

## KONTROLA USTAVNOSTI ZAKONA U FUNKCIJI I NADLEŽNOSTI JUGOSLOVENSKIH USTAVNIH SUDOVA

Sve do donošenja Ustava SFRJ od 1963. godine, sudovi u Jugoslaviji nisu imali ovlašćenja da vrše kontrolu ustavnosti zakona, te je njihova nadležnost bila ograničena na posredno ispitivanje zakonitosti podzakonskih kao pojedinačnih akata u specijalnom upravnom sporu.

Sudska kontrola ustavnosti u ovoj zemlji postala je značajna i aktuelna tek posle uvođenja društvenog samoupravljanja i naročito u vreme donošenja Ustava Jugoslavije od 1963. godine u naglašenom procesu demokratizacije zemlje kada ustavna prava građana dobijaju širi domaćaj i kada čovek zauzima centralno mesto u ustavnom sistemu Jugoslavije.

Ustavom i zakonom istaknuta prava i slobode čoveka posle njihovog proglašavanja neminovno su zahtevale i institucije njihove efikasne ustavne zaštite.

Borba za ustavnost u naporu objektiviziranja i demokratizacije funkcija vlasti i javnih ovlašćenja zahtevala je pojačanu odgovornost i disciplinu u ostvarenju ustava kao najvišeg zakona zemlje i primene prava uopšte.

Princip ustavnosti kao i u drugim brojnim zemljama i u Jugoslaviji shvaćen je implicitno kao borba protiv samovolje, usurpacije vlasti, protiv neodgovornog ponašanja i iznad svega kao borba za ljudska prava.

Vrednost demokratskog poretku, bez sumnje, određuju prava i slobode čoveka koje on ima i uživa u jednom društvu. Ono, čime je demokratija mogla da se ponosi bilo je i ostalo, stvarna sloboda i prava građana i njihovo poštovanje i ostvarenje. Zato odgovornost u poštovanju ustava leži u uzajamnom odnosu države prema čoveku i čoveka prema državi.

Stepen ustavnosti, svakako zavisi od odnosa države prema ustavu. Ne može javna vlast koja donosi ustav i koja je pozvana da ga primenjuje i da gradi ustavnost, da ne poštuje ustav. Odgovornost pojedinca - građanima pred ustavom gradi se na odgovornosti države pred ustavom. Zakonodavac ne može da poziva na ustavnost i na odgovornost zbog nepoštovanja ustava, ako on sam svojim ponašanjem ne potvrđuje poštovanje ustavne norme kao najvišeg zakona zemlje. Zato povreda ustava od strane zakona, nedvosmisleno potvrđuje da je ustavna povreda došla od onoga koji je zakon doneo, odnosno od državne vlasti.

Napad na ustav izvršen zakonom za posledicu ima potencijalne povrede u odnosu na veliki broj pravnih subjekata — pravnih i fizičkih lica kao nosilaca ustavnog prava, kao njihovih uživalaca. Takav zakonski propis multiplicira nepravde kao protivustavna stanja koja sama po sebi nose neizbežno nepovoljne posledice i po sam poredak, od kojih, nepoverenje u poredak postaje najteža posledica. Protivustavni zakon svojom primenom i svojim dejstvom na pojedine slučajeve umnožava protivustavna stanja, što dovodi do velikog broja ustavnih povreda koje dolaze primenom zakona kao opštег akta kroz donošenje protivustavnih pojedinačnih akata. Posledice dejstva protivustavnog zakona posebno postaju teške činjenicom, da je zakonsko dejstvo po pravilu vremenski neograničeno i da zahvata veliki broj slučajeva.

Protivustavni zakoni su izvorišta protivustavnosti koja stalno tinjaju i koja, kao takva, ne prestaju da postoje sve dok je takav zakon na snazi.

Zakonodavac nije u mogućnosti da brzo i efikasno menja zakonski propis kad je ovaj u sukobu sa ustavom. Priroda zakonodavnog procesa ne pruža mogućnosti efikasnog i brzog podizanja protivustavnog zakona na stepen ustavnosti.

