

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 2

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2012

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-416-5

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. 2 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 350 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 978-86-7630-416-5

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 195465740

Доц. др Марко Станковић*

ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О УСТАВНОМ СУДУ – КРИТИЧКИ ПОГЛЕД

Апстракт

Устав Републике Србије од 2006. године у највећој мери је преузео решења свој претходника, Устава од 1990. године. Једна од области у које је унесено највише нових решења јесте област организације и надлежности Уставног суда Републике Србије. Јурисдикција Уставног суда је значајно проширена, због чега је број његових судија повећан са девет на 15. Повећање броја судија се, међушим, показало као недовољно да би Уставни суд ефикасно вршио све функције које су му поверене Уставом, због чега је законодавац крајем 2011. године посејао за новим решењем чији је циљ повећање ефикасности рада Уставног суда. Осим поскупљења пре Уставним судом, који су несумњиво били главна мена законодавца, изменама и допунама Закона о Уставном суду предвиђена су нова решења и у области основних одредаба о Уставном суду, његовој унутрашњој уређења, као и избора, именовања, прелиминарна дужности и положаја судија Уставног суда.

Кључне речи: Закон о Уставном суду. Уставни суд. Контрола уставности и законитости. Уставна жалба. Устав Србије од 2006.

1. Уставносудска функција је државна функција која је настала пре нешто више од два века у Сједињеним Америчким Државама, а уставни суд је као посебан државни орган, специјализован за вршење контроле уставности и законитости, први пут је установљен у Аустрији пре нешто мање од једног столећа. Своју коначну satisfакцију у свету, институција специјализованог уставног суда стекла је тек половином прошлог века, након што је конституционализована у послератној Савезној Републици Немачкој 1949. године. Недељу после тога, 1963. године, бивша Социјалистичка Федеративна Република Југославија постала је прва социјалистичка држава у свету која је увела уставно судство. То је био још један у низу југословенских уставних експеримената јер је уставно судство требало да пронађе своје место у скупштинском систему

* Др Марко Станковић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* (179059), који подржава Министарство науке Републике Србије.

власти, који је био утемељен на начелу јединства, а не поделе власти. СФР Југославија је, попут СР Немачке, уважила федерално начело у организацији уставног судства јер је, осим федералног Уставног суда, предвидела и постојање уставних судова федералних јединица, па је и Социјалистичка Република Србија, као једна од њих, добила свој уставни суд. Уставни суд Србије установљен је Уставом Социјалистичке Републике Србије од 9. априла 1963. године, као самостални орган Републике, који обезбеђује заштиту уставности и законитости на основу устава у оквиру својих уставом утврђених права и дужности. Законом о Уставном суду Србије, који је проглашен 25. децембра 1963. године, ближе су одређени надлежност и поступак пред Уставним судом Србије и правно дејство његових одлука. Од тада па до данас, Уставни суд Србије непрекидно постоји безмало пола века, али су његов положај, надлежности и организациона начела више пута мењани јер је у међувремену Србија имала четири устава (од 1963, 1974, 1990. и 2006. године).

2. Устав Републике Србије од 2006. године уредио је већину института на истовестан или веома сличан начин као Устав од 1990. године, уневши врло мало потпуно нових, оригиналних уставних решења.¹⁸ Једна од области *materiae constitutionis* које су највише иновираније јесте положај Уставног суда, његов састав и надлежности. Број судија Уставног суда Србије повећан је са девет на 15, а оправдање за то може се пронаћи у једној његовој новој уставној надлежности – да одлучује о уставним жалбама. На потпуно нов начин у односу на Устав од 1990. године уређено је и питање избора односно именовања судија, при чему је као узор послужило италијанско решење, које у основи има трипартитну поделу власти (на законодавну, извршну и судску): по пет судија бирају односно именују носиоци сваке од три гране државне власти¹⁹ – Народна скупштина, председник Републике и општа седница Врховног касационог суда.²⁰ Устав је дефинисао и услове које мора испуњавати кандидат за функцију судије Уставног суда: он се бира односно именује

18 „Устав Србије од 2006. године задржао је схему државних органа из Устава Србије од 1990, проширујући је новим државним органима, чему је разлог промењен државни статус Србије (Војска Србије), јачање институционалне мреже заштите људских и мањинских права у њој (Заштитник грађана), снажнија гаранција судијске и тужилачке независности (Високи савет судства и Државно веће тужилаца) и успостављање државне контроле над потрошњом буџетских средстава (Државна ревизорска институција).” (Ратко Марковић, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године”, *Анали Правној факултету у Београду*, година LV, 2/2007, 21).

19 „Уставни суд се састоји од петнаест судија у чијем избору три власти учествују равноправно.” (Оливера Вучић, „Пет година после – примена устава, поштовање устава – », *Зборник радова Правној факултету у Нишу и Правној факултету у Крагујевцу*, тематски број *Устав Републике Србије – њен једина година после (2006–2011)*, Ниш 2011, 50.

20 „Устав је изукрштао улоге органа који предлаже кандидате за избор и органа који их бира (именује), кад је реч о легислативном и егзекутивном органу, пошто се у вишестраначком систему легислатива (парламент) и егзекутива (шеф државе) конституишу на основу мерила страначке припадности.” (Р. Марковић, 2007, 25)

из реда из реда истакнутих правника, с најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци. Према Уставу од 1990. године функција судије Уставног суда је била стална, док је Уставом од 2006. године предвиђен временски ограничен мандат у трајању од девет година, при чему судија може вршити ту функцију у највише два мандата.

