

USTAVNI SUDOVI I SUDOVI UDRUŽENOG RADA U KONTROLI SAMOUPRAVNIH OPŠTIH AKATA

I

Ustanovljavanje ustavnosudske funkcije našim ustavima od 1963. godine i kompletiranje pravnog sistema zaštite principa ustavnosti i zakonitosti privukli su izuzetnu pažnju naše pravne i političke teorije. Prilikom ustanovljenja ustavnih sudova postojale su ne male dileme, pa i oprečna mišljenja, o celishodnosti ustavnosudske funkcije za naš društveno-politički sistem. Bilo je mišljenja da je ova funkcija, koja se javila u sistemima podele vlasti, nespojiva sa principom demokratskog jedinstva vlasti jer bi sudsko ispitivanje ustavnosti akata zakonodavnog organa, uz mogućnost njihovog kasiranja, ozbiljno dovelo u pitanje nesporni autoritet skupštine. Argument više za početni odbojni stav prema ovoj instituciji predstavljala je i zloupotreba ustavnosudske funkcije u ustavnoj istoriji pojedinih zemalja. Ipak se opravdano došlo do uverenja i prevagnuo je stav da ustavnosudska funkcija, pod određenim uslovima i uz znatne korekcije, može biti značajan elemenat samoupravne socijalističke demokratije.

Po pravilu ustavnosudska funkcija podrazumeva sudsko ispitivanje ustavnosti i zakonitosti normativnih akata i njihovo eliminisanje iz pravnog poretka. Vremenom se ova funkcija širila u pravcu pružanja naročite zaštite ustavu bez obzira na način i obim njegove povrede.¹

Institucionalizacija ustavnog sudstva u našem sistemu nije posledica teorijsko-spekulativnih konstrukcija već motiva izrazite demokratske sadržine. Federalizam, samoupravljanje i zaštita ličnih i kolektivnih, tradicionalnih i samoupravnih, prava i sloboda osnovni su razlozi za ustanovljenje ove institucije. Osnovne vrednosti samoupravnog socijalizma opredelile su fizionomiju ustavnog sudstva u našoj zemlji koje se danas bitno razlikuje od poznatih modela ustavnosudske funkcije u svetu, naročite u pogledu objekta ustavnosudske zaštite.

¹ U pojedinim ustavnim sistemima ustavnosudska funkcija obuhvata i: rešavanje sporova između savezne države i federalnih jedinica, kao i sporove između samih federalnih jedinica; suđenje najvišim funkcionerima u državi u slučaju prekoračenja ustavnih ovlašćenja; rešavanje sukoba nadležnosti između pravosudnih organa i uprave; suđenje u izbornim krivicama za parlamentarne i predsedničke izbore; ocenu ustavnosti aktivnosti političkih stranaka i pojedinaca; zaštitu ustavnih prava građana od povreda učinjenih opštom normom, pojedinačnim aktom ili radnjom; rešavanje sukoba između međunarodnog i unutrašnjeg prava i sl. Bez obzira na osobenosti pojedinih ustavnih sistema ocena ustavnosti i zakonitosti normativnih akata ostaje suština ustavnosudske funkcije.

Složena unutrašnja struktura naše zajednice neminovno zahteva uspostavljanje čistih odnosa između pojedinih društveno-političkih zajednica, naročito u domenu zakonodavne nadležnosti federacije, republika i pokrajina. Pružanjem zaštite načelu federalizma ustavnosudska funkcija istovremeno doprinosi sintezi posebnih i zajedničkih interesa u opšti interes, odnosno osobenoj društveno-ekonomskoj i političkoj integraciji jugoslovenskog društva. Poznate su i sve rezerve i prigovori koji se upućuju ovom aspektu ustavnosudske funkcije i njegovoj relativnoj nespojivosti sa principom skupštinske vladavine.² Verovatno je i zato prihvaćeno kompromisno rešenje u pogledu prestanka važenja protivustavnog zakona. U svakom slučaju ova komponenta ustavnosudske funkcije je odavno predmet pažnje naše ustavne teorije uz poznatu i opštu saglasnost da ona u našim uslovima nije težište rada ustavnih sudova.³ Doduše, novim ustavnim rešenjima kojima se dimenzioniraju kompetencije federacije, republika i pokrajina sve je manje prisutna potreba ustavnosudske intervencije, posebno u pogledu kontrole ustavnosti saveznih zakona koji se donose na osnovu saglasnosti republika i pokrajina. Ipak, to ne znači da ovaj aspekt ustavnosudske funkcije treba zanemariti jer još uvek postoje brojni problemi i neraščišćeni pojmovi, naročito kada je reč o razgraničenju odgovornosti za izvršenje saveznih zakona. U svakom slučaju kontrolu ustavnosti zakona treba usmeriti u pravcu zaštite principa jednakosti i ravnopravnosti u sticanju i ostvarivanju osnovnih ustavnih prava i sloboda radnih ljudi i građana.

Izrastanje samoupravljanja u osnovno načelo našeg društveno-ekonomskog i društveno-političkog sistema doprinelo je i pojavi pluralizma pravnih izvora. Paralelno sa heteronomnim normama državnih organa brojni samoupravni subjekti svoje međusobne odnose uređuju sopstvenim pravilima ponašanja. Jedna dimenzija samoupravljanja, principijelno opredeljenje za samoupravno uređivanje odnosa metodom društvenog dogovaranja i samoupravnog sporazumevanja, neposredno je prouzrokovala množenje, po broju i vrsti, samoupravnih opštih akata. Vidno proširenje kruga subjekata koji donose opšte akte i raznovrsnost ovih akata potencijalno mogu dovesti i do namernog ili nenamernog sužavanja i kršenja ustavom utvrđenih ličnih i kolektivnih samoupravnih prava i sloboda, te narušavanja zajedničkih i opštih društvenih interesa. Makoliko je neosporno da je samoupravno pravo, kao pravo samouređenja međusobnih odnosa, autonomno i da ne obavezuje snagom prinude već saglasnošću, da je izraz transformisanja države u slobodno samoorganizovanje, da znači potiskivanje državnog prava i sl. ipak je ono deo jedinstvenog pravnog poretka koji je u osnovi utvrđen ustavom i zakonima donetim na osnovu i u okviru ustava. Upravo zato što su mu

² Dva su osnovna načina pružanja zaštite načelu federalizma od strane ustavnih sudova. Prvo, u praksi daleko više primenjen, je kontrola ustavnosti i zakonitosti normativnih akata društveno-političkih zajednica, a posebno zakona. Drugi je rešavanje sporova između društveno-političkih zajednica (čl. 375. Ustava SFRJ). Prigovori ustavnosudskoj funkciji vezani su za ovlašćenje ustavnih sudova da kontrolišu ustavnost akata zakonodavnog organa.

³ Videti publikaciju Ustavnog suda Jugoslavije »Ustavnost i zakonitost i uloga ustavnih sudova u razvijanju samoupravne socijalističke demokratije«, Beograd, 1978.

dimenzije određene ustavom i zakonom ono je autonomno pravo. Naravno i priroda ovih klasično državnih akata je protivrečna jer i oni nisu samo i isključivo akti vlasti već i akti samoupravljanja u onoj meri u kojoj delegatsko odlučivanje zamenjuje političko predstavljanje. Ipak je nesumnjivo da još uvek dominiraju elementi prvog te se i oni i dalje smatraju heteronomnim aktima sa kojima samoupravna regulativa mora biti saglasna. Pri tome vezanost samoupravnih opštih akata za ustav i zakon nije istog intenziteta. Samoupravno uređivanje odnosa nije više delegirano ovlašćenje zakonodavca jer je ustav direktni i neposredni izvor samoupravnog prava. Zakonska i samoupravna norma imaju poseban kvalitet i domašaj i ne mogu se mehanički suprotstavljati. Ustavna koncepcija odnosa zakona i samoupravnih opštih akata podrazumeva komplementarnost i korelativnost zakonskih i samoupravnih normi. U protivnom gubi se svaki realni smisao egzistencije samoupravnog prava. To je i smisao ustavnog pojma nesuprotnosti samoupravnih opštih akata zakonu koji omogućava izvesno odstupanje samoupravnih opštih akata od zakona, a da se pri tome ne narušava čvrstina principa ustavnosti.⁴

Ustavno sudstvo ima dominantnu ulogu u obezbeđivanju zaštite principa ustavnosti i zakonitosti u sferi samoupravnog prava. U širokom spektru ustavnosudske nadležnosti koja se odnosi na kontrolu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata preovlađuje ocena ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata, prema broju predmeta i objavljenih odluka, nad svim drugim oblicima ustavnosudske intervencije. Ostali oblici kontrole ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata, posebno oblici preventivne kontrole, u praksi daju slabe rezultate čime se može objasniti konstantni rast ustavnosudskih sporova. Čini se da je ustavnosudska kontrola apsorbovala i gotovo učinila nepotrebnim ostale instrumente kontrole ustavnosti i zakonitosti normativnih akata, a u prvom redu obustavljanje od izvršenja i odbijanje primene propisa i samoupravnih opštih akata zbog njihove nesaglasnosti sa ustavom ili suprotnosti sa zakonom.⁵ Opravdano se pretpostavlja da će afirmacija samoupravne sudske funkcije, a posebno funkcije sudova udruženog rada u znatnoj meri smanjiti potrebu ustavnosudske intervencije u kontroli ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata.

