

Др Слободан П. Орловић, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs

Др Најџа Н. Рајић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
N.Rajic@pf.uns.ac.rs

ЗАСТОЈ У ПОСТУПКУ НОРМАТИВНЕ КОНТРОЛЕ – ПРИЛОГ РАСПРАВИ О ЗАШТИТИ ОБЈЕКТИВНЕ УСТАВНОСТИ¹

Сажетак: Предмет рада јесте институти засној са постојањем нормативне контроле права. Овај процесни институти се може применити на основу одлуке Уставног суда, по прелиминарном захтеву доносиоца оспореног општег акта, како би се отклонила уочена неуставност односно незаконност (која је и очигледна и самом доносиоцу општег акта) и на тај начин предуредило доношење касаторне уставносудске одлуке. Рад има за циљ да утврди да ли, и у којој, мери институти засној са постојањем нормативне контроле права служи заштити објективне уставности. Полазну основу за анализу представља нормативни оквир којим је регулисан постојање институти као и ставови Уставног суда изражени у пракси.

Кључне речи: устав, уставни суд, нормативна контрола права, засној.

УВОД

Од самог зачетка институције уставног судовања одвија се расправа о њеном уставноправном положају и односима које успоставља са другим органима власти. Пажљива анализа уставне праксе све јасније показује да

¹ Рад представља резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“.

не постоји строга линија која одваја вршење различитих државних функција, нарочито функције уставног судовања. Интензивни уплив судија уставног суда у законодавни поступак довео је до својеврсног преплитања судства и политике до мере која оправдава да се такав (сада већ неповратан) процес означи термином „јудикализација политике“.² Стварање права се, дакле, традиционално сматра доменом законодавца; међутим, разноврсност облика поступања уставних судова у овој области недвосмислено релативизују такву полазну премису.³

Међутим, процесно право које примењује уставни суд пружа и обрнут пример – институт који омогућава да се законодавац „умеша“ у рад уставног суда и да у извесном смислу утиче на сам исход уставносудског поступка. Овај институт, институт застоја са поступком нормативне контроле, припада групи тзв. „граничних“ института поступка уставносудске нормативне контроле, чија сврха, са аспекта заштите уставности, није баш сасвим неупитна. Оправдање за нормативно увођење овог института може се пронаћи у чињеници да је уставност, пре свега, еволутивна категорија, која се непрестано развија. Уставност, поред права, укључује и политичке процесе, политичке институције и њихов међусобни дијалог. У том смислу, остваривање уставности, у извесној мери, претпоставља да поступак нормативне контроле права треба да буде довољно флексибилан како би оставио одговарајући простор уставном суду за изналажење што адекватнијег одговора у заштити уставности, у мери у којој је у датом случају објективно могуће. Међутим, поменути тзв. гранични институти поступка уставносудске нормативне контроле остављају пуно простора за расправу о томе колико заиста стоје у функцији заштите објективне уставности.

У том смислу, предмет овог рада биће институт застоја са поступком нормативне контроле. Овај институт се може применити на основу одлуке уставног суда, по претходном захтеву доносиоца оспореног општег акта, како би се отклонила уочена неуставност односно незаконитост (која је и очигледна и самом доносиоцу општег акта) и на тај начин предупредило доношење касаторне уставносудске одлуке. Рад има за циљ да утврди да ли, и у којој, мери институт застоја са поступком нормативне контроле права служи заштити објективне уставности. Полазну основу за анализу представља нормативни оквир којим је регулисан поменути институт као и ставови Уставног суда изражени у пракси.

² Alec Stone Sweet, *Governing with judges – Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, New York 2000, 1.

³ О различитим облицима поступања уставних судова којима се непосредно задире у домен стварања права вид. Ana Gamper, *Constitutional Courts and Judicial Law-Making: Why Democratic Legitimacy Matters*, *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, Issue 2, 2015, 423-440.

