

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 3

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

Beograd, 2013

*Lektor i korektor*  
Irena Popović

*Tehnički urednik*  
Zoran Grac

*Korice*  
Marija Vuksanović

*Priprema i štampa*  
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-431-8

*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](mailto:centar@ius.bg.ac.rs)  
web: [www.ius.bg.ac.rs](http://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. 3 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 361 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Zbornici)

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. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-431-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

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

COBISS.SR-ID 203584268

Проф. др Оливера Вучић\*

ЈЕДНА (НЕ)ЕВРОПСКА ОДЛУКА УСТАВНОГ  
СУДА СРБИЈЕ  
ИЛИ  
„О ГРАНИЦАМА СЛОБОДЕ ПАРЛАМЕНТА  
И ЗАШТИТИ ГРАЂАНА ОД ЊЕГОВЕ  
СВЕМОЋИ”<sup>1</sup>

Апстракт

Уставни суд Србије се у веома великом броју предмета суочава са питањем оцене уставности закона који су донети на ваљан, Уставом прописан начин, али је за подносиоце захтева, иницијативе или предлога, за оцену њихове уставности уједињена садржина појединих решења која су у њима садржана. Иако је одговарајућом уставном нормом законодавац овлашћен да уреди одређену област или одређени однос, пред Уставним судом неретко се јавља потреба да оцени усклађеност таквој законској решења у суштини са одређеним уставним начелима или са појединим уставом ујемченим корисом људских права и слобода. Иако се улога законодавца у поступку доношења предметног закона у таквим случајевима не може довести у питање, с обзиром је решавање Уставног суда да је само решење за које се законодавац определио „ствар законодавне воље”, односно да представља процесно „целиходно поступање” подносиоца закона, у коме је садржана одлука посланичке већине, која у том својству има легитимитет подносиоца одлуке. Уколико би се Уставни суд у појединим случајевима клонио оцене уставности закона оспорених зарад њихове садржине, односно конкретне законодавчевој решења које подносиоци сматрају решењем које суштински криши важећи Устав, функција уставног правосудја била би поједино обесмишљена, а мисија Уставног суда као чувара Устава бијено ујрожена. На примеру једне од-

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

1 Овај наслов преузет је од великог познаваоца уставноправних питања, угледног уставног теоретичара Јована Стефановића, који је тако насловио свој рад објављен давне 1924. године. Идеје које су представљене у овом раду очувале су своју актуелност безмало једно столеће и вредне су помена с обзиром на данашње поступање представничког тела приликом вршења законодавне функције. Дакле, Ј. Стефановић, „Границе слободе парламента и заштита грађана од његове свемоћи”, *Полиција*, свеске из новембра, бр. 21 и 22, стр. 812. и даље и из децембра, бр. 23 и 24, стр. 881. и даље, 1924.

луке Уставног суда Републике Србије анализирана су нека њиђања у вези са слободом парламенџа у вршењу законодавне власти и улоом Уставног суда у зашџиђиђи грађана од њоследица њеног вршења.

Кључне речи: Границе слободе парламенџа. Уставни суд. Законодавна ѡолиђиђика.

*„Одржање парламенџа у границама његове слободе јесте одржање рада парламенџа у границама уставних ѡринциђа и народне воље, која се јавља као резулџати ођиђиђе свхађања морала и ѡравде.”*

Када се пред Уставним судом Србије током ове године нашла оцена уставности Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09), изнова је, у расправи вођеној на седници Суда, отворено питање граница „законодавне мођи парламента”. Ближе, реч је о питању односа Уставног суда према уставним одредбама којима је уређено питање овлашћења законодавца, Народне скупштине Републике Србије, да на основу члана 97. тачке 2 Устава Републике Србије законом уређује одређене области и односе. У разумевању тог уставног овлашћења неретко се, поводом различитих уставносудских предмета, међу судијама води расправа о примереној и оправданој улози Уставног суда у оцени да ли је законодавац, поступајући сагласно том овлашћењу, прекршио Устав. Како су и народно представништво, коме је Уставом поверена улога носиоца уставотворне и законодавне власти, и Уставни суд, који је по слову Устава самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мађинска права и слободе, под важећим Уставом и у обавези да устав који је на снази поштују, постављено питање се јавља као изразито сложено, што изузетно умањује могућност лаког и брзог одговора. Другим речима, ако се пође од чињенице да је законодавац властан да законом уреди одређену област или однос, јер то представља законодавну политику на делу и процену законодавца (односно посланичке веђине која је својим гласом стала иза одређеног законског решења), као „највишег представничког тела” (члан 98 Устава Републике Србије), да је управо такво поступање целисходно и, у најширем смислу, оправдано, без обзира на садржину законског решења, улога уставног правосуђа била би сведена у оквире који би водили њеном потпуном обесмишљавању. Тако би сваки закон, донет на ваљан начин, применом овога става био заштићен од оцене Уставног суда. Међутим, како и сама законодавна политика нужно мора да се креће у границама важећег Устава, да буде сагласна основним начелима која су у њему садржана и обезбеђивати људска и мађинска права и слободе које су Уставом ујемчене, на Уставном суду је да утврди да ли се законодавац доношењем неког од закона огрешио о те Уставом постављене границе и утврђену меру људских и мађинских права и слобода.

Исцрпан приказ поменуте Одлуке Уставног суда у овом раду, као и издвојеног мишљења двеју судија које су, између осталих, гласале против ње, послужиле као основ за једну малу расправу о питању законодавне слободе парламента и могућностима уставног правосуђа за деловање у смислу оцене граница те слободе.

Дакле, Уставни суд је на седници од 14. марта 2013. године одлучивао о уставности Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку. Већином гласова донео је Одлуку IУз-2/2010 којом је утврдио да одредба члана 55. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09), у делу који гласи: „изјављеним пре ступања на снагу овог закона”, у време важења, није била у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговором (тачка 1. изреке); одбио је захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38. и 51. и члана 55. став 1. Закона из тачке 1. (тачка 2. изреке); одбацио је захтев за оцену међусобне сагласности одредаба члана 55. Закона из тачке 1. са „основним начелима” истог закона и тих одредаба са ставом Врховног суда Србије утврђеним на седници од 5. октобра 2005. године, као и захтев за „измену закона”; (тачка 3. изреке), и одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу одредаба члана 55. Закона из тачке 1. (тачка 4. изреке).<sup>2</sup>

Иако сам, као и неколицина других судија, гласала против Одлуке у целини, у овом раду бавићу се разлозима свог противљења везаним за одбијање Уставног суда захтева за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 38. и 51. оспореног Закона, којима је повећан цензус за изјављивање ревизије у парничном поступку.<sup>3</sup>

2 Пут поступања Уставног суда у решавању овога предмета текао је на следећи начин: Уставном суду поднето је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09). Уставни суд је поводом тих одредаба Закона закључио, на седници одржаној 24. фебруара 2010. године, да се иницијативе доставе на мишљење Народној скупштини, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07 и 99/11). Накнадно приспеле иницијативе којима су оспорене исте одредбе члана 55. Закона спојене су овом предмету полазећи од одредаба члана 42. ст. 1. и 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС”, бр. 24/08, 27/08 и 76/11). Иницијатива којом се оспоравају одредбе чл. 38, 51. и 55. истог закона и која је првобитно припојена предмету IУз-351/2009, такође је, на основу члана 42. став 3. Пословника о раду Уставног суда, раздвојена од тог поступка и припојена овом предмету IУз-2/2010. Та иницијатива, као и накнадно приспеле иницијативе, нису достављане на мишљење Народној скупштини. Оцена уставности одредаба чл. 38. и 51. Закона није тражена у односу на конкретну одредбу Устава, а оцена уставности одредаба члана 55. Закона је тражена у односу на чл. 3, 20, 21, 32, 36. и 197. Устава, као и на „доминантно право гарантовано Европском конвенцијом уз Протокол 1 и 11 те члан 6. став 1. и чл. 13, 14. и 17”. У појединим иницијативама тражена је и обустава извршења оспорене „одредбе члана 55. Закона”.