II

Motivi koji su uslovlili ustanovljenje ustavnosudske funkcije Ustavom SFRJ od 1963. godine bili su i neposredan povod ustavnoj transformaciji.

⁴ O suštini i značaju ovog pojma videti: dr Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1977, str. 356; dr Gašo Mijanović, Odnos samoupravnih opštih akata prema ustavu i zakonu, Pravna misao, br. 11—12/1975; dr Asen Grupče, Kontrola ustavnosti i zakonitosti samoupravnih sporazuma (i društvenih dogovora), publikacija Instituta za uporedno pravo »Samoupravni sporazumi kao pravni akti«, Savremena administracija, Beograd, 1977.

⁵ Videti šire kod: dr Gašo Mijanović, Intenziviranje i unapređenje ustavnosudske funkcije, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XXVI, 1978.

maciji pravosudnog sistema izvršenoj Ustavom SFRJ od 1974. godine. Izmenjeni oblik federalizma, dosledna zaštita individualnih i kolektivnih samoupravnih prava i uopšte dalje usavršavanje sistema zaštite principa ustavnosti i zakonitosti zahtevali su i reformu pravosudnog sistema. Ova reforma pravosudnog, a posebno sudskog sistema kretala se u dva osnovna pravca.

Prvo, pravosudni sistem je prilagođen karakteru i obliku federalizma. Bitno izmenjeni status društveno-političkih zajednica, posebno federacije, republika i pokrajina, opravdano je identifikovan kao izgrađivanje novog koncepta federalizma koji se sve više obeležava kao samoupravni i kooperativni federalizam. Promenama u nadležnosti federacije, osobenim konstituisanjem saveznih organa i novim načinom odlučivanja o zajedničkim interesima republike su se maksimalno ispoljile kao države i društveno-političke zajednice. Sudski sistem kao najznačajniji deo pravosudnog sistema modifikovan je u skladu sa karakterom i strukturom izmenjenog oblika federalizma. Ovo usklađivanje, uprošćeno rečeno, izražava se u činjenici da je pravosudni sistem svojim najvećim delom u nadležnosti republika i pokrajina što je po nekim mišljenjima dovoljan osnov za konstataciju da pravosudni sistem ima isključivo odnosno pretežno republički karakter. Ovakvi stavovi su ipak preterani jer se pravosudni sistem, bez obzira što je u njegovom kreiranju nesporna samostalnost republika i pokrajina, nalazi u okviru jedinstvenih osnova društveno-političkog sistema utvrđenih saveznim ustavom.

Druga linija ustavne transformacije pravosudnog sistema najčešće se označava kao proces podruštvljavanja sudske funkcije. I ovaj proces je trajna odlika svih elemenata pravosudnog sistema. Osobnost Ustava SFRJ od 1974. godine je u tome što u pravosudni sistem uvodi nove samoupravne institucije društvenog karaktera. To su samoupravni sudovi i društveni pravobranilac samoupravljanja. Ustav izričito utvrđuje da sudsku funkciju u jedinstvenom sistemu vlasti i samoupravljanja radničke klase i svih radnih ljudi vrše redovni sudovi kao organi državne vlasti i samoupravni sudovi (čl. 217 Ustava SFRJ). Klasni cilj samoupravnih i redovnih sudova u osnovi je identičan bez obzira na nesumnjive razlike u načinu i obliku njegovog ostvarivanja. Sudovi štite slobode i prava građana i samoupravni položaj radnih ljudi i samoupravnih organizacija i zajednica i obezbeđuju ustavnost i zakonitost (čl. 218. Ustava SFRJ). Konkretni okviri samoupravne sudske funkcije određeni su ustavom tako što ovi sudovi rešavaju ustavom i zakonom određene vrste sporova iz društveno-ekonomskih i samoupravnih odnosa kao i sporove koje im povere radni ljudi u organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, a nastali su iz međusobnih odnosa koje samostalno uređuju ili proizilaze iz prava kojima slobodno raspolažu, ako zakonom nije utvrđeno da određene vrste sporova rešavaju redovni sudovi (čl. 224 Ustava SFRJ). U pogledu oblika samoupravnih sudova ustavom su, primera radi, navedeni sudovi udruženog rada, arbitraže, mirovna veća, izabrani sudovi uz mogućnost postojanja i drugih oblika što ustav prepušta zakonu odnosno samoupravnom opštem aktu. Neke oblike samoupravnih sudova predviđao je i Ustav SFRJ od 1963. godine

(mirovna veća, arbitraže) ali se oni, zapostavljeni u teoriji, u praksi nisu posebno afirmisali. Ustavom je, dalje, globalno utvrđena nadležnost sudova udruženog rada (čl. 226 Ustava SFRJ) danas svakako najvažnijeg oblika samoupravnog sudstva ukoliko je uopšte i moguće vršiti njihovo rangiranje. Ustavom utvrđena nadležnost sudova udruženog rada konkretizovana je saveznim Zakonom o sudovima udruženog rada, kao i republičkim i pokrajinskim zakonima koji su u celini preuzeli odredbe saveznog zakona, te Zakonom o udruženom radu. Analizom pozitivnog zakonodavstva moguće je utvrditi da su osnovne funkcije sudova udruženog rada sledeće:

— rešavanje sporova u udruženom radu primenom ustava, zakona i samoupravnih opštih akata (radni sporovi, statusni sporovi i sporovi u vezi sa zaključivanjem i primenom samoupravnih opštih akata). Ovde je uglavnom preuzeta nadležnost redovnih i ustavnih sudova.

— odlučivanje o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata;

— uređivanje spornih samoupravnih odnosa stvaranjem opštih pravnih normi;

— ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti intervencije državnih organa prema samoupravnim organizacijama i zajednicama (ocena zakonitosti privremenih mera skupština društveno-političkih zajednica, kao i akata kojima se obustavljaju od izvršenja samoupravni opšti i pojedinačni akti i radnje organizacija udruženog rada);

— utvrđivanje odgovornosti poslovnih organa organizacija udruženog rada;

Pojava samoupravnih sudova u sistemu zaštite ustavnosti i zakonitosti najavila je kvalitativno originalan način rešavanja društvenih sukoba i interesnih konflikta u udruženom radu. Kao neposredna ustavna institucija samoupravni sudovi su rezultat dostignutog stepena u razvoju socijalističkih samoupravnih odnosa, potreba i odnosa u udruženom radu, i instrument njihove zaštite. U sklopu društvene samozaštite primarni zadatak samoupravnih sudova je pružanje efikasne zaštite samoupravnim pravima radnih ljudi i društvenoj svojini. Nažalost ova uloga samoupravnih sudova je uglavnom afirmisana kroz praksu sudova udruženog rada jer ostali oblici samoupravnog sudstva još uvek ne ostvaruju svoj ustavni koncept.

