

ПРЕМИСЕ И ОПШТЕ ФУНКЦИЈЕ УСТАВНОГ ПРАВОСУЂА

Драган М. Стојановић

Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш
stojand@prafak.ni.ac.rs

Апстракт

Да би се одредиле опште функције и задаци уставног правосуђа, у раду су најпре сажето изложене основне циљне и нормативне премисе уставног судовања. С једне стране, ове премисе су **conditio sine qua non** установљавања уставно-судске функције, нужне претпоставке њеног постојања, али се, с друге стране, могу сматрати и кључним препоставкама или условима њеног успешног обављања. Посебан правни квалитет устава логична је претпоставка било ког организационог облика уставног судовања, па и саме правне државности. Нема уставног судовања, ни нормативне контроле права уопште, без постојања чврстог устава. Сама уставно-судска функција представља заједнички именованитељ свих компетенција које су додељене уставном правосуђу, као његовим стандардним надлежностима. Схваћена у овом смислу, функција уставног суда у европском моделу уставног правосуђа остварује неколико комплементарних циљева: заштиту људских права, поделе власти и демократског поретка, пре свега, у контексту целовите заштите највишег права државне јединице.

Кључне речи: Уставно правосуђе, премисе уставног судовања, функције уставних судова.

THE PREMISES AND GENERAL FUNCTIONS OF CONSTITUTIONAL JUSTICE

Abstract

In order to determine the general functions and duties of constitutional judiciary, the author first provides a brief overview of the basic goals and normative premises of constitutional justice. On the one hand, these premises are *conditio sine qua non* for establishing the function of constitutional courts and the essential prerequisites for the existence of this function; on the other hand, they may also be regarded as the key assumptions or conditions for the efficient performance of that function. Moreover, the distinct legal quality of the constitution is a logical presumption for establishing not only the organizational structure of constitutional judiciary but also the legal sovereignty of the state. A rigid constitution is a prerequisite for establishing the constitutional judiciary and instituting the judicial review. The function of constitutional

judiciary is a common denominator of all standard competences which are vested in the constitutional judicature. In that context, the function of the constitutional court in the European model of constitutional justice provides for several complementary goals: the protection of human rights, separation of powers and the democratic system, primarily in context of the comprehensive protection of the constitution as the supreme law of the land.

Key words: Constitutional judicature, premises of constitutional justice, functions of constitutional courts

ПРЕМИСЕ УСТАВНОГ СУДСТВА

Под уставним судством, уопште, разуме се посебно институционално правосуђе које је усмерено на очување и спровођење устава. У ужем смислу, под уставним судовањем може се разумети овлашћење једног суда или трибунала да у посебном поступку штити устав испитивањем и оцењивањем сагласности закона и других нормативних аката са највише ранжираним правом државне јединице. Та најважнија функција уставних судова, посебна заштита устава, заснива се на неколико основних премиса које суштински одређују правни квалитет уставног правосуђа (Шире о премисама уставног правосуђа: Стојановић, 2013, стр. 112–133). Без обзира на све разлике између појединих модела уставног судовања, основне премисе које дају печат свим димензијама њихових функција, нарочито уставној контроли права, односно решавању уставних спорова, морају у пуној мери да буду очуване, да би се једна институција уопште могла назвати уставним судом. Најважније претпоставке или премисе уставносудске функције односе се како на сам устав, најзначајнији, највише ранжирани правно-политички акт државе, тако и на обликовање уставног правосуђа уопште, односно на саму институцију уставног суда (Pestalozza, 1991, стр. 1–2).

Циљ институционализације уставног судства

Главни циљ установљавања уставног судства може се наћи у потреби да се обезбеди првенство и заштита устава као права највишег ранга. Данас сви политички системи који се заснивају на правној државности, начелно полазе од премисе о супремацији устава над законом и осталим прописима, при чему утврђују различите начине, процедуре и органе који ће обезбедити ово првенство устава.

Институционализација уставног правосуђа може бити извршена у различитим организационим формама. Функција уставног судовања може бити призната или додељена редовној судској власти или највишој инстанци редовног правосуђа, посебном судско-политичком телу или једном само за то створеном трибуналу, специјалном уставном суду. Како је уставно судство временом добило нове

задатке, то је и однос између уставног и редовног правосуђа, поред односа уставног суда и законодавца, постало једно од најважнијих питања правне процедуре заштите устава. Ти односи нису лишени напетости, па и повремено јачих конфликта, јер институционализација уставног судовања не значи да су законодавац и редовни судови ослобођени одговорности за поштовање, примену и остваривање Устава.

У циљу остваривања потпуне заштите устава, уставни суд, мада признат за самосталну и независну институцију, ипак не функционише без сарадње са осталим судовима. Поједине димензије функције уставног судовања, нарочито нормативна контрола права, знатно растеређује ординарне судове и њима олакшава непосредну примену уставних норми. У извесној мери, надлежности уставног правосуђа чак приморавају редовне судове да непосредно примењује уставне норме, уколико су оне подобне за непосредну примену. Овај задатак остварују само неке надлежности уставног суда, које се показују као ексклузивне, пре свега, нормативна контрола права, која успоставља монопол уставног суда како у оцени уставности закона тако и испитивању уставности и законитости других нормативних аката. Друге компетенције уставног суда се јављају као квази судске надлежности последње инстанце. Њиховим вршењем, нарочито одлучивањем о уставним жалбама, изграђују се специфични односи са редовним правосуђем, при чему последња реч ипак припада уставном правосуђу.

Чврста уставност

Јудикатура о уставу уопште, као и институционално самостално уставно судство посебно, претпостављају да устав поседује, као највише рангирано право државне јединице, посебан правни квалитет. Устав је чврст или ригидан (лат. *rigidus* – чврст, непопустљив) правни документ у којем сувереност народа налази свој највиши правни израз. Само у режиму чврсте уставности могуће је постојање уставног судства, као посебне државне функције.

