

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA I

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-341-0

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 1 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 302 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-341-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 188354572

Проф. др Оливера Вучић*

УСТАВНОСТ УСТАВНОГ ЗАКОНА

Када Уставни суд треба да цени
уставност уставног закона?

Апстракт

У пракси некадашње Југославије, али и у Србији и након њеног уставотворног осамостаљења, често је прибегавано доношењу уставних закона. Ова врста општих аката доношена је по поступцима различите сложености, чиме је мењана њихова правна снага и тиме однос са важећим уставима, што је било узроковано различитим правним и, чешће, политичким мотивима. Та неуједначеност пратила је и однос уставног судства према овој врсти акта, које се, без ваљаног упоришта у јасним ставовима уставноправне науке, различито односило према питању оцене сагласности уставних закона са уставом.

Кључне речи: *Уставни закон. Спроведбени закон. Уставни суд. Оцена уставности уставног закона.*

Историја уставних закона у некадашњој Југославији, па и пракса њиховог доношења у данашњој Републици Србији, нису уједначене у смислу разумевања природе ових аката и, самим тим, доношење поузданих закључака о овом питању јавља се као врло деликатан посао. Ако се овим констатацијама дода и чињеница да су како Југославија, тако и данашња Србија, ову врсту закона доносиле из различитих разлога, али неретко са снажним политичким мотивом, који је понекад имао и суштински утицај на њихово доношење, као и њихову садржину, због непостојања правила поступања чије би упориште било у уставној науци, знатно се увећава сложеност целог питања. Примена различитих поступака приликом релативно честог прибегавања доношењу уставних закона кретала се од поступања на истоветан начин путем кога је донет сам устав, до примене различитих, истини за вољу, унеколико сложенијих поступака од оног који је уставом био предвиђен за доношење осталих, „обичних“ закона. Разлика се најчешће испољавала у прописивању снажније подршке од стране посланика у скупштини, те је за доношење уставних закона, уколико нису били доношени по уставотворном поступку, била потребна наполовична већина свих посланика, или чак двотрећинска већина, што је представљало строжи пут изгласавања

* Др Оливера Вучић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, судија Уставног суда Србије. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (179059), који подржава Министарство просвете и науке Републике Србије.

ове врсте закона у односу на остале законе, који у свом називу нису носили атрибут уставног. Сагласно правној теорији, тако доношени закони требало би да имају и различиту правну снагу, односно да у формалном смислу буду, уколико су доношени на начин на који се мења или доноси нови устав, једнаке снаге као и устав или, уколико се доносе поступком лакшим од уставотворног али тежим од законодавног, да се одликују и мањом правном снагом од устава и тако представљају акте подуставног карактера. Из тог разлога, начини доношења ових закона у пракси, посебно друге Југославије, али и Србије од 1990, а ништа мање ни данас у време важења Устава од 2006. године, као и начин на који се схвата и тумачи природа ових аката, отварају и могућности различитих тумачења односа уставног закона према важећем уставу и, на крају, односа који је уставно судство имало или има данас према уставном закону, с обзиром на оцену уставности овог акта.

У теорији се разликује неколико врста уставних закона¹. Бавећи се овим питањем релативно исцрпно и без осврта на конкретан уставни закон, што је у нашој уставној литератури био најчешћи случај, и још у најскорије време, М. Пајванчић је рекао да „правну природу ових извора уставног права није једноставно одредити, јер се она разликује од случаја до случаја“². Тако ова ауторка разликује уставни закон, који може бити донет истовремено са доношењем устава, као *акт спровођења устава*, „када уставни закон не регулише непосредно уставну материју већ режим преласка једног уставног система у други и рокове у којима се правни систем заснован на претходном уставу мора саобразити са новим уставом“³. Регулишући у том случају прелазни режим за примену новог устава овај акт има значење спроведбеног акта, који се, како истиче Пајванчић, „*по правилу* (истакла О. В.) доноси истовремено са уставом и по поступку за доношење устава“⁴. Следећу врсту уставних закона чини закон који може бити донет и као „*акт којим се*

1 У новијој уставноправној књижевности нема честих примера бављења питањем уставног закона. Поготово написа са таквом садржином нема у смислу разматрања појма уставног закона, без повода који је садржан у научној анализи конкретног примера ове врсте закона. Раније су осврти на природу и значај уставног закона били чешћи, али су се, скоро без изузетка, везивали за конкретан пример таквог акта, па се тако највећи број писаца бави уставним законом када пише о уставној историји Федеративне Народне Републике Југославије и Уставном закону од 1953, који је, без премца, оставио најдубљи траг у нашој уставној пракси као закон са таквим именом. Очигледно је да значај уставног закона, као једне од могућих врста општих аката које доноси парламент, опада са нестанком социјалистичког друштвеног уређења и њему својствене социјалистичке уставности. Па ипак, последња догађања у Републици Србији, везана за Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, пробудила су интерес за анализу овога питања. По моме суду, М. Пајванчић у своме уџбенику уставног права и К. Чавошки у једном од својих најновијих радова, у коме се бави Уставним законом као спроведбеним законом, дају допринос разјашњењу овог питања.