Надлежности Уставног суда су, с друге стране, значајно проширене у односу на оне које је имао према Уставу од 1990. године. У домену опште нормативне контроле новину представља институт претходне (превентивне) контроле уставности закона, пре његовог ступања на снагу, за шта је као узор вероватно послужио поступак пред француским Уставним саветом. Друга значајна новина у вези са надлежностима Уставног суда, вероватно и најзначајнију, јесте институт уставне жалбе, који није био предвиђен Уставом Србије од 1990. године (али јесте Уставом СР Југославије од 1992. године). Ова надлежност је, показало се у пракси, у највећој мери довела до оптерећености Уставног суда. Осим уставне жалбе, постоје и посебне жалбе предвиђене Уставом, чија је употреба дозвољена у пет конкретних ситуација које Устав предвиђа. Треће проширење надлежности Уставног суда је непосредна последица промењене концепције одговорности председника Републике, кога Народна скупштина може да разреши због повреде Устава (док га је према Уставу од 1990. године могло опозвати бирачко тело). Да би двотрећинска већина у Народној скупштини могла да разреши шефа државе Уставни суд претходно треба да утврди да је овај повредио Устав. Остале надлежности Уставног суда Србије (решавање сукоба надлежности између државних, покрајинских и локалних органа, изборни спорови, као и забрана рада политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана и верских заједница) у начелу су истоветно уређене као што су биле и за време важења Устава од 1990. године.

3. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07) донет је 2007. године. Овај закон је, у складу са уставним овлашћењем (члан 175. став 3. Устава), регулисао унутрашње уређење Уставног суда, поступке пред Уставним судом и правно дејство његових одлука. Према да су приликом редиговања овог закона били ангажовани и еминентни стручњаци, поједина његова решења су од почетка била критикована.²¹ Законодавац је, притом, на неким местима прекорачио своје надлежности. Добар пример таквог прекорачења је одредба члана 82. Закона којим се уређују услови за подношење уставне жалбе, а који предвиђа да се уставна жалба може изјавити и ако нису исцрпљена сва друга правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.²² Но, „дописивање” устава у области уставног судства је, иако штетна, уобичајена пракса и у упоредним уставним системима,

21 Р. Марковић, 2007, 44.

22 „(...) Конституисањем могућности за изјављивање уставне жалбе због повреде овог људског права (права на суђење у разумном року, *џрим. М. С.*) ‘преко реда’, значајна је законска модификација уставне жалбе, која је уставни институт, па се тиме

а вероватно као најбоља илустрација за то може послужити немачки законодавац, који је свесно усвојио решење које је било у супротности са намерама уставотворца управо у вези са уставном жалбом. Наиме, немачки уставописци су првобитно одлучно одбацили предлог да се грађанима омогући право да се директно обрате Уставном суду ради заштите уставом гарантованих права, што је било у складу са праксом Вајмарске Немачке и предратне Аустрије. Међутим, Закон о Савезном уставном суду од 1951. године је упркос томе предвидео институт уставне жалбе, да би он био конституционализован тек 1969. године.²³

У току примене Закона о Уставном суду појавили су се очигледни проблеми у раду тог суда, који се превасходно односе на преоптерећеност Уставног суда, пре свега због великог броја поднетих уставних жалби, али и због „наслеђених” предмета бившег Суда Србије и Црне Горе. Изворна верзија Закона о Уставном суду није омогућавала Уставном суду да одређене процесне ствари решава на други начин осим на седници свих судија, што је, уз његов широко постављен делокруг, довело до ситуације да Уставни суд није био у могућности да на ефикасан начин поступа у предметима опште нормативне контроле, али ни у поступцима по уставним жалбама.

Из наведених разлога, предложене су измене и допуне Закона о Уставном суду, које се односе на организацију Уставног суда, на поједине процесне одредбе и начин одлучивања Уставног суда. Према речима предлагача измена и допуна закона, предложеним изменама и допунама требало би да се створе законске претпоставке за ефикаснији рад Уставног суда и да се ојача његова самосталност и независност, „а све у циљу извршавања Уставом утврђених надлежности Уставног суда, које се пре свега односе на заштиту уставности и законитости и заштиту људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом”. Закон о изменама и допунама Закона о Уставном суду ступио је на снагу почетком 2012. године. Питање је, међутим, да ли ће тако модификован Закон о Уставном суду побољшати његов рад у довољној мери. Све учињене измене и допуне могу се углавном разврстати у следећих пет група: 1) положај судија Уставног суда; 2) унутрашња организација Суда; 3) финансијске одредбе; 4) поступци пред Уставним судом и 5) одлуке Уставног суда.

4. Прва група измена и допуна Закона тиче се избора, именовања, престанка дужности и положаја судија Уставног суда. Закон је допуњен два новим одредбама којима се ближе регулише престанак судијске функције услед испуњења услова за старосну пензију (чл. 14). Првом се констатује оно што се раније подразумевало – да судији Уставног суда престаје дужност испуњењем општих услова за старосну пензију. Другом одредбом је, међутим, уведена једна значајна и, на први поглед, ко-

отвара питање уставности ове законске одредбе.” (Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2012, 550)

23 Опширније: Марко Станковић, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд 2010, 131–132.