Sudovi udruženog rada su efikasan instrument zaštite samoupravnih prava u uslovima kada sadržaj tih prava nije više utvrđen samo aktima države, već u sve većoj meri neposrednim dogovorom radnih ljudi. U sklopu samoupravnih odnosa i institucija prevladavanje evidentnog raskoraka između deklariranih i normativno utvrđenih samoupravnih prava te njihove realizacije i efikasne zaštite ostvaruje se samoupravnim instrumentima i mehanizmima zaštite. Normalno je i celishodno da oni koji kreiraju norme sopstvenog ponašanja budu primarno pozvani da se staraju i o njihovoj primeni i poštovanju. To je zapravo i smisao onoga što pojedini autori nazivaju primarnom samoupravnom zaštitom, ali dajući ovom pojmu jedno uže značenje, jer primarnu

samoupravnu zaštitu posmatraju kao jedno procesno odnosno materijalno pravno načelo koje je razvila praksa sudova udruženog rada.⁶

Kao što se ustavno sudstvo smatra integralnim delom skupštinskog sistema i sudove udruženog rada treba shvatiti kao sastavni deo organizovanog udruženog rada, razume se uz respektovanje činjenice da su sudovi udruženog rada bitan elemenat pravosudnog sistema. Mada još uvek traže svoje pravo mesto u sistemu udruženog rada oni su u praksi potvrdili neophodnost svog postojanja. Kao specijalizovani mehanizam sudske zaštite samoupravnih odnosa i institucija i faktor učvršćivanja i razvijanja samoupravnih produkcionih odnosa sudovi udruženog rada su još uvek u fazi svog konstituisanja ne samo u smislu traženja adekvatnih organizacionih oblika,⁷ već u razvijanju ustavnog koncepta samoupravne sudske funkcije koja će se u osnovi razlikovati od klasične sudske funkcije. Još uvek se sudovi udruženog rada razlikuju od redovnih sudova po formalnim i proceduralnim elementima i to ne samo u onim domenima gde su oni preuzeli nadležnost redovnih i ustavnih sudova.

III

Međusobna usklađenost samoupravnih opštih akata je prva pretpostavka njihove efikasne primene, ali u pravnoj teoriji još uvek ne postoji opšta saglasnost o karakteru i kriterijumima te usklađenosti. Dileme nema kada je reč o međusobnom odnosu opštih pravnih akata državnih organa. Pravni akt manje pravne snage mora biti u skladu sa aktom veće pravne snage pri čemu je pravna snaga opšteg akta određena hijerarhijskim odnosom državnih organa odnosno količinom vlasti kojom državni organ koji je doneo taj akt raspolaže. U pogledu međusobnog odnosa samoupravnih opštih akata i njihove hijerarhije postoje različita gledišta. Prema jednom mišljenju, međusobni odnos samoupravnih opštih akata je identičan uzajamnom odnosu državnih opštih pravnih akata. Kao što postoji hijerarhija državnih pravnih akata isto tako je moguće govoriti i o hijerarhiji samoupravnih opštih akata tako da jaču pravnu snagu imaju oni samoupravni opšti akti koje donose organi koji su na višoj hijerarhijskoj lestvici.⁸ Prema drugom gledištu, između samoupravnih opštih akata ne može da postoji hijerarhijski odnos, kao što takav odnos ne postoji ni između subjekata koji te akte donose.⁹

⁶ O ovom pojmu videti kod: dr Najdan Pašić, Stare i nove funkcije sudstva u ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti, savetovanje CK SK Srbije o ustavnosti i zakonitosti, septembar, 1980; Ljubisav Stojanović, O primarnosti samoupravne zaštite, Zbornik radova »Usklađivanje samoupravnih opštih akata«, Beograd, 1981.

⁷ Misli se na dileme oko osnivanja sudova udruženog rada u organizacijama udruženog rada.

⁸ Ovo shvatanje zastupa dr Slavoljub Popović. Videti od ovog autora: Opšti akti organizacija udruženog rada, u publikaciji Instituta društvenih nauka »Ustavnost i zakonitost opštih akata organizacija udruženog rada«, Beograd, 1976.

⁹ Dr Leon Geršković: Društveni dogovori i samoupravni sporazumi, u knjizi Samoupravni sporazumi i društveni dogovori, Beograd, 1975, str. 7. Slično i dr Lucija Spirović-Jovanović, Hijerarhija i opšti samoupravni akti, Samoupravno pravo, br. 3/1977.

Najzad postoji i mišljenje prema kome o odnosu između samoupravnih opštih akata se ni u kom slučaju ne može govoriti kao o hijerarhijskom odnosu u onom smislu u kome on postoji kada je reč o odnosu opštih pravnih akata državnih organa. Naime, specifičnost međusobnih odnosa samoupravnih opštih akata nije u svakom odsustvu hijerarhije već u specifičnim uslovima i pretpostavkama, pa i ta hijerarhija nije analogna hijerarhiji državnih propisa niti je moguće kao kriterijum za hijerarhiju prihvatiti mesto organa koji donosi samoupravne opšte akte.¹⁰ Čini nam se najprihvatljivijim gledište koje priznaje postojanje određenog hijerarhijskog odnosa između samoupravnih opštih akata, ali ga ne izjednačava sa hijerarhijom državnih pravnih akata jer daje posebne i originalne kriterijume za utvrđivanje tog odnosa. »Ne radi se, dakle, o hijerarhiji samoupravnih opštih akata s obzirom na hijerarhiju organa koji te akte donosi, jer sve samoupravne opšte akte donose individualni subjekti organizacija neposredno ili putem samoupravnih organa, već o hijerarhiji koja se zasniva na njihovoj materijalnoj strani. Prilikom hijerarhizacije samoupravnih opštih akata mora se voditi računa o nekoliko činilaca: širini obuhvata samoupravnih društvenih odnosa samoupravnom regulativom, opštosti samoupravne regulative, vrsti i broju subjekata, logičnom redosledu regulisanih materija, vremenskom i društveno-političkom prioritetu itd. Kome će se od ovih činilaca dati prednost zavisi od tog slučaja. Pritom ova merila za rangiranje samoupravnih opštih akata vrede kako prilikom rangiranja pojedinih kategorija samoupravnih opštih akata, tako i prilikom rangiranja samoupravnih opštih akata u okviru iste kategorije ovih akata. Ova merila za rangiranje samoupravnih opštih akata su mnogo logičnija od merila za rangiranje propisa društveno-političkih zajednica, gde se radi samo o jednom tipično formalnom merilu.«¹¹ Ovo shvatanje je u skladu sa ustavnim i zakonskim normama kojima je u osnovi utvrđen međusobni odnos samoupravnih opštih akata. Tako je propisano da statut i drugi samoupravni opšti akti ne mogu biti u suprotnosti sa samoupravnim sporazumom o udruživanju, kao i da drugi samoupravni opšti akti moraju biti u saglasnosti sa statutom. Pored toga, samoupravni opšti akti organizacija udruženog rada moraju biti usklađeni sa obavezama preuzetim samoupravnim sporazumima koje su one zaključile ili kojima su pristupile. Naročito precizno je određeno mesto samoupravnih opštih akata kojima se utvrđuju osnovi i merila za raspoređivanje čistog dohotka i raspodelu sredstava za lične dohotke, kao i samoupravnih opštih akata kojima se uređuju radni odnosi. Polazeći od ustavnih i zakonskih odredbi, kao i napred navedenih kriterijuma samoupravni opšti akti se mogu rangirati prema sledećem redosledu: društveni dogovori, samoupravni sporazumi, statuti i drugi samoupravni opšti akti (pravilnici, odluke i dr.).

¹⁰ Dr Budimir Košutić: O sekundarnim izvorima jugoslovenskog pozitivnog prava, u knjizi Izvori prava u samoupravnom socijalističkom društvu, Beograd, 1976.

¹¹ Dr Ratko Marković, Sistem opštih akata samoupravnog prava, Samoupravno pravo, br. 4/1976.

IV

Pri analizi odnosa ustavnih sudova i sudova udruženog rada u kontroli samoupravnih opštih akata potrebno je razmotriti određena pitanja koja još uvek izazivaju ozbiljne nedoumice u teoriji i praksi. Prvo pitanje je razgraničenje nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada u apstraktnoj oceni odnosno kontroli samoupravnih opštih akata. Drugi sporni momenat u odnosu ustavnih sudova i sudova udruženog rada je ovlašćenje ustavnih sudova da u određenim slučajevima ocenjuju ustavnost i zakonitost odluka sudova udruženog rada. Zapravo ovde je više sporno ovlašćenje suda udruženog rada da donosi odluke određene sadržine nego njihovo podvrgavanje ustavnosudskoj kontroli. Kroz treće pitanje odnosa ustavnih sudova i sudova udruženog rada izražava se komplementarnost funkcije sudova udruženog rada ustavnosudskoj funkciji. Radi se o ovlašćenju sudova udruženog rada da uskrate primenu protivustavnom ili protivzakonitom normativnom aktu uz obavezu pokretanja postupka pred ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti normativnog akta čija je primena u konkretnom slučaju odbijena.

