
ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ И РЕАЛНОСТ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

УДК 342.565.2(497.11)

Оригинални научни рад

Слободан П. Орловић

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

С а ж е т а к

У Србији постоји континентални тип уставносудске власти организован у институцији Уставног суда. Његов улога је првенствено да чува устав и уставни поредак, посебно уставност и законитост и најважнија људска права. Не треба пренебрегнути ни чињеницу да Уставни суд има важну, недовољно искоришћену политичку улогу да органе власти држи, колико је то могуће, унутар уставних граница. Другим речима, то би била храброст да се одлучи и у предметима са великом политичком тежином на начин да се заштити Устав.

Обрадом тема о избору уставних судија, њиховом статусу, надлежностима Уставног суда, отвориће се нека питања промене уставних одредби које се тичу Уставног суда. С друге стране, сам Уставни суд, односно његове судије, морају решавати најтеже (најважније) уставне спорове држећи се јединог критеријума – уставности. Тако ће подизати ранг и углед овог органа до неопходног нивоа што, нажалост, није увек био случај у досадашњем раду Уставног суда.

Кључне речи: уставни суд, избор уставних судија, надлежност, устав, Србија

1. Увод

Европски, континентални модел уставног судства зачет је првим уставним судом основаним у Аустрији 1920. године. Старији од европског модела је амерички систем по коме обични судови решавају и уставни спор – пре свега питање да ли је закон или конкретна законска одредба у складу са уставом. У том систему (*judicial review*) нема посебне институције власти – уставног суда, нити се уставност правног акта оцењује мимо конкретног судског спора који је у току.

У Србији постоји полувековна традиција уставног судства. Настала је у оквиру социјалистичке Југославије и њеног Уставног суда 1963. године. По том узору основан је исте године Уставни суд Социјалистичке Републике Србије. Али у то време уставно судство је постојало више форме ради, без стварног и политички независног рада на заштити устава и уставности. Просто, „концепцијски постављен један релативно развијен систем контроле уставности закона“, у времену социјалистичке уставности практично је веома ретко утврђивао неуставност закона.¹⁾ Они спорови око уставности који би се у животу појавили решавали су се договарањем, усклађивањем, споразумевањем друштвено-политичких субјеката путем тадашњих институција. Као да је том уставном суду некако довољно било то што је првоосновани међу социјалистичким државама, без амбиције да се меша у политичкоправне спорове, какви уставни спорови често јесу и да, без преке потребе, угрожава ауторитет скупштине као челног органа власти.

За уставноправни положај садашњег Уставног суда може се рећи да има већину претпоставки неопходних за остварење позиције чувара Устава. То подразумева и улогу контролора политичког и правног поретка који има овлашћења и доследно настоји да оне који стварају право држи у границама Устава и закона. Уз то, до циља довољно ефикасног и независног рада остало је простора у коме се уставне одредбе о уставним судијама и надлежностима Уставног суда могу кориговати и побољшати.

1 Љиљана Славнић, „Опште напомене о систему и пракси контроле уставности пред Уставним судом Србије“, у монографији: *Уставни суд Републике Србије 1963–2003. година* (приредиле: Боса Ненадић, Љиљана Славнић), Београд, 2003, стр. 241. У току периода на основама Устава СР Србије од 1963. није донета ниједна одлука о неуставности закона. Од Устава СР Србије из 1974. па до 2003. године заживео је систем контроле уставности закона и донете су укупно 74 (39 по Уставу СРС од 1974) одлуке којима је утврђена несагласност закона односно њихових одредби са уставом. Исто, стр. 240–241.

Оправдава се и настојање уставног суда да чешће залази у област која иначе припада законодавцу (активизам уставног суда) како би, по утврђеној неуставности, спречио да људска права и темељне слободе остану незаштићене док законодавац не предузме релевантне радње.²⁾ Попут других уставних судова, Уставни суд Србије би преузимао улогу привременог „позитивног законодавца“ на основу овлашћења да утврђује начин извршења својих одлука (чл. 104 Закона). Ипак, што се тиче активног и доследног чувања уставности Уставни суд, за одлучивање у неким предметима, може да прими озбиљне критике. Поред тога што је био недовољно активан он је, у неку руку, пратио оно што политика ради. Његов активизам је више био последица стратегије сопствене заштите и настојања да се не противи доминатном политичком чиниоцу, него настојања да се, кроз независност у доношењу одлука, изгради као важна институција у политичком систему.³⁾ Отуда је остало неодговорено на питање у вези са улогом, функционисањем и одлучивањем Уставног суда – да ли је судски активизам саставни део уставносудске функције и да ли се он тиме бори за сопствену позицију или су му напори усмерени ка заштити устава и његових вредности.⁴⁾

Гледајући пут бројева, Уставни суд би са својих 15 судија, које имају стабилан мандат од девет година што је двоструко дуже од мандата носилаца извршне и законодавне власти, могао и морао да одговори бројним надлежностима које има. По обиму се издваја решавање по уставним жалбама, а по ширем значају, рекли бисмо, истичу се уставни спорови који имају политичку тежину и производе важне политичке последице. Али поставља се питање оправданости контроле уставности и њеног ограничења када су у питању политичка питања (акти) јер би уставни суд могао да узурпира демократски процес и поделу власти.⁵⁾ Због тога су важни

- 2 Jadranka Sovdat, „Sudski aktivizam u praksi Ustavnog suda Slovenije“, *Ustavni sud između negativnog zakonodavca i pozitivnog aktivizma* (priređio: Mato Tadić), Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2015, стр. 107. Такве су одлуке Уставног суда Словеније о: „брисаним особама“ (2003), праву гласа (2003), потписима за локалне изборе (2006), порезу на личне приходе (2003) и др. Вид. Исто, стр. 108-111.
- 3 Boško Tripković, “A Constitutional court in Transition: Making Sense of Constitutional Adjudication in Postauthoritarian Serbia“, *Constitutional Courts as Positive Legislators* (editor: Allan R. Brewer-Carias), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, стр. 761.
- 4 Боса М. Ненадић, „Начело поделе власти и уставносудска контрола с посебним освртом на искуство Уставног суда Србије“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 39/2014, стр. 81–82.
- 5 Оцена уставности законодавних и извршних аката коју предвиђа владавина права, подразумева разликовање правних и „политичких“ питања – то је одраз супротних функција различитих органа власти и ограничења судске

моралност (интегритет) и достојанство (дигнитет) судија уставног суда, као и њихова неприкосновеност (имунитет) и објективност (непристрасност) у односу на политичке власти. Ово би допринело да грађани прихвате уставни суд као чувара устава од угледа чије се одлуке без поговора извршавају од стране других органа власти.

Питање угледа и ауторитета уставног суда повезано је и са континуитетом у раду који подразумева бескомпромисну заштиту устава и људских права без обзира на тренутни састав уставног суда и политичку странку на власти. Нажалост, не може се рећи да су сви ови елементи карактеристика Уставног суда Србије. Нешто је до самог уставног текста, али је више, чини се, разлога у самом Уставном суду, односно уставним судијама. Нарочито сложене уставне прилике и ненаклоњене политичке околности, још од Устава од 1990, изискивале су доследност у раду Уставног суда на поштовању уставности. Али Уставни суд није успео да испуни све вредносне захтеве. Независност у раду је била прекидана и тиме непотпуна, а судијски персонал по важним и политички осетљивим питањима често подељен па и недовољно храбар. Ни данас нема мање уставноправних изазова који стоје пред новим саставом уставних судија (2017) који ће имати тешку дужност и задатак да подигну углед Уставног суда и поверење грађана у њега.