Устав је највиши формално-правни документ, којим су постављене како основе државног и правног поретка, тако и легални оквире за функционисање слободног и демократског политичког поретка. Као скуп норми најјаче правне снаге, устав садржи како укупност структуралних правила и функционалних принципа о управљању државом, политичким институцијама и функционисању јавне власти уопште, тако и најважнија правила којима се гарантује корпус неприкосновених људских и грађанских права и слобода. Правила устава нужно захтевају како конкретизацију допунским правним обликовањем тако и поступке остваривања и заштите. Док је први задатак у компетенцији демократског законодавца, дотле је уставни суд она судско-правна институција која добија задатак да уставним правили-

ма обезбеди својство највише рангираног права, суштински квалитет устава.

Као *lex superior*, устав непосредно обавезује. Независно од тога што је законодавац позван на његово извршење, формална својства устава, виши ранг правила која је донела уставотворна власт, укључујући њихову непосредну примену, захтевају посебни режим правне заштите. Специјална заштита устава мора да одговара његовом изузетном правном квалитету и рангу. Нарочити квалитет уставних правила, њихова чврстина, осигурана је организовањем санкције према нормативним правилима која противурече нормама устава. Праву које је супротно уставном праву, одузима се својство важећег права, у посебној правно уређеној процедури коју примењује специјална судска власт. Посебно стање гаранција устава, посебна заштита устава ипак не може да иде даље од његовог правног квалитета. Она мора да се заустави тамо где престају његова нормативна обележја. Не може се порећи да у сваком уставу постоје и неправне области, одредбе политичке и моралне природе, програмске одредбе и сл., које су од почетка изузете из компетенција уставних судова. Али, да ли и где те неправне области постоје, „где се налазе њихове границе, одређују у датим околностима сами уставни судови“ (Pestalozza, 1991, стр. 1), а не политички државни органи, као што су парламент или влада.

Заштити устава нужно претходи тумачење његових норми. Уставни суд проналази, а потом следи објективно значење уставних норми, независно од воље њиховог творца. Тумачење мора бити оријентисано на објективно језичко значење уставних норми, узимањем у обзир њиховог циља и места у целовитом уставном систему. Покушаји да се значење устава открије утврђивањем његовог „духа“, па и онда када се овај тражи у историјској укоренености уставних норми, превише су несигурни, јер се заснивају на субјективној интерпретацији. „Тачно“ значење категорије „дух устава“ се поуздано не може утврдити како би достигло свагдашње важење и уставно-судску заштиту. То не значи, међутим, да уставни суд мора уставним нормама обавезно да призна само њихово најуже вербално значење.

Политички квалитет уставне јудикатуре

Уставни судови идентификују и изричу (уставно) право, али се и за њих може рећи да у исто време „воде“ неку врсту (уставне) политике. Уосталом, „данашње право је политика од јуче, као што ће садашња политика већ сутра бити право“ (Häberle, 1996, стр. 8). Устав није само највише рангирано право, него је и специфична политичка одлука у којој је изражен одређени вредносни систем око кога постоји основни консензус. Због двоструке природе устава, посебно његовог главног политичког задатка – ограничење државне

власти и њено подвргавање демократској контроли – ни најтачнија правила поступка ни најпрецизнији каталог надлежности не могу да спрече да одлуке уставних судова делују много више „политички“ од одлука других судова. Ма колико изгледала непожељна, ова констатација произилази најпре из предмета о којима уставни судови одлучују, дакле, природе уставних спорова које решавају, потом из специфичних процедура које примењују, најзад из далекосежних последица које њихове одлуке изазивају. Виши политички квалитет уставног правосуђа потврђују и његов састав, начин избора и положај његових чланова.

Уставни судови решавају објективне уставне спорове који су у најнепосреднијој вези са општим или јавним интересима, нормативним стањем људских права и односима између највиших државних органа. Поред тога, политички квалитет уставне јудикатуре произилази из мерила која уставни судови примењују при решавању уставних спорова. Устави су у тој мери апстрактни, начелни и уопштени, пуни стварних и тобожњих празнина, понекад упадљиво „неправни“, тако да њихово разумевање често противурече уобичајеном правничком промишљању и делању. Када текст устава није у задовољавајућој мери „јустичијабилан“, судија уставног суда ће бити приморан да одустане од његовог тумачења и примене или ће покушати да стваралачком интерпретацијом пронађе „прави“ текст устава који би, као судско-правни, био непосредно применљив. Због специфичног карактера уставних норми, понекад се може чинити да „уставни суд открива право тамо где се оно не налази“ (Pestalozza, 1991, стр. 1). Када судије уставног суда одлучују о конформности неке норми са уставном нормом, често је довољно да то чине по властитој савести, способности и вештини да примењују суптилне методе интерпретације права; дакле, не толико према дословном вербалном тексту устава него према властитом разумевању тог текста. Снагом ауторитета институције уставног суда, њихово разумевање постаје „објективно“ значење устава. Политичком квалитету предмета уставног судовања, мерилима која примењује, али и посебној процедури, може се још додати упадљива политичка обојеност порекла ове судске институције. Уставном правосуђу је *ab initio* био намењен задатак да правним путем решава уставне спорове од изузетног политичког значаја. Због тога се може разумети, али не и оправдати „политички“ начин избора судија уставног суда.

Границе уставне јудикатуре

Мада се често означавају као „органи посебне, четврте власти“ (О. Вучић), (Вучић, Петров, Симовић, 2010, стр. 21), уставни судови суштински јесу и остају судови. Како вођење политике није њихов задатак, уставни судови не могу и не смеју да покажу иницијативу

ка политичком промишљању и делању. Уставни судови не могу, нити треба, да воде политику која свагда остаје резервисана за парламент и владу. Зарад очувања њихове независности и непристрасности, искључиво други државни органи, некада и појединци, морају пред њима да покрећу поступак. Независно од ретких изузетака, за уставни суд такође важи начело *ne procedat iudex ex officio*. Упоредно посматрано, уставни суд може *ex offio* да покреће поступак једино ако је у питању решавање прејудиционог питања. Тиме остаје задржано опште важеће правило да тек онда када буду испуњене битне процесне претпоставке, уставни судови могу да делују, покрећу, воде поступак и доносе мериторне одлуке.

