

USTAVNI SUD SRBIJE U NOVOM USTAVU SRBIJE

U Srbiji su dugogodišnje ustavne rasprave okončane donošenjem novog Ustava Republike Srbije ("Službeni glasnik RS" br. 98/2006. od 10. 11. 2006. godine). U taj ustav ugrađeni su kompromisi najuticajnijih nosilaca ustavnog procesa, koji su svoje političke platforme formulisali prvenstveno u tri poluzvanična projekta novog ustava. Naime, najviši državni organi Republike imali su svako svoj model novog ustava. Narodna skupština, odnosno njena Ustavna komisija, publikovala je oktobra 2003. godine "Radni tekst" Ustava Srbije; Vlada RS je juna 2004. godine promovisala svoj "Nacrt Ustava Srbije"; a na poziv predsednika Republike grupa stručnjaka izradila je i publikovala svoj "Model Ustava Srbije" januara 2005. godine.¹⁾ Ideja o reformisanju Ustavnog suda bila je zastupljena i u tri navedena nacrt-a Ustava Srbije, iza kojih su de facto stajale institucionalizovani subjekti, formalni predlagači za promenu Ustava Srbije (saglasno čl.132. st.1. Ustava RS iz 1990. godine), ali sa različitim političkim koncepcijama vodećih parlamentarnih stranaka kao idejnom osnovom. Naravno, opredeljivanje za noveliranje, ili za stvaranje potpuno novog normativnog okvira za Ustavni sud, zavisilo je od ocena stanja ove institucije i od uzora kojima su osnovni nosioci ustavnih promena težili.

U ovom napisu se, sa stanovišta savremenih demokratskih ciljeva i uloge ustavnog suda u ostvarivanju načela vladavine prava, analizira ustavni koncept Ustavnog suda Srbije, a polazeći od sledećih, u pravnoj nauci uvažavanih i isticanih, kriterijuma: obezbeđivanje načela nezavisnosti, samostalnosti i kompetentnosti Ustavnog suda²⁾; a kao kriterijum vrednuje se i zahtev savremenog ustavnog prava za obezbeđivanjem delotvornosti institucija u zaštiti sloboda i prava građana.

Kontinuitet egzistencije Ustavnog suda

1. Ustav Republike Srbije od 10. novembra 2006. godine je četvrti ustav Srbije koji obezbeđuje egzistenciju Ustavnog suda u republičkoj organizaciji vlasti. On je uvažio ono što je bilo zajedničko za sve nosioce ustavnih promena, a to je da niko nije doveo u pitanje postojanje Ustavnog suda. Izjašnjavanje za očuvanje i afirmisanje Ustavnog suda, i isticanje značaja načela nezavisnosti ovog specifič-

* Privredna akademija u Novom Sadu.

¹ Radni tekst Podkomisije za osnovna pitanja i koordinaciju Ustavne komisije Narodne skupštine RS od 02. X 2003. objavljen je u Zborniku *Predlozi za novi Ustav Srbije*, Beograd, 2004. god, izd. Friedrich Ebert Stiftung, str. 269-349.; *Nacrt Ustava Srbije*, Vlade Republike Srbije od 4. VI 2004., objavljen na Sajt Vlade RS, dana 04. VI 2004.; *Ustav Srbije*, Model ekspert-ske grupe predsednika Republike, objavljen u Beogradu 14. I 2005. godine, kao poseban dodatak lista "Politika".

² Videti npr. Miodrag Jovičić, "Ustavno sudstvo kao čuvar Ustava i ustavnosti", *Pravni život*, br. 12/95, STR. 170.

nog suda, bilo je vidno obeležje ustavnih rasprava u političkim i stručnim krugovima. Jednoglasna je saglasnost značajnijih političkih stranaka, inače sa veoma različitim političkim orijentacijama i programima, u pogledu potrebe postojanja Ustavnog suda, kao najboljeg rešenja među institucionalnim oblicima zaštite ustavnosti i zakonitosti.³ Time se u osnovi ostalo i pri opredeljenju za centralizovani sistem ustavnosudske zaštite, koji se zasniva na tzv. Kelsenovom modelu austrijskog ustavnog sudstva, koji je svojevremeno poslužio kao uzor u oblikovanju i republičkih ustavnih sudova u nekadašnjoj Jugoslaviji pa i u Srbiji.⁴

Ustavni sud ostaje sastavni deo organizacije vlasti u Republici Srbiji i prema Ustavu Republike Srbije od 10. 11. 2006. godine. Iz toga bi se moglo zaključiti da je na iskustvima preko četrdeset godina funkcionisanja ovog organa,⁵ usvojen vrednosni stav da je Ustavni sud Srbije sastavni deo sistema organizacije vlasti u Republici, kao i da za postizanje jednog važnog cilja - uspostavljanje načela vladavine prava - on ipak predstavlja efikasno institucionalno rešenje.