2. Уставносудска делатност и настанак Уставног суда Србије

До данас су се задржала два основна система уставног судства, амерички и европски, уз које као изузетак егзистира и трећи систем карактеристичан за Француску и неке франкофонске земље (Алжир, Тунис).

Први уставни спор настао је сплетом политичких и правних околности пред Врховним судом САД (1803). Тај пресуђен случај (*Marbury v. Madison*) није одмах постао уставни спор и нова судска надлежност већ је био претеча правила које ће се развити касније, кроз појединачне случајеве (конкретне спорове) у право суда да он, а не неко други, оцењује да ли је закон у складу са уставом. Значај овог случаја првенствено произлази из тога што је то прва прилика у којој је Врховни суд САД недвосмислено прогласио један закон Конгреса неуставним.⁶⁾ На првобитно питање да ли

(уставносудске, *nan. C.O.*) власти. Вид. Т. R. S. Allan, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 161.

6 Robert Lowry Clinton, „Game theory, legal history, and the origins of judicial review: A revisionist analysis of *Marbury v. Madison*“, *American Journal of Po-*

су закон и устав исте правне снаге одговорено је негативно из чега је произашло правило, суштинско за уставне спорове, да закон као акт ниже правне снаге мора бити сагласан уставу. Потоњом праксом изграђен је уставносудски систем који подразумева да редовни судови све до Врховног суда, уколико се постави питање уставности примењеног закона у неком судском спору, могу да оцене да ли је закон у складу са уставом и, сходно томе, примене га или не. Уједно, овај систем је произвео најмоћнији суд који је историја видела, али који је научио да буде политичка институција и да се тако се понаша.⁷⁾ Ипак, овај модел уставног судовања где су редовни судови уједно и уставни судови, у највећем делу није био узор за уставно судство европских држава, па тако ни за Југославију и Србију.

Модел уставног судовања који је настао и проширио се у Европи је пореклом аустријски и има посебан суд који брани устав – уставни суд. У Аустрији пре тог времена (пре 1920) одлука Врховног суда (*Oberster Gerichtshof*) у вези са уставношћу закона и уредби није обавезивала ниже судове тако да није било забрањено применити закон који је од Врховног суда проглашен неуставним. Такође, други судови су могли да прогласе закон или други акт неуставним и да га не примене у конкретном случају. Из тог разлога централизација оцене уставности закона била је веома пожељна и у интересу ауторитета устава.⁸⁾ У овом систему оцена уставности закона (и других правних аката) део је нарочитог поступка, „апстрактног уставног спора“ где се, невезано за конкретно суђење, решава питање да ли је закон у складу или противан уставу. О томе не одлучује обичан већ уставни суд који, по правилу, није део судске власти већ има независно и самостално место у организацији власти. Он стоји најближе уставу, штитећи његов садржај од политичких и правних аката других органа власти. Аустријски модел уставног судства, који је временом прерастао у „европски“, био је матрица при оснивању уставног суда у Југославији и Србији.

Како је речено, трећи облик уставног судовања је настао у Француској (1958) и ова верзија је далеко од чистог облика заштите уставности са уставним судом.⁹⁾ У његовој основи је дуговремено

litical Science, Vol. 38, No. 2, Wiley-Blackwell Publishing, Hoboken, 1994, 288. Опширније: исто, стр. 285–302.

7 Robert G. McCloskey, *The American Supreme Court*, University of Chicago Press, Chicago, 2005, стр. 247.

8 Hans Kelsen, “Judicial review of legislation: a comparative study of the Austrian and the American constitution“, *The Journal of Politics*, Vol. 4, No. 2, The University of Chicago Press, Chicago, 1942, стр. 185–186.

9 Tim Koopmans, *Courts and political institutions: a comparative view*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 70.

француско неповерење у судство као у конзервативну грану власти. Давнашња аверзија према „моћи судија“ у Француској била је непремостива препрека за увођење уставносудске власти (*judicial review*) тако да је Устав од 1958. обезбедио посебан несудски орган Уставни савет (*Conseil Constitutionnel*) који је, уз ригорозна процесна ограничења, властан да оцени да ли је закон усвојен у парламенту у складу са Уставом.¹⁰ На овај начин је Уставни савет као политички орган позван да чува устав који није само правни него и политички, програмско-идеолошки акт.

Традиција уставносудске власти у Србији почиње од 1963. године у Социјалистичкој Федеративној Републици (СФР) Југославији у чијем је саставу била и СР Србија. Након Президијума Народне скупштине и Савезне народне скупштине који су имали право контроле уставности закона и уставности и законитости подзаконских аката (али без иједног случаја у пракси) сматрало се да је уставно судство логична и природна последица развоја, јачања и афирмације социјалистичке самоуправне демократије. Али само постојање уставног судства није значило да је уставност и законитост обезбеђена.¹¹ Како је Југославија била сложена, федеративна држава, као један од узора њеном систему уставносудске власти послужила је СР Немачка са својим Савезним уставним судом и уставним судовима покрајина (*Länder*). У тадашњој Југославији су, поред федералног Уставног суда,¹² на једнаким правним темељима основани републички уставни судови (од 1974. године и покрајински). Социјалистичка уставносудска власт у почетку није била активна. Оцена уставности закона се практично супституишала дијалогом и споразумевањем. По ретким одлукама уставног суда о неуставности закона, скупштина би у остављеном времену усклађивала закон са уставом. Тек у крајњем случају нечињења и истеком рока (шест плус шест месеци), одредбе закона би престале да важе (чл. 161 Устава СР Србије од 1963. и чл. 229 Устава СР Србије од 1974).¹³

10 James E. Beardsley, "The Constitutional Council and Constitutional Liberties in France", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 20, No. 3, Oxford University Press, Oxford, 1972, стр. 431.

11 Слободан Благојевић, *Место и функције уставног судства Југославије у уставном и политичком систему СФРЈ*, Танјуг, Београд, 1972, стр. 73–75; Јован Мунђан, *Уставни судови у функцији заштите уставности и законитости у Југославији*, магистарски рад, Правни факултет, Београд, 1973, стр. 41.

12 Глава XIII Устава СФР Југославије од 1963, Закон о Уставном суду Југославије *Службени лист СФРЈ*, бр. 52/63.

13 Вид. Миодрог Јовичић, *Устав и уставност*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 227; Милутин Срдић, Ђорђе Ђурковић, *Савезни уставни суд и заштита уставности и законитости*, Службени гласник, Београд, 1996, стр. 60–61.