2 Пајванчић, М., *Уставно право*, Нови Сад 2008, стр.15.

3 *Исто*.

4 *Исто*.

устав мења или допуњава⁵, када је „садржај уставног закона делимична ревизија устава, а његову садржину чини уставна материја“⁵. У овом случају, уставни закон се доноси након доношења важећег устава, када се стекну услови који налажу приступање измени уставног текста који је на снази и „његова правна снага једнака је правној снази устава, јер одредбе садржане у уставном закону мењају устав“⁶. На крају, према овој класификацији врста уставног закона, уставни закон може бити и акт који *регулише питања која би се могла регулисати и самим уставом*, али нису регулисана у уставу или су регулисана на нивоу начела, док се конкретније регулисање препушта законодавцу⁷. У том случају, закључиће ова ауторка, „уставни закон се доноси после доношења устава, по процедури једноставнијој од процедуре уставне ревизије, али сложенијој од поступка доношења осталих закона“⁸. Овај исцрпан приказ ставова о уставном закону, чини се, не даје одговоре на сва питања која се могу поставити у вези са уставним законом. Тако, остаје отворено питање да ли уставни закон, као акт спровођења устава, који не регулише непосредно уставну материју већ се бави само уређењем прелазног режима примене новог устава, а доноси се истовремено са уставом и по поступку за доношење устава, има правну снагу устава или не? Можда се то подразумева, с обзиром на спровођење истоврсне процедуре, те је изричита констатација о томе изостала. У погледу друге врсте уставног закона, који се доноси као акт којим се устав мења или допуњава, чија је садржина делимична ревизија устава и који се доноси након доношења устава, изричито се каже да је његова снага једнака правној снази устава јер одредбе које су у њему садржане мењају устав. Овде се, опет, ваљда и због искуства у вези са Уставним законом ФНРЈ од 1953, не помиње начин на који се такав уставни закон доноси, већ је тежишна аргументација везана за чињеницу да се уставним законом мења или допуњава устав, те да његову садржину чини уставна материја. Оправдано је подразумевати да се уставна материја може регулисати само и једино актима уставноправне снаге, односно актима који имају снагу једнаку снази устава. Чини се да је све јасно у вези са трећом врстом уставних закона. Њима се регулишу питања која би се могла (што значи да се тако не мора поступити) регулисати самим уставом, али тако није учињено, па је уређење тих питања препуштено законодавцу. Из чињеница да се ова врста уставних закона доноси после доношења устава, по процедури која је једноставнија од оне предвиђене за доношење и промену устава, али сложенијој од оне којом се доносе остали закони, следи закључак да су, сасвим неупитно, у питању акти мање правне снаге од устава. Сама

5 Исто.

6 Исто.

7 Ови закони се односе на организацију власти, баве се регулисањем органа власти, затим слободама и правима грађана. Као примери могу да послуже закони о уставном или редовним судовима, закон о влади или омбудсману, или закон о изборима, о правима националних мањина итд.

8 Исто.

чињеница да се ова врста уставних закона бави регулисањем уставне материје, дакле питањима која се у неком другом случају налазе у самом уставном тексту, нема, сасвим разумљиво, значај који би таквом акту обезбедио уставну снагу.

Јаснијем разумевању свих ових питања свакако ће допринети одређени примери посезања за уставним законима у прошлости, у време социјалистичке уставности, као и данас, у земљама које у својим уставима утврђују разликовање између уставних и осталих закона.

У поратној уставној историји тадашње друге југословенске државе завидна улога припала је Уставном закону донетом 1953. године⁹. У преамбули која претходи самом тексту овог Закона било је истакнуто да Народна скупштина ФНРЈ доноси Уставни закон „да би се уставни систем довео у склад с променама оствареним у основама друштвеног и политичког уређења земље“. Наведени разлог доношења Уставног закона био је последица карактера важећег Устава ФНРЈ од 1946, с једне стране, и динамичног послератног развоја друштвених односа, с друге. Донет као највиши закон земље која је тек изашла из ратног вихора, Устав ФНРЈ од 1946. био је реалан устав, правни акт највише снаге којим је само санкционисано постојеће стање у друштву и који објективно није био у стању да пројектује развој друштвених односа и тако представља и уставни програм за будућност. У тој чињеници лежала је и судбина овог Устава, који је, у погледу већине норми које су чиниле његову садржину, био на снази само седам година. У тим годинама свога важења овај Устав је, према речима многобројних уставних теоретичара, изгубио корак са промењеним друштвеним односима, те је приступање уставној реформи било неминовно¹⁰. Те, 1953. године, за ревизију Устава одабрана је форма уставног закона. Није, како истиче Стефановић, уместо Устава од 1946. донет нови устав, нити су вршене измене у самом тексту постојећег Устава, већ је донет Уставни закон, као својеврстан непотпуни устав, по начину доношења и својој формалној снази у свему једнак са Уставом, али по обухвату уставне материје ужи од важећег Устава. Тако је Уставним законом од 1953. укинута осам глава Устава од 1946, а њихова садржина замењена одговарајућим одредбама Уставног закона. У „Завршним одредбама“ садржаним у члану 115. Уставног закона, речено је да, осим престанка важења поменутих глава Устава од 1946, даном ступања на снагу Уставног закона престају да важе и одред-