3 Видети у истом смислу сачињено заједничко издвојено мишљење судија Катарице Манојловић Андрић и др Босе Ненадић, објављено у „Службеном гласнику РС”, број 53/2013.

У образложењу ове Одлуке наводе се разлози оспоравања одредбе члана 38, односно одредбе члана 51. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, којима је измењен члан 394, односно члан 486. Закона о парничном поступку из 2004. године, којима су утврђени услови за изјављивање ревизије и према којима ревизија није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне **пресуде** не прелази динарску противвредност 100.000 евра на дан подношења тужбе, односно којим је прописано да ревизија у привредним споровима није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази износ од 300.000 евра у динарској противвредности. Као такви, наведени су следећи разлози: овом одредбом је стављен ван снаге члан 394. основног Закона, а претпоставка за изјављивање ревизије неоправдано је повећана за чак 21 пут; укинута је могућност изјављивања ревизија у појединим врстама грађанских спорова, која је постојала по члану 394. став 4. основног Закона; дискриминишу се како странке у парничном поступку слабијег имовинског стања, тако и странке чија имовина има различиту вредност с обзиром на локацију где се имовина налази; ревизија ће бити недоступна већини грађана, а тиме и неефикасан и неделотворан правни лек, што је супротно члану 36. став 2. и члану 97. став 1. тачка 6. Устава, односно таквим решењем је ускраћено и право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 32. и члана 36. став 1. Устава; и коначно, таквом одредбом је неуставно одређена девизна клаузула у еврима у динарској противвредности, чиме законодавац доводи у сумњу стабилност динара и крши углед земље.

Поступајући у овом предмету Уставни суд је, сагласно одредбама Закона о Уставном суду и Пословника о своме раду, приспеле иницијативе, најпре, доставио на мишљење Народној скупштини, а потом је, након добијања одговора Народне скупштине, као доносиоца оспореног акта, оценивши да су уставноправна питања која су се поставила поводом оцене уставности оспорених одредаба Закона била од ширег уставноправног значаја, одржао консултативни састанак са стручњацима из материје грађанског процесног права.<sup>4</sup>

4 Оцењујући основаност разлога за оспоравање одредаба Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, а полазећи од наведених одредаба Устава Републике Србије и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и садржине поднетих иницијатива, Уставни суд је 12. јула 2012. године донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности и несавласности са потврђеним међународним уговором одредаба чл. 38, 51. и 55. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09). То решење је достављено Народној скупштини ради давања одговора поводом покретног поступка и остављен је рок за давање одговора од 60 дана, али Народна скупштина овога пута није доставила одговор. У Решењу о покретању поступка Уставни суд је оценио да се могу поставити као спорна следећа уставноправна питања: прво, да ли су оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона довеле у питање смисао и суштину овог ванредног правног средства које је установљено законом, односно да ли из члана 97. тачка 2. Устава следи овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана слободно и неограничено уреди систем ванредних правних средстава којима се врши контро-

У одговору Законодавног одбора Народне скупштине од 2. децембра 2010. године, поводом навода појединих иницијатора да се повећаним новчаним износима вредности предмета спора за које је дозвољено изјављивање ревизије, крши право на једнаку заштиту права и на правно средство утврђено чланом 36. Устава, истиче се да се одредбом члана 36. став 2. Устава гарантује право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о нечијем праву, као и да је Законом о парничном поступку предвиђена жалба као редован правни лек који се може изјавити без ограничења против свих пресуда или других одлука суда којима се окончава поступак, чиме се поштује право гарантовано у члану 36. став 2. Устава. Затим, да је ревизија према Закону о парничном поступку ванредно правно средство, које се подноси против правноснажних судских одлука, у законом одређеним случајевима, што значи да је против такве одлуке већ одлучивано у другом степену по редовном правном леку и да, будући да Устав гарантује само право на редовно правно средство, оспореном одредбом закона то право није нарушено. У вези са наводима из иницијатива да се оспореном одредбом Закона укида стечено право на изјављивање ревизије, наводи се да је вредност предмета спора само један од услова који је неопходан за изјављивање ревизије, а да је други неопходан услов да је одлука против које се изјављује ревизија правноснажна. Из тога се закључује да се право на изјављивање ревизије стиче тек по правноснажности одлуке, ако су испуњени други услови прописани законом, а не тренутком подношења тужбе, па сагласно томе, како се у мишљењу наводи, не стоји навод из иницијатива да је оспореном одредбом Закона повређено стечено право на подношење ревизије.

Поступајући у овој спорној правној ствари и разматрајући релевантне одредбе закона који је оспорен и уставних норми на којима су законска решења заснована, Уставни суд је утврдио да је Закон о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 125/04) којим су била уређена правила поступка за пружање судске правне заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, трговачких, имовинскоправних и других грађанскоправних односа, осим спорова за које је посебним законом

ла законитости правноснажних судских одлука, а тиме и услове за њихово изјављивање? Друго, да ли законско уређивање дозвољености ревизије, за разлику од жалбе која је уставна категорија и која је свакоме зајемчена чланом 36. став 2. Устава, може трпети сваку врсту ограничења како у погледу врсте спора, тако и у односу на висину тужбеног захтева поводом кога се ревизија може изјавити? Треће, да ли се повећањем цензуса за изјављивање ревизије у оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона дерогира Уставом утврђена улога Врховног касационог суда, будући да су знатно смањене могућности изјављивања ревизије, те да ли се на тај начин ограничава право на приступ суду, што је и елемент права на правично суђење из члана 36. Устава? Четврто, да ли је оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона установљена дискриминација по основу имовног стања и локације имовине, те дерогирана права зајамчена чланом 19. и чланом 21. ст. 2. и 3. Устава, чиме је такође ускраћено и право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 32. и 36. Устава?

предвиђена друга врста поступка, и који је ступио на снагу 22. фебруара 2005. године, прописивао у члану 394. да против правноснажне пресуде донесене у другом степену странке могу изјавити ревизију у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде (став 1), да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на потраживање у новцу, на предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијеног дела правноснажне пресуде не прелази 500.000 динара (став 2), да ревизија није дозвољена о имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев не односи на потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора не прелази 500.000 динара (став 3), да је изузетно, и кад се ради о тужбеном захтеву из ст. 2. и 3. овог члана, ревизија увек дозвољена – 1) у парницама о праву на издржавање или о праву на укидање издржавања, 2) у споровима о праву на накнаду штете због изгубљеног издржавања услед смрти даваоца издржавања, 3) у имовинским споровима који настану из противуставних и противзаконитих појединачних аката и радњи којим се правна или физичка лица зависно од седишта, односно пребивалишта стављају у неравноправан положај на јединственом тржишту или на други начин нарушава јединство тржишта, укључујући и парнице о накнади штете, која се тим проузрокује, 4) у споровима због повреде ауторског права, заштите и употребе проналаска и техничких унапређења, узорака, модела и жигова, фирме или назива, као и у споровима из нелојалне утакмице и монополистичких понашања кад се не односе на имовинскоправни захтев (став 4), а у члану 486. – да ревизија у привредним споровима није дозвољена ако вредност предмета спора побијаног дела правноснажне пресуде не прелази 2.500.000 динара, с тим што је ревизија у привредним споровима увек дозвољена у споровима из члана 394. став 4. тач. 3. и 4. овог закона.