1. УСТАВНИ СУД КАО ЧУВАР ОБЈЕКТИВНЕ УСТАВНОСТИ

У уставноправној науци је неспорна чињеница да уставни суд, у систему централизоване контроле уставности, представља кључну институцију која има задатак да „уставним правилима обезбеди својство највише рангираног права“.⁴ Устав, међутим, није само „највише рангирано право“ већ и „специфична политичка одлука“, те се природа њега као акта двоструко изражава, као правни и као политички.⁵ Тиме се и сам задатак заштите устава додатно усложњава. Последишно, ни саме одлуке уставних судова не могу бити мерене искључиво правним аршинима.⁶

„Контрола уставности права“ односно „нормативна контрола“ представља основну надлежност уставних судова.⁷ Ова контрола, тј. њен накнадни облик, представља само „језгро уставносудске функције“.⁸ Могло би се рећи да ова функција обједињује питање односа конституционализма и демократије уопште, будући да у непосредну везу доводи два најзначајнија облика остваривања државне власти – законодавну и уставносудску.⁹

Нормативна контрола права неспорно има правну димензију, будући да служи заштити уставом успостављене хијерархије правних норми. Међутим, дуалистичка природа устава као правног и политичког акта који представља основно мерило такве контроле, релативизује такву тврдњу и смешта уставни суд у мање комфорну позицију, која се речима Лајболца изражава синтагмом „на пресеку права и политике“.¹⁰ Из тога јасно произлази да је политичко промишљање у извесном смислу иманентно вршењу уставног судовања и да се из њега не може у потпуности уклонити.¹¹ У том смислу, у теорији се истиче да функцију нормативне контроле треба остваривати „(...) на политички неутралан начин, уз разумну примену, кад год је то могуће, мање радикалних средстава уставног суда, на пример, одлука интерпретације уместо одлуке касације, одлагања дејства касаторне одлуке, заостајање са

⁴ Драган Стојановић, Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије, *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Уставни суд Србије, Београд 2013, 115.

⁵ *Ibid.*, 116.

⁶ Taavi Annus, Courts as Political Institutions, *Juridica International* 13/2007, 24.

⁷ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд 2008, 537.

⁸ Olivera Vučić, Dragan Stojanović, *Evropski model ustavnog pravosuđa – Postojanje i perspektive, Položaj i perspektiva ustavnog sudstva*, Ustavni sud Republike Srbije, Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd 2014, 76.

⁹ О односу конституционализма и демократије вид. Hans Vorländer, *Supremacija ustava. O odnosu napetosti između demokracije i konstitucionalizma, Politička misao*, Vol. 38, Br. 1, 2001, 26-35.

¹⁰ Д. Стојановић, 118.

¹¹ Слободан П. Орловић, *Владавина уставна или уставног судства*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2013, 94.

поступком и др.“, уз ограду да „вођење рачуна о политичком квалитету нормативне контроле не би смело да иде толико далеко да би могло да угрози или негира њен задатак и правни карактер.“¹²

Дакле, побројани модалитети уставносудског поступања (интерпретативно одлучивање¹³, одлагање објављивања касаторне одлуке, застајање са поступком нормативне контроле) управо се виде као погодни инструменти развијања уставног дијалога уставног суда и доносилаца аката који подлежу нормативној контроли (а то су најзначајнији политички органи власти у држави, парламент и влада). То су, међутим, и средства којима се може изиграти устав и принцип уставности уопште. У вези са применом ових, у најмању руку спорних, процесних института, истовремено се отвара питање остваривања улоге уставног суда као чувара устава односно највише рангираног права уопште.¹⁴

Уставни суд, са друге стране, располаже инструментима који подупиру његову основну улогу заштитника устава. Када је реч о Уставном суду Србије, ови инструменти се виде и као „јемства процесне независности“ ове институције односно „гаранције његове функционалне аутономије“.¹⁵ Наиме, у поступку нормативне контроле права Уставни суд није ограничен захтевом предлагача односно иницијатора; има овлашћење да прошири предмет поступка и на одредбе закона и другог прописа чију несагласност са Уставном предлагач није истакао; такође, има овлашћење да настави поступак у случају одустанка предлагача и иницијатора, уколико сматра да постоји основ за то.¹⁶ Истоветни смисао има и уставна одредба која овлашћује Уставни суд да врши нормативну контролу закона и других општих аката и по престанку њиховог важења као и да обустави извршење појединачних аката или радњи донетих односно предузетих на основу прописа које оцењује.¹⁷

Као релативно споран процесни механизам, види се овлашћење суда да самостално покреће поступак нормативне контроле права.¹⁸ Оно се може посматрати као израз неприхватљивог судског активизма, али и као једини начин помоћу којег се могу отклонити неуставности у прописима, нарочито

¹² Д. Стојановић, 118.