9 Пун назив овог Закона гласио је: „Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти“, објављен у *Службеном листу ФНРЈ*, бр. 3, од 14. јануара 1953. Више о овом Закону, као и о припреми за његово доношење в. Ј. Ђорђевић, *О Уставном закону о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти*, Поговор, Београд 1955, стр. 77. и даље.

10 Ј. Стефановић сматра да су измене савезног устава „имале да санкционишу промене, које су већ биле остварене, и да пропишу промене, које је требало тек остварити после ступања уставних измена на снагу“. Ј. Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, knjiga I, Zagreb 1956, str. 249.

бе Устава, закона и других прописа које су у супротности са одредбама Уставног закона. Ову норму Уставног закона Ј. Ђорђевић сматра „последницом самог његовог карактера“. Ово стога што Уставни закон „није обичан ‘закон о измени и допуни’ старог устава. Уставни закон је један од досад најважнијих уставних аката једног новог уставног система“¹¹, документ који, како су писали хрватски уставни стручњаци, „установљава ново уставно уређење“¹². Марковић сматра да Уставни закон „није био потпун, целовит устав“, јер „није регулисао уставну материју у целини ни систематски већ само један део ове материје“¹³, али је, и поред те чињенице „био устав“ јер је, „пошто је регулисао уставну материју, морао бити донет по поступку предвиђеном за промену устава“¹⁴, те зато Уставни закон „има правну снагу устава“¹⁵. Пишући, и касније, о Уставном закону од 1953. Ђорђевић није мењао свој став о природи овог акта ни много година након његовог доношења, када је истицао да је „назив ‘уставни закон’ коришћен у Југославији за акте различитог значаја и садржине; кад је употребљен за назив акта који садржи (радикалније) уставне промене, он је представљао у основи нови устав (такав је Уставни закон од 1953)“¹⁶. И најновији рад на тему уставног закона, из пера К. Чавошког, не мења начин разумевања природе Уставног закона од 1953. Тако Чавошки закључује да „иако није обухватао целокупну уставну материју, са становишта форме, а тиме и правне снаге, Уставни закон од 1953. године је био прави устав који је чак имао и своје завршне одредбе (чл. 115). Њима је, поред осталог, било утврђено да ће се спровођење овог уставног закона вршити према одредбама посебног закона, дакле обичног а не уставног закона, што је значило да тај спроведбени закон нема правну снагу устава. У духу таквог решења, године 1953. и

11 Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Београд 1958, стр. 69.

12 Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S., *Ustavno pravo i političke institucije*, Zagreb 1981, str. 148.

13 Марковић, Р., *Уставно право*, Београд 1982, стр. 215. Исто и у: Марковић, Р., Срдић, М., *Устав и уставна документа социјалистичке Југославије 1942–1981*, Београд 1987, стр. XVIII–XIX.

14 Марковић, Р., *Уставно право*, Београд 1982, стр. 215.

15 Исто. Марковић образлаже да се у теорији сматра „да се оваквом регулисању уставне материје – у облику уставног закона – прибегава онда када нису сазрели друштвени услови за доношење новог, потпуног устава, а жељена промена уставног уређења не може се остварити обичним изменама и допунама старог устава. У облику уставног закона врши се реформа постојећег уставног уређења, а не обична коректура важећег устава, која не значи никакву, чак ни делимичну, уставну реформу. Такав случај уставне реформе управо је представљао Уставни закон од 1953. Он је нормирао једно друкчије и ново друштвено и политичко уређење од оног успостављеног Уставом од 1946. и друкчије је организовао власт у федерацији, одн. републици и аутономној покрајини (области). Измене уставног поретка извршене Уставним законом нису биле мале, оне су биле фундаменталне и одражавале су дубоке друштвене промене. Због тога се оне нису могле ни извршити у облику измена и допуна Устава ФНРЈ од 1946.“

16 Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Београд 1976, стр. 531.

касније, назив уставни закон означавао је сам устав, а речи спроведбени закон означавале су обични закон ниже правне снаге од устава¹⁷.

Уставни закон од 1953. био је, дакле, неспорно и сагласно јединственом ставу теоретичара уставног права, акт уставноправне снаге, односно устав (доиста непотпун, јер није обухватао целокупну уставну материју), донет по поступку који је Устав ФНРЈ утврдио као уставноправну процедуру путем које је требало вршити уставну ревизију – мењати важећи устав и доносити, када се за то стекну потребни услови, потпуно нови уставни акт¹⁸. У формалном смислу, Уставни закон је, заједно са неизмењеним деловима Устава од 1946. године, био важећи устав ФНР Југославије, све док није извршена комплетна уставна ревизија након које је 1963. године донет Устав СФР Југославије.

