

NORMATIVNA KONTROLA USTAVNOSTI KAO OSNOVNA(?) NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA SRBIJE (2009 - 2019)

SLOBODAN BELJANSKI ♦ MARIJANA PAJVANČIĆ

PRIREDIO GORAN DAJOVIĆ



NORMATIVNA KONTROLA
USTAVNOSTI KAO OSNOVNA(?)
NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA
SRBIJE (2009 - 2019)

Slobodan Beljanski
Marijana Pajvančić

BEOGRAD, 2021.

Izdavač
Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd

Za izdavača
Vida Petrović Škero

Priredio
Goran Dajović

Dizajn korice:
Petar Pavlović



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Publikacija je nastala u saradnji s Fondacijom za otvoreno društvo kao rezultat istraživanja na projektu "Ustavni sud i pravosuđe"

CEPRIS, 2021

NORMATIVNA KONTROLA USTAVNOSTI KAO OSNOVNA(?)
NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA SRBIJE (2009 - 2019)

AUTORI

Prof. Marijana Pajvančić
Slobodan Beljanski

Istraživači:
Jana Nešković
Veljko Milić

Priredio
Prof. Goran Dajović

Sadržaj

Predgovor	1
Prof. dr Marijana Pajvančić PREGLED RADA USTAVNOG SUDA U U DOMENU NORMATIVNE KONTROLE	3
Uvodne napomene	3
I DEO INICIJATIVE – podsticaj za normativnu kontrolu opštih pravnih akata	5
1. Zastupljenost predmeta normativne kontrole u ukupnom broju predmeta	5
2. Zastupljenost novih predmeta normativne kontrole u strukturi novoprimljenih predmeta	7
3. Inicijative vezane za normativnu kontrolu koje su odbačene zaključkom o odbijanju inicijative ili rešenjem o neprihvatanju/odbacivanju inicijative u ukupnom broju rešenih predmeta po godinama	8
4. Odluke Ustavnog suda u ukupnom broju predmeta normativne kontrole – zbirni podaci o načinu odlučivanja po godinama	9
5. Predmeti normativne kontrole po osporenim aktima, njihovim donosiocima i po godinama	11
5.1. Normativna kontrola zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine	13
5.2 Normativna kontrola uredbi i drugih opštih pravnih akata Vlade	16
5.3 Normativna kontrola opštih pravnih akata ministarstava i drugih republičkih organa i organizacija	18
5.4 Normativna kontrola opštih pravnih akata organa autonomne pokrajine....	19
5.5 Opšti pravni akti organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica .	21
ZAKLJUČCI	23
Dodatak: infografike.....	27
PREPORUKE.....	32
II DEO STUDIJA SLUČAJA Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija Inicijative za ocenu ustavnosti i izdvojena mišljenja sudija	34
1. INICIJATIVE – sadržaj zahteva iznetih u inicijativama za normativnu kontrolu 2014. godine.....	34
2. ODLUKA USTAVNOG SUDA I IZDVOJENA MIŠLJENJA SUDIJA - predmet I Uz - 531/14.....	35

2.1. Izdvojena mišljenja u vezi sa postupkom po kome je Ustavni sud odlučivao.....	35
2.2. Stav Ustavnog suda i izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda o pitanjima čija je ustavnost osporena u inicijativama.....	38
2.2.1. Da li se u pogledu trajanja i izvesnosti norme osporenog Zakona mogu smatrati privremenim?	38
2.2.2. Povreda načela jedinstva pravnog poretka i vladavine prava	41
2.2.3. Pravna priroda prava na penziju – socijalno ili imovinsko pravo i da li se garantuje pravo na penziju u određenom iznosu?	43
2.2.4. Granice zahvatanja u ustavom garantovana prava i test proporcionalnosti.....	47
2.2.5. Zaštita dostignutog nivoa prava.....	51
ZAKLJUČAK	53
EPILOG.....	55

Slobodan Beljanski

SPORNE ODLUKE I IZDVOJENA MIŠLJENJA U PRAKSI USTAVNOG SUDA SRBIJE (2009–2019).....	58
--	----

1. Uvod	58
2. Pravni osnov za izdvajanje mišljenja	60
3. Teorijske postavke.....	61
4. Statistički indikatori	65
4.1. Osnovni podaci.....	65
Ukupan broj predmeta sa izdvojenim mišljenjem prema vrsti postupka.....	65
Broj predmeta sa izdvojenim mišljenjem po godinama	66
4.2. Tabela prikazi.....	68
Predmeti sa izdvojenim mišljenjem u postupku normativne kontrole (IU, IUz, IUo)	68
Izdvojena mišljenja u postupku po ustavnoj žalbi (UŽ).....	72
Izdvojena mišljenja u postupku odlučivanja o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana ili verske zajednice (VIIU).....	74
Pregled predmeta sa izdvojenim mišljenjima u postupku po žalbi sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca na odluku o prestanku funkcije (VIIIU)	74
Predmet sa izdvojenim mišljenjem u postupku rešavanja sukoba nadležnosti (IIIU)	74
5. Analiza slučajeva.....	75
5.1. Strategija izdvojenog mišljenja i izabrani primeri.....	75
5.2. Status i nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine	79
5.2.1. Odluka o Statutu Autonomne Pokrajine Vojvodine	79

5.2.2. Izdvojeno mišljenje	81
5.2.3. Analiza.....	82
5.2.4. Odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka i umetnosti	86
5.2.5. Odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka, umetnosti i kulture, i izdvojeno mišljenje	89
5.3. Slučaj vanrednog stanja.....	90
5.3.1. Odluka Ustavnog suda.....	91
5.3.2. Stručna osporavanja.....	93
5.3.3. Analiza.....	95
5.3.4. Izdvojeno mišljenje i prateće napomene.....	104
6. Zaključci.....	106

Predgovor

Krajem 2019. godine u izdanju Centra za pravosudna istraživanja (CEPRIS) objavljena je studija „Odnos ustavnog suda i sudske vlasti - stanje i perspektive“¹. Studija je nastala kao rezultat istoimenog projekta koji je finansijski podržala Fondacija za otvoreno društvo. Jedan od glavnih uvida u studiji je bio da osnovna nadležnost Ustavnog suda u Srbiji, tj. normativna kontrola ustavnosti i zakonitosti opštih akata, čini tek oko 5% predmeta u radu Suda. Pomenuta studija se, stoga, poglavito bavila postupanjem suda po ustavnim žalbama, kao njegovom pretežnom delatnošću, dok je postupanje u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti relativno zanemareno.

Međutim, takav pristup aktivnostima, a najposle i ustavnoj poziciji Ustavnog suda je, najblaže rečeno, nepotpun. Naime, ustavni sudovi predstavljaju inovativnu instituciju kontinentalne pravne tradicije, čija je osnovna funkcija bila da kontroliše ustavnost i, po potrebi, kasira neustavne odredbe opštih pravnih akata. I dok je ideja kontrole ustavnosti (*constitutional review*) izvorno nastala u SAD, početkom 19. veka u okviru delovanja redovnih, instancionih sudova (Vrhovnog suda SAD i vrhovnih sudova država članica), u Evropi su, nakon prvog, a naročito nakon drugog svetskog rata, osnivani specijalizovani sudski organi – ustavni sudovi - kao kontrolori ustavnosti.

Međutim, neki zaključci iz prethodne studije ukazuju da se u Srbiji, kada je reč o delatnosti Ustavnog suda događa paradoksalan preokret. Dok je u Americi, zemlji porekla kontrole ustavnosti, redovno sudstvo ustanovilo i naknadno počelo da vrši „ustavnosudsku“ funkciju, izvorna funkcija Ustavnog suda Srbije, kao kontrolora ustavnosti i zakonitosti, u praksi se, s jedne strane marginalizuje, jer on mnogo pretežnije, kroz institut ustavne žalbe, postaje nosilac „redovne“ sudske funkcije, a s druge bagatelizuje, jer u najznačajnijim predmetima, Ustavni sud, umesto čuvara ustavnosti, postaje čuvar režima.

Stoga se, prirodno, nametnula potreba da se u sledećem istraživanju veća pažnja posveti „izvornoj“ nadležnosti ustavnog sudstva, odnosno načinu njenog vršenja od strane Ustavnog suda Srbije. Rezultat te nove/stare saradnje CEPRIS-a i Fondacije za otvoreno društvo je projekat „Ustavni sud i pravosuđe“, u kojem je jedan od ciljeva bio da se detaljno obrade podaci o ukupnom broju podnetih inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti u poslednjih deset godina, podaci o inicijatorima i predlagačima, aktima i oblastima koji su najčešći predmet inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti, kao i odlukama i, naročito, izdvojenim mišljenjima sudija u nekim od predmeta koji su izazvali

¹ Autori publikacije su S: Beljanski, M. Pajvančić, T. Marinković i D. Valić Nedeljković. Publikacija se može pronaći na adresi <https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2019/10/CEPRIS-Odnos-Ustavnog-suda-i-sudske-vlasti2.pdf>.

pažnju šire javnosti². Ishod tih projektnih aktivnosti je publikacija „Normativna kontrola ustavnosti kao osnovna(?) nadležnost Ustavnog suda Srbije (2009 - 2019)“, čiji su autori Marijana Pajvančić i Slobodan Beljanski. Autori su, osim analize statističkih podataka, kritički analizirali i sadržinu pojedinih spornih odluka Ustavnog suda, odnosno izdvojena mišljenja u tim odlukama, koja dodatno osvetljavaju njihovu spornost. Da se ne bi ostalo samo na analizi koja je, naravno, po sebi značajno svedočanstvo o (ne)delovanju Ustavnog suda u našem vremenu, u tekstu se navode i preporuke o poželjnim normativnim rešenjima, a sve radi efikasnije i snažnije ustavnosudske kontrole ustavnosti i zakonitosti u Srbiji.

Istraživački rad koji je prethodio izradi analize, obavili su Jana Nešković i Veljko Milić.

Goran Dajović

² Primera radi, Odluka o ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija.

Prof. dr Marijana Pajvančić

PREGLED RADA USTAVNOG SUDA U DOMENU NORMATIVNE KONTROLE – period 2009. do 2019. godine –

Uvodne napomene

U ovom prilogu predmet pažnje je normativna kontrola ustavnosti i zakonitosti, kao osnovna nadležnost Ustavnog suda. Istraživanje je tematski i sadržinski nastavak rada na projektu „Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive“ koji se odvijao tokom 2019. godine. Sadržaj tog projekta bio je fokusiran na ustavnosudsku zaštitu ljudskih prava u postupku po ustavnoj žalbi, ali su nalazi istraživanja pokazali da je normativna kontrola kao osnovna nadležnost Ustavnog suda marginalizovana (samo 5% predmeta čine predmeti normativne kontrole).

Taj nalaz je bio podsticaj za nastavak rada na istraživanju sa ciljem da se celovitije osvetli normativna kontrola kao primarna i najznačajnija nadležnost Ustavnog suda. U tom kontekstu posebna pažnja u istraživanju usmerena je na analizu dva pitanja koja zaslužuju pažnju, a nisu potpunije istraživana. Ta pitanja će biti analizirana i u izabranim studijama slučaja.

Jedno pitanje se odnosi na inicijative koje se odnose na normativnu kontrolu i u tom kontekstu posebno: postupanje Ustavnog suda prilikom odlučivanja o prihvatanju inicijativa (naročito rešenja o neprihvatanju inicijative i zaključci o odbacivanju inicijativa); opšti pravni akti koji su bili predmet normativne kontrole posmatrano prema donosiocima akta i vrsti akata; zastupljenost predmeta normativne kontrole u ukupnom broju predmeta o kojima je Ustavni sud odlučivao i dr.

Drugo pitanje odnosi se na izdvojena mišljenja u predmetima normativne kontrole, posebno na ona koja su izdvojena u predmetima u kojima je Sud odlučivao o inicijativama za normativnu kontrolu.

Period na koji se istraživanje odnosi je 2009 – 2019. godina. Izvori na koje se analiza oslanja godišnji Pregledi rada Ustavnog suda, podaci u Biltenu Ustavnog suda i drugi izvori, posebno na web stranicama koji se odnose na praksu Ustavnog suda¹ kao i teorijska literatura.

Metodologija istraživanja je analiza sadržaja, koja je oslonjena na dostupne oficijelne podatke, prvenstveno podatke sadržane u publikacijama Ustavnog suda kao i podatke na sajtu Ustavnog suda, koji su u istraživanju tematski sistematizovani, obrađeni

¹ <http://www.sudskapraksa.com>

i analizirani. Važno je naglasiti da obim, sadržaj, vrsta i način prikupljanja, praćenja i obrade podataka u periodu koji pratimo nisu počivali na istovetnim i jedinstvenim parametrima, što otežava njihovo sistematizovanje, obradu i analizu. Neki podaci u prvim godinama koje se analiziraju nisu praćeni (npr. koliko je inicijativa povučeno, u koliko slučajeva je postupak obustavljen zbog nekih drugih okolnosti) ili su kasnije uključeni i praćeni (npr. inicijative koje je Sud prihvatio i pokrenuo postupak normativne kontrole, koliko inicijativa je Sud prosledio na mišljenje donosiocu akta čija se normativna kontrola traži i dr.), podaci koji se statistički ne prate i ne iskazuju u publikacijama Ustavnog suda. (npr. ko su podnosioci inicijativa – građani, pravna lica, organizacije civilnog društva, advokati...) ili su promene u propisima kojima se regulišu rad i postupanje suda uticale i na različito praćenje podataka (npr. praksa da se svaka inicijativa posebno vodi kao predmet napuštena je zbog racionalizacije rada Suda pa su sve inicijative koje su se odnosile na isti opšti pravni akt objedinjavane u jedan predmet). S obzirom na to, u analizi podataka biće ukazano i na promene u načinu na koji su podaci prezentovani u oficijelnim izvorima na koje se analiza oslanja.

Za period od 2009. do 2019. godine u istraživanju su prikupljeni, sistematizovani i analizirani:

- podaci koji se odnose na normativnu kontrolu opštih pravnih akata broj i procentualni udeo predmeta u vezi sa normativnom kontrolom u ukupnom broju predmeta, posmatrano po godinama;
- inicijative za normativnu kontrolu i postupanje po inicijativama (broj i procentualni udeo inicijativa u novoformiranim predmetima; broj rešenih predmeta i procentualni udeo rešenja o neprihvatanju inicijativa, zaključaka o odbacivanju inicijativa i predmeta u kojima je sud našao da je poveden Ustav ili zakon; opšti pravni akti na koje su se odnosile inicijative za normativnu kontrolu, i to: opšti pravni akti Narodne skupštine, opšti pravni akti Vlade, opšti pravni akti ministarstava i drugih republičkih organa, opšti pravni akti organa autonomne pokrajine i opšti pravni akti organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica);
- Studija slučaja (sve inicijative koje su bile vezane za normativnu kontrolu Zakona o načinu isplate penzija i postupanje Ustavnog suda u tom predmetu).

Prikupljena i obrađena građa biće prezentovana prvenstveno stručnoj, ali i široj javnosti, sa ciljem informisanja o radu Ustavnog suda u ostvarivanju normativne kontrole kao primarne nadležnosti Ustavnog suda kao čuvara Ustava.

I DEO
INICIJATIVE
– podsticaj za normativnu kontrolu opštih pravnih
akata

1. Zastupljenost predmeta normativne kontrole u
ukupnom broju predmeta

Udeo predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu u ukupnom broju predmeta, posmatrano po godinama u periodu koji je obuhvaćen istraživanjem, je izrazito mali i kreće se u rasponu od 1,28% u 2019. godini do 15,53% u 2009. godini. Za razliku od trenda kontinuiranog porasta ukupnog broja predmeta (od 5.177 u 2009. godini pa sve do 36.892 predmeta u 2019. godini) i izrazito velikog porasta ukupnog broja predmeta posmatrano po godinama (npr. između 2009. i 2010. godine ukupan broj predmeta je udvostručen), taj rast se ne beleži se i u broju predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu.

Najveći broj predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu zabeležen je 2012. godine (ukupno 924), a najmanji 2011. godine (ukupno 341). Ujedno, tu se beleži i najveće, gotovo trostruko, povećanje broja ovih predmeta između godina (sa 341 u 2011. godini na 924 u 2012. godini). Trend kontinuiranog smanjivanja broja ovih predmeta potvrđuju i apsolutni brojevi. Kontinuirano smanjenje broja predmeta beleži se od 2012. godine sve do kraja posmatranog perioda (924 predmeta u 2012. godini do 475 predmeta u 2019. godini). Za šest godina broj predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu je prepolovljen.

Smanjuje se i procentualni udeo predmeta normativne kontrole u ukupnom broju predmeta, počev od 2012. godine pa do kraja posmatranog perioda (sa 4,32% u 2012. godini pa do 1,28% u 2019. godini).

Ovaj nalaz istraživanja dodatno potvrđuje zaključak i ocenu iznetu u istraživanju sprevedenom 2019. godine u kome je fokus analize bio usmeren na zaštitu ljudskih prava u postupku po ustavnoj žalbi², da je normativna kontrola kao primarna nadležnost Ustavnog suda potisnuta, a po zastupljenosti u ukupnom broju predmeta o kojima odlučuje Ustavni sud zanemarljiva. Sudeći prema broju predmeta, odlučivanje o zaštiti ljudskih prava u postupku po ustavnoj žalbi postaje prioritarna nadležnost Ustavnog suda. I Ustavni sud to konstatuje već duži niz godina kako u godišnjim Pregledima rada

² Pajvančić, M. *Analiza načina odlučivanja Ustavnog suda*, u Beljanski, S. Pajvančić, M. Marinković, Valić, D. *Odnos ustavnog suda i sudske vlasti*, Beograd, Cepriis, 2019. str. 38 (v. predgovor).

Ustavnog suda tako i u pojedinačnim referatima sudija Ustavnog suda iznetim na stručnim i naučnim skupovima.³

Budući da taj trend, kako podaci iz istraživanja pokazuju, kontinuirano traje već duži niz godina, bilo bi neophodno kritički analizirati i preispitati normativna rešenja. To se odnosi kako na nomativna rešenja kojima se regulišu pretpostavke i uslovi koje treba ispuniti za podnošenje ustavne žalbe, tako i na ona normativna rešenja koja se odnose na normativnu kontrolu opštih pravnih akata. Kada je u pitanju normativna kontrola opštih pravnih akata kritičko preispitivanje normativnih rešenja bilo bi neophodno usmeriti pre svega na veoma široko određen krug opštih pravnih akata koje donose različiti subjekti koji podležu kontroli ustavnosti i zakonitosti od strane Ustavnog suda (na primer, opšti pravni akti mesnih zajednica, opšti pravni akti privrednih društava, javnih službi, komora, fondova i drugih organizacija i kolektivni ugovori), ali i na neke od pretpostavki za pokretanja inicijative za ocenu ustavnosti odnosno zakonitosti (na primer, pravo svakoga ko pokreće inicijativu da to čini sam bez angažovanja stručne pomoći i zastupanja od strane advokata, troškovi postupka koje aktuelna rešenja u propisima ne sadrže i sl.).

Posmatrana godina	Ukupan broj predmeta	Broj i zastupljenost predmeta normativne kontrole u ukupnom broju predmeta
2009.	5.177	804 15,53%
2010.	10.807	799 7,39%
2011.	14.009	341 2,43%
2012.	21.343	924 4,32%
2013.	24.701	839 3,39%
2014.	26.711	./.
2015.	24.496	669 2,73%
2016.	22.712	670 2,94%
2017.	26.639	596 2,23%
2018.	33.784	534 1,58%
2019.	36.892	475 1,28%

³ Videti: Nenadić, B., *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova*, Beograd, Službeni glasnik RS, 2012, str. 110 –132; Nenadić B. *O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2/1996, 96–104; Nenadić, B. *Opšti osvrt na kontrolu sudske vlasti*, u Položaj i perspektiva ustavnog sudstva, Ustavni sud Republike Srbije i Službeni glasnik RS, Beograd, 2014, str. 103; Stojanović, D., *Premise ustavne kontrole prava i njihovo ostvarivanje u praksi Ustavnog suda Srbije*, u Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava, Ustavni sud, Beograd, 2013, str. 112 - 136; Košutić, B. *Granice ustavnog suda u ostvarivanju vladavine prava*, u Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava, Ustavni sud, Beograd, 2013, str. 33 – 55 i dr.

2. Zastupljenost novih predmeta normativne kontrole u strukturi novoprimljenih predmeta

U ukupnom broju novoprimljenih predmeta broj predmeta koji se odnosi na normativnu kontrolu kontinuirano se smanjuje i apsolutno (od 359 u 2009. godini do 199 u 2019. godini) i procentualno (od 11,65% u 2009. godini do 0,82% u 2019. godini). Najveće smanjenje zabeleženo je između 2009. i 2010. godine (sa 11,65% na 4,41%). Nakon toga, smanjenje udela novoformiranih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu u ukupnom broju novoformiranih predmeta se i dalje nastavlja, ali je procenat smanjenja neznan (ispod 1%). Blagi porast broja novih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu u strukturi novoprimljenih predmeta zabeležen je 2013. godine (+0,06%) i 2015. godine (+1,48%).

Posmatrana godina	Broj novih predmeta normativne kontrole	Procentualni udeo u ukupnom broju novih predmeta	Procentualni odnos prema prethodnoj godini
2009.	359	11,65%	
2010.	340	4,41%	-7,24%
2011.	341	4,43%	-0,28%
2012.	303	2,7%	-1,73%
2013.	322	2,76%	+0,06%
2014.	329	1,3%	-1,4648%
2015.	266	2,78%	+1,48%
2016.	265	2,53%	-0,25%
2017.	230	1,84%	-0,96%
2018.	229	1,5%	-0,69%
2019.	199	0,82%	-0,34%

3. Inicijative vezane za normativnu kontrolu koje su odbacene zaključkom o odbijanju inicijative ili rešenjem o neprihvatanju⁴/odbacivanju inicijative u ukupnom broju rešenih predmeta po godinama

Podaci koji su analizirani, a odnose se na udeo koji u ukupnom broju rešenih predmeta imaju rešenja o neprihvatanju/odbacivanju inicijative i zaključci o odbacivanju inicijativa pokazuju da, kroz ceo posmatrani period, najveći broj inicijativa koje su se odnosile na normativnu kontrolu Ustavni sud nije prihvatio ili ih je odbacio. U strukturi ukupno rešenih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu daleko najveći broj inicijativa Ustavni sud je odbacio zaključkom. Broj inicijativa odbacenih zaključkom, u ukupnom broju predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu, kreće se u rasponu od 35,68% u 2010. godini pa sve do 81,06% u 2015. godini⁵. Broj rešenja o neprihvatanju/odbijanju inicijative je manji, a u ukupnom broju rešenih predmeta i kreće se u rasponu od 0,66% u 2016. godini pa do 26,8% u 2010. godini. Neznatan broj inicijativa njihovi podnosioci su povukli ili su osporeni akt uskladili sa Ustavom ili zakonom pa su predmeti okončani na taj način.

Analiza pokazuje da se rešenja u kojima se inicijativa kojom podnosilac zahteva normativnu kontrolu ne prihvata ili odbacuje usvajaju pozivom na to da razlozima na kojima se temelji osporavanje ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta, a koje je podnosilac inicijative izneo u inicijativi, „nisu potkrepljeni navodi da ima osnova za pokretanje postupka“.

Kada su pak u pitanju zaključci kojima se odbacuje inicijativa kojom se zahteva normativna kontrola, kao opšti osnov za odbacivanje navodi se „nedostatak procesnih pretpostavki za vođenje postupka“, da „nisu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje postupka“ ili drugi formalni razlozi (nepreciznost, neurednost zahteva, nedostatak ovlašćenja za zastupanje u postupku pred Ustavnim sudom, neblagovremenost, nenadležnost Ustavnog suda da odlučuje o aktima koji nisu opšti pravni akti i dr.)

⁴ U Pregledima o radu Ustavnog suda do 2012. koristi se termin „rešenje o neprihvatanju inicijativa“, a potom termin „rešenje o odbacivanju inicijative“.

⁵ Od 2016. godine zbirno se iskazuju podaci o zaključcima kojima su odbaceni i predlozi i inicijative, pa je stoga naveden samo podatak koji se odnosio na inicijative.

Godina	Broj rešenih predmeta	Broj i % rešenja o neprihtavanju inicijative	Broj i % zaključaka o odbacivanju inicijative
2009. ⁶	395	307 77,72%	
2010.	283	76 26,8%	101 35,68%
2011.	247	70 28,34%	115 46,55%
2012.	407	103 25,3%	178 43,73%
2013.	383	./.	234 61%
2014.	384	18 4,7%	290 75,52%
2015.	264	8 3,03%	214 81,06%
2016.	303	2 0,66%	243 80,19%
2017.	291	8 2,74%	177 60,82%
2018.	299	6 2,3%	199 66,65%
2019.	286	8 2,8%	188 65,73%

4. Odluke Ustavnog suda u ukupnom broju predmeta normativne kontrole – zbirni podaci o načinu odlučivanja po godinama

Podaci o ukupnom broju predmeta normativne kontrole o kojima je Ustavni sud odlučivao, a koji se odnose na način odlučivanja Ustavnog suda: rešenja o neprihtavanju/odbacivanju inicijativa i zaključci o odbacivanju inicijativa (prikazani zbirno) i rešenja i zaključci o obustavi ili okončanju postupka (prikazani zbirno), s jedne strane, i podaci o odlukama u kojima je Ustavni sud utvrdio neustavnost ili nezakonitost osporenog akta, s druge strane, potvrđuju da u strukturi rešenih predmeta izrazito preovlađuju rešenja o neprihtavanju/odbacivanju inicijativa i zaključci o odbacivanju inicijativa. U posmatranom periodu od (ne) osam godina, preko polovine ukupno rešenih predmeta bili su predmeti u kojima inicijativa nije prihvaćena ili je odbačena (raspon se kreće od 58,54% u 2013. godini pa sve do 82,78% u 2017. godini). Tokom pet⁷ godina u periodu koji je obuhvaćen u istraživanju godina (2012, 2014, 2016, 2017, 2018. i 2019. godine)

⁶ U pregledu rada Ustavnog suda postoji samo podatak o broju meritornih odluka (ukupno 88 ili 22,27%), uz konstataciju da su svi ostali predmeti rešenja i zaključci (ukupno 307 ili 77,72%) str. 74 Pregleda rada Ustavnog suda za 2009. godinu.

⁷ U ovom slučaju nisu uključene odluke usvojene 2009. godine jer su za tu godinu zbirno prikazani i podaci koji se odnose na rešenja o neprihtavanju/odbacivanju inicijativa i zaključci o odbacivanju inicijativa, ali i rešenja i zaključci o obustavi ili okončanju postupka.

ovi predmeti činili više od 2/3 u ukupnom broju rešenih predmeta (raspon se kreće od 58,54% u 2013. godini pa sve do 82,78% u 2017. godini).

U istom periodu Ustavni sud je doneo znatno manje odluka u kojima je konstatovao neustavnost ili nezakonitost osporenog opšteg pravnog akta. Udeo odluka u kojima je konstatovana povreda ustavnosti ili zakonitosti u strukturi ukupno rešenih predmeta pokazuje da su te odluke tokom osam godina, zastupljene sa manje od 10% (raspon se kreće od 9,84% u 2010. godini pa do 3,32% u 2019. godini). Izuzetak su samo 2013. godina sa 18,05% i 2012. godina sa 11,54% predmeta u kojima je konstatovana povreda ustavnosti ili zakonitosti.

Podaci takođe pokazuju da broj predmeta vezanih za normativnu kontrolu tokom posmatranog perioda kontinuirano opada i kreće se u rasponu od 307 predmeta koliko ih je bilo 2009. godine pa do 185 predmeta koliko ih je bilo 2011. godine. Najveći pad broja predmeta beleži se između 2014. i 2015. godine i iznosi oko 26%. U celini posmatrano, opadanje broja predmeta nije izrazito ni naglo, ali se odvija kontinuirano, o čemu svedoče podaci za 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu.

Godina	Zbirno rešenja o neprihvatanju i zaključci o odbacivanju inicijativa	Zbirno rešenja i zaključci o obustavi ili okončanju postupka ⁸	Odluka o utvrđivanju neustavnosti/ nezakonitosti
2009.	307 77,72%	./.	88 22,27%
2010.	197 32,88%	35 5,84%	59 9,84%
2011.	185 35,71%	37 7,14%	38 7,33%
2012.	281 69,04%	20 4,91%	70 11,54%
2013.	280 58,54%	10 2,07%	64 13,08%
2014.	296 62,71 %	25 5,29%	37 7,83%
2015.	219 42,77%	3 0,58%	23 4,49%
2016.	266 80,12%	4 1,7%	31 9,34%
2017.	250 82,78%	4 1,32%	23 7,62%
2018.	220 69,24%	4 1,26%	26 8,20%
2019.	217 80,07%	15 4,06	9 3,32%

⁸ Najčešći razlozi za obustavu postupka su povlačenje inicijative od strane podnosioca inicijative ili usklađivanje opšteg pravnog akta sa Ustavom i zakonom od strane donosioca akta.

5. Predmeti normativne kontrole po osporenim aktima, njihovim donosiocima i po godinama

Uvid u izvore na koje se istraživanje oslanja uz sistematizovanje i obradu podataka koji se u ovim izvorima navode omogućuju da se sadržaj analize prakse Ustavnog suda u domenu normativne kontrole, kao najznačajnije nadležnosti Ustavnog suda, proširi i u analizu uključe i podaci koji se odnose na vrstu opštih akta čija ustavnost ili zakonitost je bila osporena. Uključivanjem i obradom ovih pokazatelja, analiza normativne kontrole opštih pravnih akata, posebno postupanje Ustavnog suda u odnosu na inicijative kojima se osporava ustavnost ili zakonitost opšteg pravnog akta, postaje sveobuhvatnija. Kao primere koji se posebno analiziraju izdvojeno je pet grupa predmeta, osloncem na vrstu opšteg pravnog akta čija normativna kontrola se traži i na donosica akta:

- 1) normativna kontrola zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine (ukupno 1320 rešenih predmeta u posmatranom periodu);
- 2) normativna kontrola uredbi i drugih opštih pravnih akata Vlade (ukupno 311 rešenih predmeta u posmatranom periodu);
- 3) normativna kontrola opštih pravnih akata ministarstava i drugih republičkih organa i organizacija (ukupno 315 rešenih predmeta u posmatranom periodu);
- 4) normativna kontrola opštih pravnih akata organa autonomne pokrajine (ukupno 31 rešen predmet u posmatranom periodu);
- 5) normativna kontrola opštih pravnih akata organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica (ukupno 863 rešena predmeta u posmatranom periodu).

U grupi rešenih predmeta normativne kontrole, koji se posebno prate, u posmatranom periodu rešeno je ukupno 2840 predmeta. Gotovo polovinu čine predmeti normativne kontrole zakona i opštih pravnih akata Narodne skupštine (ukupno 1320 predmeta ili 46,47%). Na drugom mestu su opšti pravni akti organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica koji čine gotovo trećinu u ukupnom broju rešenih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu (ukupno 863 predmeta ili 30,38%). Na trećem mestu su opšti pravni akti ministarstava i drugih republičkih organa i organizacija (ukupno 315 predmeta ili 11,09% u ukupnom broju rešenih predmeta). Slede uredbe i drugi opšti pravni akti Vlade (ukupno 311 predmeta odnosno 10,95% u ukupnom broju rešenih predmeta). Najmanje predmeta normativne kontrole odnosi se na opšte pravne akte organa autonomne pokrajine. Broj ovih predmeta u toku posmatranog perioda je samo 31 ili 1,09% u ukupnom broju rešenih predmeta normativne kontrole.

Analiza pokazuje da su u posmatranom periodu u 2009. 2010. i 2011. godini podaci koji se odnose na normativnu kontrolu opštih pravnih akata čiji su donosioci bili različiti subjekti (Narodna skupština, Vlada, ministarstva i drugi republički organi, organi autonomne pokrajine kao i organi jedinica lokalne samouprave) bili sveobuhvatniji i

sadržavali su ne samo kvantitativne već i kvalitativne pokazatelje. Ovi pokazatelji sadrže: naziv akta koji je osporen, odredbu koja je osporena, izreku i kratko obrazloženje odluke, dejstvo odluke i podatke o broju pod kojim se odluka vodi i *Službenom glasniku* u kome je publikovana,⁹ a kada su u pitanju opšti pravni akti organa lokalne samouprave još i oblast na koju su se oni odnosili.¹⁰ Iscrpno se navode i podaci o zaključcima kojima je Sud odbacio inicijative koje su se odnosile na normativnu kontrolu (broj odluke, član koji je osporen i *Službeni list* u kome je objavljena) i razlozima kojima se Sud rukovodio prilikom odlučivanja. Već 2011. godine bitno se redukuje sadržaj podataka u Pregledu rada suda, koji se u suštini svode samo na formalne podatke (broj odluke, opšti akt čija je ustavnost ili zakonitost osporena, osporeni član i broj *Službenog glasnika* u kome je odluka publikovana)¹¹, a 2012. godine podaci sadrže samo popis propisa koji su bili obuhvaćeni normativnom kontrolom i službeni list u kome su publikovani.¹² Počev od 2012. godine pa sve do kraja posmatranog perioda navode se samo formalni podaci o zakonima (naziv zakona, broj *Službenog glasnika* u kome je publikovan) koji su bili predmet normativne kontrole, dok se za opšte akte svih drugih organa (Vlada, ministarstva i drugi republički

⁹ Na primer: „odredba člana 30. stav 1. u delu koji glasi: „Sudija može biti član Republičke izborne komisije, odnosno izborne komisije autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave“ i odredba člana 64. stav 2. u delu koji glasi: „ministra nadležnog za pravosuđe“ Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08), nisu u saglasnosti s Ustavom, jer je zakonsko propisivanje mogućnosti sudija da budu članovi Republičke izborne komisije, odnosno izborne komisije autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, nesaglasno sa ustavnim načelima podele vlasti, vladavine prava i zabrane sukoba interesa iz čl. 1. 3. i 6. Ustava, kao i sa odredbama Ustava o samostalnosti i nezavisnosti sudstva (član 4. stav 4. i član 142. stav 2.), odnosno odredbama člana 149. Ustava o nezavisnosti sudija, a davanjem ovlašćenja ministru nadležnom za pravosuđe, kao organu izvršne vlasti, da pokreće postupak za razrešenje sudija, narušava se ustavno načelo podele vlasti i načelo samostalnosti i nezavisnosti sudova; Sud je u ovoj odluci izvršio ocenu osporenih odredaba Zakona kako u odnosu na Ustav Republike Srbije, tako i u odnosu na relevantne potvrđene međunarodne ugovore, a ista je objavljena u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 58/09, čime su navedene odredbe Zakona prestale da važe“. Pregled rada Ustavnog suda 2009. godine str. 13.

¹⁰ Na primer: „Svi predmeti u kojima su donete odluke o utvrđivanju neustavnosti i nezakonitosti mogu se uslovno razvrstati u sledeće oblasti: statuti jedinica lokalne samouprave (5 odluka), komunalne delatnosti (3 odluke), obrazovanje i rad organa jedinica lokalne samouprave (1 odluka), radni odnosi zaposlenih u opštinskim upravama (1 odluka), postavljanje montažnih objekata na javnim površinama (1 odluka), poslovni prostor (1 odluka), građevinsko zemljište (naknada za uređivanje građevinskog zemljišta – 1 odluka), lokalni javni prihodi (komunalne takse – 5 odluka), opštinski budžet (1 odluka), javni prevoz (1 odluka), poslovničke odredbe (stupanje na snagu poslovnika danom donošenja – 1 odluka), mesni samodoprinos (13 odluka) i mesne zajednice (1 odluka). *Ibidem.* str. 24.

¹¹ Na primer: „Odlukom IUz-42/2008 od 14. aprila 2011. godine Sud je utvrdio da odredbe člana 84. Zakona o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, br. 35/2000, 69/02, 57/03 nisu u skladu sa Ustavom“. Pregled rada Ustavnog suda, 2011, str. 7.

¹² Na primer: Odlukom Suda utvrđena je neustavnost pojedinih odredaba sledećih zakona: Zakona o advokaturi („Službeni glasnik RS“, br. 31/11); Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 101/10)... Pregled rada Ustavnog suda, 2012. str. 6.

organi, organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave) više ne navodi bilo kakav podatak o tome koji su opšti pravni akti bili podvrgnuti kontroli ustavnosti i zakonitosti.

5.1. Normativna kontrola zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine

Praksa suda, koju ilustruju podaci navedeni u tabeli, pokazuje da se, prema broju predmeta normativne kontrole, izdvajaju zakoni i opšti pravni akti Narodne skupštine i opšti pravni akti jedinica lokalne samouprave, čiji broj je znatno veći nego broj predmeta koji se odnose na opšte pravne akte Vlade, ministarstava i drugih republičkih organa kao i opšte pravne akte autonomne pokrajine.

Ukupan broj rešenih predmeta normativne kontrole zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine kreće se u posmatranom periodu u rasponu od 81 u 2010. godini pa do 167 u 2014. godini. U poslednje tri godine beleži se blago smanjenje broja rešenih predmeta.

Prema načinu rešavanja predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine koje je Ustavni sud rešio, izrazito dominiraju *zaključci o odbacivanju inicijativa*, čija procentualna zastupljenost u ukupnom broju rešenih odluka je preko 50% u poslednjih sedam godina i kreće se u rasponu od 56,15% u 2013. godini pa sve do 91,22% u 2017. godini. Kao razlozi zbog kojih se inicijative odbacuju navode se „nedostatak procesnih pretpostavki za vođenje postupka“, da „nisu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje postupka“ ili se navode drugi formalni razlozi i manjkavosti. Po zastupljenosti u ukupnom broju rešenih predmeta, slede potom *rešenja o neprihvatanju ili odbacivanju inicijativa*. U posmatranom periodu, u prvih pet godina procentualni udeo rešenja o neprihvatanju odnosno odbacivanju inicijativa u ukupnom broju rešenih predmeta je približno 1/3 predmeta i kreće se u rasponu od 24,61% u 2013. godini pa do 43,2% u 2010. godini. Potom se njihov udeo vidno smanjuje i pada ispod 8% u svim narednim godinama, a raspon u kome se kreće je od 0,87% u 2016. godini pa do 7,21% u 2019. godini. Upoređivanje iznetih podataka pokazuje da je do 2013. godine udeo rešenja o neprihvatanju ili odbacivanju inicijative i zaključaka o odbacivanju inicijative u ukupnom broju rešenih predmeta približno isti i kreće se približno oko 1/3 kako za rešenja (od 24,61% do 43,2%) tako i za zaključke (od 10,07% do 36,84%). U strukturi rešenih predmeta normativne kontrole znatno je manji udeo *rešenja o obustavi postupka kao i zaključaka o okončanju postupka*, za koje su podaci u tabeli zbirno iskazani. Zastupljenost u ukupnom broju rešenih predmeta je ispod 10% i kreće se u rasponu od 0,87% u 2015. godini pa do 9,64% u 2011. godini.

Ustavni sud je u posmatranom periodu utvrdio da je u manjem broju predmeta došlo do povrede Ustava ili zakona. Udeo *odluka o utvrđivanju neustavnosti ili*

nezakonitosti u ukupnom broju rešenih predmeta kreće se u rasponu od 0,87% u 2017. godini pa do 13, 84% u 2013. godini. Samo dve godine u posmatranom periodu udeo odluka u kojima je utvrđena neustavnost ili nezakonitost bila je iznad 10% (2012. godine 10,97% i 2013. godine 13,84%), najčešće se kretala između 5% i 7%, a u poslednje tri godine udeo ovih odluka u ukupnom broju rešenih predmeta se smanjuje (2017. godine 0,87%, 2018. godine 3,4%, 2019. godine 1,03%). Isti trend beleži se i kod udela *rešenja o pokretanju postupka* u ukupnom broju rešenih predmeta koji su u poslednjih šest godina zastupljeni sa ispod 10% (raspon se kreće od 0 predmeta u 2019. godini pa do 6,25% u 2015. godini). Samo u 2012. i 2013. godini ovi predmeti zastupljeni su sa više od 10% (2012. sa 10,97% i 2013. godine sa 10, 76%).

Ukratko, podaci pokazuju da u ukupnom broju rešenih predmeta u toku posmatranog perioda u preko polovine predmeta inicijative nisu prihvaćene ili su odbačene ili je postupak okončan ili obustavljen (raspon se kreće od 51,66% u 2009. godini do 95,6% u 2017. godini), dok je broj predmeta u kojima je Ustavni sud konstatovao povredu Ustava odnosno zakona i broj predmeta u kojima je doneto rešenje o pokretanju postupka normativne kontrole zanemarljiv (raspon se kreće od 1,03% u 2019. godini pa do 24,6% u 2013. godini).

Iz komentara i analize gore iznetih podataka sledi nekoliko opštih zapažanja.

1. Broj predmeta normativne kontrole zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine u ukupnom broju predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu je znatan u poređenju sa brojem predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu opštih akata drugih organa i zauzima prvo mesto. Ovaj nalaz mogao bi biti pokazatelj da građani i drugi podnosioci inicijativa rešenja sadržana u zakonima i opštim pravnim aktima Narodne skupštine percipiraju kao suprotna Ustavu kao i da koriste svoje pravo da pred Ustavnim sudom iniciraju postupak normativne kontrole ovih akata uprkos tome što Ustavni sud najveći broj inicijativa ne prihvata ili odbacuje. Ovaj nalaz istraživanja potvrđuje i zaključak Ustavnog suda u kome Sud konstatuje da je u 2012. godini „u najvećem broju slučajeva nesaglasnost opšteg pravnog akta sa Ustavom utvrđena po inicijativama građana.“¹³

2. U posmatranom periodu, upravo u 2012. i 2013. godini zabeležen je najveći broj predmeta u kojima je Ustavni sud utvrdio da je povređen Ustav ili zakon ili je pokrenuo postupak normativne kontrole ovih akata. Koristeći pravo da donosiocu akta (u ovom slučaju Narodnoj skupštini kao donosiocu akta), čija se normativna kontrola inicira ili predlaže, dostavi inicijativu ili predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti i da na taj način omogući donosiocu akta da sam usaglasi osporene odredbe sa Ustavom odnosno

¹³ Pregled rada Ustavnog suda za 2012. godinu, str. 25.

zakonom, Sud je konstatovao da „u najvećem broju predmeta na zahtev Suda u 2012. godini nije dostavljen odgovor, odnosno mišljenje.“¹⁴

3. Okolnosti da je broj predmeta u kojima je Ustavni sud, u postupku normativne kontrole, utvrdio da je zakonom ili opštim pravnim aktom Narodne skupštine povređen Ustav odnosno zakon, da su inicijative građana u najvećem broju slučajeva bile osnov za pokretanje postupka normativne kontrole, kao i činjenica da Narodna skupština, kao donosilac akta, u najvećem broju slučajeva nije odgovorila na zahtev Ustavnog suda da dostavi svoje mišljenje o osporenom aktu ili uskladi zakon ili drugi opšti pravni akt sa Ustavom odnosno zakonom bio je povod da se Ustavni sud obrati Narodnoj skupštini i posebno ukaže zakonodavcu da je „nužno u postupku donošenja zakona i drugih republičkih opštih akata kao i lokalnih propisa, posvetiti veću pažnju njihovoj pripremi i oceni usklađenosti sa višim pravnim aktima i Ustavom.“¹⁵

Godina	Rešeni predmeti	Rešenja o neprihvatanju/ odbacivanju inicijativa	Zaključci o odbacivanju inicijativa	Rešenje o obustavi postupka i zaključak o okončanju postupka	Rešenje o pokretanju postupka	Odluka o utvrđivanju neustavnosti/ nezakornosti
2009.	139	51 36,69%	14 10,07%	7 4,99%	./.	9 6,47%
2010.	81	35 43,2%	29 35,08%	6 7,39%	./.	3 3,7%
2011.	114	41 34,96%	42 36,84%	11 9,64%		9 7,89%
2012.	164	60 36,58%	59 35,97%	./.	18 10,97%	18 10,97%
2013.	130	32 24,61%	73 56,15%	./.	14 0,76%	18 13,84%
2014.	167	12 7,18%	129 77,24%	5 2,99%	8 4,79%	9 5,38%
2015. ¹⁶	112	5 4,46%	91 81,25%	1 0,87%	7 6,25%	7 6,25%
2016.	114	1 0,87%	101 88,59%	./.	4 3,5%	7 6,1%
2017.	114	5 4,38%	104 91,22%	./.	1 0,87%	1 0,87%
2018.	88	4 4,54%	74 84,09%	1 1,13%	3 3,4%	3 3,4%
2019.	97	7 7,21%	81 83,5%	3 3,09%	./.	1 1,03%

¹⁴ Pregled rada Ustavnog suda za 2012. godinu, str. 26.