S obzirom na to, da protivustavni zakon ne donosi pojedinac kao fizičko lice, već samo zakonodavno telo države, onda, logično proističe da su povrede ustava koje se čine putem zakona, u stvari, povrede koje čini sama država. Iako takve ustavne povrede najčešće nisu svesni i namerni čin zakonodavca da se ustav povredi, one kao protivustavne objektivno znače povredu ustavnog poretku.

Sa tog stanovišta nastaje neophodnost odbrane ustavnog sistema ne samo od njegovih deklariranih neprijatelja, već i od državnih organa kada donesu protivustavni akt. Država, nužno mora da uspostavi mere i institucije zaštite „od same sebe”.

Sa stanovišta zaštite, istorija ustavnog prava je potvrdila, da je sudski sistem kontrole i zaštite ustavnosti, ne samo objektivni, već i efikasni sudija u podizanju protivustavnih stanja na stepen ustavnosti.

Osnivanje ustavnih sudova u Jugoslaviji, kao samostalnih i nezavisnih organa za vršenje kontrole i zaštite ustavnosti, znaće jednu prekretnicu kako u pogledu položaja i značaja ustavnosti, tako i u pogledu značaja ustavno-sudske funkcije u ustavnom sistemu. Tako se zaštita ustavnosti u ovoj zemlji javlja kao jedan nužan proces koji treba da teče u skladu sa opštim interesom i razvitkom zemlje kao demokratske zajednice i sa stanovišta jednog šireg društvenog i političkog značaja.

Zato se ustanavljanje jugoslovenskog ustavnog sudstva ne može gledati samo sa stanovišta potrebe usaglašavanja zakona sa ustavom u jednom strogo formalnom i normativnom smislu odnose normativnih akata prema ustavu kao najvišem aktu u hijerarhiji pravnih akata.

Razvitak društvenih i posebno društveno-svojinskih odnosa u Jugoslaviji u razvitu ustavnog sudstva stvorio je nove i do skora ustavnom sudstvu nepoznate osnove i potrebe, što je ustavno-sudskoj funkciji dalo nove dimenzije.

Jugoslavija je prva i jedina socijalistička zemlja koja je ustavila ustavno sudstvo. Protekli period njegovog rada od dvadeset godi-

na istakao je njegove bitne karakteristike, od kojih je kontrola ustanovnosti zakonskih propisa u ovom prilogu predmet naše pažnje.

## II

Nadležnost jugoslovenskih ustavnih sudova (Ustavnog suda Jugoslavije, republičkih ustavnih sudova (6) i pokrajinskih ustavnih sudova (2), proističe iz ustawne pozicije, prava i dužnosti koje u ustanovnom sistemu imaju Federacija, republike i autonomne pokrajine. Tako, u Jugoslaviji, ustanovno sudstvo je sudstvo triju samostalnih nezavisnih i odvojenih koloseka kontrole ustanovnosti i zakonitosti.

Sistem sudske kontrole i zaštite ustanovnosti ustanovljen je kao ustanovno pravo svake od ovih triju društveno-političkih zajednica, na taj način, što svaka od njih ima svoje kompetencije, od kojih Ustavni sud Jugoslavije štiti federalnu ustanovnost, ustanovi sudovi u republikama — republičku ustanovnost i ustanovi sudovi u pokrajinama — pokrajinsku ustanovnost. Dakle, svi ustanovi sudovi u kontroli i zaštiti ustanovnosti funkcionišu odvojeno, nezavisno i samostalno.