О постојању различитих врста уставног закона сведочи и садашња уставна пракса у Републици Хрватској, која, након распада СФР Југославије, као и све сада већ одавно бивше чланице ове федералне државе, свој уставни систем гради самостално и сагласно европском уставном обрасцу. Према важећем уставном решењу, у Хрватској постоје, осим „обичних“ закона, и органски и уставни закони. Органским законима, по слову Устава, уређују се права националних мањина и разрађују Уставом утврђена људска права и основне слободе, изборни систем, устројство, делокруг и начин рада државних тела, као и устројство и делокруг локалне и подручне (регионалне) самоуправе. И међу органским законима начињена је разлика, тако што се органски закони којима се уређују права националних мањина доносе двотрећинском већином гласова свих заступника у Сабору, док се органски закони којима се уређују сва остала наведена питања доносе већином гласова свих заступника¹⁹. О уставним законима, хрватски уставни правници кажу да је „уставни закон у пуном смислу речи само онај који је као такав дефинисан самим Уставом те је, осим што носи назив ‘уставни закон’, донесен по поступку

17 Чавошки, К., „Уставни закон као спроведбени закон“, Споменица академику Гаши Мијановићу, Бања Лука 2011, стр. 91.

18 Уставни закон је донет на основу члана 72 Устава ФНРЈ од 31. јануара 1946. године који је имао следећу садржину: „Народна скупштина ФНРЈ врши промену и допуну Устава. – Предлог за промену и допуну Устава може понети Президијум Народне скупштине ФНРЈ, Влада ФНРЈ или трећина посланика једног дома. – Предлог да се приступи решавању о промени или допуни Устава треба да буде примљен у сваком дому већином гласова. – Предложена промена или допуна Устава усвојена је ако за њу гласа апсолутна већина од целокупног броја посланика у сваком дому. – Усвојену промену или допуну Устава проглашује Народна скупштина ФНРЈ на заједничкој седници оба дома.“

19 Устав Републике Хрватске, члан 82. ст. 1 и 2. Смердел и Сокол, образлажући овакво решење Устава Хрватске, истичу да је, слично као и у неким земљама Европе, хрватски уставописац увео посебну категорију закона који су по начину свога доношења, односно по својој правној снази, испод устава, али изнад осталих закона. Ова „већа правна снага органских закона извире из строже, односно квалификоване већине, којом се они доносе за разлику од свих осталих закона који се доносе натполовичном већином присутних заступника у представничком тијелу односно његовом дому“. Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Zagreb 2009, str. 17.

предвиђеном за доношење и промену одредби самог Устава Републике Хрватске²⁰, и да у такве треба сврстати Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске, који се доноси по поступку предвиђеном за измену Устава, „тако да његове одредбе имају надзаконску снагу, већу од органских закона и једнаку правној снази одредби самог Устава“²¹ и Уставни закон за спровођење Устава Републике Хрватске, са изменама и допунама тих закона, које су такође извршене по поступку промене Устава²². Уставним законом извршене су и измене и допуне Устава Републике Хрватске (1997, 2000. и 2001), и ови уставни закони су „у суштини уставни текстови, који су уклопљени у текст Устава објављивањем пречишћеног текста у Народним новинама“²³.

Очигледно је да у Републици Хрватској не постоји јасан и прецизно диференциран став о природи акта који се назива уставним законом. Односно, очигледно је да се тим именом означавају и они акти који се не одликују суштинском одликом уставног закона – као закона који носи такав назив јер је донет по поступку којим се мења важећи и доноси нови устав. Дакле, не само да се уставни закони доносе по поступку сложенијем од оног којим се доносе „обични“ закони, као што је то, сагласно Уставу Хрватске, случај са органским законима. Наиме, истакли смо да се и ова врста закона доноси по поступку сложенијем од онога којим се доносе закони који не носе назив ни „органски“ ни „уставни“, али је ипак у питању поступак који се разликује од поступка за измену самог устава. Чињеница да су неки у суштини органски закони, који су такви из разлога што се баве уређењем питања која је уставотворац изричито навео и означио као питања од посебног друштвеног значаја те се не уређују „обичним“, већ наведеним органским законима, ипак названи „уставним“ није довољна да би се они сматрали и третирали једнако као уставни закони у правом смислу, односно закони који су

20 Smerdel, B., Sokol, S., *исто*.

21 *Исто*, стр. 181.

22 В. члан 131. став 2. Устава Републике Хрватске, у коме је утврђено да се Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске „доноси по поступку одређеном за промену Устава“.