¹⁵ Pregled rada Ustavnog suda za 2012. godinu, str. 26.

¹⁶ Manji broj novih predmeta nije posledica manjeg broja podnesaka u kojima se traži normativna kontrola već je *proizašao iz generalnog opredeljenja Suda* da, u skladu sa Poslovnikom o radu Ustavnog suda, sve podneske (inicijative) kojima se osporavaju istovetne ili međusobno povezane odredbe istog zakona objedini u jedan predmet radi ekonomičnosti u postupanju. Izvor: Pregled rada Ustavnog suda za 2015. godinu.

5.2 Normativna kontrola uredbi i drugih opštih pravnih akata Vlade

U poređenju sa ukupnim brojem rešenih predmeta o kojima je Ustavni sud odlučivao u postupku normativne kontrole zakona i opštih pravnih akata Narodne skupštine (ukupno 1.320 predmeta u posmatranom periodu), broj predmeta koji se odnosi na normativnu kontrolu uredbi i drugih opštih pravnih akata Vlade drastično je manji i iznosi 311 predmeta u posmatranom periodu. Izuzimajući 2011. godinu u kojoj je broj rešenih predmeta bio 114, broj ovih predmeta u celokupnom posmatranom periodu manji je za 2/3 ili čak 3/4 (kreće se u rasponu od 10 u 2017. godini pa do 30 u 2014. godini) u odnosu na broj predmeta koji se odnosio na normativnu kontrolu zakona i opštih pravnih akata Narodne skupštine. Broj predmeta opada kontinuirano od 2014. godine, kada je iznosio 30 predmeta, pa do 2019. godine, sa ukupno 9 predmeta. Opadanje broja predmeta, posmatrano po godinama je postupno i moglo bi se reći neznatno. O tome govori podatak da su oscilacije po godinama neznatne i da se broj predmeta u najvećem broju posmatranih godina kreće između 20 i 30 predmeta po godini.

U strukturi rešenih predmeta i u ovom slučaju dominiraju *zaključci kojima su inicijative odbačene* sa preko 50% u ukupnom broju rešenih predmeta u 8 od 11 posmatranih godina, ali uz tendenciju kontinuiranog i znatnog povećanja broja predmeta rešenih na ovaj način iz godine u godinu (od 9,09 u 2008. godini pa do 100% u 2018. i 2019. godini). Povećanje iznosi 16,66% između 2012. i 2013. godine; 13,34% između 2013. i 2014. godine; 5,81% između 2015. i 2016. godine, da bi u 2017. godine deo predmeta koji su rešeni zaključkom o odbacivanju inicijative dostigao 90% u ukupnom broju rešenih predmeta, a tokom 2018. i 2019. godine čak punih 100%, dakle svi predmeti rešeni su na taj način. *Rešenja o neprihvatanju ili odbacivanju inicijativa* zastupljena su u toku prve četiri posmatrane godine, u kojima se njihov udeo u ukupnom broju rešenih predmeta kreće u rasponu od 20,83% u 2012. godine pa do 45,45% u 2009. godini kao i tokom 2015. i 2016. godine, u kojima je udeo ovih odluka neznatan (4,76% u 2015. i 6,66% u 2016. godini), dok u preostalim pet godina ovaj način rešavanja predmeta nije bio zastupljen. U poslednje četiri posmatrane godine Ustavni sud nije doneo nijednu odluku o utvrđivanju neustavnosti, odnosno nezakonitosti. Udeo *rešenja o obustavi postupka i zaključaka o okončanju postupka* u ukupnom broju rešenih predmeta je ispod 10% (raspon se kreće od 3,33% pa do 9,57%) sa izuzetkom u 2009. godini kada je na ovaj način rešeno 27,27% predmeta.

U posmatranom periodu, Ustavni sud je od ukupno 311 odluka donetih povodom osporavanja uredbi i drugih opštih pravnih akata Vlade doneo ukupno 35 odluka u kojima je *utvrdio neustavnost i nesaglasnost osporene uredbe ili drugog opšteg akta Vlade*, što je 11,35% od ukupnog broja odluka u kojima je Ustavni sud odlučivao o normativnoj kontroli uredbi i drugih opštih pravnih akata Vlade. U poslednje četiri godine nije doneta nijedna odluka kojom je utvrđena neustavnost ili nezakonitost uredbe ili drugog opšteg

akta Vlade, a doneto je samo jedno rešenje o pokretanju postupka normativne kontrole. Udeo predmeta u kojima je utvrđena neustavnost ili nezakonitost opštih pravnih akata Vlade u ukupnom broju rešenih predmeta normativne kontrole akata Vlade kreće se u rasponu od 7,89% u 2011. godini pa do 29,16% u 2012. godini.

Iz komentara i analize gore iznetih podataka sledi nekoliko opštih zapažanja.

1. Po zastupljenosti u ukupnom broju rešenih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu, uredbe i drugi opšti pravni akti Vlade su tek na četvrtom mestu. Broj predmeta po godinama je bio ujednačen (izuzimajući 2011. godinu), ali postupno i blago opada.

2. Broj predmeta u kojima je Ustavni sud utvrdio da je povređen Ustav ili zakon je neujednačen. U posmatranom periodu, prvih osam godina među rešenim predmetima bilo je i predmeta u kojima je Ustavni sud svojom odlukom konstatovao da je povređen Ustav ili zakon, ili je pokrenuo postupak normativne kontrole uredbi ili drugih opštih akata Vlade sa Ustavom ili zakonom niti rešenje o pokretanju postupka normativne kontrole. U poslednjih šest godina naglo je porastao broj zaključaka kojima je inicijativa za normativnu kontrolu odbačena, a u poslednje dve godine svi predmeti normativne kontrole rešeni su donošenjem zaključaka o odbacivanju inicijativa.

3. Indikativan je nalaz da je znatno manji broj inicijativa kojima se osporavaju uredbe i drugi opšti pravni akti Vlade, u odnosu na zakone i opšte akte Narodne skupštine, opšte akte organa lokalne samouprave i opšte akte ministarstava i republičkih organa. Pouzdane pokazatelje na koji bi pružili odgovor na pitanje zašto su uredbe i opšti pravni akti Vlade izazvali manje interesovanje podnosilaca inicijativa, podaci na koje se istraživanje oslanja ne daju. Može se samo pretpostaviti da možda građani ili drugi subjekti koji mogu podneti inicijativu Ustavnom sudu nemaju potpuni uvid ili informacije o tim propisima, dakle nisu potpunije upoznati sa njima, ne prepoznaju uticaj koji ti propisi imaju na njihov status i prava ili smatraju da ovi prateći propisi za primenu zakona nisu toliko značajni ili pak nešto drugo.

Godina	Rešeni predmeti	Rešenja o neprihvatanju odbacivanju inicijativa	Zaključci o odbacivanju inicijativa	Rešenje o obustavi postupka i zaključak o okončanju postupka	Rešenje o pokretanju postupka	Odluka o utvrđivanju neustavnosti nezakonitosti
2009.	22	10 45,45%	2 9,09%	6 27,27%	./.	4 18,18%
2010.	28	13 46,42%	5 17,85%	1 3,57%	3 10,71%	3 10,71%
2011.	114	41 35,96%	42 36,84%	11 9,64%	./.	9 7,89%
2012.	24	5 20,83%	12 50%	1 4,16%	2 8,33%	7 29,16%
2013.	24	./.	16 66,66%	./.	2 8,33%	6 25%
2014.	30	./.	24 80%	1 3,33%	1 3,33%	4 13,33%

2015.	21	1	4,76%	17	80,95%	./.	1	4,76%	2	9,52%
2016.	15	1	6,66%	13	86,66%	./.	1	6,66%	./.	./.
2017.	10	./.	./.	9	90%	./.	./.	./.	./.	./.
2018.	14	./.	./.	14	100%	./.	./.	./.	./.	./.
2019.	9	./.	./.	9	100%	./.	./.	./.	./.	./.

5.3 Normativna kontrola opštih pravnih akata ministarstava i drugih republičkih organa i organizacija¹⁷

U ukupnom broju rešenih predmeta normativne kontrole u periodu koji je obuhvaćen istraživanjem, broj predmeta koji se odnosi na opšte pravne akte ministarstava i drugih republičkih organa i organizacija, a od 2012. godine i na opšte pravne akte pravosuđa, sa ukupno 315 predmeta, je na trećem mestu. Posmatrano po godinama, broj predmeta je ujednačen i bez većih oscilacija i kreće se u rasponu od 19 pa do 38 predmeta. Tokom sedam godina posmatranog perioda broj predmeta se kretao između 29 i 38.

I u ovom slučaju Ustavni sud je zaključkom o odbacivanju inicijative rešio najveći broj predmeta. Tokom celokupnog posmatranog perioda broj predmeta rešenih zaključkom o odbacivanju inicijative bio je preko polovine. Podaci pokazuju da se broj predmeta u kojima je Ustavni sud na taj način rešio predmet iz godine u godinu povećava tokom čitavog posmatranog perioda i iznosi preko 50% (2009. i 2010. godine), preko 60% (2012. i 2013. godine), preko 70% (2014. godine), preko 80% (2016. i 2017. godine) pa i preko 90% (2015, 2017. i 2019. godine).

U toku posmatranog perioda Ustavni sud je odlukama u kojima je konstatovao da je odredbom osporenog opšteg pravnog akta povređen Ustav ili zakon rešio ukupno 24 predmeta, što čini samo 7,6% u ukupnom broju rešenih predmeta, ili je rešenjem pokrenuo postupak normativne kontrole u ukupno 7 slučajeva, što je samo 2,22% u ukupnom broju rešenih predmeta. Najčešće je tokom godine rešen samo jedan predmet. Najveći broj predmeta (ukupno 6) rešen je 2014. godine i po 4 predmeta 2009. i 2017. godine.

Analiza gore iznetih podataka ukazuje na nekoliko opštih zapažanja.

1. U ukupnom broju rešenih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu, opšti pravni akti ministarstava i drugih republičkih organa i organizacija kao i opšti pravni akti pravosuđa nalaze se na trećem mestu po broju rešenih predmeta. Posmatrano po godinama, broj predmeta je ujednačen, uz neznatne oscilacije između godina. I u ovom slučaju broj inicijativa kojima se zahteva normativna kontrola znatno je manji od broja inicijativa kojima se zahteva normativna kontrola zakona i opštih pravnih akata Narodne skupštine ili opštih pravnih akata organa jedinica lokalne samouprave. Ovaj nalaz bi mogao govoriti da ovi propisi možda nisu dovoljno poznati široj javnosti, da neposredno

¹⁷ Od 2012. godine u ovoj kategoriji se u Pregledu rada suda vode i akti pravosuđa.

ne pogađaju širok krug subjekata, da ne regulišu suštinski značajna pitanja za građane i građanke... pa je manji i broj inicijativa koje osporavaju ustavnost odnosno zakonitost ovih opštih pravnih akata.

2. Za razliku od nalaza koji se odnose na normativnu kontrolu zakona i opštih pravnih akata Narodne skupštine, a delom i uredbi i opštih pravnih akata Vlade u ovom slučaju, tokom čitavog posmatranog perioda, udeo zaključaka kojima je Ustavni sud odbacio inicijativu za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti je preko polovine u ukupnom broju rešenih predmeta.

3. Tokom svake godine posmatranog perioda Ustavni sud je donosio odluke u kojima je konstatovao da je osporenim odredbama opšteg akta povređen Ustav ili zakon. Posmatrano u apsolutnim ciframa, broj ovih odluka je mali, ali je njihov procentualni udeo u ukupnom broju rešenih predmeta nešto veći, veoma neujednačen i varira iz godine u godinu.

Godina	Rešeni predmeti	Rešenja o neprihvatanju odbacivanju inicijativa	Zaključci o odbacivanju inicijativa	Rešenje o obustavi postupka i zaključak o okončanju postupka	Rešenje o pokretanju postupka	Odluka o utvrđivanju neustavnosti nezakonitosti
2009.	33	10 30,30%	17 51,51%	./.	2 6,06%	4 12,12%
2010.	19	7 36,84%	10 52,63%	./.	./.	2 10,52%
2011.	14	9 64,28%	./.	4 28,57%	./.	1 7,14%
2012.	38	9 23,68%	23 60,52%	4 10,52%	./.	2 5,26%
2013.	33	./.	20 60,50%	./.	1 3,03%	6 18,18%
2014.	29	./.	22 75,86%	4 13,79%	1 3,44%	1 3,44%
2015.	32	./.	31 96,87%	./.	./.	1 3,12%
2016.	30	./.	24 80%	1 3,33%	2 6,66%	3 10%
2017.	32	./.	26 81,25%	2 6,25%	./.	4 12,5%
2018.	30	./.	28 93,33%	./.	1 3,33%	1 3,33%
2019.	25	./.	24 96%	./.	./.	1 4%

5.4 Normativna kontrola opštih pravnih akata organa autonomne pokrajine

U posmatranom periodu, izrazito je mali broj predmeta o kojima je Ustavni sud odlučivao kada se radi o normativnoj kontroli opštih pravnih akata autonomne pokrajine. Ustavni sud je rešio 31 predmet. Čak u četiri poslednje godine (2014, 2016, 2017. i 2018. godine) u toku posmatranog perioda nije bilo predmeta koji su se odnosili na normativnu kontrolu opštih pravnih akata organa autonomne pokrajine. Posmatrano u odnosu na

ukupan broj rešenih predmeta normativne kontrole ovi predmeti su zastupljeni sa samo 1,09%.

Od ukupnog broja predmeta o kojima je Ustavni sud odlučivao tokom posmatranog perioda zaključkom je odbačeno 13 inicijativa (41,93%), postupak je obustavljen rešenjem u dva (6,45%) slučaja, a u dva (6,45%) slučaja doneto je rešenje o neprihvatanju inicijative. U ukupno šest (19,35%) slučajeva Ustavni sud je ocenio da je došlo do povrede ustavnosti i zakonitosti, a u jednom slučaju doneto je rešenje o pokretanju postupka normativne kontrole.

Posmatrano po godinama, udeo zaključaka kojima je sud odbacio inicijative za normativnu kontrolu varira u rasponu od 25% u 2009. i 2012. godine, preko 50% u 2010. i 2015. godini pa sve do 100% u 2019. godini.

Izrazito varira i broj predmeta u kojima je Ustavni sud u svojoj odluci konstatovao da je osporenim odredbom opšteg akta organa autonomne pokrajine došlo do povrede Ustava ili zakona. Samo u pet godina (2009, 2010, 2012, 2013. i 2015. godine) u posmatranom periodu Ustavni sud je rešio predmet odlukom kojom je utvrdio neustavnost ili nezakonitost odredaba osporenog opšteg akta. U poređenju sa rešenim predmetima normativne kontrole opštih pravnih akata drugih organa, u ovom slučaju je primetno da je procentualni udeo rešenih predmeta u kojima je Ustavni sud našao da je povređen Ustav odnosno zakon visok i iznosi 50% (2010. godine) i čak 100% (2013. godine).

Nalazi istraživanja ukazuju na nekoliko opštih zapažanja:

1. U poređenju sa drugim opštim aktima koji su bili predmet normativne kontrole, opšti pravni akti autonomne pokrajine izdvajaju se po tome što je mali broj inicijativa kojima se osporava ustavnost ili zakonitost ovih opštih pravnih akata i ukupan broj predmeta o kojima je Ustavni sud odlučivao u postupku normativne kontrole.

2. Karakteristično je, takođe, da samo u oblasti normativne kontrole opštih pravnih akata autonomne pokrajine nema prenetih predmeta iz ranijih godina kao što je to slučaj u svim predmetima normativne kontrole opštih pravnih akata drugih organa.

3. Sadržaj opštih propisa koji su bili osporeni i o kojima je Ustavni sud odlučivao u postupku normativne kontrole pokazuje da se veliki, ako ne i najveći broj ovih predmeta odnosio na različita pitanja organizovanja pokrajinskih organa (na primer, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Pokrajinskom sekretarijatu za obrazovanje, Odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine, Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine, Odluka o pokrajinskim službenicima, Odluka o identifikacionoj kartici za službenike, Odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka i umetnosti i dr.), što za građane nema neki poseban značaj i ne utiče neposredno na njihov status ili prava.

4. Na osnovu ovih nalaza istraživanja ne bi se moglo zaključiti da u opštim pravnim aktima autonomne pokrajine nema manjkavosti, da se odredbe u ovim propisima u najvećem broju slučajeva kreću u granicama Ustava i zakona i da su odredbe u njima oblikovane uz puno poštovanje osnovnih pravila normativne tehnike. Zaključak bi pre mogao biti da inicijative za ocenu ustavnosti izostaju ili su malobrojne jer opšti pravni propisi koje autonomna pokrajina usvaja u okviru svojih nadležnosti najvećim delom ne regulišu pitanja značajna za status i prava građana i građani ih ne osećaju posledice njihove primene.

Godina	Rešeni predmeti	Rešenja o neprihvatanju odbacivanju inicijativa	Zaključci o odbacivanju inicijativa	Rešenje o obustavi postupka i zaključak o okončanju postupka	Rešenje o pokretanju postupka	Odluka o utvrđivanju neustavnosti nezakonitosti
2009.	12	./.	3 25%	./.	./.	1 8,33%
2010.	2	./.	1 50%	./.	./.	1 50%
2011.	5	2 40%	2 40%	1 20%	./.	./.
2012.	4	./.	1 25%	./.	1 25%	1 25%
2013.	2	./.	./.	./.	./.	2 100%
2014.	./.	./.	./.	./.	./.	./.
2015.	3	./.	2 66,66%	1 33,33%	./.	1 3,12%
2016.	./.	./.	./.	./.	./.	./.
2017.	./.	./.	./.	./.	./.	./.
2018.	./.	./.	./.	./.	./.	./.
2019.	3	./.	3 100%	./.	./.	./.

5.5 Opšti pravni akti organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica

Opšti pravni akti organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica su na drugom mestu po broju predmeta normativne kontrole o kojima je Ustavni sud odlučivao i svojom odlukom rešio predmet. Odluke Ustavnog suda koje se odnose na normativnu kontrolu opštih pravnih akata organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica čine gotovo trećinu u ukupnom broju rešenih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu (ukupno 863 predmeta ili 30,38%) u posmatranom periodu.

I u ovom slučaju u više od polovine posmatranog perioda najveći broj predmeta rešen je zaključkom o odbacivanju inicijativa. Broj predmeta koje je Ustavni sud rešio na ovaj način kreće se od preko 50% u toku 2011. i 2012. godine. Udeo predmeta koji su rešeni na ovaj način povećeva se tokom šest poslednjih godina u posmatranom periodu i kreće se od preko 70% u 2014, 2015, 2017, i 2018. godine, preko 80% u 2016. godini i

čak preko 90% u 2019. godini. Ako tome dodamo i podatak o broju predmeta u kojima je Ustavni sud doneo rešenje o neprihvatanju ili odbacivanju inicijative, konačni ishod odlučivanja o inicijativama kojima je zatražena normativna kontrola opštih pravnih akata organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica u suštini se svodi na to da najveći broj inicijativa nije prihvaćen ili je odbačen.

Primetno je da se u ovoj kategoriji opštih pravnih akata, učestalije nego kod drugih opštih pravnih akata koji su analizirani, postupak odlučivanja o normativnoj kontroli, okončava rešenjem o obustavi postupka ili zaključkom o obustavi postupka i kreće se u rasponu od 1,02% u 2016. godini pa sve do 12,63% u 2010. godini. Ovaj nalaz govori da su donosioci opštih pravnih akata nastojali da sami otklone nezakonite i neustavne odredbe u svojim opštim aktima na koje im je Ustavni sud ukazao dostavljanjem osporenog akta donosiocu akta i ukazivanjem na odredbe čija se ustavnost ili zakonitost osporava u inicijativi.

Zastupljenost predmeta u kojima je Ustavni sud u postupku normativne kontrole opštih pravnih akata organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica svojom odlukom utvrdio neustavnost odnosno nezakonitost odredbe osporenog opšteg akta u ukupnom broju rešenih predmeta kreće se u rasponu od 6,15% u 2019. godini pa do 40% u 2010. godini. Svake godine tokom posmatranog perioda udeo odluka u kojima je konstatovana neustavnost odnosno nezakonitost je iznad 10% u ukupnom broju rešenih predmeta. Od ukupno 863 predmeta Ustavni sud je u 138 (oko 16%) predmeta našao da je došlo do povrede Ustava odnosno zakona. U celini posmatrano, procentualna zastupljenost odluka kojima je utvrđena povreda Ustava odnosno zakona oscilira po godinama, ali neznatno. Pored toga, Ustavni sud je u posmatranom periodu svojim rešenjem pokrenuo postupak normativne kontrole. Udeo ovih odluka Ustavnog suda u ukupnom broju rešenih predmeta kreće se u rasponu od 1,21% u 2018. godini do 3,7% u 2012. godini.

Uvid u iznete podatke i njihova analiza upućuje na nekoliko opštih zapažanja:

1. Po ukupnom broju odluka Ustavnog suda koje se odnose na normativnu kontrolu, opšti pravni akti organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica su, u posmatranom periodu, na visokom drugom mestu, odmah posle zakona i opštih pravnih akata Narodne skupštine. Broj odluka o normativnoj kontroli ovih propisa je znatno veći (ukupno 863) od ukupnog broja odluka koje se odnose na normativnu kontrolu opštih pravnih akata drugih donosilaca (ukupno 657).

2. Broj podnetih inicijativa koje se odnose na opšte pravne akte organa jedinica lokalne samouprave i mesnih zajednica govori da su subjekti koji imaju pravo da se obrate Ustavnom sudu i podnesu inicijativu za ocenu ustavnosti odnosno zakonitosti, koristili to svoje pravo znatno češće nego u kada su u pitanju opšti pravni akti drugih donosilaca. Podnosioci inicijativa za ocenu normativne kontrole demonstriraju na taj način svoju zainteresovanost za pitanja koja regulišu opšti pravni akti organa lokalne samouprave i

tako potvrđuju da su lokalni propisi značajni jer regulišu za građane i građanke važna životna pitanja u lokalnoj sredini.

3. Za razliku od normativne kontrole opštih pravnih akata Narodne skupštine, Vlade, ministarstava i drugih republičkih organa, primetno je da se organi jedinica lokalne samouprave, kao donosioci opštih pravnih akata, odgovornije odnose prema zahtevima Ustavnog suda da, kao donosioci osporenog opšteg pravnog akta, dostave Ustavnom sudu obrazloženje ili svoje mišljenje u odnosu na pitanja pokrenuta u inicijativi ili predlogu za ocenu ustavnosti odnosno zakonitosti osporenih odredaba opšteg pravnog akta. To potvrđuje broj rešenja o obustavi postupka ili zaključka o okončanju postupka koje doneo Ustavni sud, a koji svedoči o tome da su ovi organi iskoristili priliku da osporeno rešenje u opštem pravnom aktu usklade sa Ustavom odnosno zakonom.

Godina	Rešeni predmeti	Rešenja o neprihvatanju odbacivanju inicijativa	Zaključci o odbacivanju inicijativa	Rešenje o obustavi postupka i zaključak o okončanju postupka	Rešenje o pokretanju postupka	Odluka o utvrđivanju neustavnosti nezakonitosti
2009. ¹⁸	137	./.	./.	./.	./.	./.
2010.	95	10 10,52%	34 35,78%	12 12,63%	./.	38 40%
2011.	50	9 18%	25 50%	4 8%	./.	12 24%
2012.	108	15 13,88%	55 50,92%	8 7,4%	4 3,7%	26 24,07%
2013. ¹⁹	./.	4	./.	4	./.	24
2014.	94	1 1,06%	75 79,78%	5 5,31%	2 2,12%	11 11,7%
2015.	67	1 1,49%	52 77,61%	2 2,98%	2 2,98%	10 14,92%
2016.	98	./.	82 83,67%	1 1,02%	3 3,06%	12 12,24%
2017.	67	1 1,49%	49 73,13%	2 2,98%	2 2,98%	13 19,4%
2018.	82	1 1,21%	64 78,04%	2 2,43%	1 1,21%	14 17,07%
2019.	65	1 1,53%	60 92,3%	./.	./.	4 6,15%

ZAKLJUČCI

Višegodišnja iskustva u ostvarivanju normativne kontrole opštih pravnih akata bila su podsticaj da Ustavni sud u nekoliko navrata razmatra praktične probleme u ostvarivanju

¹⁸ U Pregledu rada Ustavnog suda za 2009. godinu iznosi se samo podatak o ukupnom broju rešenih predmeta kao i oblastima na koje se ovi predmeti odnose, ali nema podataka o tome na koji je način Ustavni sud odlučivao.

¹⁹ Podaci u Pregledu rada Ustavnog suda za 2013. godinu su nepotpuni pa su u tabeli prikazani samo podaci koji su bili dostupni za tu godinu, uz ocenu Ustavnog suda da je „U odnosu na prethodnu godinu, smanjen je broj utvrđujućih odluka, ali raste broj inicijativa koje su zbog nedostatka procesnih pretpostavki odbačene“. Pregled rada Ustavnog suda za 2013. godinu, str. 8.

svoje osnovne nadležnosti, da sagleda i oceni vlastita iskustva i u kontekstu prakse ustavnih sudova iznese svoje predloge u vezi sa unapređenjem ostvarivanja normativne kontrole.

Duži niz godina Ustavni sud se suočavao, kako u domenu normativne kontrole opštih pravnih akata, tako i u domenu zaštite ljudskih prava u postupku po ustavnoj žalbi, sa velikim brojem predmeta u kojima nisu postojale osnovne procesne pretpostavke za postupanje Suda uz tendenciju kontinuiranog povećanja broja ovih predmeta iz godine u godinu.

Statistički pokazatelji koji govore o praksi Ustavnog suda u periodu koji je obuhvaćen istraživanjem ukazuju na nekoliko ključnih opštih zapažanja koja se odnose na ostvarivanje normativne kontrole opštih pravnih akata od strane Ustavnog suda.

1. Iz godine u godinu povećava se broj predmeta pred Ustavnim sudom. Izrazit je porast broja predmeta koji se odnose na zaštitu ljudskih prava u postupku po ustavnoj žalbi.²⁰ Potvrdu ove ocene pruža istraživanje realizovano tokom 2019. godine, u kome je težište analize upravo na odlučivanju Ustavnog suda o zaštiti ljudskih prava u postupku po ustavnoj žalbi.²¹

2. Uočena je disproporcija i veliki jaz između broja predmeta koji se odnose na ustavnosudsku zaštitu ljudskih prava, koji čine više od 90% u ukupnom broju predmeta, u odnosu na broj predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu čiji se procentualni udeo u ukupnom broju predmeta već duži niz godina kontinuirano smanjuje i manji je od 2%. Ovaj nalaz i tendencija koja se kontinuirano beleži upozoravaju da se normativna kontrola kao osnovna nadležnost Ustavnog suda sve više potiskuje i postaje „drugorazredna“ nadležnost Ustavnog suda.

3. Uprkos nastojanjima da se rad Ustavnog suda racionalizuje izmenama unutrašnje organizacije (Veliko veće, Malo veće, Sednica Ustavnog suda), načina rada (radna tela Ustavnog suda, Odbori za ustavne žalbe), tehničkih pravila koja doprinose efikasnijem odlučivanju (objedinjavanje inicijativa koje se odnose na isti opšti akt u jedan predmet) značajnijih efekata nije bilo. Broj nerešenih predmeta koji se iz prethodnih godina prenosi u narednu godinu kontinuirano se uvećava uprkos tome što se iz godine u godinu povećava i broj rešenih predmeta na godišnjem nivou, jer je dinamika priliva novih predmeta veća od dinamike rešavanja predmeta.

4. Broj inicijativa za ocenu normativne kontrole opštih pravnih akata se povećava. Istovremeno se beleži znatno manji broj predloga za ocenu ustavnosti koji potiču od

²⁰ Samo u 2019. godini udeo ovih predmeta u ukupnom broju predmeta bio je 97,87%, a predmeti iz svih ostalih nadležnosti Ustavnog suda, uključujući i normativnu kontrolu kao njegovu osnovnu i najznačajniju nadležnost, bili su zastupljeni sa 2,13%.

²¹ Više: Pajvančić M. *Analiza načina odlučivanja Ustavnog suda*, u: Beljanski, S. Pajvančić, M. Marinković, T. Valić, D. Odnos ustavnog suda i sudske vlasti, Beograd, CepriS, 2019. str. 33 – 39.

ovlašćenih predlagača²² kao i da Ustavni sud retko koristi svoje pravo da po sopstvenoj inicijativi pokrene postupak normativne kontrole. Više činilaca utiče na porast broja inicijativa u kojima se osporava ustavnost ili zakonitost opšteg pravnog akta. Među značajnijim su: velika dinamičnost i obim zakonodavne aktivnosti; usvajanje zakona koji su novum u pravnom sistemu i reflektuju se na status i prava širokog kruga građana i donose promene koje građani teško prihvataju²³; česte izmene i dopune zakona; veliki broj pratećih propisa za primenu zakona; široko Ustavom garantovano pravo svakog fizičkog ili pravnog lica da iniciraju postupak normativne kontrole; mogućnost da se normativna kontrola zatraži u odnosu na bilo koji opšti akt²⁴; proceduralne pogodnosti kao da, na primer, nema sudskih troškova, kao ni obaveze da se angažuje stručna pomoć advokata i dr.

5. Evidentan je podatak da je, u periodu na koji se istraživanje odnosi, Ustavni sud, najveći broj predmeta normativne kontrole rešavao zaključkom kojim se inicijativa odbacuje ili rešenjem o neprihvatanju odnosno odbacivanju inicijative. U više navrata i Ustavni sud je ukazivao na porast broja očigledno neosnovanih inicijativa, koje ne ispunjavaju osnovne procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje, s jedne strane, kao i porast broja predmeta u kojima se pokreću brojna i složena ustavnopravna pitanja, a normativna kontrola proširuje na sve veći broj odredaba zakona i drugih opštih pravnih akata, s druge strane.²⁵ Sve to umanjuje efikasnost rada Ustavnog suda.

6. Izlaz iz situacije u kojoj je ozbiljno dovedena u pitanje efikasnost rada Ustavnog suda i koju karakteriše izvesno „udaljavanje“ i stavljanje u „drugi plan“ normativne kontrole kao njegove osnovne nadležnosti Ustavni sud vidi u izmeni „pravnog okvira za postupanje Suda, odnosno intervenciju ustavotvorca i zakonodavca u pravcu rasterećenja Suda rastućeg broja predmeta u kojima ne postoje osnovne procesne pretpostavke za postupanje i odlučivanje.“²⁶ Argumentacija za taj predlog bila su i iskustva ustavnih sudova u komparativnoj ustavnosti koja govore da je „u savremenim ustavnim sistemima u Evropi, sa retkim izuzecima, napuštena ideja inicijative kao mehanizma delovanja ustavnog suda u postupku zaštite ustavnosti i zakonitosti, nameće potrebu da se u budućim

²² I Ustavni sud u više navrata konstatuje da postupke normativne kontrole „najčešće iniciraju građani“. Videti Pregled rada Ustavnog suda za 2013. godinu, str. 22.

²³ Pregled rada Ustavnog suda za 2013. godinu, str. 22, Pregled rada Ustavnog suda za 2014. godinu, str. 2 i 26.

²⁴ Na primer, akti privrednih društava, javnih službi, komora, fondova, i drugih organizacija i kolektivni ugovori. Više u Pregledu rada Ustavnog suda za 2014. godinu, str. 3 i Pregledu rada Ustavnog suda iz 2015. godine, str. 22.

²⁵ Pregled rada Ustavnog suda za 2016. godinu i za 2017. godinu.

²⁶ Pregled rada Ustavnog suda za 2015. godinu, str. 22.

ustavnim promenama preispita rešenje prema kome svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti²⁷.

7. I, konačno, nisu svi problemi u domenu normativne kontrole samo u Ustavnom sudu, već oni postoje i u legislativi. Zaslužuju komentar i nedostaci u procesu kreiranja propisa, u zakonodavnom postupku kao i postupanje donosilaca osporenih opštih pravnih akata povodom zahteva Ustavnog suda da dostave svoj odgovor ili mišljenje o rešenjima čija se normativna kontrola inicira ili predlaže.

Primedbe na nomotehniku i zakonodavni postupak na koje ukazuje i Ustavni sud²⁸ odnose se na: manjkavost kvaliteta normativnih rešenja, posebno pravne praznine, nejasnoća, nepreciznost, kontradiktorna rešenja, nekonzistentnost i nepovezanost sa odredbama drugih opštih pravnih akata istoga ranga, podnormiranost prelaznih režima (npr. stupanje na snagu uz odlaganje primene zakona na određeni period, višestruke izmene prelaznih odredaba istog zakona, ostavljanje na snazi važenja samo nekih odredaba zakona koji prestaje da važi i uz izrazitu dinamiku zakonskih promena), skraćivanje *vacatio legis*-a i sl. U praksi to je povod za različita tumačenja i izvor je problema u primeni propisa ne samo u odnosu na subjekte na koje se pravilo primenjuje već i kod onih koji pravilo primenjuju. Posledica takvih normativnih rešenja je narušavanje jedinstva pravnog poretka, ugrožavanje pravne sigurnosti i vladavine prava kao važnih ustavnih načela.

Svi ovi problemi su izrazitiji u uslovima veoma dinamične zakonodavne i normativne aktivnosti ne samo kada se radi o broju propisa i frekvenciji njihovih izmena već i o činjenici da su mnogi zakoni i drugi opšti pravni akti novina u pravnom poretku jer regulišu oblasti ili pitanja koja do tada uopšte nisu bila regulisana pravnim propisima ili se, pak, u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva i pravnog sistema sa zakonodavstvom Evropske unije i standardima oblikovanim u konvencijskom pravu, od kreatora zakona i drugih opštih pravnih akata zahtevaju dodatna znanja, povećana pažnja i odgovornost za kreiranje pravnog ambijenta u novim okolnostima.

Indikativni su nalazi istraživanja da u većini slučajeva izostaje odgovor Narodne skupštine kojoj, kao donosiocu propisa čija ustavnost odnosno zakonitost se osporava, Ustavni sud dostavlja predmete koji se odnose na normativnu kontrolu zakona i opštih pravnih akata radi davanja odgovora ili mišljenja i tako otvara mogućnost da ona kao donosilac osporenog akta otkloni njegovu neustavnost odnosno nezakonitost i uskladi odredbe sa ustavom, odnosno zakonom.

²⁷ Pregled rada Ustavnog suda za 2013. godinu, str. 23.

²⁸ Videti, na primer, Pregled rada Ustavnog suda za 2012. godinu, str. 26 i 27, Pregled rada Ustavnog suda za 2013. godinu, str. 6, Pregled rada Ustavnog suda za 2014. godinu, str. 26 i dr.

PREGLED RADA USTAVNOG SUDA U DOMENU NORMATIVNE KONTROLE

period 2009. do 2019. godine

Prof. dr Marijana Pajvančić

1. Zastupljenost predmeta normativne kontrole u ukupnom broju predmeta

Udeo predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu u ukupnom broju predmeta, posmatrano po godinama u periodu koji je obuhvaćen istraživanjem, je izrazito mali i kreće se u rasponu od 1,28% u 2019. godini do 15,53% u 2009. godini. Za razliku od trenda kontinuiranog porasta ukupnog broja predmeta i izrazito velikog porasta ukupnog broja predmeta posmatrano po godinama, taj rast se ne beleži se i u broju predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu.

Povećanje ukupnog broja predmeta

712.6% ^

2009.	2019.
5.177	36.892

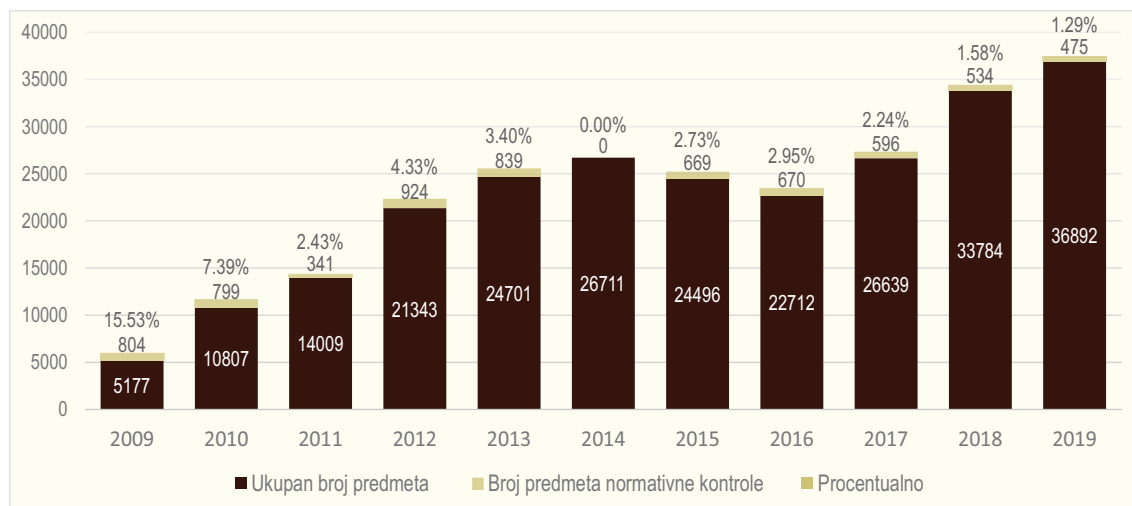
Zastupljenost predmeta normativne kontrole u ukupnom broju predmeta

15.53% **1.28%**

2009.	2019.
804	475

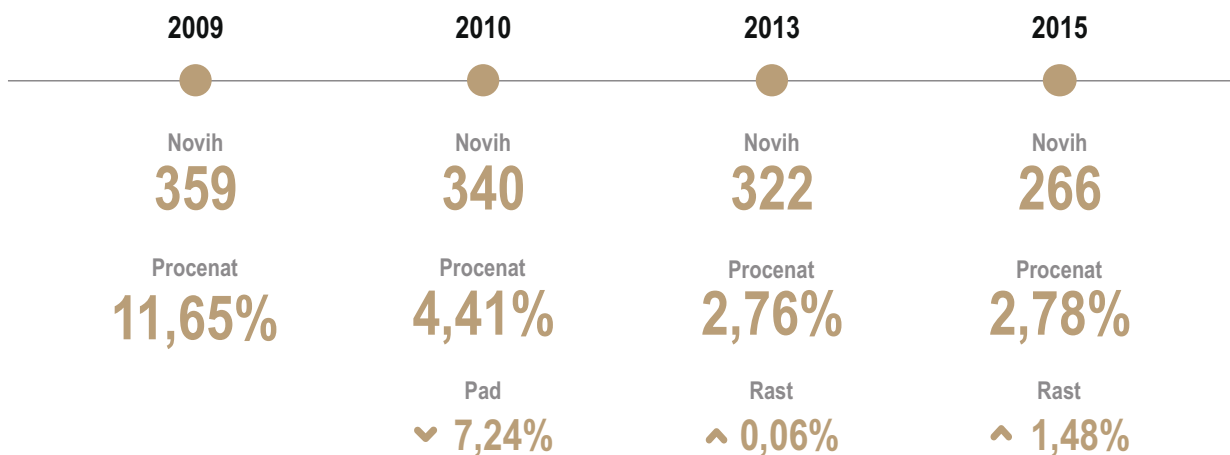
Kontinuirano smanjenje broja predmeta beleži se od 2012. godine sve do kraja posmatranog perioda (924 predmeta u 2012. godini do 475 predmeta u 2019. godini). Za šest godina broj predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu je prepolovljen.