Kada je reč o razgraničenju nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada u apstraktnoj kontroli samoupravnih opštih akata postoje mišljenja da ovo razgraničenje nije baš najbolje utvrđeno i da se u praksi postavlja problem paralelne nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada. Načelno linija razgraničenja kontrole samoupravnih opštih akata od strane ustavnih sudova i sudova udruženog rada je principijelna i logična i opredeljena je ustavnom pozicijom ovih institucija. Ustavni sudovi u zaštiti načela ustavnosti i zakonitosti ocenjuju saglasnost svih normativnih akata sa ustavom odnosno njihovu suprotnost zakonu. Ostale dimenzije ustavnosudske funkcije naša ustavna teorija je zanemarila iz razloga što one u praksi ustavnih sudova jako retko dolaze do izražaja. Sudovi udruženog rada, između ostalog, odlučuju o saglasnosti samoupravnog opšteg akta sa drugim samoupravnim opštim aktom sa kojim, prema izričitim odredbama Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu, mora biti u saglasnosti. Prema tome, sudovi udruženog rada odlučuju o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata.¹² U osnovi priroda ustavnosudske funkcije i funkcije sudova udruženog rada u kontroli samoupravnih opštih akata je identična, jer se ocenjuje uzajamna saglasnost opštih pravnih normi uz logičnu posledicu kasacije protivustavnih i protivzakonitih normi, odnosno samoupravnih normi koje nisu u skladu sa drugim samoupravnim normama. Prema tome, ustavni sudovi ocenjuju ustavnost i zakonitost svih normativnih akata, uključujući tu i samoupravne opšte akte, obezbeđujući time jedinstvo i koherentnost pravnog poretka. Načelno sudovi udruženog rada ocenjuju skladnost samoupravne regulative. Pretpostavka ovako učinjenog razgraničenja nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada je mišljenje da se na današnjem stepenu izgradnje samoupravne regulative sve manje postavlja pitanje njene ustavnosti i zakonitosti i da sve više postaje aktuelna unutrašnja usklađenost samo-

¹² Čl. 18. saveznog Zakona o sudovima udruženog rada.

upravnog normiranja čiju će valjanost ocenjivati samoupravne institucije. Ova tendencija u razvoju samoupravnog prava je evidentna, ali je isto tako nesumnjivo da je samoupravno pravo ograničeno i usmereno ustavom i zakonom o čemu je već bilo govora. U svakom slučaju originalnost i samostalnost samoupravne regulative moguće je utvrditi konkretnom analizom sadržaja samoupravnih normi, a ne apstraktnim i izolovanim tumačenjem ustavnih i zakonskih odredbi, te i ova principijelna linija razgraničenja nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada u praksi može biti znatno pomerenjena. Drugim rečima, sudovi udruženog rada će svojom funkcijom ocene saglasnosti samoupravnih opštih akata sa drugim samoupravnim opštim aktom zalaziti i u domen ustavnosudske ocene ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata u onoj meri u kojoj »viši« samoupravni opšti akti nepotrebno preuzimaju i parafraziraju ustavne i zakonske norme.¹³

Zakonom o sudovima udruženog rada ustanovljeno je apstraktno ovlašćenje sudova udruženog rada u ocenjivanju saglasnosti samoupravnih opštih akata. Poznato je da se kontrola ustavnosti i zakonitosti normativnih akata, kao represivni oblik kontrole, javlja u dva osnovna vida: kao apstraktna kontrola koju po pravilu vrše ustavni sudovi i kao konkretna (akcesorna, posredna) primenjena od svih ili najvišeg redovnog suda. Osnovni kriterijumi njihovog razlikovanja su način animiranja kontrole i pravni efekat odluke o ustavnosti ili zakonitosti normativnog akta. Ustavnosudska kontrola se vrši nezavisno od konkretnog spora i inicira se predlogom ovlašćenih subjekata, najčešće taksativno utvrđenih državnih organa, koji sumnjaju u ustavnost ili zakonitost normativnog akta. Suprotno ovome konkretna kontrola ustavnosti i zakonitosti normativnih akata izazvana je prigovorom stranke ili mišljenjem suda da je normativni akt koji u konkretnom sporu treba primeniti suprotan ustavu odnosno zakonu. U prvom slučaju pitanje ustavnosti normativnog akta je osnovno i jedino pitanje kontrole, a u drugom slučaju ustavnost normativnog akta je prethodno pitanje koje treba raspraviti da bi se rešio konkretan spor. Shodno ovome različit je i pravni efekat odluka o ustavnosti normativnih akata. Dok organ ustavnosudske kontrole kasira protivustavni ili protivzakoniti normativni akt i time vrši njegovu izričitu eliminaciju iz pravnog poretka, dotle redovni sud konstatujući neustavnost ili nezakonitost normativnog akta odbija njegovu primenu na konkretan spor te i njegova odluka o protivustavnosti ili protivzakonitosti ima dejstvo samo za taj spor. Zato se i apstraktna kontrola izričito ustanovljava ustavom dok se pravo redovnih sudova da ocenjuje ustavnost i zakonitost normativnih akata smatra ovlašćenjem koje logično proizilazi iz prirode sudske funkcije.

¹³ Primera radi samoupravni sporazum o udruživanju rada radnika u osnovnoj organizaciji sadrži i osnove za uređivanje društveno-ekonomskih odnosa, kao i osnove udruživanja rada i sredstava u radnu organizaciju i obaveštavanje radnika (čl. 336. Zakona o udruženom radu), pa se i odnos ostalih samoupravnih opštih akata sa samoupravnim sporazumom javlja kao pitanje saglasnosti sa tim osnovama. Međutim, često se utvrđivanje ovih osnova svodi na ponavljanje zakonskih odredbi pa se i pitanje saglasnosti samoupravnih opštih akata sa samoupravnim sporazumom faktički postavlja kao pitanje saglasnosti samoupravnog opšteg akta sa zakonom ili čak sa ustavom.

Kada je reč o apstraktnoj oceni saglasnosti samoupravnih opštih akata, Zakon o sudovima udruženog rada, osim što utvrđuje nadležnost sudova udruženog rada da odlučuju o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata, ne izjašnjava je o pravnom efektu odluke sudova tj. ne ustanovljava izričito ovlašćenje sudova udruženog rada na kasaciju odnosno poništaj ili ukidanje samoupravnih opštih akata koji nisu u skladu sa drugim samoupravnim opštim aktima. Isto tako zakon se ne izjašnjava o načinu iniciranja ove kontrole odnosno da li će se do ove ocene dolaziti isključivo primenom principa pokretanja apstraktne kontrole (ovlašćeni predlagачi) ili je reč o ovlašćenju svakog učesnika u postupku da upozori sud na nesaglasnost samoupravnih opštih akata, što bi značilo prihvatanje principa konkretne kontrole barem kada je reč o njenom pokretanju. Ove dileme biće prisutne i nakon donošenja Zakona o udruženom radu bez obzira na činjenicu što je ovim zakonom izričito utvrđeno ovlašćenje sudova udruženog rada na poništaj određenih samoupravnih opštih akata. Posebno su interesantne odredbe Zakona o udruženom radu kojima se predviđa nadležnost sudova udruženog rada u sporovima oko međusobne nesaglasnosti određenih kategorija samoupravnih opštih akata.