На другој страни, уставни суд не ослобађа одговорности ни очигледно политички садржај уставног спора ни политичке последице његове будуће одлуке, уколико доиста постоје све процесне претпоставке за његово мериторно одлучивање. Уставни суд се такође налази под уставом, тако да је дужан не само да обавља уставом додељене надлежности него да то увек чини правовремено. Одлагањем одлучивања или закаснелом одлуком не испуњава се мисија уставног судовања.

Мерила и процедуре које уставни судови примењују у решавању уставних спорова, независно од њиховог политичког значаја и последица које ће настати њиховим разрешењем, не могу да буду политички обојене. Уставни суд није никакав политички државни орган већ је то ипак суд, који поступа и одлучује руководећи се строго правним резоновањима, а не политичким разлозима. Уставни суд не сме да буде продужена рука ни власти ни опозиције, било тако што ће игнорисати очигледно неуставна понашања законодавца и судова, било тако што ће крајње тенденциозно поступати у оцењивању уставности закона и судских одлука. Ова институција се не сме ставити у ситуацију да законодавној или судској власти буде конкурентска, ривалска власт, која иступа искључиво за свој рачун. Уставни суд може да коригује законодавну или судску власт, али их не може замењивати. У томе је и смисао доктрине о „судској самоуздржљивости“ (*judicial self-restraint*) која је једна од полазних тачака уставног правосуђа, независно од облика у коме се појављује, да ли је у домену (највишег) редовног правосуђа или посебног уставног суда.

Лојалност уставу

У уставу су обједињени држава и сви њени структурални делови, али су у њему утврђене и све фундаменталне правне позиције појединца и мањинских заједница. Сваки државни орган, у оквиру свог делокруга и своје одговорности, која има свој основ у функционалној расподели уставних овлашћења, дужан је да лојално суделу-

је у остваривању устава. Уставни суд је позван да штити устав, али је и сам њиме везан. Како је дужан да поштује режим чврсте уставности, уставни суд мора да одликује строга непристрасност, партијска, политичка и свака друга неутралност, ригидна независност од парламента, владе, шефа државе, других политичких институција, било ког јавног функционера или друге „јаке“ личности. С друге стране, за друге државне органе, па и самог законодавца или суд, лојалност уставу значи, *inter alia*, стриктно поштовање одлука уставних судова. Уставни суд нема властити апарат за извршење својих одлука, али увек може да одреди начин извршења, да својом одлуком јасно утврди ко је дужан и како треба да спроведе њено извршење.

Уставни суд је дужан да буде лојалан уставу, само и једино уставу. Изван уставом утврђених, за уставни суд не постоје никакви наводно „објективно“ виши, претпостављени, стварни или тобожњи национални интереси, вредности и циљеви због којих би се Устав прогласио „легалистичком фикцијом“ нити би очигледна дискрепанца између Устава и уставне стварности могла да примора уставни суд да одустане од ове премисе. Све док уставна норма поседује квалитет највишег важећег права, док је, дакле, највише рангирано право, њено поштовање и заштита мора да буде главни и једини задатак.

Независно од тога што се његово место налази „на пресеку права и политике“ (Leibholz, 1974, стр. 1), како би доиста вршио функцију политички неутралне власти која је лојална једино уставу, уставни суд, свакако, не би смео не само да активно зађе у политички процес него ни да прилази превише близу политичком одлучивању, које је резервисано за парламент и владу. Због тога се може прихватити начелни став да је задатак политике и уставног права, укључујући уставно судство, успостављање „практичне сагласности између различитих правних подручја која су доспела у напети однос“ (Hesse, стр. 11). Та напетост, уколико је немогуће да се избегне интерпретацијом која ће је довести у склад са највишим правом, мора да се разреши у корист устава. Својим деловањем уставни суд мора да се креће унутар два крајња пола; не може да преузима политичке задатке, не може да „води“ политику, али, с друге стране, не сме ни да толерише противуставно деловање не само политичких државних органа него политичких и правних институција уопште.

ФУНКЦИЈЕ УСТАВНИХ СУДОВА

Најопштија функција уставног правосуђа је функција уставне контроле права којом се штити уставни поредак *in totum*, вредносни систем устава, а посебно његово језгро – демократски поредак и правна државност, заснована на принципу поделе власти и људских

права. У најширем смислу уставносудска функција се може одредити као посебна државна функција која за најопштији циљ има заштиту нормативно-вредносног поретка устава, при чему се та заштита остварује контролом у судском поступку подуставних како генералних тако и појединачних норми и радњи којима се може повредити, угрозити или прекршити устав. Та функција укључује, поред констатације да постоји противуставност акта или радње, изрицање санкције према нормативним актима и извршиоцима радњи које су довеле до повреде права највишег ранга. Најсажетије изражено, уставно судовање се може одредити као државна функција уставне контроле која заштиту и примену устава има за свој основни циљ.

Главни задатак уставног правосуђа је да служи уставу, тако што ће га штитити. Као и осталим државним функцијама, уставносудском функцијом се примењује устав, пре свега, тиме што се потврђују, даље развију и обезбеђују његови темељни принципи и нормативни комплекси, којима је установљен позитивни систем највиших правних вредности и привилеговани круг заштићених правних добара. За разлику од законодавне, извршне и редовне судске функције, ова примена је најнепосредније везана за устав; остварује се као ауторитативна интерпретација и непосредна заштита уставних норми. Како је њен примарни циљ заштита актуелног устава, функцијом уставног судства се утврђују, потом и отклањају противправне сметње за тачно и оптимално остваривање устава, које се могу квалификовати као његове повреде. Повреда устава, учињена подуставним правом и противуставним деловањем јавне власти, изузетно и појединаца, коју утврди уставни суд, наопака је, погрешна и уопште промашена примена устава.