23 У наставку ови аутори напомињу да „поред тога цијели низ уставних закона у Републици Хрватској, иако би се из назива „уставни закон“ могло закључити друкчије, сагласно наведеном члану 82. Устава, у ствари представља органске законе, којима је из политичких разлога, због важности материје коју уређују дат назив „уставни закон“. Познати пример је Уставни закон о правима националних мањина из 2002. године, односно ранији уставни закони којима су разрађивана уставна јемства посебних права и посебне заштите етничких и националних мањина у Републици Хрватској (1991, 1995. и 2000). У њему се, наиме, уређују национална права и разрађују Уставом утврђена људска права и темељне слободе, што је несумњиво према изричитој одредби члана 82. Устава материја закона, односно органског закона. У категорију по називу „уставних“, а у суштини органских закона, спадају поред овог и Уставни закон о сарадњи Републике Хрватске с међународним кривичним судом из 1996. године, као и Уставни закон о привременој спречености Председника Републике Хрватске за обављање својих дужности из 1999. године. *Исто*, стр. 18.

начином на који су донети испунили суштински услов да се називају уставним законима, јер су једнаке правне снаге као устав. То потврђује и поступање Уставног суда Републике Хрватске када је, ценећи уставност оспореног Уставног закона, закључио следеће: „...погрешно су и неодговарајуће Уставу... названи, поред оспореног Уставног закона и Уставни закон о сарадњи Републике Хрватске с Међународним кривичним судом, као и Уставни закон о привременом непримјењивању појединих одредби Уставног закона о људским правима и слободама... Но, оваква *falsa nominatio* не мења правну природу закона, не чини их правно друкчијим од оног што они по Уставу и свом садржају јесу, а Уставни суд их не оцењује по њиховом имену него по њиховој правној природи“ (Одлука US U-I-774/2000)²⁴.

Митровданским уставом донетим 2006. Република Србија је, чланом 205, који у оквиру деветог дела Устава, који је посвећен промени устава, уређује питање уставног закона, уредила да се за спровођење промене Устава доноси уставни закон (ст. 1, чл. 205) и да се уставни закон доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (ст. 2, чл. 205). Ова уставна формулација омогућава, извесно, један закључак, а то је да је уставни закон који је Уставом предвиђен спроведбени закон, подразумевајући све оно што оваква врста закона значи. Односно, да је у материјалном смислу уставни закон, предвиђен Уставом Републике Србије од 2006. године, спроведбени закон којим се могу уређивати само она питања која својом садржином обухватају, како се у Уставу и истиче, „спровођење промене Устава“. Наиме, садржину Уставног закона чине норме прелазног карактера, односно прелазне одредбе, чије је важење временски ограничено и које се исцрпљује протеком законског рока предвиђеног за прелаз из једног уставног стања у друго. У вези са садржином уставног закона важно је истаћи и да Уставни закон не може представљати основ за доношење закона, што је једно од основних својстава Устава и, иако је то акт јаче правне снаге од закона јер се доноси по поступку који је сложенији од оног по коме се доносе остали закони, који немају у свом називу атрибут „уставни“, уставни закон нема то важно својство које би га, између осталог, чинило актом уставне природе. У случају да се постави питање да ли је овај Уставни закон за спровођење Устава својом садржином прекорачио природу спроведбеног закона која је у односу на њега утврђена самим Уставом, на Уставном суду била би обавеза да се у поступку оцене уставности овога спроведбеног акта изјасни да ли је такав акт у сагласности са Уставом. У формално-правном смислу, будући да се овај уставни закон доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика, што је поступак тежи од оног који је предвиђен за доношење осталих закона²⁵, и предвиђен

24 Овакво становиште Уставног суда Републике Хрватске прихваћено је и исте године, приликом измена и допуна Устава Републике Хрватске, конституционализована изменама члана 82. става 1. и 2. из 2000.

25 В. члан 105. Устава РС од 2006. којим се уређује начин одлучивања у Народној скупштини, и који предвиђа да Народна скупштина „доноси одлуке већином гла-

је као један од елемената који су обавезни у поступку промене Устава, остаје да се размотри да ли је приликом његовог доношења поступак за промену устава примењен у потпуности. Наиме, једино се двотрећинском већином од укупног броја народних посланика усвајају предлог за промену Устава (чл. 203, ст. 3 Устава РС) и акт о промени Устава (чл. 203, ст. 6. Устава РС), уз могућност, или обавезу, зависно од дела уставне материје чијој се промени приступа, да се и грађани, на референдуму, изјасне о таквој измени Устава²⁶. Међутим, и поред постојања овог заједничког елемента у обе процедуре – оној путем које је донет уставни закон и оној којом је донет важећи Устав, није тешко закључити да се поступак доношења уставног закона умногоме разликовао од поступка који је предвиђен за доношење и промену устава. Прво, у поступку за доношење уставног закона нису предвиђени овлашћени предлагачи, који би својим предлогом иницирали доношење овога акта, као што није предвиђен ни предлог за његово доношење, о коме би требало да се изјасни поменута скупштинска већина. Такође, у поступку доношења уставног закона није предвиђено да га Народна скупштина може, или мора, изнети на референдум, да би се грађани изјаснили о његовој садржини. Све наведено неспорно казује да је уставни закон донет по поступку који је мање сложен од поступка за доношење или промену Устава, из чега се једино може закључити да је у питању акт мање правне снаге од Устава, а последица тога је његова обавезна сагласност са Уставом као највишим правним актом²⁷.