2. Ustanovljen još 1963. godine, Ustavni sud Srbije je, i pored svih sistemskih ograničenja i evidentnih slabosti koje su se u vreme važenja socijalističke ustavnosti ispoljile, u tzv. "tranzicionom prevratu" koji je učinjen Ustavom Republike Srbije od 28. septembra 1990. godine, u poređenju sa drugim državnim organima, pretrpeo najmanje promena. Napuštanje socijalističke ustavnosti u Ustavu RS od 1990. godine - koji se i pored određenih nedostataka osnovano smatra do tada najizrazitijim oblikom raskidanja sa ranijim ustavnim poretom - nije dovelo do bitnih promena u pogledu Ustavnog suda i njegove uloge u zaštiti nove ustavnosti i zakonitosti. U osnovi sa istom koncepcijom, on je jedna od retkih institucija koja je uz određena poboljšanja normativnih rešenja, nastavila svoju egzistenciju.⁶ Jedan od razloga tome je što dotadašnja ustavna koncepcija Ustavnog suda uglavnom nije odudarala od položaja i ovlašćenja koja imaju takvi organi u savremenim demokratskim sistemima zapadnoevropskih država (npr. u Nemačkoj, Austriji, Italiji). Drugi razlog ovog ustavnog kontinuiteta leži u tome što se osnovni koncept Ustavnog suda pokazao kompatibilnim sa novim ustavnim principima – načelom podele vlasti, političkim i svojinskim pluralizmom i drugim načelima nove ustavnosti.

Mišljenje je autora da su to važni argumente u prilog opredeljenju da je promenama Ustava Srbije u tom delu trebalo pristupiti oprezno, a neminovnu ustavnu reformu Ustavnog suda usmeriti, s jedne strane, ka otklanjanju nekih evidentnih manjkavosti Ustava Srbije od 1990. godine (npr. nepostojanje nadležnosti za rešavanje ustavnih žalbi, nepostojanje uslova za izbor sudija, i dr.); s druge strane,

³ Videti predloge političkih stranaka i drugih organizacija, kao i jedan naučni predlog koji su objavljivi su u publikaciji *Predlozi za novi Ustav Srbije*, Beograd 2004., izd. Friedrich Ebert Stiftung.

⁴ Danas je od 27 zemalja članica Evropske unije, u 17 zemalja ustanovljen ovakav centralizovani sistem kontrole ustavnosti pred posebnim državnim organom - ustavnim sudom koji vrši apstraktnu, naknadnu kontrolu ustavnosti (uključujući i Ustavni savet Francuske koji vrši samo prethodnu kontrolu).

⁵ O tome videti: "Četiri decenije Ustavnog suda Srbije sa posebnim osvrtom na njegovu ulogu i značaj u savremenom ustavnom sistemu Republike Srbije (1963-2003)", Monografija *Ustavni sud Srbije - četrdeset godina postojanja - 1963-2003. godina*; Slobodan Vučetić i Ljiljana Slavnić; izd. USS, Beograd 2003., str. 7-33.

⁶ Aleksandar Fira, "Ustavno sudstvo u SRJ - Teorijsko-normativni okvir", *Pravni život* br. 12/1996, IV tom, str. 110.

opredeliti se za takva nova rešenja koja ne predstavljaju izuzetak u komparativnoj ustavnoj praksi, i koja u postojećim uslovima mogu biti i ostvarena.

Postavlja se pitanje da li je novi Ustav Srbije u onom segmentu ustavne materije koji se odnosi na Ustavni sud unapredio stanje ove institucije i time doprineo konsolidovanju samostalne ali nejake države; da li su u novom Ustavu Srbije sačuvane kakve takve tekovine preko 40 godina funkcionisanja Ustavnog suda u našoj zemlji; da li su nadomeštene neke evidentne manjkavosti dosadašnjeg sistema i prakse; da li neka potpuno nova rešenja znače demokratsku promenu i delotvornije sistemsko rešenje u sistemu zaštite ustavnosti i zakonitosti. Odgovori na sva ova pitanja prevazilaze okvire ovog rada, i mogu biti predmet nekih budućih proučavanja koja će se zasnivati i na praksi novog Ustava.

3. U posebnom, Šestom delu Ustava Republike Srbije od 10. 11. 2006. godine, uređeni su položaj, nadležnosti, izbor i sastav Ustavnog suda, način odlučivanja, dejstvo i izvršenje odluka Ustavnog suda, s tim da se i brojne druge ustavne odredbe odnose direktno ili indirektno na Ustavni sud.⁷

Ustavni sud je definisan kao *“samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode”* (čl. 166. st. 1. Ustava).