¹³ Више о интерпретативном одлучивању у пракси вид. Наташа Рајић, Интерпретативне одлуке у пракси Уставног суда Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)* 4/2014, 359-373; Ćiril Ribičić, Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije, *Pravni Vjesnik* 3-4/2016, 19-20 и др.

¹⁴ Уставни суд је, словом Устава, дефинисан као самостала и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе. Вид. чл. 166 ст. 1 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

¹⁵ Боса М. Ненадић, *О јемствима независности уставних судова – Са посебним освртом на Уставни суд Србије*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, 129.

¹⁶ *Ibid*, 129-130.

¹⁷ Чл. 168 ст. 4 и 5 Устава Републике Србије.

¹⁸ О покретању поступка *ex officio* вид. Д. Стојановић, 118.

неуставности које се тичу остваривања политичких права, а која су „прихватљива“ свим политичким чиниоцима на јавној сцени, другим речима, овлашћеним предлагачима поступка нормативне контроле права.

Најспорнији међу процесним механизмима којима располаже Уставни суд у поступку нормативне контроле свакако су застој са поступком нормативне контроле права и одлагање објављивања касаторне одлуке.

2. ИНСТИТУТ ЗАСТОЈА СА ПОСТУПКОМ НОРМАТИВНЕ КОНТРОЛЕ – НОРМАТИВНИ ОКВИР

Застој са поступком нормативне контроле јесте једна од процесних могућности која стоји на располагању Уставном суду Србије. Овај институт није присутан у правним системима Републике Хрватске и Републике Словеније, док у правном систему Црне Горе јесте, и то по сличном моделу као и у Републици Србији.¹⁹

Поменути институт, дакле, није једнодушно прихваћен у правним системима који имају исто правно наслеђе. Шта више, поједине нормативне формулације којима се уређује рад Уставног суда Републике Хрватске јасно потврђују да у поступку нормативне контроле нема простора ни за какво попуштање законодавцу. У том смислу, прописано је да ће Уставни суд довршити поступак нормативне контроле у случају да је акт, који је предмет испитивања, у току поступка уставносудске контроле измењен или укинут. У случају да утврди неуставност односно незаконитост укинутог односно измењеног закона или другог општег акта, Уставни суд ће донети касаторну одлуку која ће представљати правни основ за измену појединачних аката донетих на основу његове примене.²⁰

Одредбе Закона којима регулисан застој са поступком нормативне контроле у Републици Србији дословно гласе:

„У току испитивања, а на захтев доносиоца оспореног одлуке, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, заснивши са испитивањем и дајући могућности доносиоцу одлуке, да у одређеном року ошклони уочене неуставности или незаконитости.“

Ако у одређеном року неуставности или незаконитости не буде ошклоњена, Уставни суд ће наставити испитивање.“²¹

¹⁹ Вид. чл. 62 Закона о Уставном суду Црне Горе, *Службени лист ЦГ*, бр. 11/2015.

²⁰ Вид. чл. 57 Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске, *Народне новине*, бр. 99/99 и 29/02.

²¹ Чл. 55 Закона о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, *Народне новине* 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон.

Из језичког тумачења наведених одредби најпре произлази да је примена института застоја са поступком нормативне контроле могућа само на захтев доносиоца оспореног акта. То јасно упућује на закључак да је сам доносилац акта свестан чињенице да је акт неуставан односно незаконит, те да је неуставност односно незаконитост акта више него очигледна. Друго, примена института застоја са поступком нормативне контроле представља само могућност коју Уставни суд може да користи, али и не мора. Дакле, да би до застоја са поступком уопште и дошло, доносилац оспореног акта треба да постави захтев у том смислу, а Уставни суд изричитом одлуком да то и дозволи. Истовремено, Уставни суд треба да определи временски рок унутар којег доносилац оспореног акта треба да отклони уочену неуставност односно незаконитост, што представља и сам смисао овог процесног института.