Članom 115. Zakona o udruženom radu utvrđena je obaveza saglasnosti samoupravnog opšteg akta osnovne organizacije kojim se utvrđuju osnovi i merila raspoređivanja čistog dohotka osnovne organizacije sa drugim samoupravnim opštim aktima u okviru i van radne organizacije. Zakonom je predviđena mogućnost pokretanja spora pred sudom udruženog rada u slučaju suprotnosti ovog samoupravnog opšteg akta sa samoupravnim sporazumom koji su radnici u osnovnoj organizaciji zaključili sa radnicima u drugim osnovnim organizacijama van sastava radne organizacije ili sa društvenim dogovorom koji su zaključili ili su mu pristupili. I ovde ne nalazimo izričito ovlašćenje suda da poništi određeni samoupravni opšti akt. Karakteristično je da prethodni stav ovog člana daje mogućnost nadležnom organu društveno-političke zajednice preduzimanja privremenih mera društvene zaštite samoupravnih prava i društvene svojine ukoliko samoupravni opšti akt osnovne organizacije nije u skladu sa samoupravnim sporazumom o zajedničkim osnovima i merilima koji su radnici u osnovnoj organizaciji zaključili sa radnicima u drugim osnovnim organizacijama u sastavu iste radne organizacije. Smatramo da se time ne isključuje nadležnost suda udruženog rada da odlučuje o saglasnosti pomenutog samoupravnog opšteg akta sa samoupravnim sporazumom o zajedničkim osnovima i merilima u okviru radne organizacije. Naprotiv. Odluka o preduzimanju privremenih mera zbog nesaglasnosti samoupravnih opštih akata donosi se posle autoritativnog utvrđivanja te nesaglasnosti od strane suda udruženog rada. U prilog ovome potrebno je navesti ovlašćenje skupštine društveno-političke zajednice da u okviru nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada obustavi od izvršenja samoupravni opšti akt koji nije u saglasnosti sa drugim samoupravnim opštim aktom i da u roku od osam dana od dana donošenja rešenja o obustavi pokrene pred sudom udruženog rada postupak za ocenu saglasnosti (čl. 644. st. 1. i 3. Zakona o udruženom radu). Isto važi i za čl. 128. Zakona o udruženom radu kojim se utvrđuje nadležnost sudova udruženog rada za reša-

vanje sporova povodom nesaglasnosti samoupravnih opštih akata kojima se utvrđuju osnovi i merila za raspodelu sredstava za lične dohotke.

Posebne dileme u teoriji i praksi izazvao je član 590. Zakona o udruženom radu kojim se izričito utvrđuje ovlašćenje suda udruženog rada na poništaj samoupravnih opštih akata, ali samo u odnosu na samoupravne sporazume kojima se uređuju radni odnosi ili se utvrđuju osnovi i merila za raspoređivanje čistog dohotka i raspodelu sredstava za lične dohotke i zajedničku potrošnju radnika. Ovim članom regulisano je pravo sindikata da pokrene inicijativu i da neposredno učestvuje u zaključivanju navedenih samoupravnih sporazuma. U slučaju da sindikat odbije da potpiše samoupravni sporazum ovlašćen je da pokrene spor pred sudom udruženog rada, ako za spor nije nadležan ustavni sud. Sud udruženog rada poništiće samoupravni sporazum ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da se njime povređuju samoupravna prava radnika, da se u raspoređivanju čistog dohotka i raspodeli sredstava za ličnu i zajedničku potrošnju radnika narušava načelo raspodele prema radu ili normalan tok društvene reprodukcije ili sprovođenje politike utvrđene društvenim planovima i društvenim dogovorima ili se povređuju načela morala socijalističkog samoupravnog društva. Različita tumačenja ovog člana prisutna su kako pri analizi razloga za poništaj samoupravnih sporazuma tako i u pogledu ovlašćenih subjekata koji u ovom slučaju mogu pokrenuti spor pred sudom udruženog rada. Kada je reč o razlozima za poništaj navedenih samoupravnih sporazuma opravdano se primećuje da su oni takve prirode da iznova otvaraju problem principijelnog razgraničenja nadležnosti između sudova udruženog rada i ustavnih sudova u pogledu ocene samoupravnih opštih akata. Ustavnosudska praksa nedvosmisleno pokazuje da su to i najčešći uzroci protivustavnosti i protivzakonitosti samoupravnih opštih akata. Kada je reč o samoupravnim pravima radnika nesporno je da je njihova sadržina primarno utvrđena ustavnim i zakonskim normama, naročito u pogledu neotuđivih prava radnika, pa se onda i pitanje poništaja samoupravnih sporazuma zbog povrede samoupravnih prava može postaviti i kao pitanje ustavnosti i zakonitosti tih samoupravnih sporazuma što je nesumnjiva nadležnost ustavnih sudova. Isti problem postoji i kod poništaja samoupravnih sporazuma kojima se vređa načelo raspodele prema radu. Povreda ovog principa je bila izuzetno čest povod ustavnosudske intervencije, jer je princip raspodele prema radu jedan od osnovnih principa ustava. Teško je utvrditi neku preciznu granicu do koje će zaštitu ovom principu pružati sudovi udruženog rada, a da pritom ne zalaze u domen ustavnosudske ocene ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata kojima se konkretizuje ovaj princip. Slična je situacija i sa primenom moralnih normi socijalističkog samoupravnog društva. Iako ustavom nije stavljena u nadležnost ustavnim sudovima ocena saglasnosti normativnih akata sa moralnim normama samoupravnog društva do te ocene se dolazi indirektnim putem, jer ustav, posebno u osnovnim načelima, preuzima najvažnije moralne norme samoupravnog socijalističkog društva. Prema tome, i u ovom slučaju nije isključen sukob nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada. Čini se da jedino u slučaju poništaja samoupravnih sporazuma kojima se narušava politika utvrđena društvenim planovima i društvenim dogovorima može da se izbegne paralelna nadležnost ustavnih su-

dova i sudova udruženog rada. Primena ostalih osnova za poništaj samoupravnih opštih akata odnosno samoupravnih sporazuma gotovo uvek može značiti i upuštanje u ocenu njihove ustavnosti i zakonitosti. Problem je pojačan i time što odluka ustavnog suda može da prethodi ili da sledi odluku suda udruženog rada. U prvom slučaju sud udruženog rada je vezan odlukom ustavnog suda, razume se u meri u kojoj se ocena ustavnosti i zakonitosti poklapa sa osnovima za poništaj samoupravnih opštih akata. U drugom slučaju ustavnosudska ocena može značiti korekciju odluke sudova udruženog rada. Nije nemoguće da sud udruženog rada odbije poništaj samoupravnih sporazuma iz čl. 590. Zakona o udruženom radu, a da zatim ustavni sud poništi samoupravni sporazum zato što se njime vređaju samoupravna prava radnika, princip raspodele prema radu itd. U svakom slučaju dvostruka ocena primenom istih ili sličnih osnova je neprihvatljiva. Kriterijumi za poništaj samoupravnih sporazuma ne bi trebalo da prelaze okvire opšte nadležnosti sudova udruženog rada da ocenjuju međusobnu saglasnost samoupravnih opštih akata, tim pre što je obaveza saglasnosti ovih samoupravnih sporazuma sa drugim samoupravnim opštim aktima posebno izražena.

Druga dilema vezana za član 590. Zakona o udruženom radu je pitanje ovlašćenih predlagača koji mogu zahtevati poništaj navedenih samoupravnih sporazuma. Mišljenja se i ovde razlikuju. Dok jedni smatraju da se ovim članom utvrđuje procesno ovlašćenje sindikata,¹⁴ koji je isključivo pozvan da zahteva poništaj samoupravnih sporazuma, drugi zastupaju mišljenje da ovaj postupak mogu pokrenuti svi ovlašćeni učensici iz čl. 23. saveznog zakona o sudovima udruženog rada.¹⁵ Mislimo da je prihvatljivije drugo gledište i da se ne može govoriti o isključivo procesnom ovlašćenju sindikata. Ustavom i zakonom je utvrđena specifična pozicija sindikata u postupku zaključivanja navedenih samoupravnih sporazuma, jer se njima primarno uređuje realizacija neotuđivih samoupravnih prava radnika. Nije reč samo o pravu sindikata da zahteva poništaj samoupravnih sporazuma već i o njegovoj obavezi. Time se ne isključuju ostali subjekti od pokretanja postupka već se samo naglašava da je sindikat primarno pozvan (i obavezan) da zahteva poništaj samoupravnih sporazuma, jer je i neposredno učestvovao u njihovom donošenju. Osnovano je pretpostaviti da će sindikat kada odbije potpisivanje samoupravnih sporazuma pokrenuti odmah inicijativu za njihov poništaj. Prema tome, ovde nije reč o isključivo procesnom ovlašćenju sindikata već o doslednoj realizaciji njegove ustavne pozicije u procesu zaključivanja i primene posebne kategorije samoupravnih opštih akata. Međutim, ovaj spor o ovlašćenim predlagačima se ne odražava ozbiljnije na praksu sudova udruženog rada, jer, slično iniciranju ustavnosudske ocene samoupravnih opštih akata, do primene čl. 590. Zakona o udruženom radu najčešće dolazi odlučivanjem po zahtevima za zaštitu prava radnika.

