

Република Србија
Уставни суд

Едиција
Билтен Уставног суда



УСТАВНИ СУД



СЛУЖБЕНИ
ГЛАСНИК

Б И Л Т Е Н УСТАВНОГ СУДА 2012–2016.

II књига

Едиција

Билтен Уставног суда

Издавачи

Уставни суд

Јавно предузеће „Службени гласник“

За издаваче

Весна Илић Прелић, председник Уставног суда

Др Јелена Триван, директор ЈП „Службени гласник“

Уређивачки одбор

Главни и одговорни уредник

др Јован Ђирић, судија Уставног суда

Чланови Уређивачког одбора:

др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), судија Уставног суда

др Тијана Шурлан, судија Уставног суда

др Драгана Коларић, судија Уставног суда

Светлана Стојковић, саветник Уставног суда

– секретар Редакционе комисије

Дринка Вранеш, виши обрађивач домаће судске праксе

Бранислава Бабић, виши обрађивач стране судске праксе

Административно-технички послови за Уређивачки одбор

Анита Стојановић, администратор

електронске базе података судске праксе

Приредила

Светлана Стојковић, саветник Уставног суда

– секретар Редакционе комисије

Прелом, коректура и дизајн корица

Јавно предузеће „Службени гласник“

Тираж

200

Свако репродуковање, копирање, умножавање, превођење, објављивање или дистрибуирање ове публикације као целине или делова текста без претходног писаног одобрења Уређивачког одбора, представља повреду ауторског права, у смислу одредаба Закона о ауторским и сродним правима.

Република Србија
Уставни суд

Б И Л Т Е Н
Уставног суда 2012–2016.

II књига

Београд,
новембар 2018. године

С А Д Р Ж А Ј

| | |
|--|-----|
| I. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2012. ГОДИНИ | 11 |
| ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА С ОПШТЕПРИХВАЂЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА | 13 |
| 1. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА | 15 |
| – Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11) – Одлука Уо-185/2011, са издвојеним мишљењем* | 15 |
| 2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ | 36 |
| – Одлука о употреби историјског знамења Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 10/02) – Одлука У-187/2002 | 36 |
| – Одлука о застави Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 2/04) – Одлука У-137/2004 | 39 |
| – Одлука о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ“, бр. 5/07 и 8/07) – Одлука Уа-2/2009 | 41 |
| 3. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ | 52 |
| – Одлука о образовању месних заједница („Службени лист општине Ковачица“, број 16/08) – Одлука Ул-54/2009 | 52 |
| – Одлука о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, бр. 4/04, 14/05, 49/07, 11/10, 60/10 и 23/11) – Одлука Уо-1228/2010, са издвојеним мишљењима* | 57 |
| ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ЗАБРАНИ РАДА ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ, СИНДИКАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА ИЛИ ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ | 73 |
| – Забрана рада Удружења грађана „Отачаствени покрет Образ“, због деловања усмереног на кршење зајемчених људских и мањинских права и изазивања националне и верске мржње – Одлука VIIУ-249/2009, са издвојеним мишљењима* | 75 |
| – Одбијање предлога за забрану рада удружења грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ из Београда и удружења грађана СНП „НАШИ“ из Аранђеловца – Одлука VIIУ-482/2011, са издвојеним мишљењима* | 120 |
| ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ СУДИЈА, ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ ФУНКЦИЈЕ | 161 |

| | |
|--|-----|
| – Одлука о усвајању жалбе Д.Ђ. и др. изјављена против одлука Високог савета судства којима су, у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства, одбијени приговори подносилаца жалби – Одлука VIIIУ-413/2012, са издвојеним мишљењем* | 163 |
| – Одлука о усвајању жалбе Н.П. и др. изјављена против одлука Државног већа тужилаца којима су, у поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца, одбијени приговори подносилаца жалби – Одлука VIIIУ-421/2011 | 181 |
| II. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2013. ГОДИНИ | 199 |
| ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА | 201 |
| 1. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ | 203 |
| – Уредба о накнади штета на лицима („Службени гласник РС“, број 34/10) – Одлука IУо-904/2010 | 203 |
| – Уредба о ближим условима и начину исплате девизне штедне грађана положене код Југобанке а.д. Косовска Митровица („Службени гласник РС“, број 37/04) – Одлука IУп-107/2009 | 210 |
| – Уредба о установљавању Косовске повереничке агенције бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, Уредба о успостављању Посебне коморе Врховног суда на Косову за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију бр. 2002/13 од 13. јуна 2002. године, Уредба о промени права на коришћење непокретне имовине у друштвеној својини бр. 2003/13 од 9. маја 2003. године, Уредба бр. 2005/18 од 22. априла 2005. године, која мења и допуњује Уредбу УНМИК-а бр. 2002/12 о установљавању Косовске повереничке агенције и Уредба о додељивању земљишта, које је тренутно под административном надлежношћу Косовске повереничке агенције, општинским администрацијама за коришћење у јавне сврхе, бр. 2006/05 од 16. фебруара 2006. године и Уредба бр. 2008/04 од 5. фебруара 2008. године, о изменама и допунама Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе Врховног суда Косова за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију, Административно наређење бр. 2003/13 од 11. јуна 2003. године, за примену Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе Врховног суда Косова за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију, Административно наређење бр. 2005/6 од 19. маја 2005. године, за спровођење измењене и допуњене Уредбе УНМИК-а бр. 2002/12 о оснивању Косовске повереничке агенције, Административно наређење бр. 2005/7 од 2. јуна 2005. године, за спровођење Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању специјалног већа Врховног суда Косова за питања у вези с Косовском повереничком агенцијом, Административно наређење бр. 2006/17 од 6. децембра 2006. године, којим се мења и допуњује Административно наређење УНМИК-а 2003/13 за спровођење Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о успостављању специјалног већа Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском повереничком агенцијом | |