На страни уставног суда постојале су неке правне претпоставке његовог независног рада и самосталног организационог статуса. Уставни суд је уређивао своју организацију и рад, а прва надлежност му је била заштита уставности и законитости у систему сложене федералне структуре прописа. Савезни (федерални) закон је морао бити у складу само са савезним уставом, а републички закон и други прописи са савезним уставом и законом, као и са републичким уставом. Изостављено је једно овлашћење које је потенцијално слабило државу – није било оцене сагласности републичког устава са уставом федерације. Федерални Уставни суд је могао о томе само да да мишљење Савезној скупштини¹⁴⁾ (чл. 244 Устава СФРЈ од 1963), изјасни се о потреби предузимања мера ради заштите уставности и законитости и предложи доношење потребних закона. Као „конфликтни суд“ уставни суд је решавао спорове о надлежности између федерације, федералних јединица, аутономних покрајина чланица федерације и њихових органа (друштвено-политичке заједнице).

Устав Србије од 1990. Уставном суду је доделио у задатак „заштиту уставности, као и заштиту законитости у складу с Уставом“ (чл. 9). Уставни суд је постао „јемац уставности“ (глава VII Устава) у другачијем политичком систему, уређеном на начелу поделе власти и вишестраначја. Уставни суд добија и сасвим нова овлашћења као што је одлучивање о „забрани рада политичке странке и друге политичке организације“ (чл. 125 Устава). Поред одређених уставних гаранције независности Уставног суда, као што је сталност судијске функције, његов рад је био под неком врстом политичке контроле владајуће политичке странке. Износи се став да се Уставни суд држао принципа политичке целисходности, чиме су, у неку руку, поткопавани уставност и демократија, владавина права, подела власти, самосталност судова, слободе и права грађана.¹⁵⁾

Садашњи Устав од 2006. мења састав Суда, проширује му надлежности и, генерално речено, повећава му гаранције независности и самосталности. Овај орган у Уставу није структуриран у судску нити у било коју другу власт, већ би се најпре могао дефинисати као посебан уставносудски орган. Утицај органа осталих

14 Није уређено шта Савезна скупштина чини ако добије мишљење Уставног суда о неуставности републичког устава. Уређено је само да ће се у случају да је републички устав у супротности са Уставом Југославије (не пише ко ће то да утврди) применити Устав Југославије (чл. 149 ст. 1). Устав од СФРЈ Југославије од 1974. је чак изоставио ову одредбу.

15 Слободан Вучетић, „Однос правног и политичког карактера контроле уставности закона“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/1995, стр. 215.

власти на Уставни суд требало би да буде сведен на време и поступак избора уставних судија, након чега му мора остати статус „самосталног и независног државног органа“ (чл. 166 Устава).

3. Надлежност

Као уставна институција Уставни суд своје надлежности црпи из Устава. Оне су претежно груписане у једном члану (167) а налазимо их и на неколико других места у Уставу (чл. 44, 101, 118, 155, 161, 187, 193). Поред тога Устав (да ли грешком) оставља могућност да Уставни суд „врши и друге послове одређене (...) законом“ (чл. 167, ст. 2, тач. 6). Ова недоследност уставног текста - за Уставни суд се на једном месту каже да врши „и друге послове предвиђене Уставом“, а на другом се додаје и „законом“ – ипак је оставила могућност да се неки послови Уставног суда утврде законом.¹⁶ Што Уставом што законом, надлежност Уставног суда је креирана толиком да утврди и исправи готово сваку неуставност и незаконитост домаћих општих правних аката.¹⁷

Две надлежности Уставног суда би се могле издвојити у односу на остале: оцена уставности закона и законитости подзаконских прописа, и решавање по уставној жалби. Оцена уставности је суштинска, и рекли бисмо најважнија надлежност устав-

16 Ова ненадана могућност дописивања Устава законом у овој материји је до некле искоришћена. Оно што се тиче законског проширења надлежности је „обавештавање (није дефинисано ни као право ни као дужност, *nap. С.О*) Народне скупштине о стању и проблемима остваривања уставности и законитости у Србији, даје мишљења и указује на потребу доношења и измену закона и предузимање других мера ради заштите уставности и законитости“ (чл. 105 Закона о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007 и др). Значајнији законски „атак“ на Устав тиче се овлашћења Малог већа (троје судија) да одлучује (доноси решења и закључке из чл. 46, тач. 9 и чл. 47 Закона), а Устав говори да „Уставни суд одлуке доноси већином гласова свих судија (...)“ (чл. 175), односно са најмање осам гласова (у овом смислу, једногласно одлучивање Великог већа састављеног од осам судија, формалноправно није проблематично). Такође, од 2007-2015. године постојала је законом дата могућност подношења уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року, иако није испуњен уставни услов „исцрпљености правних средстава заштите“ (чл. 170 Устава, чл. 82 ст. 2 Закона о Уставном суду). Ова могућност подношења „ране“ уставне жалбе је све до доношења Закона о заштити права на суђење у разумном року *Службени гласник РС*, бр. 40/2015, чл. 36. ст. 1. тач. 2, била изван уставних граница и пример дописивања устава законом (вид. Славољуб Царић, *Право на суђење у разумном року*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 70–75).

17 Вид. Оливера Вучић, Владан Петров, Дарко Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република*, Досије студио, Београд, 2010, стр. 93.

них судова уопште, док се решавање по уставним жалбама издваја по својој учесталости али и важности предмета заштите – људских и мањинских права и слобода.

Оцена уставности и законитости важна је у правном систему не само због потребе да он буде усклађен, да нижи правни акти буду у складу са вишим, него и због тога што ова уставно-судска надлежност указује на хијерархију правних аката. По томе, Устав и општеприхваћена правила међународног права су на највишем месту јер се сви остали правни акти могу оцењивати да ли су са њима усклађени. Редом, испод њих у правном систему су ратификовани међународни уговори¹⁸⁾ (са којима морају бити у складу закони и подзаконски акти), а испод међународних уговора су закони. Статути, одлуке и сви други позаконски општи акти морају бити сагласни закону.¹⁹⁾ Од подзаконских аката издвајају се статути аутономних покрајина и локалних самоуправа, са којима морају бити сагласни сви општи акти покрајине и општине (града).

18 Она у Србији обухвата и оцену уставности потврђених међународних уговора која као накнадна и апстрактна отвара питање неизвршавања преузетих међународних обавеза, вид. Ирена Пејић, „Уставни суд и контрола уставности међународних уговора“, Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, бр. 14/2008, стр. 750–751. Закони и други општи акти морају бити сагласни и са општеприхваћеним правилима међународног права и ратификованим међународним уговорима. У „друге опште акте“ не улазе статути и општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе који морају бити сагласни „само“ са Уставом и законом. Такође, у истој групи су и општи акти организација које врше јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективни уговори који морају бити сагласни Уставу и закону, а не и међународним правилима и уговорима. Вид. чл. 167 Устава.

19 Иако Устав законе гледа као опште правне акте исте правне снаге, Уставни суд по правној снази издваја системске законе. По тумачењу Уставног суда Републике Србије које је дато у неколико одлука тог суда IУз- 27/2011 од 03.10.2013. године, IУз – 17/2011 од 25.05.2013. године и др. такозвани системски закони, као што је Закон о порезу на доходак грађана, имају супремацију у односу на обичне законе јер системски закони на целовит начин уређују неку област, док обични закони то не чине тако да међусобни однос самих системских и обичних закона мора да буде такав да између њих постоји усклађеност и начело непреклапања што начелно искључује могућност да се системски закони могу мењати односно допуњавати неким другим законским одредбама. Конкретно, мимо системског Закона о порезу на доходак грађана не могу се неким другим законом уводити друге врсте опорезивања дохотка (на пример, „солидарни порез“ по Закону о умањењу плата у јавном сектору). Ово је уставноправно проблематично јер Устав не познаје различите категорије закона, овим се негира античко правно правило: *lex specialis derogat legi generali*, овим би законодавно тело само себе ограничавало на основу доктринарне конструкције и др. Владан Петров, Дарко Симовић, „Четири питања из новије уставне праксе у Републици Србији“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 39/2014, стр. 123–125.