У погледу решења садржаних у оспореном Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09), који је ступио на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, односно 29. децембра 2009. године, Уставни суд је, поред осталог, утврдио: у Закону о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 125/04) у члану 1. реч: „трговачких” замењена је речју: „привредних” (члан 1); оспореним чланом 38. измењен је члан 394. наведеног закона, тако да гласи: „Против правноснажне пресуде донесене у другом степену, странке могу изјавити ревизију у року од 30 дана од дана достављања преписа пресуде” (став 1.). „Ревизија није дозвољена у имовинскоправним споровима кад се тужбени захтев односи на утврђење права својине на непокретностима, потраживање у новцу, предају ствари или извршење неке друге чинидбе, ако вредност предмета спора побијаног дела не прелази динарску противвредност од 100.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе” (став 2). „Ревизија је увек дозвољена када је то посебним законом одређено” (став 3); оспореним чланом 51, у члану 486. истог закона став

1. речи: „2.500.000 динара” замењене су речима: „динарску противвредност од 300.000 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења тужбе”, док је став 2. брисан.<sup>5</sup>

Уставни суд је, поступајући на уобичајен начин, наводе подносилаца иницијатива везане за питање (оспорене) уставности Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку проценио с обзиром на одредбе Устава Републике Србије. Тако је, опет, сагласно устаљеној пракси, пошао и овога пута врло широко, наводећи бројне одредбе Устава, почев од владавине права као основне претпоставке Устава, која почива на неотуђивим људским правима и остварује се, између осталог, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16. став 2); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, те да се приликом ограничења Уставом зајемчених права не сме задирати у суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, да су при ограничавању људских и мањинских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, о важности сврхе ограничења, о природи и обиму ограничења, о односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу... (члан 21); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1); да свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. став 1); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, као и да свако

5 Оспорени Закон је престао да важи 1. фебруара 2012. године, даном ступања на снагу новог Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11).

има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине (члан 58. ст. 1. до 3); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, поступак пред судовима и другим државним органима (члан 97. тачка 2); да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији (члан 143. став 4); да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку (члан 145. став 4); да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5).

Сасвим је логично, и једино оправдано, очекивање да се тако велики број наведених одредаба Устава нађе у образложењу Одлуке које прати изреку јер се само тако може оправдати разлог њиховог набрајања. Другим речима, наведене уставне норме морале би се наћи у функцији доказивања „налаза” Уставног суда, односно одлуке која ће бити донета, иначе њихово навођење губи сваки смисао. По моме суду, и ову Одлуку Уставног суда прати једна карактеристика која представља стандардну мањкавост велике већине одлука које Уставни суд доноси, а то је навођење импресивног броја уставних норми од којих се полази у анализи оспорене уставности једног акта, чак једног мање-више стандардног „списка”, који потом, у образлагању и доказивању, сасвим изузетно и оправда своје навођење у смислу одлучног аргумента. Тако је и овде био случај. Већина одредаба Устава која је поменута у претходној анализи уставног текста која би требало да послужи потпунијем сагледавању (не)уставности оспореног акта у тексту образложења које следи није до-  
била претпостављени значај.<sup>6</sup>

6 Треба напоменути да је Уставни суд пошао и од чињенице да је чланом 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Затим, да је чланом 13. исте конвенције утврђено да свако коме су повређена права и слободе предвиђене у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то да ли су повреде извршила лица која су поступала у службеном својству, и да је чланом 14. Европске конвенције утврђено да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус. На крају, чланом 1. став 1 Протокола уз Европску конвенцију утврђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

На основу свега изложеног поставља се питање закључака до којих је Уставни суд дошао.

Најпре, тражећи одговор на питање да ли су оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона довеле у питање смисао и суштину ревизије као ванредног правног лека, Уставни суд је оценио да „из наведених одредаба Устава неспорно следи овлашћење законодавног органа да уређујући остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима, а тиме и парнични поступак – односно правила поступка за пружање судске заштите по којима се поступа и одлучује приликом решавања грађанскоправних спорова из личних, породичних, радних, привредних и других грађанскоправних односа – уреди и систем правних средстава којима се врши контрола законитости судских одлука, а тиме и услове за њихово изјављивање”. Иако овај исказ сматрам неспорним, од суштинске важности је да већ на овом месту истакнем да овлашћење законодавца које произлази из наведене уставне нормe подразумева, по моме суду, само онакво законодавно деловање којим ће се успоставити услови за изјављивање правних средстава којима се врши контрола законитости судских одлука којима неће бити нарушена Уставом зајемчена људска права и слобода, као и правила поступка за пружање судске заштите. Следеће што Уставни суд констатује у образложењу ове Одлуке, и што такође сматрам неспорним, јесте да „у парничном поступку постоје редовни и ванредни правни лекови, при чему, за разлику од жалбе која је уставна категорија и која је свакоме зајемчена чланом 36. став 2. Устава, обавеза прописивања тростепеног поступка не проистиче из Устава, те законско уређивање дозвољености ревизије може трпети ограничења како у погледу врсте спора, тако и висине тужбеног захтева поводом којих се ревизија може изјавити”.<sup>7</sup> У прилог потврде изреченог става у образложењу Одлуке Уставни суд је истакао да „слично произлази и из праксе Европског суда за људска права, који се изјашњава да ни члан 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода не приморава државе чланице да успоставе апелационе или касационе судове, а ако их ипак успоставе, онда се таквом суду мора омогућити да може да одлучи о спору који се тиче утврђивања субјективних грађанских права и дужности. Услови за

7 И судије које су издвојиле своје мишљење не споре „да право на правно средство из члана 36. став 2. Устава, пре свега, гарантује двостепеност у одлучивању о правима и обавезама кроз право на жалбу, док су ванредна правна средства у домену законодавне политике“, да је „приступ парничних странака највишој судској инстанци (је) свуда ограничен, па је такав случај и у Републици Србији“ и да „нема сумње да законско уређивање дозвољености ревизије може трпети ограничења – како у погледу разлога за њено изјављивање, тако и у погледу врсте спора, као и висине тужбеног захтева поводом кога се ревизија може изјавити“. Али, те судије су одмах изричито истакле да се „никако не могу сагласити са ставовима изнетим у Одлуци (који ће касније уследити – примедба О. В.) да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације“, да оспореним изменама и допунама Закона „право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно“ и да је то „сагласно са овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава“.

