

Најаша Н. Рајић, асистент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
N.Rajic@pf.uns.ac.rs

## ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЗАХТЕВУ ЗА ПРИЈЕМ У ДРЖАВЉАНСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА ОСНОВУ СЛОБОДНЕ ОЦЕНЕ – ГРАНИЦЕ УСТАВНОСУДСКЕ НОРМАТИВНЕ КОНТРОЛЕ<sup>1</sup>

**Сажетак:** У раду ће бити анализирани границе уставносудског испитивања одредби закона којима се овлашћују органи управе да одлучују на основу слободне оцене приликом доношења управног акта. Повод за ову анализу је пример из праксе Уставног суда Србије пред којим је оспорена одобравајућа одредба Закона о држављанству Републике Србије која укључује одлучивање по захтеву за пријем односно пресјанак држављанства на основу слободне оцене Министарства унутрашњих послова. Анализа има за циљ да укаже на пропусте и проблемска места у образложењу одлуке Суда у смислу изостављања суштинских питања релевантних за предмет посуде, на недоследност ширину правних аргумената на којима се она заснива; на недоследност довода Суда у погледу навода иницијатора којима би се одлука додатно уставноправно утемељила; коначно, и најважније, на недоследност одређивања природе и значаја управног акта који се доноси на основу слободне оцене са становишта заштите интереса односно акта који се доноси на основу овлашћења из оспорене одредбе Закона.

**Кључне речи:** уставног закона, Уставни суд, стицање држављанства пријемом, одлучивање по слободној оцени.

### 1. УВОД

По дефиницији, држављанство представља посебан правни однос јавноправног карактера између одређеног лица и државе из које произлазе

---

<sup>1</sup> Рад је резултат истраживања на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (Србија и ЕУ) који финансира Правни факултет у Новом Саду из сопствених извора.

међусобна права и обавезе.<sup>2</sup> Ово је однос који настаје на основу једнострано изјављене воље надлежних органа, што је типично за управно-правне односе.<sup>3</sup> Држава суверено прописује која лица и под којим условима стичу њено држављанство, при чему, ако је реч о натурализацији или престанку држављанства отпустом, воља појединца има одговарајући значај али само као један од прописима предвиђен услов за заснивање или престанак овог односа.<sup>4</sup> Са уставноправног становишта, термин држављанин представља апстрактну особу сведену на политичка права.<sup>5</sup>

У пракси Уставног суда отворило се занимљиво питање које се тиче граница уставносудског испитивања одредби закона којима се овлашћују органи управе да одлучују на основу слободне оцене приликом доношења управног акта. Прецизније, пред Уставном судом Србије оспорене су одредбе закона које се у садржинском смислу односе на питање одлучивања по захтеву за пријем односно престанак држављанства, на начин који укључује слободну оцену Министарства унутрашњих послова, као органа управе у чији делокруг спадају послови државне управе из области држављанства.

Овај начин одлучивања органа управе, наиме, представља, овлашћење прописано Законом о општем управном поступку, по којем органи управе у управним стварима у којима су законом овлашћени, имају извесну слободу у погледу одабира садржине диспозитива решења односно управног акта којим се окончава управни поступак. Та слобода је законом двоструко ограничена: најпре, границама овлашћења, а потом и циљем због којег је такво овлашћење дато.<sup>6</sup> Специфичност оваквог вида одлучивања скопчана је са изналажењем најбољег начина заштите општег интереса кроз избор једне од законом опредељених могућности. Ипак, иако опредељен законом, овај вид одлучивања органа управе са собом носи одговарајућу количину слободе која измиче чисто правној контроли. Из тог разлога је занимљиво отворити питање граница и квалитета ове контроле и градативно их поставити и самерити у односу на судску и уставносудску. Питање судске контроле управних аката који се доносе на основу дискреционе оцене сматра се увелико апсолвираним, па ће рад бити концентрисан на уставносудску, нормативну контролу законске одредбе којом се прописује овакво овлашћење. Скорашња пракса Уставног суда бележи такав случај, па ће његова анализа ближе појаснити став Суда по овом питању.