Broj i zastupljenost predmeta normativne kontrole u ukupnom broju predmeta

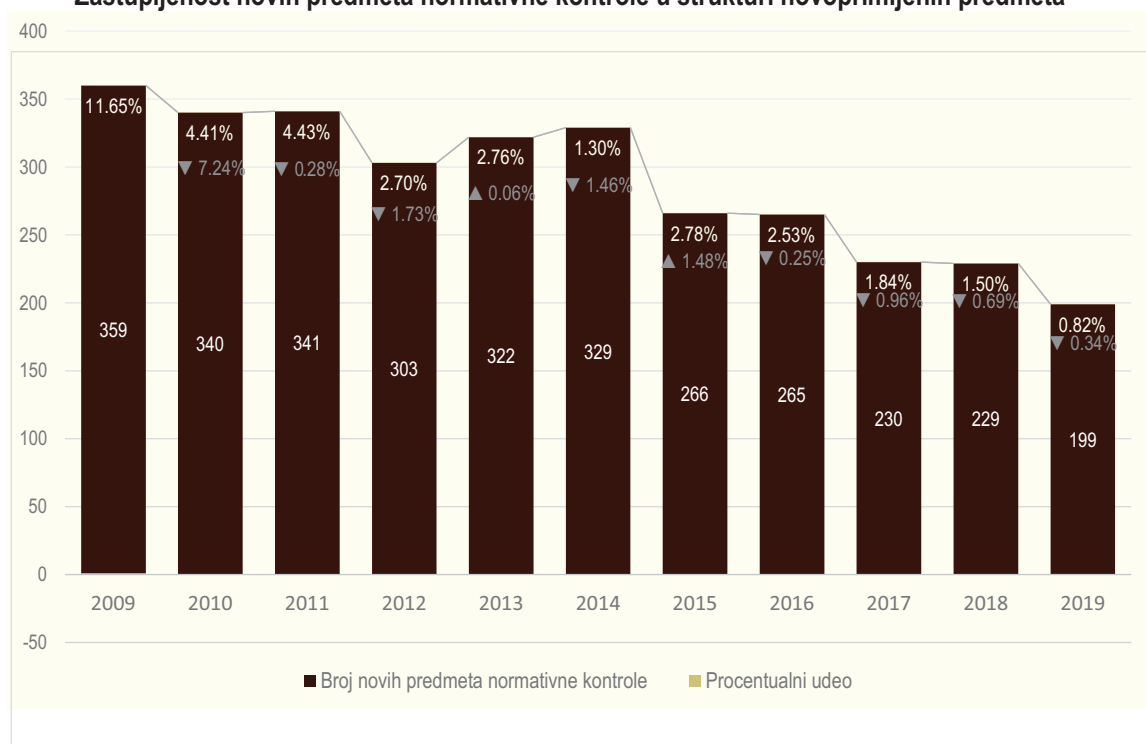


2. Zastupljenost novih predmeta normative kontrole u strukturi novoprimljenih predmeta

U ukupnom broju novoprimljenih predmeta broj predmeta koji se odnosi na normativnu kontrolu kontinuirano se smanjuje i apsolutno (od 359 u 2009. godini do 199 u 2019. godini) i procentualno (od 11,65% u 2009. godini do 0,82% u 2019. godini). Najveće smanjenje zabeleženo je između 2009. i 2010. godine (sa 11,65% na 4,41%). Nakon toga, smanjenje udela novoformiranih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu u ukupnom broju novoformiranih predmeta se i dalje nastavlja, ali je procenat smanjenja neznatan (ispod 1%). Blagi porast broja novih predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu u strukturi novoprimljenih predmeta zabeležen je 2013. godine (+ 0,06%) i 2015. godine (+1,48%).



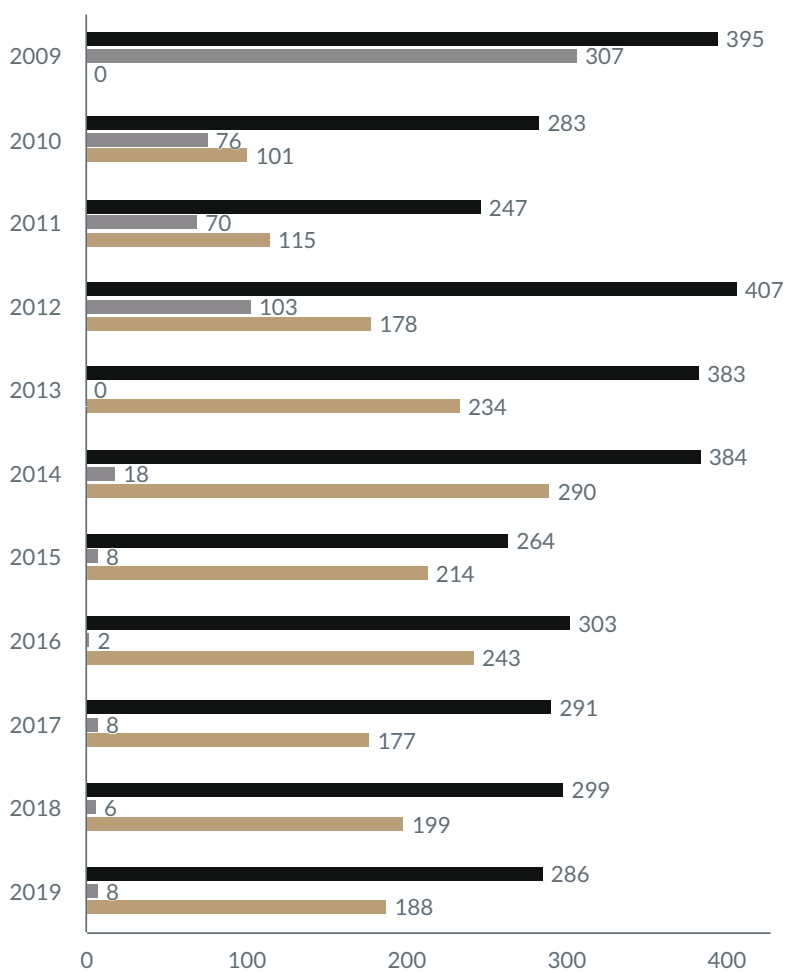
Zastupljenost novih predmeta normative kontrole u strukturi novoprimljenih predmeta



3. Inicijative vezane za normativnu kontrolu koje su odbačene zaključkom o odbijanju inicijative ili rešenjem o neprihvatanju/odbacivanju inicijative u ukupnom broju rešenih predmeta po godinama

Podaci koji su analizirani, a odnose se na udeo koji u ukupnom broju rešenih predmeta imaju rešenja o neprihvatanju/odbacivanju inicijative i zaključci o odbacivanju inicijativa pokazuju da, kroz ceo posmatrani period, **najveći broj inicijativa koje su se odnosile na normativnu kontrolu Ustavni sud nije prihvatio ili ih je odbacio.**

Odnos broja rešenih inicijativa i onih koje sud nije prihvatio ili ih je odbacio



Broj rešenih predmeta
 Broj rešenja o neprihvatanju inicijative
 Broj zaključaka o odbacivanju inicijative

Rešeni predmeti

2010 Rešenih **283**

Rešenja o neprihvatanju **26,8%** Zaključaka o odbacivanju **35,68%**

Rešeni predmeti

2015 Rešenih **264**

Rešenja o neprihvatanju **3,03%** Zaključaka o odbacivanju **81,03%**

Rešeni predmeti

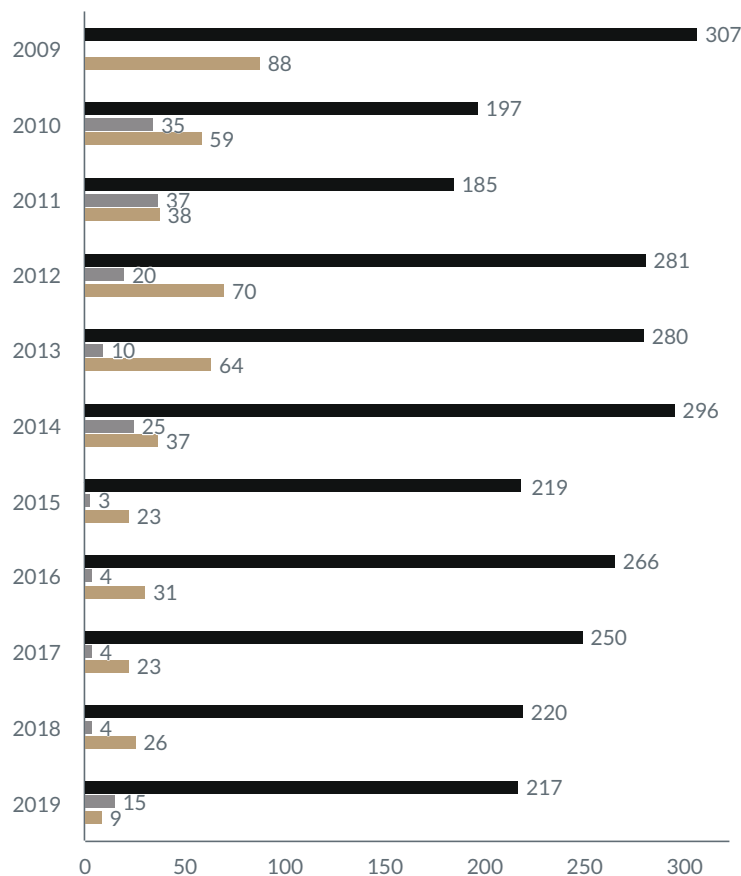
2016 Rešenih **303**

Rešenja o neprihvatanju **0,66%** Zaključaka o odbacivanju **80,19%**

4. Odluke Ustavnog suda u ukupnom broju predmeta normativne kontrole – zbirni podaci o načinu odlučivanja po godinama

Podaci o ukupnom broju predmeta normativne kontrole o kojima je Ustavni sud odlučivao, a koji se odnose na način odlučivanja Ustavnog suda: rešenja o neprihvatanju/odbacivanju inicijativa i zaključci o odbacivanju inicijativa (prikazani zbirno) i rešenja i zaključci o obustavi ili okončanju postupka (prikazani zbirno), s jedne strane, i podaci o odlukama u kojima je Ustavni sud utvrdio neustavnost ili nezakonitost osporenog akta, s druge strane, potvrđuju da **u strukturi rešenih predmeta izrazito preovlađuju rešenja o neprihvatanju/odbacivanju inicijativa i zaključci o odbacivanju inicijativa.**

Zbirna struktura rešenih predmeta



- Zbirno rešenja o neprihvatanju i zaključci o odbacivanju inicijativa
- Zbirno rešenja i zaključci o obustavi ili okončanju postupka
- Odluka o utvrđivanju neustavnosti/ Nezakonitosti

**INICIJATIVA NIJE PRIHVAĆENA
ILI JE ODBAČENA - preko polovine
ukupno rešenih predmeta**

2013 2017

280 250

58,54% 82,78%

**POVREDA USTAVNOSTI ILI
ZAKONITOSTI - manje od 10%**

2010 2019

59 9

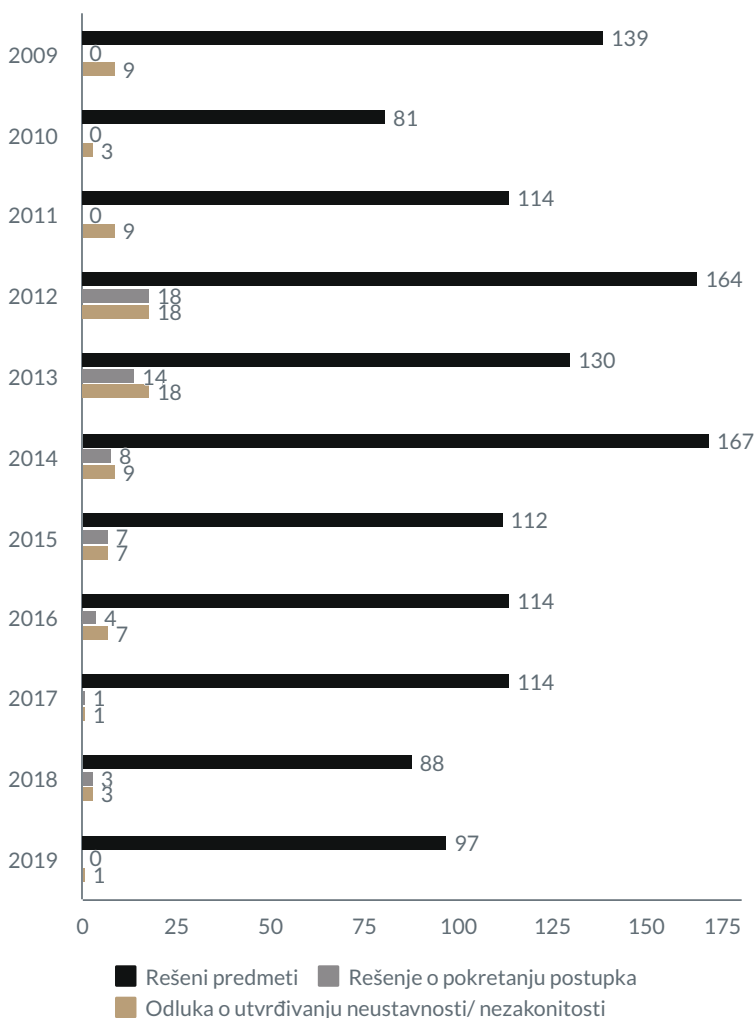
9,84% 3,32%

**BROJ PREDMETA VEZANIH ZA
NORMATIVNU KONTROLU
KONTINUIRANO OPADA**

5. Normativna kontrola zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine

Podaci pokazuju da u ukupnom broju rešenih predmeta u toku posmatranog perioda u preko polovine predmeta inicijative nisu prihvacene ili su odbačene ili je postupak okončan ili obustavljen (raspon se kreće od 51,66% u 2009. godini do 95,6% u 2017. godini), dok je broj predmeta u kojima je Ustavni sud konstatovao povredu Ustava odnosno zakona i broj predmeta u kojima je doneto rešenje o pokretanju postupka normativne kontrole zanemarljiv (raspon se kreće od 1,03% u 2019. godini pa do 24,6% u 2013. godini).

Odnos broja rešenih predmeta, rešenja o pokretanju postupka i odluka o utvrđivanju nesutavnosti/nezakonitosti



Ukupan broj rešenih predmeta normativne kontrole zakona i drugih opštih pravnih akata Narodne skupštine u rasponu

2010 **2014**

81 **167**

Predmeti inicijative nisu prihvacene ili su odbačene ili je postupak okončan ili obustavljen

2009 **2017**

51,66% **95,6%**

Broj predmeta u kojima je konstatovana povreda Ustava odnosno zakona i doneto rešenje o pokretanju postupka normativne kontrole zanemarljiv

2019 **2013**

1,03% **24,6%**

PREPORUKE

1. Pravo na podnošenje inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata koje se garantuje širokom krugu subjekata treba zadržati kao instrument kojim građani, građanke i drugi subjekti imaju mogućnost da od Ustavnog suda zatraže normativnu kontrolu, uprkos činjenici da najveći broj inicijativa za ocenu ustavnosti odnosno zakonitosti opštih pravnih akata Ustavni sud odbacuje svojim zaključkom, najčešće pozivom na nedostatak formalnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje ustavnog suda.

- Pravo na obraćanje svim organima vlasti, kao i pravo na podnošenje inicijativa i predloga je individualno pravo građana i građanki garantovano Ustavom. To pravo je jedno od demokratskih prava građana da učestvuju u vršenju javne vlasti i da utiču na organe javne vlasti, pravo koje građani imaju prema svim organima javne vlasti, uključujući i Ustavni sud. Upravo praksa Ustavnog suda, koji konstatuje da se broj inicijativa povećava, kao i da su inicijative najčešće bile povod za pokretanje postupka normativne kontrole opštih pravnih akata govori o tome da građani to pravo i efektivno koriste.
- Rešenje da se pravo na obraćanje Ustavnom sudu u kome se traži normativna kontrola opštih pravnih akata redukuje samo na pravo pokretanja postupka normativne kontrole opšteg pravnog akta, a aktivna legitimacija u tom postupku prizna samo ovlašćenim predlagačima na osnovu čijeg predloga Ustavni sud pokreće postupak zadržalo bi samo za organe državne vlasti pravo da zatraže ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata. Praksa Ustavnog suda pokazala je da se oni retko obraćaju Ustavnom sudu, a da su inicijative za ocenu ustavnosti odnosno zakonitosti opštih pravnih akata mnogo češće bile povod da Ustavni sud pristupi meritornom odlučivanju o normativnoj kontroli osporene odredbe opšteg pravnog akta. Pored toga, ovo rešenje ne bi imalo za posledicu samo prosto redukovanje broja subjekata koji bi imali pravo da zahtevaju normativnu kontrolu već bi i isključilo bilo kakvu mogućnost za sve subjekte koji nisu organi javne vlasti da zatraže normativnu kontrolu opštih pravnih akata. Ekskluzivno pravo da zatraže normativnu kontrolu opštih pravnih akata redukovalo bi se tako samo na organe javne vlasti koji i donose opšte pravne akte i imaju pravo da pokrenu postupak ocene njihove ustavnosti odnosno zakonitosti.

2. Kada je u pitanju normativna kontrola opštih pravnih akata, kritičko preispitivanje normativnih rešenja bilo bi neophodno usmeriti pre svega na:

- Veoma široko određen krug opštih pravnih akata koje donose različiti subjekti koji se mogu osporavati i ispitivati pred Ustavnim sudom u postupku normativne kontrole i apstraktnom sporu o ustavnosti i zakonitosti. To se

odnosi na opšte pravne akte mesnih zajednica, a posebno na opšte pravne akte privrednih društava, javnih službi, komora, fondova i drugih organizacija kao i na i kolektivne ugovore;

- Ispunjavanje nekih preduslova za podnošenje inicijative, koji bi doprineli da se smanji broj inicijativa koje ne ispunjavaju osnovne formalne ili druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje Ustavnog suda. To bi uključivalo nekoliko mogućih mera, kao na primer, obaveznu stručnu i profesionalnu pomoć advokata u sastavljanju podneska inicijative kao i zastupanju stranke pred Ustavnim sudom, kao i propisivanje određenih troškova za vođenje postupka. Aktuelnim propisima ne zahteva se stručna pomoć advokata niti su propisani bilo kakvi troškovi postupka u vezi sa podnošenjem inicijative;
- Kao uslov za podnošenje inicijative možda bi bilo korisno propisati neku obavezu podnosioca inicijative da dokaže svoj ili širi pravni interes za obraćanje Ustavnom sudu i podnošenje inicijative za normativnu kontrolu i obrazloži ne samo razloge kojima se kao podnosilac inicijative rukovodio i značaj pitanja na koje se inicijativa odnosi ne samo za njega lično (individualna zainteresovanost) već i za širu zajednicu (društveni značaj);
- Regulisanje i preciziranje objektiviziranih kriterijuma kojima bi se Ustavni sud rukovodio prilikom razmatranja inicijativa u prethodnom postupku. Jedan od kriterijuma mogla bi, na primer, biti okolnost da se u više podnetih inicijativa osporava ustavnost odnosno zakonitost konkretnih rešenja u istom opštem pravnom aktu jer to govori da više podnosilaca inicijativa smatra da su odredbe osporenog opšteg pravnog akta sporne sa stanovišta njihove usklađenosti sa Ustavom ili zakonom kao i da osporene odredbe utiču na status i prava većeg broja subjekata. Inicijative koje se odnose na normativnu kontrolu istog opšteg pravnog akta i po sadašnjoj praksi Ustavnog suda objedinjuju se u jedan predmet i razmatraju zajedno. Činjenica da je inicijative podnelo više subjekata mogla bi da bude osnov da se ustanovi obaveza Ustavnog suda da iscrpnije obrazloži razloge zbog kojih svojim zaključkom odbacuje inicijative.

II DEO STUDIJA SLUČAJA

Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija Inicijative za ocenu ustavnosti i izdvojena mišljenja sudija

Studija slučaja²⁹ koja se odnosi na Zakon o privremenom načinu uređivanja isplate penzija³⁰ u središte pažnje stavlja inicijative za ocenu ustavnosti ovog zakona, posebno broj podnetih inicijativa, njihov sadržaj i ponavljanje inicijativa u nekoliko navrata kao i izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda o spornim ustavnopravnim pitanjima u vezi sa odlukama koje Ustavni sud doneo u ovom predmetu.

1. INICIJATIVE – sadržaj zahteva iznetih u inicijativama za normativnu kontrolu 2014. godine

U inicijativama podnetim odmah nakon usvajanja Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija u kojima se od Ustavnog suda zahtevala normativna kontrola ovog Zakona osporeno je više njegovih odredaba za koje podnosioci inicijativa³¹ smatraju da nisu u skladu sa članovima 3, 19, 20, 21, 22, 58 i 70, članom 194 st. 3 i 5 i članom 197, stav 1 Ustava Republike Srbije. Podnosioci inicijativa navode sledeće:

- *Zakon nema privremeno dejstvo.* Naziv i sadržina Zakona su kontradiktorni jer Zakon ne utvrđuje rok važenja Zakona.

- *Povređena su načela jedinstva pravnog poretka i vladavine prava (čl. 3 i čl. st. I Ustava).* Prenebregnut je Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji reguliše način i uslove sticanja starosne, invalidske i porodične penzije, utvrđuje kriterijume koji određuju visinu penzije i propisuje pod kojim uslovima i u kojim slučajevima se konačno rešenje o visini penzije može izmeniti novim rešenjem.

- *Povređena je Ustavna odredba (čl. 20 st. 2) da se dostignuti nivo prava ne može smanjivati* jer je visina penzija utvrđena konačnim rešenjima donetim na osnovu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju umanjena neposrednom primenom osporenog Zakona.

²⁹ Ova studija slučaja je oslonjena na nalaze u projektu *Odnos ustavnog suda i sudske vlasti*, Beograd, Cepris, 2019. godine u kome je predmet istraživanja bilo postupanje Ustavnog suda ne samo u odnosu na normativnu kontrolu ovog Zakona već pre svega na postupanje Ustavnog suda povodom ustavnih žalbi koje su podnete Ustavnom sudu. Dostupno na: <https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2019/10/CEPRIS-Odnos-Ustavnog-suda-i-sudske-vlasti2.pdf>.

³⁰ „Službeni glasnik RS”, br. 116 od 27. oktobra 2014. godine.

³¹ Kao osporena pitanja na koje upućuju inicijative navedena su ona pitanja koja se navode u Rešenju Ustavnog suda I Uz - 531/14.

– *Povređeni su načelo pravne jednakosti (čl. 21 st. 1 Ustava) i zabrana diskriminacije (čl. 21 st. 3 Ustava) jer Zakon nejednako tretira penzionere. Umanjenje penzija se odnosi samo na penzionere čije su penzije veće od 25.000 dinara. Nejednak tretman je i u kategoriji penzionera čije se penzije umanjuju jer su propisani različiti procenti umanjenja penzija zavisno od toga da li su penzije iznad ili ispod 40.000 dinara. Nejednak tretman i diskriminacija penzionera postoji i u odnosu na zaposlene u javnom sektoru, čije su zarade preko iznosa od 25.000 dinara linearno umanjene za 10%.*

– *Povređeno je pravo na jednaku zaštitu prava i pravo na pravno sredstvo (čl. 36 Ustava) jer osporeni Zakon propisuje da se isplate penzija izvršene po tom zakonu smatraju konačnim čime je uskraćena mogućnost korišćenja pravnih sredstava za zaštitu prava.*

- *Narušena su osnovna ljudska prava građana, posebno pravo na penziju kao imovinsko pravo stečeno uplatom doprinosa tokom radnog veka, jer je umanjena visina penzija koje su utvrđene konačnim rešenjima donetim na osnovu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, a svako zadiranje države u stečena imovinska prava (čl. 58 st. 1 Ustava) je povreda tog prava.*

- *Povređen je čl. 70 Ustava, koji propisuje da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom i obaveza Republike Srbije da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera, i čl. 197 Ustava koji zabranjuje retroaktivno dejstvo zakona i drugih opštih akata. Iznos penzije utvrđen prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju ne može se menjati osporenim Zakonom jer bi njegovo dejstvo bilo retroaktivno.*

- *Povređeni su i međunarodni ugovori koje je Srbija ratifikovala, kao i čl. 194 Ustava koji propisuje da zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Posebno se navode Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, (čl. 1 Protokola 1 i čl. 1 Protokola 12) i Evropska socijalna povelja (čl. 13).*

- *Predloženo je da se obustavi izvršenje pojedinačnih akata, odnosno radnji koje se preduzimaju na osnovu osporenog Zakona, do donošenja odluke Ustavnog suda.*

2. ODLUKA USTAVNOG SUDA I IZDOJENA MIŠLJENJA SUDIJA - predmet I Uz - 531/14.

2.1. Izdvojena mišljenja u vezi sa postupkom po kome je Ustavni sud odlučivao

U izdvojenim mišljenjima sudije Ustavnog suda iznele su kritičke zamerke na postupak po kome je Ustavni sud odlučivao o normativnoj kontroli osporenog Zakona i

argumentuju svoj stav. Suštinske primedbe na koje se upućuje u vezi sa postupkom odlučivanja odnose se na:

- *Složenost spornih ustavnopravnih pitanja* nalagala je i poseban postupak prilikom odlučivanja u ovom predmetu. Na ispitu pred Ustavnim sudom bila su načela univerzalnog značenja i bazični ustavni principi (vladavina prava, socijalna pravda, pravičnost, pravna sigurnost, jednakost svih pred Ustavom i zakonom), a „skoro sve odredbe ovog Zakona su u vrhu suptilnog i delikatnog odnosa prema Ustavu i postignutim standardima zaštite u ovim oblastima ljudskih prava u našoj zemlji“, što je od Ustavnog suda zahtevalo da „rasvetli, i u meritornoj odluci precizno i argumentovano izloži svoje stanovište o ustavnoj zasnovanosti odredbi ovog Zakona, i istovremeno gradi jasnu ustavnu doktrinu o ograničavanju ugroženih prava iz oblasti socijalne zaštite u vreme ekonomskog krize“.³² Zato je bio potreban „detaljan i širok pristup kontroverznim ustavnim pitanjima, ali i posebno ispitivanje drugih izuzetno važnih pitanja za realizaciju ustavno - sudske kontrole uopšte u vreme socijalne krize, kao što su 1) šta znači ustavna obaveza države Srbije da se brine o ekonomskoj sigurnosti penzionera; 2) gde je granica mešanja države u zakonski ostvareno pravo na penziju; 3) da li postoje ustavne mogućnosti za 'smanjenje' iznosa zakonski ostvarenih i isplaćenih penzija; 4) kako Ustavni sud da odredi da li zakonska mera (smanjenje penzije) ispunjava kriterije iz testa proporcionalnosti; 5) da li naslovnici ovog prava imaju pravo na samo nadoknadu i pod kojim uslovima; 6) šta je sa principom jednakosti, jednakosti i proporcionalnosti u podmirivanju javnih rashoda, odnosno u raspodeli javnog opterećenja itd.“³³

- *Postupak po kome je Ustavni sud trebalo da odlučuje u ovom predmetu.* Imajući u vidu značaj, složenost i delikatnost pitanja pokrenutih u inicijativama Ustavni sud je, prema mišljenju sudije dr Bose Nenadić, trebalo da: 1) donese odluku o pokretanju postupka ocene ustavnosti osporenog Zakona; 2) organizuje javnu raspravu³⁴ jer se radi o „složenom ustavnopravnom pitanju“ odnosno pitanju „o kome ne postoji stav Ustavnog suda“;³⁵ 3) Sud je mogao održati i konsultativne sastanke o pitanjima značajnim za odlučivanje,³⁶ ali nijednu od ovih mogućnosti nije koristio iako se radi o Zakonu koji „svojim sadržajem predstavlja državno uplitanje u 'mirno uživanje' prava na penziju“; 4)

³² Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nenadić izrečeno na sednici Ustavnog suda.

³³ Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nanadić izrečeno na sednici Ustavnog suda.

³⁴ „Meritornom odlučivanjem uz prethodno organizovanje javne rasprave u ovom predmetu trebalo je početi i stoga što su pred Sudom osporena još dva zakona doneta s istim ciljem i iz istih razloga, koja pokreću slična sporna pitanja: Zakon o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru („Službeni glasnik RS“, broj 108/13) i Zakon o privremenom uređivanju osnove za obračun i plaćanje plata, odnosno zarade i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava („Službeni glasnik RS“, broj 116/14).“ (Izdvojeno mišljenje sudije Nenadić)

³⁵ Član 37 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu.

³⁶ Član 52 Poslovnika o radu Ustavnog suda.

Mišljenje aktera³⁷ koji su učestvovali u donošenju osporenog Zakona kao ni mišljenje predstavnika naučne zajednice nije pribavljeno. Sud je „preuzeo ’odgovornost’, da bez ustavno pravne argumenatacije dobijene od predlagača i pokretača Zakona, pokrene sporna pravna pitanja i potvrdi ili ne potvrdi ustavnost zakonom propisanih mera“ preuzimajući *volens nolens* na sebe ulogu „branioca“ zakona, oslanjajući se... prvenstveno na obrazloženje Predloga zakona iako je „odbrana zakona pred Ustavnim sudom je pre svega odgovornost donosioca“... „a svaka druga odbrana, uključujući i odbranu Ustavnog suda... ometa ostvarivanje zagantovanih prava, postaje nedovoljna i neizbežno utiče na reputaciju Suda“.³⁸

Postupanje Ustavnog suda nije obezbedilo potrebno vreme za sveobuhvatno i temeljno i razmatranje spornih pitanja i donošenje odluke u meritumu „uz jasno iskazana stanovišta o tome kad i pod kojim uslovima je moguće pristupiti ograničenju Ustavom i zakonom ustanovljenih prava u oblasti socijalnog osiguranja i socijalne sigurnosti, u vreme ekonomske i finansijske krize“, lišavajući sam sebe „prilike da meritorno razmotri jedan od izuzetno važnih ustavnosudskih sporova u domenu zaštite ljudskih prava“. Naprotiv, „zadovoljio se uobičajenom (delom i pojednostavljenom) analizom sistema penzijskog osiguranja u našem zakonodavstvu, vezujući ga prekomerno, pa i neupotrebljivo, za tzv. Bismarkov model... i prezentovanjem prakse i stavova ESLJP, sopstvene prakse i prakse pojedinih ustavnih sudova, parafraziranjem navoda iz inicijative i pružanjem odgovora na te navode, **nalazeći nakon svega da ni jedna odredba čija je ocena ustavnosti zahtevana po svojoj formi i sadržini ne zahteva ocenu saglasnosti sa Ustavom**“.³⁹

- *Zalaganje za održavanje javne rasprave o spornim pitanjima* iznosi i sudija prof dr Olivera Vučić. Praveći paralelu sa postupanjem Ustavnog suda prilikom odlučivanja o Zakonu o sudijama kada je Ustavni sud izbegao organizovanje javne rasprave⁴⁰, sudija ukazuje na sličnosti u postupanju Suda u ovim predmetima koje se ogledaju u: 1) Velikom interesovanju za osporena zakonska rešenja i postupanje koje se očekivalo od Ustavnog suda; 2) Velikoj sličnosti stavova iznetih u naučnoj i stručnoj javnosti o osporenim zakonskim rešenjima; 3) Velikom broju lica pogođenih zakonskim rešenjima; 4) Značaju prilike koja se pružala Ustavnom sudu da se „spornim pitanjima bavi javno, u svakom mogućem segmentu svog javnog delovanja koji mu dozvoljavaju Ustav i Zakon o Ustavnom sudu, ili bar u meri u kojoj su mu od strane ovih propisa naloženi... **Da je Ustavni sud održao javnu raspravu, što je, po mome razumevanju stvari, morao**

³⁷ Narodna skupština kao donosilac Zakona, Vlada kao predlagač i relevantna ministarstva (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo finansija i Ministarstvo pravde), Sekretarijat za zakonodavstvo, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje

³⁸ Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nanadić izrečeno na sednici Ustavnog suda.

³⁹ Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nanadić izrečeno na sednici Ustavnog suda.

⁴⁰ U ovom predmetu sudija prof. dr Olivera Vučić takođe je izuzela svoje mišljenje.

učiniti odlučujući u ovom predmetu, da su izložena i razmotrena gledišta nauke, struke, i praktična rešenja teško da bi ishod mogao biti – odbacivanje podnetih inicijativa“.⁴¹

- *Navođenje više mogućnosti koje bi vodile drugačijem rešavanju ovog ustavnog spora i kritiku na postupak odlučivanja upućuje i sudija prof. dr Dragan Stojanović, koji smatra da treba da se, „umesto usvajanja rešenja o odbacivanju inicijativa... donese rešenje o pokretanju postupka“, a da su „sporna pitanja u ovom predmetu toliko brojna i značajna da su dovoljan razlog za zakazivanje javne rasprave“, kao i da se izda privremena naredba o obustavljanju dalje primene Zakona do konačne odluke Ustavnog suda. Pre sednice o većanju i glasanju trebalo bi „održati javnu raspravu na koju bi bili pozvani osim učesnika, predstavnici nauke i struke iz oblasti radnog prava, socijalnog prava, prava socijalnog osiguranja, finansijskog i imovinskog prava“.*⁴²

2.2. Stav Ustavnog suda i izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda o pitanjima čija je ustavnost osporena u inicijativama

Sa liste pitanja koja su pokrenuta u inicijativama za ispitivanje normativne kontrole osporenog zakona izdvajamo i posebno razmatramo stavove Ustavnog suda i argumentaciju na kojoj se oni temelje, kao i stanovišta koja u izdvojenim mišljenjima povodom spornih ustavnopravnih pitanja iznose sudije Ustavnog suda, a koji se odnose na: 1) Privremeno važenje osporenog zakona; 2) Povredu načela jedinstva pravnog poretka i vladavine prava; 3) Pravnu prirodu prava na penziju; 4) Granice zahvatanja u ustavom garantovana prava i test proporcionalnosti i 5) Zaštitu dostignutog nivoa prava.

2.2.1. Da li se u pogledu trajanja i izvesnosti norme osporenog Zakona mogu smatrati privremenim?

Stav Ustavnog suda

Uporište za stav da osporeni zakon ima privremeno dejstvo Ustavni sud nalazi u Zakonu o budžetskom sistemu kojim se, kako se navodi u odluci Suda, „pored ostalog, utvrđuju fiskalni principi, pravila i procedure na osnovu kojih se ustanovljava fiskalni okvir, kako bi se obezbedila dugoročna održivost fiskalne politike“. Sud konstatuje da se „**privremenost mere predviđene osporenim Zakonom može utvrditi na nesumnjiv i objektivna način, a to je učešće penzija u bruto društvenom proizvodu do 11%. Iz navedenih razloga, Ustavni sud nalazi da je mera privremenog umanjenja isplate**

⁴¹ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Olivere Vučić.

⁴² Izdvojeno mišljenje prof. dr Dragana Stojanovića, Op. cit. str. 242.

penzija predviđena osporenim Zakonom, srazmerna legitimnom cilju koji se želi postići i da zakonodavac propisivanjem navedene mere nije postupio na način koji dovodi u pitanje poštovanje i primenu načela srazmernosti u doprinosu podmirenju troškova javnih finansija“.

Izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda

U izdvojenim mišljenjima sudija tom pitanju je poklonjena posebna pažnja. Precizno ili barem predvidljivo vremensko važenje osporenog zakona je važno jer odgovara na pitanje „od kog momenta jedna pretpostavljeno u svemu zakonita, legitimna i razumna mera postaje nezakonita, nelegitimna i nerazumna“.⁴³

Sudija Katarina Manojlović Andrić konstatuje da „vreme važenja osporenog zakona nije određeno, niti se može odrediti na osnovu njegove suštine, pa čak ni iz sadržine zakona. U obrazloženju predloga zakona navedeno je da je mera smanjivanja penzija vremenski ograničena, kao i da je vezana za otklanjanje štetnih posledica finansijskog krize, što znači da ona postoji u pravnom poretku Republike Srbije samo dok javni interesi opravdavaju njenu primenu. Polazeći od navedenog, osnovano je postavljeno pitanje da li se u pogledu trajanja i izvesnosti norme osporenog zakona mogu smatrati privremenim“. Zakon samo „propisuje jednu posebnu privremenu meru smanjivanja penzije, a potom navodi da je ona vremenski ograničena“, a „na arbitrarnost o vremenskom važenju zakona ukazuju i svakodnevne izjave Vladinih zvaničnika nakon sastanaka sa predstavnicima Međunarodnog monetarnog fonda“, što govori da **vremensko važenje osporenog zakona „ne zavisi od bilo koje zakonske odredbe već od uslova za zaključivanje i realizaciju kreditnih aranžmana“**.⁴⁴

Ukazujući na neusklađenost naziva i sadržine Zakona, sudija dr Bosa Nenadić ističe da „iz naziva Zakona sledi da se Zakonom 'privremeno uređuje način isplate penzija', što bi značilo da je Zakon temporalnog karaktera. Međutim, u čl. 1. Zakona kojim se uređuje predmet i početak primene Zakona, ne pominje se privremenost Zakona, već se samo utvrđuje početak njegove primene“. Sudija naglašava da je u tekstu čl. 1 Predloga zakona koji je Vlada dostavila Narodnoj skupštini bio utvrđen period važenja ovog zakona i propisano da se zakonom „uređuje način isplate penzija koje isplaćuje Republički fond penzijsko invalidskog osiguranja počev od isplate penzija za mesec novembar 2014. godine zaključno sa isplatom penzija za mesec decembar 2017. godine, sa ciljem očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema u Republici Srbiji“... To isto stajalo je i u Delu III obrazloženja Predloga zakona. „S obzirom na cilj donošenja Zakona i njegovu sadržinu i činjenicu da odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koje se odnose na visinu penzija nisu menjane – tj. da su na snazi, važenje osporenog Zakona... trebalo bi da bude vezano za budžetsku godinu. Naravno, njegova važnost može

⁴³ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Dragana Stojanovića.

⁴⁴ Izdvojeno mišljenje sudije Katarine Manojlović Andrić.

biti i preispitivana, a produžavana samo pod uslovom da se ponovo prilikom usvajanja budžeta za narednu godinu utvrdi da su poremećaji u budžetskom sistemu i dalje istog intenziteta, i da zahtevaju i meru umanjenja penzija.“ Argumentacija Ustavnog suda koja uporište za stav da osporeni zakon ima privremeno dejstvo nalazi u Zakonu o budžetskom sistemu opovrgava se, a stanovište Suda o vremenski ograničenom važenju osporenog Zakona smatra neprihvatljivim, jer su **„odredbe Zakona o budžetskom sistemu, s obzirom na vreme njihovog donošenja i predmet uređivanja, ne mogu dovesti ni po sadržini, a ni logički u vezu sa važenjem osporenog Zakona. Naime, pomenute odredbe čl. 27. Zakona o budžetskom sistemu odnose se, pre svega na usklađivanje rasta (visine) penzija u periodu od 2011. do 2016. godine“**.⁴⁵

„Tvrdnju o privremenosti zakonske mere umanjenja penzija i pokušaj da se dokaže njeno stvarno privremeno važenje“ sudija prof. dr Dragan Stojanović smatra „najslabijom tačkom usvojene odluke“, a naročito pokušaj kojim se „dokazuje da je mera umanjenja penzija proporcionalna upravo zato što je privremena, bez obzira što iz teksta samog zakona, osim u nazivu, ta privremenost uopšte ne određuje, niti se na bilo koji posredan način može uočiti. Napor koji je utrošen na dokazivanje privremenosti umanjenja penzija pokazuje da je i kod... predlagača odluke postojalo uverenje da je ovo sporno pitanje, ključno za potvrđivanje ili odbijanje osnovanosti inicijative. Problem je, međutim, u tome što navodi iz obrazloženja, suprotno svome cilju, umestro da potvrde, zapravo negiraju privremenost zakonske mere... Pošto u samom tekstu zakona ne može da nađe nikakvo uporište, obrazloženje karaktera mere upućuje na Zakon o budžetskom sistemu što može biti shvaćeno kao pokušaj da se indirektno, sistematskim povezivanjem dva zakona različitog predmeta, potvrdi ne privremenost, nego uslovno važenje mere... Uvođenjem ovog argumenta potpuno se previđa da uslovno i privremeno važenje jesu slične, ali nisu pojmovno iste kategorije, zato što je njihovo pravno dejstvo različito.“ Privremenost pretpostavlja izvesnost da će određena okolnost nastupiti kao i izvesnost kada će nastupiti što u ovom nije zadovoljeno, pa **„državni zahvat u imovinska prava penzionera... u stvari nije privremen nego je uslovljen do nastupanja merljivog uspeha vladine fiskalne, odnosno celovite ekonomske politike. Ako mera ostaje sve dok se ne ostvari prognozirani porast nacionalnog društvenog bogatstva, onda to znači da je oduzimanjem dela imovine penzionerima trajno nametnut preteran teret“**.⁴⁶

Na neusklađenost naziva i sadržine osporenog zakona ukazuje i sudija prof. dr Olivera Vučić, koja naglašava da „Ustavni sud nije opovrgao tvrdnje podnosioca inicijativa da osporeni Zakon nije privremen jer se primena ovoga Zakona, njegovo trajanje, ne vezuju za neki unapred utvrđeni rok čije je nastupanje izvesno, unapred određeno i proverljivo. Nastupanje okolnosti koja se uzima kao istek važenja ovoga

⁴⁵ Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nenadić.

⁴⁶ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Dragana Stojanovića „Ustavno sudstvo – Ustavni sud Republike Srbije“, Pravni fakultet u Nišu, Niš 2017. godine, str. 229–243.

Zakona se ne može predvideti... Dakle, do kada će važiti ovaj Zakon se ne zna, što znači da on nije privremen, bar ne u većoj meri od svakog drugog zakona koji pre ili kasnije biva obesnažen donošenjem novog zakona. Ustavni sud nije našao za shodno ni da se osvrne na slučajnu grešku, omašku, koja se takođe našla u nazivu Zakona – Zakon o uređenju načina isplate penzija. Način isplate penzija je uređen... drugim Zakonom, kako su pravilno podnosioci inicijativa i istakli, a... osporenim Zakonom uređeno je smanjenje penzija po... modelu za koji se opredelio zakonodavac. **Dakle, niti je reč o privremenom Zakonu, niti je u pitanju uređenje načina isplate penzija. Nije bilo prepreka da Ustavni sud dođe do jednostavnog zaključka da je u pitanju smanjenje penzija uvedeno ovim Zakonom na neizvesno dug period.**⁴⁷

2.2.2 Povreda načela jedinstva pravnog poretka i vladavine prava

Stav Ustavnog suda

„Izneti razlozi inicijatora *ne potkrepljuju tvrdnju o povredi načela vladavine prava* iz člana 3. Ustava... jer sadržina prava na penzijsko osiguranje nije utvrđena Ustavom, već se u celini uređuje zakonom, a u konkretnom slučaju, mere privremenog umanjena penzija ustanovljene su zakonom.“

„Osporena zakonska rešenja *ne bi se mogla dovesti u ustavnopravnu vezu sa načelom jedinstva pravnog poretka*, jer se njima ne menja način samog utvrđivanja visine penzija predviđen Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju“, jer se „odredbama osporenog Zakona ne zadire u institute uređene Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, niti u način njihovog uređivanja, već je predmet osporenog akta, u suštini, isplata penzije kao novčanog davanja koje ima javnopravni karakter“; da se „osporenim Zakonom korisnicima penzije ne utvrđuje visina penzije, već se propisuje u kojim slučajevima i za koliko će isplata utvrđene visine biti umanjena, zbog očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema“.

Izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda

„Sve navedene konstatacije Suda su sporne“, navodi u izdvojenom mišljenju sudija Katarina Manojlović Andrić i naglašava: „Nema sumnje da osporenim zakonom nije utvrđen način utvrđivanja visine penzije prema odredbi čl. 61. do 73. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Problem je u tome što je osporenim zakonom propisano da će penzija, čija je visina utvrđena u skladu sa navedenim odredbama Zakona, biti isplaćena u manjem iznosu. S obzirom na to da isplata umanjenog iznosa penzija ograničava obim prava na penziju, a da je čl. 5. st. 2. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano da su prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja stiču, ostvaruju i koriste pod uslovima i načinom utvrđen ovim zakonom, **krajnje je sporna ocena Suda**

⁴⁷ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Olivera Vučić.

da osporeni zakon ne zadire u suštinu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Konstatujući da je predmet osporenog zakona isplata penzije, Sud je izbegao da izjavi da li je način plaćanja penzija, kako piše u nazivu osporenog zakona, ili obim plaćanja stečene penzije. **Zaključak Suda može se dovesti u pitanje i s logičnog i sa pravnog stanovišta. Jer, ako osporeni zakon propisuje koliko će penzija biti umanjena, neugodno je tvrditi da nije utvrđena i nova visina penzija. Sa pravnog stanovišta, sporno je to što se visoka umanjena penzija utvrđena opštim aktom primjenjuju ex lege, a ne kroz odluku kojom je pravosnažno utvrđena visina penzije.**⁴⁸

„Ustavni sud se nije sa dovoljno pažnje poneo prema navodima inicijatora da je donošenjem osporenog Zakona došlo do kršenja načela vladavine prava i jedinstva pravnog poretka“, ocenjuje u izdvojenom mišljenju sudija prof. dr Olivera Vučić, naglašavajući da je „Ustavni sud konstatovao da se odredbe osporenog Zakona ne odnose na vrste prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja koje su predviđene Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, na uslove i način sticanja i ostvarivanja tih prava, niti na način utvrđivanja njihove visine prema odredbama čl. 61. do 73. toga zakona. Osporenim Zakonom se, kako tvrdi Sud, samo uređuje smanjenje utvrđenih iznosa penzija po 'formuli' koja je u tom Zakonu izvorno propisana. Teško je prihvatiti ovakav stav Ustavnog suda po kome je moguće i opravdljivo postupanje zakonodavca koji jednim zakonom utvrđuje, saglasno unapred propisanim uslovima ostvarivanje određenih prava, a onda, drugim zakonom menja efekte koji proističu iz tako, zakonom već utvrđenih parametara. Stalni napor Ustavnog suda da dokaže kako je u Srbiji garantovano samo pravo na penziju, a ne i penzija u određenom iznosu, morao je da rezultira jasnim obrazloženjem - kako je to pravo na penziju odvojeno i nezavisno, od iznosa te penzije, kako je moguće da se to pravo pretvori u puko, golo pravo, koje nije osnov određenog iznosa ostvarene penzije i koji predstavlja potvrdu ostvarenja tog prava, njegovu suštinu. **Ovakvim pristupom Ustavni sud je 'legalizovao' zakonodavčeva postupanja da uvek, kada proceni da je to celishodno, vodeći 'zakonodavnu politiku' (za šta je nesporno nadležan, ali uvek i samo u okvirima važećeg Ustava kao najviše rangiranog prava u državi) donese novi zakon kojim će rešenja iz važećih zakona kojima se uređuje ista oblast ili istovetna pitanja urediti na drugi način, uspostavljajući pravna stanja koja više odgovaraju novonastalim prilikama, ali unoseći i pravnu nesigurnost, neizvesnost i kršeći, naravno, načelo vladavine prava i jedinstvo pravnog poretka.**“⁴⁹

⁴⁸ Izdvojeno mišljenje sudije Katarine Manojlović Andrić.

⁴⁹ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Olivera Vučić.

2.2.3. Pravna priroda prava na penziju – socijalno ili imovinsko pravo i da li se garantuje pravo na penziju u određenom iznosu?

Stav Ustavnog suda

„Ustavni sud konstatuje da Ustavom nije utvrđena sadržina ovog prava, već je odredbom stava 1. člana 70. Ustava predviđeno da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom, a odredbom stava 2. istog člana da se Republika Srbija stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera, čime je uređivanje svih pitanja koja se tiču penzijskog osiguranja prepuštena zakonodavcu. Dakle, iz navedenih odredaba člana 70. Ustava proizlazi, sa jedne strane obaveza, a sa druge strane ovlašćenje zakonodavca da zakonom uspostavi i uredi sistem penzijskog osiguranja. Nadležnost za uređivanje penzijskog osiguranja, kao dela socijalnog osiguranja, izričito je sadržana u odredbi člana 97. tačka 8. Ustava, prema kojoj Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti. To znači da Ustav građanima garantuje penzijsko osiguranje, kao vid socijalnog osiguranja, ali da konkretna prava iz penzijskog osiguranja nisu Ustavom zajemčena prava, već je reč o pravima koja se ustanovljavaju zakonom. Izuzimajući načelo staranja o ekonomskoj sigurnosti penzionera, Ustav pred zakonodavca ne postavlja nikakve konkretne zahteve u odnosu na uređivanje pitanja iz oblasti penzijskog osiguranja, već njihovo uređivanje prepušta zakonodavcu.“

„Evropski sud za ljudska prava je, u odluci donetoj 10. februara 2015. godine, po predmetu *Belane Nagy protiv Mađarske*, broj 53080/13, još jednom ponovio svoj dosadašnji stav ističući i da je taj sud prihvatio mogućnost smanjenja prava iz socijalnog osiguranja u određenim okolnostima. Evropski sud je posebno ukazao na značaj koji protok vremena može da ima na pravno postojanje i karakter davanja iz socijalnog osiguranja. Ovo važi i za izmene propisa, koje mogu da budu usvojene kao odgovor na društvene promene i razvoj pogleda na kategorije osoba kojima je potrebna socijalna pomoć i takođe na evoluciju individualnih situacija (videti odluku *Wieczoek protiv Poljske*, broj 18176/05, od 8. decembra 2009. godine, stav 67, sa daljim referencama). Međutim, kada je iznos davanja smanjen ili je ono prekinuto, ovo može da predstavlja mešanje u imovinu koje zahteva da bude opravdano (videti odluke *Kjartan Asmundsson protiv Islanda*, broj 60669/00, od 12. oktobra 2004. godine, stav 40. i *Rasmussen protiv Poljske*, broj 38886/05, od 28. aprila 2009. godine, stav 71.). Osnovni uslov da bi mešanje bilo smatrano saglasnim sa članom 1. Protokola 1 jeste da ovo treba da bude zakonito. Pored toga, svako mešanje javnih vlasti u mirno uživanje imovine može da bude opravdano samo ako služi legitimnom javnom (ili opštem) interesu.“

Izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda

Kritički analizirajući argumentaciju Ustavnog suda koja se oslanja na praksu Evropskog suda za ljudska prava, sudija Katarina Manojlović Andrić naglašava da je „Ustavni sud imao mogućnost da smanjenje penzija razmatra u kontekstu prava na

imovinu (čl 1. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda), osloncem na praksu ESLJP... Ustavni sud je u potpunosti relativizovano pravo osiguranja kao i pravo da se penzija ostvaruje u visini koja je određena iznosom sopstvenih ukupno plaćenih doprinosa tokom osiguranja, i pravo lica koja su stekla penziju da uživaju to pravo u visini koju je svojim aktom utvrdio nadležni organ, sa obrazloženjem da su davanja po osnovu ostvarenih prava iz penzijskog osiguranja javno pravnog karaktera i da njihova visina neposredno zavisi od rasta ili pada rasta privrede, društvenog proizvoda zemlje u datom trenutku i drugih objektivnih okolnosti, kao npr. odnos broja osiguranika i zaposlenih za koje poslodavac uplaćuje doprinose ili koji ih sami sebi uplaćuju i broja korisnika penzijskog davanja, demografska kretanja, itd.“

Umesto pozivanja na stavove ESLJP izgrađene kroz tumačenja prava na imovinu, trebalo se rukovoditi Ustavom Republike Srbije jer u pogledu mogućnosti ograničavanja korišćenja imovine postoji bitna razlika između Evropske konvencije i Ustava RS. „Prema čl. 58. st. 3. Ustava, zakonom može biti ograničen samo način korišćenja imovine, ali ne i visina ili obim. Prema st. 2 čl. 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju stavovi EKLJP-a nije u skladu sa Evropskom konvencijom da zakoni država članica smanjuju iznos ili obim upotrebe imovine, kao i visinu penzija i drugih prava socijalnog osiguranja, ako ovo je u skladu sa opštim interesom. Zasenjen praksom ESLJP, Ustavni sud nije hteo da konstatuje, da odredba čl. 58. st. 3. Ustava ima veći stepen zaštitnih korisnika od imovine koje predviđa Evropska konvencija, do prava na penziju, koje je lično imovinsko pravo i mora uživati zaštitu u skladu sa najvišim pravnim aktom RS. Ustavni sud je morao imati u vidu da Evropska konvencija uopšte nema prava iz socijalnog osiguranja, za razliku od Ustava koji garantuje ta prava. Obaveza RS da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera (st. 2. čl. 70. Ustava), nije samo deklaratorna. Značenje ove obaveze je trebalo tražiti u načelu socijalne pravde i poštovanja ljudskih prava (čl. 1. Ustava) a u vezi sa sistemom penzijskog i invalidskog osiguranja koji je uređen zakonom (čl. 70 st. 1 Ustava).“ Na taj način je, kako se zaključuje u izdvojenom mišljenju, „**pravo osiguranika da ostvaruje penziju zavisno od dužine ulaganja i visine osnove na koji je uplaćivan doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje i uz primenu principa solidarnosti (čl. 5. st. 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju) postaje iluzija, a pravo da se mirno uživa u stečenom nivou određene visine – postaje zavisno od niza budućih neizvesnih okolnosti.**“⁵⁰

Kao krupan propust Ustavnog suda, sudija dr Bosa Nenadić ocenjuje opredeljenje suda da „odbaci inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti osporenog Zakona, a da pri tome ide u pravcu svojevrsnog odlučivanja u 'tzv. malom meritumu', umesto da je pokrenuo postupak, i da se ispitivanje ustavnosti osporenog zakona usmerilo ka razvijenijoj interpretaciji relevantnih odredaba Ustava, a potom i na utvrđivanje značenja

⁵⁰ Izdvojeno mišljenje sudije Katarine Manojlović Andrić.

pojedinih odredaba Zakona i njihove usaglašenosti sa osnovnim ustavnim principima i odredbama – te da je svoju doktrinu odlučivanja započetu u više odluka donetih u predmetima ocene ustavnosti zakona kojima su uređivana prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja, uslovi i način njihovog ostvarivanja ili utvrđivanja visine penzija, pa i ograničavana pojedina prava iz oblasti socijalne zaštite ili kojima se država mešala u ostvarivanje ovih prava uobličili do kraja. Za utvrđenje takve doktrine Sud je imao i dodatnu i snažnu potporu u svojim brojnim odlukama po ustavnim žalbama, u kojima je jasno iskazivao stav da se ostvareno pravo na penziju smatra imovinskim pravom. Dakle, po mom mišljenju, ovaj predmet je bio prilika da Sud utvrdi doktrinarne stavove vezane za ocenu ustavnosti zakona donetih u vreme ekonomske krize kojima se ograničavaju socijalna prava i da tako svoje buduće postupanje učini efikasnijim i konzistentnim. Ovo tim pre, što se pred Sudom nalaze i drugi, izuzetno važni zakoni koji su doneti iz istih razloga i sa istim ciljem.“ Sudija posebno naglašava da ako iz obrazloženja Rešenja IUz-531/2014 sledi da ni za Ustavni sud nije sporno da je kroz „privremeno umanjnje penzija“, „došlo do mešanja države u mirno uživanje imovinskog prava, odnosno ograničenja prava na imovinu, to je zahtevalo da se Sud – polazeći od odredbe čl. 58. st. 2. Ustava, istovremeno upita šta je sa pravnim osnovom za povraćaj privremeno neisplaćenog novca, odnosno sa 'naknadom' tog umanjnja, kad se za to steknu realni uslovi. Ovo tim pre, što je zakonodavac ostavio nedirnutu odredbu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koje se odnose na visinu penzije, i koja je u svakom pojedinačnom slučaju utvrđena pravosnažnim i konačnim rešenjima Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja.“⁵¹

U tom kontekstu sudija Nenadić apostrofira i odredbu čl. 4 Zakona „da se isplate penzija u skladu sa ovim zakonom smataju konačnom“, koja je, kako navodi, „višestruko sporna i zahtevala je pažnju Suda“ jer „ukoliko bi to značilo da se 'privremeno' smanjeni iznosi penzija neće nadoknaditi korisnicima penzija nakon ispunjenja cilja zbog kojeg je zakon usvojen, neizbežno pitanje bi bilo da li se ta sredstva, po sili zakona, uzimaju 'neopozivo' i može li penzioner biti lišen dela penzije na osnovu zakona bez njihove volje i bez odgovarajuće naknade ili pravične nadoknade. Ta odredba bi morala biti biti podređena čl. 58. st. 2. Ustava, tim pre, što je i stav Suda iskazan i u ovom Rešenju, uz pozivanje na praksu i stav ESLJP **da se zakonito ostvaruje penzija u sistemu obaveznih socijalnih osiguranja smatra imovinskim pravom i kao takva je uživa i uživa zaštitu i po Ustavu i po Konvenciji.**“⁵²

Uz precizno identifikovanje najznačajnijih spornih pitanja u vezi sa prirodom prava na penziju i statusa ovog prava u ustavnoj nomenklaturi ljudskih prava, sudija prof. dr Dragan Stojanović iscrpno i sveobuhvatno analizira ova pitanja i u svom izdvojenom

⁵¹ Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nenadić.

⁵² Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nenadić.

mišljenju naglašava da je „Ustavnopravna analiza značajno osiromašena zbog nepostojanja jasnih i neprotivrečnih stavova Ustavnog suda o suštini prava na penziju, njegovom socijalnom poreklu i funkciji, ali i liberalnoj pravnoj prirodi i dejstvu prema državnoj vlasti, jer je reč o imovini stečenoj radom, obimu njegovog zakonskog ograničenja, ispunjenosti ustavnih pretpostavki za preduzeto ograničenje, te utvrđivanje granice do koje mogu da idu zahvatanja u Ustavom garantovano pravo na penziju. Opravdanje za ove propuste uglavnom se tražilo u neodređenosti ustavnih kategorija (penzijsko osiguranje, pravo na socijalno osiguranje, pravo na penziju, penzija) koje su navodno proklamovane bez ikakve sadržine... Ne sme se previđati da se sadržina relativno neodređenih ustavnih pojmova uvek utvrđuje objektivnom ustavnom interpretacijom, koja nalazi primenu kako u postupku zakonske konkretizacije tako i stalne jurisprudencije Ustavnog suda, ali i stavovima dogmatike osnovnih prava, odnosno ustavnopravne doktrine o socijalnim pravima i njihovoj složenoj sadržini.“ Kritičke zamerke iznete su na stavove Ustavnog suda iznete **u obrazloženju odluke iz kojih se „uopšte ne vidi koje značenje Ustavni sud daje ključnim pravnim kategorijama ovog predmeta, pravu na penziju i preduzetoj zakonskoj meri.“**

U obrazloženju odluke Ustavnog suda, kako navodi sudija Stojanović, nema odgovora na brojna pitanja koja su u ovom predmetu bila sporna i zahtevala su temeljitu i sveobuhvatnu raspravu pre usvajanja odluke, a posebno: 1) da li pravo na penziju ima status ustavom garantovanog prava ili se radi o zakonskom pravu i 2) da li se zakonskom merom kojom se umanjuje iznos penzija reguliše način ostvarivanja ovog prava ili se radi o ograničenju ili odstupanju od ljudskih prava? Obrazloženje je kontradiktorno u njemu se „najpre prihvata da je pravo na penzijsko osiguranje Ustavom zajemčeno pravo, da bi se potom pravo na penziju proglasilo pravom koje se ustanovljava zakonom... i da to pravo nema nikakvu sadržinu jer je Ustav ni na najopštiji način ne utvrđuje.“ Tako se utvrđuje da iz jednog „Ustavom garantovanog prava koje je 'bez sadržine' proizlazi pravo na penziju koje nema rang ustavnog prava, jer se jednostavno njegova sadržina u svemu ustanovljava zakonom. Iz prava bez sadržine takođe proizlazi pravo koje takođe nema sadržinu! **Zaključak je da se pravo na penziju ne može smatrati ustavnim pravom nego da je to pravo koje ustanovljava zakon. Najvažnija pravna posledica iz ove konstrukcije je da se pravo na penziju zakonom može oblikovati po slobodnom nahođenju zakonodavca, čak se može i ukinuti. Drugo zakonodavac ne bi bio vezan ustavnim garancijama koje su ustanovljene u korist onih subjektivnih prava koja imaju rang Ustavom zajemčenih prava, kako u pogledu načina ostvarivanja tako i u pogledu njihovog ograničavanja.**“^{53,54}

⁵³ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Dragana Stojanovića, Op. cit. str. 232–234.

⁵⁴

Na propust Ustavnog suda da sporna pitanja vezana za prirodu prava na penziju razmatra u kontekstu Ustava RS u svom izdvojenom mišljenju kritički se osvrće i sudija prof. dr Olivera Vučić ističući da se „Ustavni sud više bavio podsećanjem na karakteristike i smisao 'Bizmarkovog modela' nego normama važećeg Ustava. Tako se model osmišljen pre više od jednog stoleća javio kao referentnija stavka u ustavnosudskim analizama od samoga Ustava. Pominjući Bizmarka i njegovo dostignuće, nekoliko puta, uvek iznova kada se to učini zgodnim, Ustavni sud je zasenio snagu jasnih ustavnih rešenja sadržanih u čl. 58. st. 1, kojim se *jemči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona* i 70. da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom i da se *Republika Srbija stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera*. Relativizujući činjenicu da je penzija nesporno radom stečena imovina, a da je ustavotvorac u potpunosti prepustio zakonodavcu uređenje pitanja penzija, smatrajući da je ustavna obaveza Republike Srbije da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera samo norma bez konkretnog sadržaja, Ustavni sud je omogućio sebi da ovo pitanje skrajne sa nivoa ustavnih obezbeđenja na nivo zakonodavčeve slobode i tako relativizuje, umanja i suštinski ugrozi svaku sigurnost penzionera u pogledu visina penzija koje su stekli radom i po važećim zakonima... **Ustavni sud je ovakvim odnosom prema pitanju smanjenja penzija uspostavio legalnu i legitimnu mogućnost vlasti da uvek kada to nađu društveno opravdanim, iz razloga ekonomski rđavih prilika koje su nastupile, posegnu za sredstvima iz zakonito zarađenih penzija i tako, po nekoj formuli koja će odgovarati tadanjem trenutku, sprovodeći načelo socijalne pravde, ostvaruju naznačeni društveni interes kao legitimni cilj.**“⁵⁵

2.2.4. Granice zahvatanja u ustavom garantovana prava i test proporcionalnosti

Stav Ustavnog suda

„Ustav građanima garantuje penzijsko osiguranje, kao vid socijalnog osiguranja, ali *konkretna prava iz penzijskog osiguranja nisu Ustavom zajemčena prava, već je reč o pravima koja se ustanovljavaju zakonom*. Izuzimajući načelo staranja o ekonomskoj sigurnosti penzionera, Ustav pred zakonodavca ne postavlja nikakve konkretne zahteve u odnosu na uređivanje pitanja iz oblasti penzijskog osiguranja, već njihovo uređivanje prepušta zakonodavcu. To dalje znači da zakonodavac ima ustavno ovlašćenje i da menja postojeća zakonska rešenja kojima je uređeno penzijsko osiguranje u Republici, pri čemu je ograničen, sa jedne strane, obavezom Republike da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera (čl. 70 st. 2 Ustava), a sa druge strane, opštim ustavnim načelima i principima, kao i načelima Ustava u skladu sa kojima se ostvaruju sva zajemčena prava i slobode.“

⁵⁵ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Olivera Vučić.

Ustavni sud smatra da se to odnosi i na trajno i na privremeno umanjenje penzijskih davanja, pa u konkretnom slučaju „treba ispitati da li osporeni Zakon ispunjava standarde Evropskog suda za ljudska prava ili predstavlja nedopušteno zadiranje u mirno uživanje imovine navodeći da su prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava ograničena opravdana ukoliko su: 1) zakonita; 2) da su učinjena radi postizanja cilja, odnosno u opštem ili javnom interesu, a prilikom ograničavanja određenih socijalnih davanja moraju se uzeti u obzir ekonomski i socijalni činioci u datoj državi; 3) da su proporcionalna, što znači da se pravo pojedinca na mirno uživanje imovine mora odmeriti sa opštim interesom, odnosno sa ciljevima koji se moraju ostvariti radi opšteg dobra, pri čemu se proporcionalnost neće ostvariti ako se pojedincu u pitanju nameće prekomeran teret.”

Ustavni sud konstatuje da je prvi uslov ispunjen jer su „*mere privremenog umanjenja iznosa penzije ustanovljene zakonom*, a ne podzakonskim aktima izvršne vlasti ili opštim aktima Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje“, pa se osporenim Zakonom ne dovodi u pitanje načelo vladavine prava iz člana 3 Ustava.

Ispunjenost drugog uslova Ustavni sud široko i u više navrata obrazlaže Bizmarkovim sistemom generacijske solidarnosti kao načinom finansiranja obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja po kome se „korisnicima penzije ne isplaćuju sredstva koja su oni sami uplatili u vidu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, već im se penzije isplaćuju iz doprinosa koje uplaćuje aktuelna radno aktivna generacija osiguranika. Stoga se pravo na penziju ne ostvaruje u visini koja je određena iznosom sopstvenih ukupno uplaćenih doprinosa tokom staža osiguranja, već su davanja po osnovu ostvarenog prava iz penzijskog osiguranja javnopravnog karaktera i njihova visina, prema zakonom propisanoj formuli, neposredno zavise od rasta ili pada privrede, bruto društvenog proizvoda zemlje u datom trenutku (razlozi ekonomske i finansijske prirode) i drugih objektivnih okolnosti, kao što su odnos broja osiguranika – zaposlenih za koje poslodavac uplaćuje doprinose ili koji ih sami sebi uplaćuju i broja korisnika penzijskih davanja, demografskih kretanja, itd.“ Na kraju, ako se „uzme u obzir opštepoznata činjenica da se Republika suočila sa enormnim budžetskim deficitom i da je *smanjenje budžetskog deficita imperativna obaveza radi očuvanja finansijske i makroekonomske stabilnosti zemlje*, jer u protivnom država uopšte ne bi bila u mogućnosti da finansira svoje nadležnosti u pojedinim segmentima društva, niti da dotira nedostajuću, gotovo polovinu sredstava za redovnu isplatu penzija, Ustavni sud je stao na stanovište da je... *postojao legitimni cilj da se osporenim Zakonom određenim kategorijama penzionera penzije privremeno isplaćuju u umanjenom iznosu*. Osporenim Zakonom ustanovljena mera ima za posledicu uštedu finansijskih sredstava čime se, u javnom interesu, doprinosi makroekonomskoj stabilnosti, a isto tako omogućava finansiranje drugih nadležnosti Republike koje su od opšteg interesa za sve građane Srbije, uključujući i penzionere kojima se isplaćuje umanjeni iznos penzija, a posebno za socijalno najugroženije kategorije stanovništva koje najviše trpe posledice ekonomske

krize. Ustavni sud je imao u vidu da je načelo socijalne pravde zasnovano na principu solidarnosti (član 1. Ustava).“ Na ovim argumentima Ustavni sud temelji svoj zaključak „da je u uslovima privredne krize, koja se odrazila i na isplatu penzija u čijem finansiranju u značajnom procentu učestvuje Republika Srbija, bilo nužno donošenje osporenog Zakona, da osporene zakonske mere imaju za cilj uštede u penzijskom sistemu koje treba da obezbede njegovu održivost na duži rok i da su... donete u opštem i javnom interesu, što se može, po mišljenju suda oceniti kao legitimni cilj.“

„U pogledu ispunjenosti trećeg uslova koji se odnosi na to da li su mere propisane osporenim Zakonom srazmerne legitimnom cilju, Ustavni sud je, imao u vidu činjenicu da su penzije do 25.000,00 dinara izuzete od umanjenja, te da se prema odredbama čl. 2. i 3. Zakona, ostalim korisnicima penzija iznos penzije koji se isplaćuje umanjuje u različitim procentima u zavisnosti od visine penzije, te da su umanjenjem više opterećeni korisnici penzija čija je penzija određena u skladu sa zakonom veća od 40.000,00 dinara.“

Izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda

U izdvojenom mišljenju sudija Katarina Manojlović Andrić osporava obrazloženje suda u vezi sa ispunjenošću prvog uslova za ograničenje prava navedenog u obrazloženju odluka Ustavnog suda i naglašava: „Osporeni zakon korisnicima prava na penziju ograničio je pravo da im se penzije isplaćuju u punom iznosu utvrđene pravosnažnom odlukom nadležnog organa a čl. 4. osporenog zakona propisao da se isplate penzija izvršene u skladu sa ovim zakonom smatraju konačnim. To znači da novčane iznose za koje su penzionerima umanjene penzije u skladu sa čl. 2. i 3. osporen zakon, nikada neće biti vraćeni.“ U obrazloženju Rešenja Sud se nije izričito izjašnjavao o tome da li je osporenim zakonom uređen način isplate penzija. Ali, Sud je, kao i predlagач Zakona, na više mesta u Rešenju utvrdio da se osporenim zakonom umanjuju penzije. Da bi odgovor na pitanje da li stečene penzije mogu biti umanjene, Sud je morao da se izjasni i o prirodi prava na penziju.“

„Pravo jeste ograničeno zakonom, ali sporno nije to već činjenica da Ustav ne dopušta ograničenje prava. Ali, smanjenje visine stečene penzije nije dozvoljeno Ustavom jer se, prema odredbama čl. 58, st. 3 Ustava, zakonom može ograničiti samo način korišćenja imovine, ali ne i njena visina. Za ovu ustavnu prepreku u ograničenju imovinskih prava morali su znati i zakonodavac i Ustavni sud. Otuda naziv osporenog zakona „način plaćanja penzije“, iako zakon ne uređuje način plaćanja već umanjenje penzija, i pozivanje Ustavnog suda na praksu ESLJP, a ne na odredbu Ustava. Sporno je **„da li osporeni zakon reguliše način isplate penzija, što bi sledilo iz njegovog naziva, ili ograničava obim konkretnih penzija utvrđen pravosnažnim rešenjem nadležnog organa... Zakonodavac ograničenje jednog ličnog imovinskog prava čije mirno uživanje garantuje čl. 58. st 1. Ustava želi da opravda nazivom zakona, a Ustavni**

sud praksom ESLJP. Poverenje u Ustav, kao pretpostavka vladavine prava, u ovom slučaju je izostalo.⁵⁶

U izdvojenom mišljenju sudija dr Bosa Nenadić osporava argumentaciju Ustavnog suda vezanu za test proporcionalnosti u kontekstu ograničenja prava na penziju i naglašava da iz obrazloženja odluke ustavnog suda „sledi da ni za Ustavni sud nije sporno da je kroz 'privremeno umanjnje penzija', došlo do mešanja države u mirno uživanje imovinskog prava, odnosno ograničenja prava na imovinu“ i ukazuje da je to „zahtevalo da se Sud – polazeći od odredbe čl. 58. st. 2. Ustava, istovremeno upita šta je sa pravnim osnovom za povraćaj privremeno neisplaćenog novca, odnosno sa 'naknadom' tog umanjnja, kad se za to steknu realni uslovi“ posebno zato jer je „zakonodavac ostavio nedirnite odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koje se odnose na visinu penzije, i koja je u svakom pojedinačnom slučaju utvrđena pravosnažnim i konačnim rešenjima Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja.“

U obrazloženju odluke navodi se da su „Ustav i njegova rešenja ostala u senci navođenja stavova i prakse Evropskog suda prilikom ocene... da li osporeni Zakon ispunjava kriterijume iz testa proporcionalnosti.“ O tome svedoči i činjenica da se „test proporcionalnosti nije primarno sprovodio i u odnosu na odredbe čl. 20. st. 3. i čl. 58. st. 2. Ustava, koje su... zahtevnije, već u odnosu na čl. 20. st. 1. Ustava, i s prevashodnim pozivom na stavove iskazane u praksi Evropskog suda. To je imalo za posledicu da u obrazloženju Rešenja nema konstatacije, da Ustav, pored onoga što traži Evropska konvencija i standardi izgrađeni u praksi Evropskog suda, zahteva i ispunjenost dodatnih kriterijuma... pre svega **da su pri ograničenju prava zajamčenih Ustavom kao i zakonom, svi državni organi, a naročito sudovi dužni da vode računa ne samo o suštini prava koje se ograničava i važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja**“ već i o tome „da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava... Sud je trebalo da razmotri... koje je to objektivno i razumno opravdanje da se umanjuju penzije, i da zakonodavac ide sa selektivnim merama (u javnom sektoru), sa ciljem 'smanjenja budžetskog deficita i omogućavanja funkcionisanja Republike Srbije', a da u ostvarenju tog opšteg cilja ne uključuje i sve građane, saglasno načelu pravedne srazmernosti, na osnovu kojeg je u uslovima privredne krize i finansijskih problema u zemlji svako dužan solidarno učestvovati u podmirenju javnih troškova srazmerno svojim ekonomskim mogućnostima.“⁵⁷

U izdvojenom mišljenju sudija prof. dr Dragan Stojanović naglašava da Ustavni sud u obrazloženju svoje odluke nije odgovorio na jedno od ključnih pitanja „koje pravno značenje ima ili kakva je pravna priroda zakonske mere umanjnja penzija.“ Kao primere

⁵⁶ Izdvojeno mišljenje sudije Katarine Manojlović Andrić.

⁵⁷ Izdvojeno mišljenje sudije dr Bose Nenadić.

navodi: dažbinu, porez na imovinska prava koja su delom alimentirana iz javnih prihoda, obvezanu državnu pozajmnicu, javni dug, legitimnu meru budžetske ravnoteže *sui generis* prirodnu obligaciju, privremeni zahvat u imovinu, prosto obesvojenje bez naknade u stanju državne nužde, vrstu konfiskacije..., ocenjujući da je ukoliko se „umanjena sredstva računaju kao prihod budžeta, sporna zakonska mera kojom se prinudno zahvata u postojeću imovinu, najbliža posebnom porezu na imovinska prava koji, za razliku od redovnih fiskalnih davanja ima poseban cilj i ograničen period važenja.“ Posebno ukazuje na suštinsku razliku između ograničenja, odstupanja i suspenzije ljudskih prava, uslove pod kojima Ustav dopušta zakonodavnu intervenciju u domenu ljudskih prava, granice u kojima se zakonodavac mora kretati kada reguliše ovu materiju (regulisanje načina ostvarivanja prava bez zadiranja u suštinu prava), uslove pod kojima Ustav dopušta ograničenje ljudskih prava i granice u kojima se to ograničenje mora kretati. Razmatrajući u tom kontekstu zakonsko regulisanje načina ostvarivanja socijalnih prava, prof. Stojanović konstatuje da su „na nivou ustavnog prava socijalna prava obično odobrena institucionalno, što ne znači da ta prava nisu uopšte podobna da budu neposredno primenljivo ustavno pravo, odnosno da ne mogu da uživaju sudsku zaštitu, uključujući i neposrednu ustavnosudsku zaštitu“, te konstatuje da „socijalna prava imaju rang ustavom garantovanih prava, a ne običnih programskih načela, bez obzira što je njihova sadržina relativno neodređenija od sadržine liberalnih prava, gotovo u svemu posredovana zakonom“ i zaključuje da „**povreda zakona kojim se uređuje način ostvarivanja socijalnih prava odobrenih u institucionalnoj formi uvek znači povredu samog Ustavom garantovanog prava.**“⁵⁸

2.2.5. Zaštita dostignutog nivoa prava

Stav Ustavnog suda

Ustavni sud je, oslanjajući se stav u odluci IUz-479/2014. razmatrao suštinu i cilj ustavne garancije zaštite dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava i stao na stanovište da se „pojam tzv. 'stečenih ljudskih i manjinskih prava' odnosi na prava i slobode koje su zajemčene samim Ustavom, a njihov 'dostignuti nivo' na vrstu prava i sloboda koje su zajemčene“ iz čega sledi ocena „da je suština i cilj ustavne garancije o zabrani smanjenja dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava u svojevrsnom samoograničenju ustavotvorca da ni promenama najvišeg pravnog akta ne može biti ukinuto neko pravo ili sloboda koji su prethodno bili zajemčeni“. Prema stavu Suda „to, *a contratio*, znači da se zakonom propisani način ostvarivanja jednog Ustavom zajemčenog ljudskog ili manjinskog prava ili slobode ne može smatrati stečenim pravom, te se zato ni promene u zakonskom uređivanju načina na koji se konkretno ljudsko ili manjinsko pravo (sloboda) ostvaruje ne bi mogle dovesti u ustavnopravnu vezu sa odredbama čl. 20. st. 2.

⁵⁸ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Dragana Stojanovića, Op. cit. str. 37.

Ustava. Sud je ocenio da bi drugačije shvatanje suštine odredbe čl. 20. st 2. Ustava onemogućilo zakonodavca da uređuje društvene odnose u zavisnosti od promena koje u tim odnosima nastaju, odnosno onemogućilo bi ga da ukida do tada postojeće ili uvodi nove zakonske institute saglasno nastalim društvenim odredbama. S obzirom na to da, u konkretnom slučaju, pravo na penziju nije ljudsko pravo zajemčeno Ustavom, te da je ustavotvorac u potpunosti prepustio zakonu uređivanje sadržine i načina ostvarivanja zajemčenog prava na penzijsko osiguranje, to se, po oceni Ustavnog suda, suprotno shvatanjima izraženim u podnetim inicijativama, zakonsko uređivanje pitanja iz oblasti penzijskog osiguranja, pa tako i pitanje visine penzijskog davanja, ne može smatrati stečenim pravom čiji se dostignuti nivo ne može umanjiti u smislu načela ograničenja ljudskih i manjinskih prava iz čl. 20. Ustava.“

Izdvojena mišljenja sudija Ustavnog suda

U kontekstu dopuštenog zakonodavnog zahvatanja u sadržaj ustavom garantovanih prava razmatra se i povreda ustavne zabrane smanjivanja dostignutog nivoa prava i osporava validnost stavova Ustavnog suda iznetih u obrazloženju odluke prema kome se „zakonom propisani način ostvarivanja prava i sloboda ne može smatrati 'stečenim' pravom, te se promene u zakonskom uređivanju ne mogu smatrati kršenjem ovog principa... jer penzija nije ljudsko pravo garantovano Ustavom“. U prilog stanovištu „da sva Ustavom garantovana prava ulaze u dostignuti nivo korpusa ljudskih i manjinskih prava nezavisno od načina njihovog garantovanja, bez obzira da li su odobrena sa rezervom u korist zakonodavca ili ta rezerva eksplicitno nije ustanovljena“, navodi sledeće argumente: prvo, „Ustav ne pravi nikakvu razliku formalne prirode između prava koja zahtevaju ili ne zahtevaju zakonsko konkretizovanje, odnosno uređivanje načina ostvarivanja“; drugo, „vezanost budućeg ustavotvorca za dostignuti nivo ljudskih prava ima samo moralno-političko, ali ne i pravno dejstvo“ i naglašava da je „ustavni kontinuitet ovde svakako poželjan, ali formalno nije obavezan“; treće i najvažnije u kontekstu predmeta ustavnog spora jeste da je „ustavna garancija dostignutog nivoa ljudskih prava, u prvom redu upućena, ipak svagdašnjem zakonodavcu kome je prethodno dozvoljeno da pod određenim pretpostavkama ograniči ljudska prava“... i koja „eksplicitno uskraćuje zakonodavcu takve intervencije u ljudska prava kojima se, bilo tobožnjim uređivanjem načina ostvarivanja, bilo 'pravim' propisivanjem ograničenja, umanjuje ili oštećuje sadržina ljudskih prava sve do njihovog supstancijalnog gubitka.“ Otuda sledi zaključak da je „zakonodavcu zabranjeno da poništava ili umanjuje onaj nivo ljudskih prava koji je Ustavom proklamovan. To znači da „**princip dostignutog nivoa ili Ustavom garantovanog stanja ljudskih prava uvek treba posmatrati u kontekstu kako zakonskog uređivanja načina ostvarivanja ljudskih prava, što uostalom potvrđuje sistematsko mesto ovog principa u ustavnom tekstu**“ jer ukoliko promene u načinu

uređivanja ljudskih prava „vredaju ili umanjuju suštinu zajemčenog prava, mogu sa ovom garancijom biti u sukobu.“⁵⁹

ZAKLJUČAK

1. Analiza stavova Ustavnog suda iznetih u obrazloženju Rešenja kojim su odbačene inicijative kojima se zahtevala normativna kontrola Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija i stavova iznetih u izdvojenim mišljenjima sudija Ustavnog suda ukazuje da se **stavovi izneti u obrazloženju odluke Ustavnog suda i stavovi izneti u izdvojenim mišljenjima sudija razlikuju u svim pitanjima koja su bila predmet osporavanja od strane podnosilaca inicijativa.**

2. U izdvojenim mišljenjima sudije kritikuju **postupak po kome je sud odlučivao**, a naročito: odsustvo javne rasprave; činjenica da nije održana konsultativna sednica uprkos tome što su postojala brojna sporna ustavnopravna pitanja relevantna za odlučivanje Ustavnog suda ne samo u ovom predmetu; to što donosioci osporenog zakona ni na koji način nisu bili uključeni u postupak odlučivanja iako postoje procesne mogućnosti da se to učini; stručna javnost nije pozvana da iznese svoje mišljenje o spornim ustavnopravnim pitanjima i dr.

3. Sudije koje su izdvojile mišljenja saglasne su u oceni najvažnijih i spornih ustavnopravnih pitanja vezanih za normativnu kontrolu osporenog zakona. To se posebno odnosi na:

– *važenje zakona* koji, za razliku od stava Ustavnog suda, prema mišljenju sudija, osporeni zakon nema privremeno dejstvo;

– *sadržaj prava na penziju* – sudije koje su izdvojile svoje mišljenje u ovom predmetu to pravo smatraju imovinskim pravom, za razliku od stava Ustavnog suda, koji to pravo smatra socijalnim pravom;

– *status prava na penziju* u ustavnom sistemu je pravo koje garantuje Ustav po stavovima iznetim u izdvojenim mišljenjima sudija Ustavnog suda, za razliku od stava Ustavnog suda prema kome to pravo nema status ustavnog prava već status zakonskog prava;

– *svojstva i pravnu prirodu prava na penziju* kao stečeno imovinsko pravo koje garantuje Ustav, prema stavovima iznetim u izdvojenim mišljenjima sudija, za razliku od stava Ustavnog suda prema kome je penzija socijalno davanje, da pravo na penziju ne garantuje Ustav već zakon, pa se ne može smatrati stečenim pravom i nije stečeno pravo;

– *ograničenje prava – mogućnosti, sadržaj i obim ograničenja* prava na penziju prema stanovištu Ustavnog suda su zakonita (reguliše ih osporeni zakon), cilj ograničenja

⁵⁹ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Dragana Stojanovića. Op. cit. str. 37 i 38.

je legitiman (ušteda finansijskih sredstava i doprinos makroekonomskoj stabilnosti u vreme ekonomske krize), a mere su proporcionalne. U izdvojenim mišljenjima sudije Ustavnog suda smatraju da zakonodavac nije poštovao Ustavom propisane uslove koji dopuštaju ograničenje ljudskih prava, da je izašao iz granica u kojima Ustav dopušta zakonodavnu intervenciju u domenu ljudskih prava, a kako socijalna prava imaju rang ustavom garantovanih prava, povreda zakona kojim se uređuje način ostvarivanja ovih prava ujedno je i povreda Ustavom garantovanog prava. Cilj preduzetih mera nije legitiman jer se penzioneri ne mogu kazniti smanjenjem penzija zbog nedostatka sredstava u Fondu i budžetu, koje nisu skrivili;

– *test proporcionalnosti* koji, kako se u izdvojenim mišljenjima sudija naglašava, nije sproveden pozivom na Ustav koji propisuje jasne i strožije kriterijume za ocenu srazmernosti primenjene mere, za razliku od Ustavnog suda, koji oslonac za test proporcionalnosti nalazi u praksi Evropskog suda za ljudska prava, prenebregavajući Ustav;

– *zaštitu dostignutog nivoa prava koju Ustav garantuje*, a koja se prema mišljenjima sudija proteže i na pravo na penziju, posebno ukoliko promene u načinu uređivanja ljudskih prava povređuju ili umanjuju suštinu zajemčenog prava, za razliku od stava Ustavnog suda prema kome se pravo koje ima status zakonskog prava ne može smatrati stečenim pravom, pa se promene u zakonskom uređivanju načina ostvarivanja tog prava ne bi mogle dovesti u ustavnopravnu vezu sa odredbom o zaštiti dostignutog nivoa prava.

4. U izdvojenim mišljenjima izneto je i **nekoliko opštih ocena o odluci Ustavnog suda** o kojima postoji saglasnost među sudijama koji su izdvojili mišljenje. Na primer, visok stepen podudarnosti između sadržaja obrazloženja Predloga Zakona i obrazloženja sadržanih u obrazloženju odluke Ustavnog suda; obrazloženje je više imalo za cilj opravdanje zakonske mere nego što je odgovorilo zahtevima pravne države, socijalne pravičnosti, razvijanju objektivnog ustavnog prava i zaštiti ljudskih prava od ekscenog zakonodavstva; Ustavni sud se više bavio pitanjem celishodnosti donošenja osporenog zakona nego odgovorom na pitanje da li je on u skladu sa Ustavom; Ustavni sud se primarno nije bavio ustavnošću Zakona već prevashodno analizom podnetih inicijativa i traženjem odgovora na navode inicijatora; odluka Ustavnog suda nije pružila delotvornu zaštitu pravima stečenim radom, koja garantuje Ustav nego je dala gotovo blanko podršku izvršnoj vlasti, koja je dobila maltene „dozvolu“ pravosuđa neograničenog ustavnog zahvata u osnovna ljudska prava; odluka Ustavnog suda zasnovana je na pogrešnom tumačenju Ustava; ovakvim odnosom prema inicijativama i stotinama hiljada građana koji su mu se obratili, Ustavni sud se, ne po prvi put, opredelio za lojalnost donosiocu osporenog Zakona a ne samom Ustavu kao merilu svoga presuđenja.