рисна могућност продужетка судијске функције упркос испуњењу тих услова. Уставни суд, наиме, може, због рада на започетим предметима, судији продужити радни век до окончања предмета на којима је био ангажован, а најдуже до истека времена на које је изабран, односно именован, уз његову сагласност (чл. 14. ст. 2). У вези с овом одредбом се, међутим, постављају два битна питања. Пре свега, према новом решењу Уставни суд има дискреционо право да одлучује хоће ли неке од судија продужити радни век, што је, када се узме у обзир начин избора односно именовања судија Уставног суда, донекле спорно. Исправније би можда било да радни век судије, на предлог Уставног суда и уз сагласност судије који је испунио услове за старосну пензију, то ипак учини орган који је изабрао или именован тог судију (Народна скупштина, председник Републике или Врховни касациони суд). Осим тога, јавља се дилема да ли судија којем је продужен радни век може радити искључиво на започетим предметима или може бити ангажован и на новим предметима. Уколико се прихвати прво тумачење, што може да произађе из дикције наведене законске одредбе, питање је колико би рад Уставног суда био мање ефикасан уколико би он у свом саставу у једном моменту имао више судија којима је продужен радни век и који због тога не могу радити на новим предметима. У том случају фактички окрњеног састава, остале судије би неминовно морале да се ангажују више него што би то био случај у „нормалним” околностима, што је дијаметрално супротно намери законодавца приликом усвајања најновијих измена и допуна закона јер су оне највише правдане потребом да се рад Уставног суда учини ефикаснијим.²⁴ Стога ће будућа пракса Уставног суда у вези са продужењем радног века судија показати колико је нова законска могућност заиста целисходна.

Осим тога, интервенцијом законодавца је омогућено судијама Уставног суда да се, после престанка дужности судије Уставног суда, врате на радно место или другу функцију коју су обављали пре ступања на

24 Предложена верзија Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду садржала је још једну допуну члана 14. Закона, која је требало да пропише шта чини основ за обрачун висине старосне пензије судије Уставног суда. Предложени став 6. овог члана је гласио: „Пензијски основ за обрачун висине старосне пензије судије Уставног суда чини месечни износ плате без пореза и доприноса, који судији припада за пуно радно време у месецу у којем му престаје дужност.” Овај предлог, међутим, није усвојен, али изазвао је и бурне реакције у јавности (погледати, на пример, текст у „Блицу” под насловом „Судије шокиране предлогом закона о Уставном суду”, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/297596/Sudije-sokirane-predlogom-zakona-o-Ustavnom-sudu>, 23. децембар 2011). Скупштински одбор за правосуђе и управу предложио је амандман на овај предлог, којим је брисана могућност да за судије Уставног суда пензијски основ за обрачун висине пензије буде износ плате без пореза и доприноса коју су имали у месецу у коме им је престала дужност. У образложењу одбора наведено је да решење предложено у закону није у складу са законом којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање. То је, иначе, био један од ретких амандмана са којим су се сложили и посланици владајуће већине и опозициони посланици (опширније о томе видети: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1014020/Poslanici+o+Ustavnom+sudu.html>, 23. новембар 2011).

дужност судије, чиме се учвршћује самосталност и независност судије Уставног суда (чл. 21). Ово решење је непосредна последица временски ограниченог мандата судије Уставног суда и правила о неспојивости те функције са другим функцијама и професионалним делатностима, осим „професуре” на правном факултету, па је добро што је добила снагу изричите законске одредбе.

5. Правила о унутрашњој организацији Уставног суда су унеколико допуњена у односу на изворну верзију Закона о Уставном суду. Сфере унутрашње организације Суда које су иновирани веома су разнородне – начин доношења пословника о раду, јавност рада, одржавање различитих облика рада ван седишта Суда и радни односи запослених у Суду.

Оригинални текст Закона предвиђао је да Уставни суд „има” пословник о раду, којим се ближе прописују организација, начин и јавност рада и поступак пред Уставним судом, као и да се тај пословник објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”. Нова одредба Закона каже да „Уставни суд, већином гласова свих судија, доноси Пословник о раду, којим се ближе уређују организација, начин рада и поступања Уставног суда” (чл. 10). У важећем решењу, дакле, прецизира се да Уставни суд сам доноси пословник о свом раду, што је додуше и раније у пракси био случај, и одређује којом већином то чини, док је одредба о објављивању тог пословника у „Службеном гласнику” изостављена. Остаје нејасно због чега је у образложењу овлашћеног предлагача Закона наведено да се овом изменом уводи „значајна новина у рад Уставног суда”, с обзиром на то да се у вези са доношењем пословника практично ништа не мења, премда је ново решење за нијансу боље формулисано од претходног.

Треба поменути и да се, према новом законском решењу (чл. 3. ст. 2), јавност рада Уставног суда обезбеђује објављивањем одлука Уставног суда, објављивањем саопштења са седница на интернет страници Уставног суда, одржавањем јавне расправе и расправе у поступку пред Уставним судом, давањем саопштења средствима јавног информисања, одржавањем конференција за медије и на други начин. Новине у односу на првобитно решење представља објављивање саопштења са седница на интернет страници Уставног суда и одржавање конференција за медије, што се и према ранијој верзији ове законске одредбе могло подвести под правни стандард „и на други начин”. У овом случају се, дакле, ради о минималном прецизирању постојеће законске одредбе, које и није било нужно, али је корисно и оправдано када се имају у виду технолошке иновације савременог доба (а пре свега широка употреба интернета).

У измењеној и допуњеној верзији Закона изричито је предвиђена и могућност да се јавне расправе, седнице и други облици рада Уставног суда могу, по одлуци Уставног суда, одржати и изван његовог седишта у Београду (чл. 22), што може бити корисно, али у веома ретким случајевима.