подношење ревизије (*appeal on points of law*) могу, међутим, бити строжи од оних који се траже за подношење жалбе (видети одлуку *EM LINIJA D.O.O. v. Croatia*, представка број 27140/03, одлука од 22. новембра 2007. године, став В 2), односно Европски суд сматра да је легитиман циљ постигнут када се имовински цензус за обраћање Врховном суду повећа како би се избегло претерано оптерећење таквог суда случајевима мање важности (видети *Case of Brualla Gómez de la Torre v. Spain*, представка број 26737/95, пресуда од 19. децембра 1997, став 36).“

Чини се да је Уставни суд, прецизније део судија који је подржао ову Одлуку, овде превидео неколико важних, за спорну правну ствар можда и пресудних чињеница. Тако се у цитираним одлукама Европског суда за људска права каже да „услови за подношење ревизије могу, међутим, бити строжи од оних који се траже за подношење жалбе“, односно да овај Суд сматра да је „легитимни циљ постигнут када се имовински цензус за обраћање Врховном суду повећа како би се избегло претерано оптерећење таквог суда случајевима мање важности“. Напомињемо да су те одлуке донете у контексту одређених, од ових предвиђених Законом који се оцењује, битно различитих вредности предмета спора и да морају бити тумачене сагледавањем конкретних околности случајева које је решавао Европски суд за људска права. Истраживања која су дата у образложењу Одлуке Уставног суда управо су показала да је прописана вредност спора у Србији једна од највиших, што је показатељ од примарног значаја за садржину донете Одлуке.

Разлика између судија који нису гласали за ову Одлуку и оних који су је подржали огледа се управо у разумевању права законописца да потпуно слободно, без уважавања читавог низа релевантних чинилаца као опредељујућих, одреди меру увећања степена, односно појачања строгости услова за подношење ревизије, као и његовог права да слободно процени увећање имовинског цензуса за обраћање Врховном суду, како би га заштитио од претераног оптерећења споровима мање важности. Иако је деловање законодавца на уређењу тих питања његова Уставом утврђена надлежност, остаје спорно да ли је у овом случају она остварена на начин којим су доведена у питање, па чак и нарушена горе поменута начела уставног уређења и наведена људска права. Или, друкчије речено, да ли је мера предузете заштите Врховног суда извршена о трошку интегритета уставом утврђених начела – од владавине права па надаље, и одређеног корпуса људских права зајемчених Уставом, чиме би Устав неспорно био прекршен?<sup>8</sup>

8 Такође, у образложењу је наведено да се слично тај суд изјашњавао и у неким поступцима против Републике Србије, наводећи, као пример следеће: „Мишљење је Суда да је Врховни суд тежио легитимном циљу и да је постигнута разумна сразмера између употребљених средстава и циља коме се тежило. Посебно, примењени законски праг није представљао неоправдано мешање у право подносиоца на приступ суду. То је био легитиман и разуман процесни захтев, имајући у виду саму суштину улоге Врховног суда да се бави стварима изузетне важности.“ (Видети, на пример, пресуду у предмету *Добрић њројив Србије*, представке бр. 2611/07 и 15276/07,

У образложењу Одлуке се закључује да „иако су Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку, односно оспореним одредбама чл. 38. и 51, биле знатно смањене могућности изјављивања ревизије, Уставни суд је оценио да је правноснажност институт процесног права који је установљен у интересу правне сигурности, а да је приступ суду трећег степена резервисан само за изузетне ситуације”, из чега, по ставу Уставног суда, следи „да наведеним изменама и допунама Закона о парничном поступку право на изјављивање ревизије није постало недоступно, већ мање приступачно”, што све доводи Уставни суд до оцене да је „одређивање висине вредности предмета спора као претпоставке за пружање ревизијске заштите и прописивање изузетка од тог правила када је то посебним законом одређено... сагласно (је) с овлашћењима законодавца из члана 97. тачка 2. и члана 99. тачка 7. Устава”.

У вези са овом оценом већине судија Уставног суда да анализираним изменама и допунама Закона о парничном поступку *право на изјављивање ревизије није постало недоступно већ мање приступачно*, судије Манојловић Андрић и Ненадић су се у свом издвојеном мишљењу с правом запитале: „Коме је то право приступачно у земљи у којој је око 30% радно способног становништва без запослења, у којој је просечна плата запослених око 400 евра месечно и у којој већина грађана у току целог радног века не може да заради износ који представља ревизијски цензус”. Настављајући своје образложење, ове судије су поставиле и питање имовинских добара која „могу уживати заштиту у ревизијском поступку ако цена станова површине 60 м<sup>2</sup> у већини места у Србији не прелази износ од 50.000 евра, а правична накнада за ар пољопривредног земљишта која се исплаћује власницима у поступку експропријације најчешће представља динарску противвредност од 100 евра”, да би закључиле да се „с обзиром на висину спорних ревизијских цензуса, сам по себи, намеће (се) одговор да је приступ суду највишег степена постало право и привилегија богатих, односно сликовито речено речником Одлуке – само оних изузетних”, као и да се, по њиховом суду, „за право на изјављивање ревизије прописано оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона никако не може рећи да је мање приступачно него раније, већ да је приступачно малом броју грађана и привредних субјеката, а да је за већину у потпуности неприступачно”.<sup>9</sup>

пресуда од 21. јуна 2011. године, ст. 51. и 54. и пресуду у предмету *Јовановић против Србије*, представка број 32299/08, пресуда од 2. октобра 2012. године, став 48). Али, иако у вези са овим примером Уставни суд напомиње, сасвим овлаш, као да је напомена од другоразредне важности, да чак не мора ни бити учињена, јер њено помињање не мења ништа у суштини ствари, да је тада цењена одредба Закона о парничном поступку „додуше... вредност предмета спора била поставила на износ од 500. 000 динара“, он ипак закључује да је „смисао тог образложења остао актуелан и данас“. И даље, да „овакво законско ограничење могућности приступа Врховном суду кроз утврђену минималну вредност предмета спора представља разумно ограничење прописано у складу са јавним интересом ефикасне судске заштите права и потребе да се поступак пред судовима оконча у разумном року“.

9 У наставку свог написа, ове судије су истакле да „тржишне вредности стварних права на непокретностима у Србији, а то је ноторно, не зависе само од површине,

У истом смислу изјаснила се и проф. др Весна Ракић Водинелић у свом експертском мишљењу припремљеном за консултативни састанак одржан у Уставном суду у коме је истакла следеће: „У томе је опасност превисоко постављене ревизијске суме, о којој законодавац није водио рачуна, чиме је озбиљно довео у питање не само апстрактну правну једнакост, већ и право сваког на једнаку правну заштиту без дискриминације из члана 21. ст. 1. и 2. Устава. Уједно, тиме се доводи у питање право на једнакост правне заштите пред судовима из члана 36. став 1. Устава. Мора се имати у виду и то да тржишна вредност није исто што и егзистенцијална вредност одређеног субјективног права, поготово када је реч о стварном праву на непокретностима. Ризик превисоке ревизијске суме није само правна несигурност, већ и правна неједнакост узрокована личним својствима, као што је место пребивалишта и имовинско стање. А, таква је забрањена чланом 21. став 3. Устава.”