У погледу могућности уставносудске контроле уставности уставног закона, чини се да на основу свега што је речено не би требало да остаје места за недоумице. Будући да је уставни закон спроведбени закон, који се доноси по поступку различитом, мање сложенем, од оног који је предвиђен за доношење или промену устава, нема препрека вршењу контроле уставности овога закона од стране Уставног суда. Али ствари ни изблиза нису тако једноставне када се размотри пракса поступања Уставног суда у Републици Србији.

сова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика“ (ст. 1. овог члана), затим се набрајају питања о којима Народна скупштина одлучује „већином гласова свих народних посланика“ (ст. 2. истог члана) и на крају се (ст. 3, истог члана) наводе закони о којима Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посланика.

26 В. чл. 203, ст. 6. и 7. Устава Републике Србије.

27 Разматрајући питање правне снаге Уставног закона за спровођење Устава, односно питање да ли је „овај Уставни закон по својој правној снази акт исте или ниже правне снаге од Устава“, Чавошки сматра да је „одговор на ово питање могао дати студент прве године на било ком правном факултету тако што би упоредио форму ова два правна акта, па би утврдио да поступак за доношење овог Уставног закона као спроведбеног акта није садржавао све оне елементе које је имао поступак за доношење самог Устава. А то би значило да је уставни закон ниже правне снаге од самог Устава, те да стога мора бити с њим у складу“. К. Чавошки, „Уставни закон као спроведбени закон“, Споменица академику Гаши Мијановићу, Бањалука 2011, стр. 87.

У време важења Устава Републике Србије од 1990. године, Уставни суд је, поводом предмета у којима је тражена оцена уставности Уставног закона за спровођење Устава, 9. марта 1995. донео став²⁸ којим је утврђено: „1) Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије има карактер прелазних уставних одредби, и у Уставу нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности уставног закона.“²⁹ Тако је у Решењу које је Уставни суд донео у предмету IY-56/92 од 28. априла 1995. (Билтен Уставног суда број 1/95, стр. 3) и којим је одбацио захтев за оцену уставности члана 2. Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава РС наведено да „према одредбама члана 125. Устава Републике Србије нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Мишљење је Уставног суда да Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, па и Закон о изменама и допунама овог акта, има карактер прелазних уставних одредби, те је Суд решио да захтев иницијатора одбаци због ненадлежности“. Исти став заузео је и Савезни уставни суд, па се у Решењу IY број 156/96³⁰, којим је одбачена иницијатива, наводи да је „по схватању Савезног уставног суда Уставни закон за спровођење Устава СРЈ акт уставотворне власти и саставни је део Устава, као његове прелазне и завршне одредбе, који не подлеже уставној контроли коју врши Савезни уставни суд“³¹. Навешћемо и пример када је Уставни суд Републике Србије преузео надлежност за оцену уставности уставног закона у својој Одлуци IY – 138/91 од 22. септембра 1992. године (Билтен Уставног суда РС број 2/92, стр. 22–25). Оцењујући уставност одредаба члана 19а и 19б Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава РС (*Службени гласник РС*, број 18/91), Уставни суд је стао на следеће становиште: „Уставни закон је специфичан закон у правном поретку. То је спроведбени закон, којим се спроводи промена устава. С обзиром да само устав, односно акт промене устава не може да буде предмет уставној контроли, уставни закон подлеже оцени уставности, као и други закони, без обзира на своју специфичну правну природу. На то упућује и одредба члана 119. Устава Републике Србије према којој целокупни систем правних прописа мора да буде у складу са уставом, што значи да и уставни закон, као део тог система, подлеже оцени уставности у оквиру надлежности Уставног суда у смислу члана 125. Устава Републике Србије.“ У погледу решења која су била садржана

28 В. ставове Уставног суда, Пречишћени текст од априла 2009. године, стр. 39.

29 У даљем тексту овог става Уставног суда истиче се да ће „захтеве за оцену уставности одредби Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, Уставни суд одбацивати с позивом на члан 125. Устава Републике Србије“, и да ће законе и друге опште правне акте, који су донети на основу и ради примене одредби Уставног закона, Уставни суд оцењивати у односу на одговарајуће одредбе Устава Републике Србије.

30 В. збирку одлука и решења Савезног уставног суда од 1996.

31 В. збирку одлука и решења Савезног уставног суда од 1996.