На први поглед би се могло закључити да поменути институт стоји у функцији заштите уставности и законитости; да представља процесни инструмент дијалога доносица оспореног акта и уставног суда, који води отклањању уочених (очигледних) неуставности и незаконитости већ у почетној фази поступка нормативне контроле. Међутим, поставља се питање да ли то је заиста тако. Да би се дошло до потпуног одговора, одредбе закона којим је регулисан застој са поступком нормативне контроле потребно је довести у везу са другим одредбама Устава и Закона, нарочито оним које се тичу дејства уставносудске одлуке (чије се доношење у случају примене овог института може успешно избећи).

Из одредбе Закона, наиме, јасно произлази да ће Уставни суд наставити поступак нормативне контроле уколико доносилац оспореног акта, у року који му је одредио Уставни суд, не отклони уочену неуставност односно незаконитост.²² Какве, међутим, правне последице наступају уколико доносилац поступи по налогу Уставног суда и отклони уочену неуставност односно незаконитост? Системском анализом одредби закона којим је регулисан поступак пред Уставни судом могу се уочити два модалитета. Прво, Уставни суд ће обуставити поступак нормативне контроле, уколико је доносилац усагласио оспорени акт са Уставом и законом, али и отклонио последице неуставности или незаконитости. То произлази из смисла одредбе Закона којом је прописано да ће Уставни суд обуставити поступак кад је у току поступка општи акт усаглашен са Уставом или законом, а Уставни суд није оценио да због последица неуставности или незаконитости треба донети одлуку због тога што нису отклоњене последице неуставности или незаконитости.²³ Другачија је, међутим, процесна улога Уставног суда у ситуацији када је доносилац оспореног акта исти усагласио са Уставом и законом, али

²² Чл. 55 ст. 1 Закона о Уставном суду.

²³ Чл. 57 ст. 1 Закона о Уставном суду.

није отклонио последице неуставности односно незаконитости које је тај акт произвео у правном поретку. У тој ситуацији Уставни суд самостално процењује да ли ће донети касаторну одлуку са свим последицама које су иманентне њеном правном дејству. Наиме, одредбама Закона је прописано да:

„Када је у току постојећа оштрија акција престао да важи или је усаглашен са Уставом, оштријеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, али нису отклонене последице неуставности или незаконитости, Уставни суд може одлуком утврдити да оштрија акција није био у сагласности с Уставом, оштријеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом.

Ова одлука Уставног суда има исти правно дејство као и одлука којом се утврђује да оштрија акција није у сагласности с Уставом, оштријеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом.“²⁴

Дакле, Уставни суд није у обавези да донесе утврђујућу одлуку у погледу акта који је, применом института застоја са поступком нормативне контроле, усаглашен са Уставом, међународним изворима права и законом, када истовремено нису отклонене последице неуставности или незаконитости које је тај акт произвео. То, даље, значи да у оваквим случајевима може изостати правни основ (касаторна одлука Уставног суда) по којем се може тражити отклањање последица које је оспорени акт произвео у својој примени у односу на појединачне правне ситуације.²⁵ Другим речима, појединачни правни акти који су донети на основу „очигледно“ неуставног односно незаконитог акта, а којима су повређена права појединаца, неће бити подврнути правном режиму заштите који обезбеђује правно дејство касаторне уставносудске одлуке.

3. ИНСТИТУТ ЗАСТОЈА СА ПОСТУПКОМ НОРМАТИВНЕ КОНТРОЛЕ У ПРАКСИ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

Правилно сагледавање института застоја са поступком нормативне контроле, поред нормативно-правне анализе, неопходно мора да укључи и анализу ставова Уставног суда односно раван његовог разумевања овог процесног механизма; затим и само поступање доносиоца акта након што је застој са поступком нормативне контроле дозвољен.