У већ навођеном издвојеном мишљењу двеју судија, К. Манојловић Андрић и Б. Ненадић, које потпуно подржавам, истиче се да је ревизија до 1977. године била редовни правни лек, а од тада постаје најзначајнији ванредни правни лек у парничном поступку и закључује да се „ради, дакле, о устаљеном законском институту нашег правног поретка о коме је увек одлучивао највиши суд у Републици Србији” – најпре Врховни суд Србије, а од 1. јануара 2010. године Врховни касациони суд, и да су законске претпоставке за подношење ревизије у грађанскоправним споровима од 1977. године до данас мењане више пута. Истиче се, такође, да је заједничко свим овим изменама било „све веће ограничавање права на изјављивање ревизије”, које се „огледало у сужавању разлога за ревизију, повећању ревизијске суме (цензуса) у имовинскоправним споровима и смањивању броја спорова у којима је ревизија увек дозвољена без обзира на вредност предмета спора”.<sup>10</sup> За последњих непуних пет

---

квалитета градње и опремљености, него у највећој мери од места у коме се налазе, тако да непокретности истих карактеристика у Београду и Сурдулици или Зајечару могу имати вишеструко различиту тржишну вредност. Чак ни право својине на згради или стану површине 100 м<sup>2</sup> у Београду неће увек уживати правну заштиту пред судом трећег степена у зависности од тога на којој се ближеј локацији налази, а камоли у неком мањем граду или селу у Србији“.

- 10 Ове судије, износећи драгоцене податке за одлучивање Уставног суда о овој спорној правној ствари, наводе да „уколико се посматрају само измене ревизијског цензуса у имовинскоправним споровима у општем парничном поступку у периоду од 1998. до 2009. године, може се констатовати: да је према Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени лист СРЈ”, број 12/98) ревизијска сума морала да пређе износ од 15.000 динара, а према Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени лист СРЈ”, број 3/02) износ од 300.000 динара; да је Законом о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 125/04) тај износ повећан на 500.000 динара, а оспореном одредбом члана 38. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 111/09 – у даљем тексту: Закон) прописан је износ од 100.000 евра у динарској противвредности. Оспореним чланом 51. Закона ревизијски цензус је у привредним споровима са 2.500.000 динара повећан на износ од 300.000 евра у динарској противвредности.

година ревизијски цензус у општем парничном поступку повећан је, значи, двадесетоструко, а у привредним споровима чак дванаест пута. Како су у Одлуци Уставног суда наведени цензуси за ревизију у упоредном праву европских држава, као и у државама у региону, ово мало истраживање је показало да се износи крећу од 5.000 евра (на пример, у Црној Гори) до 30.000 евра (на пример, у Хрватској) за општи парнични поступак, односно од 16.000 евра (на пример, у Македонији) до 80.000 евра (на пример, у Хрватској) када је реч о привредним споровима. У Аустрији прописани цензус за ревизију износи 5.000 евра, у Немачкој 20.000 евра, али је у обема тим државама ревизија редовни, а не ванредни правни лек. Из приказаних података, по закључку већине судија Уставног суда које су својим гласовима подржале ову Одлуку, „произлази да се у погледу имовинског цензуса за изјављивање ревизије не може ништа посебно закључити из упоредног права, односно да нема сагласности међу државама које су регулисале ово питање у погледу законског уређивања дозвољености ревизије те да не постоји јединствен став у Европи који би могао бити релевантан и за законодавство Републике Србије”. Јасно је да поменути износи варирају, и да свака земља тражи и законом утврђује износ који сматра најприкладнијим с обзиром на низ чинилаца који утичу на тај институт и његову примену, али је исто тако јасно да је Република Србија својим решењем далеко искорачила испред велике већине ових земаља, чак испред свих чија су законодавна решења проучена, што непобитно указује на то да се наш законодавац није руководио стандардним параметрима прикладности висине износа за коју се определио. Зато је сасвим оправдано запитати се чиме се руководи српски законодавац и шта је таквим решењем желео да постигне.

На основу предочених података, судије потписнице Издвојеног мишљења и овога пута с правом су констатовале да су, „за разлику од судија Уставног суда које су гласале за Одлуку и из ових показатеља нису могли *ништа посебно закључити*, закључиле да је ревизијски цензус у Републици Србији у кратком временском периоду битно повећан и да је вишеструко већи него у економски јачим и богатијим земљама у региону, али и у земљама чланицама Европске уније Аустрији и Немачкој”, што, према њиховом мишљењу, „само по себи, отвара и бројна уставноправна питања, посебно имајући у виду да се Република Србија у члану 1. Устава дефинише као држава заснована на владавини права и социјалној правди”.

Када је реч о праву на приступ суду, Уставни суд је „подсетио” да „приступ суду никако не може значити приступ Врховном касационом суду, односно да, другим речима, право на приступ суду није апсолутно”. Истичући да је „приступ највишој судској инстанци свуда сужен, на различите начине” и позивајући се на пресуду Европског суда за људска права у случају *Golder*, из које произилази да „ограничење права на приступ суду мора бити засновано на закону, мора бити пропорционално како би се на тај начин постигло остварење легитимног циља и не сме да угрози суштину самог права о коме је реч” (*Case of Golder v. the United*

*Kingdom*, представка број 4451/70, пресуда од 21. фебруара 1975. године, ст. 26–36), Уставни суд је, применивши „овај стандард на конкретан случај оцене уставности оспорених одредаба Закона о парничном поступку”, закључио да је „ограничење приступа Врховном касационом суду засновано на закону; да прописивање објективно високог цензуса за изјављивање ревизије није угрозило остварење легитимног циља својом непропорционалношћу, будући да је суштинска позиција Врховног касационог суда да се бави само питањима од изузетне важности, а да је ограничење установљено на предвидив и транспарентан начин из кога је свакоме могло бити јасно на који начин ће се ово ванредно правно средство употребљавати; најзад, да ограничење не угрожава суштину самог права, имајући у виду да се надлежност Врховног касационог суда могла предвидети и другим ванредним правним средствима”.<sup>11</sup>

Уставни суд је, такође, имао у виду и сопствену праксу, у којој је више пута изразио становиште да Закон о парничном поступку није искључивао посебну жалбу против решења којим апелациони суд утврђује да ревизија, изјављена на основу одредбе члана 395. Закона о парничном поступку ради уједначавања судске праксе, није дозвољена.<sup>12</sup> На крају, Уставни суд је констатовао „да је оспореном одредбом члана 38. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку у ставу 3. члана 394. измењеног Закона уведена одредба према којој је ревизија увек дозвољена када је то посебним законом одређено (а то су ситуације

11 Поткрепљујући овај став, у даљем тексту образложења се истиче да је Закон о парничном поступку, чије су одредбе оспорене у овом уставносудском поступку, предвиђао још четири ванредна правна средства, при чему су се разлики за изјављивање појединих од тих ванредних правних средстава делимично и преклапали. То су били: директна ревизија (члан 389. Закона о парничном поступку), изузетно дозвољена ревизија по одобрењу апелационог суда (члан 395. Закона о парничном поступку), захтев за заштиту законитости (члан 413. Закона о парничном поступку) и предлог за понављање поступка (члан 422. Закона о парничном поступку). У погледу изузетно дозвољене ревизије, Уставни суд се, најпре, руководио чињеницом да је ова ревизија доступна свакоме, односно „да је управо ова ревизија начин да се дође до надлежности Врховног касационог суда, под условом да је потребно да се размотре правна питања од општег интереса, ради уједначавања судске праксе, као и када је потребно ново тумачење права“.