Увиђамо да у правном систему једино није хијерархијски одређено место Уставног закона за спровођење Устава (2006).²⁰⁾

У вези са оценом уставности и законитости, Устав дели опште правне акте и по временском критеријуму. Оцењује се уставност и законитост оних аката који који су на правној снази (накнадна оцена), оних који су престали да важе и прописа који су изгласани али нису проглашени (претходна оцена) (чл. 168-169 Устава). Закони и други акти који више не важе могу се оцењивати ако се покрене поступак најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења. Најмање 25 народних посланика може покренути поступак накнадне оценом уставности и законитости, а то може и сам Уставни суд, државни органи и органи аутономне покрајине или локалне самоуправе. Опозиција је по природи политички заинтересована да покрене ове поступке, кудикамо више него што су то посланици из владајуће већине. Али, ако је опозиција разједињена и малобројна па не може да скупи потребан број народних посланика, остаје јој само да иницира поступак о чијем ће покретању одлучити Уставни суд.²¹⁾ Тим пре, опозиција ће још теже да прикупи потписе једне трећине посланика који су неопходни за претходну оцену уставности закона па ова надлежност Уставног суда до сада има карактер „папирне“.²²⁾ Такав карактер сасвим запостављене надлежности има и инцидентна контрола уставности за коју наше редовно правосуђе уопште није заинтересовано.²³⁾

При решавању у вези са оценом уставности и законитости, код Уставног суда би требало да превладају правна мерила у односу на евентуална политичка. Али ово се не може тврдити за нека од наредних овлашћења где је тешко проценити да ли при одлучивању преовлађују правни или политички критеријуми.

20 Вид. Слободан П. Орловић, „Правне дилеме Уставног закона за спровођење Устава Србије“, у зборнику: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет, Ниш 2011, стр. 157–159.

21 Део овог члана који се односи на органе територијалне аутономије и локалне самоуправе у колизији је са члановима 187 и 193 Устава којима се овим органима ограничава право на покретање поступка оценом уставности и законитости закона или другог општег акта само када је повређено право на покрајинску аутономију односно локалну самоуправу.

22 Драган М. Стојановић, „Стање и проблеми у остваривању накнадне уставне контроле права“, у зборнику: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет, Ниш 2011, стр. 3.

23 Исто, стр. 3 и 14-17. То је контрола у којој суд може да застане са судским поступцима и покрене поступак оценом уставности и законитости (конкретан уставни спор). Вид. чл. 63 Закона о уставном суду и у вези с тим чл. 227 Закона о парничном поступку *Службени гласник РС*, бр. 72/2011 и др).

Таква је дилема код овлашћења Уставног суда да учествује у поступку разрешења председника Републике.²⁴ У другој фази тог поступка „Уставни суд је дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању повреде Устава“ (чл. 118 Устава). Након тога председник Републике одлуком Народне скупштине може бити разрешен. Уставни суд дакле не одлучује мериторно, већ је његова одлука предходни, обавезан а не и довољан услов за настанак последице – губитка председничке функције. Како до сада нема праксе по овом питању, држимо да би Уставни суд при оцени повреде могао бити у лакшој – правнички извеснијој ситуацији и у тежој – оној која не може да се реши без ширег политичког тумачења повреде и Устава. Прва би се тицала конкретне обавезе и њене повреде. На пример, ако председник Републике прекрши Устав тако што у 90 дана не предложи кандидата за председника Владе и тако изазове ванредне парламентарне изборе (чл. 109 ст. 3 и чл. 127). Или ако поводом исте надлежности изнова предлаже личности које не могу да обезбеде довољну подршку у Скупштини, а опет са циљем одржавања нових избора. Теже би било утврдити да ли је председник Републике повредио неко уставно начело (о подели власти, на пример) или одредбу која дефинише њега и његов положај (на пример, да представља државно јединство или Србију у земљи и иностранству) и ту би Уставни суд нужно примењивао политичка мерила при одлучивању.

Без ширег, изванправног, поимања улоге, значаја, деловања и перспективе удржења или организације, Уставни суд не би могао да одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана, као ни верске заједнице. По овој надлежности постојала је пракса Уставног суда, али она није доследна када су у питању регистроване и нерегистроване организације, нити постоје јасни критеријуми за забрану неке организације.²⁵ Посебан је случај забране верске заједнице где до сада

24 Ту су различите улоге уставног суда: у Црној Гори доноси одлуку о постојању или непостојању повреде устава (чл. 97 Устава од 2007), у Русији потврђује да је покретање поступка опозива законито (чл. 93 Устава од 1993), у Италији утврђује да ли је повредио Устав или учинио велеиздају (чл. 134 Устава од 1947), у Мађарској спроводи поступак и разрешава шефа државе (чл. 13 Устава од 2011), *Constitution Finder*, Internet, <http://confinder.richmond.edu/>, 08/02/17. Опширније: Миле Дмичић, Милан Пилиповић, „Улога уставног суда у поступцима оптужбе против највиших државних функционера“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 31–38.

25 Вид. Владан Петров, „Уставни суд и забрана рада политичких странака (и других удружења)“, у зборнику: *“Актуелност и значај људских права и слобода“* (приредио: Горан Марковић), Правни факултет, Источно Сарајево, 2011, стр. 133-145. Уставни суд је у одлуци „Национални строј“ VIIУ-171/2008 (*Служ-*

није било праксе. Уз то, није ни јасно на кога се могућност забране односи јер наше позитивно право разликује цркве од верских заједница,²⁶⁾ па се онда забрана не би тицала цркви.

Друга „велика“ надлежност Уставног суда је решавање по уставним жалбама (чл. 170). Широко постављена уставна жалба коју може да поднесе свако претворила се у голем посао Уставног суда. Он је тиме, делом, постао редован суд последњег степена. Уставна жалба је институт заштите људских и мањинских права зајемчених Уставом, али крајње средство њихове заштите када нема других правних могућности. У том смислу, она се може поднети против поједначаних аката или радњи државних органа и организација са јавним овлашћењима под условом да је повређено уставно људско право и да су исцрпљена или нису ни постојала друга правна средства заштите. И поред ових рестриктивних услова растао је број уставних жалби²⁷⁾ и то посебно када је у питању рад судова.