у Уставу Републике Србије од 1990. године, а у односу на која је Уставни суд доносио цитиране одлуке, важно је подсетити се на следеће чињенице: чланом 134. Устава било је утврђено да се за спровођење промене Устава доноси уставни закон, који доноси Народна скупштина двотрећинском већином од укупног броја народних посланика, да овај закон проглашава Народна скупштина и да он ступа на снагу истовремено с променом Устава. Из приказане садржине јединих одредаба Устава Републике Србије од 1990. у којима се помињао уставни закон, произлази да је поступак предвиђен за доношење овог акта за спровођење промене Устава лакши од поступка који је предвиђен за доношење новог или промену важећег Устава³². Како је уставни закон донет по поступку који је био посебно уређен Уставом и који се разликовао од поступка за доношење Устава, будући да је био знатно једноставнији, и како се својом садржином, коју је опредељивао циљ његовог доношења, а то је спровођење промене Устава, могао односити само на питања везана за спровођење Устава, лако се могао извести закључак да је уставни закон спроведбени акт који ни у формалном ни у материјалном смислу не представља уставни акт. Доношење оваквог закључка учинило би одлучивање Уставног суда о успостављању надлежности оцене уставности уставног закона као спроведбеног акта сасвим једноставним.

Како ствари стоје данас у погледу односа Уставног суда према уставном закону за спровођење Устава? Најкраће, Уставни суд је одлучио да остане при ставу Суда донетом 9. марта 1995. године, у време важења Устава Републике Србије од 1990. Овакво своје опредељење Уставни суд је засновао на констатацији да Устав од 2006. године, у члану 167, којим је уређена надлежност Уставног суда, једнако као и Устав од 1990. године (члан 125), *не утврђује уставни закон као акт који подлеже уставно-судској контроли*. Полазећи од тога да одредбама члана 167. Устава није утврђена надлежност Суда да оцењује сагласност уставног закона са Уставом, као и да према ставу Суда Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије има карактер прелазних уставних одредаба, Уставни суд је закључио да није надлежан за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Закључком, који је донео на својој седници од 7. јула 2011. године, Уставни суд је одбацио све предлоге и иницијативе којима је тражена оцена уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије³³. Из приказаног дела образ-

32 Уставом Републике Србије био је предвиђен изузетно сложен поступак промене Устава, чија је свакако најзахтевнија фаза био републички референдум без чијег одржавања се акт о промени било ког дела Устава није могао сматрати коначно усвојеним и на коме је требало остварити сагласност више од половине укупног броја бирача (члан 132. и 133. Устава). Изостанак само ове фазе у поступку доношења уставног закона за спровођење промене Устава довољан је аргумент да је уставни закон доношен по знатно лакшем поступку од оног по коме се доносио и мењао сам Устав.

33 Уставном суду поднето је више предлога (30 посланика Народне скупштине, окружни судови у Прокуљу, Лесковцу и Шапцу, Општински суд у Куршумлији), за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговори-

ложења овакве одлуке Суда произлази да је основна тачка ослонца за њено доношење била чињеница да одредбама Устава којима је уређена надлежност Уставног суда није предвиђено одлучивање о сагласности уставног закона са Уставом. При том се Уставни суд у свом образложењу није осврнуо, још мање позвао, на члан 194. Устава, у коме се каже да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије, и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (чл. 194, ст. 1, 2 и 3). Да је тако поступио, Уставни суд би морао закључити да би и уставни закон морао бити подведен под појам „сви закони и други општи акти“, те би и његова сагласност са уставом морала бити сматрана обавезном, из чега би ваљало закључити да би оцену те сагласности, за случај да она буде оспорена, морао извршити Уставни суд. У праву је Уставни суд кад констатује да се у поменутом чл. 167, ст. 1. каже да Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, а да се уставни закон као „закон посебне врсте“ изричито не помиње. Међутим, овде Уставни суд, како то истиче Чавошки, „није приметио да је у овом контексту реч закон употребљена као *родни* појам који обухвата *све врсте закона*. Како је, пак, уставни закон *закон*, а не *устав*, и он би се морао подвести под овај родни појам, што би значило да је Уставни суд надлежан и за испитивање уставности уставних закона“³⁴.

Тако, примера ради, поступа Уставни суд Републике Хрватске у односу на уставне законе који се доносе и важе у Републици Хрватској. О томе сведочи не само Одлука овога Суда коју смо већ навели, него и једна од сасвим нових одлука – број: U-I-3786/2010, U-I-3553/2011, од 29. јула 2011. године, која се односи на оцену сагласности са Уставом Републике Хрватске, Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона о правима националних мањина (*Narodne novine*, бр. 80/10). У опширном образложењу ове Одлуке, у делу којим се говори о „надлежности Уставног суда за оцену Уставног закона о изменама и допунама Уставног закона о правима националних мањина“, између осталог, стоји да је наведени закон „органски закон који се доноси двотрећинском већином гласова свих заступника“ и да „независно од свог назива“ ни основни Уставни закон који се оспорава ни Уставни закон о изменама и допунама тог Уставног закона „немају снагу Устава, јер се не доносе и не мењају у поступку у коме се доноси и мења Устав“. У тексту који следи

ма одредаба чл. 99, ст. 1, чл. 100. и 101. Закона о судијама (*Службени гласник РС*, бр. 116/08, 58/09 и 104/09). Том приликом оспорена је уставност чл. 7, ст. 2. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, којим је прописано да ће се избор судија и председника осталих судова извршити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства. Тако је, у суштини, повод за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава била спроведена реформа правосуђа, која се, као „роман-река“, јавља пред Уставним судом у бројним предметима већ више од две године. Јавности, стручној и општој, добро је познат став Уставног суда изречен у досадашњим одлукама о реформским законима који су послужили као нормативни оквир изведених захвата у правосуђу Србије.