¹⁴ Na primer Bojana Tkalčić-Đulić, Razgraničenje nadležnosti ustavnog suda i suda udruženog rada, Pravna misao, br. 11—12/1981.

¹⁵ Na primer dr Prvoslav Lukić, Poništaj samoupravnih sporazuma, Zbornik radova »Usklađivanje samoupravnih opštih akata, Beograd, 1981.

Konačno nacrt novog saveznog zakona o sudovima udruženog rada¹⁶ rešava neke dileme vezane za ocenu međusobne saglasnosti samoupravnih opštih akata, a u prvom redu pitanje karaktera odluke kojim se utvrđuje postojanje nesaglasnosti. U odredbama o posebnim postupcima gde se na prvom mestu reguliše rešavanje sporova o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata izričito je utvrđeno da konstatacija međusobne nesaglasnosti samoupravnih opštih akata ima za posledicu potpuno ili delimično poništavanje samoupravnog opšteg akta koji nije u skladu sa drugim samoupravnim opštim aktom. Prema tome, odluka suda udruženog rada ima kasatorno dejstvo. Interesantno je da sud udruženog rada primenjuje samo jedan i to oštiji oblik kasacije — poništaj samoupravnog opšteg akta. U ustavnosudskoj kontroli još uvek se razlikuje poništavanje od ukidanja opšteg akta iako su pravne posledice i jednog i drugog oblika kasacije identične. Odluka suda udruženog rada kojom se poništava samoupravni opšti akt zbog nesaglasnosti sa drugim samoupravnim opštim aktom proizvodi slične pravne posledice kao i odluka ustavnog suda kojom se poništava ili ukida samoupravni opšti akt. Zapravo i odluka suda udruženog rada kao i odluka ustavnog suda ima ograničeno kasatorno dejstvo u pogledu sudbine pojedinačnih akata donetih primenom poništenog samoupravnog opšteg akta. Ovo iz razloga što se izmene pravnosnažnih pojedinačnih akata ili zahtev za zaštitu prava povređenog radnjom mogu tražiti u roku od trideset dana od dana objavljivanja odluke suda udruženog rada, ako od donošenja pojedinačnog akta, odnosno izvršene radnje, do objavljivanja odluke suda nije proteklo više od jedne godine. Znači moguće je izmena samo onih pojedinačnih akata koji su doneti u poslednjoj godini primene poništenog samoupravnog opšteg akta te je pravo na reviziju u velikoj meri zavисno od brzine suda u rešavanju sporova, što je odavno konstatovano pri analizi ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata. Naravno to ne znači da će se sve slabosti evidentne u ustavnosudskoj kontroli neminovno javiti i u praksi sudova udruženog rada. Iako je u osnovi reč o identičnim rešenjima ipak postoje i određene razlike. Prvo, na osnovu odluke suda udruženog rada kojom se poništava samoupravni opšti akt moguće je tražiti zaštitu samoupravnog prava koje je povređeno ne samo pojedinačnim aktom već i radnjom preduzetom na osnovu poništenog samoupravnog opšteg akta. Drugo, predlog za izmenu konačnog ili pravnosnažnog pojedinačnog akta koji je donet na osnovu samoupravnog opšteg akta poništenog od strane ustavnog suda može se podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke ustavnog suda u službenom glasilu. Međutim, ovaj rok je znatno kraći i iznosi svega trideset dana kada se radi o zahtevu za izmenu pojedinačnog akta koji je donet ili radnje koja je preduzeta na osnovu samoupravnog opšteg akta poništenog od suda udruženog rada, a teče od objavljivanja odluke suda udruženog rada u organizaciji udruženog rada. I najzad treća razlika je u tome što se izmena pojedinačnog akta, kada je reč o ustavnim sudovima, može tražiti samo ako od dostavljanja pojedinačnog akta do donošenja odluke ustavnog suda nije proteklo

¹⁶ Nacrt zakona o sudovima udruženog rada je usvojen na sednici Odbora za pravosuđe Saveznog veća Skupštine SFRJ od 4. decembra 1981. godine.

više od jedne godine. Suprotno tome izmena pojedinačnog akta donetog na osnovu samoupravnog opšteg akta poništenog od suda udruženog rada moguća je pod uslovom da od donošenja, a ne dostavljanja, pojedinačnog akta do objavljivanja odluke suda nije proteklo više od jedne godine. Pitanje je da li su i u kojoj meri ove razlike osnovane i uslovljene iskustvima ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata.

Osim što utvrđuje pravni efekat odluke o poništaju samoupravnog opšteg akta Nacrt zakona o sudovima udruženog rada predviđa da u sporu o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata sud udruženog rada može naložiti organizaciji udruženog rada da u određenom roku uskladi svoj samoupravni opšti akt ili njegove pojedine odredbe sa samoupravnim opštim aktom sa kojim mora biti u skladu. Pretpostavka je da usaglašavanje samoupravnog opšteg akta istovremeno znači i saniranje negativnih pravnih posledica koje su nastale primenom tog akta. Međutim, problem nastaje ako se izmenama i dopunama samoupravnog opšteg akta ne otklanjaju posledice nesaglasnosti, odnosno da li su one obavezno pokrivene donošenjem novog ili promenom postojećeg samoupravnog opšteg akta. Naravno odgovor na ovo pitanje je negativan. Sud udruženog rada ne mora uvek i bezuslovno doneti rešenje o obustavi postupka zato što je izvršeno usklađivanje samoupravnih opštih akata. U ovom slučaju smatramo da je celishodno prihvatiti rešenje ustavnosudske kontrole koja se proteže i na opšte akte koji su u toku postupka pred ustavnim sudom usaglašeni sa ustavom i zakonom, kao i na opšte akte koji su prestali da važe ako od prestanka važenja do pokretanja postupka nije proteklo više od jedne godine. Odluka ustavnog suda kojom se konstatuje da opšti akt u vreme važenja nije bio u skladu sa ustavom odnosno zakonom ima isto pravno dejstvo kao i odluke kojom se opšti akt kasira. Sličnim ovlašćenjem trebalo bi da raspolaže i sud udruženog rada jer u osnovi nema razlike između spora o ustavnosti-normativnih akata i spora o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata. Suština spora je nesaglasnost normi te njihovo eliminisanje iz pravnog poretka, uz nesumnjive razlike u karakteru normi koje se ocenjuju i koje služe kao merilo za ocenu. Može se očekivati da će se čitav niz problema koji su se javili u apstraktnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti pojaviti, u istom ili izmenjenom obliku, i u sporu o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata (npr. problem identičnih normi, izvršenja odluka, izmene pojedinačnih akata, preduzimanje privremenih mera, obustava postupka, ocena saglasnosti i suprotnosti itd.). U tom pogledu i praksa sudova udruženog rada biće rukovođena pozitivnim iskustvima ustavnosudske kontrole normativnih akata. Razume se da sporovi o međusobnoj usklađenosti samoupravnih normi imaju svoje posebne karakteristike, ne samo procesne prirode, pa je mehanička primena ustavnosudske prakse pri njihovom rešavanju neprihvatljiva. Primera radi, poseban problem izaziva primena načela višestepenosti pri rešavanju sporova o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata koje nije prisutno pri rešavanju sporova o ustavnosti i zakonitosti normativnih akata.

Teško je utvrditi sve dimenzije odnosa ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata i funkcije suda udruženog rada kojom se ocenjuje međusobna usaglašenost samoupravnih opštih akata. Prva ima

za sobom višegodišnja iskustva i nesumnjive rezultate u pružanju zaštite samoupravnim pravima povređenim samoupravnim opštim aktom. Upravo na osnovu tih iskustava moguće je pretpostaviti da će i funkcija sudova udruženog rada u oceni međusobne saglasnosti samoupravnih opštih akata biti pretežno orijentisana na zaštitu pojedinačnih samoupravnih prava. Ali ona je još uvek u začetku i bez neke šire aplikacije u praksi. Teško je govoriti u kom obimu i pravcu će se razvijati ova funkcija imajući u vidu zaista široku nadležnost sudova udruženog rada. Ali je sigurno da se od nje očekuje ne samo da rastereti ustavne sudove u kontroli samoupravnih opštih akata već i da zaštitu samoupravnih prava učini efikasnijom i potpunijom. Napred učinjeno upozorenje da će ova funkcija zalaziti i u domen ustavnosudske kontrole ostaje i dalje centralno pitanje odnosa ustavnih sudova i sudova udruženog rada.