Поред уставне жалбе Уставни суд одлучује и о другим, посебним жалбама физичких и правних лица. Судија, тужилац и заменик јавног тужиоца имају право жалбе Уставном суду на одлуку о престанку функције (иако се ова жалба не назива „уставном жалбом“ она искључује могућност подношења уставне жалбе па је тиме са њом практично изједначена). Такође, изабрани кандидат за народног посланика коме Народна скупштина није потврдила мандат има право жалбе Уставном суду (ова жалба не искључује могућност подношења уставне жалбе) који о жалби одлучује у

бени гласник РС, бр. 50/2011) само утврдио да је та организација тајно удружење чије је деловање забрањено словом Устава и да јој се забрањује упис у одговарајући регистар и промовисање и ширење њених циљева и идеја. Уставни суд је, пак, у одлуци ВПУ-279/2009 (*Службени гласник РС*, бр. 26/2011) стао на становиште да је упис у одговарајући регистар услов (*conditio sine qua non*) остваривања уставног јемства политичког и сваког другог организовања, те да недостатак уписа подразумева и формалноправно непостојање удружења. Тако је предлог за забрану „екстремних подгрупа“ одбачен.

26 Закон о црквама и верским заједницама *Службени гласник РС*, бр. 26/2006 разликује верске заједнице (традиционалне су Исламска и Јеврејска) и цркве (традиционалне су Српска Православна, Римокатоличка, Словачка Евангеличка, Реформатска Хришћанска и Евангеличка Хришћанска).

27 На почетку 2014. године било је готово 16.000 нерешених уставних жалби, Boban Karović, „*U Ustavnom sudu oko 16.000 nerešenih žalbi*“, Internet, http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/u_ustavnom_sudu_oko_16000_neresenih_zalbi.55.html?news_id=275354, 13/02/2017. Са фебруаром 2017. године Уставни суд је примио укупно 67.290 уставних жалби од чега је решено 53.595 (укупно је свих предмета у Уставном суду било 76.000, од чега је решено 63.000). Само у 2016. години стигло је нових 10.150 уставних жалби, Александра Петровић, „Уставни суд све ажурнији“, *Политика*, 03.03. 2017.

кратком времену (72 сата). Правна лица - аутономне покрајине и локалне самоуправе имају право посебне жалбе Уставном суду којом се штите њихова уставна и законска права (чл. 148 ст. 2, 161 ст. 4, 187 ст. 1, 193 ст. 1 Устава). Аутономна покрајина или локална самоуправа жалбу подносе против појединачног акта или радње републичког или локалног органа којима су онемогућене у вршењу својих надлежности. Интересантно да је изостављена могућност да се локална самоуправа жали Уставном суду на појединачне акте и радње аутономне покрајине.

У надлежност Уставног суда спада и решавање о сукобу надлежности органа на истом нивоу власти - судова и других државних органа, као и сукоба надлежности између централних и нецентралних органа, републичких, покрајинских и локалних органа различитог нивоа. Број предмета у десетогодишњем периоду (2002-13) није толико велики (636) и радило се негативним сукобима, углавном судова и других органа.²⁸⁾

На крају, надлежност у којој Уставни суд стоји у некаквој резерви јесте решавање изборних спорова. За активирање ове надлежности стоји, засада непремостив и пракси непознат, услов да за изборне спорове није одређена надлежност судова. Стога, није познато какви би то изборни спорови могли бити јер Уставни суд ниједном није прихватио захтев за одлучивање у изборном спору па је ово надлежност на папиру.²⁹⁾ Додуше у ширем смислу у изборне спорове спада нормативна контрола, уставна жалба за заштиту изборног права и решавање поводом верификације мандата,³⁰⁾ али то није у непосредној вези са овом конкретном надлежношћу Уставног суда.

28 Б. М. Ненадић, „Начело поделе власти и уставносудска контрола с посебним освртом на искуство Уставног суда Србије“, нав. дело, стр. 83.

29 Уставни суд је од доношења Устава од 2006. доносио више пута закључке о одбацивању захтева за решавање о изборном спору из процесних разлога. Решавање изборних спорова је *in totum* пренето управном правосудју. Драган М. Стојановић, „Изборни спорови у надлежности уставних судова“, у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву* (приредили: Оливер Николић, Владимир Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 37. Од Устава од 1990. по идентичној надлежности такође није било праксе (податак до 2004) – суд се два пута огласио ненадлежним да решава о изборним споровима на локалним изборима. Боса М. Ненадић, „Изборни спорови у Србији“, у зборнику: *Уставно питање у Србији* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет, Ниш, 2004, стр. 279.

30 Вид. Маја Настасић, „Заштита изборног права у поступку пред Уставним судом Србије“, НБП – Журнал за криминалистику и право, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 132–136.

4. Уставне судије

Устав од 2006. у односу на претходно решење, формално подиже статус Уставног суда Србије критеријумом да уставни судија мора да има најмање 15 година правничког искуства и да је истакнут правник. Уз одређено животно искуство (40 година) од ова два услова један је јасан и егзактан – радно искуство,³¹⁾ док је други без прописаних критеријума вредновања али би морао подразумевати елитне правнике, доследне и храбре.³²⁾ Оно што је другачије у односу на ранији устав и на остале судије јесте то да уставносудијска функција није стална. Мандат је додуше дуг и траје девет година, са могућим реизбором и читавих 18 година што је ипак гаранција независног рада судија. Такође, на заштиту независности уставних судија потенцијално позитивно утиче и то што су они избор представника три гране власти: председника Републике, Народне скупштине и Врховног касационог суда, који бирају и именују по пет судија.³³⁾ Али избор судија, и овако креиран, може имати пресудан утицај извршне власти, односно Владе.³⁴⁾ Независност уставних судија огледа се и у томе што бирају председника Суда на предлог најмање троје њих. Све ово су формалне претпоставке

- 31 По томе су судије Уставног суда уподобљене услову који се тражи за судију Врховног касационог суда – 12 година после положеног правосудног испита (чл. 44 Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008 и др), ако се урачуна и правнички стаж пре правосудног испита (најмање две, три или четири године, вид. Закон о правосудном испиту, *Службени гласник РС*, бр. 16/97).
- 32 Опширније: Владан Петров, „Истакнути правник – посебан услов за избор судија уставног суда или празна уставна норма“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 46–50.
- 33 Ратко Марковић, „Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, *Устав Републике Србије*, Јустинијан, Београд, 2006, стр. 55.
- 34 Тако, „владина већина“ у Народној скупштини формално може да предложи свих 10 потенцијалних кандидата за судије Уставног суда од којих пет именује председник Републике; влада има утицаја и на избор чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца (Скупштина, читај владина већина, бира осам изборних чланова, а ту је и надлежни министар), који такође предлажу 10 кандидата за судије Врховном касационом суду, што казује да се две трећине судија Уставног суда могу именовати заправо владином вољом. Ако томе додамо да 10 кандидата за Уставни суд предлаже и други орган извршне власти, председник Републике, од којих Народна скупштина (опет већина која подржава владу) бира 5 судија, може се закључити да је пресудан утицај извршне власти на избор кадрова у Уставном суду неизбежан. Ово је нит политизације и дерогирања независности и самосталности Уставног суда (бар док је на власти политичка већина која је учествовала у избору судија), које је овај орган тако скромно живио за време Устава од 1990.

независности уставних судија, а која надаље зависи преваходно од тога о колико угледним правницима је реч. Да свака веза између уставног судије и органа који га је изабрао мора да престане по избору (именовању) посредно говори и одредба о њиховом разрешењу. Орган који је изабрао (именовао) нема право и да разреши „свог“ уставног судију, већ сваког од њих може да разреши Народна скупштина ако се стекну законски услови (чл. 174 Устава).