Уставни суд остварује своју функцију заштите устава целином својих надлежности које су му додељене. Компетенције уставног суда свакако могу бити уже или шире, али су, без изузетка, увек усмерене ка остваривању једног јединог циља – очување приоритета устава, као највише рангираног права у државној јединици. Ближе посматрање омогућава, међутим, да се из ове опште функције издвоји неколико конкретнијих функција, зависно од тога да ли се појединим надлежностима уставног суда остварују неки конкретнији циљеви, односно да ли се ова заштита може посматрати у односу на поједине, конкретније функције самог устава. То значи да између функција уставног суда и функција устава постоји однос паралелизма. (Шире о својствима и функцијама устава види: Стојановић, 2007, стр. 66–72 и Марковић, 2008, стр. 45). Посматрано из овог угла, полазећи од предмета и најопштијих циљева заштите, односно уставних вредности које се привилеговано штите, могу се разликовати три основне заштитне функције уставног суда: а) функција заштите људских и грађанских права и слобода; б) функција заштите поделе

власти и функционалних уставних овлашћења уопште; ц) функција заштите демо-кратског поретка од злоупотреба и узурпација власти. Према томе, теоријско-практични разлози установљавања и деловања уставног судства могу се тражити у заштити устава уопште, те заштити људских права, федерализма, аутономије и локалне самоуправе односно вертикалне поделе власти, као и поретка правне државе, посебно.

Функција уставних судова је у основи контролна и корективна. Уставни судови испитују акте законодавне, извршне и судске власти, најзначајније манифестационе облике стварања и примене права, у односу на њихову конформност са уставом. У случају утврђивања повреде устава, функцијом уставног суда се укидају или коригују одлуке и радње свих носилаца јавне власти у мери у којој ће бити доведене у сагласност са правом највишег ранга.

Функција заштите људских и грађанских права и слобода

Изворна функција уставног суда није била усмерена на непосредну заштиту људских права и слобода, независно од тога што су, како према свом пореклу тако и према својој функцији, уставна права грађана, као и многоструки односи појединца према јавној власти, били главни разлог појаве устава и, без сумње, његово свагдашње вредносно језгро. Уставном суду је у почетку био намењен сасвим другачији задатак; очување уставом успостављене поделе компетенција, пре свега, заштита и развијање федералног начела било је у првом плану. Уставом успостављени односи власти, посебно „вертикална“ подела власти, као тежиште уставносудске функције, могла се наћи не само у решавању конфликта компетенција него и у нормативној контроли подуставног права. Данас је ову димензију уставносудске функције идеја непосредне уставне заштите људских права у великој мери потиснула у други план.

Нормативном контролом уставности закона и осталог подуставног права уставни судови, додуше, на посредан начин штите и уставом гарантована људска права. Та контрола, међутим, не мора да води увек и једино заштити људских права, јер се њоме некада остварују и други, такође једнако важни уставни циљеви и задаци. Само уколико је норма која се испитује таквог садржаја да дотиче фундаменталне правне позиције грађана, онда ће и нормативна контрола служити не само одржавању поделе власти и очувању правне државности него и делотворној заштити уставом гарантованих права појединца. Једино у овом случају остваривања нормативне контроле уставни суд има функцију да заштити друштво слободних појединаца од државе и јавне власти уопште.

Нормативна контрола права изузетно може непосредно да се одрази на правну позицију физичких и правних лица. То ће бити

случај онда када је предмет контроле закон који и без доношења појединачних аката директно и садашње делује на субјективне правне ситуације. Поред овог случаја, могуће је да у апстрактној контроли права одлука уставног суда има за последицу корекцију појединачних аката, уколико је њој признато *ex tunc* дејство, било неограничено било само за одређени период времена. С друге стране, неспорно је да у случају инцидентне нормативне контроле одлука уставног суда непосредно делује на полазни случај или „инцидент“ због кога је покренут уставносудски поступак.

Последњих деценија улога уставног суда у заштити људских права упадљиво је промењена. Ова констатација посебно важи за Уставни суд Србије који, по неким мишљењима, постепено преузима део улоге највише инстанце редовног правосуђа. У поступку одлучивања о уставним жалбама грађана, тамо, дакле, где појединац може непосредно да призове уставни суд, тражећи заштиту не само од општих него и од појединачних одлука јавне власти, без заобилазног пута инцидентне контроле преко редовних судова, поступање уставног суда је у потпуности оријентисано на непосредну заштиту људских права. Уколико се при томе ради о општим или генералним нормама, присутна је, наравно, и идеја поделе власти, али је, ипак, владајућа мисао и овде индивидуална правна заштита. Та заштита се показује као непосредна или директна, што је у случају оспоравања појединачних одлука јавних власти више него очигледно. По својој природи, последња димензија приближава уставносудску функцију поступању редовног правосуђа. Битна разлика ипак остаје задржана: „уставни суд штити људска права тумачењем и применом устава, док се у случају редовног судства њихова заштита људских права и слобода остварује тумачењем и применом закона“ (Вучић, Стојановић, 2009, стр. 883).

Овај аспект уставносудске функције, односно испитивање правоваљаности појединачних одлука државних органа, пре свега, одлука судских одлука, отворило је изузетно сложени проблем односа уставног и редовног правосуђа свуда тамо где уставни суд одлучује о уставним жалбама грађана, јер се поступак одлучивања по уставним жалбама може окончати корекцијом, односно поништајем судских одлука. Ако су, међутим, судски акти изузети од уставносудске контроле, којом се „покривају“ само управни акти, онда ће се проблем ограничити само на однос уставног и управног правосуђа. У сваком случају, уколико овлашћење уставног суда на касацију судских и управних акта није експлицитно предвиђено уставом, што је случај у Србији, поставља се питање да ли се у испитивању судских одлука за које се тврди да вређају основна права гарантована уставом може ићи даље од констатације да је основно право повређено одлуком судске власти. Да ли је закон којим се установљава ка-

саторно овлашћење за уставни суд у складу са уставом и независном позицијом судске власти или се редовни суд противуставно подвргава вансудској контроли?