12 Другим речима, Уставни суд се изјаснио да апелациони суд у таквој ситуацији даје само првостепену оцену о томе да ли постоји потреба да Врховни касациони суд одлучује о ревизији и признао је право подносиоцима жалби да у посебном поступку побијају решење апелационог суда (видети, уместо свих других, Решење Уж-2233/2011 од 17. марта 2011. године). При томе, треба посебно имати у виду да апелациони суд даје само прелиминарну оцену да ли сматра да треба допустити изјављивање ревизије у датој правној ствари, што значи да том оценом Врховни касациони суд није и никако не може бити везан, односно да о питању да ли ће се допустити изузетна ревизија у споровима који завређују интервенцију Врховног касационог суда, у коначном исходу, дефинитивно и у последњој инстанци одлучује управо Врховни касациони суд. Наиме, то значи да је Врховни касациони суд увек у прилици да сам процени да ли се у конкретном случају ради о изузетно дозвољеној ревизији, односно да ли се ревизијом покрећу правна питања од општег значаја или питања која су од значаја за уједначавање судске праксе или ново тумачење права.

које предвиђају, на пример, Закон о раду, Закон о забрани дискриминације, Породични закон итд.), што значи да је право на изјављивање ревизије било објективно проширено у односу на одредбе о ревизији у Закону о парничном поступку које су оспорене у овом уставносудском поступку”.<sup>13</sup>

Уставни суд је, потом, истражио и наводе да су изменом цензуса поводом ревизије иницијатори изгубили право на ревизију коју су стекли у тренутку подношења тужбе тако што су сами дефинисали вредност спора, као и да им је у складу са тим обрачуната висока судска такса. Поводом тога, Уставни суд је констатовао да се право на изјављивање ревизије не стиче тренутком подношења тужбе, како се погрешно тумаче одредбе Закона о парничном поступку, већ се право на ревизију стиче тренутком доношења правноснажне другостепене пресуде. Из тога следи да се доступност ревизије као ванредног правног лека не може оцењивати у односу на вредност предмета спора коју су одредиле саме странке у време подношења тужбе, односно која је, уз примену принципа контрадикторности, промењена до закључења главне расправе. Због свега изнетог, Уставни суд је оценио да, иако је висина цензуса за изјављивање ревизије очигледно била непримерена животном стандарду већине грађана и економским приликама у Републици Србији, та околност, сама по себи, није могла утицати на оцену уставности оспорених одредаба чл. 38. и 51. Закона о парничном поступку.

У односу на постављено спорно питање о томе да ли је оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона установљена дискриминација по основу имовног стања и локације имовине, те дерогирана права зајемчена чланом 19. и чланом 21. ст. 2. и 3. Устава, чиме је такође ускраћено и право на правично суђење и прво на једнаку заштиту права и на правно средство, из члана 32. и 36. Устава, Уставни суд је оценио да у овом случају није реч ни о каквој врсти дискриминације по основу имовинског стања. Ту своју оцену Уставни суд је засновао на гледишту да „чињеница да непокретности по природи ствари имају различиту вредност, између осталог, и у зависности од тога на којој се локацији налазе, значи да се њихови власници не налазе у аналогним ситуацијама, због чега недостаје прва претпоставка за примену теста дискриминације”, односно да „различит третман подносилаца ревизије, у зависности од тога да ли непокретност на којој имају право својине достиже или не достиже вредност за ревизију, није последица бољег третмана у праву неких лица у

13 Уставни суд је приликом заузимања оваквог става имао такође у виду и Препоруку број Р (95) 5 Комитета министара Савета Европе од 7. фебруара 1995. године о увођењу и унапређивању жалбених поступака у грађанским и привредним предметима, у којој се државама чланицама Савета Европе препоручује да приликом разматрања мера у вези трећестепених судова треба да узму у обзир да је предмет већ обрађен од стране два суда, те да жалбе трећој судској инстанци треба да буду коришћене само у случајевима који то посебно заслужују, као што су предмети у којима би се постигло ново тумачење права или који доприносе уједначеном тумачењу права или разматрању правних питања од општег интереса (члан 7 б–ц).

односу на лице које сматра да је жртва дискриминације, већ је последица објективно различитог положаја лица чије се позиције упоређују”.

И, док је Уставни суд закључио да на основу одговарајуће одредбе Закона о Уставном суду одбије као неоснован захтев за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором истакнут у иницијативи поводом које је донето решење о покретању поступка у односу на оспорене одредбе чл. 38. и 51. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, неколико судија Уставног суда сматрало је потпуно супротно. Тај став изразиле су судије потписнице Издвојеног мишљења и он се састоји у следећем: „Ревизија прописана оспореним одредбама чл. 38. и 51. Закона, по нашем мишљењу, не може се сматрати ефикасним правним средством. Нелегитимно и непропорционално ограничење овог правног средства има читав низ последица које се првенствено огледају у неједнакој законској заштити права правних субјеката пред судовима, а као крајњу консеквенцу има поремећај уставних надлежности између Уставног суда и Врховног касационог суда, јер законски оквир одређен оспореним одредбама не омогућава највишем суду да осигурава јединствену примену закона и једнаку заштиту права правних субјеката пред редовним судовима на целој територији Републике Србије, у складу са својом основном надлежношћу, већ је тај задатак, противно Уставу, пренет на Уставни суд, чиме се ремете његов уставни положај и улога.<sup>14</sup>

\* \* \*

Остало је, да се, након исцрпног приказа Одлуке Уставног суда у којој је као кључна и упоришна тачка узета чињеница да је пружање ревизијске заштите оспореним Законом о изменама и допунама Закона о парничном поступку уређено сагласно законским овлашћењима законодавца утврђеним чланом 97. тачком 2. Устава, вратимо намери предоченој на почетку овога рада, при чему морамо поћи управо од анализе овога овлашћења. Пре анализе, рећи ћемо да Уставни суд веома често поступа управо на овај начин. Односно, у немалом броју случајева, када је Уставном суду поднета иницијатива или предлог Уставом овлашћеног предлагача, којим се од Суда тражи оцена уставности једног закона, Уставни суд се одлучује да свој суд о спорној ствар заснује управо на чињеници да је законодавац овлашћен да то питање уреди законом и да он то чини процењујући околности које су од значаја за садржину новонасталога законског решење. Притом, легитимитет таквог поступања законодавац црпи из већинске подршке

14 Ове судије су подсетиле да је то у основи био и главни разлог због кога је Уставни суд Хрватске својом Одлуком У1/1569/2004 својевремено укинуо одредбу Закона о парничном поступку којом је било прописано да странке могу поднети ревизију против другостепене пресуде ако вредност предмета спора побијаног дела пресуде прелази 100.000,00 куна (око 35.000 евра).

коју је одређени законски предлог добио од народних посланика и ствар се чини неспорном. Такво поступање законодавног органа руковођено је одређеном законодавном политиком, коју је, као представничко тело и позвано да води и да је, доношењем закона, материјализује у систем позитивног права. И ова ситуација представља правило у односу на које се изузеци тешко могу претпоставити, из чега следи да се Уставни суд увек суочава са оспоравањем закона за чије је доношење законодавни орган био Уставом овлашћен. Таква логика поступања Уставног суда могла би довести, ако се крене путем претпоставки које нису неостварљиве, до самолишавања Уставног суда обављања своје основне Уставом утврђене надлежности. Још више, тиме би могла да буде маргинализована основна мисија уставног правосуђа да штити уставност и законитост и да снагом својих одлука које су судови без призива и делују према свима, касацијом неуставних законских решења чува интегритет важећег Устава<sup>15</sup>.