Nadležnost Ustavnog suda Jugoslavije utvrđena je članom 375 Ustava SFRJ od 1974. godine a koja se sastoji u sledećem:

- 1) odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom SFRJ;
2. odlučuje da li je republički, odnosno pokrajinski zakon u suprotnosti sa saveznim zakonom;
3. odlučuje o saglasnosti propisa i drugih opštih akata saveznih organa sa Ustavom SFRJ i saveznim zakonom;
- 4) odlučuje o saglasnosti propisa i drugim opštim aktima organa društveno-političkih zajednica i samoupravnim opštim aktima u saglasnosti sa Ustavom SFRJ, odnosno u suprotnosti sa saveznim zakonom, za čije su izvršenje odgovorni savezni organi;
- 5) rešava sporove o pravima i dužnostima između federacije, i republike, odnosno autonomne pokrajine, između republika i autonomnih prokrajina i između drugih društveno-političkih zajednica sa teritorije raznih republika, ako za rešavanje takvih sporova zakonom nije predviđena nadležnost drugog suda;
- 6) rešava o sukobu nadležnosti između republičkih, odnosno pokrajinskih ustavnih sudova, između sudova i drugih državnih organa sa teritorije dve ili više republika, odnosno sa teritorija republika i autonomnih pokrajina.

Na isti način utvrđena je nadležnost republičkih i pokrajinskih ustavnih sudova, razumljivo, u odnosu na ustan i zakon socijalističke republike, odnosno autonomne pokrajine. Kao što se iz napred istaknutih nadležnosti može videti, ustanovi sudovi u Jugoslaviji usmereni su uglavnom na kontrolu opštih akata (zakona, podzakonskih opštih akata i samoupravnih opštih akata).

Zaštita ustanovnosti pojedinačnim aktom, odnosno zaštite ustanovnosti izazvane povredama od strane pojedinačnog akta, ostavljena je u nadležnost redovnim sudovima kao sudovima opšte i specijalizovane nadležnosti i samoupravnim sudovima.

### III

Pravo na pokretanje postupka pred Ustavnim sudom protiv neu-  
stavnog zakona dato je vrlo širokom krugu pravnih subjekata.

Ustavni princip u pogledu prava na pokretanje postupka kod  
ustavnog suda proistiće iz samog ustava i polazi od toga da staranje  
o ustavnosti i zakonitosti ne može biti samo stvar ustavnog suda. U  
tom smislu postoje tri osnova zbog kojih se u slučaju protivustavnog  
zakona može pokrenuti postupak.

Prvi osnov daje pravo onim subjektima kod kojih ne postoji niti  
posredna niti neposredna povreda njihovih prava niti neposredna po-  
vreda njihovih subjektivnih prava. Ti subjekti su ovlašćeni predlagači  
kao organi federacije (Skupština SFRJ, Predsedništvo SFRJ, Savezno  
izvršno veće, republičke i pokrajinske skupštine drugih društveno-po-  
litičkih zajednica. Zatim to može biti javni tužilac, savezni društveni  
pravobranilac samoupravljanja i funkcioneri saveznih, republičkih od-  
nosno pokrajinskih sekretarijata kao organa uprave.

Po drugom osnovu, pravo na pokretanje postupka protiv protiv-  
ustavnog zakona pred ustavnim sudom imaju oni subjekti kojima je  
propisom ili nekim drugim opštim aktom povređeno neko njihovo us-  
tavno pravo. U vezi sa ovim ovlašćenjem, odnosno osnovom postoje  
dva slučaja kada zbog povrede ustavnih prava može biti pokrenut po-  
stupak pred ustavnim sudom i to:

a) kada su povređena ustavna prava društveno-političkih zajedni-  
ca (federacije, republike, pokrajine ili opštine) i

b) kada su povređena ustavna prava osnovne organizacije udru-  
ženog rada, radne ili neke druge složene organizacije udruženog rada.

Treći osnov za pokretanje postupaka kod ustavnog suda može da  
nastupi onda kada se učini predlog takozvanog neposrednog (apstra-  
ktognog) ispitivanja zakona. Ovde dolazi veliki broj predlagača. To su u  
prvom redu fizička lica koja kao neovlašćeni predlagači koji neposre-  
dno nemaju pravo da pokrenu postupak kod ustavnog suda, mogu da  
nastupe sa predlogom za pokretanje postupka što smatraju da je pri-  
menom protivustavnog zakona ili nekog drugog opštег akta povređeno  
neko njihovo ustavno pravo.

