносе уздржљивости уставних судова у контроли уставности закона, а и сами уставни судови су утврдили рестриктивне критеријуме у овој оцени.¹²⁾ Но, без обзира на ове околности чини се да је недовољан утицај уставносудске контроле закона на остваривање значајних елемената уставног система, у првом реду права рада друштвеним средствима. Карактеристично је да се у последње време све више истиче потреба интензивније контроле уставности закона. Сигурно је да би она знатно допринела процесу остваривања самоуправних права и уставом утврђеној владавини радничке класе целином односа у друштвеној репродукцији.

Како се подзаконским актима извршних органа и органа управе самоуправна права радних људи и њихових самоуправних организација не уређују оригинално, разумљиво је што су у уставносудској пракси ретки уставни спорови о уставности и законитости ове категорије нормативних аката. Међутим, будући да је нормативна делатност егzekутиве у експанзији и овде је неопходна ригорозна интервенција уставних судова, јер постоје случајеви да се незаконитим прописивањем услова рада и пословања организација удруженог рада вребају њихова самоуправна права.

Познато је да су одлуке општинских скупштина они прописи којима се најчешће вребају самоуправна права радних људи и организација удруженог рада. Оно што овде посебно забрињава је проблем извршења одлука уставних судова и масовна појава идентичних случајева, односно неуставних и незаконитих решења у норматив-

¹²⁾ О томе в. код: Г. Мијановић, Доктрина „self-restraint” у теорији и пракси судске контроле уставности, годишњак Правног факултета у Сарајеву, XXVIII, 1980. и оцењивање уставности закона прије истека рокова за њихово усклађивање са уставом, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, XXIII, 1975.

ним актима општина. По правилу, преовладавају одлуке којима се вређају колективна самоуправна права, односно самоуправна права организација удруженог рада. Два су типична начина повреде самоуправних права које се чине општинским прописима: први се јавља у виду незаконитог установљавања различитих фискалних обавеза, а други, прописивање отежаних услова рада за организације удруженог рада које имају седиште ван територије општине. Тежња за што већим финансијским средствима која би се слила у буџет сиромашнијих општина и заштита „својих” организација удруженог рада јесу основни мотиви повреде самоуправних права и принципа јединствености југословенског тржишта. Судаћећи према пракси Уставног суда Србије, вероватно се пракса осталих уставних судова битно не разликује, посебна самоуправна права радних људи и грађана најчешће су била повређена одлукама општина о уређивању стамбених односа, месног самодоприноса, као и појединим одлукама о самоуправљању радника у органима управе и условима и мерилима заштите самоуправних права радника.¹³⁾

Самоуправни општи акти су и даље убедљиво доминантни предмет уставносудске контроле, а међу њима самоуправни општи акти којима се уређује расподела средстава личне и заједничке потрошње радника чине готово половину.¹⁴⁾ Према томе, право на лични доходак сагласно принципу расподеле према раду и право на стан у друштвеној својини су основни објект уставносудске заштите. Мада је уставом уставносудска функција знатно шире постављена, она је у пракси усмерена углавном на заштиту индивидуалних самоуправних права.

У схватању карактера самоуправних општих аката и њихових веза са законом и осталим државним прописима још увек су присутна екстремна гледишта, односно различите тенденције у пракси. С једне стране, присутна је тенденција која самоуправне опште акте, додуше имплиците, третира као подзаконске прописе, а не као самосталне и оригиналне изворе права. Сходно овоме уставно судство доста често идентификује нормативне акте који само у неким елементима форме имају обележја самоуправних аката, а фактички делују као и сви други прописи. Супротно овоме уставно судство је запазило и претеривање у другом правцу. Под паролом ослобађања самоуправног одлучивања од административног тјуторства правни поредак се разбија на два малтене независна и невезана подсистема, што се у конкретним друштвеним односима манифестује очигледним наметањем личних и других интереса привилегија и погод-

¹³⁾ У току 1980. и 1981. године Уставни суд Србије је касирао или констатовао неуставност и незаконитост одредби у 133 прописа општина.

¹⁴⁾ У току 1980. и 1981. године Уставни суд Србије је касирао или констатовао неуставност и незаконитост укупно 455 самоуправних општих аката. Од тог броја било је 229 самоуправних општих аката којима се уређују стамбени односи (136) и расподела средстава личне и заједничке потрошње радника (93).