---

<sup>2</sup> Драган Милков, *Управно право II, управна делатност*, Нови Сад 2011, 301.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 302-303.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 303.

<sup>5</sup> Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Нови Сад 2014, 61.

<sup>6</sup> Чл. 5 ст. 2 Закона о општем управном поступку (у даљем тексту ЗОУП), *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/101 и *Службени гласник РС*, бр 30/10.

У том смислу, предмет рада биће анализа Решења Уставног суда Србије којим је одлучено по поднетој иницијативи за покретање поступка оцене уставности одредбе Закона о држављанству Републике Србије<sup>7</sup>, која се у садржинском смислу односи на одлучивање по слободној оцени по захтеву за пријем у држављанство односно престанак држављанства Републике Србије.

Изрека (диспозитив) одлуке Суда није спорна, међутим сам садржај образложења као да мањка на својој уверљивости и правничкој оштрини аргумената. Наводи из иницијативе, такође, нису најсрећније формулисани, и показују низ лутања у правнолошкоком смислу која је, истини за вољу, Уставни суд требало правилно да артикулише односно оцени као уставноправно релеванте односно ирелевантне у образложењу своје одлуке. Ово су већ довољни разлози због којих ова одлука Суда завређује пажљиву анализу и коментар. Рад ће, у том смислу, бити конципиран тако да тематски прати одговарајуће сегменте изложене у одлуци односно Решењу Уставног Суда. Најпре ће дословно бити приказана оспорена одредба Закона о држављанству Републике Србије; затим, наводи изложени у иницијативи којима се поткрепљују тврдње о потреби покретања поступка оцене уставности поменутих одредби Закона; потом ће бити приказана изрека одлуке Суда и аргументи Суда изнети у образложењу као и критички осврт и коментар неких од питања како из садржаја саме иницијативе тако и из садржаја решења односно образложења решења Суда.

Анализе има за циљ да укаже на пропусте и проблемска места у образложењу решења Суда у смислу изостављања суштинских питања релевантних за предмет поступка, на недостајућу оштрину правних аргумената на којима се оно заснива; на недостајућа појашњења Суда у погледу навода иницијатора којима би се решење додатно утемељило (јер, у коначном, одлука Суда треба да има у извесном смислу и образовни карактер) и коначно и најважније, на недостатак опредељивања природе и значаја управног акта који се доноси на основу слободне оцене са становишта заштите јавног интереса, будући да се овакав акт доноси на основу оспорене одредбе Закона.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Закон о држављанству Републике Србије (у даљем тексту Закон о држављанству РС), *Службени гласник РС*, бр. 135/04 и 90/07.

<sup>8</sup> Пример анализе одлуке Уставног суда видети: Наташа Рајић, Заштита података о личности и остваривање права из области здравствене заштите – анализа одлуке Уставног суда Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (у даљем тексту *Зборник радова ПФНС*) 2/2015, 797-812.

## 2. ОСПОРЕНА ОДРЕДБА ЗАКОНА О ДРЖАВЉАНСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставном судом Србије поднета је иницијатива за покретање поступка оцене уставности одредбе Закона о држављанству Републике Србије којом се уређује одлучивање о пријему у држављанство односно престанак држављанства на основу слободне оцене органа управе. Оспорена одредба Закона гласи:

*„Министарство надлежно за унутрашње послове може одбити захтев за стицање држављанства Републике Србије пријемом или престанак држављанства Републике Србије, иако су испуњени услови прописани овим законом, ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев за стицање или престанак држављанства треба одбити.“<sup>9</sup>*