Коначно, према новој верзији Закона омогућено је да се Законом о Уставном суду могу и другачије уредити радни односи запослених у Уставном суду у односу на опште прописе који уређују радне односе државних службеника и намештеника, а имајући у виду специфичности Уставног суда у односу на друге државне органе (чл. 27). Стога је Закон о Уставном суду допуњен и новим одредбама (чл. 27а–27ђ), којима су на посебан начин уређена нека питања везана за радне односе запослених у стручној служби суда, при чему се водило рачуна о „специфичности и сложености послова који се обављају у тој служби”. Тим одредбама је установљена могућност одређивања положаја у стручној служби, прописани посебни услови за напредовање државних службеника запослених у стручној служби, као и могућност увећања коефицијената за обрачун њихових плата и додатно образовање о трошку Уставног суда. Поставља се, међутим, питање да ли је положај службеника и намештеника у Уставном суду у толикој мери особен у односу на „обичне” државне службенике и намештенике да је било неопходно њихово регулисање на посебан начин.²⁵

6. Велика пажња законодавца била је усмерена на финансијску независност Уставног суда, и то како Уставног суда као институције, с једне стране, тако и судија Уставног суда, с друге стране. Пре свега, ради очувања самосталности и независности Уставног суда као институције, прописано је да Влада не може без сагласности председника Уставног суда обуставити, одложити или ограничити извршење буџетских средстава опредељених за рад Уставног суда (чл. 28), чиме је значајно смањен утицај извршне власти на буџет суда. Даље, Закон о Уставном суду је допуњен новим одредбама (чл. 28а и 28б), којима се утврђује поступак за припрему предлога буџета суда и начин вршења контроле трошења буџетских средстава одређених за његов рад. Нова решења усвојена су са циљем да повећају самосталност Уставног суда у поступку предлагања потребних буџетских средстава за рад Суда, као и да додатно ограниче утицај егzekутиве у вези са обимом буџетских средстава потребних за рад Суда.

С друге стране, Закон је допуњен и новим одредбама које ближе уређују висину зараде судија Уставног суда (чл. 20а). Предвиђено је да „плата судије Уставног суда одговара положају и надлежностима Уставног суда и одговорности судије за обављање дужности и представља једну од гаранција његове независности у заштити уставности и законитости и људских и мањинских права и слобода”. Изричито је прописано да се основица за обрачун и исплату плата председника и судија Уставног суда утврђује Законом о буџету Републике Србије (чл. 20а. ст. 4). На овај начин се, према речима овлашћеног предлагача измена и допуна, постиже већа самосталност судија Уставног суда будући да су елементи за обрачун и исплату плата судија Уставног суда одређени искључиво законом, и то Законом о Уставном суду и Законом о буџету

25 На то питање би одговор требало да дају стручњаци за радно и социјално право.

Републике Србије. Предложеним решењем се онемогућава одлучивање Владе о платама судија Уставног суда, будући да је према ранијим законским решењима Влада закључком утврђивала основицу за исплату судијских плата. Осим тога, предвиђено је увећање плате судија Уставног суда за 10% за свако упражњено судијско место, што одговара повећаном оптерећењу судија Уставног суда у случају да нису попуњена сва судијска места, а утврђен је и начин остваривања накнаде судије Уставног суда који је истовремено и професор правног факултета, што су све корисне законске новине.

7. Поступци пред Уставним судом су без икакве сумње били главна мета законодавца приликом усвајања нових измена и допуна. Измењене су и допуњене одредбе Закона које регулишу претходни поступак, уведени су нови облици рада Уставног суда (велика и мала већа), прецизиран је садржај појединих поднесака, а уведене су новине и у поступке по уставним жалбама и тзв. посебним жалбама (судија, јавних тужилаца и њихових заменика, као и кандидата за народне посланике чији мандат није верификован).

Извесне новине уведене су у претходни поступак пред Уставним судом. Раније је било предвиђено да се у поступку пред Уставним судом одређује судија известилац, у складу са пословником (чл. 35). Након најновијих измена и допуна Закона предвиђена је и могућност, додуше изузетна, да председник Уставног суда одреди једног или више судија Уставног суда који ће заједно са судијом известиоцем спровести претходни поступак и припремити заједнички предлог акта о коме одлучује Уставни суд, када је то неопходно због сложености уставноправних питања која су предмет поступка пред Уставним судом. Текст Закона је допуњен и новом одредбом којом се прецизирају овлашћења судије известиоца и стручне службе Уставног суда у претходном поступку (чл. 35а).

Листа случајева у којима Уставни суд одбацује поднесак којим се иницира или покреће поступак пред Уставним судом допуњена је са три нова случаја када се поднесак одбацује. То су случајеви када је поднесак анониман, када Уставни суд утврди да је поднесак очигледно неоснован и ако утврди да се поднеском злоупотребљава право (чл. 36). Последње две могућности су, правно посматрано, спорне. Одбацивање поднеска би требало, наиме, да буде правна последица када надлежни орган, у овом случају Уставни суд, утврди да поднесак има неки формални недостатак – неблагоприятност, неуредност или непостојање активне страначке легитимације. У таквим случајевима Уставни суд не улази у меритум, не бави се суштинским, већ формалним питањима. Очигледна неоснованост и злоупотреба права су случајеви одбацивања поднеска у којима Уставни суд мора да се упусти у испитивање садржине. Према да је *ratio* таквог решења вероватно била ефикасност и економичност поступка, делује да је допуна овог члана корак уназад у односу на претходно решење, јер начела ефикасности и економичности поступка не смеју да имају првенство над начелима заштите права грађана и материјалне истине.