Судије уставног суда једнако су правног статуса, с тим да председник (и заменик у његовом одсуству) има право представљања Суда, организовања рада и др.³⁵⁾ Судија је члан већа (Мало и Велико веће) и има посебну улогу у поступку када је одређен за судију известиоца. Тада спроводи поступак у конкретном предмету (уз помоћ обрађивача предмета) и, ако се дође до крајње фазе, предлажу одлуку осталим судијама. У том смислу, уставне судије имају „свој“ предмет, али за разлику од судије редовног суда, не могу сами донети одлуку већ је предлажу.³⁶⁾ Чињеница да се предлог судије известиоца у већини случајева усваја довела је и до тога да се у неким предметима, са сличним чињеничним стањем, формирала различита пракса.³⁷⁾ Како се у предметима, поготово „великим“ (политички и правно важним) одлуке доносе прегласавањем, судије које су остале у мањини имају право на издвојено мишљење које се објављује заједно са одлуком (већинским ставом).

Уставним судијама се не расподељују предмети по врсти уставноправнох проблема (што постоји у раду неких уставних судова)³⁸⁾, нити воде само неке од посебних поступака, већ су задужени предметима по редоследу пристизања („природни судија“).³⁹⁾ Поступци имају одређене специфичности који су у вези са предметом – тако се разликује поступак по сукобу надлежности од ре-

35 Вид. чл. 8 Пословника о раду Уставног суда Службени гласник РС, бр. 103/13.

36 У циљу усвајања предлога или ради разјашњења одређених спорних питања у вези са предметом, може се заказати и припремна седница, пре седнице на којој ће се гласати о одлуци.

37 Вид. фн. 25.

38 Савезни суд Немачке има два већа (сената), за уставне спорове и за основна права, Internet, http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Richter/richter_node.html?sessionid=578B3159C2EAE4DC688A25247B2B727D.2_cid370,07/02/2017, аустријски Уставни суд ради у форми: велике седнице (плenums) коју чине председник Суда, потпредседник и 12 судија и мале седнице, за питања мањег значаја, коју чине председник Суда, заменик председника и четворо судија, Internet, https://www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/organisation/the_courts_bench.en.html,07/02/2017

39 Додуше, образују се три одбора од по троје судија: грађанскоправни, кривичноправни и управноправни, који дају мишљење о предлогу судије известиоца по поднетој уставној жалби из одређене правне области (чл. 37-38 Пословника о раду Уставног суда).

шавања по уставном жалби, али и неке заједничке карактеристике. Јавна расправа је као обавезна фаза поступка заједничка неким уставним споровима (оцена уставности и законитости, изборни спорови, забрана рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице), док је у осталим факултативна. Уређен Пословником о раду поступак можемо поделити на претходни (испитивање допуштености) и главни (мериторни) поступак и завршава се одлуком троје судија (Мало веће),⁴⁰ осам судија (Велико веће) или свих судија (седница Уставног суда). Мало и Велико веће одлуке доносе само једногласно, а одлуке на седници Уставног суда се доносе са најмање осам гласова. Изузетно, најмање 10 судија (две трећине) мора да гласа за самоиницијативно покретање поступка оцене уставности и законитости. Одлука је општеобавезујућа, извршна и коначна, с тим да је коначност релативизирана чињеницом да је прихваћена надлежност Европског суда за људска права који у последњем степену може да донесе одлуку у вези са поднетом уставном жалбом на кршење основних људских права и слобода.

5. Одговарајући уставни положај Уставног суда?

Завршна критика уставног положаја Уставног суда има позитивних и негативних делова. Заправо, можда је највећа замерка уставном суду та што се добро замишљени елементи, који се налазе у Уставу ради изградње његовог независног положаја, до сада ипак нису показали довољним за изградњу ауторитета једног неприкосновено независног органа. С друге стране, Уставни суд се у одређеним политички значајним предметима није ни упуштао у меритум ствари. Ту спада закључак о тзв. Бриселском споразуму који је оцењен политичким актом па, према томе, неподобним за оцену уставности, иако је од готово свих наших конституционалиста дефинисан управо правним актом и оцењен сасвим неуставним. Слично је поступљено и са захтевом за оцену уставности смањења пензија (Закон о привременом уређивању начина исплате пензија), као и раније када се није упустио у оцену Уставног закона за спровођење Устава или Закона о судијама којим је отпочета „реформа правосуђа“ која је касније, од истог тог суда, поништена као неуставна. Ово су примери опортунизма већине у Уставном суду која је тако одбијала да се супротстави, са позиције заштите

40 О аргументима у прилог неуставности зато што Мало веће коначно одлучује о уставној жалби вид. Дијана Марковић-Бајаловић, „Уставна жалба у раљама процесних претпоставки“, *Политика*, 12.12.2016.

уставности, владајућој политици. Поред „нечињења“, било је случајева да је Уставни суд доносио одлуку иако није надлежан, као у случају забране рада „Националног строја“, нерегистрованог, фактичког удружења. Али има и ствари за похвалу – такво је настојање Суда да успостави доктринарну основу територијалне аутономије у Србији (одлука о Статуту АП Војводине) што је створило наду да ће Уставни суд наставити са праксом развијања уставноправног концепта института о коме одлучује.⁴¹⁾

Почев од начина избора уставних судија које бирају органи из три гране власти како ни једна од њих (мисли се првенствено на извршну власт) не би имала превелик утицај на рад ове својеврсне институције четврте гране власти. Такав избор уставних судија, уз услов компетентности и заједно са другим статусним гаранцијама, треба да буде фактор политички независног рада. Ипак, формално задовољена уставна процедура избора⁴²⁾ није гарант интегритета и независног рада уставног судије. Услов „истакнут правник“ је остао растегљив, чак и испразан и као такав недоказив. А чињеница је да је он при избору судије чак кључан – Уставни суд са недовољно угледним правницима објективно не може да заштити Устав. Отуда је нужно увести мерила путем којих би се ценио степен испуњености овог услова код сваког кандидата за уставног судију.⁴³⁾

41 Вид. Дарко Симовић, Радомир Зекавица, „Уставно уобличавање права на пензију у Републици Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2016, стр. 253–266; Драган М. Стојановић, „Стање и проблеми у остваривању накнадне уставне контроле права“, нав. дело, стр. 5; Слободан П. Орловић, „Правни излаз из реформе правосуђа у Србији“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 27/2011, стр. 199–208; Darko Simović, “The Constitutional court of Serbia: a controller or an apologist?”, у зborniku: *Legal, social and political control in national, international and EU law* (editors: Aleksandar Ćirić et al), Правни факултет, Ниш, 2016, стр. 56–60; Владан Петров, „Утицај одлуке Уставног суда о забрани «Националног строја» на измене Закона о Уставном суду Србије“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 31/2012, стр. 185–192; Дарко Симовић, „Уставносудско уобличавање аутономије Војводине“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 66 и даље.

42 Приликом последњег избора судија Уставног суда (2017) чак ни форма није сасвим поштована јер ни на листи Народне скупштине, ни на листи председника Републике није било више од једног кандидата из аутономне покрајине (чл. 20 Закона о Уставном суду каже: „ (...)кандидати (нав. С.О) за избор, односно именоване морају бити са територије аутономне покрајине“), па су то двоје кандидата већ самим предлагањем морали бити изабрани („Са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина“, чл. 172, ст. 4 Устава).