ности за поједине категорије грађана. Све се то ефектно покрива самоуправним општим актима који су често мање самоуправни од државних прописа.¹⁵⁾

Будући да су самоуправни општи акти најчешћи предмет уставно-судске интервенције основана је тврдња да су то нормативни акти којима се најчешће вређају самоуправни права. Међутим, када се ради о уставносудској контроли самоуправних општих аката мишљења о садашњем обиму ангажовања и будућој уставносудској оријентацији битно се разликују. На једној страни је мишљење да уставни судови превише задиру у поједине правне односе регулисане самоуправним општим актима и да би у наредном периоду требало да покажу извесну меру самоограничења и уздржљивости у односу на ове опште акте. Другим речима доводи се у питање целисходност интензитета уставносудске интервенције управо тамо где је она и најчешћа. Супротно овоме постоји схватање да уставни судови морају доследно да отклањају неуставне и незаконите садржаје било ког обима и интензитета и да је сходно томе теза о уздржљивости и самоограничењу уставних судова у контроли самоуправних општих аката неодржива.¹⁶⁾ Други став је реалнији и иде у прилог принципијелној заштити самоуправних права. У суштини досадашња уставносудска контрола самоуправних општих аката не захтева битнију измену физиономије и промену тежишта уставносудске заштите. Њена слабост није преопштар однос према самоуправним општим актима који би требало сада ублажавати. Основна слабост уставносудске контроле самоуправних општих аката јесу супротни ставови уставних судова у идентичним нормативним решењима. У контроли ових нормативних аката ти супротни ставови су најизразитији, чак и у питању садржаја и врсте неотуђивих права радника. Нема уставног основа за формирање различитих ставова уставних судова у тумачењу идентичних норми које се односе на неотуђива самоуправни права радника. Нејединствена уставносудска пракса у решавању уставних спорова о уставности и законитости самоуправних општих аката је највећа слабост уставносудске заштите, а тражење ефикасних метода усаглашавања различитих ставова и даље остаје један од приоритетних задатака.

За заштиту самоуправних права радних људи и грађана од повреде учињених општом правном нормом од интереса је и прецизно разграничење надлежности уставних судова и судова удруженог рада у контроли самоуправних општих аката.¹⁷⁾ Теоријски посматрано

¹⁵⁾ Упореди: Н. Пашић, Стара и нова функција судства у остваривању уставности и законитости, публикација Уставног суда Србије „Уставност и законитост — у остваривању самоуправљања”, бр. 1/1981.

¹⁶⁾ В. реферате и дискусије на остваривању уставних судова априла 1878. године, публикација Уставног суда Југославије „Уставност и законитост и улога уставних судова у развијању самоуправне социјалистичке демократије, Београд, 1978.

¹⁷⁾ Детаљније в. код: Т. Вељковић, Нека питања односа између уставних судова и судова удруженог рада, Радни односи и самоуправљање, бр. 4/1980, Б. Ткачић-Булић, Разграничење надлежности уставног суда и суда удруженог рада, Правна мисао, бр. 11—12/1981. и др.

линија разграничења апстрактне оцене уставности и законитости и оцене међусобне усклађености самоуправних општих аката је принципијелна и логична, опредељена уставном позицијом и улогом уставних судова и судова удруженог рада. Једино судови удруженог рада оцењују унутрашњу складност самоуправне регулативе, а уставни судови њену уставност и законитост. Претпоставка овако учињеног разграничења надлежности је мишљење да се на данашњем степену изградње самоуправне регулативе све мање поставља питање њене уставности и законитости и да све више постаје актуелна унутрашња складност самоуправног нормирања чију ће ваљаност оцењивати самоуправне институције. Али, како показује уставносудска контрола, оригиналност садржаја самоуправних норми не може се претпостављати. Будући да се она може утврдити само конкретном анализом то у пракси ова принципијелна линија разграничења надлежности може бити знатно померена. Другим речима, судови удруженог рада ће залазити у домен оцене уставности и законитости самоуправних општих аката у оној мери у којој „виши” самоуправни општи акти непотребно преузимају или парафразирају уставне и законске норме.

Све до Устава СФРЈ од 1974. године уставни судови су били надлежни и за решавање уставних спорова о уставности и законитости појединачних аката и радњи којима се вребају право на самоуправљање и друга основна уставна права и слобода.¹⁸⁾ Сада је само Уставни суд СР Хрватске задржао директну, додуше и даље супсидијарну надлежност уставног суда у заштити права самоуправљања и других основних уставних права и слобода. Међутим, и даље се највећи број захтева радних људи и грађана односи на ову материју, односно уставне спорове за које уставни судови уопште нису надлежни, односно за које су раније у прелазном режиму били у изузетним случајевима надлежни.¹⁹⁾ Остаје отворено питање да ли је искључење улоге уставног судства у области заштите права самоуправљања и других основних уставних права и слобода повређених неуставним појединачним актима и радњама рационално и адекватно уставном положају и функцији уставних судова.

¹⁸⁾ Иначе у нашој уставноправној теорији доминира мишљење по коме у категорији уставних спорова не спадају поступци и одлучивање уставних судова у неким другим стварима које су им уставом дате у надлежност, као што је супсидијарно решавање спорова о правима и дужностим друштвено-политичких заједница и решавање спорова о компетенцији међу одређеним државним органима (чл. 375. ст. 1. т. 5. и 6. Устава СФРЈ). Детаљније в. код: Ј. Глобевник, Оцена уставности и законитости у уставном спору, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1981.