V

Zakonom o sudovima udruženog rada ustanovljeno je i ovlašćenje suda udruženog rada da svojom odlukom uredi određene samoupravne odnose u slučaju kada među učesnicima tih samoupravnih odnosa ne postoji saglasnost o potrebi i načinu uređenja tih odnosa. Radi se o takvim samoupravnim odnosima koji se isključivo uređuju donošenjem samoupravnog opšteg akta određene sadržine. Zakonom je izričito utvrđeno da se u tom slučaju intervencijom suda udruženog rada dopunjuju odnosno zamenjuju odredbe samoupravnog sporazuma, odnosno drugog samoupravnog opšteg akta kojim se uređuje sporni samoupravni odnos. Takva odluka suda udruženog rada kojom se zamenjuje ili dopunjuje samoupravni sporazum ili drugi samoupravni opšti akt predstavlja i sama opšti pravni akt i sastavni je deo samoupravnog opšteg akta. Ovo zaista neuobičajeno ovlašćenje suda udruženog rada da svojom odlukom ne samo primenjuje već i stvara opšte pravne norme postoji samo u izuzetnim okolnostima utvrđenim u članu 34. Zakona o sudovima udruženog rada.

Slično ovlašćenje prema Zakonu o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada iz 1973. godine pripadalo je ustavnom sudu pri rešavanju sporova o zaključenju samoupravnog sporazuma o udruživanju, gde je odluka ustavnog suda zamenjivala pomenuti samoupravni opšti akt.

Na osnovu člana 38. Zakona o sudovima udruženog rada ako pravnosnažna odluka suda udruženog rada kojom se uređuju samoupravni odnosi i njome zamenjuje ili dopunjuje samoupravni opšti akt nije u skladu sa ustavom ili zakonom može se pred nadležnim ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu njene ustavnosti ili zakonitosti. Ovo je zapravo jedini slučaj preispitivanja odluke suda udruženog rada pred nekim drugim sudom i takođe jedini slučaj da ustavni sud ocenjuje odluke drugih sudova. Pomenuta odredba se tumači ne kao određivanje nadležnosti ustavnog suda, jer se ona može utvrditi samo ustavom, nego kao upućivanje na ovu nadležnost, kao norma za ponašanje

sudova i organizacija udruženog rada.¹⁷ I bez ove norme ustavni sud bi ocenjivao ustavnost i zakonitost odluke suda udruženog rada u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti samoupravnog opšteg akta čije su odredbe dopunjene ili zamenjene odlukom suda udruženog rada. Uostalom ocena ustavnosti i zakonitosti odluke suda udruženog rada ne vrši se izolovano već uvek u sklopu samoupravnog opšteg akta čiji je sastavni deo.

Samo ovlašćenje suda udruženog rada da svojom odlukom uređuje sporne samoupravne odnose predmet je oštrih kritika pravne teorije. Smatra se da je time dato neuobičajeno veliko ovlašćenje sudu udruženog rada i otvoreno se sumnja u njegovu ustavnost, bez obzira što je ono ograničeno na tačno određene slučajeve. Ova mišljenja nisu bez osnova. Ne samo da se ovim ovlašćenjem suda udruženog rada vredi samoupravno pravo radnika na samouređenje međusobnih odnosa u okviru ustava i zakona, nego se njime istovremeno prelaze granice sudske funkcije koja primenom, a ne stvaranjem opštih pravnih akata, rešava i uređuje sporne pravne odnose. Svojevremeno je ustavnosudska funkcija trpela žestoke kritike, naročito u delu u kome daje autoritativnu ocenu ustavnosti zakona, jer odluka kojom ona stavlja van snage neustavni odnos nezakoniti propis i sama ima normativni karakter. Međutim, ovlašćenje suda udruženog rada da u rešavanju spornih samoupravnih odnosa stvara opšte pravne norme prevazilazi negativno normativnu funkciju ustavnih sudova. Na karakter ove intervencije suda udruženog rada ne utiče činjenica da je reč o strogo izuzetnom ovlašćenju koje postoji samo dotle dok sami radnici ne zaključe samoupravni sporazum o istim odnosima koji su uređeni sudskom odlukom. Posebno pitanje je celishodnost ovakvog načina rešavanja konfliktnih odnosa u udruženom radu. Ustavnost i celishodnost ove intervencije suda udruženog rada ostaje prevashodno teorijsko pitanje, jer, koliko nam je poznato, funkcije suda udruženog rada da svojom odlukom menja ili dopunjuje samoupravni opšti akt nije naišla na širu primenu u praksi. Uostalom i Nacrt saveznog zakona o sudovima udruženog rada više ne predviđa ovu nadležnost sudova udruženog rada.

VI

Za sagledavanje uloge sudova udruženog rada u kontroli samoupravnih opštih akata i odnosa sa ustavnosudskom kontrolom od interesa je i ovlašćenje sudova udruženog rada da pri rešavanju konkretnih sporova vrše prethodnu ocenu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata. Reč je o institutu eksepције ilegalnosti i protivustavnosti, odnosno ovlašćenju suda da odbije primenu normativnom aktu za koji smatra da je protivustavan ili protivzakonit i da konkretni spor reši primenom neposredno više pravne norme. Znači sud ne kasira normativni akt već jednostavno odbija njegovu primenu smatrajući da bi ona u konkretnom slučaju bila protivustavna ili protivzakonita. Ovim insti-

¹⁷ Tomislav Veljković, Neka pitanja odnosa između ustavnih i sudova udruženog rada, Radni odnosi i samoupravljanje, br. 4/1980.

tutom izvršena je svojevrsna kombinacija apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti koju vrše ustavni sudovi i konkretne kontrole ustavnosti i zakonitosti koju primenjuju redovni i samoupravni sudovi. Razume se ustavnosudska kontrola normativnih akata je osnovni i dominantni oblik kontrole. Konkretna kontrola normativnih akata je pomoćni i dopunski oblik kontrole i u našim uslovima je striktno vezana za apstraktnu kontrolu, jer je sud koji je odbio da primeni normativni akt u obavezi da pokrene postupak pred ustavnim sudom.

Do ustanovljenja ustavnosudske kontrole teorija i praksa su priznavali pravo sudovima da prilikom rešavanja konkretnih slučajeva uskraćuju primenu podzakonskim aktima zbog njihove nesaglasnosti sa zakonom. Uvođenjem ustavnosudske kontrole postavilo se pitanje da li se redovni sudovi i dalje mogu koristiti institutom ekscpepcije ilegalnosti. Naime, prema Ustavu SFRJ od 1963. godine Vrhovni sud Jugoslavije i drugi vrhovni sudovi federacije, kao i republički vrhovni sudovi pokreću postupak za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Jugoslavije, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku pred sudovima. Kada neki niži sud smatra da zakon koji treba primeniti radi rešavanja konkretnog spora nije u saglasnosti sa ustavom zastaje sa postupkom i predlaže nadležnom vrhovnom sudu da pokrene postupak pred ustavnim sudom za ocenjivanje saglasnosti tog zakona sa ustavom. U pogledu podzakonskih propisa sudovi nisu bili dužni, ali su mogli da prekinu postupak i da predlože vrhovnom sudu pokretanje spora o ustavnosti i zakonitosti. Pravosudnim organizacionim zakonima iz 1965. godine izričito se utvrđuje pravo sudova da primenjuju institut ekscpepcije ilegalnosti u odnosu na republički zakon koji nije u saglasnosti sa saveznim zakonom, kao i u odnosu na druge propise, osim saveznog zakona, i opšte akte koji nisu u saglasnosti sa Ustavom SFRJ ili saveznim zakonom ili drugim saveznim propisom, ali uz obavezu pokretanja postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata čija je primena odbijena. Ovim zakonima je pravo pokretanja postupka pred ustavnim sudovima prošireno i na opštinske i okružne sudove, odnosno na sve sudove koji su konačnom odlukom odbili da primene neki normativni akt. I dalje su ocenu ustavnosti zakona redovni sudovi mogli da zahtevaju preko vrhovnih sudova uz obavezu prekidanja postupka.