Садржај оспорене одредбе односи се, дакле, на одлучивање Министарства унутрашњих послова о захтеву за пријем у држављанство Републике Србије, што је један од начина стицања држављанства по нашем закону, поред стицања држављанства пореклом, стицања држављанства рођењем на територији Републике Србије и стицања држављанства по међународним уговорима; исто тако, садржај оспорених одредби односи се и на престанак држављанства Републике Србије које, према Закону, укључује престанак отпустом из држављанства, престанак држављанства одрицањем као и престанак држављанства по међународним уговорима.<sup>10</sup> Оспорене одредбе, дакле, укључују један од начина стицања држављанства (стицање држављанства пријемом) и на престанак држављанства.<sup>11</sup>

## 3. САДРЖАЈ ИНИЦИЈАТИВЕ О ПОТРЕБИ ПОКРЕТАЊА ПОСТУПКА ОЦЕНЕ УСТАВНОСТИ ОСПОРЕНЕ ОДРЕДБЕ

У иницијативи којом је затражено покретање поступка оцене уставности чл. 41 Закона о држављанству Републике Србије наведени су разлози због којих иницијатор сматра да је одредба овог члана несагласна Уставу Републике Србије. Свака од наведених тврдњи поткрепљена је навођењем одговарајуће одредбе Устава која је, према разумевању иницијатора, оспо-

---

<sup>9</sup> Чл. 41 Закона о држављанству РС.

<sup>10</sup> Видети чл. 6 и 27 Закона о држављанству РС.

<sup>11</sup> На овом месту би се могла упутити замерка законодавцу у погледу изједначавања свих начина престанка држављанства Републике Србије, будући да се они остварују према различитим правилима, нарочито када је реч о престанку држављанства по основу међународног уговора.

реном одредбом Закона повређена. Због термилошких неправилности, наводи из иницијативе су преузети у ширем облику из текста решења Суда.

У иницијативи је истакнуто „...да се из оспорене одредбе Закона на види на основу којих критеријума Министарство унутрашњих послова Републике Србије може одбити захтев за стицање држављанства Републике Србије, јер по мишљењу иницијатора, у овом случају могу постојати само две ситуације – држављанство се стииче ако су испуњени услови прописани Законом, односно захтев за стицање држављанства се одбија у случају неиспуњења прописаних услова.“ Даље, у иницијативи је истакнуто да оспорене одредбе Закона нису у складу са одредбама чл. 36. Устава „...због тога што странка која је оштећена одбијањем захтева за држављанство нема начина да се заштити и да жалбом оствари своје право, уколико је Законом о држављанству испунила све потребне услове за добијање држављанства.“; да нису у складу ни са одредбама чл. 32 Устава „...јер оштећена странка нема начина да добије основаност сумње која је била разлог за одбијање захтева за стицање држављанства, јер не зна због којих је разлог одбијена. Даље, оспорена одредба Закона противречи и чл. 22 Устава јер се из ње (оспорене одредбе) „...не види на који начин оштећена странка може да оствари судску заштиту по чл. 22. Устава и оклонити последице одбијања захтева за држављанство, ако јој нису познати "разлози од интереса за Републику Србију" због којих је њен захтев за стицање држављанства одбијен...“. Иницијатор сматра да оспорене одредбе нису ни у складу са начелом забране дискриминације прописане чл. 21 Устава „...због тога што постоји различито поступање према лицима која испуњавају услове за стицање држављанства, јер се органу који одлучује о захтевима за стицање држављанства даје овлашћење да захтев лица које испуњава законске услове за стицање држављанства одбије без разлога који су странци предочени и на које би могла да се жали.“ У иницијативи се наводи да оспорена одредба Закона није у складу ни са одредбама чл. 18 Устава, јер се њом задире у суштину зајемченог права, нити са чл. 19 Устава којим се прописује да се јемство неотуђивих права базира на начелу владавине права које је неспојиво са дискреционим правом министарства, те се њима крше и одредбе чл. 1 и чл. 3 ст. 2 Устава. Коначно, иницијатор је затражио доношење привремене мере којом ће се забранити примена чл. 41 Закона до доношења коначне одлуке.