²⁴ Чл. 64 Закона о Уставном суду.

²⁵ О правном дејству касаторне одлуке Уставног суда вид. чл. 61 Закона о Уставном суду.

3.1. Ставови Уставног суда у тумачењу института застаја са поступком нормативне контроле

Уставни суд Србије је у пракси излагао сопствено разумевање процесног института застаја са поступком нормативне контроле. То је чинио парцијално, углавном саобразно конкретном предмету одлучивања. Међутим, сучељеност опречних ставова поједних судија изложених у издвојеном мишљењу сведочи да разумевање овог института није посве једнообразно.

Разумевање института застаја са поступком нормативне контроле Уставни суд је изложио у образложењу Закључка којим је дозвољено застајање са поступком испитивања уставности Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија.²⁶ Тумачећи одредбе Закона о Уставном суду којима је регулисан институт застаја са поступком нормативне контроле, Уставни суд је најпре заузео став да из наведених одредаба произлази да је „(...) доносилац оспореног општег акта овлашћен да поднесе захтев за застајање са поступком оцене уставности, односно законитости, јер је он и овлашћен да отклони уочене неуставности, односно незаконитости.“ Уставни суд је потом определио начине помоћу којих доносилац оспореног акта (односно подносилац захтева за застајање са поступком нормативне контроле) може отклонити уочене недостатке. Према становишту Уставног суда то је могуће учинити: „(...) стављањем ван снаге оспореног општег акта у процедури у којој је тај акт донет, изменом и/или допуном оспореног општег акта или предлагањем надлежном органу да донесе нови општи акт којим ће се питања која су била уређена оспореним актом уредити сагласно Уставу Републике Србије, односно закону.“

Очигледно је да је интенција последња од три претходно наведена начина отклањања неуставности саобразна предмету конкретног поступка. Наиме, Влада је дописом затражила да се застане са поступком испитивања Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија „(...) до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија.“ Како се у поступку доношења поменутог закона Влада јавља само као овлашћени предлагач (доносилац закона је други орган тј. Народна скупштина), Уставни суд је, саобразно околностима конкретног поступка, заузео општи став да се отклањање неуставности може извршити, између осталог, и „(...) предлагањем надлежном органу да донесе нови општи акт којим ће се питања која су била уређена оспореним актом уредити сагласно Уставу Републике Србије, односно закону.“

Тумачење института застаја са поступком нормативне контроле изложеног у поменутом Закључку, а нарочито опредељивање начина на који је

²⁶ Закључак о застајању са поступком у предмету IУо-870/2012 од 18. јуна 2013. године, *Службени гласник РС*, бр. 67/2013.

могуће отклонити уочену неуставност, наишло је на оштру осуду три судије Уставног суда. У заједничком издвојеном мишљењу судије су посебно подвукле да је став Уставног суда, према којем је могуће отклонити неуставност предлагањем надлежном органу да донесе нови акт, правно неодржив истичући „(...) прво, да је овакво тумачење одредбе члана 55. став 1. Закона супротно њеном јасном језичком значењу и као такво недопустиво у херменеутици; друго, да је ово тумачење супротно циљу због кога је застајање са поступком установљено, јер се застојем дозвољава опстанак једног неуставног, односно незаконитог општег акта зато што постоји висок степен извесности да ће у примереном року доносилац оспореног акта у оквиру своје надлежности и својим самосталним поступањем, не зависећи од поступања и воље неког другог органа (у овом случају Народне скупштине), моћи да отклони уочену неуставност, односно незаконитост.“²⁷ У том смислу међу судијама је остала запитаност „(...) да ли Влада има Уставом успостављени капацитет да поступи у складу са налогом из изреке Закључка.“, другим речима, да ли правно изводљиво да Влада у року од шест месеци од пријема Закључка поменуто Уредбу усагласи са Уставом.