34 Чавошки, К., „Уставни закон као спроведбени закон...“ стр. 87–88.

понавља се образложење да „чињеница да се неки закони називају уставним не мења правну природу закона, не чини их правно другачијим од онога што они по Уставу и по свом садржају јесу, а Уставни суд их не оцењује по њиховом имену него по њиховој природи“, те је Уставни суд надлежан за оцену сагласности са Уставом наведеног Уставног закона и Уставног закона којим се основни закон мења и допуњава. Како Устав Републике Хрватске, у члану 128, уређује да Уставни суд одлучује о сагласности закона са Уставом и о сагласности других прописа са Уставом и законом, Уставни суд очигледно сматра да је овом уставном одредбом обухваћена и оцена закона који се доносе по поступку сложенијем од оног којим се доносе сви остали закони, тзв. уставни закони и органски закони, осим уставних закона, који се доносе по поступку једнаком оном којим се мења или доноси нови устав, те је у приказаном случају успоставио своју надлежност и приступио оцени овог Уставног закона.

Где треба тражити разлоге за приказано поступање Уставног суда Републике Србије? У питању је најеминентнија институција којој је Уставом поверено чување Устава и заштита људских и мањинских права и слобода. У њој су, како Устав захтева, истакнути правници (чл. 172, ст. 5), чије би правничке каријере требало да гарантују одлично познавање Устава и целокупног правног система и, више од тога, несумњиву способност да у сваком уставном спору који се пред њима нађе, донесу одлуку која је, будући „коначна, извршна и општеобавезујућа“ (чл. 166, ст. 2. Устава СР), неспорна потврда свих ових чињеница. Зато је тешко разлоге оваквог поступања, у смислу начина разумевања надлежности Уставног суда у односу на оспорени Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије и опредељење за донети Закључак, сагледавати на овом трагу. Друга, и једина преостала могућност лежи у оној добро познатој чињеници, на коју упозорава Leibholz, да се уставни суд увек налази на „пресеку права и политике“. Није у питању оптужба, реч је о констатацији која у деловању свакога суда који штити уставност и законитост представља до сада регистровану неминовност. У мери у којој је устав, који представља мерило уставног суда, политички акт, и сам поступак уставног судовања одликује се димензијом политичког. Од времена у коме се Kelsen борио против силе аргумената својих опонената у погледу идеје о успостављању уставног судства, мало шта се суштински променило. Суштина је у битном превладавању права над политиком, у чврстом и истрајном отпору према снази актуелне политике која том својом силином може потрти право и од „самосталног и независног државног органа“, какав је, по великој идеји с почетка XX столећа и по слову Устава Републике Србије, Уставни суд, начинити политизовани инструмент реализације политичких наука, и тиме поред потирања права поништити и саму институцију уставног судства. Извор потребне чврстине и истрајности мора бити знање достојно институције каква је Уставни суд, морална стаменост и професионална част.

Olivera Vučić, PhD

Professor of Law University of Belgrade, Faculty of Law

CONSTITUTIONAL LAW'S CONSTITUTIONALITY

When should Constitutional Court decide on constitutional law's constitutionality?

Summary

The Constitutional Law represents a special sort of act which had different meanings in former socialist Yugoslavia. One of these is related to the FPRY's Constitutional Law of 1953, which, being adopted under the procedure for the adoption and amendment of the constitution and regulating the particular constitutional materia, represented the constitution itself. Second type of constitutional laws, which is known both by the socialist constitutionalism and that established after the fall of socialism, in the first place by the Serbian Constitution of 1990 and followed later by the actual Constitution of 2006, are the implementing laws which are adopted, as the constitutional creators themselves regulate, under the different procedure from that designed for the constitutional amendment and which contents are defined by their aim, which is the implementation of the constitutional amendment. As for the nature of these acts, constitutional doctrine is unanimous – their legal force is of lesser value than the constitution. One open question is the relation of the constitutional court to the constitutional law. The Constitutional court refuses to establish its jurisdiction to revise the constitutionality of laws and other general acts over the constitutional law itself, basing this position on the fact that the Constitution of the Republic of Serbia does not explicitly acknowledge this jurisdiction.

Key words: *Constitutional law. Implementing law. Constitutional court. Revision of constitutional law's constitutionality.*