U novom Ustavu Srbije Ustavni sud je reformisan i preoblikovan pod uticajem nekih značajnijih sistemskih promena u novom Ustavu kao što su na primer: preuzimanje nadležnosti državne zajednice Srbija i Crna Gora koja je prestala da postoji juna 2006. godine, pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, proširenje hijerarhije pravnih akata u Republici i sa unutrašnjeg i sa međunarodnog aspekta; nova koncepcija ljudskih i manjinskih prava i njihove zaštite, nova razrada principa podele vlasti, i dr. Te promene reflektovale su se na ustavno definisanje ustavnosudskih nadležnosti.

Ustav RS od 2006. godine, u prilog jačanja ustavnosti i zakonitosti i snaženja državnih institucija, koncipira Ustavni sud Srbije kao specifičan sud novih dimenzija. Međutim, s tim u vezi postoji dilema: da li novi Ustav Srbije, stvarno unapređuje koncepciju Ustavnog suda i daje mu snagu za ostvarivanje onih tipičnih, osnovnih i najvažnijih ustavnosudskih funkcija koje mu i taj Ustav poverava, ili samo prividno propisuje nešto novo i bolje?

Sud novih dimenzija

4. Da je Ustav RS od 2006. godine ustanovio Ustavni sud Srbije kao specifičan sud novih dimenzija, vidi se pre svega u domenu njegovih nadležnosti koje se proširuju po vrstama i po obimu. U poređenju sa dosadašnjim ovlašćenjima Ustavnog suda to izgleda ovako:

Prvo, dostignuti nivo obuhvata ustavnosudskih nadležnosti ne smanjuje se, odnosno zadržavaju sve nadležnosti koje je Ustavni sud Srbije imao i do sada, a kojih je prema Ustavu iz 1990. godine bilo sedam (prema numeraciji čl. 125. Ustava RS), odnosno četiri prema vrstama postupaka.

Drugo, skoro sve dosadašnje nadležnosti Ustavnog suda se proširuju u više pravaca.

⁷ Na Ustavni sud se odnose sledeće odredbe Ustava RS od 10. 11. 2006. godine: čl. 44. st. 3, čl. 55. st. 4. i 5, čl. 99. st. 2. tač. 2, čl. 101. st. 5, čl. 105. st. 2. tač. 11, čl. 138. st. 2, čl. 148. st. 2, čl. 161. st. 4, čl. 166–175, čl. 186, čl. 187.

Treće, Ustavnom sudu eksplicitno se dodaju i neke sasvim nove ustavnosudske nadležnosti, kao što je npr. odlučivanje o ustavnim žalbama (čl. 170) i odlučivanje o postojanju povrede Ustava od strane predsednika Republike (čl. 118. st. 3. Ustava).

Četvrto, ustanovljava se jedan potpuno novi oblik delovanja Ustavnog suda u zaštiti ustavnosti – prethodna kontrola ustavnosti zakona (čl. 169).

Peto, na osnovu tzv. rezervne klauzule o nadležnosti po kojoj Ustavni sud “vrši i druge poslove predviđene Ustavom i zakonom”, moguće je proširivanje liste nadležnosti Ustavnog suda.

Nadležnosti Ustavnog suda

Ustav Republike Srbije od 2006. godine je kompletirao nadležnosti Ustavnog suda u jedan inopozantan fond ovlašćenja i zadataka, tako da će Ustavni sud Srbije sa svojih devet vrsta nadležnosti (koje zahtevaju i posebne postupke), čini se, raditi skoro sve ono što zajedno pripada velikim ustavnim sudovima Nemačke, Austrije, Italije i Španije.

5. *Normativna kontrola* je tipična ustavnosudska funkcija, a nesumnjivo najvažnije je nadležnost za ocenjivanje saglasnosti zakona sa Ustavom, kao tipično ustavnosudsko ovlašćenje. Nema ustavnog suda bez ocene ustavnosti zakona. Ustavni sud Srbije prema Ustavu, odlučuje o:

- 1) *saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima,*
- 2) *saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom,*
- 3) *saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom,*
- 4) *saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom,*
- 5) *saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom.*

Ustav ovu nadležnost Ustavnog suda proširuje i to kako posmatrano po vrsti akata koji mogu biti predmet ocenjivanja, tako i po broju i vrsti akata koji su osnov za ustavnosudsku kontrolu. Nadležnost kontrole ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata je proširena i oblikovana na nov način delom i zbog toga što je Ustavni sud Srbije “preuzeo” deo nadležnosti koje je imao Sud Srbije i Crne Gore u vreme postojanja državne zajednice.