Нови облици рада Уставног суда представљају вероватно најзначајнију новину у његовом уређењу и главни разлог због којег је Закон о Уставном суду мењан и допуњаван. Новим законским решењем је предвиђено да Уставни суд одлучује на седници Уставног суда, седници великог већа и седници малог већа (чл. 42). Подела Уставног суда на већа је чест случај у упоредном праву, а добре примере за такав вид организације представљају немачки Савезни уставни суд и Уставни суд Руске Федерације, који имају по два већа. У наведеним државама, међутим, таква организација уставног судства је изричито предвиђена уставом, има статус уставне материје. Поделу нашег Уставног суда на велика и мала већа Устав не познаје већ је уводи законодавац, који је у овом случају узео за себе велику слободу да из темеља промени унутрашњу организацију Уставног суда. Нови облици рада суда засновани су на уставној одредби према којој се уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређују законом (чл. 175. ст. 3. Устава). Увођење нових облика рада Уставног суда требало би да допринесе ефикаснијем одлучивању Уставног суда, нарочито када је у питању доношење одлука процесне природе и одлучивање у поступку по уставним жалбама.

Ради прецизирања надлежности, састава и начина рада и одлучивања на седници Уставног суда и седницама великог и малог већа, Закон о Уставном суду је допуњен мноштвом нових одредаба (чл. 42а–42г). Предвиђено је да се на седници Уставног суда, коју чине све судије Уставног суда, доносе најважније одлуке из надлежности Уставног суда, као што су мериторне одлуке у поступку оцене уставности и законитости, одлуке у поступку забране политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице и одлуке у поступку поводом повреде Устава од председника Републике (чл. 42а). Затим су прописани случајеви када одлучује велико веће, а то је одлучивање у оним поступцима у којима није надлежна седница Уставног суда, као и доношење решења процесног карактера (чл. 42б).²⁶ Овлашћења великог

26 Уставни суд на седници великог већа одлуком: 1) одређује начин отклањања последица које су настале услед примене општег акта који није у сагласности с Уставом или законом; 2) одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова; 3) одлучује о уставној жалби; 4) одлучује о жалби органа аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у поступку ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе; 5) одлучује у поступку по жалби судија на одлуку о престанку функције и друге одлуке Високог савета судства; 6) одлучује у поступку по жалби јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на одлуку о престанку функције. Осим тога, Уставни суд на седници великог већа решењем: 1) покреће поступак за утврђивање неуставности, незаконитости или несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором; 2) решава о сукобу надлежности између државних и других органа, у складу са Уставом; 3) обуставља извршење појединачног акта, односно радње и укида меру обуставе или одбацује захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње; 4) одлаже ступање на снагу одлуке органа аутономне покрајине;

већа су, као што се може видети, веома бројна и значајна, што би требало да допринесе повећању ефикасности рада Уставног суда. На седници великог већа одлуке, односно решења доносе се једногласно, а ако се не постигне сагласност, о предмету одлучује седница Уставног суда. Уставни суд има два велика већа, а председник Уставног суда одређује састав великог већа годишњим распоредом послова Уставног суда. Велика већа чине председник Уставног суда и седам судија. С обзиром на то да велика већа броје по осам чланова, што је више од половине укупног броја судија Уставног суда, као и да одлуке доносе једногласно, ипак се мора казати да одредба Устава према којој Уставни суд одлучује већином гласова свих својих чланова таквим решењем формално није прекршена, али је јасно и да оне судије које нису чланови већа које одлучује немају могућност да искажу свој став о предмету уставног спора који решава велико веће, што вероватно није била намера уставотворца када је прописивао организацију Уставног суда. На крају, прописано је да мало веће решава питања процесне природе – доноси решење којим одбацује уставну жалбу ако нису испуњене процесне претпоставке и закључке процесног карактера (чл. 42в).²⁷ Као и код великог већа, и на седници малог већа закључци се доносе једногласно, а ако се не постигне сагласност, о предмету из надлежности тог већа одлучује велико веће. Мала већа се састоје од троје судија Уставног суда од којих је један председник већа. Број малих већа одређује се одлуком Уставног суда, а председник Уставног суда одређује председника и чланове малог већа годишњим распоредом послова Уставног суда.²⁸

Према речима овлашћеног предлагача измена и допуна, „на овај начин је омогућено ефикасније поступање Уставног суда са једне стране, а са друге стране су испоштоване одредбе члана 175. Устава које утврђују начин одлучивања Уставног суда”. Одредбе наведеног члана Устава, нажалост, нису у потпуности „испоштоване” приликом усвајања нових решења. Најочигледнији случај неуставности представља одредба члана 42а, чијим се ставом 1. тачка 3. прописује да Уставни суд на седници Уставног суда, коју чине све судије Уставног суда, „покреће поступак за

5) одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости у случају кад Уставни суд нађе да је иницијатива неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности или законитости, иницијативу ће решењем одбаци-ти; 6) одређује начин извршења одлуке или решења Уставног суда; 7) обуставља поступак у одређеним случајевима (случајеви из чл. 57, 88. и 97. Закона); 8) одбацује захтев за оцењивање уставности или законитости општег акта о коме је већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднетих доказа не произилази да има основа за поновно одлучивање. Коначно, Уставни суд на седници великог већа одлучује ако није постигнута једногласност у одлучивању малог већа.

27 Уставни суд на седници малог већа решењем одбацује уставну жалбу ако нису испуњене процесне претпоставке и доноси закључке у 11 случајева који су предвиђени чланом 47. Закона.