У теорији постоје два потпуно супротстављена одговора на ово питање. У ствари, овде се највише инстанце редовног правосуђа, Врховни касациони суд с једне и Уставни суд с друге стране, налазе на крајњим половима. Према једном мишљењу, Уставни суд није део судске власти и не може да испитује ваљаност судских одлука, још мање да њих поништава или укида. Ово гледиште се искључиво ослања на тумачење оних одредби Устава по којима судске одлуке не могу бити предмет вансудске контроле, односно да њих може преиспитивати само надлежни суд. (Види: Устава Републике Србије, 2006, чл. 145, ст. 3 и 4). Судска власт је надлежна да једино она сама преиспитује и коригује властите одлуке у инстанцијом поступку. Највише што би се Уставном суду могло признати је констатација да је судском одлуком повређено људско или мањинско право гарантовано Уставом. Корекцију судске одлуке, и то у обиму који самостално одређују, касније би могле да изврше одговарајуће инстанце редовног правосуђа (Трифунковић, 2009). Полазна тачка за друго гледиште је принцип непосредне применљивости уставних норми о људским правима и слободама, који, *inter alia*, потврђује и обезбеђује изричита уставна заповест да се судске одлуке заснивају на Уставу, потом на закону, потврђеном међународном уговору или другом пропису. (Види: Устава Републике Србије, 2006, чл. 18, ст. 1). На принцип непосредно обавезујућег дејства уставних норми о људским и мањинским правима, уколико су оне подобне за непосредну примену, надовезује се опште одређивање надлежности Уставног суда. Устав изричито утврђује да Уставни суд штити не само уставност и законитост него и људска и мањинска права и слободу. (Види: Устава Републике Србије, 2006, чл. 161, ст. 1). Та заштита људских права је свеобухватна, тако да укључује и непосредну заштиту од конкретних, индивидуализованих мера јавне власти. То потврђује и систематска веза ове норме са одредбама Устава на основу којих се уставна жалба, због повреде или ускраћивања људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, изјављује против (свих) појединачних аката и радњи (свих) државних органа. (Види: Устава Републике Србије, 2006, чл. 161). Саме по себи, али и у систематско-логичкој вези у којој се налазе, наведене уставне норме дозвољавају закључивање да је Уставом уведена „непосредна заштита људских права и слобода“ (Вучић, Стојановић, 2009, стр. 887; Манојловић Андрић, 2013, стр. 162; Ненадић, 2013, стр. 87). Улога Уставног суда је битно промењена, јер у извесном смислу опомиње на редовну судску заштиту. Уставносудском испитивању и оцењивању принципијелно подлежу апсолутно сви акти

јавне власти, било нормативни (у поступку нормативне контроле), било појединачни у погледу њихове конформности са основним људским правима и слободама гарантованим Уставом (у поступку одлучивања о уставној жалби). У поступку по Уставним жалбама Уставни суд нема задатак да, као инстанциони суд, преиспитује у свему одлуке редовних судова већ једино може да утврди да редовни суд није поштовао непосредно применљиво „специфично уставно право“, што је имало за директну последицу повреду уставом гарантованих људских или мањинских права и слобода. Констатацију да је повређено основно право мора да прати, да би се уопште могло говорити о делотворној непосредној уставносудској заштити, поништај судске одлуке, а поред или уместо ње одређивање и другог адекватног начина правичног задовољења.¹

Прво гледиште је следио законодавац, када је 2012. године новелирао Закон о Уставном суду, *inter alia* тако што је изричито утврдио да приликом доношења одлука по уставним жалбама Уставни суд може поништити сваки појединачни акт, „осим судске одлуке...“ (Закон о Уставном суду, 2007 и 2011, чл. 89, ст. 2). Наглазећи да је тиме угрожена његова уставна надлежност, Уставни суд је *ex officio* покренуо поступак за оцену уставности ове измене закона.² У својој одлуци Суд је утврдио да оспорена одредба закона није у складу са Уставом, ослањајући се *in totum* на становиште које је заговарало непосредну уставносудску заштиту основних права и њој комплементарни поништај судске одлуке којом се вређа „специфично уставно право“, односно људска и мањинска права и слободе гарантоване правом које има ранг формалног уставног права. У образложењу своје одлуке Суд је навео да „уставно установљавање непосредне уставносудске заштите, уз истовремено уставно одређење да се судске одлуке заснивају на Уставу, подразумева да се судским одлукама морају поштовати, пре свега, људска права и слободе, као њихово вредносно језгро“. Поред тога, у овој одлуци Уставни суд је принципијелно одредио обим и границе уставносудског испитивања одлука редовне судске власти, тежећи да се јасно дистанцира од приговора да у поступку по уставним жалбама представља супер Апелациони суд, инстанцу која је у свему надређена редовном судству (Види: Одлука Уставног суда Србије IУз-92/12). Суд је при томе констатовао да „право законодавног органа да исправи законску норму, како би је довео у склад са Уставом, као и

¹ Прва одлука Уставног суда Србије којом је поништена одлука редовног (кривичног) суда којом је повређено уставом гарантовано право већег броја грађана донета је у предмету „Тмушић“ 2009. године. В. решење Уставног суда Србије број: Уж – 290/07.

² В. решење Уставног суда Србије IУз – 97/12 од 12. јула 2012. године.

право судске власти да преиспита и коригује властиту одлуку остају недодирнути“, као и да Уставни суд не може уместо „законодавца дописивати закон, нити уставно правосуђе може, уместо суда, да коначно решава конкретне спорове и преузима њихову надлежност“.³

Ако се има у виду да уставни судови, укључујући Уставни суд Србије, највише времена и енергије посвећују решавању спорова поводом уставних жалби, којима се тражи заштита уставом гарантованих права, онда се лако може закључити да је у пракси уставног правосуђа заштита људских права доминантна функција уставних судова.⁴ Ни права „поплава“ уставних жалби која озбиљно угрожава функционалну способност уставног суда, ни релативно мали проценат њиховог усвајања, не могу да доведу у питање чврстину овог закључак. Са овом функцијом уставни суд се од институције којој се намењује решавање крупних уставних спорова објективне природе све више претвара у „суд обичних људи“, типично правосудну институцију од које грађани, који се осећају жртвама противправног понашања јавне власти, очекују да коначно дођу до правде, да достигну заштиту повређеног уставног права и добију правично задовољење. Управо, ова функција, којом се друштво слободних појединаца штити од државе, учинила је уставни суд веома популарном инстанцом, свуда где је његово деловање прихваћено у овој непосредној правној форми.