Изложени наводи из иницијативе усмерени су на указивање на евентуалну неуставност оспорене одредбе Закона у делу који се односи на поступање Министарства по захтеву за пријем у држављанство, док су наводи о евентуалној неуставности истог овлашћења Министарства у односу на одлучивање о престанку држављанства у иницијативи изостали.

#### 4. РЕШЕЊЕ УСТАВНОГ СУДА И КОМЕНТАР

Уставни суд Србије је, поступајући по поднетој иницијативи, Решењем исту одбацио, јер је нашао да поднетом иницијативном нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредбе чл. 41 Закона о држављанству Републике Србије, којом је прописано да Министарство надлежно за унутрашње послове може одбити захтев за стицање држављанства Републике Србије пријемом или престанак држављанства Републике Србије, иако су испуњени услови прописани овим законом, ако оцени да постоје разлози од интереса за Републику Србију због којих захтев за стицање или престанак држављанства треба одбити, док је захтев иницијатора за доношењем привремене мере, услед ненадлежности, оценио беспредметним.<sup>12</sup>

Основна уставна одредба од које је Уставни суд пошао и на којој је утемељио своје решење представља одредба којом се законодавац овлашћује да уреди начин стицања и престанка држављанства Републике Србије.<sup>13</sup> Дакле, иако Устав Републике Србије смешта одредбу о држављанству у делу о људским и мањинским правима, сам изричито не гарантује право на држављанство, већ ово питање регулише само на основу основних начела. Начин стицања и престанка држављанства Устав препушта законодавцу.<sup>14</sup>

Уставни суд је, у коначном, стао на становиште да је оспореном одредбом Закона о држављанству Републике Србије, „...сагласно овлашћењу из члана 38. став 1. Устава, законом уређено ишћање које се односи на начин стицања и престанка држављанства Републике Србије, ишћо је аутономно право законодавца, као и да је дискреционо право из овог члана Закона уређено на начин који није суврошан начелу законийосћи у решавању у управним стварима, нарочишћо имајући у виду да је леишћимни циљ за давање овакве вршће овлашћења Министарсћиву унутрашњих шослова одређен ради зашћишћи интереса Републике Србије, као суверене државе.“ Суд је овај став употпунио одредбом Закона о општем управном поступку којом се прописују општа правила која се односе на решавање у управним стварима на основу слободне оцене надлежног органа, смештеном у делу одредби које се односе на начело законистости у поступању, а којом је

---

<sup>12</sup> Одлука Уставног суда ПУз-895/2012 од 27. јуна 2013. године.

<sup>13</sup> Чл. 38 ст. 1 Закона о држављанству РС. Поред тога, као нормативни оквир Уставни Суд је определио одговарајуће одредбе Устава Републике Србије (у даљем тексту Устав РС) *Службени гласник РС*, бр. 98/2006; одговарајуће одредбе Закона о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 72/2012. године (пропис у време одлучивања Суда); одговарајуће одредбе Закона о држављанству РС као и ЗОУП-а.

<sup>14</sup> М. Пајванчић, 106.

прописано да у управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени, решење мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато.<sup>15</sup> Доводећи у везу општа правила која се односе на решавање у управним стварима на основу слободне оцене надлежног органа са конкретном садржином оспорене одредбе Закона о држављанству Републике Србије, Уставни суд је констатовао „...да је оспорено овлашћење Министарства унутрашњих послова у вези са издавањем пасоша и промена држављанства Републике Србије предвиђено Законом, заштитом да су одређене границе овог овлашћења, јер се исто односи на решавање пасоша држављанства пријемом и на промену држављанства Републике Србије у ситуацији када подносилац захтева издавање Законом предвиђене услове за издавање, односно промену држављанства, а да је легитимни циљ који се овим овлашћењем жели постићи – заштити интереса Републике Србије. Сагласно наведеном, Уставни суд констатира да решавање надлежног органа у управним стварима на основу слободне процене, не подразумева доношење одлуке на основу критеријума или услова који су прописани законом, већ представља овлашћење органа да на утврђено чињенично стање примени меродавни материјални пропис у оном смислу који он сматра (тј. оцени) оптималним, према околностима конкретне случаја.“