28 Изменама Закона је предвиђено и да Уставни суд, као стална радна тела, осим комисија, може образовати и одборе (члан 43).

утврђивање неуставности или незаконитости општег акта, по сопственој иницијативи”, док се у ставу 2. истог члана каже да се „на седници Уставног суда одлуке (се) доносе већином гласова свих судија Уставног суда”. Ове одредбе су без икакве сумње неуставне јер Устав у члану 175. став 2. прописује да „одлуку да самостално покрене поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд доноси двотрећинском већином гласова свих судија”.

Новим решењима је прецизније прописан и садржај предлога за утврђивање неуставности или незаконитости, односно иницијатива за покретање поступка за оцену уставности или законитости (чл. 51. ст. 1). Наведена измена је учињена из разлога што је досадашњој пракси велики број поднесака, нарочито када је реч о иницијативама, био непотпун, што је доводило до одуговлачења поступака. Сада је, осим елемената који су се и раније захтевали (назив општег акта, назив и број службеног гласила у коме је објављен, ознака одредбе или одредаба општег акта чија се уставност или законитост оспорава, разлози оспоравања и други подаци од значаја за оцењивање уставности или законитости, предлог односно захтев како да се одлучи), предвиђено да поднесак мора да садржи и одредбе Устава, односно закона у односу на које се оспорава уставност или законитост општег акта, као и податке о подносиоцу и његов потпис.²⁹

Одређене измене извршене су и у уређењу института уставне жалбе. Прописано је да уставна жалба, осим елемената који су се раније захтевали (име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнака људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи, разлози жалбе и наводи у чему се састоји повреда или ускраћивање и потпис подносиоца уставне жалбе, односно лица коме је издато специјално пуномоћје за подношење уставне жалбе) обавезно мора садржати и „опредељени” захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, као и захтев за тражену материјалну, односно нематеријалну штету, како би Уставни суд уз одлуку о уставној жалби истовремено одлучио и о захтеву за штету (члан 85). У складу са тим, прецизирана је и одредба којом се уређују овлашћења Уставног суда у случају усвајања уставне жалбе, па је предвиђено да он може одредити начин правичног задовољења подносиоца жалбе. Осим тога, новина је и норма према којој се одлуком којом се усваја уставна жалба одлучује и о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне, односно нематеријалне штете, када је такав захтев постављен (члан 89). Због тога је брисана је одредба Закона (ранији члан 90) која је предвиђала Комисију за накнаду штете поводом одлуке Уставног суда о уставној жалби. Такво решење је веро-

29 Из истог разлога исправљен је члан 52. Закона о Уставном суду.

ватно инспирисано праксом Европског суда за људска права у Стразбуру, који приликом утврђивања повреде права истовремено утврђује и висину претрпљене штете.

Законодавац је отклонио још један пропуст који је постојао у изворној верзији Закона. У оригиналној верзији, наиме, није био прописан рок у којем се може изјавити посебна жалба у поступку за потврђивање мандата народних посланика (члан 79. став 1), а сада је предвиђено да жалбу на одлуку донету у вези са потврђивањем мандата народних посланика може поднети кандидат за народног посланика и подносилац предлога кандидата, у року од 48 часова од доношења одлуке. Делује да је прописани рок правилно одмерен, јер сви правни поступци који служе заштити бирачког права, без обзира на то пред којим се органом воде, треба да буду кратки и ефикасни како би се онемогућила евентуална опструкција рада Народне скупштине.

Конечно, последња група измена и допуна Закона тиче се поступака по жалби судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на одлуку о престанку функције. Стога је извршена интервенција правно-техничке природе којом је израз „разрешење” замењен изразом „престанак функције” (чл. 99–101). Осим тога, додата је и нова одредба (члан 102а) којом је прописано да се у поступку по жалби судије, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца сходно примењују одредбе Закона којима се уређује поступак по уставној жалби. На тај начин су додатно уређена правила поступка у поступку по жалби судије, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, с обзиром на то да ово питање није било прецизно уређено.

У вези са поступцима по уставним жалбама и посебним жалбама судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, у Закону о изменама и допунама Закона о Уставном суду предвиђен је изузетак од правила да свако лице може захтевати да му се омогући увид у списе предмета и да му се дозволи препис списка, у складу са законом који уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја (члан 4. став 1). У поступку по уставним жалбама и жалбама судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Уставни суд може одлучити да право увида у списе предмета имају само учесници у поступку. Могућност ограничавања права на увид у списе предмета који се односе на уставне жалбе и жалбе судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца уведена је, према речима предлагача закона, због „специфичности” ових поступака. Питање је, ипак, да ли је увођење овог изузетка било неопходно с обзиром на то да је у последњем ставу овог члана Закона и раније била предвиђена могућност искључења јавности ако постоје оправдани разлози за то.

8. Значајна пажња законодавца посвећена је и одлукама Уставног суда. Прво, прописан је још један случај када Уставни суд доноси одлуку, а то је када „одбија захтев за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта из иницијативе поводом које је донето решење о покретању

поступка”, чиме се попуњава правна празнина која је постојала у изворном тексту Закона о Уставном суду (члан 45. тачка 15). Затим, предвиђен је још један случај када Уставни суд одлучује решењем – Уставни суд решењем одлаже објављивање своје одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије” (члан 46. тачка 10). Даље, одређени су случајеви када Уставни суд одлучује закључком (укупно 11 случајева), што до сада није било детаљније уређено (члан 47). Дефинисани су и обавезни елементи одлука, решења и закључака Уставног суда – увод, изрека и образложење (члан 48), при чему је Уставном суду дато овлашћење да пословником може ближе уредити садржину тих обавезних елемената, с тим што образложење решења о одбацивању уставне жалбе, односно закључка може садржати само правни основ за доношење (члан 48. став 2).