Функција заштите поделе власти

Подела власти је водећи организациони и структурални принцип уставне и правне државе. Као „вечна тема“, подела власти је основна идеја, општи циљ и константа модерног правног поретка. Деоба власти је општи принцип, јер није сама себи циљ него се налази у служби једне више идеје. Наиме, принцип поделе власти има задатак да обезбеди и очува личну слободу, тиме што ће спречити непожељну концентрацију власти, самовољу, злоупотребу и неправду, уредити и разграничити државне функције и компетенције др-

³ В. одлуку Уставног суда Србије IУз – 97/12.

⁴ По речима Драгише Слијепчевића, председника Уставног суда, до средине 2013. године у раду Уставног суда Србије било је укупно 31. 753 предмета по уставним жалбама. Од тог броја донето је 4022 одлука којима су усвојене уставне жалбе. Само због повреде права на правично суђење донето је у 2012. години укупно 1044 одлука које се односе на постојање повреде права на правично суђење због погрешног поступања редовних судова. Упор. Д. Слијепчевић, *Наших педесет година – Уставни суд Србије 1963 – 2013*, уводно излагање на Округлом столу одржаном на Правном факултету у Београду 26. јуна 2013. године на тему: *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*.

жавних органа. С друге стране, подела власти између државних органа повезана је са плурализмом центара одлучивања, који опет зависи од унутрашњег уређења државе. Поред хоризонталне поделе власти којом се врши деоба власти између органа законодавне, извршне и судске власти, постоји и подела овлашћења између власти државе и власти политичко-територијалних и самоуправних јединица. У овом другом случају ради се о вертикалној подели власти која је најсложенија у федерацији, где се манифестује као више или мање прецизна подела компетенција између савезне власти и власти федералних јединица. У унитарним државама вертикално разграничење углавном се исцрпљује у односу централне власти и политичко-територијалних јединица, аутономних и самоуправних јединица, као различитих облика уставне децентрализације власти.

Заштита начела федерализма, као најсложенијег облика вертикалне поделе власти, била је главни мотив за установљавање уставног суда. Данас готово све федерације познају уставно судство, чиме се потврђује његова мисија заштитника начела федерализма. У федерацији постоји мноштво укрштених интереса и центара одлучивања, савезна власт и власти федералних јединица, чији су домени утврђени уставом федералне државе. Потенцијално, у овој сложеној државној структури може да настане мноштво конфликта које би требало да разреши, пре свега, федерална правосудна власт. Више нигде није спорно да је управо уставни суд најнеутралнија, најнезависнија, и као таква, најпожељнија институција на федералном нивоу власти, која ће бити непристрасни чувар уставом утврђене вертикалне поделе власти, пре свега, расподеле надлежности у федералној држави. Пракса је показала да уставни суд може да буде „мотор федералистичког развитака“, без обзира што решавање федералних уставних спорова више није тежишна функција уставних судова.

Функција очувања „хоризонталне“ поделе власти значајна је за сваки уставни суд, независно од тога да ли је или није њој прикључен федералистички акценат. Она је изражена како у компетенцији решавања органских спорова тако и нормативној контроли која је универзална надлежност уставних судова. У систему поделе власти три основне правне функције и њихови носиоци, законодавство, извршна власт и судство, односно стварање, извршење и примена права, узајамно су одвојене. Уставни суд брине о томе да се стриктно поштује уставом извршена подела функционалних овлашћења, али и да се, у интересу општег добра, одржи нужна сарадња између различитих функција и органа који су њихови носиоци. Тај општи задатак налаже уставном суду да се у исто време стара како о одвајању јавних власти једне од друге тако и о њиховом повезивању и сарадњи, у складу са организаторским делом устава којим се утврђују надлежности и узајамни односи државних органа. Функција уставне

контроле овде значи испитивање да ли се државни органи сами придржавају властитих надлежности које су им уставом додељене, и да ли други уставни органи респектују њихове компетенције или их за себе неосновано присвајају.

Опште норме такође могу да буду предмет органског спора. Међутим, да ли се нормативним актима поштује уставна конструкција поделе власти, може се оцењивати и независно од тога да ли се већ појавио спор између органа, дакле, *in abstracto*. Уставни принцип хијерархије норми захтева опште поштовање како од органа стварања тако и од органа примене права. Законодавац је везан уставом, извршна власт, мада такође ствара право, везан је за закон и право вишег ранга. Судска власт пресуђује на основу устава и закона. Ранг правних норми „само је специјално поље хоризонталне поделе власти“ (Pestalozza, 1991, стр. 5). При томе, ради се о два компетенциона поретка који се морају у битноме очувати. У једном случају постоји однос различитих доносилаца нормативних аката, органа који стварају право – уставотворца, законодавца, уредбодавца и других твораца општих норми. Својом функцијом уставни суд обезбеђује склад ниже рангиране норме са вишом. Овај однос се преплиће са питањем вертикалне поделе власти, уколико се ради о разграничењу федералног или државног права и права федералних, аутономних и локалних јединица. У другом случају, меродавним се показује однос стваралаца права према властима које примењују право, а то су, пре свега, судови. Да ли судови имају право да испитују важење или уставност норми закона и да ли му у конкретном случају могу ускратити примену? У правној држави са уставним судом постоји монопол ове институције у испитивању уставности норми. Због овог монопола нормативне контроле, судови могу да испитују уставност закона, али не могу да одбију његову примену. Њихова овлашћења не иду даље од покретања инцидентне уставно-судске нормативне контроле. У испитивању односа уставног и подуставног права последњу реч увек има уставни суд.

Данас су потпуно превазиђене некада веома често понављане твдње којима се приговарало уставном суду да ремети успостављене односе између носилаца појединих правних функције, законодавне, извршне и судске власти. Једва да се сада уопште и помиње некада широко заступљено становиште да постоји начелна колизија између уставносудске функције и принципа поделе власти. Идеја чврсте уставности са којом је сједињена идеја супремације људских права потпуно је потиснула негдашњу бојазан од судског угрожавања суверене воље народног представништва. Неспорно да је и доктрина судског самоограничења (*judicial self-restraint*) коју су развијали најпознатији уставни судови допринела стицању и очувању ауторитета уставног суда као независне и непристрасне институције.