Суд је изричито подвукао да држављанство јесте једно од најзначајнијих статусних права, али да оно нема ранг уставног права, већ да се услови под којима се оно остварује односно престаје, регулишу на основу правила које прописује законодавна власт. Из овог закључка Суда јасно произлази да се оспореним одредбама не повређују начела Устава из чл. 18 и 20, како је иницијативом наведено, јер ова уставна начела регулишу непосредну примену људских и мањинских права као и ограничења таквих права, која су по природи уставна права, док право на држављанство нема такав статус.

У погледу појединих делова образложења решења, Суд није у целини и на конзистентан начин правним аргументима побио наводе из иницијативе, без обзира што неки од тих навода противрече елементарном познавању општих института и правног режима заштите управних аката.

Уставни суд, најпре, није јасно и недвосмислено одговорио на наводе из иницијативе „...да се из оспорене одредбе Закона на види на основу којих критеријума Министарство унутрашњих послова Републике Србије може одбити захтев за издавање држављанства Републике Србије, јер по мишљењу иницијатора, у овом случају могу постојати само две ситуације – држављанство се стиче ако су испуњени услови прописани Законом, од-

<sup>15</sup> Чл. 5 ст. 2 ЗОУП.

*носно захтев за стицање држављанства се одбија у случају неиспуњења прописаних услова.*“

У овом делу образложења суд је могао, са ослоном на теоријска упоришта, другачије да поступи, и у великој мери расветли очигледну неутемељеност навода из иницијативе па и непознавање основних института управног права уопште. Суд је, наиме, у образложењу решења описао поступак одлучивања по захтеву за пријем у држављанство односно престанак држављанства као и врсте одлука којим се такав поступак окончава, а затим поменуо овлашћење из оспорене одредбе Закона и то само на дескриптивном нивоу. Суд, међутим, није начинио јасну разлику уобличену у теорији управног права која раздваја везане (класичне) управне акте од управних аката који се доносе на основу слободне оцене, као и на различиту природу ових аката коју последично прати и различит правни режим заштите. Подела ових аката је учињена у односу на степен везаности доносиоца управног акта приликом опредељивања његове садржине: код везаних аката, садржина је правним прописима унапред опредељена (уколико су испуњени законом прописани услови за добијање неког права, доносилац мора донети позитиван управни акт односно мора управним актом дати тражено право; уколико, пак, нису испуњени неки (или сви) услови, доносилац мора донети негативан управни акт); код аката који се доносе на основу слободне оцене, садржина акта није унапред прецизно опредељена правним прописима (доносилац акта има слободу у погледу избора садржине акта, али само у оквиру законом опредељених правно једнаких могућности).<sup>16</sup> Наравно, и акти који се доносе на основу слободне оцене имају правно везане делове и то су делови који се односе на надлежност, границе овлашћења, циљ у коме је овлашћење дато, правила поступка и правилно и потпуно утврђивање чињеница потребних за примену материјалног права. Разликовање аката на везане управне акте и управне акте који се доносе на основу слободне оцене (који имају правне везане и правно слободни део) ослања се на правни режим контроле. Везани управни акти и правно везани делови аката који се доносе на основу слободне оцене подлежу испитивању у другостепеном управном поступку и управносудском поступку, јер их грешка у овом делу чини незаконитим, док управни акти који се доносе по слободној оцени у делу саме слободне оцене подлежу само контроли у другостепеном управном поступку, јер их грешка у том делу чини нецелисходним.<sup>17</sup> Контрола целисходности се, дакле, окончава пред органима управе. Суд није надлежан да испитује да ли је орган управе на најбољи начин заштитио општи интерес избором од законом понуђених садржина диспозитива.