5. Još nešto je specifično u ovom predmetu. U izdvojenim mišljenjima sudija⁶⁰ otvoreno je i pitanje **moгуćnosti za ponovno pokretanje postupka normativne kontrole Zakona o uređivanju načina isplate penzija** što je ujedno, kako je kasniji sled događaja pokazao, bila i svojevrsna najava inicijative za ponovno odlučivanje o ustavnosti ovog zakona, čiji su podnosioci bile upravo sudije Ustavnog suda koje su svoje mišljenje izdvojile i najavile moguću ponovno pokretanje inicijative, što su i učinili 2018. godine, ovoga puta u ulozi građana ali i vrsnih stručnjaka u oblasti ustavnog prava. Odbacivanjem inicijativa ovaj spor „nije dobio svoj konačni ishod i odluku koja bi značila meritorno presuđenje“, pa je stoga „osporavanje ovoga Zakona moguće i nadalje, sa ishodom koji se, formalnoppravno ne bi smeo smatrati izvesnim, jer se Sud u ovom svom postupanju bavio ocenom navoda u podnetim inicijativama.“ Međutim, u izdvojenom mišljenju sudija⁶¹ navodi se da „ponavljanju postupka nema mesta samo u slučaju kada Ustavni sud donese utvrđujuću odluku, jer su odluke ustavnih sudova konačne, protiv njih se ne može izjaviti nikakav pravni lek i tako donete odluke smatraju se presuđenom stvari (*res iudicata*)“ i konstatuje da „prilika jeste propuštena, ali nije u potpunosti iscrpljena, jer važnost pitanja može... proizvesti nova zalaganja koja bi možda Sud ubedila da se ovo pitanje mora otvoriti, sprovesti postupak u svim Ustavom i zakonom mogućim segmentima i meritorno odlučiti.“ Pored toga, zbog specifične prirode osporenog zakona, „samim protekom vremena Zakona argumentaciona snaga već iznetih navoda, pre svega tvrdnja da zakonska mera nije privremena nego trajna, njih transformiše u nove razloge i nove dokaze o kojima Ustavni sud mora iznova da odlučuje. Privremeno rešenje se može tolerisati samo do razumne granice, jer preterano dugo trajanje privremenog zakonskog rešenja postaje značajnim protekom vremena trajno rešenje.“⁶²

EPILOG

Inicijative za ocenu ustavnosti ponovljene su još jednom 2018. i 2019. godine. U toku 2018. godine podneto je ukupno 59 inicijativa za ocenu ustavnosti **Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, a još jedna inicijativa podneta je 2019. godine.** U avgustu 2018. godine **predlog za ocenu ustavnosti ovog zakona Ustavnom sudu uputili su narodni poslanici koristeći svoje kolektivno pravo da pokrenu postupak pred Ustavnim sudom.**⁶³

⁶⁰ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Dragana Stojanovića i sudije prof. dr Olivera Vučić.

⁶¹ Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Olivera Vučić.

⁶² Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr Dragana Stojanovića.

⁶³ Izvor: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/060319/060319-vest3.html> i <http://www.appvs.rs/index.php/en/16-vesti/1201-ocenu-ustavnosti-zakona-o-smnjenju-penzija-akt-poslanika-narodne-skupstine-srbije> Pristupljeno 1. IV 2019.

Jedna od inicijativa specifična je po tome što su podnosioci inicijative dvoje sudija kojima je prestao mandat u Ustavnom sudu, oboje su uz to i redovni profesori ustavnog prava, a inicijativa za ponovnu ocenu ustavnosti ovog Zakona oslanja se na praksu Ustavnog suda koja se odnosi na mogućnost ponovog razmatranja istog pitanja ukoliko o tom pitanju Ustavni sud nije meritorno odlučivao, što je u inicijativi posebno obrazloženo. Podnosioci ove inicijative predložili su da „Ustavni sud nakon sprovedenog postupka ocene ustavnosti Zakona koji se osporava, donese odluku kojom će utvrditi da Zakon nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije“ kao i da, ukoliko utvrdi nesaglasnost Zakona sa Ustavom, Ustavni sud, radi otklanjanja posledica nastalih primenom ovog zakona, svojom odlukom, u skladu sa odredbama čl. 62 i čl. 104, st. 2 Zakona o Ustavnom sudu, odredi način otklanjanja tih posledica, odnosno način njenog izvršenja. Inicijativa je podneta 2018. godine, pre prestanka važenja Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija.

U argumentaciji podnosioci inicijative navode da je nesporno da „načelo *res iudicata* u postupku normativne kontrole ima svoj domašaj samo u odnosu na argumente koje je Sud već razmatrao, odnosno samo na one razloge osporavanja koje je Sud, postupajući po ranije podnetim inicijativama, eksplicitno ocenjivao. Jedino bi se, pod uslovom postojanja potpunog identiteta osporenih normi i njihovih adresata i iz potpuno istovetnih ustavnopravnih razloga kojima se pobija ustavnost odnosnih zakonskih normi, načelo *presuđene stvari* pokazalo kao nepremostiva prepreka za ponavljanje zahteva za ustavnosudsko ispitivanje zakona... Stavovi koji se poštuju prilikom ustavnosudskog postupanja i delovanja, kazuju da se istim razlozima pobijanja ne može više napadati zakon koji je već bio predmet ustavnosudske kontrole. Ali, takođe, da se *a contrario*, zakon može pobijati drugim, novim ustavnopravnim razlozima koji bi bili sadržani u kasnije podnetim zahtevima za ispitivanje ustavnosti osporenih akata čija je ocena vršena.“⁶⁴ Naglašava se da se „ponovno ocenjivanje ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija, može zahtevati ako postoji jedna od dve relevantne procesne pretpostavke: prvo, ako se u inicijativi ili predlogu navode ustavnopravni razlozi za osporavanje zakona o čijoj prihvatljivosti se Ustavni sud nije uopšte izjašnjavao ili je to učinio samo delimično, i drugo, ako bi, zbog same priroda zakona (privremenost, temporalnost), bilo razumno očekivati da ponovno odlučivanje o njegovoj ustavnosti, odnosno vremenskoj dimenziji važenja činjenično može da dovede do drugačijeg, objektivno tačnog ustavnopravnog rezultata Dovoljan protok perioda važenja zakona, ako se ova okolnost slučaja opravdano smatra odlučujućom za ostvarivanje njegovog glavnog cilja (konsolidacija javnih finansija), bio bi sam po sebi i dovoljan razlog za ispitivanje da

⁶⁴ Rešenje Ustavnog suda broj IU-140/2007 od 26. novembra 2009. godine. Pregled rada Ustavnog suda za 2010. godinu.

li je prestala potreba za ograničenjima Ustavom garantovanih prava koja su ovim zakonom privremeno ustanovljena, tj. da li je nameravani cilj zakona u svemu ostvaren.⁶⁵

Postupajući po ovim inicijativama kao i po predlogu za ocenu ustavnosti **Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, koji su podneli narodni poslanici kao ovlašćeni predlagači**, Ustavni sud je objedinio sve u jednom predmetu radi vođenja jedinstvenog postupka i 25. aprila 2019. godine doneo rešenje o obustavi postupka pozivom na to da je osporeni Zakon prestao da važi.⁶⁶

I ovoga puta Ustavni sud je izbegao da pristupi oceni ustavnosti osporenog Zakona, uprkos tome što je u tom slučaju, pored inicijativa u kojima se zahtevala normativna kontrola zakona, postajao i predlog za ocenu ustavnosti podnet od strane grupe narodnih poslanika koja ima status ovlašćenog predlagača za pokretanje postupka ocene ustavnosti. Ustavni sud je imao mogućnost da ocenjuje ustavnost i zakona koji je prestao da važi čak i kada je postupak za ocenu ustavnosti zakona pokrenut po prestanku važenja zakona, ukoliko je postupak pokrenut od strane ovlašćenog predlagača u roku od šest meseci od prestanka važenja zakona,⁶⁷ ali ovu mogućnost nije koristio.

Ustavni sud nikada nije pristupio meritornom odlučivanju o ustavnosti **Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija čija rešenja su pogodila veliki broj građana, niti je meritorno odlučivao o ustavnim žalbama čiji podnosioci su zahtevali zaštitu svog Ustavom garantovanog prava na penziju.**

Naprotiv, Ustavni sud nije zaštitio prava velikog broja građana, jer o ustavnim žalbama nije odlučivao ili su one odbačene zaključkom.

Ustavni sud u ovom slučaju nije bio ni „čuvar Ustava“, jer se nikada, u proteklih pet godina koliko je ovaj predmet bio u radu u Ustavnom sudu, nije upustio u meritorno odlučivanje o ustavnosti ovog Zakona. Inicijative kao i predlog za ocenu ustavnosti je odbacio, a predmet zaključio rešenjem o obustavi postupka pozivom na to da je Zakon prestao da važi iako je postojala Ustavom propisana mogućnost da se pristupi oceni ustavnosti zakona koji je prestao da važi, posebno što su posledice primene ovog Zakona imala pogađale veliki broj građana.

⁶⁵ Inicijativa je u celini publikovana. Videti Stojanović, D. Op. cit. str. 378 do 384.

⁶⁶ Rešenje pod brojem IV3-351/2018.

⁶⁷ Član 168, st. 5 Ustava Republike Srbije.

Slobodan Beljanski

SPORNE ODLUKE I IZDVOJENA MIŠLJENJA U PRAKSI USTAVNOG SUDA SRBIJE (2009–2019)

1. Uvod

Svaka pravnosnažna sudska odluka nosi agens nedovršenosti - stvarni ili potencijalni raskorak između važenja i valjanosti, između opšte pravne priznatosti i podeljenosti u okviru sopstvene etiološke strukture. Drugim rečima, pravna snaga sudske odluke ne čini zanemarivim eventualne teškoće u procesu njenog donošenja, niti dovodi u pitanje mogućnost njenog diskurzivnog ili teorijskog osporavanja. Izuzetak nisu ni odluke Ustavnog suda. Naprotiv, konačnost takvih odluka *ipso iure*, posebno uređen sistem konfrontacija u fazi nastanka i česta stručna polemika nakon objavljivanja čine istu pojavu još izrazitijom.

Predmet našeg interesovanja su sporne odluke Ustavnog suda Republike Srbije (dalje: US ili Sud) i reagovanja na njih u periodu od 2009. do 2019. godine. Spornim smatramo odluke koje su donete uz unutrašnja suprotstavljanja izražena u izdvojenim mišljenjima, i spoljašnja suprotstavljanja koja su, nezavisno od toga da li je izdvojenih mišljenja bilo ili ih nije bilo, izražena u stručnoj kritici izvan Suda.

Istraživanje je prevashodno posvećeno normativnoj kontroli, ali su obrađeni i podaci i iz drugih ustavnosudskih nadležnosti koje su u vezi sa osnovnom temom. Zbog značaja i aktuelnosti, razmatran je slučaj proglašenja vanrednog stanja, o kome je US rešavao nakon posmatranog perioda, 2020. godine.

U opštem delu obrađene su normativne osnove i karakteristike izdvojenih mišljenja, sa prikazom njihove strukture i kratkim pregledom teorijskih kontroverzi koje ih prate. U posebnom delu analizirane su pojedine sporne odluke povodom kojih je bilo nesaglasnih i saglasnih izdvojenih mišljenja ili su takva mišljenja izostala uprkos tome što su postojali brojni razlozi da uslede.

Kao izvori građe poslužili su delovi stručnih radova pomenutih u tekstu i materijal koji je US objavljivao u Službenom glasniku Republike Srbije, biltenima, pregledima rada, posebnim zbornicima i bazi sudske prakse ili je pribavljen na drugi način.

Određene teškoće u klasifikaciji i oceni prikupljenih podataka pričinjavala je neujednačenost sistematike i sadržaja evidencija i bilansa delovanja US. Zaključno sa 2010. godinom, u pregledima rada su navođene pravne oblasti u kojima je sprovedena normativna kontrola, sa punim nazivima zakona i podzakonskih akata, opisom normi za

koje je utvrđeno da su suprotne Ustavu ili zakonu i imenovanjem slučajeva u kojima inicijativa ili zahtev nisu prihvaćeni. U Pregledu rada u 2011. godini ovo poslednje se izostavlja, a u Pregledu rada u 2012. godini navode se samo nazivi opštih akata čije su norme predmet kontrole, bez upuštanja u njihov sadržaj. Počev od Pregleda rada u 2013. godini imenuju se zakoni, dok se za podzakonske akte, izuzev kada je predmet ocene bio Statut AP Vojvodine, naziv ne navodi. Posledica orijentacije na predstavljanje statističkih pokazatelja pomoću tabela (od 2010. godine) i grafikona (od 2012. godine) i napuštanja ranije prakse da se daju iscrpnije informacije o sadržini predmeta, bili su sve sumarniji narativni delovi. Tako su se, u odnosu na 2009. godinu u kojoj je Pregled rada imao 76 stranica, ili 2010. godinu kada su dodate tabele, a Pregled rada je imao 61 stranicu, od 2012. godine, kada su priključeni i grafikoni, pregledi rada u deskriptivnom delu sveli na dvadesetak stranica, da bi poslednji Pregled rada u 2019. godini imao svega 14 stranica teksta.

Pritom se pojedini stavovi iz godine u godinu ponavljaju. Jedan od takvih je izrazito negativan odnos Suda prema pravu svakog državljanina Republike Srbije i svakog pravnog lica sa sedištem na njenoj teritoriji da za normativnu kontrolu podnese inicijativu. Kritika takvog rešenja nije usmerena samo prema aktivno legitimisanim subjektima, već i prema predmetu provere. Ustavni sud primećuje da su njegove brojne nadležnosti premašile domen rada većine evropskih ustavnih sudova, da je dostupnost svim fizičkim i pravnim licima, bez ikakvog ograničenja ili uslova za dokazivanje pravnog interesa, postavljena izuzetno široko, da je to prouzrokovalo podnošenje velikog broja zahteva i da je Sud preopterećen angažovanjem u rešavanju najrazličitijih ustavnosudskih sporova.¹ Sud je, takođe, skretao pažnju na porast broja očigledno neosnovanih inicijativa i podnesaka koji ne ispunjavaju osnovne procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje, ali i na porast broja predmeta sa sve složenijim ustavnopravnim pitanjima koja nameću višefazno postupanje i dodatno vreme, zbog potrebe da se razmotre ne samo u odnosu na Ustav nego i u odnosu na potvrđene međunarodne ugovore.² U Pregledu rada u 2018. godini naprosto se apeluje na sve koji se obraćaju US, ili imaju nameru da to učine, da „uvaže objektivno stanje i realne mogućnosti Suda“.³ Najzad, u Pregledu rada u

¹ Pregled rada u 2014. godini, str. 3; Pregled rada u 2015. godini, str. 1–3; Pregled rada u 2016. godini, str. 2. Ustavni sud istrajno podvlači neprihvatljivost regulative kojom je omogućeno da se inicijativa podnosi „bez bilo kakvog ograničenja ili uslova“ i da normativna kontrola bude dopuštena protiv svakog zakona i bilo kog opšteg pravnog akta, uključujući i opšte pravne akte privrednih društava, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i drugih, uz napomenu da je to neuobičajeno za uporednu praksu.

² Pregled rada u 2017. godini, str. 2, 6.

³ Pregled rada u 2018. godini, str. 15. Ističe se da specifičnost ustavnosudskog postupka, koji, zbog toga što se svaka njegova odluka ne odnosi samo na konkretni slučaj nego ima i posledice opšteg karaktera, iziskuje detaljnu analizu, raspravu i primenu stavova međunarodnih institucija, a pre svega Evropskog suda za ljudska prava.

2019. godini US sve veći broj neurednih ustavnih žalbi pripisuje tome što, za razliku od postupaka pred sudovima opšte nadležnosti, u kojima se vanredni pravni lekovi mogu izjaviti isključivo putem punomoćnika iz reda advokata, obaveza stručnog zastupanja pred US nije propisana.⁴

Iako US, kao što čini u Pregledu rada u 2015. godini, ume da naglasi da su postignuti rezultati „pre svega proizašli iz stručnosti, visokog profesionalizma i izuzetnog angažovanja“ njegovih sudija,⁵ nije poznat razlog zbog koga u pregledima nedostaje deo koji bi bio posvećen izdvojenim mišljenjima, premda su i ona, ili je bar pretpostavka da jesu, dokaz visokog profesionalizma. Takve i slične teškoće, uz obimnost, složenost, rasutost i nejednaku dostupnost materijala, mogle su dovesti do eventualnih manjih grešaka u prikazanoj statistici.

2. Pravni osnov za izdvajanje mišljenja

Odredbom čl. 60. Poslovnika o radu US propisano je da pravo na izdvojeno mišljenje pripada sudiji koji se protivi izreci, delu izreke ili obrazloženju odluke i može biti nesaglasno sa donetom odlukom ili saglasno sa donetom odlukom ali ne i sa celinom ili pojedinim delovima njenog obrazloženja.⁶ Moguća su, naravno, i izdvojena mišljenja u kojima se doneta odluka ne dovodi u pitanje, ali se ukazuje na njenu nepotpunost, bilo u izreci, bilo u obrazloženju.

Neobično je da je tako važan pravni institut, umesto da nađe mesto u zakonu, prepušten poslovničkoj materiji. Budući da se omogućavanjem izdvojenog mišljenja konstituiše jedno pravo, da od dostavljanja njegovog pismenog obrazloženja zavisi otpremanje odluke na objavljivanje, da se ono objavljuje uz odluku u *Službenom glasniku RS* i Biltenu odluka Suda i da je, čak i kada je naknadno dostavljeno, sastavni deo ustavnosudskog predmeta, sve govori u prilog zaključku da je izdvojeno mišljenje deo postupka pred US i da je, u skladu sa odredbom čl. 175. st. 3. Ustava, trebalo da bude regulisano Zakonom o Ustavnom sudu (ZUS). Poslovnik o radu US donosi se većinom glasova svih sudija. Sadašnje rešenje, dakle, omogućuje svakom sazivu Suda da pravo na izdvojeno mišljenje sâm modifikuje ili jednostavno ukine.

Normativna raspodela u okviru hijerarhije pravnih akata u Srbiji nije saglasna sa pravnim standardom najviših evropskih dokumenata koje se Srbija ratifikovala. Pravo na izdvojeno mišljenje u Evropskom sudu za ljudska prava zagantovano je Konvencijom

⁴ Pregled rada u 2019. godini, str. 14. Zanimljivo je da je jedno od ponavljanih mesta u nekoliko pregleda rada bio zaključak da je nesolidnost rada advokata u postupcima pred US u toj meri uzela maha da bi se tom pojavom morale pozabaviti i advokatske komore.

⁵ Pregled rada u 2015. godini, str. 23. Slično u Pregledu rada u 2014. godini, str. 27.

⁶ Službeni glasnik RS br. 103/13.

za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EK), a Poslovníkom tog suda je samo razrađeno.⁷ Slično je i sa Evropskom komisijom za ljudska prava koja takođe ima svoj Poslovník, ali je ipak u čl. 31. EK propisano da će, ako razmatranje predstavke nije završeno prijateljskim poravnanjem, odbacivanjem ili brisanjem, u skladu sa čl. 28. st. 2, čl. 29. ili čl. 30. EK, Komisija svoj izveštaj dostaviti Komitetu ministara i neposredno zainteresovanim državama, sa mišljenjem o tome da li utvrđene činjenice ukazuju na to da je određena država prekršila svoje obaveze prema EK, uz mogućnost da izloži i pojedinačna mišljenja članova Komisije.

3. Teorijske postavke

Gotovo nepodeljeno je shvatanje da se institutom izdvojenog mišljenja afirmiše samostalnost i nezavisnost suda i sudija, ali relativizuje ispravnost donete odluke. Te dve ocene, međutim, ne uklapaju se u istu pojavu: da nezavisnost ide nauštrb ispravnosti, tada bi u virtuelnoj progresiji apsolutna nezavisnost dovela do apsolutne neispravnosti. Pred nama su opoziti od kojih oba imaju slabosti, a ocena o relativizovanju ispravnosti jednostavno je pogrešna. O tome će nešto više reći biti u narednim redovima.

Prema klasifikaciji koja se smatra dovoljno upotpunjenom, izdvojena mišljenja doprinose: jednakosti ličnih stavova sudija; pouzdanju u nezavisno, odgovorno, promišljeno i svestrano razmatranje problema; spajanju slobode izražavanja sa ličnom savešću sudije; boljem razumevanju složenih pravnih pitanja; otkrivanju nedostataka pravne regulative sa perspektivom njihovog otklanjanja. Nasuprot tome, u negativne efekte ubrajaju se: podiranje većinskog stava; narušavanje poverenje u donetu odluku i pravni sistem; neznatna delotvornost; prilika da se koristi kao sredstvo za ličnu afirmaciju.⁸ Neki autori pozitivnoj strani dodaju jačanje ličnog integriteta sudija, poboljšanje kvaliteta sudskih odluka i uticaj na transparentnost sudskog postupka,⁹ a nepoželjnoj – slabljenje autoriteta suda i narušavanje tajnosti većanja i glasanja. Posebno se ističe da izdvojena mišljenja razvijaju svest sudija da valjanost svake njihove odluke može biti dovedena u pitanje ozbiljnim pravnim argumentima koji će biti objavljeni, pa stoga, osim što prikazuju Ustavni sud kao autonomnu instituciju otpornu na spoljašnje

⁷ U čl. 51. st. 2. Konvencije propisano je da svaki sudija ima pravo da iznese izdvojeno mišljenje, a u čl. 88. Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava detaljnije je uređeno da se izdvojeno mišljenje odnosi na obrazložene odluke i savetodavna mišljenja, da može biti saglasno i nesaglasno i da je umesto njega moguće dati samo izjavu o neslaganju.

⁸ Alder, J., Dissents in Courts of Last Resort: Tragic Choices?, Oxford Journal of Legal Studies, 2/2000, str. 245; Antić, T., Izdvojeno mišljenje u sudskim postupcima i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci br. 2/2016, str. 857–858; Jović, B., Institut izdvojenog mišljenja u praksi prvog 'novog' saziva Ustavnog suda Srbije, Pravni život, Beograd, br. 12/2017, tom IV, str. 699–718.

⁹ Antić, T., *op.cit.*, str. 871.

uticaje, podstiču brižljivost, predstavljaju branu pred površnim ocenama i doprinose kvalitetu i sveobuhvatnosti odlučivanja.¹⁰ Ukazivano je i na moralnu komponentu¹¹ i na ulogu u suzbijanju sudijske zablude.¹² Opravdano se pominje da je pravo na izdvojeno mišljenje, kojim se sudiji omogućuje da u svakom konkretnom slučaju prosuđuje i odlučuje samostalno i da svoje shvatanje učini dostupnim kritičkoj oceni javnosti, jedno od snažnijih jemstava individualne nezavisnosti sudija.¹³

Primedba u kojoj se korišćenje tog instituta pripisuje nastojanju sudije da se istakne u vezi je sa pitanjem da li izdvajanje mišljenja uvek odražava stvarno uverenje sudije. Malo je verovatno da bi sudija, radi ličnog prestiža, pristao da kompromituje svoje stručne poglede i zalaže se za stanoviše čije je neosnovanosti ili nepouzdanosti svestan. Uostalom, kakvom bi prestižu vodio stav koji je u kolegijumu nadglasan? I kakva bi potreba za ličnom afirmacijom mogla opterećivati nekoga ko je dostigao sam vrh u hijerarhiji pravničkih činova?

Ipak, ne može se isključiti mogućnost da je podsticaj za izdvajanje mišljenja, iako nema takmičarske motive, potekao iz pobuda vanpravne prirode. U najgorem slučaju, bio bi to politički oportunist koji navodi sudiju da, zbog saopštenih ili pretpostavljenih očekivanja onih kojima duguje lojalnost, izađe iz anonimnosti i od odluke se distancira. Takvo opredeljenje nije dokaz nezavisnosti već, naprotiv, immanentne podložnosti pritiscima. Kalkulisanje, kao posledica žive unutrašnje borbe između sveta prava i mnoštva životnih okolnosti različitog porekla, gotovo je neizbežno. Rezultat te borbe ostaće tajna za javnost, a možda i za samog domaćina poprišta, često nespregnog da pred sopstvenom savešću položi račune.

Primeri iz prakse US idu u prilog zaključku da se mišljenje retko kad izdvaja iz takvih razloga, za razliku od priklanjanja većini, koja se, po inerciji statusnog pragmatizma, drži manje riskantnog puta. Ne smemo zaboraviti da je institut koji razmatramo, načelno, samo jedna od mogućih manifestacija nezavisnosti, a ne i njena potvrda. Od prirode slučaja i sadržaja neslaganja zavisi da li će manifestacija biti ujedno i potvrda. Izvor negativnog uticaja na nezavisnost i dalje se krije u činjenici da dve trećine sastava US predlažu i biraju ili imenuju politički organi, po merilima koja su, u našim prilikama, prevashodno politička.

¹⁰ Stojanović, D. M., *Ustavno sudstvo – Ustavni sud Republike Srbije*, SVEN, Niš 2017, str. 121–122.

¹¹ Radulović, J., *Sinteza procesnih stilova adversijalnog i mešovitog krivičnog procesnog prava na primeru Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju* (deo 2). Pravni zapisi br. 2/2014, str. 622.

¹² Simić Jekić, Z., *Odvojeno mišljenje sudije u krivičnom postupku*, Pravni fakultet u Beogradu – Centar za publikacije, Beograd 1983, str. 126.

¹³ Nenadić, B., *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova*, Službeni glasnik, Beograd 2012, str. 174–175.

Prema nekim shvatanjima institut izdvojenog mišljenja trebalo bi koristiti ograničeno, po pravilu samo u predmetima koji su zbog svog značaja toga vredni¹⁴ jer bi, za razliku od opšteg konsenzusa, kao idealne ali i malo verovatne mogućnosti, prečesto izdvajanje mišljenja, pogotovo od istih sudija, nagoveštavalo da u sudu vladaju oštra podeljenost, politizacija i pristrasnost¹⁵ Nasuprot tome, sudija Evropskog suda Pinto de Albuquerque zalaže se za reafirmisanje prava sudija da pišu izdvojena mišljenja, uz konstataciju da su izdvojena mišljenja značajno, ali još uvek potcenjeno sredstvo u garantovanju transparentnosti rada suda i promovisanju razvoja njegove prakse. Pritom ističe da se članom 45. Konvencije ne sprečava identifikovanje većine i manjine u donetim odlukama jer je ponekad frustrirajuće kada sudija koji je u manjini nema mogućnost da se distancira od većine, naročito u predmetima po predstavkama koje potiču iz njegove zemlje.¹⁶ Iako je zalaganje tog sudije u osnovi opravdano, njegovi motivi potvrđuju negativnu stranu izdvajanja mišljenja kao sredstva za pomenuto iskazivanje lojalnosti, a ne pravne nepristrasnosti.

Sugerisanje restriktivnog pristupa samo je delimično prihvatljivo. Sudija ima pravo na izdvojeno mišljenje pod uslovom da ga zasniva na argumentima koje je izneo u toku većanja o predloženoj odluci. Mada je reč samo o pravu a ne i o dužnosti, protivljenje izreci ili delu izreke trebalo bi, po pravilu, da profesionalno doslednog sudiju navede na izdvajanje mišljenja. Drugačije stvar stoji sa protivljenjem obrazloženju. Tada bi izdvajanje mišljenja imalo smisla samo u slučaju neuspelog pokušaja da se odluka osloni na potpuno drugačije razloge, ako su posredi razlozi koji promovišu pravnu inovaciju i ako je dopuna, prema shvatanju nadglasanog sudije, od presudnog značaja za pravnu osnovanost odluke. U svim drugim slučajevima (razlike u stilu, kompoziciji, leksici, dodatnom potkrepljivanju inače dovoljnih razloga), u kojima predložena intervencija nema odlučujuću ulogu za razumevanje i značenje odluke, izdvajanje mišljenja ne bi bilo celishodno.

S druge strane, uzdržavanje sudije od izdvajanja, samo radi izbegavanja utiska o „oštroj podeljenosti“, stvaralo bi lažnu sliku o koherentnosti, pa bi, umesto da čuva renome Suda, vodilo prikrivanju politizacije i pristrasnosti, koja je možda i dovela do većinskog stava. Tačno je da je „sloboda svakog ustavnog sudije bolja osnova za stvaralački rad suda“, ali je teško složiti se sa ocenom da su „jednoglasno donete odluke

¹⁴ Antić, T., *op. cit.*, str. 871.

¹⁵ Stojanović, D. M., *op. cit.* str. 121.

¹⁶ Evropski sud za ljudska prava, *Garbuz protiv Ukrajine*, 72681/10, od 19. februara 2019. Sudija De Albuquerque izrazio je svoj završni stav na sledeći način: „It is occasionally frustrating that a minority member of the judicial composition does not have the opportunity to dissociate him or herself from the majority, especially in cases which were lodged from his or her own country of origin.“

opravdano najcenjenije“.¹⁷ Neke jednoglasno donete odluke, koje su suprotne stavovima više pravnih eksperata van suda, pogotovo kada se tiču osetljivih političkih pitanja i kada se mogu pripisati povlašćivanju iskazanoj volji izvršne vlasti, nikako neće samo zbog svoje jednoglasnosti poneti epitet „opravdano najcenjenijih“ nego naprotiv, takvih u čiju se autentičnost, bar što se nepristrasnosti i pravne utemeljenosti tiče, opravdano sumnja.

Često se ističe da izdvojeno mišljenje, kako za laičku tako i za stručnu javnost, doprinosi razumevanju i same odluke i njene kritike. Odluka bi, međutim, trebalo da bude razumljiva sama po sebi, dok razumevanje njene kritike iziskuje viši stepen pravne spremnosti. Korist za stručnu javnost je nesumnjiva. Odluke donete uz izdvojeno mišljenje podstiču kompetentnu raspravu i obogaćuju pravnu teoriju.¹⁸ Bezuticajnost izdvojenog mišljenja na konkretan predmet ne remeti uticaj na praksu u mnogim narednim uporedivim slučajevima. Za razliku od uniformnosti koja ponekad pobuđuje sumnju u verodostojnost, u izdvojenim mišljenjima suočavamo se sa realnošću relativnosti prava i potrebom, a ne samo mogućnošću, njegovog boljeg tumačenja ili drugačijeg uređivanja.

Raznovrsnost stručnih interpretacija u obrnutoj je srazmeri sa percepcijom pravne sigurnosti. Ali kad napustimo teren laičkog doživljavanja i priklonimo se teorijskoj jurisprudenciji, moramo priznati da je raznovrsnost u upravnom odnosu sa dinamikom prava i podsticajima da se ono neprekidno proverava i usavršava. Pouzdanje u instituciju koja pravo primenjuje pre se stiče dokazima o njenoj nezavisnosti nego jednoglasnošću u donošenju odluka. Otuda se argument „relativizovane ispravnosti“ ne može upotrebiti protiv nesaglasno donetih odluka. Jednoglasno i nesaglasno donete pravnosnažne ili konačne pravne odluke podjednako su pod znakom „relativizovane ispravnosti“. S jedne strane, one se imaju smatrati „priznatim“ kao rezultat okončanog postupka koji nema dalju instancionu proverljivost. S druge strane, njihova „ispravnost“ ne napušta polje relativnosti, ne samo stoga što dele sudbinu prava već i zato što se, zahvaljujući činjenicama utvrđenim u prethodno okončanom postupku, zasnivaju na tzv. sudskoj, istorijskoj ili relativnoj istini. Ako ne izvire iz neporecivog procesnog formalizma, one ne isključuju potrebu za interpretacijom, često povezanom ne samo sa unutrašnjom semantikom norme već i sa nepreglednim svetom životnih okolnosti.

¹⁷ Ribičič, C., *Človekove pravice in ustavna demokracija – Ustavni sodnik med negativnim i pozitivnim aktivizmom*. Beletrina, Ljubljana 2010, str. 14.

¹⁸ Povodom odluka US i izdvojenih mišljenja u predmetima UŽ-5084/2011, IUz-231/2012, IUz-882/2010 i IUo-360/2009, na primer, objavljeni su radovi Zorane Delibašić o odnosu prava na dom i prava na imovinu (Bilten Apelacionog suda u Beogradu br. 7/2015, str. 42–56), Irene Pejić o ustavnosudskim sporovima o podeli vlasti (NBP Žurnal za kriminalistiku i pravo, Beograd 2013, str. 17–27), Tamaša Korheca (tada još ne kao sudije US) o neteritorijalnoj samoupravi nacionalnih manjina (Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, vol. 63, br. 1/2015, str. 75–96) ili autora ovog rada o političkom tumačenju Ustava u odluci US o Statutu APV (Glasnik Advokatske komore Vojvodine br. 9–10/2014, str. 535–548).

Izdvojeno mišljenje, inače, prihvaćeno je i pred sudom opšte nadležnosti. U krivičnom postupku, na primer, ono je privilegija sudija Vrhovnog kasacionog suda. Među pobornicima se ističe da je potpuna tajnost postupka odlučivanja anahrona jer podrija osnovne principe pravičnog suđenja i ugrožava pravo stranaka da imaju uvid u celovito mišljenje suda.¹⁹

4. Statistički indikatori

U statističke indikatore svrstani su podaci o odnosu između broja predmeta sa izdvojenim mišljenjima i ukupnog broja rešenih predmeta, odnosno samo meritorno rešenih predmeta, raspoređenih prema vrstama postupka i vrstama donetih odluka.

4.1. Osnovni podaci

U poslednjih 11 godina (2009–2019) US je rešio 92.445 predmeta. Od toga je u 81 predmetu bilo 117 izdvojenih mišljenja. Proizlazi da je u svega 0,0876% rešenih predmeta bilo izdvojenih mišljenja i da je ukupan broj izdvojenih mišljenja u odnosu na broj rešenih predmeta bio 0,126%. Praktično, mišljenja su izdvajana tek u jednom na svaki 1.141 slučaj. U apsolutnim brojevima najviše ih je bilo u postupcima ocene ustavnosti i zakonitosti (IU, IUz, IUo), nešto manje u postupcima po ustavnim žalbama (Už), a zanemariv broj u rešavanju sukoba nadležnosti (IIIU), postupcima po žalbama sudija (VIIU) i postupcima za zabranu rada određenih asocijacija (VIIIU).

Ukupan broj predmeta sa izdvojenim mišljenjem prema vrsti postupka

IU, IUo	IUz,	IIIU	VIIU	VIIIU	Už
39		1	3	2	36

Ako uzmemo u obzir strukturu rešenih predmeta, procesnu fazu rešavanja, vrstu donetih odluka i činjenicu da je najveći broj rešen na nemeritoran način i ograničimo se samo na meritorno rešene predmete u oblastima u kojima su izdvajana mišljenja, dolazimo do podatka da su mišljenja izdvajana u 0,457% takvih slučajeva. U posmatranom periodu, naime, meritorno je rešeno 17.686 predmeta u pet oblasti u kojima su mišljenja izdvajana, a to su: saglasnost opštih akata sa Ustavom (IU, IUz, IUo), sukob nadležnosti (IIIU), zabrana verske zajednice, političke stranke, udruženja građana, sindikalne organizacije (VIIU), žalbe na odluke o prestanku funkcije sudije, javnog tužioca i zamenika javnog

¹⁹ Perić, B., *Izdvojeno sudijsko mišljenje u krivičnom postupku – argumenti za novi pristup*, Pravni život br. 10/2009. https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=27796.

tužioca (VIIIU) i ustavne žalbe (Už).²⁰ Mišljenja su izdvajana približno u svakom 218. predmetu u kome je, u ovako redukovanom odabiru, doneta meritorna odluka. U oblasti normativne kontrole, od 529 slučajeva mišljenja su izdvajana u 39 ili 7,37% predmeta (IU – 3, IUz – 26, IUo – 10), što u proseku čini jedan slučaj na svakih 13,56 predmeta.

Posmatrano u relativnim razmerama, predmeta sa izdvojenim mišljenjem u meritorno rešenim slučajevima u dve najzastupljenije vrste postupaka bilo je:

- u postupcima normativne kontrole – 7,372%,
- u postupcima po ustavnim žalbama – 0,224%.

Praktično, izdvajanje mišljenja je oko 33 puta više zastupljeno u meritorno okončanim postupcima normativne kontrole nego u meritorno rešenim ustavnim žalbama.

Broj predmeta sa izdvojenim mišljenjem po godinama

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
.
3	2	8	8	8	6	8	3	8	16	11

Prema vrsti donete odluke, izdvojena mišljenja u predmetima normativne kontrole data su u odnosu na 23 odluke, devet rešenja i sedam zaključaka.

Procentualni udeo izdvojenih mišljenja u pojedinim vrstama postupka, u ukupnom broju predmeta sa izdvojenim mišljenjima je:

- u postupcima normativne kontrole (IU, IUz, IUo) – 48,75%.
- u postupcima po ustavnim žalbama (Už) – 43,75%.
- u postupcima odlučivanja o zabrani rada (VIU) – 3,75%.
- u postupcima po žalbama sudija (VIIIU) – 2,5%,

²⁰ Klasifikacione oznake su: Už – ustavne žalbe, IU – saglasnost opštih akata sa Ustavom, zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima; IUz – saglasnost zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine RS sa Ustavom; IUm – saglasnost potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom; IUo – saglasnost podzakonskih akata sa Ustavom i zakonom; IUa – saglasnost statuta i drugih opštih akata organa autonomne pokrajine sa Ustavom i zakonom; IUl – saglasnost statuta i drugih opštih akata organa jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom; IUp – saglasnost uredbi i drugih podzakonskih akata sa Ustavom i zakonom; IIU – ocena ustavnosti zakona koji nije proglašen; IIIU – rešavanje sukoba nadležnosti; IVU – odlučivanje o postojanju povrede Ustava u obavljanju funkcije predsednika Republike; VU – odlučivanje o izbornim sporovima; VIU – žalbe na odluke u vezi sa potvrđivanjem mandata narodnih poslanika; VIU – zabrana verske zajednice, političke stranke, udruženja građana, sindikalne organizacije; VIIIU – žalbe na odluke o prestanku funkcije sudije, javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, druge odluke VSS i DVT; IXU – žalbe na pojedinačne akte/radnje državnog organa ili organa jedinica lokalne samouprave; XU – druge nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom.

- u postupcima rešavanja sukoba nadležnosti (IIIU) – 1,25%.

Godišnji prosek izdvojenih mišljenja u postupcima po ustavnim žalbama u poslednje tri godine tri puta je veći od godišnjeg proseka u prethodnih šest godina. U periodu 2009–2016. mišljenje je izdvojeno u ukupno osam predmeta, a u periodu 2017–2019. u 28 predmeta.

Situacija je obrnuta u postupcima normativne kontrole, u kojima je u poslednje tri godine mišljenje izdvojeno u sedam predmeta, pa je godišnji prosek bio 2,33, dok je u prethodnih šest godina mišljenje izdvojeno u 32 predmeta, sa godišnjim prosekom od 5,33 predmeta.

Zanimljivo je da je 2018. godine zabeležen naveći skok (oko 300%) predmeta sa izdvojenim mišljenjem. Bilo ih je čak 16, dok je godišnji prosek u prethodnih devet godina iznosio 5,11. Pritom, predmeti su se u najvećem delu odnosili na ustavne žalbe (14), a u manjem delu na normativnu kontrolu (2).

Normativnu kontrolu bi trebalo posmatrati sa aspekta odluka kojima se utvrđuje povreda opšteg akta, odluka kojima se inicijativa ili predlog odbacuje ili odbija i slučajeva kada je, prema shvatanju autora ovog rada i više pravnih eksperata na koje se autor u radu poziva, kontrola bila neophodna, ali je izostala ili je preduzeta sa zakašnjenjem.

Iako je reč o predmetu izvan razmatranog perioda, vredno je pomenuti da u ovu poslednju kategoriju spada i „ćutanje“ US za vreme vanrednog stanja 2020. godine, a kasnije i odbijanje da se upusti u meritorno odlučivanje o inicijativama za osporavanje ustavnosti i zakonitosti odluke kojom je vanredno stanje proglašeno ili da usvoji inicijative za osporavanje podzakonskih akata kojima su, pod okriljem vanrednog stanja, ograničavana ili suspendovana neka od osnovnih ljudskih prava.

Mogu se uočiti dve međusobno neusaglašene tendencije. S jedne strane, US nalazi da je mogućnost podnošenja inicijative za normativnu kontrolu postavljena preširoko, otvoreno preporučujući da se sadašnje rešenje preispita u predstojećim ustavnim promenama.²¹ S druge strane, zahvaljujući upravo takvim inicijativama, bez obzira na činjenicu da je veliki broj njih odbacio, prema podacima do kojih smo došli, Sud je doneo 164 odluke o utvrđivanju neustavnosti ili nezakonitosti osporavanih opštih akata ili njihovih pojedinih normi. U suprotnosti sa navedenim zalaganjem i praksom US je i

²¹ Pregled rada u 2013. godini, str. 5; Pregled rada u 2014. godini, str. 3; Pregled rada u 2015. godini, str. 1–3.

U Pregledu rada u 2013. godini konstatuje se: „Podatak da je čak u 234 predmeta Ustavni sud zaključkom, zbog nedostatka procesnih pretpostavki za vođenje postupka, odbacio podnete inicijative, kao i činjenica da je u savremenim ustavnim sistemima u Evropi, sa retkim izuzecima, napuštena ideja inicijative kao mehanizma delovanja utavnog suda u postupku zaštite ustavnosti i zakonitosti, nameće potrebu da se u budućim ustavnim promenama preispita rešenje prema kome svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti.“

činjenica da je Sud u izuzetno malom broju slučajeva pokretao postupak po sopstvenoj inicijativi²² ili da su postupak pokretali ovlašćeni predlagači.

4.2. Tabela prikazi

U tabelarnim prikazima, razvrstanim prema vrsti postupka, dat je pregled predmeta u kojima je izdvajano mišljenje. Prikazi sadrže oznaku predmeta i vrstu, sadržinu i datum odluke. Izuzev u postupcima normativne kontrole, pregledi sadrže i imena sudija koji su koristili pravo da izdvoje mišljenje. Zbog broja slučajeva, složenosti materije i nastojanja da se rad ne opterećuje pojedinostima koje nisu posebno važne za njegov cilj, ovi poslednji podaci nisu uneti u tabelu posvećenu postupcima normativne kontrole.²³

Pedmeti sa izdvojenim mišljenjem u postupku normativne kontrole (IU, IUz, IUo)

Oznaka predmeta	Predmet osporavanja	Datum odlučivanja
IU-139/2007	Odluka kojom je utvrđeno da odredba čl. 102, st. 4 Statuta Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu od 5. oktobra 2006. godine nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom	9. april 2009.
IU-49/1998	Rešenje kojim je obustavljen postupak za utvrđivanje neustavnosti odredaba čl. 1 do 52, čl. 55 do 68 i čl. 78, st. 1, tač. 1 Zakona o društvenim organizacijama i udruženjima građana	4. jun 2009.
IUz-43/2009	Rešenje o neprihvatanju inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba čl. 99, st. 1, čl. 100 i čl. 101, st. 1. Zakona o sudijama	9. jul 2009.
IU-190/2005	Zaključak o okončanju postupka za ocenu ustavnosti Zakona o radu	3. mart 2011.