Ovaj treći osnov za pokretanje postupka je od posebnog značaja  
za oficijelnu maksimu ustavnog suda da on sam po svojoj inicijativi  
može da pokrene postupak ex officio. U ovim slučajevima kada fizička  
lica nemaju pravo da pokrenu postupak a mogu da učine predlog za  
pokretanje postupka, ustavni sudovi posle provere osnovanosti pred-  
loga pribegavali su tzv. „prihvatanju inicijative” i pokretali postupak po  
svojoj nadležnosti (ex officio). Prema tome, ustavni sudovi kao čuvari  
ustava, ne vode postupak samo po „tuđoj” inicijativi, već u ocenu  
ustavnosti ulaze uvek kada na bilo koji način dođu do saznanja da po-  
stoji ustavna povreda. Time se ustavni sud ne stavlja u poziciju posre-  
dnika između onoga koji „tuži” i onoga koji je „tužen” kakav je po  
pravilu položaj suda opšte nadležnosti. Ovakva pozicija ustavnih suda-  
va u pravu na pokretanje postupka proistiće i iz prirode samih sporova  
pred ustavnim sudom. Ustavni sud odlučuje o ustavnosti zakona i dru-

gih opštih (a ne i pojedinačnih) akata koje donose državni organi i drugi ustavom ovlašćeni samoupravni organi i tela.

Kao nosilac ustawne zaštite, ustawni sudovi odlučuju o sporovima onih koji su nadležni za donošenje zakona i drugih opštih akata.

#### IV

Postupak ocene ustawnosti zakonskih propisa u praksi jugoslovenskih ustawnih sudova se bitno razlikuje od prakse drugih ustawnih sudova.

Ocena ustawnosti zakonskih propisa kod ustawnog suda ima specijalni tretman, kako u pogledu vođenja samog postupka, tako i u pogledu vremenskog dejstva odluke ustawnog suda.

Postupak kontrole ustawnosti zakona najbolje se može videti na primeru nadležnosti Ustavnog suda Jugoslavije:

Prema Ustavu SFRJ (čl. 384) ako Ustavni sud Jugoslavije utvrdi da savezni, republički ili pokrajinski zakon nije u skladu sa Ustavom SFRJ, odnosno da je republički ili pokrajinski zakon u suprotnosti sa saveznim zakonom, utvrđice te svoje odluke koje dostavlja nadležnoj skupštini.

Nadležna skupština dužna je da u roku od šest meseci od dana dostavljanja odluke Ustavnog suda Jugoslavije, uskladi zakon sa Ustavom SFRJ, odnosno da otkloni suprotnosti između republičkog ili pokrajinskog zakona i saveznog zakona. Dakle, kad Ustavni sud utvrđi da neki od pomenutih zakona nije u saglasnosti sa Ustavom SFRJ, on takav zakon neće odmah ukinuti, odnosno poništiti, nego će prethodno svojom odlukom utvrditi protivustavnost zakona i istu će potom dostaviti nadležnoj skupštini koja je zakonski propis donela da ga u ustavom određenom roku doveđe u sklad sa Ustavom SFRJ.

Ustav Jugoslavije od 1974. godine u ovom pogledu učinio je zakonodavnim telima još jednu „privilegiju“. Tako, na zahtev nadležne skupštine, Ustavni sud Jugoslavije može produžiti rok za usaglašavanje zakona još za šest meseci.

Ako nadležna skupština, u određenom roku, ne usaglasi zakon sa Ustavom SFRJ, odnosno ne otkloni suprotnosti između republičkog ili pokrajinskog zakona i saveznog zakona, odredbe zakona koje nisu u saglasnosti sa Ustavom SFRJ odnosno odredbe republičkog ili pokrajinskog zakona koje su u suprotnosti sa saveznim zakonom, prestaju da važe, što će Ustavni sud Jugoslavije utvrditi svojom odlukom.

Postupak kontrole ustawnosti zakona kod republičkih, odnosno pokrajinskih ustawnih sudova je identičan postupak Ustavnog suda Jugoslavije.

U skladu sa nadležnostima ovih sudova, gde republički ustawni sud štiti republičku ustawnost a pokrajinski ustawni sud pokrajinsku ustawnost, kad je u pitanju ocena ustawnosti republičkog zakona u odnosu na ustaw dotične republike, odnosno autonomne pokrajine, odlučivaće ustawni sud republike, odnosno autonomne pokrajine.