6. *Rešavanje sporova o nadležnosti* je tradicionalna ustavnosudska nadležnost, koju je ustavno sudstvo u Jugoslaviji i Srbiji imalo i ranije, ali novi Ustav proširuje broj subjekata između kojih može nastati sukob nadležnosti. Tako Ustavni sud Srbije:

- 1) *rešava sukob nadležnosti između sudova i drugih državnih organa,*
- 2) *rešava sukob nadležnosti između republičkih organa i pokrajinskih organa ili organa jedinica lokalne samouprave,*
- 3) *rešava sukob nadležnosti između pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave,*
- 4) *rešava sukob nadležnosti između organa različitih autonomnih pokrajina ili različitih jedinica lokalne samouprave (čl. 167. st. 2. tač. 2, 3. i 4. Ustava).*

Mada u praksi ova vrsta nadležnosti kod nas nije mnogo korišćena, ona se može pokazati kao koristan korektiv nejasnih ustavnih i zakonskih odredbi, a

Ustavni sud svoju u osnovi arbitražnu ulogu može iskoristiti u prilog načela vladavine prava prema kojem je vlast u postupanju vezana svojim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima i pravima i slobodama građana.

7. *Odlučivanje o izbornim sporovima* je po pravilu supsidijerna ustavnosudska nadležnost, koja je postojala i do sada. I novi Ustav utvrđuje da *Ustavni sud Srbije odlučuje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova*. (čl. 167. st. 2. tač. 5)

Jedan od mogućih izbornih sporova je spor u vezi sa verifikacijom mandata narodnih poslanika (takvi sporovi su se inače javljali i u dosadašnjoj ustavnosudskoj praksi ali su ti zahtevi odbacivani). Ustav u kontekstu uređivanja pitanja konstituisanja Narodne skupštine, utvrđuje da je *na odluku u vezi sa potvrđivanjem mandata dopuštena žalba Ustavnom sudu, koji po njoj odlučuje u roku od 72 sata* (čl. 101. st. 5. Ustava).

8. *Zabrana rada političkih i drugih organizacija* nije nova ustavnosudska nadležnost, ali je novim Ustavom proširena.

Ustav propisuje da *Ustavni sud odlučuje o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana* (čl. 167. st. 3).

Ustavni sud može zabraniti udruženje čije je delovanje usmereno na: 1) nasilno rušenje ustavnog poretka, 2) kršenje zajamčenih ljudskih i manjinskih prava, i 3) izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje (čl. 55. st. 4. Ustava).

Ustavni sud može zabraniti versku zajednicu ako njeno delovanje ugrožava: 1) pravo na život, 2) pravo na psihičko i fizičko zdravlje, 3) prava dece, 4) prava na lični i porodični integritet, 5) pravo na imovinu, 6) javnu bezbednost i javni red, 7) ako izaziva i postiže versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost (čl. 44. st. 3. Ustava).

Do sada je u njegovoj nadležnosti bilo samo odlučivanje o zabrani rada političkih stranaka, a prema novom Ustavu on je ovlašćen da odlučuje i o zabrani rada drugih oblika udruživanja građanja (npr. udruženja, verskih sekti, sindikalnih organizacija). Mišljenja sam da proširivanje odlučivanja o zabrani rada političkih stranaka, i na sindikalne organizacije i sve oblike udruženja građana, pa i na verske zajednice zahteva uže pa čak i restriktivno tumačenje Ustava. Mada treba imati u vidu da se ova vrsta nadležnosti inače izuzetno retko pojavljuje u praksi ustavnih sudova, ipak se postavlja pitanje da li je ovoliko proširivanje nadležnosti Ustavnog suda i u ovom domenu bilo neophodno.

9. *Ustavna žalba* je u ustavnom sistemu Srbije nova nadležnost, koju već imaju skoro svi ugledni ustavni sudovi zapadnoevropskih zemalja kao i ustavni sudovi tzv. novih demokratija. Ona se uvodi u funkciji zaštite sloboda i prava građana, od protivustavnih pojedinačnih akata organa vlasti.

Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (član 170).

Ustavna žalba je jedan od instrumenata za zaštitu sloboda i prava građana kada su iscrpljeni svi drugi pravni lekovi. Odlučivanje o ustavnim žalbama, kao poslednje instance pred obraćanje Sudu u Strazburu je nova nadležnost na kojoj se insistira i u procesu ispunjavanja uslova za članstvo u Savetu Evrope kao delu širih procesa demokratske integracije.

Ustavni sud Srbije vrši i neke druge poslove predviđene Ustavom. Ova grupa nadležnosti obuhvata odlučivanje o pojedinačnim aktima i radnjama (pored ustavne žalbe), što je do sada bilo van domena Ustavnog suda.

10. Ustavni sud ima određenu ulogu u postupku za razrešenje predsednika Republike zbog povrede Ustava, koji se pokreće pred Narodnom skupštinom, na predlog najmanje jedne trećine narodnih poslanika.

Ustavni sud je dužan da po pokrenutom postupku za razrešenje, najkasnije u roku od 45 dana, odluči o postojanju povrede Ustava (čl. 118. st. 3. Ustava).