---

<sup>16</sup> Д. Милков, 33.

<sup>17</sup> Више о томе, Д. Милков, 33-36.



Овим разликовањем би се у великом делу одговорило и на наводе из иницијативе да се „...не види на који начин оштрећена стиранка може да оствари судску заштитиу по члану 22. Устава и ошклонитиу последице одбијања захтева за држављанство, ако јој нису познати "разлози од интереса за Републику Србију" због којих је њен захтев за стицање држављанства одбијен..“.

Дакле, у опредељеном нормативном оквиру поступања Суда изостале су одговарајуће одредбе Закона о управним споровима<sup>18</sup> које су релевантне са становишта навода из иницијативе у делу који се односи на немогућност остваривања судске заштите против акта којим се одбија захтев за пријем у држављанство.<sup>19</sup> Чињеница је да Законом о држављанству није изричито прописано да се против решења (управног акта) министарства којим се одлучује о захтеву за пријем у држављанство односно престанак држављанства може водити управни спор. Међутим, то није препрека да овај акт буде предмет испитивања законитости пред Управним судом, у погледу правно везаних делова.<sup>20</sup> У прилог томе говоре одредбе којима се прописују разлози за покретање управног спора, нарочито у делу који се тиче испитивања акта који је донет по слободној оцени, а којима је прописано да се управни акт може побијати тужбом у управном спору због незаконитости ако је орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.<sup>21</sup> Притом и остали разлози могу бити од значаја за испитивање законитости ове врсте управних аката.<sup>22</sup> На ове одредбе је било неопходно указати у решењу Суда јер управо оне оживотворују уставне одредбе којима се прописује да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону, да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (а које су између осталих наведене као оквир поступања Суда у овом предмету).<sup>23</sup>

Ипак, управни акт којим се одбија захтев за пријем у држављанство Републике Србије само у ограниченој мери може бити предмет судске

<sup>18</sup> Закон о управним споровима (у даљем тексту ЗУС), *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

<sup>19</sup> Више о управном спору видети: Драган Милков, О управном спору у Србији, *Зборник радова ПФНС* 3/2011, 121-139.

<sup>20</sup> Чл. 3 ст. 1 ЗУС.

<sup>21</sup> Чл. 24 ст. 1 тач. 5 ЗУС.

<sup>22</sup> Чл. 24 ст. 1 тач. од 1 до 4 ЗУС.

<sup>23</sup> Чл. 198 Устава РС.

контроле, и то како у погледу граница овлашћења тако и у погледу легитимног циља, које закон дефинише као правно везане делове управног акта. Сама слободна оцена у области опредељивања диспозитива одлуке, пак, дословно измиче таквој контроли. То потврђују и одговарајуће одредбе Закона о општем управном поступку које прописују да органи управе, решавајући у управним стварима у којима су законом овлашћени да решавају по слободној оцени, у одређеним случајевима прописаним законом, чак и не морају унети разлоге којима су се руководили у образложење решења (на које је, уосталом, Уставни суд у својој одлуци указао).<sup>24</sup> Из свега наведеног се може закључити да странка којој је одбијен захтев за пријем у држављанство ипак има у ограниченој мери судску заштиту против такве одлуке. Све изнето може се односи и на навод из иницијативе да оспорене одредбе Закона нису у складу са одредбама члана 36. Устава „...због тога што странка која је оштећена одбијањем захтева за држављанство нема начина да се заштити и да жалбом оствари своје право, уколико је Законом о држављанству исцрпила све потребне услове за добијање држављанства.“ јер управо овај члан Устава прописује да свако има право на жалбу *или друго правно средство* (подв. Н.Р.) против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу, што би у овом случају била тужба поднета Управном суду.