Što se tiče kontrole ustawnosti podzakonskih kao i opštih akata i drugih opštih samoupravnih akata, ustawni sudovi ovakve akte kao

protivustavne ili protivzakonite uklidaju ili poništavaju odmah bez ikakvih rokova, primenjujući vremensko dejstvo odluke kao dejstvo ex nunc ili ex tunc.

S obzirom na samoupravni sistem SFRJ (mikro i makro društva) inicijativa za ocenu usavnosti zakonskog propisa dolazi dvosmerno, tako, što se ocena ustavnosti zakona traži neposredno i apstraktno u odnosu na Ustav i što se, kakav je najčešće slučaj, ova ocena ustavnosti traži u jednom posrednom, ekcesom odnosu, kada se ustavnost zakonskog propisa ocenjuje sa stanovišta povrede podzakonskog propisa kao opštег akta ili sa stanovišta povrede samoupravnog opštег akta mikro društva (opština, mesna zajednica, samoupravna interesna zajednica ili organizacija udruženog rada).

## V

Vremensko dejstvo odluke ustavnog suda posebno je značajno sa stanovišta primene protivustavnog zakona na pojedinačne slučajeve a posle donesene odluke ustavnog suda.

U tom smislu, svako kome je povređeno pravo konačnim ili pravosnažnim aktom, donesenim na osnovu zakona, drugog propisa ili opštег akta organa društveno-političke zajednice ili samoupravnog opštег akta, koji prema odluci ustavnog suda nije u saglasnosti sa ustavom ili saveznim zakonom, odnosno, koji je u suprotnosti sa saveznim zakonom, ima pravo da traži od nadležnog organa izmenu tog pojedinačnog akta.

Predlog za izmenu konačnog ili pravosnažnog pojedinačnog akta donesenog na osnovu zakona, drugog propisa, opštег akta organizacije društveno-političke zajednice i samoupravnog opštег akta, koji prema odluci ustavnog suda nije u saglasnosti sa ustavom SFRJ, odnosno koji je u suprotnosti sa saveznim zakonom, može se podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke u službenom glasilu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, ako od dostavljanja pojedinačnog akta do donošenja odluke Ustavnog suda nije proteklo više od jedne godine.

Kad sud pravnosnažnom odlukom odbije da primeni propis ili opšti akt organa društveno-političke zajednice ili samoupravni opšti akt zbog njegove nesaglasnosti sa Ustavom SFRJ ili saveznim zakonom, odnosno zbog suprotnosti sa saveznim zakonom, a Ustavni sud Jugoslavije utvrdi da takva nesaglasnost, odnosno suprotnost ne postoji, svako kome je povređeno neko pravo može zahtevati izmenu pravnosnažne odluke suda u roku od jedne godine od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda Jugoslavije.

Ako se utvrdi da se izmenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posledice nastale usled primenjivanja propisa ili drugog opštег akta koji nije u saglasnosti sa Ustavom SFRJ ili saveznim zakonom, odnosno koji je u suprotnosti sa saveznim zakonom, Ustavni sud Jugoslavije može odrediti da se ove posledice otklone povraćajem u pređašnje stanje, naknadom štete ili na drugi način. (čl. 388 Ustava SFRJ).

Odredbama napred navedenog člana jugoslovenskog ustava, kako se može videti, utvrđeno je dejstvo odluke ustavnog suda o protivustavnosti zakona koji je primenjivan na pojedinačne slučajeve, čime se i pojedinačne protivustavne odluke podižu na stepen ustavnosti i čime se otklanjaju učinjene nepravde.

U postupku kontrole ustavnosti zakona, svakako posebnu pažnju zaslužuje oblik kontrole ustavnosti.

Ustavni sudovi u Jugoslaviji primenjuju isključivo represivni — naknadni oblik kontrole ustavnosti. Jugoslovensko ustavno sudstvo ne poznaje preventivni oblik kontrole ustavnosti.