11. Ustavni sud odlučuje o *žalbama*: protiv odluka Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije, protiv odluke Narodne skupštine o prestanku funkcije javnog tužioca odnosno odluke Državnog veća o prestanku funkcije zameniku javnog tužioca. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe (čl. 148. i 161. Ustava).

12. U cilju zaštite pokrajinske autonomije, Ustav daje mogućnost podnošenja žalbe Ustavnom sudu protiv *pojedinačnog akta ili radnje* državnog organa ili organa jedinice lokalne *samouprave* kojim se *onemogućava vršenje nadležnosti autonomne pokrajine* (čl. 187. st. 1. Ustava).

Prethodna kontrola zakona – arbitriranje između Narodne skupštine i predsednika Republike

13. Prethodna kontrola opštih pravnih akata, koja znači njihovo ocenjivanje pre stupanja na snagu, je potpuno nov oblik nadležnosti Ustavnog suda Srbije.

Ocena ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu je možda najspornije rešenje novog Ustava u vezi sa Ustavnim sudom. U tom delu Ustava naziru se kompromisi različitih idejnih podloga, koji su se reflektovali na ustavno oblikovanje Ustavnog suda. Još u fazi ustavnih rasprava pojavile su se dileme oko uvođenja prethodne kontrole ustavnosti - za naš sistem potpuno novog oblika zaštite ustavnosti, koje suštinski menja osnove usvojenog i praktikovanog sistema ustavnosudske zaštite. U našem ustavno-pravnom sistemu se od ocenjivanja ustavnosti zakona koji je u postupku donošenja, odustalo još 1963. godine kada je napušten sistem samokontrole zakonodavca i ustanovljeno ustavno sudstvo. Sa stanovišta zahteva za nezavisnim položajem Ustavnog suda, to je tada bilo napredno rešenje, pogotovu imajući u vidu da je skupština bila najviši organ vlasti u sistemu jedinstva vlasti.

Ustav RS od 2006. godine uvodi kao nadležnost Ustavnog suda ocenjivanje ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu - tzv. prethodnu kontrolu ustavnosti zakona, u fazi kada je on u Narodnoj skupštini izglasan, ali još ukazom predsednika Republike nije proglašen.

Na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika, Ustavni sud je dužan da u roku od sedam dana oceni ustavnost zakona koji je izglasan, a ukazom još nije proglašen. Ako zakon bude proglašen pre donošenja odluke o ustavnosti, Ustavni sud će nastaviti da postupa prema zahtevu, u skladu sa redovnim postupkom za ocenu ustavnosti zakona. / Ako Ustavni sud donese odluku o neustavnosti zakona pre njegovog proglašenja, ova odluka će stupiti na snagu danom proglašenja zakona. / Postupak za ocenu ustavnosti ne može biti pokrenut protiv zakona čija je usklađenost sa Ustavom utvrđena pre njegovog stupanja na snagu (čl. 169).

U kontekstu napred navedenog ovlašćenja Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i

potvrđenim međunarodnim ugovorima, prethodna kontrola zakona se javlja kao dopunski, pod određenim uslovima obavezni, oblik kontrole ustavnosti svih odnosno bilo kog zakona i akata sa snagom zakona. Sistematsko tumačenje Ustava dovodi do zaključka da se uspostavlja jedan mešoviti sistem prethodne i naknadne kontrole ustavnosti zakona koji, prema mojim saznanjima, nije na isti način zastupljen u ustavnoj praksi drugih evropskih zemalja. Time je u dosadašnjoj koncepciji ustavnog suda, koja se u osnovi najviše zasnivala na modelu austrijskog i nemačkog ustavnog sudstva, učinjen otklon ka francuskom modelu, čiji je sistem prethodne kontrole ustavnosti zakona pred Ustavnim savetom (ustanovljenim Ustavom od 1958. godine), pokazao značajne rezultate i sve više je i u komparativnoj i domaćoj pravnoj literaturi uvažen, ali koji je, prema mišljenju autora, uzor neprimeren teorijskom i normativnom konceptu ustavnog suda kao specijalizovanog suda, nezavisnog i samostalnog državnog organa kakav je kod nas razvijan.

Inače, u komparativnoj praksi postoje dva najizrazitija primera prethodne kontrole ustavnosti zakona (Francuska i Finska), ali tu je preventivna kontrola osnovni oblik kontrole ustavnosti zakona, i ne postoji istovremeno i paralelno i naknadna kontrola ustavnosti.

Mešoviti sistemi postoje na primer u Italiji, Austriji, Mađarskoj. Međutim, u tim slučajevima kada se javlja kao dopunski oblik kontrole ustavnosti zakona, prethodna kontrola je po pravilu suženog obima, odnosno vezuje se za određena pitanja ili samo za određene vrste zakona.⁸

Kako je dejstvo prethodne kontrole ustavnosti uvek preventivno, jer se vrši pre nego što zakon stupi na snagu, na prvi pogled čini se da je navedeno ustavno rešenje veoma prihvatljivo. Smatra se da prethodna kontrola ustavnosti "pokazuje mnoge dobre strane, naročito na prvi pogled".