Напред изречене констатације у потпуности важе и за праксу Уставног суда Србије приликом решавања оних уставних спорова у чијој основи се налази принцип поделе власти. У теорији је препознато да се ови спорови „однедавно односе на функционалне границе, које Устав поставља унутар сваке гране власти“ (Пејић, 2013, стр. 66). Своје становиште о функционалној непроменљивости уставних овлашћења Уставни суд је снажно изразио превасходно у нормативној контроли, пре свега, оценом уставности и законитости уредби Владе, који нису оригинарни него су спроведбени прописи. У знатно мањој мери оно је присутно и у одлучивању о другим компетенцијама – решавању сукоба надлежности, на пример, где се углавном појављује код решавања сукоба надлежности између судске власти и управе. Згодан пример у коме је Уставни суд исцрпно образложио своје разумевање хоризонталне поделе власти, као принципа непроменљивости функционалних овлашћења, може се наћи у одлуци којом је утврђена несагласност са Уставом једне уредбе Владе којом је образован Национални савет за инфраструктуру.⁵ У детаљном образложењу ове одлуке Уставни суд је резолутно навео, између осталог, да Влада „не може начином и резултатом своје интерпретације било властитих функционалних овлашћења било функционалних овлашћења других државних органа, пре свега, председника Републике, да нарушава Уставом утврђену функционалну поделу или Уставом успостављене домене власти, тако што ће било себи, било другом државном органу додељивати и она функционална овлашћења која се по Уставу немају или се та овлашћења не могу сматрати иманентним појединим уставним функцијама“. С друге стране, када је реч о одбрани вертикалне поделе власти, касаторне одлуке Уставног суда се највећим делом односе на противуставно или противзаконито поступање јединица локалне самоуправе. Посебан значај, међутим, имају две опсежне одлуке Уставног суда којима је утврђена несагласност са Уставом већег броја одредби Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводине, односно Статута Војводине.⁶ У овим, вероватно најобимнијим, одлукама, Уставни суд је покушао да развије свој концепт територијалне аутономије, мада је, посебно одлуком којом је касирао више од половине одредби Статута Војводине, чини се, доста ригидно тумачио уставне норме о аутономној покрајини, нарочито у погледу система организације

⁵ В. одлуку Уставног суда Србије Iуп – 153/08 од 19.06.2012. године.

⁶ В. одлуке Уставног суда Србије IUз – 353/09 („Службени гласник РС“, бр. 67/12) и IUо – 360/09 („Службени гласник РС“, бр. 61/14).

власти у покрајини. Њега је већинско мишљење препознало као „скупштински систем“.⁷

Функција заштите демократског поретка

Заштита демократског поретка начелно је обухваћена заштитом правне државе чији су кључни елементи људска права и подела власти. Систематске повреде људских права и кршење принципа поделе власти нису само напад на правну државу него су и неприхватљива негација демократског поретка. Некада, међутим, заштита демократског поретка може бити недовољна, неделотворна или закаснела, ако је усмерена једино на злоупотребе јавне власти, поготово ако се протеже једино на уставну контролу нормативних аката, а превиђа озбиљне и опасне фактичке радње друштвених удружења, група и појединаца. Уставу је потребна свеобухватна заштита не само од државе, него, условно речено, и заштита од друштва, прецизније појединих друштвених група и појединаца који су у стању да неправним или грубо противправним формама деловања угрозе или доведу у питање опстанак демократског поретка. Некада се неке политичке партије и удружења грађана не само отворено залажу за укидање демократског поретка, што само по себи не би било противуставно ако би значило залагање за промену устава, него овај циљ покушавају да остваре насилним средствима која устав забрањује, што је супротно експлицитном уставном начелу да се власт у демократији добија и задржава једино путем избора. Да би се очувао темељ демократског поретка и спречило његово укидање насилним путем, уставни судови све чешће добијају и функцију непосредне заштите устава, који уосталом поставља нормативне основе демократског поретка, од деловања таквих друштвених и политичких снага које користе сва демократска и недемократска средства за укидање демократије, што значи и самог устава.

Функција заштите демократског поретка остварује се, пре свега, надлежношћу уставног суда да оцењује уставност деловања и забрањује политичке партије које према својим циљевима и понашањем својих чланова делују на противуставан начин. Због могуће тежине повреде, овде треба прикључити и утврђивање одговорности највиших носилаца државних функција за повреду устава. У оба случаја функција уставног суда опомиње на специјално кривично суђење. Напади појединаца на устав, поготово ако долазе од функционера државе који располажу опсежним правним овлашћењима и фактичком моћи, као и непријатељско, агресивно борбено понашање политичких група према демократском уставном поретку, требало би уставноправно да се санкци-

⁷ В. издвојено мишљење судије коизвестиоца Драгана Стојановића на одлуку IУо – 360/09.

онишу. У већем броју држава уставни суд је на одговарајући начин добио и овај задатак, односно ову функцију.

Уставни суд Србије добио је 1990. године надлежност да забрањује рад политичких партија и других политичких организација, да би Уставом од 2006. године ова надлежност изненађујуће проширена на свако политичко и неполитичко удружење („политичко, синдикално и свако друго удруживање“), па и на верске заједнице.⁸ У теорији није добро примљено ово ширење надлежности Уставног суда. Сматра се да „овако широко одређена надлежност не пристаје Уставном суду, што је пракса у вези са забраном рада (не)политичких удружења до сада и показала“ (В. Петров), (Вучић, Петров, Симовић, 2010, стр. 211). До сада, Уставни суд је мериторно, после одржаних јавних расправа, одлучивао у три предмета по предлогу јавног тужилаштва за забрану удружења („Национални строј“, „Образ“ и „Српски народни покрет 1389“, али је само у једном случају изрекао меру распуштања и забранио деловање једне политичке организације.⁹ Деловање „правих“ политичких партија, међутим, није било предмет озбиљнијег уставносудског испитивања.¹⁰

ЗАКЉУЧАК

Не само установљавање него и функционисање уставног правосуђа на уставноправно прихватљив начин, захтева остваривање одређених премиса или правних претпоставки неопходних у модерној правној држави. Оне се могу објединити у захтевима чврсте уставности, односно општем признању посебног правног квалитета и значења устава. Лојалност уставу, као највише рангираном праву државне јединице, представља и најопштију границу за уставну јудикатуру, која, иначе, има упадљиво политички квалитет. Премисе уставног правосуђа важе *in toto* и за Уставни суд Србије који припада европском моделу уставног правосуђа.