Уставни Суд је једним заједничким аргументом одговорио на наводе о евентуалној повреди „права на правично суђење, право на једнаку заштиту права и на правно средство из чл. 32. и 36. Устава“, оценивши „...да се у конкретном случају ради о законској одредби којом се усвојавља једно посебно овлашћење за надлежно министарство, а не о одредби процесног карактера, па се стога наведена Уставом зајемчена права не могу довести у правну везу са оспореном законском одредбом...“. Не спорећи тачност ове тврдње Суда, било би ипак упутније да је Суд, уз претходно наведене сугестије, појаснио разлику између правне природе управног и судског поступка, нарочито у смислу навода из иницијативе који се дотичу права на правично суђење, барем у рудименталном облику, и нарочито на природу управног акта који се доноси на основу слободне оцене и правни режим контроле таквог акта.

Уставни суд је дао образложење и кад је реч о наводима иницијатора да оспорена одредба доводи до дискриминације „...због тога што постоји различито поступање према лицима која исцрпљују услове за стицање држављанства, јер се органу који одлучује о захтевима за стицање држављанства даје овлашћење да захтев лица које исцрпљује законске услове за стицање држављанства одбије без разлога који су странци предочени и на које би могла да

---

<sup>24</sup> Чл. 199, ст. 3 и 4 ЗОУП.

се жали.“. Уставни суд је појаснио да је законодавац прописао „...различитије услове за пријем у држављанство Републике Србије у зависности од њих које припада субјекта пријема појединаца који захтев подноси.“ Једни услови су прописани за стицање држављанства пријемом када је реч о странцима, други, када је реч о лицу рођеном на територији Републике Србије, трећи, када је реч о странцима у брачној заједници са држављанином Републике Србије и друго. Овлашћење из оспорене одредбе Закона представља, по мишљењу Уставног суда, само „још један од начина“ пријема у држављанство.

Овај део образложења би био „појачан“ аргументом да би такав акт могао бити предмет испитивања Уставног суда у поступку по уставној жалби, у већем броју случајева посредно, испитивањем одлуке Управног суда, јер је поштовање редовног пута правне заштите предуслов за изјављивање уставне жалбе (ово се односи на део навода о правној заштити странке којој је одбијен захтев). Међутим, и овде су могућности уставно-правне заштите ограничене јер члан Устава (као и Европске конвенције) којим се забрањује дискриминација има неаутономну природу тј. мора се довести у везу са неким другим правом гарантованим овим актима, али не са правом на држављанство, јер оно нема статус уставног права.<sup>25</sup> Наравно, могућност да се одлуком Уставног суда по уставној жалби надомести негативан акт органа управе је правно немогућа.

И на самом крају запажање које помало промиче. Суд се у образложењу ослањао на наводе из иницијативе који су били усмерени на део оспорене одредбе који се односи на одлучивање о захтеву за пријем у држављанство. Међутим, читајући поједине делове образложења решења, могао би се стећи утисак да је Суд имао на уму одлучивање Министарства у оба сегмента оспорене одредбе, дакле и одлучивање по захтеву за пријем као и престанак држављанства. Ако се притом има у виду чињеница да је Уставом изричито прописано да држављанин Републике Србије не може бити лишен права да промени своје држављанство, у том делу одлучивања би постојали озбиљни разлози да Уставни суд донесе решење о покретању поступка оцене уставности. Како међутим, у иницијативи нису наведени разлози за испитивање уставности тог дела оспорене одредбе Закона, Уставни суд није разматрао тај правац испитивања уставности.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Уставни Суд Србије је, поступајући по поднетој иницијативи за покретање поступка оцене уставности одредбе Закона о држављанству Републике Србије којом се овлашћује орган управе да одлучује о пријему у др-

<sup>25</sup> О неаутономној природи члана којим се забрањује дискриминација видети: Žil Di-tertr, *Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd 2006, 333-334.