43 У том смислу, „истакнути правник“ је, по једном мерилу, врхунски правни стручњак, особа која располаже највишим знањима у тумачењу и примени

У погледу животне доби, година правничког искуства, дужине мандата судије, могућности поновног избора, имунитета, неспојивости функција, избора председника, Устав стоји на страни независности овог органа.

Када је у питању начин (форма) рада Уставног суда у Малом и Великом већу, остаје отворено питање законског девалвирања уставне норме по којој се одлуке доносе гласовима већине судија. Ове формације у поступању Уставног суда Устав не познаје што указује на њихову неуставност. Дат је примат ефикасности рада у односу на највиши принцип уставности. У измене начина рада Уставног суда може се придодати и промена праксе у погледу укидања јавности рада седница, што у неку руку иде са политичком кооперативношћу уставних судија.⁴⁴⁾

Допринос истом циљу је и одвојеност у самом уставном тексту Уставног суда од осталих органа власти, где је овом органу посвећен посебан (шести) део. Ово је дограђено организационом самосталношћу (доноси пословик о раду), тако да није погрешно сматрати Уставни суд засебном граном власти. Ипак, праксом учесталог подношења уставних жалби после судског пресуђивања, Уставни суд је закорачио у судску грану власти, као суд последњег степена одлучивања (како о процесним мерама као што је притвор, тако и по коначним пресудама). Преокупираност решавањем бројних уставних жалби објективно узрокује последицу да се Уставни суд недовољно (са закашњењем) бави – оценом уставности и законитости. У том смислу, поред већ извршених организационих и процесних моделирања (већа и одбори), потребно је рестриктивније прописати услове за уставну жалбу – у погледу субјеката, рокова, разлога подношења.

У погледу надлежности Уставног суда може се поставити неколико проблемских питања. У вези са уставношћу и законитошћу: да ли је преобимна? По овом уставном концепту могу се оцењивати сви општи акти и то од највишег државног органа какав је Уставни суд. Поставља се питање оправданости да се штити уставни поредак тиме што ће се оцењивати уставност неког општег акта локалног јавно-комуналног предузећа. Надлежност у овом делу –

права, а по другом, он је више од врхунског правног стручњака, поседује изузетна лична својства, морални интегритет, аутономност мишљења, храброст, умереност, креативност, одговорност и др. В. Петров, „Истакнути правник – посебан услов за избор судија уставног суда или празна уставна норма“, нав. дело, стр. 44–45.

44 Вид. Darko Simović, „Dileme o domašaju načela javnosti u radu Ustavnoг suda Srbije“, *Sveske za javno pravo*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, br. 23/2016, стр. 88–96.

када није у питању општи, односно шири друштвени интерес већ се оцењује уставност правног акта ужег (локалног, регионалног) дејства, треба препустити другом органу. Најкомпетентнији за то би био суд редовне надлежности или Управни суд.

Надлежност која нема примену већ само стоји замрзнута – решавање изборних спорова, треба елиминисати или преформулисати. У прилог првог стоји чињеница да је у позитивном праву изборно право судски заштићено, а уз то постоји и могућност подношења уставне жалбе Уставном суду којим би се штитило изборно право као основно људско право. Ако, пак, постоји интерес да Уставни суд ипак буде нека врста правног супервизора у тако важној делатности као што су избори, онда се ова надлежност мора преформулисати. Уставни суд би има право да коначно реши изборни спор код већих или највећих повреда изборног права које утичу на коначан резултат избора и за последицу имају поништавање избора (на пример, бројчано велике злоупотребе пребројавања гласова).

У поступку разрешења председника Републике улога улога Уставног суда није одговарајућа, нити је концепт овог института логичан. Разлог за разрешење председника Републике је повреда Устава за коју ће Уставни суд да утврди да ли је учињена или не. Ипак, утврђена повреда Устава не значи да је председник Републике разрешен или да му мора престати функција. Народна скупштина доноси коначну одлуку (у њој и отпочиње поступак) и може одлучити да председник Републике који је повредио Устав остане на функцији. Поред ове „неуставне“ ситуације, саветодавна улога какву Уставни суд има у овом поступку није у складу уставноправним положајем овог органа. Уставни суд је орган који доноси коначне одлуке, које нико не може променити и сви су дужни да их поштују. У овом случају, одлука (мишљење) Уставног суда није коначна, нити је Народна скупштина у обавези да је примени. Стога, надлежност треба изменити тако да ако Уставни суд утврди да је председник Републике повредио Устав то је уједно и одлука о разрешењу. Друга могућност је да у том поступку Уставни суд уопште и не одлучује, већ да буде то надлежност само Народне скупштине, посебног тела (*ad hoc* суда) или самих бирача.

Још једна надлежност о чијој је корекцији потребно размислити је право Уставног суда да забрани верску заједницу ако њено деловање угрожава право на живот, психичко и физичко здравље, прва деце и из осталих наведених разлога (чл. 44 Устава). Верској заједници треба додати и цркву како би се постигла сврха

овог овлашћења или пак изменити сам закон који разликује цркве од верских заједница. Овако, уставотворац је очигледно имао у виду могућност која се односи на све верске установе, али је оваквом формулацијом изостављена верска установа под именом цркве.

Оно што се тиче самог Уставног суда може бити поправљено правном нормом кад је у питању састав и статус судија тако и у погледу надлежности. Ипак, то није довољно за достизање жељене независности у углед уставносудске власти јер ће недостајати неупитно прихватање његових одлука од свих ауторитета власти, свеукупних политичких чинилаца, јавног мњења и грађана. Само као његове одлуке буду прихватане беспоговорно, па и од оних политичких и других актера којима не иду на руку, створиће се политичко и правно окружење за потпуну афирмацију Уставног суда као чувара Устава.⁴⁵ У истеклој првој деценији важења Устава од 2006. то још није случај.

Литература

Благојевић Слободан, Место и функције уставног судства Југославије у уставном и политичком систему СФРЈ, Танјуг, Београд, 1972.

Вучетић Слободан, „Однос правног и политичког карактера контроле уставности закона“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/1995, стр. 201–215.

Вучић Оливера, Петров Владан, Симовић Дарко, *Уставни судови бивших југословенских република*, Досије студио, Београд, 2010.

Дмичић Миле, Пилиповић Милан, „Улога уставног суда у поступцима оптужбе против највиших државних функционера“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 27–40.

Јовичић Миодраг, *Устав и уставност*, Службени гласник, Београд, 2006.

Марковић Ратко, „Предговор: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед“, *Устав Републике Србије*, Јустинијан, Београд, 2006, стр. 9–88.

Марковић-Бајаловић Дијана, „Уставна жалба у раљама процесних претпоставки“, *Политика*, 12. 12. 2016.

Мунђан Јован, *Уставни судови у функцији заштите уставности и законитости у Југославији*, магистарски рад, Правни факултет, Београд, 1973.

45 Марко Станковић, „Уставни суд Србије – првих пет деценија“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 121.