Prednosti prethodne kontrole koje se najčešće navode, su:

- ona obezbeđuje vrlo visoko poštovanje načela pravne sigurnosti i zakonitosti jer se jednom proglašen zakon mora primenjivati, a zakon koji se primenjuje mora biti ustavan;
- njena efikasnost i jednostavnost, odnosno brzina rokova za odlučivanje o ustavnosti zakona;
- preventivno dejstvo, itd.⁹

Osnovni prigovori koji se na ovu ustanovu u pravnoj literaturi ističu su:

- kontroli ustavnosti podvrgava se zakonska norma čije se pravo značenje još ne zna. Naime, u primeni prava sudovi imaju i stvaralačku ulogu (naročito u anglosaksonskom pravu), pa tako vremenom smisao zakona može u sudskoj praksi biti potpuno izmenjen; stoga se kasnije osnovano može postaviti pitanje ustavnosti zakona koji je tokom primene izmenjen;
- između izglasavanja i proglašenja zakona nema mnogo vremena, pa se ova vrsta kontrole vrši brzo, a u tom kratkom vremenu najčešće nije lako sagledati sva moguća značenja normi koja tek treba primeniti; itd.

⁸ Komparativni osvrt na karakteristike i oblike preventivne i represivne kontrole ustavnosti zakona više videti: Ljiljana Slavnić, "Od države koja odumire ka pravnoj državi", Beograd 1994., izd. "Službeni glasnik", str. 22-30.

⁹ O prednostima prethodne kontrole ustavnosti zakona videti: Dragoljub Popović, "Vrste kontrole ustavnosti i evropske nove demokratije", *Arhiv za pravne i društvene nauke* br. 2-3/2001, Beograd; str. 373.

Navedenim osnovnim prigovorima dodajemo i neke aktuelne. U našim političkim uslovima, imajući u vidu i ustavna rešenja u pogledu položaja nosilaca najviših funkcija vlasti, veoma je važna ravnoteža u odnosu Ustavnog suda sa zakonodavcem i sa Vladom kao nosiocem izvršne vlasti. U uslovima ne tako retkih pojava narušavanja načela podele vlasti i ne duge “istorije” u sprovođenju tog načela, Ustavni sud treba da ima nezavisan i jasan položaj, kako bi mogao da ostvari svoju ustavnu ulogu u očuvanju ustavom uspostavljenih odnosa.

“Kalemljenje” na postojeći sistem naknadne kontrole ustavnosti zakona, ova-ko široko postavljenog dopunskog oblika prethodne kontrole ustavnosti zakona, doprinosi slabljenju sudskog karaktera Ustavnog suda i slabi njegov položaj u odnosu na Narodnu skupštinu kao zakonodavca. Unapred se naziru dve opasnosti: da se Ustavni sud praktično pretvori u neku vrstu radnog tela parlamenta, ili da se pretvori u organ koji svaki čas arbitrira između zakonodavca i predsednika Republike.

Mišljenja sam da na ovakvoj radikalnoj promeni ustavnog koncepta zaštite ustavnosti nije trebalo insistirati, pored navedenog, i zbog toga što se za ovakav mešoviti sistem kontrole ustavnosti zakona opredelila manjina u uporednom pravu, a nije izvesno da će ona u našim uslovima značiti unapređenje ove ustanove. I za Srbiju je dobro ono za šta se opredelila većina zemalja koje poznaju ustavno-sudsku kontrolu - a to je klasična naknadna kontrola ustavnosti zakona.

14. Ustav predviđa još jedan vid prethodne kontrole koji se odnosi na akte manje pravne snage od zakona - odluke Autonomne pokrajine. U okviru funkcije nadzora Vlade nad radom organa autonomnih pokrajina, Vlada može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak za *ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke Autonomne pokrajine, pre njenog stupanja na snagu. U tom slučaju, Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, odložiti stupanje na snagu osporene odluke Autonomne pokrajine* (čl. 186. Ustava).

Uređenje Ustavnog suda više nije isključivo stvar Ustava

15. Obezbeđivanje nezavisnosti (unutrašnje i spoljašnje), samostalnosti i kompetentnosti Ustavnog suda, omogućavanje da delotvornije vrši osnovnu ustavnu funkciju, uopšte uzevši unapređenje ustavnosudske zaštite - nije lako ostvariv cilj.

Sa stanovišta načela podele vlasti, za Ustavni sud je centralno teorijsko pitanje odnos sa zakonodavcem, a praksa pokazuje i sa izvršnom vlašću (što se naročito problematizuje u zemljama u tranziciji).