²² Jedna od takvih odluka odnosila se na nadležnost US koji je po sopstvenoj inicijativi utvrdio da odredba čl. 89. st. 2. ZUS nije u saglasnosti sa Ustavom jer sa odredbom čl. 171. st. 2. Ustava, ali i sa položajem US određenim u čl. 166. st. 1. Ustava, nije u skladu ma kakvo ograničavanje u pogledu mera ili radnji koje US ima pravo da preduzme radi efektivnog dejstva njegovih odluka i otklanjanja posledica povreda ustavnih prava, pa ne može biti saglasna ni odredba kojom su sudske odluke izuzete od mogućnosti poništavanja. Bez tog ovlašćenja, smatrao je US, ustavnopravna zaštita bila bi iluzorna jer bi, pozivanjem na ustavnu zapovest da je isključena mogućnost vansudskog preispitivanja sudskih odluka, bilo nerazumno ostaviti na snazi pojedinačni akt koji vredi prava garantovana Ustavom (IUz - 97/2012, od 20. decembra 2012, Službeni glasnik RS br. 18/13). U 2013. godini, na primer, Sud je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupke za ocenu ustavnosti Zakona o okupljanju građana (Službeni glasnik RS br. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99, Službeni list SRJ br. 21/01 i Službeni glasnik RS br. 29/01 i 101/05) i odredbe čl. 20ž, st. 1. Zakona o privatizaciji (Službeni glasnik RS br. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – dr. zakon, 30/10 – dr. zakon, 93/12 i 119/12).

²³ Saradnik u pripremi tabelarnih prikaza bio je Veljko Milić, advokat u Novom Sadu.

IUz-3/2011	Rešenje kojim se obustavlja postupak za ocenu ustavnosti odredbe čl. 8 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva	17. mart 2011.
IUz-356/2009	Zaključak o odbacivanju predloga i inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima odredbe čl. 7, st. 2 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije	7. jul 2011.
IUz-357/2009	Odluka kojom se odbijaju predlozi za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba čl. 101, st. 2 i 3 Zakona o sudijama	14. jul 2011.
IUz-44/2009	Rešenje o obustavi postupka za ocenu saglasnosti odredaba čl. 56 Zakona o Visokom savetu sudstva sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.	22. decembar 2011.
IUz-1634/2010	Odluka kojom se utvrđuje da odredba čl. 6, st. 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom	22. decembar 2011.
IUz-564/2011	Odluka kojom se odbija predlog za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredbe čl. 18 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije	18. januar 2012.
IUo-185/2011	Odluka kojom se utvrđuje da odredba čl. 3, st. 1 Pravila za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti, u delu koji glasi: „uz saglasnost ministra pravde“, nije u saglasnosti sa Ustavom	5. april 2012.
IUz-231/2012	Odluka kojom se utvrđuje da nisu u saglasnosti s Ustavom sledeće odredbe čl. 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vladi	3. jul 2012.
IUz-96/2009	Rešenje o odbacivanju inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba čl. 19, čl. 61 do 67 i čl. 69 i 70 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju	13. septembar 2012.
IUo-1228/2010	Odluka kojom se utvrđuje da odredbe čl. 7 Odluke o utvrđivanju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.	20. decembar 2012
IUz-455/2011	Odluka kojom se odbijaju predlozi za utvrđivanje neustavnosti i odbacuje inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom Zakona o crkvama i verskim zajednicama	16. januar 2013.

IUz-2/2010	Odluka kojom se utvrđuje da odredba čl. 55, st. 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku nije bila u saglasnosti sa Ustavom i sa potvrđenim međunarodnim ugovorom	14. mart 2013
IUo-870/2012	Zaključak kojim se zastaje sa postupkom ocene ustavnosti Uredbe o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u katastru zemljišta za Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohija.	18. jun 2013.
IUo-360/2009	Odluka kojom se utvrđuje da nisu u saglasnosti sa Ustavom pojedine odredbe Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine	5. decembar 2013
IUo-756/2012	Zaključak kojim se odbacuje predlog za ocenu ustavnosti pojedinih opštih akata donetih na teritoriji Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija	19. decembar 2013.
IUz-882/2010	Odluka kojom se utvrđuje da pojedine odredbe Zakona o nacionalnim savetima nisu u saglasnosti sa Ustavom	16. januar 2014
IUz-421/2013	Odluka kojom se odbija predlog za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba čl. 5 Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja	5. jun 2014.
IUz-934/2012	Odluka kojom se odbacuje inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba čl. 58, st. 4 i 5 Zakona o Ustavnom sudu	12. jun 2014.
IUz-40/2012	Odluka kojom se odbijaju predlozi za utvrđivanje neustavnosti odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom	11. jul 2014.
IUo-247/2013	Zaključak kojim se odbacuje predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti parafiranog „Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“ između Vlade Republike Srbije i Privremenih institucija samouprave u Prištini, od 19. aprila 2013. godine	10. decembar 2014.
IUo-12/2014	Rešenje kojim se pokreće postupak za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti Uredbe o uslovima za ostvarivanje prava na posebnu penziju zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova na teritoriji AP Kosovo i Metohija	29. januar 2015.
IUz-156/2014	Odluka kojom se utvrđuje da Zakon o dopuni Zakona o sudijama nije u saglasnosti sa Ustavom	26. mart 2015.
IUo-180/2013	Zaključak kojim se odbacuje inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Odluke o prihvatanju Izveštaja o dosadašnjem procesu političkog i tehničkog dijaloga sa Privremenim institucijama samouprave u Prištini uz posredovanje Evropske unije, uključujući proces implementacije postignutih dogovora i Zaključka Vlade broj 02-3570/2013 od 22. aprila 2013. godine,	26. mart 2015.

	kojim je Vlada prihvatila Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa	
IUz-204/2013	Odluka kojom se utvrđuje da Zakon o okupljanju građana nije u saglasnosti sa Ustavom	9. april 2015.
IUz-479/2014	Odluka kojom se utvrđuje da odredbe čl. 30 i 36 Zakona o političkim strankama nisu u saglasnosti sa Ustavom, a odbija se zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredaba čl. 8 i 9 i čl. 45, st. 2	9. april 2015.
IUz-531/2014	Rešenje kojim se odbacuju inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija	23. septembar 2015.
IUo-149/2014	Odluka kojom se utvrđuje da odredbe čl. 9 i 10 Uputstva za sprovođenje glasanja na izborima za narodne poslanike, raspisanim za 16. mart 2014. godine, na teritoriji Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, u vreme važenja, nisu bile u saglasnosti sa zakonom i kojom se odbacuje inicijativa za pokretanje postupka za ocenu zakonitosti odredaba čl. 8 Uputstva iz tačke 1 izreke	16. jun 2016.
IUz-244/2015	Odluka kojom se utvrđuje da odredbe čl. 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru nisu u saglasnosti sa Ustavom	30. jun 2016
IUo-314/2015	Odluka kojom se utvrđuje da Pokrajinska skupštinska odluka o osnivanju javne ustanove Vojvodanska akademija nauka, umetnosti i kulture nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom	6. april 2017.
IUz-138/2016	Odluka kojom se odbija zahtev za utvrđivanje neustavnosti Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru, u vreme važenja	26. april 2018.
IUz-155/2014	Odluka kojom se utvrđuje da odredba čl. 5, st. 4 Zakona o porezima na imovinu nije u saglasnosti sa Ustavom i kojom se odbija zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe čl. 5, st. 3 Zakona iz tačke 1	8. novembar 2018.
IUz-418/2014	Odluka kojom se odbija predlog za utvrđivanje neustavnosti odredbe čl. 3, st. 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu	21. mart 2019.
IUz-62/2018	Rešenje kojim se odbacuju inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba čl. 51 Zakonika o krivičnom postupku	18. april 2019.
IUz-185/2018	Zaključak kojim se odbacuje predlog za ocenu ustavnosti odredbe čl. 45, st. 4 Zakona o zaštiti konkurencije	25. april 2019.
IUz-351/2015	Rešenje kojim se obustavlja postupak za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija	25.04.2019.

Izdvojena mišljenja u postupku po ustavnoj žalbi (Už)

Oznaka predmeta	Datum odluke	Predmet	Vrsta odluke	Vrsta izdvojenog mišljenja	Sudija koji je izdvojio mišljenje
Už-819/2008	4. 11. 2010.	Pravično suđenje	Usvojena	Nesaglasno	B. Nenadić i K. Manojlović Andrić
Už-175/2009	10. 11. 2011.	Rok	Odbačena	Nesaglasno	B. Nenadić
Už-5084/2011	17. 1. 2013.	Pravično suđenje	Usvojena	Nesaglasno	M. Draškić
Už-863/2012	21. 2. 2013.	Pravično suđenje	Usvojena	Nesaglasno	P. Četković i K. Manojlović Andrić
Už-2037/2010	18. 6. 2013.	Rok	Odbijena	Nesaglasno	M. Draškić
Už-5238/2011	13. 11. 2014.	Jednaka zašt. prava	Usvojena	Nesaglasno	D. Slijepčević
Už-7203/2013	10. 12. 2015.	Pravično suđenje	Usvojena	Nesaglasno	D. Stojanović, O. Vučić, M. Draškić
Už-8670/2012	29. 9. 2016.	Pravično suđenje	Usvojena	Nesaglasno	P. Četković, K. Manojlović Andrić, B. Nenadić
Už-595/2014	11. 5. 2017.	Pritvor	Odbijena	Nesaglasno	T. Šurlan
Už-1948/2014	12. 10. 2017.	Pravično suđenje	Odbijena	Nesaglasno	T. Stojković
Už-6037/2015	26. 10. 2017.	"	Usvojena	Nesaglasno	T. Šurlan
Už-5930/2015	26. 10. 2017.	"	Usvojena	Nesaglasno	T. Šurlan
Už-7007/2015	23. 11. 2017.	"	Usvojena	Nesaglasno	T. Šurlan
Už-733/2016	7. 12. 2017.	"	Usvojena	Nesaglasno	M. Škulić
Už-1671/2014	21. 12. 2017.	"	Usvojena	Saglasno	G. P. Ilić
Už-7806/2016	22. 2. 2018.	"	Odbačena	Nesaglasno	T. Korhec
Už-4668/2015	22. 2. 2018.	"	Usvojena	Nesaglasno	M. Škulić
Už-4899/2015	29. 3. 2018.	"	Odbijena	Nesaglasno	T. Korhec

Už-738/2014	29. 3. 2018.	Pritvor	Usvojena	Nesaglasno	M. Škulić
Už-7546/2015	7. 6. 2018.	Pravično suđenje	Odbijena	Nesaglasno	T. Korhec
Už-6908/2015	19. 7. 2018.	"	Odbačena	Saglasno	G. P. Ilić
Už-8199/2016	13. 9. 2018.	Čl. 24, 27, 28, 29, čl. 32, st. 1, čl. 33, 35, 36 i 58 Ustava	Odbačena	Nesaglasno	T. Korhec
Už-1247/2016	18. 10. 2018.	Rok	Usvojena	Nesaglasno	T. Šurlan
Už-1202/2016	8. 11. 2018.	Imovina	Usvojena	Saglasno	T. Šurlan
Už-1982/2016	21. 11. 2018.	Pravično suđenje	Odbačena	Nesaglasno	M. Škulić
Už-6463/2016	22. 11. 2018.	Pravično suđenje	Odbijena	Nesaglasno/saglasno	M. Škulić, D. Kolarić
Už-7932/2014	6. 12. 2018.	Pritvor	Odbijena	Nesaglasno	T. Šurlan
Už-6666/2016	6. 12. 2018.	Rad	Odbijena	Nesaglasno	T. Babić, T. Korhec
Už-1438/2018	6. 12. 2018.	Slob. Kret.	Odbijena	Nesaglasno	G. P. Ilić
Už-3201/2015	4. 4. 2019.	Pravično suđenje	Odbijena	Nesaglasno	T. Stojković
Už-1971/2018	4. 4. 2019.	Diskrimin.	Odbačena	Nesaglasno	M. Škulić
Už-3365/2018	4. 4. 2019.	Pravično suđenje	Odbijena	Nesaglasno	T. Stojković
Už-5214/2016	24. 10. 2019.	Imov.	Odbijena	Nesaglasno	T. Šurlan, T. Korhec
Už-4414/2017	24. 10. 2019.	Soc. Prava	Usvojena i odbijena	Nesaglasno	T. Korhec
Už-6720/2019	26. 12. 2019.	Roditeljsko pravo	Odbačena	Nesaglasno	T. Šurlan
Už-4395/2018	26. 12. 2019.	Roditeljsko pravo	Usvojena	Saglasno	T. Šurlan

Izdvojena mišljenja u postupku odlučivanja o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana ili verske zajednice (VIIU)

Oznaka predmeta	Datum odluke	Predmet	Odluka	Izdvojeno mišljenje	Sudija koji je izdvojio mišlj.
VIIU-71/2008	2. 6. 2011.	„Nacionalni stroj“	Odluka kojom se zabranjuje rad	Nesaglasno	O. Vučić
VIIU-49/2009	12. 6. 2012.	„Obraz“	Odluka kojom se zabranjuje rad	Nesaglasno	K. Manojlović Andrić, O. Vučić
VIIU-82/2011	14. 11. 2012.	„SNP Naši“ „1389“ i „SNP 1389“	Odluka kojom se odbija predlog	Nesaglasno/ Saglasno	Nesaglasno: B. Nenadić, K. Manojlović Andrić Saglasno: Olivera Vučić

Pregled predmeta sa izdvojenim mišljenjima u postupku po žalbi sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca na odluku o prestanku funkcije (VIIIU)

Oznaka predmeta	Datum odluke	Predmet	Odluka	Izdvojeno mišljenje	Sudija koji je izdvojio mišlj.
VIIIU-102/2010	28. 5. 2010.	Prestanak sudijske funkcije	Odluka kojom se usvaja žalba	Nesaglasno	D. Slijepčević, O. Vučić
VIIIU-413/2012	9. 10. 2012.	Prestanak sudijske funkcije	Odluka kojom se usvaja žalba	Nesaglasno	O. Vučić

Predmet sa izdvojenim mišljenjem u postupku rešavanja sukoba nadležnosti (IIIU)

Oznaka predmeta	Datum odluke	Predmet	Odluka	Izdvojeno mišljenje	Sudija koji je izdvojio mišlj.
IIIU-128/2014	15. 1. 2015	Sukob nadl.	Rešenje	Nesaglasno	G. P. Ilić

5. Analiza slučajeva

U ovom odeljku biće razmatrani posebni slučajevi normativne kontrole. Najpre će, na osnovu letimičnog pregleda nekoliko predmeta, biti reči o koncepciji izdvojenog mišljenja u pogledu njegove intonacije, rezolutnosti i usmerenosti na različite uporišne tačke neslaganja. Uslediće osvrt i na izostanak izdvojenog mišljenja u predmetu u kome US nije prihvatio da se upusti u meritorno odlučivanje, iako je osporavanu normativnu anomaliju prethodno sam kritikovao. Potom će detaljnije biti analizirane odluke i izdvojena mišljenja u vezi sa statusom i ovlašćenjima Autonomne Pokrajine Vojvodine (dalje: APV ili AP Vojvodina) i vanrednim stanjem proglašenim u Srbiji 15. marta 2020. godine.

5.1. Strategija izdvojenog mišljenja i izabrani primeri

Izdvojena mišljenja, neretko, imaju oštar polemički ton. U njima izneta kritika nije usmerena samo na donetu odluku nego podjednako i na srodnu praksu Suda i na donosioca osporavanog akta. U nekim slučajevima teško je oteti se utisku da je reč o uvreženom antagonizmu, koji se, silom prilika, ne ispoljava često u toj formi neslaganja. Ali i bespoštedne primedbe mogu biti korisne, kako zbog svoje stručne utemeljenosti, tako i zbog sporednih efekata. One, po prirodi stvari, ne pobuđuju sumnju u verodostojnost zalaganja sudije za vlastita uverenja. Osim toga, ako ne baš u toj prilici, a ono u nekoj od narednih, mogu relaksirati, podstaći ili pridobiti sudije koje se, iz raznovrsnih razloga, ustežu da se suprotstave većini ili nisu potpuno sigurne u ispravnost odluke za koju su dale glas. S te strane gledajući, poučan je Gadamerov stav o stalnom prisustvu nekog „nepriznatog normativnog pojma“ koji artikuliše obilje značajnih odstupanja od onog što se od čoveka očekuje i kod njega smatra vrednim.²⁴ Iskustvo nam govori da je pretpostavka o sudijama US kao ličnostima čvrstog profesionalnog i moralnog integriteta, nedovoljno pouzdana i ponekad lako oboriva, pogotovo u prilikama kakve su danas u Srbiji, a one se često poistovećuju sa hibridnom demokratijom, karakterističnom za države koje pokušavaju da se i pod senkom autoritarnosti prikažu boljima nego što jesu. U njima ni učenost ni status nisu nikakve garancije da sudije neće ustuknuti pred pritiskom stvarnih ili zamišljenih političkih potreba i da ih moć „nepriznatog normativnog pojma“ neće navesti da odstupe od onoga što se u njima samima smatralo vrednim. Način na koji se pojedine sudije suprotstavljaju takvoj praksi, ili samo predstavi o njoj, pokazuje nekoliko narednih primera.

²⁴ Gadamer, H. G., *Um u doba nauke*, Plato, Beograd 2000, str. 168.

Odlukom IUz-156/2014 od 26. marta 2015. godine²⁵ US je utvrdio da Zakon o dopuni Zakona o sudijama²⁶ nije u saglasnosti sa Ustavom jer daje nalog Visokom savetu sudstva (VSS) da sudije koje su prvi put birane na sudijsku funkciju neposredno pre isteka trogodišnjeg mandata izabere na stalnu sudijsku funkciju, iako njihov rad, zbog toga što VSS nije blagovremeno doneo akt o kriterijumima i postupku vrednovanja rada sudija, nije ocenjen. U saglasnim izdvojenim mišljenjima sudija Dragana Stojanovića i Olivera Vučić iznosi se da je US, umesto što se zaustavio na deklaratornoj izreci, trebalo da sam dá nalog VSS da u određenom roku sprovede izbor sudija na stalnu sudijsku funkciju, u skladu sa čl. 52. Zakona o sudijama. Sudija Stojanović je smatrao da upadljivu slabost Odluke US čini to što joj se „obrazloženje više bavi pronalaženjem opravdanja za protivustavnu intervenciju zakonodavca, nego njenim razarajućim dejstvom na pravnu državnost i princip podele vlasti“. Činjenica da VSS nije doneo neophodan akt nije razlog da se zakonska procedura mimoide jer je US mogao dati nalog i rok VSS za preduzimanje svih neophodnih mera, uključujući i donošenje tog akta, da izbor sudija sprovede u skladu sa zakonom.²⁷ Sutkinja Olivera Vučić ocenila je, između ostalog, da je neustavni zakon dokaz da zakonodavac olako pristupa ozbiljnoj materiji kakva je uspostavljanje i funkcionisanje sudske vlast, i da u procesu pravosudne reforme ni sam US nije uvek išao prâvim putem. Prema njenom shvatanju, postao je manir da US u brojnim slučajevima „prihvata traganje za rešenjima koja će biti 'naklonjena' zakonodavcu“, čime ide „do granice nedopustive tolerancije prema greškama koje taj organ pravi u odnosu na najviši zakon zemlje – Ustav“. To je razlog što je izdvajala mišljenje bezmalo u svakom predmetu koji se odnosio na reformu pravosuđa.²⁸

Prvo izdvojeno mišljenje prema takvoj vrsti odluke usledilo je povodom Zaključka IUo-870/2012 od 18. juna 2013. godine,²⁹ kojim US zastaje sa postupkom ocene ustavnosti Uredbe o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u katastru zemljišta za Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohija, i daje mogućnost Vladi da u roku od šest meseci osporavani akt usaglasi sa Ustavom.³⁰ U zajedničkom nesaglasnom izdvojenom mišljenju sutkinje Olivera Vučić, Bosa Nenadić i Katarina Manojlović Andrić ističu da

²⁵ Službeni glasnik RS br. 63/15.

²⁶ Službeni glasnik RS br. 121/12.

²⁷ Stojanović, D., *Izdvojeno mišljenje na odluku US IUz-156/2014*, Službeni glasnik RS br. 63/15; Stojanović, D. M., op. cit., 284–292.

²⁸ Vučić, O., *Izdvojeno mišljenje na odluku US IUz-156/2014*, Službeni glasnik RS br. 63/15; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu br. 71/2015, str. 253–259.

²⁹ Službeni glasnik RS br. 81/14 od 1. avgusta 2014. godine.

³⁰ Zaključak je donet u jednom od četiri predmeta US u kojima su se vodili postupci za ocenu ustavnosti tzv. briselskih uredbi, odnosno uredbi Vlade o načinu obrade podataka iz matičnih knjiga (IUo-628/2011), kontroli prelaska administrativne linije (IUo-774/2011), priznavanju visokoškolskih isprava i vrednovanja studijskih programa (IUo-869/2012) i o obradi podataka sadržanih u katastru zemljišta (IUo-870/2012), na području na Kosova i Metohije.

„Vlada nije ponudila US ni minimum izvesnosti, a kamoli dokazala ozbiljnu i stvarnu nameru, kako se navodi u Zaključku, da će se njenim delanjem i delanjem zakonodavnog organa otkloniti posledice neustavnosti osporenih uredbi“. Naprotiv, Vlada je od US tražila da zastane sa postupkom do donošenja posebnog zakona o suštinskoj autonomiji Kosova i Metohije, iako nije pružila bilo kakav dokaz da je takav zakon u pripremi, a morala je znati da se, u skladu sa čl. 182. st. 2. Ustava, on donosi na složen i drugotajan način, u postupku predviđenom za promenu Ustava. Već sama činjenica da je Vlada podnela zahtev za zastoj postupka predstavlja svojevrсно priznanje da je osporavani akt neustavan. Budući da je zastoj postupka pravno moguć samo u slučaju materijalne neustavnosti osporavanog opšteg akta, ali ne i u slučaju njegovih formalnih nedostataka, a u konkretnom slučaju reč je o tome da je materija regulisana uredbama zapravo materija zakona, u izdvojenom mišljenju se konstatuje da je jasno da Vlada ne može učiniti ništa drugo osim da uredbu stavi van snage, što je mogao da učini i sam US. Ovako, Zaključkom US se omogućuje opstanak jednog neustavnog, odnosno nezakonitog opšteg akta.³¹

Povodom odbijanja ustavne žalbe protiv odluke suda o produženju pritvora, sutkinja Tijana Šurlan u izdvojenom mišljenju kaže da joj nije jasno „kako u ovakvoj pravnoj situaciji US nije ugledao čl. 27. st. 3. Ustava“ i kako je odluku koja se tiče lišenja slobode mogao da stavi u kontekst čl. 36. st. 2. Ustava, koji „na opšti način garantuje i štiti žalbeni postupak u odnosu na sve postupke“, iako je ograničavanje slobode podvrgnuto „posebnoj proceduri i Ustavnoj i zakonskoj“, pa predstavlja *lex specialis* naspram prava na pravno sredstvo. Dodaje da pažnju privlači i „rezon US koji zapisnik o objavljivanju presude kao da poistovećuje sa presudom i rešenjem, odnosno njihovim pismenim i obrazloženim otporcima, potpuno menjajući time pravnu prirodu zapisnika“.³²

Za razliku od tih primera, mogli smo se sresti i sa slučajem u kome US, uprkos svojoj ranijoj kritici zakonodavne prakse, bez izdvojenog mišljenja odbija da bilo šta preduzme povodom inicijative u kojoj se takva praksa osporava. U svom Pregledu rada u 2013. godini, naime, US je opravdano ukazao na problem ostavljanja na snazi pojedinih odredaba zakona koji prestaje da važi. Mada problem svrstava u nomotehničke nedostatke koji izazivaju nedoumice u primeni propisa, US ga povezuje sa svojim odlukama u kojima je neustavnost zakonskih odredaba utvrdio zbog narušavanja ustavnog načela o jedinstvu pravnog poretka.³³ Međutim, kada se isti slučaj pred njim pojavio, US je Zaključkom br.

³¹ Kasnije je u stručnoj literaturi ukazivano na zabrinjavajuće slučajeve produženja važenja očigledno neustavnih propisa, koji objedinjuju dva sporna procesna instituta – zastoj sa postupkom i odlaganje objavljivanja odluke o utvrđenoj neustavnosti, uz zaključak da je takva praksa „više služila ostvarivanju određenih političkih ciljeva Vlade, nego samoj zaštiti ustavnosti“ (Orlović, S. P., Rajić, N. N., *Zastoj u postupku normative kontrole – prilog raspravi o zaštiti objektivne ustavnosti*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu br. 4/2017, str. 1471–1484.

³² Šurlan, T., *Izdvojeno mišljenje na Odluku US Už-7932/2014*, Službeni glasnik RS br. 14/19; Bilten US za 2018. godinu, str. 771–775.

³³ Pregled rada u 2013. godini, str. 5–6.

IUz-191/2015 od 2. februara 2016. godine, bez izdvojenog mišljenja, odbacio inicijativu za pokretanje postupka u kome bi bila utvrđena neustavnost pojedinih odredaba Zakona o rehabilitaciji (ZRh) iz 2006. godine³⁴ i ZRh iz 2011. godine.³⁵ U ZRh iz 2011. godine određeno je da prestaje važenje ZRh iz 2006. godine, ali je propisano da će se taj zakon i dalje primenjivati na postupke koji nisu okončani, a po njemu su započeti. Podnosioci inicijative smatrali su, kao što je i sam US ocenio kada je na principijelnom nivou ukazao na problematičnost takve legislativne kombinatorike, da se paralelnom primenom dva u materijalnopravnom smislu bitno drugačija zakona, sa različitim pravnim pretpostavkama za rehabilitaciju, narušava jedinstvo pravnog poretka. Bila je to prilika da se zauzme stav i o računanju rokova u slučaju kada postoji razlika između prestanka važenja zakona *de facto* i *de iure*. Ali US je našao kraći put, oslanjajući se upravo na rok, da o ustavnosti zakona, kojem je drugi zakon produžio život proglasivši ga ujedno „mrtvim“, više ne razmišlja.

Najzad, pažnju zaslužuje i primer izdvojenog mišljenja u kome se predmet osporavanja, van ovlašćenja US i odredbe o kojoj je odlučivano, proširio na koncepciju zakona gotovo u celini. Takav pristup obično potiče od sudija profesionalno povezanih sa obrađivanom granom prava, kao što je slučaj sa izdvojenim mišljenjem sudije Milana Škulića, inače redovnog profesora krivičnog procesnog prava na Pravnom fakultetu u Beogradu, u odnosu na Rešenje IUz-62/2018 od 18. aprila 2019. godine kojim se odbacuje inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti odredbe čl. 51. Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) sa potvrđenim međunarodnim ugovorom. U izdvojenom mišljenju, razvrstanom u šest poglavlja i dvostruko dužem od samog Rešenja, sudija Škulić iznosi da, iako je svestan nemogućnosti US da deluje kao „pozitivni zakonodavac“ i da oštećenom u krivičnom postupku obezbedi status supsidijarnog tužioca kakav sada nema ali ga je imao u nekadašnjem ZKP, ipak smatra da je pokretanjem postupka i eventualnom meritornom odlukom odgovarajuće sadržine US mogao „da na izvestan način zakonodavcu skrene pažnju da sadašnja zakonska regulativa [...] nije suštinski adekvatna, odnosno da nije prihvatljiva u ustavnopravnom smislu, ili je bar ustavnopravno sporna, što bi onda naravno moglo da posluži i kao izvestan 'impuls' za neke buduće novele ZKP“.³⁶

³⁴ Službeni glasnik RS br. 33/06. Zakon je stupio na snagu 25. aprila 2006. godine.

³⁵ Službeni glasnik RS br. 92/11. Zakon je stupio na snagu 15. decembra 2011. godine.

³⁶ Bilten US za 2019. godinu, str. 80–99. Slično je i sa izdvojenim mišljenjima istog sudije u odnosu na odluku UŽ-6463/2016 od 22. novembra 2018. godine kojom je odbijena ustavna žalba podneta zbog povrede prava na pravično suđenje u krivičnom postupku (Bilten US za 2018. godinu, str. 701–726), ili u odnosu na Odluku UŽ-738/2014 od 29. marta 2018. godine kojom je usvojena ustavna žalba zbog povrede prava na ograničeno trajanje pritvora (Bilten US za 2018. godinu, str. 592–609).

5.2. Status i nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine

Ustavni sud je u četiri navrata odlučivao o statusu i nadležnostima AP Vojvodine. Odlukom IUz-353/2009 od 10. jula 2012. godine³⁷ ustanovio je da je sa Ustavom nesaglasno više odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV.³⁸ Potom je Odlukom IUo-360/2009 od 5. decembra 2013. godine³⁹ utvrdio da gotovo dve trećine odredaba Statuta AP Vojvodine⁴⁰ nije u saglasnosti sa Ustavom. Najzad je dvema odlukama, IU-427/2003 od 26. decembra 2013. i IUo-314/2015 od 6. aprila 2017. godine utvrdio da sa Ustavom i zakonom nisu saglasne Pokrajinska skupštinska odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka i umetnosti i Pokrajinska skupštinska odluka o osnivanju javne ustanove Vojvođanska akademija nauka, umetnosti i kulture.

5.2.1. Odluka o Statutu Autonomne Pokrajine Vojvodine

Obimna Odluka o Statutu APV (139 stranica) zasniva se na nekoliko načelnih stavova. Predstavićemo ih u najkraćim crtama.

a) Za uspostavljanje i oblikovanje autonomnih jedinica i političko-teritorijalne decentralizacije u Evropi nema pravila komunitarnog prava niti drugih pravno obavezujućih međunarodnih dokumenata. Evropska povelja o regionalnoj demokratiji nije odmakla dalje od nacрта. Ne postoji evropski pravni instrument čiji je cilj da upravlja institucionalnim reformama na regionalnom nivou, usmerenim ka jačanju regionalne demokratije. Zbog toga je Republika Srbija u ovom domenu isključivo upućena na unutrašnje pravo.

b) AP Vojvodina je ustavna tvorevina, a ne izraz volje njenih građana. Nije prihvatljivo pozivanje na odredbe čl. 12. st. 1. i čl. 176. st. 1. Ustava, prema kojima je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju, a pojam autonomne pokrajine određen kao pravo građana. U skladu sa stanovištem izraženim u Odluci IUz-353/2009, AP Vojvodina predstavlja oblik teritorijalne decentralizacije Republike, zbog čega ograničenje državne vlasti pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu iz čl. 12. st. 1. Ustava ima značenje „temeljnog i načelnog, Ustavom utvrđenog opredeljenja ka stvaranju i jačanju decentralizovane države koja je 'servis

³⁷ Službeni glasnik RS br. 67/12.

³⁸ Službeni glasnik RS br. 99/09.

³⁹ Odluka je objavljena je u Službenom glasniku RS br. 61/14 od 11. juna 2014. godine. Prethodno je Ustavni sud iskoristio mogućnost propisanu odredbom čl. 58. st. 4. Zakona o Ustavnom sudu i odložio objavljivanje Odluke za maksimalni zakonom propisani rok od šest meseci, kako bi u ovom roku Skupština APV, kao donosilac Statuta, i Narodna skupština, kao organ koji daje prethodnu saglasnost na Statut, usaglasile Statut sa Ustavom. Na osnovu Odluke o davanju prethodne saglasnosti Narodne skupštine Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 54/14), Skupština APV je 22. maja 2014. godine donela novi Statut (Službeni list APV br. 20/14).

⁴⁰ Odlukom US utvrđeno je da od ukupno 70 članova Statuta APV (Službeni list APV br. 17/09) 26 članova u celini, a 21 član u pojedinim stavovima ili delovima stavova nije u saglasnosti sa Ustavom.

svojih građana' i jednog od načina izražavanja građanske suverenosti, a ne zajemčenog ljudskog ili manjinskog prava". To potvrđuju upravo odredbe čl. 12. i čl. 176. Ustava, u kojima se u identičan ustavnopravni položaj stavljaju autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, a nema zagovornika ideje da su jedinice lokalne samouprave originerne tvorevine građana. Istom zaključku vodi i istorijski pristup. Za razliku od Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, u čijim je osnovnim odredbama normirano da u Republici Srbiji „postoje Autonomna pokrajina Vojvodina i Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija, kao oblici teritorijalne autonomije“, važeći Ustav iz 2006. godine proklamuje ograničenje državne vlasti pravom na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu (čl. 12) kao jednim od načela ustavnog poretka. Iz odredaba čl. 182. st. 3. i 4. Ustava sledi da je država (centralna vlast) za sebe zadržala ekskluzivno pravo da odlučuje o unutrašnjem državnom uređenju jer se pravo građana na pokrajinsku autonomiju iscrpljuje u referendumski izraženoj volji povodom predloga za osnivanje nove ili ukidanje, spajanje ili teritorijalno preoblikovanje postojeće autonomne pokrajine, pri čemu automatska posledica većinski izražene volje građana nije uspostavljanje stanja za kakvo su se opredelili.

c) U Ustavu nema izričite odredbe o tome šta sve čini sadržinu statuta autonomne pokrajine. Ipak, u više ustavnih normi navode se pojedini delovi tog sadržaja. Predmet statuta su, pre svega, pitanja o uređenju i nadležnosti pokrajinskih organa i javnih službi, pitanja raspodele nadležnosti i međusobnog odnosa između pojedinih pokrajinskih organa i službi i pitanja koja se tiču simbola autonomne pokrajine. Osim toga, predmet statuta mogu, odnosno treba da budu i druga pitanja koja, saglasno Ustavu i zakonu, uređuje autonomna pokrajina, a kojima je po važnosti mesto u njenom najvišem pravnom aktu. Statutarno uređivanje određenih pitanja, i to onih koja su posebno značajna za ostvarivanje autonomije pokrajine, počiva neposredno na odredbama samog Ustava, dok se u preostalom delu odredbama statuta, saglasno Ustavu, uređuju pitanja izvršavanja zakona. Statutom autonomne pokrajine ne mogu biti uređena pitanja koja, saglasno Ustavu, predstavljaju ustavnu ili zakonsku materiju jer su ona u isključivoj nadležnosti ustavotvorca kao reprezentata suverenosti svih građana Republike Srbije.

d) Iz čl. 180. st. 1. Ustava jasno proizlaze granice samoorganizovanja autonomne pokrajine. Među pokrajinskim organima postoji hijerarhijski odnos, sa skupštinom kao najvišim organom, a ne odnos jednakosti, koji bi za posledicu imao ravnotežu i međusobnu kontrolu pokrajinskih organa. Statutarnim određivanjem položaja Skupštine APV, čija su polazna osnova principi klasičnog parlamentarnog sistema podele vlasti, narušava se njen Ustavom utvrđeni položaj. Skupština APV može biti samo nosilac normativne nadležnosti, a ne „normativne vlasti“. Stoga nije u skladu sa Ustavom kada se statutom autonomne pokrajine reguliše njeno pravo da samostalno uređuje svoje organe.

5.2.2. Izdvojeno mišljenje

Mišljenje je izdvojio sudija Dragan Stojanović. Nije se saglasio sa prvobitnim predlogom Odluke kojom bi bilo utvrđeno da Statut u celini nije u skladu sa Ustavom. Iako se na sednici US o većanju i glasanju od 5. decembra 2013. godine odustalo od takvog predloga, sudija Stojanović nije se saglasio ni sa predlogom da se nesaglasnost sa Ustavom utvrdi za većinu odredaba Statuta.

Prema shvatanju tog sudije, suštinu autonomije, uz finansijsku nezavisnost, čine organska i funkcionalna nadležnost, tj. načelna samostalnost od centralnih državnih organa u organizaciji pokrajinske vlasti i u stvaranju prava koje je u njenoj moći. Organska autonomija bi ostala puka organizaciona forma ako je ne prati „relativna, državnim pravom omeđena, samostalnost u stvaranju prava, jer je relativno samostalno postavljanje prava užeg teritorijalnog važenja srž bilo kog oblika političko-teritorijalne autonomije“. Činjenica da je Ustavom skupština određena kao najviši organ pokrajine može dovesti do zaključka da je predstavnički sistem namenjen i pokrajinama, ali ne i do zaključka da je za pokrajine eksplicitno određen model jedinstva vlasti, dok je sistem podele vlasti rezervisan samo za državu. Zbog toga je moguće da se pokrajina svojim statutom opredeli da prihvati pojedine elemente nekog od postojećih modela predstavničkog sistema vlade, pa i njihovu kombinaciju.

Ustavni sud je, smatrao je sudija Stojanović, trebalo da se zaustavi na tome da je Ustavom za pokrajinu predviđen predstavnički sistem vlasti, ali da se njegova bliža obeležja ne mogu pouzdano utvrditi jer nisu izričito određeni ni sistem jedinstva vlasti ni parlamentarni sistem podele vlasti. Iz ustavnog određenja da je skupština *najviši* organ autonomne pokrajine ne sledi nužno zaključak da je pokrajini namenjen jedino skupštinski sistem zasnovan na principu jedinstva vlasti. Da nije tako, autonomna pokrajina, nasuprot Ustavu, ne bi bila slobodna da ustanovi vlastiti sistem. Polazno stanovište US trebalo bi da se ograniči na daleko skromniji domet odredbe čl. 180. st. 1. Ustava, tako što će prihvatiti da je skupštini, koja je najbliža građanima kao izvornim nosiocima prava na autonomiju, prepušteno da postavlja pravo u granicama koje su utvrđene ne samo Ustavom nego i zakonom. Iz toga proizlazi da svi ostali organi autonomne pokrajine mogu biti samo organi izvršenja i primene kako državnog prava, tako i prava koje je „samostalno“ postavila Skupština APV. Organizacija vlasti u pokrajini mora biti komplementarna njenim funkcionalnim ovlašćenjima. Zbog toga bi kasaciju US trebalo isključiti i u onim osporavanim odredbama Statuta APV koje imaju ili čisto programski značaj ili je njihovo značenje samo u neznatnom smislu normativno.⁴¹

⁴¹ Stojanović, D., *Izdvojeno mišljenje na odluku US IUo-360/2009*, Službeni glasnik RS br. 61/14; Stojanović, D. M., *op. cit.*, str. 251–260.

Zanimljivo je da izdvojenog mišljenja nije bilo u odnosu na Odluku US IUz 353/2009 od 10. jula 2012. godine kojom je utvrđena nesaglasnost sa Ustavom niza odredaba Zakona o utvrđivanju

5.2.3. Analiza

Stavovi sudije Stojanovića osnovani su i uglavnom dobro obrazloženi. U njima je, zapravo, izložen uzrok različitih pogleda na status i svojstva APV. Na Odluku US ipak se mogu staviti i druge primedbe.⁴²

a) Ustavni sud otklanja bilo kakav uticaj međunarodnih pravnih akata, u koje svakako spadaju: Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi⁴³ i zbir prioriteta i ciljeva evropske regionalne politike do 2020. godine, izražen u Istanbulskoj deklaraciji.⁴⁴ Ne bi se smeo zanemariti ni značaj nacrtu Evropske povelje o regionalnoj demokratiji.⁴⁵ Iako ne predstavljaju ratifikovane međunarodne ugovore, ti akti nesumnjivo spadaju u opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Njihovim ignorisanjem povređuje se odredba čl. 16. st. 2. Ustava. Ali, ako pravo građana na pokrajinsku autonomiju shvatimo kao specifično ljudsko i manjinsko pravo, za šta dovoljno osnova pruža struktura i priroda ustavnih normi,⁴⁶ tada bi pristup US bio suprotan i odredbama čl. 18. st. 2. i 3. Ustava, koje takođe upućuju na opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, određujući u užem smislu da zakon neophodan za ostvarenje posebne prirode nekog prava mora biti tumačen u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva i da ni u kom slučaju ne sme devalvirati suštinu zajemčenog ustavnog prava.

U opštim polaznim osnovama Helsinške deklaracije o regionalnoj samoupravi konstatuje se da su veća decentralizacija i devolucija širom Evrope u poslednjih nekoliko decenija doprinele jačanju demokratije i u državama sa dužom demokratskom tradicijom i u novijim demokratskim državama (tač. 2). U Dodatku tog akta se u ključne koncepte ubraja i postavka prema kojoj regionalna samouprava podrazumeva zakonske nadležnosti

nadležnosti APV, iako su u njenim poglavljima V i VI (Bilten US 2012–2016, str. 89–179) opširno obrazloženi svi stavovi na kojima se kasnije zasnivala i sporna Odluka o Statutu APV. To je verovatno bio razlog da se u Biltenu US ne objavi Odluka o Statutu APV, pa ni izdvojeno mišljenje sudije Stojanovića.

⁴² U narednim redovima autor ovog rada oslanja se na stavove iznete u svom članku: Beljanski, S., *Političko tumačenje Ustava – Odluka Ustavnog suda o pokrajinskoj autonomiji*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine br. 9–10/2014, str. 535–548.

⁴³ Helsinška deklaracija je doneta 27–28. juna 2002. godine na 13. konferenciji ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti.

⁴⁴ Istanbulska deklaracija je doneta 12. novembra 2010. godine od asocijacija predstavnika evropskih regiona – Skupština evropskih regija (AER).

⁴⁵ Nacrt je prihvaćen na 15. plenarnoj sednici Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope u Strazburu, 28. maja 2008. godine.

⁴⁶ Neka druga ljudska i manjinska prava, kao što su zaštita nacionalnih manjina i ravnopravnost polova, izdvojena su u ustavna načela, a ustavno načelo o pravu na pokrajinsku autonomiju može se svrstati u ljudsko pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima.

i mogućnosti regionalnih vlasti da u ustavnom i zakonskom okviru uređuju i vode deo javnih poslova u interesu svojih građana, u skladu sa principom supsidijarnosti. Osim toga, preporučuje se da se tamo gde je ustavom ili zakonom predviđeno pravo regiona da odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji, uključujući pitanja u vezi sa statutom i institucijama, to pravo utvrdi na najsveobuhvatniji način. Ističe se princip po kome regionalna vlast ima punu slobodu u odnosu na sve ono što izričito nije isključeno iz njene nadležnosti ili nije izričito stavljeno u nadležnost neke druge vlasti (tač. 1.1). Isto rešenje sadrži i čl. 4. st. 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.⁴⁷

Ovi standardi ne govore samo o vrsti i obimu ovlašćenja regionalnih vlasti, nego i o načinu na koji bi trebalo tumačiti tome posvećene ustavne norme, o čemu će biti reči u narednim redovima.

b) Odredbe čl. 12. st. 1, čl. 176. st. 1, čl. 179. i čl. 183. st. 1. Ustava, prema načinu iskazivanja, predstavljaju norme koje daju pravna ovlašćenja. Prvim dvema se građanima daje pravo na pokrajinsku autonomiju koju ostvaruju neposredno ili posredstvom izabраних predstavnika. U ostale dve se autonomnim pokrajinama daje pravo da u skladu sa Ustavom i svojim statutom samostalno propisuju uređenje i nadležnost sopstvenih organa, i javnih i drugih službi.