Судије које су издвојиле мишљење оспорице су Закључак Уставног суда са ослонцем на претходно постављене критеријуме који, према њиховом мишљењу, морају бити кумулативно испуњени да би се дозволио застој у поступку нормативне контроле. Критеријуми су следећи: „(...) захтев за застајање са поступком мора поднети доносилац оспореног општег акта; захтев за застајање са поступком мора бити у довољној мери образложен и поткрепљен одговарајућим доказима да би постојале неопходне претпоставке за одлучивање Суда; доносилац оспореног акта мора бити надлежан за доношење акта због кога тражи застајање; неуставност, односно незаконитост морају бити уочене и констатоване како од стране подносиоца захтева, тако и од стране Суда; мора постојати висок степен извесности да ће доносилац оспореног општег акта у одређеном року отклонити уочене неуставности, односно незаконитости.“ Коначно, судије у издвојеном мишљењу подвлаче да из смисла самог института произлази да је његова примена могућа само из разлога материјалне неуставности оспореног акта.

Дакле, и површан поглед на ставове изложене у Закључку Уставног суда и Заједничком издвојеном мишљењу, јасно показује да су разлике у разумевању института застоја са поступком нормативне контроле међу судијама (тадашњег сазива) квалитативно различите.

Уставни суд је питање примене процесног института застоја са поступком довео у непосредну везу са правном природом акта који је предмет устав-

²⁷ Заједничко издвојено мишљење др Оливере Вучић, Катарине Манојловић Андрић и др Босе Ненадић у односу на Закључак Уставног суда IУо-870/2012 од 18. јуна 2013. године, *Службени гласник РС*, бр. 67/2013.

носудске нормативне контроле. У образложењу Закључка којим је одбачен предлог за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године. (прецизније, у делу у којем се образлаже због чега није дозвољен застој са поступком који је предложила Влада Републике Србије), Уставни суд је истакао да је примена овог института смислена „ (...) само у случају да оцена Уставног суда у погледу правне природе акта води ка мериторном одлучивању.“²⁸

3.2. Поступање доносиоца акта након доношења закључка о заступању са поступком нормативне контроле

Са друге стране, институт застоја са поступком нормативне контроле потребно је сагледати и са аспекта поступања доносиоца оспореног акта, како би се сагледало да ли је његова примена остварила општу сврху (отклањање уочене неуставности и незаконитости). Нажалост, пракса показује да је у случајевима у којима је био допуштен застој са поступком нормативне контроле, рок за отклањање уочених незаконитости и неуставности безуспешно протицао. Другим речима, поменути институт, намерно или ненамерно, служио је томе да се незаконитом и неуставном акту практично продужи важење у правном систему. Након истицања рока за отклањање уочених незаконитости и неуставности, последично су уследили наставци започетих поступака нормативне контроле као и њихово окончавање доношењем касаторних одлука. Такав је случај са поступком нормативне контроле Уредбе о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија,²⁹ Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија,³⁰ Уредбе о посебном начину признавања високошколских исправа и вредновања студијских програма Универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који не обављају делатност по прописима Републике Србије,³¹ и др.

Нарочито су забрињавајући случајеви тзв. продужења важења очигледно неуставних прописа, који у себи обједињује примену два крајње спорна процесна института: застоја са поступком нормативне контроле као и одлагања објављивања одлуке о утврђеној неуставности, чије је доношење уследило након безуспешног протекла рока који је дат доносиоцу да отклони уочену неуставност. Уставни суд је овакву комбинацију процесних института приме-

²⁸ Закључак IУо-247/2013 од 10. децембра 2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 13/2015.

²⁹ Вид. Одлуку IУо-224/2013 од 26. марта 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 65/2015.

³⁰ Вид. Одлуку IУо-222/2013 од 24. априла 2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 116/2014.

³¹ Вид. Одлуку IУо-225/2013 од 30. априла 2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 119/2014.