Osim što predviđa drukčije rešenje u slučaju suprotnosti saveznog i republičkog odnosno pokrajinskog zakona (do odluke ustavnog suda primeniće se republički odnosno pokrajinski zakon, a ako su za izvršenje saveznog zakona odgovorni savezni organi — savezni zakon),¹⁸ Ustav SFRJ iz 1974. godine sadrži i odredbe o dužnosti organa koji odlučuju u pojedinačnim stvarima da pokrenu postupak pred ustavnim sudovima u slučaju kada smatraju da je republički ili pokrajinski zakon u suprotnosti sa saveznim zakonom, odnosno da drugi propis ili opšti akt nije u saglasnosti ili da je u suprotnosti sa zakonom. Prema članu 207. st. 4. Ustava SFRJ »ako organ koji odlučuje u pojedinačnim stvarima smatra da zakon, drugi propis ili opšti akt ili samoupravni opšti

¹⁸ Čl. 207. st. 3. Ustava SFRJ.

akt nije u saglasnosti sa saveznim zakonom, dužan je da pokrene postupak pred ustavnim sudom«. Slične su i analogne odredbe republičkih ustava s tim što ne izdvajaju zakone od ostalih propisa i što neki republički ustavi zahtevaju saglasnost samoupravnih opštih akata sa zakonom.¹⁹ Ove ustavne norme u vezi sa odredbama koje određuju pravne posledice odluke ustavnih sudova²⁰ pružaju osnov za primenu instituta ekscpepcije ilegalnosti od strane redovnih i samoupravnih sudova.

U zakonima o sudovima donetim posle stupanja na snagu novih ustava razrađuje se institut ekscpepcije ilegalnosti. Tako je Zakonom o sudovima udruženog rada propisano da je sud udruženog rada, ako smatra da propis ili opšti akt, koji bi trebalo primeniti, nije u saglasnosti sa ustavom ili zakonom, dužan da pred nadležnim ustavnim sudom pokrene postupak za ocenjivanje ustavnosti odnosno zakonitosti tog propisa ili opšteg akta. Kad je sud pokrenuo postupak za ocenjivanje ustavnosti zakona zastaće sa postupkom, a ako je pokrenuo postupak za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti drugog propisa ili samoupravnog opšteg akta može zastati sa postupkom do okončanja postupka pred ustavnim sudom (čl. 12. Zakona o sudovima udruženog rada).

Na osnovu navedenih ustavnih i zakonskih normi moguće je utvrditi odnos ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata i instituta ekscpepcije ilegalnosti, odnosno ovlašćenja suda udruženog rada da u konkretnom slučaju odbije primenu samoupravnog opšteg akta koji je nesaglasan ustavu odnosno suprotan zakonu. Ustavnosudska kontrola samoupravnih opštih akata je konačna. Odlukom ustavnog suda eliminiše se protivustavni ili protivzakoniti samoupravni opšti akt iz pravnog poretka uz mogućnost revizije, doduše ograničeno, pravnih odnosa koji su uspostavljeni dotadašnjom primenom samoupravnog opšteg akta. Odluka ustavnog suda ima dejstvo erga omnes. Suprotno tome odluka suda udruženog rada kojom se uskraćuje primena samoupravnog opštem aktu je, kao prethodno pitanje, vezana za konkretan spor i deluje strogo inter partes. U cilju poštovanja pravne sigurnosti i principa jednakosti svih pred zakonom koji bi bili ugroženi različitom primenom identičnih normi od strane sudova, to se i korišćenje instituta ekscpepcije ilegalnosti vezuje za obavezno pokretanje postupka pred ustavnim sudovima. Na taj način se i odluka suda udruženog rada posrednim putem podvrgava reviziji od strane ustavnih sudova. Verovatno iz straha od suprotne odluke ustavnih sudova retko se odlučuju sudovi udruženog rada na korišćenje instituta ekscpepcije ilegalnosti. Ova uzdržljivost sudova udruženog rada je razumljiva kada je reč o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti zakona jer u tom slučaju prekidanje postupka pred sudom udruženog rada i čekanje na odluku ustavnog suda može trajati isuviše dugo, ali kada je reč o ostalim propisima i naročito samoupravnim opštim aktima ne postoje ozbiljniji razlozi kojima bi se moglo pravdati retko korišćenje instituta ekscpepcije ilegalnosti. U kombinaciji sa ocenom međusobne saglasnosti samoupravnih opštih akata šira primena instituta ekscpepcije ilegalnosti može kontrolu samoupravnih opštih akata učiniti znatno efikasnijom; a time bi i zaštita samoupravnih prava radnih ljudi postala daleko kvalitetnija, brža i efikasnija.

¹⁹ Na primer čl. 229. Ustava SR Srbije.

²⁰ Čl. 388. Ustava SFRJ i analogne odredbe republičkih i pokrajinskih ustava.

LES COURS CONSTITUTIONNELLES ET LES TRIBUNAUX
DE TRAVAIL ASSOCIÉ DANS LE CONTRÔLE DES ACTES
GÉNÉRAUX AUTOGESTIONNAIRES

R é s u m é

Dans le travail sont élaborées certaines questions litigieuses du contrôle judiciaire des actes généraux autogestionnaires qui s'expriment principalement par le rapport des cours constitutionnelles et les tribunaux de travail associé dans l'estimation de la validité des rapports entre les actes généraux autogestionnaires. Le plus d'espace est consacré à l'analyse des rapports entre le contrôle abstrait de la constitutionnalité et de la légalité des actes normatifs qui sont exercés par les cours constitutionnelles et le litige abstrait relatif à la coordination réciproque des actes généraux autogestionnaires en tant que fonction des tribunaux de travail associé. L'auteur considère qu'entre le contrôle judiciaire constitutionnel des actes normatifs et l'estimation abstraite de la coordination réciproque des actes généraux autogestionnaires dans le fond il n'y a pas de différences essentielles. Dans l'un et dans l'autre cas sont estimées la coordination des normes juridiques générales avec la conséquence de l'élimination des normes qui ne sont pas en conformité avec les autres normes »supérieures«. Les différences sont uniquement dans les critères c'est-à-dire dans les mesures du contrôle. Dans la fonction constitutionnelle judiciaire ce sont la constitution et la loi, et dans la fonction des tribunaux de travail associé ce sont les normes autogestionnaires »supérieures«. On peut arriver à la concordance de ces fonctions aussi par la ligne de principe de la délimitation de la compétence des cours constitutionnelles et des tribunaux de travail associé, car en définitive elle dépend du degré d'autonomie et d'originalité des normes autogestionnaires. Les tribunaux de travail associé par leur fonction de l'estimation de la coordination réciproque des actes généraux ne manquera pas de pénétrer aussi dans le domaine de l'estimation constitutionnelle judiciaire de la constitutionnalité et de la légalité des actes généraux autogestionnaires dans la mesure que les actes généraux autogestionnaires »supérieurs« entrent inutilement et paraphrasent les normes constitutionnelles et légales.

Le deuxième moment litigieux dans le rapport des cours constitutionnelles et des tribunaux de travail associé est l'autorisation des cours constitutionnelles d'estimer la constitutionnalité et la légalité de certaines décisions des tribunaux de travail associé. En réalité ici est plus contestable, selon l'opinion de l'auteur même anticonstitutionnel, l'autorisation du tribunal de travail associé de régler par sa décision les rapports autogestionnaires litigieux par la formation des normes juridiques générales, que de soumettre ces décisions au contrôle constitutionnel judiciaire.

Par la troisième question du rapport des cours constitutionnelles et des tribunaux de travail associé est élaborée l'institution de l'exception de l'illégalité, c'est-à-dire l'autorisation du tribunal de travail associé de refuser l'application de l'acte normatif anticonstitutionnel ou contraire à la loi avec l'obligation d'initier la procédure devant la cour constitutionnelle pour l'estimation de la constitutionnalité et de la légalité de l'acte normatif dont l'application dans le cas concret est refusée. L'auteur est d'avis que l'application plus large de cette institution contribuerait à ce que le contrôle des actes généraux autogestionnaires soit beaucoup plus efficace, et que la protection des droits autogestionnaires soit plus rapide et de meilleure qualité.