Načelno, “jači” je onaj ustavni sud čiji je položaj u ustavnom sistemu obezbeđen Ustavom, bez mogućnosti uticaja zakonodavca na najvažnija pitanja njegovog položaja.

Jedno bitno obeležje dosadašnjeg ustavnog koncepta Ustavnog suda je da se samo u ustavu utvrđuju i uređuju njegov položaj i nadležnosti. U našem ustavno-pravnom sistemu je odavno važno načelo da se ustavom, a ne zakonom, uređuju sva najvažnija pitanja položaja ustavnog suda (nadležnost, način izbora, mandat, nezavisan položaj sudija), čime se formalno obezbeđuje njegova spoljašnja i unutrašnja nezavisnost. Pri tome, nije nevažno, na osnovu Ustava RS iz 1990. godine, uređivanje organizacije Ustavnog suda bila je njegova autonomna stvar. Princip da se položaj i nadležnosti Ustavnog suda uređuju isključivo ustavom, u novom Ustavu Srbije nije osnažen.

Ustav Srbije od 2006. godine slabi položaj Ustavnog suda, pre svega u odnosu na Narodnu skupštinu, i to tako što odustaje od ovih načela u tri pravca.

Prvo se uvođenjem tzv. rezervne klauzule u određivanju nadležnosti omogućava zakonodavcu, odnosno Narodnoj skupštini, da određuje i druge "poslove" Ustavnom sudu, pored onih nadležnosti koje su nabrojane u Ustavu i koje on vrši na osnovu Ustava.

Prema Ustavu, pored nadležnosti i drugih poslova predviđenih Ustavom, *Ustavni sud vrši i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom* (čl. 167. st. 2. tač. 6. Ustava).

Drugo, i *uređenje Ustavnog suda* sada je u nadležnosti zakonodavca, tako da se i pitanja od neposrednog značaja za položaj Ustavnog suda mogu uređivati i u zakonu. Odredba da se *uređenje Ustavnog suda i postupak pred ustavnim sudom i pravno dejstvo njegovih odluka, uređuju zakonom* (član 175. stav. 2. Ustava RS). znači da utvrđivanje položaja Ustavnog suda više nije isključivo ustavna materija.

Treće, stavljanjem u nadležnost zakonodavcu da *uređuje Ustavni sud*, znači da je i uređivanje organizacije Ustavnog suda u nadležnosti Narodne skupštine, istovremeno mu oduzimajući ovlašćenje i mogućnost da autonomno uređuje svoju organizaciju. Oduzimanjem prava na samoorganizovanje, preostalo je da Ustavni sud donosi samo poslovnik o svom radu, dok će mu kako iz navedenog proizlaziti, organizaciju utvrditi zakonodavac.

Iako se pitanje organizacije Ustavnog suda nesumnjivo može dobro urediti i zakonom, oduzimanje ustavnog ovlašćenja Ustavnom sudu Srbije da uređuje sam svoju organizaciju (poslovníkom, odlukom), ne može se smatrati znakom, njegovog jačanja, već obrnuto to je jedna od indikacija slabljenja njegovog položaja u odnosu na zakonodavca.

U vezi sa navedenim, treba imati u vidu i da normativni okvir Ustavnog suda nije zaokružen sve dok ne bude donet Zakon o uređenju Ustavnog suda.¹⁰

Položaj i način izbora sudija

16. Sastav Ustavnog suda se proširuje sa 9 na 15 članova. Tako Ustavni sud čini 15 sudija koji se biraju i imenuju na devet godina (prema Ustavu RS od 1990. njihov mandat je bio stalan).

Sastav Ustavnog suda više nije jedinstven, jer samo jedna trećina sudija ima izbornu funkciju, a dve trećine su imenovana lica. U nadležnosti je Narodne skupštine da bira i razrešava sudije Ustavnog suda. Ali od ukupno 15 članova Ustavnog suda samo pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije (čl. 99. st. 2. tač. 2. u vezi sa čl. 172. Ustava).

Inače za odlučivanje o izboru, razrešenju i prestanku mandata sudija Ustavnog suda u Narodnoj skupštini je potrebna kvalifikovana većina, odnosno većina glasova svih narodnih poslanika (znači najmanje 126).

I u pogledu načina izbora postoje novine. Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži predsednik Republike, predsed-

¹⁰ Zakon o uređenju Ustavnog suda, postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovi odluka, Narodna skupština će doneti na sednici na kojoj vrši izbor sudija Ustavnog suda, a taj izbor odnosno imenovanje izvršiće se najkasnije do kraja prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine, prema čl. 9. st. 1 i 4. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije, "Službeni glasnik" RS br. 98. /2006.)

nik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija između 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Sa svake od predloženih lista kandidata jedan od izabranih kandidata mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina.

Sudija Ustavnog suda se bira i imenuje među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci. Utvrđivanje kriterijuma za izbor sudija je pozitivna novina. Jedno lice može biti birano ili imenovano za sudiju Ustavnog suda najviše dva puta.