нио у односу на испитивање уставности Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија. Наиме, након безуспешног протеча рока који је дат доносиоцу ради отклањања уочене неуставности, Уставни суд је наставио поступак нормативне контроле и по окончању донео одлуку којом је утврдио да поменута Уредба није у сагласности са Уставом. Одлука је, сагласно посебном решењу о одлагању објављивања, објављена шест месеци након њеног доношења.³² Уставни суд је дозволио одлагање узимајући у обзир правне последице које могу настати престанком важења поменуте Уредбе. Доношењу овог решења супротставило се четворо судија Уставног суда.³³

Истоветан модел комбиновања института застоја са поступком нормативне контроле и одлагања објављивања касаторне одлуке примењен је и у поступку испитивања оспорених одредби Закона о Безбедносно-информативној агенцији.³⁴

Најзад, у пракси Уставног суда се, на основу поднете иницијативе, отворило и питање уставности самих законских одредби којима је уређен институт застоја са поступком нормативне контроле. Уставни суд је поменуту иницијативу одбацио, са образложењем да институт застоја са поступком нормативне контроле представља само процесну могућност; да стоји у функцији заштите уставности и законитости односно спречавања настанка правне празнине која би настала доношењем касаторне одлуке, те да припада законској материји односно да представља само једну од радњи у поступку пред Уставним судом.³⁵

4. ЗАСТОЈ И ПРИНЦИП ЗАШТИТЕ УСТАВНОСТИ

На основу анализе одговарајућих одредби закона којим је регулисан поступак нормативне контроле пред Уставним судом Србије, с правом се може закључити да институт застоја са поступком представља споран процесни институт. Њиме се, практично, за одређено време продужава важење акта који је предмет нормативне контроле, који очигледно садржи недоста-

³² Вид. Решење о одлагању објављивања Одлуке IУо-870/2012 од 30. јануара 2014. године, објављено 12. марта 2014. године у *Службеном гласнику РС*, бр. 28/2014 и Одлуку IУо-870/2012 од 30. јануара 2014. године, објављену дана 01. августа 2014. године у *Службеном гласнику РС*, бр. 81/2014.

³³ Вид. Заједничко издвојено мишљење судија Катарине Манојловић Андрић, др Босе Ненадић, др Оливере Вучић и др Драгана Стојановића у односу на Решење Уставног суда број IУо-870/2012 од 30. јануара 2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 28/2014.

³⁴ Вид. Одлуку IУз-252/2002 од 26. децембра 2013. године, објављену у *Службеном гласнику РС*, бр. 65/2014.

³⁵ Решење IУз-186/2011 од 9. фебруара 2012. године, није објављено у *Службеном гласнику РС*.

так у погледу усаглашености са нормама више правне снаге, до тренутка њиховог отклањања од стране самог доносиоца, при чему такво поступање доносиоца представља будућу неизвесну чињеницу.

Из анализе нормативног оквира којим је регулисан поступак нормативне контроле права произлази да, у зависности од поступања доносиоца општег акта, могу да наступе три процесне ситуације: прво, да доносилац општег акта уопште не поступи по налогу Уставног суда; друго, да доносилац општег акта поступи савесно односно усагласи свој општи акт са нормама више правне снаге и отклони последице које је тај акт произвео у пракси и треће, да доносилац општег акта усагласи свој општи акт са нормама више правне снаге, али истовремено не отклони последице које је тај акт произвео у пракси.

Трећа процесна ситуација је, могло би се рећи, најспорнија јер законска одредба у овом случају *овлашћује, али не обавезује* Уставни суд да донесе касаторну одлуку која би имала исто правно дејство као и одлука која би била донета у време важења спорног општег акта.³⁶

Ни анализа уставносудске праксе није охрабрујућа. Она показује да не постоји једнообразност у тумачењу овог института, као ни воља Уставног суда да се озбиљније позабави питањем уставности законских одредби којима је регулисан поменути институт.

Наравно, институт застоја са поступком нормативне контроле се нужно мора посматрати и са аспекта промењеног положаја уставног суда у савременој држави.³⁷ Сложени уставноправни спорови који одликују модерну државу и комплексна друштвено-политичка питања понекад могу ставити Уставни суд у прилично безизлазну ситуацију, нарочито када је терет коначног одлучивања циљно преваљен на њега. Отуда се може разумети зашто Уставни суд прибегава коришћењу овог института, нарочито када би, по његовој оцени, „(...) ’брза’ касација (...) пре водила стању које је удаљеније од Устава, него што би разрешила очигледно напети однос подуставног према навише рангираном праву, (...)“.³⁸

Дакле, институт застоја са поступком нормативне контроле би се, са једне стране, могао разумети као један од инструмената изналажења адекватног одговора у односу на разрешење уставног спора на начин који у најмањој мери, сагласно околностима конкретног случаја, доводи до неуставног стања. Са друге стране, поменути институт може бити начин озбиљног изигравања Устава и заштите уставности, будући да одговорност за успостављање стања уставности не лежи искључиво на Уставном суду, него и на поступању других органа власти. У овом случају, успостављање стања уставности лежи на

³⁶ Чл. 64 Закона о Уставном суду.