Прецизирани су и случајеви када Уставни суд доноси решење о одбацивању иницијативе, односно одлуку о одбијању захтева за утврђивање неуставности или незаконитости акта (члан 53). Раније је било предвиђено да када Уставни суд „нађе да нема основа за покретање поступка поводом иницијативе, иницијативу неће прихватити”, при чему није било одређено у којој форми треба да буде изражено то „неприхватање”. Сада се предвиђају два случаја – кад Уставни суд нађе да је иницијатива неприхватљива јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности или законитости, иницијативу ће решењем одбацити (члан 53. став 2), а кад Уставни суд након спроведеног поступка оцени да захтев за утврђивање неуставности или незаконитости из иницијативе поводом које је покренут поступак није основан, донеће одлуку о његовом одбијању (члан 53. став 4). Новим решењем је, дакле, прецизирано да се иницијатива одбацује решењем, а одбија одлуком.

Предвиђена је и могућност да Уставни суд посебним решењем одложи објављивање своје одлуке о неуставности или незаконитости одређеног нормативног акта у „Службеном гласнику Републике Србије” за највише шест месеци како би се дала могућност доносиоцу акта који је оглашен неуставним или незаконитим да у том периоду изврши одговарајуће измене оспореног акта, чиме се спречава евентуално настајање правне празнине и штетних последица, које би могле да настану од дана објављивања одлуке Уставног суда (члан 58. ст. 4. и 5). Ово овлашћење Уставног суда је новина у Закону, премда доста подсећа на поступак укидања неуставних аката који је био предвиђен уставима од 1963. и 1974. године.³⁰ Суд би свакако требало да води рачуна о томе да мо-

30 У случајевима када би Уставни суд утврдио да одређени закон није у складу са Уставом, он је своју одлуку (тзв. „прву одлуку”) најпре морао да достави Скупштини, која је била дужна да у року од шест месеци усагласи закон са највишим општим правним актом (члан 410. Устава СР Србије од 1963). Тај рок је Уставни суд, на захтев Скупштине, могао да продужи за још најдуже шест месеци, да би, након истека остављеног рока, Уставни суд својом одлуком (тзв. „другом одлуком”) укинуо неуставни закон (у Уставу је коришћен израз „престанак важења”). Слична процедура била је предвиђена и Уставом СР Србије од 1974.

гућност да одложи објављивање своје одлуке, а самим тим и њено ступање на снагу, представља изузетак од правила да се одлуке објављују одмах по њиховом доношењу. Лоше би, наиме, било када би Уставни суд, честим посезањем за овом могућношћу, установио праксу одлагања ступања на снагу својих одлука, чиме би могао да подстакне доносиоце нормативних аката на неуставно деловање, стављајући им у изглед да ће њихови неуставни или незаконити акти остати на снази и по неколико месеци након утврђивања те неуставности или незаконитости. На крају, мора се нагласити да уставност ове законске одредбе није сасвим неспорна, јер сâм Устав не наговештава могућност одлагања одлуке Уставног суда и указивања законодавцу на који начин би требало да измени закон. Таква могућност утицаја на законодавну политику веома је блиска доношењу такозваних интерпретативних одлука, односно деловању Уставног суда не само као „негативног”, већ и као „позитивног” или „активног” законодавца, што је у начелу противно природи уставносудске функције.³¹ Осим тога, „настајање штетних последица”, као разлог одлагања објављивања одлуке, није сасвим јасно јер је остављање неуставног прописа на снази по себи штетна последица.

Закон о Уставном суду допуњен је и новом одредбом којом је предвиђено одлучивање Уставног суда у поступку за забрану тајног или паравојног удружења (члан 81а). Када је предлогом тражена забрана тајног или паравојног удружења, Уставни суд својом одлуком може утврдити да је деловање таквог удружења забрањено Уставом, а затим може одредити предузимање мера које су неопходне да се спречи деловање тајног или паравојног удружења. Овај члан је заснован на уставној одредби која забрањује тајна и паравојна удружења (члан 55. став 3. Устава). Нова надлежност Уставног суда је стога потпуно непотребна јер он сада има могућност да забрањује рад удружења која су ионако већ забрањена Уставом. „Овом одредбом понижен је Устав. Испада да уставна забрана тајног или паравојног удружења није довољна, него Уставни суд утврђује да је ‘деловање таквог удружења забрањено Уставом.’”³² Поставља се питање да ли таква одлука има икакво правно дејство. А када је реч о одређивању мера које су неопходне да се спречи деловање тајног или паравојног удружења, „понижени су државни органи који су по закону надлежни да предузимају мере против појединаца – чланова тајних или паравојних удружења. Испада да они не врше свој посао, те Уставни суд мора да одреди мере усмерене на спречавање деловања тајног или паравојног удружења.”³³ Све у свему, иако је нови члан Закона плод уставносудске праксе (то јест искустава у случају одлучивања о забрани „Националног строја”), он са уставноправног аспекта представља

31 Опширније о томе: Марко Станковић, „Уставни суд као активни нормотворац – О интерпретативним одлукама уставних судова”, *Правни живоић*, 12/2011, том IV, стр. 889–900.