Priroda jugoslovenskog zakonodavnog procesa ostvaruje punu samostalnost, nezavisnost i suverenost zakonodavca u doноšenju zakona. Niko, niti neposredno niti posredno ne može vršiti uticaj na zakonodavno telo u pogledu donošenja zakona. Prema tome, zakonski propis može postati podoban za kontrolu njegove ustavnosti, tek sa činjenicom njegovog stupanja u pravno dejstvo, posle njegovog promulgovanja (usvajanja).

Praksa jugoslovenskih ustavnih sudova za proteklih dvadeset godina potvrdila je jedan ovakav odnos u kontroli ustavnosti, jer je represivni oblik kontrole ustavnosti zakona i drugih akata pogodovao demokratizaciji postupka kontrole, pošto ona može biti primenjena na inicijativu svakoga i u svako vreme. To je, nema sumnje, doprinosilo svakodnevnoj veoma širokoj saradnji naroda i ustavnih sudova.

S druge strane, represivna kontrola je po svojoj prirodi uvek prisutan „dežurni“ vid kontrole. U jugoslovenskom sistemu kontrole ustavnosti ne postoje zakonski propisi koji ne mogu ili ne bi mogla biti predmet kontrole, kako u pogledu njihovog vremenskog dejstva tako i u materijalnom ili formalnom smislu. Svaki zakon može biti predmet kontrole, kao potencijalni „kandidat“ kontrole njegove ustavnosti pred ustavnim sudom.

Odluke ustavnog suda su obavezujuće za sve organe, organizacije, zajednice i pojedince. Svako mora poštovati odluku Ustavnog suda i nije se pridržavati. Odluka ustavnog suda ima dejstvo ergo ommnes.

Odluka ustavnog suda o protivustavnosti zakona je konačna. Protiv odluke ustavnog suda ne postoji pravo žalbe i ona je istovremeno i izvršna.

## CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DE LA LOI DANS LA FONCTION ET LA COMPETENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES YUGOSLAVES

(Résumé)

La fondation des cours constitutionnelles en Yougoslavie comme organes autonomes et indépendantes dont le but est d'exercer le contrôle et la protection de la constitutionnalité, marque un tournant qu'à l'égard de la situation et de l'importance de la constitutionnalité, tant dans l'importance de l'exécution du contrôle des dispositions législatives.

La Yougoslavie est le premier et le seul pays socialiste qui a instauré la justice constitutionnelle.

L'évaluation de la constitutionnalité des prescriptions législatives auprès des cours constitutionnelles a un traitement spécial qu'en vue de la procédure du contrôle, tant à l'égard de l'effet temporel de la décision de la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle de la Yougoslavie protège la constitutionnalité fédérale, tandis que les Cours constitutionnelles des Républiques et des Provinces autonomes protègent la constitutionnalité et la légalité d'une République c'est-à-dire d'une Province autonome.

Les Cours constitutionnelles en Yougoslavie appliquent exclusivement le contrôle répressif-complémentaire de la constitutionnalité. Les décisions des Cours constitutionnelles en Yougoslavie sur les contradictions des lois sont obligatoires pour tous les organes, les organisations, les communautés et les individus. Chacun doit respecter et appliquer une décision rendue par la Cour constitutionnelle. Les décisions des Cours constitutionnelles ont l'effet erga omnes.

Quand la Cour Constitutionnelle de Yougoslavie constate qu'une loi de l'Assemblée de la Yougoslavie est opposable à la Constitution de la RSFY, la Cour remettra cette prescription législative à l'Assemblée yougoslave dans le délai de six mois en ordonnant de la modifier et de la rendre conforme à la Constitution. Il existe aussi la possibilité de la prolongation de ce délai pour un nouveau délai de six mois, cela veut dire qu'une telle loi peut attendre d'être conformée au plus tard dans le délai d'une année. Dans la mesure où l'Assemblée de la RSFY ne la rend pas conforme à la Constitution de la RSFY, la Cour Constitutionnelle prendra une décision définitive par laquelle elle va déclarer cette loi nulle.