Чланом 167. Устава утврђено је да „Уставни суд одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима”, из чега се једноставно изводи закључак да је Уставни суд, на основу „налога” уставотворца обавезан да такве одлуке и доноси, односно да оцењује ту сагласност. Руководећи се сопственом одлуком да оцена уставности једног законског решења, чија је уставност на ваљан начин оспорена, представља „мешање у законодавну политику”, што по Уставу није овлашћен да чини, и да се тиме упушта у оцену целисходности, а не правне сагласности – саправности, Уставни суд, у суштини, крши уставну норму којом је овлашћен да врши функцију заштитника највишег закона са којим сви други закони морају бити у сагласности, као и начела уставности. Прихватајући да изврши мериторну оцену појединих оспорених закона, Уставни суд би својим деловањем могао да створи утисак да на изванредан начин, и то својевољно, врши избор закона о којима одлучује, анализирајући решења која су у њима садржана, док, у односу на друге законе примењује описани образац поступања по коме та и таква решења сматра последицом политичке процене законодавца, његовим легитимним целисходним поступањем, чиме она измичу оцени уставног правосуђа. Можда ће мој став о овој ствари читаоцу бити јасније ако једноставно закључим да „власност” Народне скупштине, српског законодавца, да донесе неки закон (било који, који се оспорава пред Уставним судом) не представља нити може представљати основ за устезање Уставног суда да процењује његову сагласност са важећим Уставом и да о томе доноси одлуку.

15 О тој кључној улози уставног судства писао је још у време успостављања првог уставног суда у једној социјалистичкој држави, тадашњој СФР Југославији Јован Ђорђевић, давних шездесетих година, стављајући тежиште управо на поверену улогу заштитника интегритета Устава. В. Више: Ј. Ђорђевић, *Нови уставни систем*, Београд 1964, стр. 800. и даље.

По моме суду, сасвим непосредно, с овим је у вези и питање смисла успостављања (од стране писца садашњег Устава Републике Србије), могућности да парламентарна мањина, најмање 25 народних посланика, покрене поступак за оцену уставности (члан 168. ст. 1. Устава РС) једног закона<sup>16</sup>. Уз напомену да је то ново уставно решење наишло на безрезервно одобравање научне и стручне јавности јер је у њему препозната могућност опозиционог дела парламента да, будући незадовољан законом који је већином гласова усвојен у парламенту, покрене пред Уставним судом поступак оцене његове уставности. Логично, тај подухват опозициони посланици неће предузети зато што сматрају да већина у парламенту, односно њиховим гласовима сам парламент, није овлашћена да тај закон донесе. Посланици који чине у парламенту мањину, будући недовољне гласовне снаге – зато што јесу у парламенту у мањини, обраћају се Уставном суду са захтевом да тај контролор рада парламента оцени донети закон у смислу његове сагласности са решењима важећег Устава јер они сами нису могли спречити његово доношење. За посланике који чине мањину у парламенту закон који оспоравају пред Уставним судом очигледно је упитан, односно његова решења спорна, у односу на устав који је на снази.

Још једно упозорење не чини се безначајним када је реч о поступању Уставног суда, којим се бавимо у овом раду. Оно се огледа у чињеници да се закони уопште, а у Републици Србији данас поготово, мењају много чешће и лакше од Устава. Тако је правило, коме се ретко може наћи изузетак, да се за време важења једног те истог устава одређени закони мењају и по неколико пута. Можда је захвалан пример, али не и добар, јер тако кратковечни закони нису показатељ баш ничег што би се могло окарактерисати као добро у друштву које живи у редовним приликама, судбина скупа правосудних закона, који су се у последњих три до четири године мењали по неколико пута у једној години, а све време је на снази био исти Устав донет 2006. године. Парламент је био „властан”, како то каже Уставни суд увек, у свакој од тих прилика, да донесе нови, или измењени и допуњени закон којим је регулисао правосуђе у Републици Србији. Парламент је „водио законодавну политику” у области правосуђа, сматрао је „целисходним” да једна законска решења замењује другим, да их се одриче делом или у целини, или да их допуњује. Многи, ако не баш сви од тих закона, нашли су се пред Уставним судом, заслугом различитих предлагача или подносилаца иницијатива. И њихова судбина пред Уставним судом била је различита. За све те законе било је истоветно да их је Народна скупштина све донела на основу уставног овлашћења, које црпи из истих чланова Ус-

16 О овом облику покретања уставног спора в. Више: О. Вучић, „Уставне и законске могућности доступности Уставном суду или Концепција уставног судства данас – уставни суд између 'ексклузивног, врховног арбитра' и 'суда обичних људи’”, *О заштити права*, Београд 2010. стр. 71. и даље. Посебно Р. Марковић: „Устав Републике Србије од 2006. – критички поглед”, Предговор за Устав Републике Србије од 2006, Београд 2006. стр. 68. и даље.

тава, које смо већ помињали. Овде се, логично, поставља питање како је могуће да у тако кратком временском периоду, који траје годину, две или три, иста Скупштина, док је на снази исти Устав, мења садржину законских решења којима се регулише иста област друштвених односа. И још нешто, да ли је могуће да се под окриљем истих уставних норми донесе толико много различитих законских решења и да сва она буду сагласна тим истим уставним нормама. Али за тему овога рада суштинско питање је да сва та различита законска решења морају бити донета у складу са Уставом, да она морају садржински одговарати садржини у Уставу утврђених начела и „мери” Уставом зајемчених људских права и слобода. Задатак Уставног суда био је да сваки од тих закона (уколико је био оспорен) оцени у смислу његове (не)сагласности са Уставом и да своју оцену саопшти обавезујућом одлуком. Дакле, задатак Уставног суда био је да се, упуштањем у оцену садржине њихових решења, одреди у погледу њиховог односа са Уставом.

Власт законодавног деловања није неограничена ни безмерна<sup>17</sup>. Мера те власти је Устав, границе њених поступања садржане су у самој уставној материји, у начину на који су важећим уставом уређени друштвени односи, правно, силом највишег закона у земљи, обликован уставни поредак. Законодавац је дужан да, једнако као и сви други органи установљени Уставом, својим деловањем – доношењем закона, поштује интегритет Устава. Устав је оквир легалног (правно усклађеног) поступања свих, па чак и пре и више од других, и органа овлашћеног да доноси законе, акте највише правне снаге после Устава. Ти акти својом садржином морају изражавати поштовање решења за која се определио уставотворац и тим својим опредељењем учинио их општеобавезним за све друге, државне органе, институције и грађане. Не постоји парламентарно деловање које може бити изузето од покоравања Уставу, па тиме и од оцене Уставног суда да ли је супротним поступањем Устав прекршен. Зато Уставни суд греши, сам кршећи Устав, када се, у суштини одбијајући да конзумира Уставом одређену надлежност да испита уставност једног закона из разлога што сматра законодавца овлашћеним да једно такво законско решење донесе, клони од тог чињења. Пођимо од случаја у

17 Истичући да парламент, „то тело, од народа бирано – звано парламенат, – није добило власт да донаша законе по својој вољи; оно је у томе остало везано општим схватањем морала и правичности” Стефановић напомиње да није доста само констатовати ову дужност парламента, већ треба наћи и средства „која ће бити кадра да га присиле на њено поштовање”. Јер, како каже у даљем тексту, „не постигне ли се ово, на место апсолутизма једног човека, који је до власти долазио обично путем наследства или силе, имаћемо апсолутизам једног скупа људи, који су до власти дошли путем избора”. Смаграјући апсолутизам парламента „исто толико нежељеним и опасним по мир и слободу грађана колико и апсолутизам једног монарха, чак и опаснији”, Стефановић је закључио да је реч о важном проблему – обезбеђењу поштовања од стране парламента напред споменуте границе његове слободе, што је по њему „теже постићи него поштовање закона од стране извршне власти, јер су границе парламентарне акције мање прецизне и теже их је чувати од граница акције извршне власти”. Ј. Стефановић, *нав. дело*, стр. 814.