³⁷ Више о томе вид. Слободан П. Орловић, Промена положаја уставног судства, *Зборник ПФНС* 4/2013, 145-161.

³⁸ Д. Стојановић, 122.

поступању доносиоца општег акта који је предмет уставносудске нормативне контроле. Наиме, непоступање доносиоца акта да у датом року отклони уочену неуставност, доводи до продужења важења овог, очигледно неуставног акта односно до продужења стања неуставности уопште. Наша уставна пракса, нажалост, пружа доказе за то.

Међутим, додатно забрињава чињеница да Уставни суд, и поред непоступања доносиоца општег акта, и сам, сопственом одлуком, доприноси додатном продужавању стања неуставности, одлажући објављивање касаторне одлуке која је донета након безуспешног протекла рока одређеног закључком о застојању са поступком. Стога, са разлогом треба отворити питање да ли је заиста комбинована примена два, крајње спорна института процесног права Уставног суда доприносила стању „мањег зла“ по уставност од спровођења редовног поступка, доношења касаторних одлука и њиховог непосредног објављивања, имајући при том у виду чињеницу да анализирана пракса показује да је институт на овај начин био коришћен у погледу контроле аката која имају нарочито осетљиву позадину.

ЗАКЉУЧАК

Правила којима се регулише поступак нормативне контроле права треба да карактерише извештајан степен флексибилности. Уставном суду је неопходно дати простора за изналажење најбољег начина у успостављању стања уставности у датом случају и датом тренутку. Институт застоја са поступком нормативне контроле се управо може видети као један од начина којим се формални поступак нормативне контроле може умекшати.

Поменути институт може испунити своју сврху у ситуацији када доносилац, у року који је одређен одлуком Уставног суда, усагласи општи акт са правилима више правне снаге и отклони последице које је тај акт произвео у пракси. Једино у том случају примена поменутог института служи својој сврси тј. отклањању уочене неуставности у пуном смислу. Међутим, начин на који је овај институт нормативно конципиран у праву Републике Србије, недовољна изграђеност уставносудског разумевања овог института, као и у пракси доказана склоност доносиоца општег акта да, намерно или ненамерно, употреби овај институт супротно циљу због којег је успостављен, не допушта закључак да поменути институт служи заштити уставности у објективном смислу у уставној пракси Републике Србије. Заштити уставности нарочито не доприноси, у пракси исказана, склоност Уставног суда да комбинује примену овог института са одлагањем објављивања касаторне одлуке.

Анализирана пракса показује да је примена овог института више служила остваривању одређених политичких циљева Владе, него самој заштити уставности у пуном, неокрњеном облику.

Slobodan P. Orlović, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs

*Nataša N. Rajić, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
N.Rajic@pf.uns.ac.rs*

Standstill with Constitutional Review Procedure – an Addendum to Debate on Constitutionality Protection in Objective Sense

Abstract: Subject of the paper is standstill with constitutional normative control of law. This institute could be applied on the base of Constitutional Court's decision, dealing with demand previously submitted by the state organ whose disputed general act is. The aim of the application of this institute is removal of non-constitutionality and non-legality from the disputed general act and avoidance of Constitutional court's decision. Paper will analyse the question if this institute serves to protection of constitutionality in objective sense. If answer is positive, paper will try to determine the scope of that. The start point for analysis is normative framework of this institute and attitudes of Constitutional Court in relation to this institute.

Keywords: *Constitution, Constitutional Court, Constitutional Review, Standstill.*

Датум пријема рада: 07.02.2018.