жављанство односно престанак држављанства на основу слободне оцене, решењем исту одбацио, јер је нашао да поднетом иницијативном нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности. Анализирајући наводе изнете у иницијативи, као и изреку и образложење решења Уставног суда дошло се до неколико закључака.

Суд је у одлуци често истицао да је начин уређивања питања стицања и престанка држављанства „право Уставом утврђено као аутономно право законодавца“, „суверено право сваке државе да одреди начин стицања и престанка држављанства“, „аутономно право законодавца да уреди начин стицања и престанка држављанства Републике Србије“, „законодавац у оквиру свог аутономног права да уреди ова питања“ и др. Уместо таквих понављања, која свакако имају за сврху истицање суштине проблема, недовољно пажње посвећено је чињеници која провејава кроз читаву одлуку, а која ни на једном месту није јасно назначена, а то је да овлашћење из оспорене одлуке Закона има политички карактер, коју Уставни суд није надлежан да цени.

Суд је као суштински елемент у испитивању оспорене одредбе Закона пропустио назначи јасну разлику у односу на везане (класичне) управне акте од управних аката који се доносе на основу слободне оцене, као и на различиту природу и различит правни режим заштите ових управних аката, будући да су ово, практично, акти спровођења оспорене одредбе Закона. Недостатак одређивања природе и значаја управног акта који се доноси на основу слободне оцене, за последицу има мањкавост која прати читаву одлуку у целини, јер ни у једном делу текста, као тежишна, није наведена чињеница да управни акт којим се одлучује о захтеву за пријем у држављанство односно престанак држављанства, на основу овлашћења из оспорене одредбе Закона о држављанству, представља акт суверене јавне власти који поред правне, има и политичку димензију. Политичка димензија, која је изражена у правно слободном делу управног акта, укључује политичку процену о целисходности такве одлуке и врши се према мерилима која нису чисто (или нису уопште) правна. Тај део одлучивања представља чист супстрат политичке власти. У том смислу и оцена уставности оспорене одредбе Закона о држављанству, која укључује овлашћење одлучивања на основу слободне оцене, има ограничен домет, јер излази из оквира надлежности Уставног суда.

На крају, иако измиче уставносудској контроли, овакав облик одлучивања органа управе сходно оспореној одредби Закона не мора нужно имати негативан предзнак по општи концепт владавине права и правне државе, будући да се овим овлашћењем, у коначном, штити безбедност Републике и свих њених грађана. Истом циљу, у крајњој линији, служи и законско овлашћење органа управе када одлучују по захтеву грађана за при-

бављање оружја за личну безбедност. Дакле, слободна оцена органа управе у одлучивању представља сегмент који је неопходан у правном поретку, јер се уз помоћ ње предупредују могуће штетне последице које крута, строгоформална примена права не би могла да избегне.

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

## **Deciding by Discretionary Power on Application for Admission to the Citizenship of the Republic of Serbia – the Limits of the Constitutional Control**

***Abstract:** The paper analyzes the boundaries of constitutional normative control of law provisions which authorize the administrative authorities to decide cases on discretionary power. The reason for this analysis is an example of the practice of the Constitutional Court of Serbia which tested the constitutionality of provision of the Law on Citizenship of the Republic of Serbia. Provision that was the subject of constitutional normative control included deciding on the application for admission or termination of citizenship on the base of discretionary power of the Ministry of Interior. The aim of analysis is to point out the failures and problematic places in the Court's decision in the sense of omitting the essential issues relevant to the subject of the proceedings; the missing sharpness of legal arguments on which decision was based; the insufficient clarification of the Court in the respect of allegations of the initiative; and finally, and the most importantly, the lack of pointing on the nature and significance of the administrative act which is adopted on the base of discretionary power from the standpoint of general interest.*

***Key words:** constitutionality of law, Constitutional Court, acquiring citizenship by acceptance, deciding on discretionary power.*

Датум пријема рада: 16.12.2015.