Настии Маја, „Заштита изборног права у поступку пред Уставним судом Србије“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 123–140.

Ненадић Боса М., „Изборни процеси у Србији“, у зборнику: *Уставно питање у Србији* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет, Ниш, 2004, стр. 267–291.

Ненадић Боса М., „Начело поделе власти и уставносудска контрола с посебним освртом на искуство Уставног суда Србије“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 39/2014, стр. 65–91.

Орловић Слободан П., „Правни излаз из реформе правосуђа у Србији“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 27/2011, стр. 199–209.

Орловић Слободан П., „Правне дилеме Уставног закона за спровођење Устава Србије“, у зборнику: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет, Ниш 2011, стр. 137–160.

Пејић Ирена, „Уставни суд и контрола уставности међународних уговора“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 14/2008, стр. 741–756.

Петров Владан, „Уставни суд и забрана рада политичких странака (и других удружења)“, у зборнику: *Актуелност и значај људских права и слобода* (приредио: Горан Марковић), Правни факултет, Источно Сарајево, 2011, стр. 133–145.

Петров Владан, „Утицај одлуке Уставног суда о забрани «Националног строја» на измене Закона о Уставном суду Србије“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 31/2012, стр. 185–192.

Петров Владан, „Истакнути правник – посебан услов за избор судија уставног суда или празна уставна норма“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 41–52.

Петров Владан, Симовић Дарко, „Четири питања из новије уставне праксе у Републици Србији“, *Правна ријеч*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, бр. 39/2014, стр. 117–127.

Петровић Александра, „Уставни суд све ажурнији“, *Политика*, 03.03.2017.

Симовић Дарко, „Уставносудско уобличавање аутономије Војводине“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 53–70.

Симовић Дарко, Зекавица Радомир, „Уставно уобличавање права на пензију у Републици Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2016, стр. 253–269.

Срдић Милутин, Ђурковић Ђорђе, *Савезни уставни суд и заштита уставности и законитости*, Службени гласник, Београд, 1996.

Славнић Љиљана, „Опште напомене о систему и пракси контроле уставности пред Уставним судом Србије“, у монографији: *Уставни суд Републике Србије 1963-2003. година* (приредиле: Боса Ненадић, Љиљана Славнић), Београд, 2003, стр. 239–242.

Станковић Марко, „Уставни суд Србије – првих пет деценија“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 3/2013, стр. 107–122.

Стојановић Драган М., „Стање и проблеми у остваривању накнадне уставне контроле права“, у зборнику: *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет, Ниш, 2011, стр. 1–19.

Стојановић Драган М., „Изборни спорови у надлежности уставних судова“, у зборнику: *Избори у домаћем и страном праву* (приредили: Оливер Николић, Владимир Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 26–50.

Царић Славољуб, *Право на суђење у разумном року*, Службени гласник, Београд, 2015.

Allan T. R. S, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Beardsley James E., „The Constitutional Council and Constitutional Liberties in France“, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 20, No. 3, Oxford University Press, Oxford, 1972, стр. 431–452.

Clinton Robert Lowry, „Game theory, legal history, and the origins of judicial review: A revisionist analysis of Marbury v. Madison“, *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 2, Wiley-Blackwell Publishing, Hoboken, 1994, стр. 285–302.

Kelsen Hans, „Judicial review of legislation: a comparative study of the Austrian and the American constitution“, *The Journal of Politics*, Vol. 4, No. 2, The University of Chicago Press, Chicago, 1942, 183-200.

Koopmans Tim, *Courts and political institutions: a comparative view*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005

McCloskey Robert G., *The American Supreme Court*, University of Chicago Press, Chicago, 2005.

Simović Darko, „Dileme o domašaju načela javnosti u radu Ustavnog suda Srbije“, *Sveske za javno право*, Fondacija Centar za javno право, Sarajevo, br. 23/2016, стр. 88–96.

Simović Darko, „The Constitutional court of Serbia: a controller or an apologist?“, у зборнику: *Legal, social and political control in national*,

international and EU law (editors: Aleksandar Ćirić *et al*)“, Pravni fakultet, Niš, 2016, стр. 51–64.

Sovdat Jadranka, „Sudski aktivizam u praksi Ustavnog suda Slovenije“, *Ustavni sud između negativnog zakonodavca i pozitivnog aktivizma* (priredio: Mato Tadić), Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2015 (priredio: Mato Tadić), Sarajevo, 2015, стр. 105–112.

Tripković Boško, „A Constitutional court in Transition: Making Sense of Constitutional Adjudication in Postauthoritarian Serbia“, *Constitutional Courts as Positive Legislators* (editor: Allan R. Brewer-Carías), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, стр. 735–766.

Internet, http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Richter/richter_node.html;jsessionid=578B3159C2EAE4DC688A25247B2B727D.2_cid370,07/02/17

Internet, https://www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/organisation/the_courts_bench.en.html,07/02/17

Constitution Finder, Internet, <http://confinder.richmond.edu/>, 08/02/17

Karović Boban, *U Ustavnom sudu oko 16.000 nerešenih žalbi*, Internet, http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/u_ustavnom_sudu_oko_16000_neresenih_zalbi.55.html?news_id=275354,13/02/17

Устав СФР Југославије од 1963.

Закон о Уставном суду Југославије *Службени лист СФРЈ*, бр. 52/63.

Закон о Уставном суду *Службени гласник РС*, бр. 109/2007 и др.

Закон о заштити права на суђење у разумном року *Службени гласник РС*, бр. 40/2015.

Закон о цркавама и верским заједницама *Службени гласник РС*, бр. 26/2006.

Закон о парничном поступку *Службени гласник РС*, бр. 72/2011 и др.

Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008 и др.

Закон о правосудном испиту, *Службени гласник РС*, бр. 16/97.

Пословник о раду Уставног суда *Службени гласник РС*, бр. 103/13

Одлука Уставног суда Републике Србије бр. ПУз- 27/2011 од 03.10.2013.

Одлука УСС бр. ПУз – 17/2011 од 25.05.2013.

Одлука УСС бр. VIIУ-171/2008 *Службени гласник РС*, бр. 50/2011

Одлука УСС бр. VIIУ-279/2009 *Службени гласник РС*, бр. 26/2011

Slobodan P. Orlovic

LEGAL STATUS AND REALITY OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF SERBIA

Resume

In Serbia there is the continental type of constitutional-court power which is organized in the Constitutional court. Its role is primarily to protect the constitution and the constitutional order, especially constitutionality and legality, and most importantly, human rights. The fact that the Constitutional Court has an important, but much unutilized political role - to keep authorities, as much as possible, within constitutional boundaries, should not be overlooked. In other words, it would be brave to decide even in cases with significant political weight, in such way that protects the Constitution.

In exploring the theme of the election of judges, their status and the jurisdiction of the Constitutional Court, questions will be raised as to the amendment of constitutional provisions which pertain to the Constitutional Court. On the other hand, the Constitutional Court and its judges, must resolve the most difficult (most important) constitutional disputes adhering to one criterion – the constitutionality. In that way they will raise the rank and reputation of this authority up to the necessary level which, unfortunately, has not always been the case in the past work of the Constitutional Court.

Keywords: Constitutional Court, election of constitutional judges, jurisdiction, constitution, Serbia

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.