¹⁹⁾ У периоду од 1975-1979. године Уставни суд Југославије примио је 918 захтева са предлогом за преиспитивање правоснажних пресуда редовних судова, одлука других државних органа и организација удруженог рада, а у 1709 захтева тражено је мишљење, савет, обавештење или интервенција Уставног суда по разним питањима код других органа или организација. Подаци прикупљени из: Билтен Уставног суда Југославије, бр. 4/1976 — 11/1979.

Праћење и проучавање друштвених односа и појава у остваривању уставности и законитости други је основни облик деловања уставних судова и заштите самоуправних права. Од самих уставних судова ова делатност се сматра делатношћу саветодавног и иницирајућег карактера.²⁰⁾

Функција праћења и проучавања друштвених појава и односа последица је потребе и захтева да уставни судови комбиновано делују у зависности од карактера и сложености проблема које решавају. Два се основна циља остварују овом функцијом. Пре свега, путем ње се уопштава и унапређује сама апстрактна контрола уставности и законитости нормативних аката и изједначавају ставови уставних судова по појединим питањима. С друге стране, преко ње остварују се веза и сарадња уставних судова са осталим субјектима заштите самоуправних права чије су могућности у отклањању узрока неуставних и незаконитих појава и понашања веће. Најчешће се и ова функција у коначној фази материјализује доношењем аката одређене садржине. Углавном се ради о актима необавезног карактера, ванправним актима, упућеним, пре свега, делегатским скупштинама, организацијама удруженог рада и другим доносиоцима нормативних аката. То су најчешће обавештења о стању и проблемима остваривања уставности и законитости, мишљења и предлози за доношење и измену закона и предузимање других мера ради обезбеђивања заштите уставности и законитости и заштите права самоуправљања и других права и слобода грађана.²¹⁾ Међутим, ванправни облици деловања не би требало да се користе као супститут ауторитативне уставносудске заштите. Функција решавања уставних спорова је, ипак, примарни и основни облик деловања уставних судова. У склопу функције праћења и проучавања друштвених односа и појава ванправно деловање или саветодавна активност уставних судова има смисла само ако се примењује паралелно са ауторитативним облицима заштите, као допунски облик заштите.

²⁰⁾ В. Белешке под бројем 16.

²¹⁾ В. чл. 376. Устава СФРЈ.

LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE JUDICIAIRE DES DROITS AUTOGESTIONNAIRES

— Résumé —

Dans le domaine de la protection globale du principe de la constitutionnalité et de la légalité, un des buts fondamentaux de la fonction constitutionnelle judiciaire en tant qu'appréciation abstraite est la protection des droits autogestionnaires et autres droits constitutionnels et libertés. Les autres formes de contrôle répressif ou préventif de la constitutionnalité et de la légalité des actes normatifs sont complémentaires à la fonction constitutionnelle judiciaire ou peuvent être appliquées parallèlement à celle-ci. Cependant, dans la pratique, leur contribution à la protection des droits autogestionnaires est de peu d'importance.

La protection constitutionnelle judiciaire des droits autogestionnaires est réalisée par excellence par la fonction de la délibération des litiges abstraits relatifs à la constitutionnalité et la légalité des actes normatifs. C'est une fonction protectrice spécifique du système politique qui s'exerce dans la forme judiciaire, mais dans laquelle sont accentués aussi des éléments politiques, de manière que la juridiction constitutionnelle présente un caractère d'institutions judiciaires et politiques.

Dans le travail un compte rendu est fait sur certaines solutions institutionnelles et sur la pratique des cours constitutionnelles en rapport avec la protection des droits autogestionnaires. D'une part on peut constater que certaines solutions institutionnelles liées à la fonction constitutionnelle judiciaire sont trop souvent appliquées et, d'autre part, ces instituts dont l'existence est motivée par la protection des droits autogestionnaires et autres droits constitutionnels et libertés dans le travail des cours constitutionnelles ne sont pas suffisamment appliqués ou pas du tout. Quand il s'agit de la pratique des cours constitutionnelles, un problème particulier persiste encore, c'est la non-unité des attitudes, c'est-à-dire des attitudes opposées des cours constitutionnelles des républiques et des provinces autonomes lors de l'interprétation des normes constitutionnelles identiques.

En ce qui concerne la protection des droits autogestionnaires et autres droits constitutionnels et libertés, il reste même une question ouverte de la rationalité de la solution constitutionnelle par laquelle la juridiction constitutionnelle se voit exclue de l'appréciation de la constitutionnalité et de la légalité des actes individuels par lesquels on viole le droit d'autogestion et autres droits constitutionnels et libertés.