Функција уставних судова представља заједнички именовани или најопштији, јединствени циљ свих компетенција које се стандардно додељују уставном правосуђу. Најопштија функција уставног правосуђа – заштита устава – може се рашчланити на неколико конкретнијих функција које су циљно усмерене на ближу заштиту основних правних добара заштићених уставом и који се могу озна-

⁸ В. члан 55 став 3 и члан 44 став 3 Устава Републике Србије.

⁹ В. одлуку Уставног суда ВПУ - 171/08 („Службени гласник РС“, број 50/11) којом је забрањена политичка организација „Национални строј“.

¹⁰ Поступак за оцену уставности деловања једне политичке партије, Странке демократске акције, који је, иначе, „мировао“ више година, Уставни суд је окончао доношењем решења о обустави поступка.

чити и као „градивни закони“ устава. Мада се могу посматрати издвојено, функције заштите људских права, те поделе власти и демократског поретка ипак су нераскидиво повезане и само се условно могу одвајати. У пракси Уставног суда Србије доминира функција непосредне заштите људских и мањинских права у поступку одлучивања о уставним жалбама грађана. Док нормативна контрола права, која највећим делом „покрива“ принцип поделе власти и одвајања функционалних овлашћења, и надаље представља срж уставног правосуђа, дотле се функција специјална кривичноправна заштита демократског поретка у пракси Уставног суда Србије појављује само изузетно, што и одговара природи овог облика заштите устава.

ЛИТЕРАТУРА

- Вучић, О. и Стојановић, Д. (2009). Домашај уставног суда испитивања одлука редовних судова у поступку одлучивања о уставним жалбама грађана [Scope of the examination of constitutional decisions of the ordinary courts in the process of deciding on constitutional complaints of citizens]. *Правни живот*, 14, 879–896.
- Вучић, О., Петров, В. и Симовић, Д. (2010). *Уставни судови бивших југословенских република* [Constitutional courts of the former Yugoslav republics]. Београд: Досије студио.
- Leibholz, G. (1974). *Das Bundesverfassungsgericht im Schnittpunkt von Politik und Recht*. DVVl.
- Манојловић Андрић, К. (2013). *Поступак и обим испитивања уставне жалбе* [Procedure and scope of examination of the constitutional complaint]. У: Зборник радова: *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права (1963–2013)*, (стр. 161–180). Београд: Уставни суд Републике Србије.
- Марковић, Р. (2008). *Уставно право и политичке институције* [Constitutional law and political institutions]. Београд: Службени гласник.
- Ненадић, Б. (2013). О неким аспектима односа уставних и редовних судова [On Some aspects of relationship of constitutional and regular courts]. Зборник радова *Улога Уставног суда у очувању владавине права*, (стр. 71–112). Београд: Службени гласник.
- Одлука Уставног суда Србије ПУз-92/12, Службени гласник РС. Бр. 18(2013).
- Одлука Уставног суда Србије ПУз – 353/09, Службени гласник РС. Бр. 67 (2012).
- Пејић, И. (2013). Начело поделе власти и уставно судство [The principle of the separation of powers and constitutional court]. Зборник радова *Улога и значај Уставног суда Србије у очувању владавине права*, (стр. 55–70). Београд: Уставни суд Републике Србије.
- Pestalozza, C. (1991). *Verfassungsprozessrechts*, 3. Aufl., München.
- Стојановић, Д. (2007). *Уставно право*, књига I [Constitutional Right]. Ниш: Свен.
- Стојановић, Д. (2013). Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије [The Premises of the Constitutional Control of Rights and Their Implementation in the Practice of the Constitutional Court of Serbia]. У: Зборник радова: *Улога и значај Уставног суда Србије у очувању владавине права (1963-2013)*, (стр. 112–133). Београд: Уставни суд.

- Трифунувић, П. (2009). Судска одлука и уставна жалба [Judicial decisions and constitutional appeal]. *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, 3, 165–179.
- Häberle, P. (1996). *Das Bundesverfassungsgericht in Krise (öffentlichrechtliches, europäisches und rechtpolitisches Seminar, Thema: Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik*.
- Hesse, K. (1982). *Grundzüge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschlands*. Heidelberg.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС. Бр. 98 (2006).
- Закон о Уставном суду Србије, Службени гласник РС. Бр. 109 (2007) и 99 (2011).

THE PREMISES AND GENERAL FUNCTIONS OF CONSTITUTIONAL JUSTICE

Dragan Stojanović

University of Niš, Faculty of Law, Niš

Summary

The European model of constitutional justice is based on several premises, the most important of which are the institutionalization of the independent judiciary, a distinctive legal quality of the constitution, the political properties of constitutional judicature and the limits of constitutional justice which shall not be exceeded by the constitutional judiciary. All these requirements may be subsumed under the principle of loyalty to the constitution as the supreme law of the state. These presumptions enable not only the establishment but also the proper exercise of the special function by which the state protects the legal supremacy of the constitution. Basically, the function of constitutional judicature is primarily exercised as a general legal function of protecting the constitution.

Depending on the specific goal which is being exercised, the general function of protecting the constitution may be broken down into several concrete goals. They clearly reflect the special function of the constitutional judicature. They are aimed at protecting the essential constitutional values which may be designated as “the cornerstones” of the constitution. In the recent jurisprudence of constitutional courts, including the Constitutional Court of Serbia, the predominant function is the direct protection of human rights and freedoms. It is not exercised in the process of judicial review, which may only amount to the indirect protection of fundamental rights; instead, it is exercised in the judicial process of deciding upon citizens’ constitutional complaints. The core competence of constitutional judiciary is still the normative control, which largely covers the principle of the separation of powers and competences. On the other hand, cases involving the function of special criminal law protection of the democratic system are only exceptionally encountered in the jurisprudence of the Constitutional Court of Serbia, which corresponds to the nature of this form of judicial and legal protection of the Constitution.