U teoriji se smatra da je pravno ovlašćenje normativna kvalifikacija, po kojoj aktivni subjekt u određenom pravnom odnosu sme nešto da učini ili ne učini i da od pasivnog subjekta zahteva da u njegovom interesu nešto učini ili ne učini. Ujedno, pravno ovlašćenje, kao normativna kvalifikacija, „zaštićuje ili proširuje sferu slobode“ aktivnog subjekta i daje mu, u odnosu na pasivni subjekt, neku „moć dobitka ili ostvarenja interesa“.⁴⁸ Tu moć ne dovode u pitanje čak ni gledišta o „bezizuzetnoj uslovljenosti državne volje“ zbog koje se svaki pravni propis u pravnom poretku mora spoznati kao hipotetički sud⁴⁹ ili gledišta da je pravno trebanje sociološka kategorija, a ne deo pravne dogmatike, pogotovo kada se interesi stvaralaca prava iz vremena donošenja nekog propisa sukobljavaju sa njihovim interesima u kasnijoj primeni tog propisa.⁵⁰ U konkretnom slučaju, aktivni subjekti su građani i autonomne pokrajine, a pasivni subjekt je država. Iz posmatranja nužne povezanosti značenja obaveze i ovlašćenja proizlazi da,

⁴⁷ Države članice Saveta Evrope, Strazbur, 15. oktobra 1985. godine. Član 4. st. 2. glasi: „Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da sprovedu svoje inicijative u svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti ili stavljene u nadležnost neke druge vlasti.“

⁴⁸ Visković, N., *Pojam prava*, Logos, Split 1981, str. 197.

⁴⁹ O teoriji propisa kao hipotetičkog suda i volji države usmerenoj na sopstveno ponašanje više u: Kelzen, H., *Glavni problemi teorije državnog prava*, Službeni list, Beograd – CID, Podgorica 2001, str. 218–219.

⁵⁰ Molnar, A., *Društvo i pravo – Istorija klasičnih socioloških teorija*, Knj. 2, Visio mundi, Novi Sad 1994, str. 555.

ako su građani i pokrajine ovlašćeni (aktivni) subjekti, država mora biti obavezani (pasivni) subjekt, koji je dužan da realizaciju datog ovlašćenja omogućí i zaštiti.

Teško je, ako ne i nemoguće, dosledno braniti stav da ograničenje državne vlasti pravom građana na pokrajinsku autonomiju (čl. 12. st. 1. Ustava) ima značenje, kako to US tumači, samo „temeljnog i načelnog, Ustavom utvrđenog opredeljenja ka stvaranju i jačanju decentralizovane države [...], a ne zajemčenog ljudskog ili manjinskog prava“. Reč je o pravu koje vodi realnom i funkcionalnom ograničenju vlasti, a ne samo o ideji koja predstavlja poželjan apstraktni cilj. Suprotno tome je shvatanje da organizacija vođenja života odozgo ima uvek prevagu nad potencijalima spontaniteta i autonomije.⁵¹ Priklanjajući se drugom shvatanju US dovodi u pitanje ustavnu zasnovanost potrebe da se regionalni interesi priznaju kao autentična sfera ispoljavanja građanskog društva koja doprinosi revitalizaciji demokratije.⁵² Insistiranje na autonomiji kao tvorevini Ustava suprotno je modernom pojmu građanskog društva ili, kako Jürgen Habermas kaže, demokratskom samoodređenju u kome će politička sudbina građana biti u njihovim rukama i stvoriti poredak koji dopušta adresatima prava da sebe istovremeno razumeju i kao njegovi autori.⁵³

Pritom, pozivanje na odredbu čl. 182. Ustava nije moguće bez uviđanja paradoksa u kome se postavka da su autonomne pokrajine osnovane Ustavom (st. 1) pokušava predstaviti kao univerzalno afirmativni sud koji se nalazi u čistoj konverziji sa konstatacijom da Srbija već ima AP Vojvodinu (st. 2) i da je za iniciranje osnivanja nove autonomne pokrajine neophodan referendum (st. 3). Postavke da su autonomne pokrajine osnovane Ustavom i da Srbija već ima AP Vojvodinu ne podrazumevaju konkluziju o tome da je i APV osnovana Ustavom jer su glagoli *osnovati* i *imati* u sinhronom smislu pravno divergentni: pravni akt ne može biti osnivački u odnosu na ono što sam ne konstituiše već samo konstatuje da postoji i to postojanje prihvata. Takođe, postavljanje referenduma kao uslova za iniciranje osnivanja nove autonomne pokrajine dezavuiše tezu o apriorno normativnom poreklu svake, pa i takve autonomne pokrajine, budući da njen nastanak primarno zavisi od volje građana. Poimanjem autonomne pokrajine kao ustavne tvorevine bila bi diskriminisana AP Vojvodina u odnosu na autonomne pokrajine koje bi se tek mogle osnovati jer bi, za razliku od navodno derivativnog nastanka Vojvodine, svaka buduća pokrajina imala i originerno poreklo izraženo u volji građana.

⁵¹ Lošonc, A., *Dekonstrukcija ideološke stvarnosti nacionalne države posredstvom koncepta kritičkog regionalizma* u „Regionalizam kao put ka otvorenom društvu“, Visio mundi, Novi Sad 1994, str. 53–54.

⁵² Dimitrijević, N., *Region u postsocijalizmu: o čemu mislimo kad govorimo o demokratiji*, u „Regionalizam kao put ka otvorenom društvu“, Visio mundi, Novi Sad 1994, str. 105.

⁵³ Habermas, J., *Postnacionalna konstelacija – Politički eseji*, Otkrovenje, Beograd 2002, str. 69–70.

Stav US ima i formalnogičkih nedostataka. Jačanje građanske suverenosti ne ide u korak sa negacijom ma kog ustavom proklamovanog prava građana, pogotovo ne prava svrstanog u ustavna načela. Orijentacija ka decentralizaciji ne dokazuje se samo na proklamativan način već ustanovljavanjem poretka koji će decentralizovanim jedinicama dati funkcionalnu i realnu moć. Pošto je ustav poredak iskazan kompleksom sadržinski određenih normi, „povreda“ ustava znači ustanovljenje nekog činjeničnog stanja protivnog tim normama.⁵⁴ Protivnost normama može biti samo posledica priklanjanja stanju koje jasne i izričite odredbe ne dopuštaju. Ako je decentralizacija ustavno opredeljenje a pokrajinska autonomija sastavni deo teritorijalnog uređenja, tada se unitarni karakter države ne može ispoljiti u apsolutnom vidu. Najzad, ako je država servis građana, tada se pravo građana na pokrajinsku autonomiju ne može smatrati, ni u celini ni u bitnim elementima, oktroisanim i derivativnim. Decentralizacija po definiciji znači povećanje autonomije podsistema u odnosu na centar i smanjenje kontrole centra nad podsistemima.⁵⁵

Nije prihvatljiva ocena US da su autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave stavljene u identičan ustavnopravni položaj. To što su prava na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu garantovana u istim odredbama Ustava (čl. 12. i čl. 176) ne znači da su poistovećeni njihov sadržaj i način ostvarivanja. Različit je već i sam naziv tih prava, a u VII delu Ustava ona su, po vrsti i obimu, podeljena u posebne tačke 2 i 3. Osim toga, takvo poistovećivanje ne ide zajedno sa negacijom svake relevantnosti međunarodnih pravnih akata koji se odnose na regionalnu samoupravu. Ako je US u pravu kada tvrdi da su pokrajina i lokalna samouprava u istovetnom ustavnopravnom položaju, tada dodatno greši kada tvrdi da o pokrajinskoj autonomiji, koja bi se našla u paketu sa lokalnom samoupravom, nema međunarodnih pravnih standarda koje bismo morali uzeti u obzir. Ne zaboravljamo da se i našoj kritici može zameriti osporavanje poistovećivanja, a potom, ako smo u pravu da identičnosti nema, i pozivanje na međunarodne akte koji se odnose na regionalnu samoupravu. Izlaz iz začaranog kruga je u tome što se u međunarodnim aktima koristi uopšten pojam *regionalnosti* koji podjednako obuhvata sve modalitete decentralizacije ili teritorijalno fragmentirane samouprave, uključujući i pokrajinsku autonomiju.

Što se istorijskog tumačenja tiče, činjenica da su, u odnosu na prethodni ustav, prava autonomnih pokrajina redukovana sama po sebi ne opravdava restriktivno tumačenje važećih normi. Bez obzira na to što je centralna vlast za sebe zadržala pravo da odlučuje o unutrašnjem državnom uređenju, većinski izražena volja građana preduslov je za osnivanje, ukidanje, spajanje ili prostorno preoblikovanje autonomnih pokrajina. Teritorijalno transformisanje autonomne pokrajine izričito je uslovljeno većinski

⁵⁴ Kelzen, H., *Čista teorija prava*, Gutenbergova galaksija, Beograd 2000, str. 178–189.

⁵⁵ Dal, A. R., *Dileme pluralističke demokratije*, BIGZ, Beograd 1994, str. 131.

izraženom voljom njenih građana (čl. 182. st. 4. Ustava). Utoliko pre bi se, po principu *argumentum a minori ad maius*, uslov koji se povezuje sa nekim pravom manjeg značaja morao postaviti za istovrsno pravo većeg značaja.

c) Ne smemo smetnuti s uma ni činjenicu da su, nažalost, neke važne ustavne norme o pokrajinskoj autonomiji nedopustivo konfuzne, protivrečne ili nedorečene. Na slabosti te vrste ukazala je Venecijanska komisija još u martu 2007. godine, u mišljenju br. 405/2006 o Ustavu Republike Srbije. To je iziskivalo kritički pristup, a ne doslovnu primenu, koja je, kao u ovom slučaju, dovela do fragmentarnih, neravnomernih i nedovoljno objektivnih objašnjenja. Iako je ustavno uređenje pokrajinske autonomije pravno nesolidno, a sam US konstatuje da Ustav ne sadrži izričite odredbe o sadržini statuta autonomne pokrajine, US pripisuje ovlašćenjima pokrajine najuže moguće granice. Na taj način odstupa od međunarodnih pravnih standarda koji afirmišu permissivni pristup. Autonomnoj pokrajini bi trebalo da bude dopušteno ono što joj nije izričito zabranjeno ili što nije stavljeno u isključivu nadležnost nekog drugog.

d) Što se tiče nadležnosti Skupštine APV i modela ustrojstva pokrajinskih organa, izdvojeno mišljenje sudije Stojanovića o funkcionalnim ovlašćenjima i organizaciji vlasti u autonomnoj pokrajini dovoljan je odgovor na postavke US.

5.2.4. Odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka i umetnosti

Odlukom IUz-353/2009 od 10. jula 2012. godine US je utvrdio i neustavnost odredbe čl. 64. Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV, kojom su pitanja u oblasti nauke i tehnološkog razvoja bila svrstana u izvornu nadležnost AP Vojvodine.⁵⁶ I u razmatranoj Odluci IUo-360/2009 od 5. decembra 2013. godine US obrazlaže stav o neustavnosti čl. 17. Statuta APV koji se odnosio na Vojvođansku akademiju nauka i umetnosti (VANU).

Očekivana posledica bila je Odluka US IU-427/2003 od 26. decembra 2013. godine,⁵⁷ kojom je utvrđeno da Pokrajinska skupštinska odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka i umetnosti⁵⁸ nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

Odluka US se zasniva na četiri osnovna stava:

a) Sadržina pokrajinske autonomije je određena i ograničena odredbama čl. 177, čl. 178. i čl. 183. Ustava. Lista oblasti u kojima zakonom mogu biti određena pojedina pitanja od pokrajinskog značaja, a to su oblasti u kojima može biti određena izvorna nadležnost autonomne pokrajine, zaključena je odredbama Ustava.

⁵⁶ Član 64. tog zakona prestao je da važi 13. jula 2012. godine.

⁵⁷ Službeni glasnik RS br. 61/14.

⁵⁸ Službeni list APV br. 15/03 i 18/09.

b) Nauka i tehnološki razvoj ne spadaju u oblasti koje su utvrđene čl. 183. st. 2. Ustava. Zbog toga autonomna pokrajina nema nadležnost za uređivanje pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti nauke, pa u toj oblasti ne može osnivati bilo kakvu ustanovu ili drugu instituciju.

c) VANU se ne može smatrati ustanovom kulture u smislu Zakona o kulturi, niti uopšte ustanovom u smislu Zakona o javnim službama, čije je osnivanje dozvoljeno autonomnoj pokrajini. Autonomna pokrajina nema ovlašćenje da za obavljanje poverenih i izvornih poslova u oblasti kulture osniva ustanove sa različitim položajem i organizacijom od onih predviđenih zakonom.

d) Republika je zakonom odredila Srpsku akademiju nauka i umetnosti (SANU) kao najvišu naučnu i umetničku ustanovu u Republici i kao ustanovu od posebnog nacionalnog značaja. Time je isključila mogućnost da autonomna pokrajina osniva paralelnu ustanovu „od posebnog naučnog, umetničkog i kulturnog značaja za AP Vojvodinu“, koja po nazivu, predmetu rada, organizaciji i položaju njenih članova ima u osnovi isti karakter, posebno imajući na umu da SANU nije javna služba već osobena *sui generis* ustanova koja se bavi naučnoistraživačkom delatnošću, a ne kulturom.

Izdvojenog mišljenja nije bilo.

Argumentaciji US mogu se staviti ozbiljne zamerke.

a) U odredbi čl. 183. st. 1. Ustava propisano je da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju. Slično je propisano i odredbom čl. 179. Ustava. Te norme nesumnjivo daju šire pravno ovlašćenje, ne samo stoga što u njihovim naslovima stoje pojmovi „pravo“ i „nadležnost“ već i stoga što se njima suštinski, u prvoj uz upotrebu za svako ovlašćenje ključnog atributa „samostalno“, a u obe bez pozivanja na zakon, autonomna pokrajina ovlašćuje da određena tela, na osnovu samog Ustava, uredi svojim statutom. To istovremeno znači da lista izvornih nadležnosti autonomne pokrajine nije „zaključena“ Ustavom jer u tom domenu Ustav upućuje na pokrajinski statut, ali ne i na zakon. Zatvorena enumeracija ne uređuje se blanketnom normom. Suprotnim tumačenjem US nadograđuje Ustav, umesto da ga samo primenjuje. Osim toga, tamo gde su ustavne norme „otvorene“ ili nedorečene, US ih ne tumači *in favorem libertatis*, iako na takvo tumačenje upućuju i sistemski i ciljni pristup, a pogotovo međunarodni pravni standardi o regionalnoj autonomiji, nego ih, upravo obrnuto, tumači na krajnje restriktivan način.

b) Postoji pravno relevantna razlika između oblasti koje autonomna pokrajina *uređuje* i onih oblasti kojima može u širem smislu da se *posvećuje* ili *bavi*, iako ih ne uređuje. U odredbi člana 183. st. 2. Ustava navedene su samo oblasti u kojima autonomna pokrajina *uređuje* (reguliše, propisuje, sistematizuje; u čl. 179. Ustava kaže se: „propisuje uređenje“) pitanja od pokrajinskog značaja. Činjenica da među tim oblastima nema nauke

ne znači da nijedan pokrajinski organ, služba ili organizacija tom oblašću ne mogu da se bave tako što će naučno stvaralaštvo podržavati ili mu davati doprinos.

Izostanak ovlašćenja da se određena oblast uređuje ne podrazumeva uskraćivanje prava da se u toj oblasti osnivaju bilo kakve ustanove. Niz ustanova ne bavi se uređivanjem sistemskih problema iz oblasti nauke, kao što su programi od opšteg interesa za Republiku, ali se bavi sámom naukom ili njenim unapređenjem, podsticanjem, pomaganjem ili propagiranjem. Ni SANU, ni Matica srpska, ni fakulteti i naučni instituti ne bave se „uređenjem“ oblasti nauke jer se ta oblast uređuje Zakonom o naučnoistraživačkoj delatnosti i radom Nacionalnog saveta, Odbora za akreditaciju, Komisije za sticanje naučnih zvanja, matičnih naučnih odbora i resornog ministarstva. Te ustanove se, međutim, bave naukom i aktivnostima u vezi s naukom. Oспорavati isto pravo ustanovama koje je osnovala autonomna pokrajina, pa čak i ustanovama koje bi osnovali organi lokalne samouprave, nije u skladu sa tokovima savremene civilizacije, kao što nije u skladu ni sa preambulom Ustava UNESCO-a, u kojoj se proklamuje sveta dužnost svih naroda da zahtevaju širenje kulture i obrazovanja s ciljem da doprinesu ljudskom dostojanstvu, pravdi, slobodi i miru.

Pravo Republike da u toj delatnosti uređuje sistem (planira, donosi programe, stara se o opštem interesu i kvalitetu rada i razvoja) ne isključuje pravo autonomne pokrajine da osniva službe ili organizacije koje će se, kao što to predviđa Statut VANU, baviti podsticanjem naučnoistraživačke delatnosti, razmatranjem pitanja iz oblasti nauke, pomaganjem usavršavanja i uzdizanja naučnika, podnošenjem inicijativa, predloga i mišljenja za unapređenje nauke, organizovanjem naučnih skupova ili izdavačkom delatnošću.

Treba primetiti da je tada i dalje bila na snazi Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskoj upravi⁵⁹ kojom je predviđeno postojanje Pokrajinskog sekretarijata za kulturu i javno informisanje i Pokrajinskog sekretarijata za nauku i tehnološki razvoj (čl. 45. tač. 4. i 9). Prvi sekretarijat, između ostalog, utvrđuje potrebe i interes građana na teritoriji AP Vojvodine u oblasti kulture i potrebe i interes u oblasti kulture manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 49), a drugi osniva naučne institute i istraživačko-razvojne centre, sprovodi nad njima osnivačka prava i obezbeđuje sredstva za regionalne naučnoistraživačke projekte, kratkoročne projekte od posebnog značaja za održivi razvoj AP Vojvodine, za sufinansiranje učešća naučnoistraživačkih radnika na naučnim skupovima i usavršavanjima u inostranstvu, za organizaciju naučnih skupova na teritoriji AP Vojvodine i za održavanje naučnoistraživačke infrastrukture (čl. 57).

c) U čl. 183. st. 2. tač. 3. Ustava, čl. 4. Zakona o kulturi i čl. 41. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine izričito je propisano da pitanja iz oblasti kulture od pokrajinskog značaja uređuje autonomna pokrajina. U vezi s tim trebalo bi posmatrati i

⁵⁹ Službeni list APV br. 4/10 i 4/11.

zakonom propisanu obavezu autonomne pokrajine da se stara o sprovođenju kulturne politike na svojoj teritoriji, kao i zakonom propisano pravo AP Vojvodine da, osim posebno pobrojanih, osniva i „druge ustanove u oblasti kulture“. Otvorena norma protivreči shvatanju Ustavnog suda da su sve ustanove koje AP Vojvodina može da osniva pobrojane u Ustavu i zakonu i da VANU ne može da se svrsta u neimenovane „druge ustanove“. Tumačenje po kome je zabranjeno sve što nije izričito dozvoljeno nije spojivo sa ustavnim sistemom demokratske države koja je zasnovana na vladavini prava. Pogrešno je shvatanje da se SANU bavi samo naučnoistraživačkom delatnošću, a ne i kulturom, pa se tako i VANU, pošto ne može da se bavi naukom, ne bi mogla baviti kulturom. Kultura je širi pojam koji obuhvata i nauku uopšte, a posebno nauku o kulturi, osim što se odnosi na složen i raznovrstan domen umetnosti.

d) Određivanjem SANU kao najviše naučne i umetničke ustanove u Republici i ustanove od posebnog nacionalnog značaja nije isključena mogućnost osnivanja srodne ustanove koja je „od posebnog naučnog, umetničkog i kulturnog značaja za AP Vojvodinu“. Postojanje pitanja od „pokrajinskog značaja“ ustanovljeno je u odredbi čl. 183. st. 2. Ustava. Razlika između „nacionalnog“ i „pokrajinskog“ značaja, sama po sebi, između ta dva fenomena ne uspostavlja znak jednakosti, pa se ustanova posvećena pitanjima od pokrajinskog značaja ne može smatrati istovetnom s ustanovom koja ima nacionalni značaj. Upotreba superlativa da bi se rang jedne ustanove označio kao „najviši“ ne isključuje postojanje srodnih ustanova koje taj rang nemaju. Zbog toga je leksički, logički i pravno neutemeljena tvrdnja da postojanje SANU isključuje postojanje VANU. Upravo polazeći od stanovišta US da akademija nauka i umetnosti nije javna služba, već *sui generis* ustanova, takva ocena mogla se primeniti i na VANU. Osnov za to nalazi se u odredbama čl. 179. i čl. 183. st. 1. Ustava, u kojima se autonomnim pokrajinama daje pravo da, samo u skladu sa Ustavom i statutom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi, ili, još u širem smislu – službi.

Važno je napomenuti da je inicijativa za pokretanje postupka podneta još 2003. godine, a da je US doneo rešenje o pokretanju postupka tek 28. marta 2012. godine. Možemo samo naslućivati šta je bio razlog gotovo desetogodišnjeg oklevanja i da li su „oslobađajući“ faktor za US, osim prethodno donetih odluka o Zakonu o utvrđivanju nadležnosti APV i o Statutu APV, uključujući i same te odluke, bile i političke promene koje su se u međuvremenu dogodile.

5.2.5. Odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka, umetnosti i kulture, i izdvojeno mišljenje

Posle donošenja novog Statuta APV⁶⁰ doneta je i nova Pokrajinska skupštinska odluka o osnivanju javne ustanove Vojvođanska akademija nauka, umetnosti i kulture

⁶⁰ Službeni list APV br. 20/14.

(VANUK).⁶¹ Bilo je očekivano da će US, koristeći istovrsne razloge, utvrditi da ni akt o osnivanju VANUK-a nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom. To je i usledilo u Odluci IUo-314/2015 od 6. aprila 2017. godine.⁶²

Ovaj put, međutim, mišljenje je izdvojio sudija Tamaš Korhec.

Donetu odluku smatrao je pogrešnom jer je zasnovana na prosuđivanju namera donosioca i na terminološkoj povezanosti sa ranijom Skupštinskom odlukom o VANU. Umesto da brižljivo uporedi konkretnu sadržinu odredaba osnivačkih akata VANU-a i VANUK-a, istakao je sudija Korhec, US je odluku zasnovao na istovetnosti donosioca, sličnosti naziva tih akata i ustanova i ponavljanju reči kao što su: „vojvođanska“, „akademija“, „nauka“ i „umetnost“. Naveo je da US svoju odluku ne bi smeo da zasniva na pretpostavci o namerama i željama donosioca, pa ni na kvalitetu i opravdanosti postojanja i rada neke ustanove. Ako demokratski predstavnici naroda u skupštini procene da rad ustanove koju su osnovali nije potreban, oni će, u okviru raspolaganja u domenu javnih politika, takvu ustanovu ugasiti. Njihova ovlašćenja ne sme preuzimati US. Budući da Ustav svakome jemči slobodu naučnog i umetničkog stvaralaštva, dodao je, sudije US imaju dužnost i odgovornost da rešavaju ustavnopravne sporove, a ne da ocenjuju skrivene ili neskrivene namere i da donose sudove o korisnosti ili štetnosti neke ustanove.⁶³

5.3. Slučaj vanrednog stanja

Vanredno stanje u Srbiji proglašeno je Odlukom predsednika Republike, predsednice Narodne skupštine i predsednice Vlade 02 br. 2-1186/2020 od 15. marta 2020. godine. Odluka je istog dana objavljena i stupila na snagu.⁶⁴ Mada se to u njoj ne spominje jer i ne sadrži obrazloženje, Odluka je doneta zbog opasnosti od zarazne bolesti COVID-19.

Već povodom predloga ministra odbrane da se vanredno stanje uvede, ukazivano je da se isti cilj može postići vanrednom situacijom.⁶⁵ U stručnim krugovima Odluka je iz više razloga osporavana. Usledile su inicijative za ocenu njene ustavnosti i zakonitosti.

⁶¹ Službeni list APV br. 29/15.

⁶² Službeni glasnik RS br. 55/17. Tamaš Korhec nije bio sudija US u vreme donošenja prethodnih odluka.

⁶³ Službeni glasnik RS br. 55/17.

⁶⁴ Službeni glasnik RS br. 29/20 od 15. marta 2020. godine. Narodna skupština je 29. aprila 2020. godine donela Odluku o potvrđivanju Odluke o proglašenju vanrednog stanja (Službeni glasnik RS br. 62/20 od 29. aprila 2020), a vanredno stanje je ukinula 6. maja 2020. godine donošenjem Odluke o ukidanju vanrednog stanja (Službeni glasnik RS br. 65/20 od 6. maja 2020).

⁶⁵ Šabić, R., *Stanje ili situacija, pitanje je sad*, Peščanik, 15. mart 2020. godine (<https://pescanik.net/stanje-ili-situacija-pitanje-je-sad/>). Prema čl. 2. st. 1. tač. 30. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (Službeni glasnik RS br. 15/16 i 68/20), vanredna situacija, odnosno

Za vreme vanrednog stanja, koje je trajalo do 6. maja 2020. godine, US se nije oglašavao.⁶⁶ Rešenjem IUo-42/2020 od 21. maja 2020. godine US je odbacio sve podnete inicijative i sve zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata donetih na osnovu osporavane Odluke.⁶⁷

Cilj naše analize nije da dovede u pitanje potrebu primene svih neophodnih sredstava za zaštitu od zarazne bolesti već da razmotri opravdanost posezanja za onim najrigidnijim, da proveri pravnu prihvatljivost načina na koji je to učinjeno i da ispita razloge US za odluku da postupak normativne kontrole ne pokrene.

Životna potreba, sama po sebi, ne uklanja granice prava koje su postavljene za njeno rešavanje. Sve i da su za uvođenje vanrednog stanja postojale pretpostavke, ako je za to izabran put suprotan Ustavu i zakonu, ako su se potrebna ograničenja mogla ostvariti merom nižeg reda i ako je US sve neregularnosti zanemario ili pokušao da im pruži pravno nepouzdanu pokriće, bili bi ozbiljno narušeni pravni poredak i integritet Suda, uz ustoličenje predsedana koji omogućuje da se za istim krajnjim sredstvom ubuduće olako poseže. Drugim rečima, bili bi razoreni čvrsti kriterijumi za pribegavanje ekstremnim represivnim merama, a pred primenom *ultima ratio* metoda u rukovođenju državom otvorena vrata za svakovrsne improvizacije.

5.3.1. Odluka Ustavnog suda

Rešenje IUo-42/2020 od 21. maja 2020. godine US je zasnovao na sedam razloga.

a) Pošto Ustavom i drugim pravnim aktima nije određeno u kojim situacijama Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, to je pitanje faktičke a ne pravne prirode, pa US nema pravno „merilo“ na osnovu kojeg bi mogao dovesti u pitanje tačnost obaveštenja predsednika Narodne skupštine da upravo takva situacija trenutno postoji.

b) U pitanju je bila potpuno nepoznata zarazna bolest koja se širila gotovo nekontrolisano i nepredviđenom progresijom, što je bilo očigledno i kod nas, a posebno u Španiji, Francuskoj i Italiji. Svetska medicinska nauka i struka nisu raspolagale validnim i pouzdanim podacima o prirodi virusa, načinu na koji se širi, tipičnim simptomima ili posebno ugroženim kategorijama građana. Bolest se kod nas mogla smatrati opasnošću

događaj, jeste stanje kada su rizici i pretnje ili posledice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem, pa je neophodno primeniti posebne mere. Slično značenje određeno je za vanrednu situaciju i u čl. 2. st. 1. tač. 7. Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (Službeni glasnik RS br. 87/18).

⁶⁶ Ustavni sud je 22. marta 2020. godine dao obaveštenje o stupanju na snagu Uredbe o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja i doneo Uputstvo o radu kancelarije US za neposredan prijem podnesaka za vreme vanrednog stanja, a 1. maja 2020. godine demantovao je tvrdnje izrečene u pojedinim medijima da je zgrada Suda zaključana i da Sud ne radi od 23. marta 2020. godine.

⁶⁷ Službeni glasnik RS br. 77/20 od 26. maja 2020. godine.

koja značajno ugrožava zdravlje šire populacije i time dovodi u pitanje normalno odvijanje života u državi, uključujući i funkcionisanje njenih institucija, javnih službi i privrede, a naročito zdravstvenog sistema.

c) Pravni standard „javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana“, kao uslov za proglašenje vanrednog stanja, i pored pokušaja da se objektivizuje i precizira, ostaje uopšten zbog neophodnosti da se, radi hitnog i efikasnog delovanja, nadležnom državnom organu ostavi izvesna „margina slobodne procene“. Pravni osnov je, u stvari, prema shvatanju italijanskog profesora de Vergotinija, koje se u Rešenju citira, „nužda, shvaćena kao vrhovna potreba za očuvanjem ustava, pa, dakle, i izvor koji omogućava prihvatanje propisa kojima se odstupa od formalnog ustavnog teksta, ali koje treba da očuvaju suštinu ustava“.

d) U postupku ocene ustavnosti i zakonitosti US ne sudi na osnovu činjenica niti sudi o činjenicama, ali se u ovom slučaju, polazeći od navedenih činjenica i „margine slobodne procene“, zarazna bolest COVID-19 mogla smatrati „javnom opasnošću koja ugrožava opstanak države ili građana“. Otuda se moglo zaključiti da je, vodeći računa i o drugim činiocima, kao što su stanje i kapaciteti zdravstvenog sistema, zdravstvena kultura građana, mentalitet, starosna struktura nacije i dr., bio ispunjen ustavni uslov za proglašenje vanrednog stanja.

e) Između postupka u kojem odluku o proglašenju vanrednog stanja donosi Narodna skupština i alternativnog postupka koji je primenjen u konkretnom slučaju postoji jedna suštinska razlika: u prvom postupku odluka o proglašenju vanrednog stanja donosi se posle skupštinske rasprave, a u alternativnom postupku ta rasprava izostaje. Reprezentativnost, kao kriterijum kojem Ustav daje prednost u odnosu na efikasnost, ustupa, voljom Ustava a ne protivno toj volji, mesto efikasnosti.

f) Poremećaj nadležnosti, najčešće u korist egzekutive, i potencijalno odstupanje od ljudskih prava i sloboda opšta su obeležja vanrednog stanja, ali sama po sebi nisu dokaz da je podela vlasti narušena niti da su kontrolni mehanizmi pravne države prestali da funkcionišu, pa je i alternativnim odlučivanjem sačuvan „duh“ ravnoteže i uzajamne kontrole koji odlikuje parlamentarni sistem, čime su onemogućene i eventualne zloupotrebe.

g) Iako u ustavnopravnoj doktrini preovlađuje stav da je teško, ako ne i nemoguće, napraviti jasnu razliku između vanrednog stanja i vanredne situacije, pravni „kapacitet“ vanredne situacije ni približno ne garantuje takvu delotvornost reagovanja državnih organa i službi kakva je moguća u vanrednom stanju jer to stanje dopušta odstupanje od redovnog režima ljudskih prava. Pritom, neophodno je razlikovati ograničavanje ljudskih prava od odstupanja od njih (derogacije), budući da se odstupanje od ljudskih prava vezuje za vanredno stanje.

5.3.2. Stručna osporavanja

Rešenju US ubrzo su iz stručnih krugova upućene brojne kritike.

Ustavnom sudu je zamereno to što je prihvatio netačnu tvrdnju da Skupština nije mogla da zaseda, iako su u isto vreme zasedali parlamenti svih evropskih zemalja. Pod izgovorom da se ne bavi činjenicama niti o njima prosuđuje, US se u to pitanje i nije ozbiljnije upuštao, iako je na drugim mestima detaljno i široko izlagao i koristio činjenice koje idu u prilog izreci Rešenja. Na taj način je, odlučivši da ne razmatra ustavnost odluke o proglašenju vanrednog stanja, dao prednost političkoj celishodnosti i zanemario osnovni konstitucionalni princip podele vlasti. Povodom tvrdnje da je „sačuvan 'duh' ravnoteže koji odlikuje svaki, u osnovi, parlamentarni sistem“, tj. da je takvo rešenje „u skladu sa zahtevom 'ravnoteže i uzajamne kontrole' iz čl. 4. st. 3. Ustava“, primećeno je da se u vanrednom stanju „klatno državne moći uvek i svuda pomera u korist egzekutive“, ali da je to pomeranje još veće i da je podela vlasti ugrožena u samom temelju „kada egzekutiva samovlasno i neustavno preuzme nadležnost da odlučuje o samom vanrednom stanju“. Otuda, nije neobično „da postoje i sudije US koje ne čuvaju ustav od vlasti, nego vlast od ustava“. ⁶⁸

Ukazano je na to da je postojala očigledna ustavnopravna sumnja u ovlašćenje predsednika parlamenta da samostalno, tj. bez prethodnog sazivanja i održavanja sednice Kolegijuma, pribavljanja mišljenja narodnih poslanika, njihovih grupa ili skupštinskih tela, odluči o suspendovanju rada predstavničkog tela i usmeravanju odlučivanja na ustavni izuzetak. Zbog toga ne čudi, iako zabrinjava, to što je u obrazloženju odluke US primenjeni postupak okarakterisan kao *alternativan*, umesto kao *supsidijaran*. Odlukom US obezvređena je uloga parlamenta i dovedena u pitanje Ustavom proklamovana suverenost građana koja se ostvaruje posredstvom njihovih slobodno izabраниh predstavnika, a tolerisana mogućnost uzurpacije te uloge od jednog narodnog poslanika, samo „prvog među jednakima“. ⁶⁹

Ocenjeno je da je prvu grešku US učinio donošenjem procesne odluke, umesto da meritorno odluči o pitanjima koja su u inicijativama opravdano pokrenuta. Nakon odgovora donosioca osporavanog akta i održane javne rasprave, postojala bi jasnija slika o činjeničnim i pravnim aspektima slučaja i o tome da li je uvođenje vanrednog stanja bilo ustavno. Iako, odista, pravni kapacitet vanredne situacije i vanrednog stanja nije isti, US je propustio da objasni njihove razlike. U toj situaciji jedina relevantna razlika, prema svemu sudeći, bila je u mogućnosti da se zbog vanrednog stanja odgode izbori, u čemu

⁶⁸ Dajović, G., *Epitaf za srpski Ustav*, 26. maj 2020. godine (<https://www.cepris.org/licni-stavovi/goran-dajovic-epitaf-za-srpski-ustav/>).

⁶⁹ Saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava (BCLJP) od 26. maja 2020. godine (<http://www.bgcenter.org.rs/ustavni-sud-obezvreديو-uloгу-parlamenta-u-odlucivanju-o-proglasenju-vanrednog-stanja/>).

treba tražiti i pravi uzrok opredeljenja za takav put. Odlukom US otvorena su vrata da se „nekom narednom prilikom zloupotrebi zavođenje vanrednog stanja s lakonskim odgovorom da pravni režim vanredne situacije ne garantuje istu delotvornost nadležnih službi“. Ipak, najveća slabost Rešenja odnosi se na pitanje da li je Narodna skupština mogla da se sastane ili ne. Pritom, iako US kaže da ne sudi na osnovu činjenica (što nije potpuno tačno), sam Sud, i to bez sprovedenog postupka, barata činjenicama čiji se izvor ne zna.⁷⁰

Primećeno je da je US pribegao neistini tvrdnjom da je tek proglašenjem vanrednog stanja stvorena pretpostavka za odstupanje od ljudskih prava, budući da „brojna prava i slobode, uključujući i pravo na kretanje, slobodu okupljanja, preduzetništva, slobodu ispoljavanja vere, mogu biti ograničena i van vanrednog stanja zbog javnog zdravlja ili zdravlja ljudi“.⁷¹

Osporavan je stav US da javna opasnost koja ugrožava opstanak države i građana, uprkos pokušajima objektivizacije, ostaje samo uopšteni pravni standard, sa svim odlikama nepredvidljivosti. O pravnom standardu ne može biti reč jer javna opasnost nema normativni karakter. S druge strane, pred nama nisu apstraktne već konkretne okolnosti u vidu određene zarazne bolesti. Što se intenziteta opasnosti tiče, US nije ni pokušao da pokaže da je onaj ko je proglasio vanredno stanje pripisivao toj bolesti neki kvalifikovan vid opasnosti, koji nije predviđen Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, mada bi, da je takvog pokušaja i bilo, on ostao neuspešan jer je od početka epidemiološke krize izvršna vlast tretirala COVID-19 kao i svaku drugu zaraznu bolest. Nije se US bolje snašao ni u poređenju pravnog kapaciteta dva moguća režima: vanrednog stanja i vanredne situacije. U formalnom smislu, merama koje stoje na raspolaganju resornom ministru u vanrednim situacijama takođe se ograničavaju neka ljudska prava. Da je skrupulozno primenio vlastiti test dva kriterijuma, US ne bi imao dovoljno argumenata za ocenu da je postojala „javna opasnost koja ugrožava opstanak države ili građana“. Nauprot stavu US da, u nedostatku izričite norme o tome *ko i kako ocenjuje da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastaje*, sam može da prosudi da je to u nadležnosti njenog predsednika i da je dovoljno da on o tome obavesti predsednike Republike i Vlade, iz samog Ustava sledi da nijedan pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, a iz Zakona o Narodnoj skupštini proizlazi da takvo pravo pre pripada Kolegijumu Narodne skupštine. Posebno je zabrinjavajuće to što se US, u situaciji kada mu predstoji rešavanje brojnih ustavnih žalbi i inicijativa za normativnu kontrolu

⁷⁰ Marinković, T., u intervjuu novinara Vuka Jeremića objavljenom pod naslovom: *Umesto da smiri tenzije, Ustavni sud odabrao najgoru poziciju – Tanasije Marinković, profesor Ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Beogradu o odluci da se odbace inicijative za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja*, Danas, 12. jun 2000. godine, str. 10–11.

⁷¹ Mandić, S., *Pet za umetnički dojam*, Peščanik, 26. maj 2020. godine (<https://pescanik.net/pet-za-umetnički-dojam/>).

raznih podzakonskih akata o odstupanju od Ustavom zajemčenih ljudskih prava, „na sve načine dovijao ne bi li našao ustavnopravno utemeljenje za postupke vladajuće većine u okolnostima proglašenja vanrednog stanja“.⁷²

Svi autori čije smo stavove navodili renomirani su pravni stručnjaci, većinom profesori Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Uz njihove primedbe ipak se mogu dodati i druge.

5.3.3. Analiza

a) U Rešenju US navodi se da odluka da se Narodna skupština ne sastane „nije nikakva pravna odluka, već obaveštenje predsednika Narodne skupštine nadležnim organima“ (od. IV, str. 10). Ne radi se, međutim, o opredeljenju da se skupština *ne sastane* nego o ustanovljenju da *nije u mogućnosti da se sastane!* U pitanju su potpuno različite pojave. Prosto sastajanje ili nesastajanje u redovnim okolnostima stvar je predsednika parlamenta, u okviru propisanih obaveza i rokova. Ustanovljavanje nemogućnosti da se Narodna skupština sastane daleko je složeniji zadatak, u čijem rešavanju se moraju uzeti u obzir brojni spoljašnji faktori. I jedno i drugo imaju činjenični osnov, ali predstavljaju pravne akte sa pravnim poreklom i posledicama.

Čitavim nizom pravnih normi propisano je kako se, kada, gde i povodom čega Narodna skupština sastaje i kakve su pretpostavke za njen rad. Zbog pravne praznine u uređenju suprotne situacije, upućeni smo na sistematsko, gramatičko i ciljno tumačenje, koje nas ipak može dovesti do kriterijuma za ocenu da li je Narodna skupština u mogućnosti da se sastane i ko je ovlašćen da to utvrdi.

U odgovoru na prvo pitanje nezaobilazni su Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama i Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. U odredbama o značenju izraza u tim zakonima objašnjavaju se pojmovi čiji pojavni oblici, sami po sebi ili u kombinaciji sa drugim životnim okolnostima, mogu predstavljati prepreku za rad parlamenta, a odnose se na: katastrofe, elementarne nepogode, tehničko-tehnološke nesreće, vanredne događaje, opasnosti ili neposredne opasnosti, udese, rizike i epidemije. U vreme dostavljanja obaveštenja o tome da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane ničega od pomenutog nije bilo. Čak je i Naredbu o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19 ministar zdravlja doneo tek petog dana od proglašenja vanrednog stanja!⁷³ Uslov za sastajanje Narodne skupštine nikako ne može biti nepostojanje svakog rizika, budući da ne postoji nijedan prihvatljiv razlog da narodni

⁷² Jovanović, M., *Ustavni sud u raljama karlsmitovskih pitanja*, Pešćanik, 29. maj 2020. godine (<https://pescanik.net/ustavni-sud-u-raljama-karlsmitovskih-pitanja/> i <https://www.cepris.org/licni-stavovi/jovanovic-ustavni-sud-u-raljama-karlsmitovskih-pitanja/>).

⁷³ Naredba br. 512-02-00016/2020-10 od 19. marta 2020. godine, Službeni glasnik RS br. 37/20 od 19. marta 2020.

poslanici budu iz preventivnih razloga pošteđeni rada u situacijama u kojima funkcioniše zdravstveni sistem i rade zaposleni u drugim državnim organima i službama.

Što se drugog pitanja tiče, US pogrešno smatra da se iz odredbe čl. 244, alineja 5 Poslovnika Narodne skupštine, u kojoj je propisano da o nemogućnosti da se Narodna skupština sastane njen predsednik obaveštava predsednika Republike i predsednika Vlade, proizlazi da sam predsednik tu nemogućnost i utvrđuje. I površan pristup pokazuje da nosilac obaveze obaveštavanja o određenom stanju stvari ne mora biti ujedno i nosilac prava da prethodno sam ustanovi da takvo stanje stvari postoji. Reč je o dve faze postupka koje mogu, ali i ne moraju biti u nadležnosti istog subjekta. Poslovníkom je regulisana samo druga faza (obaveštavanje), dok je prvu i bitniju fazu (ustanovljavanje), u nedostatku regulative, US proizvoljno pripisao nosiocu sekundarne obaveze. Na taj način US je zapravo zauzeo stav da se prenošenje nadležnosti za uvođenje vanrednog stanja zasniva na slobodnom nahodanju jedne jedine ličnosti! U logičkom smislu, to bi bila defektna postavka iz klase tzv. dispozitivnih dispozicija, u kojima adresant poverava subjektu da sam kreira i odluku i normu na osnovu koje će odlučivati.

b) Sud je pošao od nekoliko činjenica koje uzima kao opštepoznate i nepobitne. Najmarkantnija je konstatacija da se u trenutku proglašenja vanrednog stanja radilo o zaraznoj bolesti potpuno nepoznatoj u pogledu načina na koji se širi, tipičnih simptoma i najugroženijih kategorija građana. Takva polazna osnova delom je netačna, a delom logički nepouzdana. U vreme proglašenja vanrednog stanja uveliko se ukazivalo na simptome bolesti, način njenog širenja, period inkubacije, posebnu ugroženost starijih lica i osnovne mere prevencije. Znalo se da se bolest lako prenosi, ali da je procenat smrtnosti u odnosu na broj zaraženih relativno mali. Suma nepoznatih osobina opasnosti, uz izostanak njenih kataklizmično letalnih efekata, ne ide pod ruku sa izvesnošću ekstremnog rizika. Da je to bila potpuno neistražena oblast, prepuna lutanja, nagađanja i nasumičnih pretpostavki, apodiktički sud o stepenu ugroženosti stanovništva mogao bi se izvesti samo uz očiglednu pogubnost posledica. Iz hipotetičkih premisa ne dolazi se do kategoričkog zaključka. Primarna protivrečnost, dakle, jeste u tome što celokupan taj činjenični provizorijum služi Sudu kao dokaz opravdanosti da se vanredno stanje što pre proglasi, s jedne strane, i kao čvrst oslonac za uvođenje činjenica „u igru“, uprkos tome što se Sud ograđuje od zalaženja u taj „zabran“, s druge strane.