Sudije Ustavnog suda iz svog sastava biraju predsednika na period od tri godine, tajnim glasanjem.

17. Imunitet i inkompatibilitet. Sudija Ustavnog suda ne može vršiti drugu javnu ili profesionalnu funkciju niti posao, izuzev profesure na Pravnom fakultetu u Republici Srbiji, u skladu sa zakonom.

Sudija Ustavnog suda uživa imunitet kao narodni poslanik. O njegovom imunitetu odlučuje Ustavni sud.

Sudije Ustavnog suda ne mogu biti članovi političkih stranaka (čl.55. st. 5. Ustava).

18. Prestanak dužnosti sudije Ustavnog suda. Sudiji Ustavnog suda dužnost prestaje istekom vremena na koje je izabran ili imenovan, na njegov zahtev, kad napuni zakonom propisane opšte uslove za starosnu penziju ili razrešenjem.

Sudija Ustavnog suda razrešava se ako povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi radnu sposobnost za dužnost sudije Ustavnog suda, bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti sudije Ustavnog suda.

O prestanku dužnosti sudije, na zahtev ovlašćenih predlagača za izbor, odnosno imenovanje za izbor sudije Ustavnog suda, odlučuje Narodna Skupština. Inicijativu za pokretanje postupka za razrešenje može da podnese Ustavni sud.

19. Nezavistan položaj Ustavnog suda obezbeđuje se i ustavnim odredbama koje izričito isključuju mogućnost mešanja drugih državnih organa u rad Suda. naime, Ustav izričito utvrđuje da Zaštitnik prava građana nije ovlašćen da kontroliše, pored ostalih republičkih organa, i rad Ustavnog suda (čl. 138. st. 2).

Postupak i dejstvo odluka

20. Postupak pred ustavnim sudom se uređuje u zavisnosti od vrste nadležnosti. Ustavi po pravilu sadrže najveći broj proceduralnih odredbi u postupku normative kontrole, koja je tipična i najvažnija ustavnosudska nadležnost, dok se postupci u ostalim nadležnostima po pravilu uređuju zakonom.

Pokretanje postupka. Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika. Postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud.

Inicijativa. Svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti.

Privremena mera. Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke i pod uslovima određenim zakonom, obustaviti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu zakona ili drugog opšteg akta čiju ustavnost ili zakonitost ocenjuje.

Ustavni sud može oceniti saglasnost zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opštih akata sa zakonom i po prestanku njihovog važenja, ako je postupak ocene ustavnosti pokrenut najkasnije u roku od šest meseci od prestanka njihovog važenja.

21. *Odlučivanje.* Ustavni sud odluke donosi većinom glasova svih sudija Ustavnog suda. Međutim, odluku da samostalno pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, Ustavni sud donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija.

22. *Dejstvo odluka.* Zakon ili drugi opšti akt koji nije saglasan Ustavu ili zakonu prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u službenom glasilu. To daje ukidajuće dejstvo odlukama Ustavnog suda.

Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće.

Svako je dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda.

23. *Izvršenje odluka.* Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno. Izvršenje odluka Ustavnog suda uređuje se zakonom.

Zaključak

Novi Ustav Srbije nije slučajnost naše novije istorije, već kao istorijska činjenica, na pragu novog doba on treba da doprinese konsolidovanju Srbije kao moderne evropske države. A Ustavni sud je institucija moderne države, koja ima značajnu ulogu u ostvarivanju načela vladavine prava. Ustav Republike Srbije od 10. novembra 2006. godine Ustavnom sudu posvećuje dužnu pažnju, kako posmatrano po broju odredbi koje se odnose na ovaj sud, tako po njegovom položaju i namenjenoj ulozi u uspostavljanju principa vladavine prava. Evidentna je osnovna intencija da se Ustavni sud osnaži i unapredi u poređenju sa njegovom dosadašnjom pozicijom.

Međutim, pažljivija analiza pokazuje da neka nova rešenja ovu instituciju realno slabe, pogotovu imajući u vidu da osnovne slabosti ustavne sudske zaštite u našem sistemu nisu prvenstveno bile u normativnoj sferi. Ima argumenata koji idu u prilog oceni da novi Ustav samo na prvi pogled jača Ustavni sud kao instituciju za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Neka radikalno nova rešenja (pre svega u pogledu načina izbora sudija pa time i sastavu suda), uz sve one postojeće i nove nadležnosti koje su mu nemilice dodate, bez odgovarajućih ustavnih garancija i instrumenata da će moći i da ih ostvaruje, u postojećim uslovima stvaraju platformu za slabljenje značaja Ustavnog suda i unapred ga stavljaju u poziciju u kojoj će on teško moći da u punoj meri odgovori zahtevima tako opsežne reforme.