коме би се суочили са неразумним законом<sup>18</sup>. Претпоставимо, у случају који смо анализирали, да је ревизијски цензус био још виши од предвиђеног, неколико пута, неколико десетина пута. Да ли би Уставни суд и тада стао на становиште да је законодавац овлашћен да то питање уреди законом? Да ли би тек такво решење било разумно? Поставићемо сада и питање да ли може постојати разумни судија а да не постоји разумни законодавац или да ли је законодавцу Уставом дозвољено да законским решењима за која се опредељује иде насупрот здравом разуму?<sup>19</sup> Да ли је могуће да закон у коме је садржано неправедно решење<sup>20</sup> преживи оцену Уставног суда само зато што је законодавни орган био овлашћен да га донесе, и поред чињенице да се целокупан уставни систем заснива на демократским начелима, владавини права, социјалној правди, људским и мањинским правима<sup>21</sup>. Ако се друштво определило за овај систем вредности, за једнакост, забрану дискриминације и поштовање људског достојанства, онда сваки донети закон мора решењима која садржи да пође од тих вредности као задатих и незаобилазних. На Уставном је суду да процени да ли је законодавац законом који је донео, а који је био овлашћен да донесе, пошао од тих вредности усвајајући их као неизбежну основу свога законодавног деловања.

Уставна норма којом се уређује питање законодавчевог овлашћења за доношење закона никако не сме бити уточиште Уставног суда увек када се нађе у ситуацији да пресуди једном закону чија је уставност ос-

- 18 Стефановић се бавио идејом о организацији једног „високог суда који би, пружајући што веће гаранције способности и независности, имао за дужност да ништи законне противне опште схваћеном моралу и правичности, као и законе противне одредбама устава“. Иако је сматрао да би таква идеја „на први поглед могла изгледати као одлична“, закључио је да би „боље промотрена, идеја о таквом суду морала отпасти“, и то из разлога што је сматрао „да би било немогуће постићи потпуну независност“ овог органа. За двадесете године када је писао овај рад потпуно је размљива бојазан Стефановића, јер то је било време снажног оспоравања Келсеновог уставног суда успостављеног Уставом Аустрије од 1920. године. *Истио*, стр. 883.
- 19 С тим у вези в. L. Adamovich, B. Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1987, стр. 82 и захтеве правне теорије за напуштање „примитивног позитивизма голих речи“ и окретање ка вредносно оријентисаном, материјалном тумачењу устава.
- 20 О схватању да се „*нраведним* сматра све оно што је *уставновљено*“ и поистовећивању *легалној* са *нраведним*, Ђорђо Дел Векио, *Право, правда и држава*, Београд 1999, стр. 60 и 62. У говору који је читан 19. новембра 1922. године, приликом свечаног отварања академске године на Универзитету у Риму, срећемо тврдњу да се „у извесном погледу, правда састоји у саобразности неком закону“, али, с друге стране и тврдњу да „закон треба да буде саобразан правди“. *Истио*, стр. 15.
- 21 В. о односу права и правде, појма права и идеје правде и о „тенденцији да се идентификује право и правда“ и о „праведном поретку“ као „морално оправданом поретку“, Х. Келзен, *Општиа теорија права и државе*, Београд 1951, стр. 19 и даље. О анализи и дефиницији појма правде в. више Божидар С. Марковић, *Оптед о односима између појма правде и развијка позитивной приватной права*, Београд 1995, стр. 21 и даље. Б. С. Марковић истиче да су „нови закони најмоћније оруђе, најприродније и најмање опасно помоћу којег конкретан појам правде улази у позитивни правни поредак“ (стр. 132). Исти аутор указује на потребу „да писани закон оствари максимум праведних решења“ (стр. 133).

порена, а оцена те уставности, односно изрицање пресуде судбини тога закона, из било ког разлога, није ни лако ни једноставно. Понајпре, та норма не сме и не може бити уточиште због политичких разлога, оних у којима се воља владајућих структура поклапа са опстанком таквог закона или, и више од тога, када владајуће структуре своју судбину и свој опстанак везују за опстанак оспореног закона. Уставни суд би морао пресудити и у случају када су последице пресуђења тешке и сложене, и тада се може испомоћи интерпретативном одлуком или одлагањем извршења одлуке у Законом дозвољеном року. Једино што Уставни суд никако не би смео да чини јесте управо оно чиме сам се у раду бавила, а то је непоступање, одустајањем на тај начин од своје уставом одређене природе и пружањем заштите закону који је противустанован. Уставни суд нема друге сигурне куће осим самога Устава. Уставни суд делује након што су се све његове судије заклеле на верност и поштовање важећем Уставу. Другог мерила Уставни суд нема, а од тога не може одустати или ће и сам прекршити Устав. Лојалност Уставу није ствар опредељења Уставног суда или одлуке потребне већине судија. Лојалност највишем закону који је донела уставотворна, установљавајућа власт и којим су установљене све друге власти – и законодавна и извршна и судска, јесте разлог настанка уставног правосуђа, она чини и саму суштину идеје о његовом успостављању и зато свако друго поступање, чак и мисаоно разматрање у таквом правцу, негира постојање ове, по многим, четврте гране власти.

*Prof. dr Olivera Vučić\**

## A (NON)EUROPEAN DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT?

or

### „ON THE LIMITS OF PARLIAMENT’S FREEDOM AND THE PROTECTION OF CITIZENS FROM ITS ALMIGHTY POWER”

#### Summary

*The Constitutional court encounters in large number of cases the question of the review of the constitutionality of laws which were adopted in rightful, constitutionally required procedure, but for the claimants which submitted the request, initiative or motion for the review of their constitutionality, contents of some of their solutions are dubious. Although the legislator is authorized by*

\* Olivera Vučić, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. Judge of the Constitutional Court of Serbia. 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 Education, Science and Technological Development.

*the relevant constitutional norm to regulate a certain field or a relation, the Constitutional court needs often to review the compatibility of such solution with the essence of some constitutional principles or with some constitutionally guaranteed body of human rights and liberties. Although the role of the legislator in the procedure for the adoption of given law cannot be questioned, arguable is the reaction of the Constitutional court which means that given solution is a matter of „legislative policy” and that it represents the legislator’s assessment of the „appropriate practice”, which contains the decision of the MP’s majority as the legitimate decision-maker. If the Constitutional court would always stay clear of the review of laws which were contested for their contents, actually the concrete legislator’s solution which claimants deem as the solution that essentially breaches the current Constitution, the function of constitutional judiciary would be rendered meaningless, and the mission of the Constitutional court as the guardian of the constitution gravely endangered. On the example of a decision of the Constitutional court of the Republic of Serbia an analysis is given of some questions which appear in relation to the freedom of parliament in exerting legislative power and the role of the Constitutional court in the protection of citizens from the consequences of such exertion.*

Key words: *Limits of parliament’s freedom. Constitutional court: Legislative policy.*