32 Владан Петров, „Неуставни закон о Уставном суду”, <http://www.politika.rs/rubrike/ostali-komentari/Neustavni-zakon-o-Ustavnom-sudu.sr.html>, 15. фебруар 2012.

33 *Исто*.

потпуни промашај јер је непотребна (Уставни суд забрањује оно што је већ забрањено) и неуставна (надлежности Уставног суда су уставна материја, а ову нову надлежност осмислио је законодавац).

9. Међу новим законодавним решењима у вези са Уставним судом свакако има неких које заслужују похвалу, али и неких која завређују критику – било због нецелисходности, било због неуставности. Другим речима, нове измене и допуне Закона о Уставном суду садрже неколико добрих решења, али и нека решења која нису потпуно у сагласности са Уставом, као и нека која, иако су уставна, нису опортуна.

Измене и допуне Закона о Уставном суду које представљају напредак јесу претежно оне којима су извршена неопходна прецизирања законских одредаба и попуњене правне празнине које су уочене. Такве измене и допуне учињене су у вези са престанком функције судија Уставног суда, начином доношења његовог пословника, објављивањем његових одлука, радним односима запослених у Суду (иако је питање да ли њихов положај изискује посебан правни третман у односу на остале државне службенике и намештенике), одредбама о предлогу и иницијативи за оцену уставности, одредбама о уставној жалби и посебним жалбама, као и у вези са још неким, мање битним случајевима. Посебну похвалу заслужују одредбе којима је обезбеђена већа финансијска самосталност суда и судија у односу на органе егzekутиве. Новине у вези са одлукама Уставног суда једним делом су промена на боље, јер је та материја сада потпуније уређена него раније, али има и неких правно проблематичних решења.

Нови облици рада Суда – велика и мала већа – имају и својих добрих, али и лоших страна. Нова организација ће вероватно повећати ефикасност рада овог органа, што је преко потребно у ситуацији када је он „затрпан” великим бројем предмета. Али, поставља се питање да ли је расподела функција између седнице Уставног суда, великих и малих већа добро одмерена. На то питање свакако најбољи одговор даће пракса, али на први поглед делује да су велика већа добила сувише широке надлежности. Осим тога, правно посматрано, нека од нових решења (на пример, покретање поступка *ex officio* обичном већином гласова свих судија, уместо двотрећинском коју прописује Устав) очигледно су неуставна, о чему је већ било речи на одговарајућим местима. Ипак, питање је какав ће став сâм Уставни суд заузети према закону који регулише његов положај и унутрашње уређење, односно да ли ће смоћи снаге да *ex officio* испита његову уставност (и то баш уставност одредбе која уређује начин покретања поступка по службеној дужности) јер би на тај начин „секао грану на којој седи”.

На крају, посебно треба скренути пажњу на четири законске новине које се не могу оценити као позитивне. Прва је начин продужења радног века судије након што испуни услове за старосну пензију, јер је нелогично да такво продужење чини сâм Суд, без икакве улоге (макар и необавезујућег мишљења) државног органа који је изабрао или

именовао дотичног судију (Народна скупштина, председник Републике, Врховни касациони суд). Споран је, дакле, начин продужења радног века судије, док сама могућност продужења радног века има и својих предности и мана, па се може аргументовати и за и против ње. Осим тога, из нове законске одредбе је нејасно да ли судија којем је продужен радни век може радити искључиво на започетим предметима или може бити ангажован и на новим предметима, што би свакако требало прецизирати. Друга новина у Закону која не заслужује прелазну оцену јесу нови случајеви када се поднесак у претходном поступку одбацује – када је поднесак анониман, када је поднесак очигледно неоснован и ако се поднеском злоупотребљава право – јер очигледна неуставност и злоупотреба права нису формална већ суштинска питања, а поднесци би требало да се одбацују искључиво из процесних разлога. Трећа и четврта новина тичу се одлука Уставног суда. Једна је везана за могућност одлагања објављивања његове одлуке о неуставности или незаконитости одређеног нормативног акта у „Службеном гласнику Републике Србије” како би се дала могућност доносиоцу акта да у том периоду изврши одговарајуће измене оспореног акта (јер потенцијално може да доведе до деловања Уставног суда као „активног” законодавца), а друга за забрану тајног или паравојног удружења (јер та надлежност Уставног суда није предвиђена Уставом, већ су Уставом таква удружења ионако већ забрањена).

*Doc. dr Marko Stanković**

AMENDMENTS TO THE LAW ON THE CONSTITUTIONAL COURT – A CRITICAL VIEW

Summary

The Constitution of the Republic of Serbia of 2006 had largely taken the regulations of its predecessor, the Constitution of 1990. One of areas with most innovations is the organization and powers of the Constitutional Court. The jurisdiction of the Constitutional Court had been significantly broadened, and, as a consequence, number of its judges had increased from nine to 15. Increasing number of judges, however, proved to be insufficient for the Constitutional Court to exercise effectively all the functions assigned to it by the Constitution. That is why the Serbian legislature in late 2011 had adopted amendments to the Law on the Constitutional Court, designed to improve its efficiency. Procedure

* Marko Stanković, PhD. Assistant professor Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.

before the Constitutional Court undoubtedly was the main target of the new legislation. Amendments to the Law on the Constitutional Court, however, provided some new solutions in the fundamental provisions on the Constitutional Court, its internal organization, as well as the selection, appointment and termination of office of its judges, and position of the Constitutional Court in the constitutional system in general.

Key words: *The Law on the Constitutional Court. Constitutional Court. Constitutionality and legality. A constitutional appeal. The Constitution of Serbia of 2006.*