Da stepen ugrožavanja nije bio valjan razlog, mogli smo se osvedočiti prilikom ukidanja i ubrzo posle ukidanja vanrednog stanja. Od prvog obolelog u Srbiji, registrovanog 6. marta 2020. godine, u deset narednih dana, tj. do dana kada je vanredno stanje uvedeno, bilo je ukupno 48 potvrđenih slučajeva. Na dan uvođenja vanrednog stanja bila su svega dva nova slučaja i nijedan preminuli, a sve do 25. marta bila su ukupno četiri smrtna slučaja. Tokom vanrednog stanja broj obolelih i umrlih je rastao i varirao, pa je 21. i 25. aprila, na primer, bilo 260 odnosno 263 novoobolelih i po pet umrlih. Na dan kada je vanredno stanje ukinuto bilo je 227 novih slučajeva i petoro umrlih. Kada se broj

onih koji su tokom vanrednog stanja oboleli (8.678) i umrli (173) izrazi dnevnim prosekom, pa taj prosek uporedi sa dnevnim prosekom tokom celog meseca jula, dolazimo do podatka da je u vanrednom stanju dnevno obolevalo prosečno 188,65, a umiralo 3,7, dok je u julu dnevno obolevalo prosečno 354,45, a umiralo 9,7 lica. Daleko gora situacija bila je u novembru 2020. godine, kada je prosečan dnevni broj obolelih bio 4.282,8, a umrlih 26,13. Drugim rečima, u odnosu na situaciju kakva je bila na dan uvođenja i tokom trajanja vanrednog stanja, situacija je na dan njegovog ukidanja, dva meseca i šest meseci kasnije, bila neuporedivo lošija. Praktično, u odnosu na vanredno stanje, u julu je bilo 1,87 puta više obolelih (porast od 87,88%) i 2,62 puta više umrlih (porast od 262,16%), a u novembru 2020. godine bilo je čak 22,7 puta više obolelih i oko sedam puta više umrlih!⁷⁴ Uprkos tome, ideja o ograničenju kretanja, a pogotovo o

⁷⁴ Reč je o zvaničnim podacima, u čiju se verodostojnost opravdano sumnja. Prema rezultatima istraživanja *Balkan Investigative Reporting Network* (BIRN), saopštenim 23. juna 2020. godine, broj zaraženih i umrlih bio je znatno veći. Na osnovu uvida u podatke koji su deo zvaničnog državnog informacionog sistema COVID-19, BIRN je ustanovio da je u periodu od 19. marta do 1. juna 2020. godine u Srbiji umrlo 388 pacijenata više od zvanično saopštenog broja (244), a da se broj zaraženih poslednih dana u nedelji koja je prethodila objavljivanju saopštenja kretao između 300 i 340 dnevno, što daleko nadmašuje zvanični podatak o dnevnom povećanju od 97 novoobolelih lica (<https://birmsrbija.rs/covid-19-u-srbiji-izvestavanje-i-analize/>). Prema analizi prof. dr Gorana Belojevića, objavljenoj 4. avgusta 2020. godine, broj zaraženih je bio oko 128.000, a broj umrlih oko 5.000 (<https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/procena-je-umrlih-5-000-obooleh-128-000/>). Jedan od istaknutih članova tzv. kriznog štaba kasnije je izjavio da je, prema njegovom istraživanju na osnovu podataka iz Gradskog zavoda za javno zdravlje u Beogradu, od marta do juna bilo tri puta više smrtnih slučajeva nego što je sistem prikupio i što je zvanično objavljeno. Uzrok greške preneo je na informacioni sistem, za koji nije imao objašnjenje zašto od sredine juna „nije bio precizan“ (Pregled dana [NewsMax](https://www.newsmax.rs/) *Adria*, 29. septembar 2020. <http://rs.n1info.com/Vesti/a655239/Kon-opodacima-Gradskog-zavoda-Do-juna-tri-puta-vise-umrlih-od-zvanicnog-broja.html>; videti i: Radenković, M., U julu umrlo skoro 2.000 više osoba od proseka, *Danas*, 1. oktobar 2020. godine, str. 6). BIRN je uzvratilo da se neslaganja u brojevima ne mogu objasniti nepreciznostima u sistemu, da su kovid bolnice prijavile tri puta više umrlih nego što je zvanično saopšteno i da su nadležni imali uvid u podatke iz baze (<http://rs.n1info.com/Vesti/a656066/BIRN-Preminulih-od-korone-trostruko-vise-nadlezni-znali-te-podatke.html>), a portal *javno.rs* preneo je da je savetnica predsednice Vlade bila koordinatorka za korišćenje informacionog sistema COVID-19 (<https://javno.rs/analiza/preview/savetnica-premierke-koordinator-za-koriscenje-informacionog-sistema-covid-19>). Da su zvanični podaci tzv. kriznog štaba bitno drugačiji od stvarnih, govorila su i druga istraživanja (na primer, Petrušić, S., *Spinovana statistika i lažne brojke*, NIN br. 3639, 24. septembar 2020, str. 16–19; Zdravković, N., *Koliko ljudi je zapravo umrlo?*, Peščanik, 28. septembar 2020). Jedan od članova tzv. kriznog štaba je, nakon naglog porasta broja obolelih u novembru 2020. godine, najpre govorio da je stvarni broj čak i dvadeset puta veći (<https://nova.rs/vesti/drustvo/kon-stvarni-broj-zarazenih-do-20-puta-veci-od-registrovanog/>), a nešto kasnije i da se brojka zaraženih može pomnožiti sa deset da bi se dobio približno tačan broj (<http://rs.n1info.com/Vesti/a675225/Kon-Usporavanje-virusa-posebno-u-Beogradu-zbog-uvadenih-mera.html>). Uprkos tome, ponovno proglašavanje vanrednog stanja nije predloženo ni tada ni u julu, pa čak ni u novembru (samo 27. novembra registrovano je 7.780 novoobolelih i 57 umrlih), nego su u pojedinim mestima uvedene vanredne situacije. Jasno je da bi utoliko pre vanredne situacije i prethodno bile adekvatna mera.

vanrednom stanju, više nije bila u opticaju. Ne smatramo da je to greška. Naprotiv, posredi je potvrda, ako ne i neformalno priznanje, da je greška bila u vanrednom stanju.

Ako pomoću ovih podataka proveravamo opravdanost vanrednog stanja, nameće se zaključak da je bilo više razloga da se ono 6. maja 2020. godine ne ukida nego što je bilo razloga da se 53 dana ranije uvede i da je tokom jula, a pogotovo u jesen 2020. godine, postojala znatno veća potreba da se ono uvede nego u vreme kada je uvedeno. Naravno, može se prigovoriti da je potreba postojala u svakom od tih trenutaka i da pasivnost u vreme kada je opasnost postala veća ne dokazuje da dovoljne opasnosti nije bilo i kada je ona u apsolutnim i prosečnim brojevima bila manja.⁷⁵ Ipak je za procenjivanje stepena opasnosti neophodno imati pouzdanije građurana merila, koja nisu samo plod zloslutne anticipacije ili naknadno nastalih događaja već i ranije stečenih i empirijski potkrepljenih saznanja. Iako je bolest nova, ona nije ni prva pandemijska niti je prva po broju žrtava. Odviše širok pojam opasnosti vodio bi nekritičkom snižavanju praga „dovoljnog razloga“, umesto da taj prag, kao što se i očekuje od sredstva *ultima ratio*, ostane dovoljno visok i teško prekoračiv da bi se mogao smatrati „poslednjim“. Uostalom, i u predmetu Evropskog suda za ljudska prava, na koji se US oslanja kada se poziva na polje slobodne procene (*the margin of appreciation*) i u mnogim drugim slučajevima istog suda napominje se da države ni u domenu slobodne procene ne uživaju neograničenu moć, s obzirom na korektivnu ulogu Evropskog suda i uporedivost zakonodavnih rešenja u državama ugovornicama.⁷⁶

c) Neobičnu nebrzižljivost, i u formalnom i u materijalnom pogledu, US je pokazao citirajući odlomak iz knjige *Uporedno ustavno pravo* italijanskog profesora Đuzepea de Vergotinja.⁷⁷ Manje je važno to što se u odeljku III na str. 8 Rešenja upućuje na pogrešnu stranicu Vergotinijeve knjige (403. umesto 483). Daleko veći problem je pogrešno razumevanje citiranog teksta. Vergotini piše da su pravnici, koji su sebi postavili pitanje šta je ustavnopravni osnov za preuzimanje i koncentraciju vlasti u vanrednom stanju, u slučaju da o tome nema uputstva u ustavnom tekstu, zaključili da je pravni osnov „nužda, shvaćena kao vrhovna potreba za očuvanjem ustava pa, dakle, i izvor koji omogućava prihvatanje propisa kojima se odstupa od formalnog ustavnog teksta“, ali ne po cenu remećenja suštine ustava. U sličnoj situaciji, kaže Vergotini, treba pribеći merama zaštite

⁷⁵ Može se samo pretpostavljati kakav bi interes izvršne vlasti bio da umanjuje podatke o obolelima i umrlima ako je trebalo opravdati proglašenje vanrednog stanja. Jedan od mogućih odgovora, ujedno i najnepovoljniji, bio bi da je vanredno stanje proglašeno u uskom krugu najviših funkcionera države, bez **odgovarajuće ili, možda, i bez bilo kakve evaluacije, a da je** u kasnijem razdoblju, nakon uspešne predizborne pacifikacije građana, teren bio pripreman za ukidanje vanrednog stanja, za pridobijanje poverenja građana na osnovu utiska o uspešno vođenoj politici suzbijanja zaraze, za održavanje izbora, a posle njih za otklanjanje ili ublažavanje sumnje da se porast obolelih i umrlih može pripisati izborima i za zametanje tragova krivotvorenjima koja su izbore omogućila.

⁷⁶ *Ireland v. U.K.*, br. 5310/71, presuda od 18. januara 1978. godine.

⁷⁷ Reč je o prevodu na srpski jezik, objavljenom u izdanju Službenog glasnika 2015. godine.

ustavnog poretka („osim ako se ne želi olakšati njegov kraj“), pri čemu se „osnov odluke da se ustav ukine i da se uvede vanredno stanje ne nalazi u formalnim ustavnim propisima, već u *principu nužde*“, kao činjeničnom izvoru prava.⁷⁸ Pritom se Vergotini poziva na K. J. Fridriha koji je takođe pisao o potrebi primene vanrednih mera zbog opasnosti za opstanak postojećeg ustavnog poretka (rat, ekonomska depresija, secesija, pobuna, subverzija) i o razlici između situacija kada ustav za to izričito propisuje ili uopšte ne propisuje uslove. Pominjući „ustavni razlog države“ ili „državni razlog“ kao poslednju instancu, Fridrih upozorava da sredstva moraju biti u skladu sa ciljevima, tj. da moraju biti najracionalnija u odnosu na najveću verovatnoću ostvarljivosti. Štaviše, smatra da je čak i pred takvim opasnostima centralno pitanje opstanka konstitucionalizma – zaštita ljudskog dostojanstva.⁷⁹

Vergotini, dakle, pominje princip nužde kao izvor prava u kontekstu sasvim drugačijem od onog kakav predstavlja naš slučaj, budući da su kod nas uslovi i osnovi za proglašenje vanrednog stanja propisani Ustavom, da ustavni poredak nije bio ugrožen i da se nisu dogodili ni suspenzija ni *probijanje ustava*, odnosno odstupanja koja nisu Ustavom predviđena, već *samoprobijanje* ili odstupanje koje dopušta sam ustavni tekst. Osim toga, Vergotini pominje tzv. kreativno tumačenje tek u slučaju da treba utvrditi da li postoje osnovne pretpostavke za primenu običajnog prava, o čemu kod nas nije moglo biti reči.

Naš US prevideo je paradoks koji Fridrih svodi na pitanje: da li se može opravdati kršenje prava kada je opstanak pravnog poretka doveden u pitanje? Drugim rečima, da li se, radi osiguranja vladavine prava, izvršnoj vlasti pravo može bezuslovno predati u ruke?

d) Nezavisno od slabosti argumentacije, postavlja se pitanje da li je tačan, prihvatljiv i primenjiv pravni stav US da on u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti „ne sudi na osnovu činjenica niti sudi o činjenicama“? Ne demantuje ga samo Rešenje o kome je ovde reč nego i primer „suđenja o činjenicama“ u Odluci IUo-45/2020 od 15. oktobra 2020. godine. Da je svaka mera ministra unutrašnjih poslova „faktički doneta uz prethodnu saglasnost Vlade“, Sud je u toj Odluci utvrdio naprosto iz odgovora Vlade na podnete inicijative! Na istom mestu Sud operiše i činjenicom da bolest COVID-19 „između ostalog, karakteriše i rapidna stopa porasta zaraženih lica“, premda ne ukazuje

⁷⁸ De Vergotini, Đ., *Usporedno ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd 2015, str. 303–311, 374, 478–483. O koncentraciji vlasti, odnosno odstupanju od principa podele vlasti i privremenom odstupanju od ustava u slučaju unutrašnjih vanrednih situacija, za koje uopšteno upotrebljava termin „opsadno stanje“ ili „krizna situacija“, De Vergotini kao uslove navodi: a) političku stabilnost državne organizacije, b) pluralitet ustavnih centara kojima pripada vlast i c) neuobičajeno pribegavanje ovlašćenjima u kriznim situacijama. Pritom dodaje da to zaista mora biti izuzetno jer se o kriznom stanju ne može govoriti u onim porecima koji su skloni da stalno koriste opsadna stanja. Nije slučajno što se poziva i na literaturu u kojoj se kao primer iznosi delovanje principa nužde posle terorističkog napada 11. septembra 2001. godine.

⁷⁹ Fridrih, K. J., *Konstitucionalizam (ograničenja i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica 1996, str. 131–133, 136, 145.

na stručni izvor takve ocene niti objašnjava zbog čega odstupa od Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, u kome je epidemija opisana kao „neuobičajeno povećanje broja obolelih“, ali je uslovljena time da oboleli imaju „komplikacije ili smrtni ishod“.

Zarazna bolest je činjenica, ali je vanredno stanje izazvano tom činjenicom pravni fenomen. I smetnje da se Narodna skupština sastane zasnivaju se na činjenicama, ali je zaključak da ona nije u mogućnosti da se zbog tih smetnji sastane – pravni čin. Faktičke pojave koje dovode do ograničavanja ustavom garantovanih prava moraju imati pravni, a ne samo volunaristički oslonac. Uprkos toj ogradi, kako je već primećeno, US se uveliko upušta u činjenična pitanja. Pitanja se ne odnose samo na ozbiljnost javne opasnosti i stepen ugrožavanja države ili građana nego i na okolnosti zbog kojih Narodna skupština nije mogla da se sastane.

e) To otvara novi problem. Razlozi hitnosti ističu se kao osnov, kako to Sud naziva, *alternativne* nadležnosti tri predsednika: Republike, Narodne skupštine i Vlade. U Rešenju se čak naglašavaju preimućstva tzv. alternativne nadležnosti, a najvažnije je – izostanak skupštinske rasprave! Ustavni sud, za potrebe te argumentacije, još uvek ne zalazi u pitanje merila kojima se ustanovljava nemogućnost da se Narodna skupština sastane nego se zadržava na principijelnom planu. Zbog toga i kaže da „reprezentativnost, kao kriterijum kojem Ustav daje prednost u odnosu na efikasnost odlučivanja o vanrednom stanju, ustupa, voljom Ustava, a ne protivno toj volji, mesto efikasnosti, jer 'čekanje' da se steknu uslovi za sastajanje narodnog predstavništva mogu imati nesagledivo štetne posledice i sprečiti državu da deluje hitno na otklanjanju uzroka proglašenja vanrednog stanja“.

U isto vreme, dakle, US konstatuje da Ustav daje prednost reprezentativnosti i da se „voljom Ustava“ smatra da je reprezentativnost dužna da zbog hitnosti ustukne pred efikasnošću. Takva konstrukcija nije zasnovana na Ustavu. Svako uvođenje vanrednog stanja podrazumeva urgentnost. Da je ustavotvorac imao takav plan, u samom Ustavu bi hitnost bila naglašena kao odlučujući parametar, pa bi prednost pripala efikasnosti. Ali, upravo je obrnuto! Ustavom se na prvo mesto stavlja Narodna skupština, i za uvođenje vanrednog stanja i za odstupanje od ljudskih i manjinskih prava, bez ikakvih dodatnih uslova osim mogućnosti da se ona sastane. Štaviše, Ustav u vanrednom stanju posebno favorizuje i privileguje Narodnu skupštinu jer određuje da se ona sastaje i bez poziva i da ne može biti raspuštena. Pošto skupštinska rasprava neizbežno ometa hitnost, čemu uopšte primarna nadležnost Narodne skupštine? Ustavni sud posredno sugerise suvišnost parlamenta i parlamentarne rasprave, kao izvora očiglednih smetnji i nepotrebnog gubljenja vremena. Nemogućnost da se Narodna skupština sastane Ustav uopšte ne povezuje sa nastojanjem da se postigne veća efikasnost, nego tu nemogućnost jednostavno uzima kao realnu datost. Vanredno stanje se doista, između ostalog, uvodi radi stvaranja uslova za efikasnije delovanje, ali efikasnost, sama po sebi, nije nikakav osnov za

ustupostavljanje nadležnosti u donošenju odluke o vanrednom stanju. U suprotnom slučaju Ustav ne bi ni davao prednost reprezentativnosti nego bi, u interesu efikasnosti kao primarnog interesa, sadašnju rezervnu nadležnost stavio na prvo mesto ili bi je ustoličio kao jedinu. Reprezentativnost u donošenju odluke nije nikakav kriterijum već sistemski aksiom. Pitanje kriterijuma postavlja se isključivo u pravu na pribegavanje tzv. alternativnom rešenju.

U vezi sa označavanjem nadležnosti treba podsetiti i na pogrešnu upotrebu termina, na koju je već ukazao BCLJP: nije reč o *alternativnoj*, kako je naziva US, već o *supsidijarnoj* nadležnosti. Druga mogućnost nije prepuštena slobodnom izboru niti je ravnopravna sa prvom već je u odnosu na prvu samo rezervna i iznuđena. Prema Ustavu, ona i ne može bez prve jer se reprezentativnosti, pre ili kasnije, mora udovoljiti. Forsiranje denotacije pod nazivom tzv. alternativne nadležnosti, ide u prilog pretpostavci da pogrešna upotreba tog pojma nije slučajna.

Ustavni sud na neobičan način, spajajući glagol „morati“ sa potencijalom „bilo bi“, ukazuje na to da se „prilikom proglašenja vanrednog stanja *mora* voditi računa i o drugim činionicima, a u konkretnom slučaju *to bi bili* stanje i kapaciteti zdravstvenog sistema, zdravstvena kultura građana, mentalitet, starosna struktura nacije i dr.“ (označio kurzivom S. B.). Pomenuti činiooci nisu navedeni kao primer jer bi u tom slučaju sledili iza predloga „poput“ ili reči „kao što su“. Oni predstavljaju uži izbor činilaca koji se svakako uzimaju u obzir, u smislu: „da su razmatrani i drugi činiooci, tada bi to bili ovi“, a pošto se o „drugim činionicima“ *mora* voditi računa, onda su to *baš* ovi. Ostaje nejasno zbog čega bi ti činiooci samo mogli biti („bi bili“) predmet ocene ako se „drugi činiooci“ već moraju uzeti u obzir. Ispravna formulacija bi glasila: „...a u konkretnom slučaju *to su*, između ostalih (ili pre svega)...“. Može se samo pretpostaviti da je pravi razlog to što bi tada US bio dužan da te činioce jasno označi u pežorativnom smislu jer drugačije vrednovanje ne bi bilo opravdavajuće. Drugim rečima, da se US nije snobivao da upotrebi attribute negativnog značenja, morao je otvoreno da kaže da se radi o *lošem* stanju zdravstvenog sistema i o *niskom nivou* zdravstvene, pa i svake druge kulture građana. Ovako se ispostavlja da US to nije učinio ne zbog zaziranja od činjeničnih pitanja, jer je i u načelu reč o faktičkim pojavama i obeležjima, nego zbog neveštog izbegavanja negativnih kvalifikacija. S jedne strane, US nije želeo da naruši poverenje u državu i naciju da se ponesu sa problemom epidemije, a s druge strane, prećutno je iskoristio nespremnost države i nepostojanje kulture građana kao opravdanje da se ekstremne mere što pre primene.

f) Zamerka se mora uputiti i logičkoj održivosti shvatanja US da ni poremećaj nadležnosti u korist egzekutive ni odstupanje od ljudskih prava nisu dokaz da je podela vlasti narušena i da su kontrolni mehanizmi pravne države prestali da funkcionišu. Štaviše, da je tzv. alternativnim odlučivanjem sačuvan „duh“ ravnoteže koji odlikuje parlamentarni sistem, čime se, tobože, onemogućavaju eventualne zloupotrebe. Praktična suspenzija parlamenta bez utvrđenih kriterijuma i na osnovu prostog obaveštenja jedne

jedine ličnosti, koja time i sebe uključuje u tročlani tim od koga zavisi uvođenje vanrednog stanja i derogacija više ljudskih prava, sama po sebi je zloupotreba, kojom se narušava „duh“ ravnoteže, uklanjaju kontrolni mehanizmi i otvaraju vrata drugim zloupotrebama. U čitavoj proceduri nema ni naznaka otežavanju puta ka zloupotrebama, a pogotovo njihovom „onemogućavanju“.

Tvrđnja da suspenzija parlamenta i poremećaj nadležnosti u korist egzekutive ne narušavaju podjelu vlasti predstavlja klasični *contradictio in adjecto*, utoliko pre što je izvršna vlast u vanrednom stanju iskoristila priliku da dodatno utiče na sudsku, mešajući se u kaznenu politiku, nalažući odstupanje od pravila *ne bis in idem* ili propisujući postupanje protivno načelu neposrednosti.⁸⁰ Zabrinjava to što je US, bar u svetlu odlučivanja koja su mu tek predstojala, dao pokriće uredbama Vlade ili pojedinih ministarstava u kojima je, pod plaštom vanrednog stanja, odstupano od osnovnih ljudskih prava preko razumnih i pravno prihvatljivih granica. To se odnosi na potpunu zabranu slobode kretanja za određene kategorije stanovništva (lica od 65 i više godina, migranti), zabranu po formalnim obeležjima rigorozniju od izdržavanja kazne zatvora u kućnim uslovima ili na uvođenje kod nas pravno nepoznate mere policijskog časa za celokupno stanovništvo u trajanju od nekoliko dana u više navrata.

Takav pristup je došao do punog izražaja u Odluci IUo-45/2020 od 15. oktobra 2020. godine kojom je US utvrdio da odredbe Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja i Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, u odnosu na odstupanja od načela *ne bis in idem*, nisu u vreme važenja bile u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom, ali da nema nesaglasnosti sa Ustavom u pogledu zabrane i ograničenja slobode kretanja.⁸¹ Na cirkularan način Sud ponavlja stav da su propisane

⁸⁰ U Direktivi Evropskog parlamenta i Saveta o jačanju određenih vidova pretpostavke nevinosti i prava učestovanja na pretresu u krivičnom postupku (EU) 2016/343 od 9. marta 2016. godine ne dovode se u pitanje nacionalna pravila kojima se propisuje da se postupak ili neke njegove faze sprovede u pisanoj formi, ili za lakša krivična dela u odsustvu uredno obaveštenog okrivljenog, pod uslovom da je to u skladu s pravom na pravično suđenje. U Direktivi nisu predviđena suđenja kakva su određena našom Uredbom.

⁸¹ Odlukom IUo-45/2020 od 15. oktobra 2020. godine US je utvrdio je da odredbe čl. 4v st. 6, čl. 4g st. 6. i čl. 4d st. 2. [Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja](#) i čl. 2. [Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije](#), u delu koji glasi: „bez obzira na zabranu iz člana 8. stav 3. Zakona o prekršajima“, nisu u vreme važenja bile u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom. Sve navedene odredbe odnose se na povredu načela *ne bis in idem*. Istom odlukom Sud je obustavio postupak za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti odredaba čl. 1a, 2. i 3. Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja (odnose se na zabranu i ograničenje kretanja) i za utvrđivanje neustavnosti Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, a odbacio je zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporenih odredaba navedenih akata.

mere „po svojoj svrsi najviše odgovarale zadatom cilju“, da je taj cilj bio „razuman i legitiman“ i da je derogacija slobode kretanja bila mera od prevashodnog značaja za zaštitu lica prema kojima je primenjena. Oспорava da je posredi lišavanje slobode jer to nije bila svrha i sadržina primenjenih mera. Pored svega, da bi dokazao svrsishodnost i humanost zabrane kretanja, US na potpuno neprikladan način poredi zdrave ljude kojima je uskraćeno napuštanje stana sa pacijentima čije lečenje podrazumeva „duži boravak u bolničkoj prostoriji ili uključivanje na određene aparate“! Upadljiv je utilitaristički koncept insistiranja na svrsi, uz potpuno zanemarivanje u teoriji odavno prihvaćenih shvatanja da slepa svrsishodnost najčešće ne ide podruku sa humanošću.

g) U odeljku posvećenom kritici Rešenja već je pomenut stav da su se vanrednom situacijom mogle ostvariti sve potrebne mere zaštite. Funkcionalnu divergenciju između vanredne situacije i vanrednog stanja, kada su u pitanju ljudska prava, US pre svega zasniva na različitom značenju i domašaju pojmova *ograničenje* i *odstupanje*. Pritom pojam *odstupanje* poistovećuje sa pojmovima *derogacije* i *suspenzije*, a smisao im svodi na *ukidanje*, ne upuštajući se u semantička pitanja, uprkos tome što te reči nisu sinonimi i što svaka od njih nema samo jedno značenje. Reč *odstupanje*, na primer, može da znači i poništavanje ili povlačenje, ali i poremećaj, nedovoljnost, pogoršanje, alteraciju ili ograničavanje. *Derogacija*, pak, može da znači stavljanje van snage, ukidanje i oduzimanje, ali i smanjenje, ograničenje, sužavanje. Bez prihvatljivog objašnjenja ostaje pod sumnjom stanovište US da li odstupanje od ljudskih prava omogućuje i njihovo potpuno ukidanje ili je to samo redukcija u kojoj ma kakvi „ostaci“ pogođenog ljudskog prava moraju čuvati njegovu bit. Dodatnu senku na razloge US baca činjenica da u

Primedbe na tu odluku izneo je BCLJP saopštenjem od 21. oktobra 2020. godine, u kome navodi da se Ustavni sud nije ni osvrnuo na činjenicu da je građanima starijim od 65 i 70 godina od 18. do 22. marta bio potpuno zabranjen izlazak iz stanova, da im je narednih 30 dana bilo dozvoljeno da napuštaju stanove samo u ranim jutarnjim satima (od 3 do 8, a potom od 4 do 7) – to se vreme najčešće koristilo za kupovinu namirnica, a da su tek od 21. imali pravo da tri puta nedeljno napuštaju stanove na po 30 minuta u krugu od 600 metara, odnosno da svakog dana izlaze iz stanova na po jedan sat posle 25. aprila. Podsetio je i na praksu Evropskog suda za ljudska prava u predmetima *Khlaifia i dr. protiv Italije* (16483/12, § 71) i *Guzzardi protiv Italije* (7367/76, § 93) u kojima se iznose stavovi da za ocenu da li je reč o lišenju slobode ili ograničenju slobode kretanja svrha ograničenja nije presudna i da je razlika između ograničenja kretanja i lišenja slobode određena stepenom i intenzitetom ograničenja (vremenskim trajanjem ograničenja, socijalnim efektima, stepenom nadzora, posledicama kršenja i sl.), a ne njenom prirodom, razlozima ograničenja i klasifikacijom u domaćem poretku (<http://www.bgcentar.org.rs/sporna-odluka-ustavnog-suda-o-obustavljanju-postupka-ocene-ustavnosti-naredbe-o-ogranicenju-i-zabrani-kretanja-u-vreme-vanrednog-stanja-i-uredbe-o-merama-za-vreme-vanrednog-stanja/>).

vanrednom stanju nisu „napadnuta“ samo ljudska prava čije ograničenje Ustav dopušta nego i ona koja su Ustavom apsolutno zaštićena, kao što je dostojanstvo ličnosti.⁸²

5.3.4. Izdvojeno mišljenje i prateće napomene

Uz Rešenje US objavljeno je izdvojeno saglasno mišljenje sudije Jovana Čirića. U njemu se, pozivanjem na Perelmana, ukazuje na to da pravo, osim pravičnosti i usmerenosti na društvenu sigurnost, mora biti svrsishodno. Kada se elementu svrsishodnosti dâ odgovarajući značaj, u slučaju da ciljevi različitih pravnih normi dođu u sukob, neophodno je da se pribegne opštem institutu *krajnje nužde*. Reč je o konsekvencijalističkoj etici koja se rukovodi principom najveće koristi za najveći broj ljudi. Ako se jedno dobro mora žrtvovati radi očuvanja drugog višeg dobra, uskraćivanje slobode kretanja pokazuje se kao mera krajnje nužde i svrsishodnosti, preduzeta radi čuvanja života. Budući da se „pojam svrsishodnosti u dobroj meri preklapa sa pojmom blagovremenosti“, da je pitanje svrhe faktičke prirode, da US nema ni znanja ni kapaciteta da procenjuje stepen preteće opasnosti, a da ni Narodna skupština to ne bi mogla bez veštačenja, u izdvojenom mišljenju se potkrepljuje većinsko shvatanje da bi se u skupštinskoj proceduri gubilo dragoceno vreme i da bi čekanje na odluku najvišeg predstavničkog tela bilo suvišno ili čak štetno.⁸³

Kritički osvrt zaslužuje i izdvojeno mišljenje. Za meru sa propisanim uslovima primene, svako uvođenje dopunskog kriterijuma može se pripisati nedovoljnosti postojećih, ali i tzv. kreativnom tumačenju prava koje prevazilazi postavljene okvire i tumaču pribavlja ulogu *lawmaker*-a. U ovom slučaju pre je reč o pleonazmu nego o inovativnom uplitanju. Kao osnovni razlog u Ustavu je navedeno postojanje javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana. Čemu bi drugom, u komparativnom smislu, takva opasnost za državu ili građane mogla biti bliska osim u pravu poznatom institutu krajnje nužde? Krajnja nužda je samo opštiji pojam koji je u tom slučaju sam Ustav konkretizovao dovodeći ga u vezu sa ugrožavanjem opstanka države ili građana, kao što je u Krivičnom zakoniku određeno da to mora biti opasnost koja se na drugi način ne može otkloniti. Ako *istovremenost* i *neskrivljenost* ostavimo po strani kao isključivo krivičnopravne pretpostavke, preostali zahtev *srazmernosti* (u krivičnom pravu zlo učinjeno u otklanjanju opasnosti ne sme biti veće od zla koje je pretilo) proizlazi iz ustavne propozicije da do odstupanja od ljudskih i manjinskih prava može doći samo u obimu u kojem je to neophodno i izričitim nabranjanjem onih Ustavom zajemčenih prava od kojih odstupanje ni u kom slučaju nije dozvoljeno (čl. 202. st. 1. i 4. Ustava).

⁸² Cf.: Pajvančić, M. i grupa autorki, *Legalnost i legitimnost mera u odgovoru na COVID-19 u „Rodna analiza odgovora na Covid-19 u Republici Srbiji“*, Misija OEBS-a u Srbiji – Ženska platforma za razvoj Srbije 2014–2020, mart–maj 2020. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/459391.pdf>.

⁸³ *Izdvojeno saglasno mišljenje sudije Jovana Čirića*, Službeni glasnik RS br. 77/20.

Pod uslovom da je pobuda za izdvojeno saglasno mišljenje bila u inovaciji da se u ustavnosudsku praksu, iz oblasti krivičnog materijalnog prava, uvede institut krajnje nužde, trebalo je voditi računa o tome da se Sud u Rešenju već poziva na Vergotinijevu postavku o principu nužde kao pravnom osnovu za prihvatanje propisa kojima se odstupa od formalnog ustavnog teksta. Ako se htelo ukazati, kao što smo mi ovde ukazali, na neosnovanost pozivanja na Vergotinija i na potpuno drugačiju primenu njegovog *principa nužde* u odnosu na sugerisani institut *krajnje nužde*, to je trebalo otvoreno reći. Ovako i u Rešenju US i u izdvojenom mišljenju preovladava pragmatički intencionalizam, u kome se u ime suštine, ili tek navodne suštine, zanemaruje forma.

Načelna prednost života nad slobodom na prozaičan način je demantovana u novembru 2020. godine, kada se, uprkos neuporedivo gorem zdravstvenom stanju, ista vlast čijoj je odluci o vanrednom stanju US svesrdno dao pravno pokriće, podsmehnula i tom pokriću i svom prethodnom nahođenju tako što je prednost nad životom dala slobodama skopčanim sa preduzetništvom. Predsednik Republike je, na primer, povodom pitanja zbog čega nije skraćeno radno vreme ugostiteljskih objekata, rekao da se moralo voditi računa o državi i da je ispravno procenjeno šta je prava mera, „da ne izgubimo ništa za ekonomiju i da brinemo kako će ljudi da prežive i ekonomski opstanu“.⁸⁴ Baš tim redom: država, ekonomija, zarada, pa tek potom život. Pokazalo se da je svaki sistem vrednosti, pa i onaj u kome je život na prvom mestu, lako okrenuti na glavu. Još jednom su na površinu izbile sve slabosti utilitarizma koji bez pokrića, kako ističu njegovi tumači, „ima jaku tendenciju da sužava i gotovo uklanja prostor za 'dozvoljeno'“, da ispravnim postupkom uvek smatra najviši stepen dostupnih mogućnosti i da se primenom konsekvencijalističke etike oslanja samo na depersonalizovanu bit života.⁸⁵ Često se uzima kao primer da bi za utilitaristu i kažnjavanje nevinog moglo imati moralno opravdanje i proizvesti korisne posledice u situaciji kada je kršenje zakona uzelo maha, a sudstvo nije efikasno. I to ne samo sa šireg socijalnog aspekta već i sa aspekta samog kažnjavanja, jer se i nevini moraju samožrtvovati!⁸⁶ Teorija utilitarizma je na suprotnoj strani od zahteva pravednosti pa i od Perelmanove teorije u kojoj se relativizuje princip korisnosti, a pravilo pravednosti povezuje sa tradicijom i obrazovanjem, s ciljem da se stvari bolje klasifikuju, interpretiraju i argumentuju. Ispitujući poreklo prividno tačne dogme o neprikosnovenosti života, Valter Benjamin je, na primer, zaključio da je pogrešan i nedostojan stav da goli život stoji iznad pravednog života i da je nebiće čoveka

⁸⁴ Izjava preneti 13. novembra 2020. godine, <https://www.srbijadanas.com/vesti/info/vucic-omerama-u-borbi-protiv-korone-srbija-peta-u-evropi-po-uspesnosti-u-borbi-protiv-virusa-2020-11-13>.

⁸⁵ Cf.: Cekić, N., *Konsekvencijalizam i moralni integritet (o dometima Vilijamsove kritike utilitarizma)*, Theoria br. 2/2016, str. 51–52.

⁸⁶ Primorac, I., *Utilitarizam i kažnjavanje nevinih*, u „Prestup i kazna – Rasprave i moralnosti kazne“, NIP Mladost, Beograd 1978, str. 123–124.

nešto strašnije od još-nebića pravednog čoveka.⁸⁷ Osim principa korisnosti i moralne ispravnosti, danas je u upotrebi i nedodirljivi fenomen ljudskog dostojanstva, kao treće dimenzije te vrednosne inverzije.

6. Zaključci

Pozitivna strana izdvojenog mišljenja, kao načina za afirmisanje nezavisnosti sudija, za doprinos razumevanju prava i za obogaćivanje pravne teorije, u poslednjih 11 godina našla je potvrdu u praksi US Srbije. Često je, zahvaljujući dobro obrazloženim neslaganjima, otkrivan problem koji se iz donete odluke nije mogao svestrano sagledati. Ujedno, neslaganja su, po pravilu, predstavljala putokaz za buduće korekcije i opštih i pojedinačnih akata, ali i nekih šablonizovanih stanovišta US. Zbog toga je šteta što ih nije bilo više, bez obzira na to što prospektivno, ni u normativnom ni u interpretativnom domenu, ona uglavnom nisu postigla rezultate za koje su se njihovi akteri zalagali.

Dobar znak je porast broja izdvojenih mišljenja u tri završne godine perioda obuhvaćenog našim istraživanjem. Podatak da su to pretežno bili postupci po ustavnim žalbama upućuje na zaključak da su sudije pokazale brižljiv pristup i u najzasaćenijoj oblasti rada, kakvoj, zbog preopterećenosti i nemogućnosti da se postigne ažurnost, uvek prete rutina i površnost.

Ne iznenađuje činjenica da najveći broj izdvojenih mišljenja, i u apsolutnim i relativnim razmerama, potiče iz postupaka normativne kontrole. Reč je o širokom krugu opštih akata čiji referencijalni okvir uključuje niz najsloženijih pravnih pitanja, pa i mogućnosti različitih tumačenja. U situaciji kada se postupci u veoma malom broju slučajeva pokreću po službenoj dužnosti ili na predlog ovlašćenog predlagača, teško je podržati zalaganje US da se pravo na podnošenje inicijativa ograniči ili uslovi postojanjem pravnog interesa, uz bitno sužavanje vrste i ranga opštih akata koji se inicijativama osporavaju.

Izdvojena mišljenja su jedan od indikatora, ali ne i dokaz nezavisnosti sudija. Njihova nezavisnost još uvek potiče od ličnih osobina i od načina i kriterijuma izbora ili imenovanja. Ipak, čini se da je opravdana pretpostavka da je izdvojeno mišljenje izraz verodostojnog zalaganja za vlastita uverenja. Nažalost, nećemo saznati, osim ako se sam sudija ne poveri, koliko je nesaglasnih shvatanja ostalo prećutano. Isto tako, ostaće nepoznat odnos između ukupnog broja nesaglasnih i izdvojenih mišljenja, kao važan pokazatelj ambivalentnog držanja sudija koje nisu dale glas donetoj odluci, ali ni svoje mišljenje nisu izdvajale.

⁸⁷ Benjamin, W., *Prilog kritici sile*, u „Eseji“, Nolit, Beograd 1974, str. 76–77.

Kvalitet izdvojenih mišljenja nije ujednačen. Nemali broj, međutim, pravno je uverljiviji od donetih odluka.

Analizirane odluke US izabrane su kao negativni primeri. Takve, naravno, ne preovlađuju u praksi US, ali je za izbor bila presudna nesrazmera između skromnih dometa argumentacije, s jedne strane, i političke i pravne važnosti judikata, s druge strane. Osim o pravnim slabostima, one svedoče i o maniru US da lakše ispoljava stručnost i „odvažnost“ kada je reč o opštim aktima čija pravna proskripcija za državu neće proizvesti veću štetu nego u slučajevima u kojima takve odluke mogu dovesti do obrnutih efekata. Mali prilog našoj oceni daje odluka kojom je US, sa veoma studioznim obrazloženjem, utvrdio neustavnost poigravanja načelom *ne bis in idem* za vreme vanrednog stanja, za razliku od krajnje problematičnih razloga zbog kojih nije na isti način postupio i u slučaju poigravanja slobodom kretanja.

Zbog brojnih mana odluka u vezi sa statusom i ovlašćenjima AP Vojvodine, bilo je opravdano očekivati da izdvojeno mišljenje sudije Stojanovića neće ostati ni usamljeno ni povezano samo sa odlukom koja se neposredno odnosi na Statut i da takvu sudbinu neće imati ni izdvojeno mišljenje sudije Korheca u odnosu na VANUK. Pristup US pokrajinskoj autonomiji bio je u osnovi pravnodogmatski, sa izrazitim restriktivnim usmerenjem. Ukoliko razmatrane odluke US imaju smisla, onda nikakvog smisla nema ustavno ustrojstvo autonomne pokrajine. Ako je US u pravu, ustavotvorac kobno greši. U autonomnoj pokrajini, shvaćenoj prema tumačenju Ustava od US, pokrajine možda još ima, ali autonomije više nema.

Prigovori upućeni odluci US o Rešenju o proglašenju vanrednog stanja, ali i samom tom Rešenju, mogu se učiniti odviše formalističkim, a sa stanovišta kasnijeg razvoja događaja i neumesnim. Pandemija je u jesen 2020. godine dobila zamah i primila krajnje zabrinjavajuće razmere, koje svaku prevenciju, pa i onu za koju mislimo da je bila preuranjena i prekomerna, na prvi pogled mogu objasniti kao izraz promišljene prognoze i paradigmatične predostrožnosti. Takvo rezonovanje, međutim, bilo bi bliže senzibilitetu probabilizma nego jurističkoj racionalnosti. Stvari su upravo obrnute! Ako su tadašnje okolnosti bile daleko od potrebe da se vanredno stanje uvede, a posle njegovog ukidanja su se u toj meri pogoršale da bi ga, iako više nije ponavljano, na osnovu istih razloga mogle opravdati, raspoložemo jasnim dokazom o bar dve činjenice: da sve što je tada preduzeto nije sprečilo eskalaciju bolesti i da kasnije nepreduzimanje bilo čega sličnog pokazuje potpunu nesrazmernost i suvišnost prethodne „preduzimljivosti“. U Rešenju US izražava se pravno neprihvatljivo razumevanje za procesnu arbitrnost pri proglašenju vanrednog stanja i za materijalnopravnu arbitrnost u tumačenju obima u kome se, tokom takvog stanja, mogu ograničavati ili ukidati ljudska prava.

Uz očigledna kršenja propisa u vezi sa vanrednim stanjem, neobično je da u donošenju jedne izuzetno slabe odluke US, kojom on odbija da o tom pitanju meritorno odlučuje, nije bilo nesaglasnosti. Teško je otkloniti sumnju da je primena Ustava bila

rukovođena političkim interesom. Pogotovo posle insinuiranja da je zbrka u informacionom sistemu nastala neposredno uoči parlamentarnih i lokalnih izbora, koje je, prema planu vladajućih državnih struktura, trebalo održati po svaku cenu. Ako istom uzroku možemo pripisati i analiziranu odluku US i izostanak nesaglasnog izdvojenog mišljenja, bilo bi to mnogo gore od pada informacionog sistema. Bio bi to pad već uveliko posrnule ustavnosti.