| | |
|---|---------|
| Административно наређење бр. 2008/6 од 11. јуна 2008. године, које мења и допуњује Административно наређење УНМИК 2006/17 за спровођење Уредбе УНМИК бр. 2002/13 о оснивању специјалне коморе Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском повереничком агенцијом – Закључак ГУо-756/2012, са издвојеним мишљењем* | 214–215 |
| 2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ | 237 |
| – Статут Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09) – Одлука ГУо-360/2009, са издвојеним мишљењима* | 237 |
| – Покрајинска скупштинска одлука о Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, бр. 15/03 и 18/09) – Одлука ГУо-427/2003. | 399 |
| 3. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ | 408 |
| – Одлука о остваривању права на превоз у јавном саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама („Службени лист општине Прокупље“, бр. 1/09 и 4/09) – Одлука ГУо-1501/2010 | 408 |
| III. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2014. ГОДИНИ | 413 |
| ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА | 415 |
| 1. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ | 417 |
| – Уредба о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 94/11) – Одлука ГУо-870/2012, са издвојеним мишљењима* | 417 |
| – Уредба о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“ број 86/11) – Одлука ГУо-222/2013 | 429 |
| – Уредба 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 („Службени гласник РС“, број 16/12) – Одлука ГУо-225/2013 | 436 |
| – 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 – Закључак ГУо-247/2013, са издвојеним мишљењима* | 442 |
| 2. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ | 527 |
| – Одлука Адвокатске коморе Србије о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број: 789-3/2012 од 18. маја 2012. године – Одлука ГУо-684/2012 | 527 |

| | |
|--|-----|
| IV. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2015. ГОДИНИ | 541 |
| ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА С ОПШТЕПРИХВАЂЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА | 543 |
| 1. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ | 545 |
| – Уредба о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије („Службени гласник РС“, број 90/13) – Одлука ГУо-384/2014. | 545 |
| – Уредба о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 98/11) – Одлука ГУо-224/2013 | 555 |
| – Одлука о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13) и Закључак Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа – Закључак ГУо-180/2013, са издвојеним мишљењима* | 561 |
| 2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ | 574 |
| – Покрајинска скупштинска одлука о полагању пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на језицима националних заједница („Службени лист Аутономне покрајине Војводине“, број 15/13) – Закључак ГУо-199/2013 | 574 |
| V. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА ДОНЕТИ У 2016. ГОДИНИ | 581 |
| ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ АКТА С ОПШТЕПРИХВАЂЕНИМ ПРАВИЛИМА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА | 583 |
| 1. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА | 585 |
| – Правилник о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора („Службени гласник РС“, број 63/06) – Одлука ГУо-194/2013 | 585 |
| – Правилник о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења („Службени гласник РС“, бр. 69/10, 78/11, 31/13 и 37/13) – Одлука ГУо-358/2014 | 600 |
| – Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 22/14) – Одлука ГУо-149/2014, са издвојеним мишљењем* | 604 |

| | |
|--|-----|
| 2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ | 622 |
| – Правилник о условима и начину остваривања права детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 57/13 и 62/14) и Одлука о правима детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 45/13 и 51/14) – Одлука IУо-598/2014 | 622 |
| – Одлука о јавним паркиралиштима („Службени лист општине Сокобања“, број 2/10) – Одлука IУо-546/2014 | 631 |
| – Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15) и Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 20/10) – Одлука IУо-8/2015 | 638 |
| – Одлука о грађевинском земљишту („Службени лист општине Врбас“, број 3/13) – Одлука IУо-254/2013 | 643 |
| ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ СУДИЈА, ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ ФУНКЦИЈЕ | 657 |
| – Одлука о усвајању жалбе Б. Ц. изјављене против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције – Одлука VIIIУ-88/2015 | 659 |

**I. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА
ДОНЕТИ У 2012. ГОДИНИ**

**ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ
И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И
ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ
АКАТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ
МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**

1. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11) – члан 3. став 1, чл. 4, 5. и 6.

Овлашћење министра правде да даје сагласност на избор подносиоца приговора за судију; мерила за избор судија која се примењују у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности; овлашћење Високог савета судства за доношење оспорених Правила за примену Одлуке.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредба члана 3. став 1. Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11), у делу који гласи: „уз сагласност министра правде“, није у сагласности са Уставом.

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 4, 5. и 6. Правила из тачке 1.

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу одредаба Правила из тач. 1. и 2.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба члана 3. став 1. и чл. 4, 5. и 6. Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11).

У првој иницијативи се наводи да се одредбом члана 3. став 1. Правила којом је прописано да се избор подносиоца приговора за судију може извршити само уз сагласност министра правде, ова сагласност уводи као

елиминаторни услов за избор судије, тако да практично министар правде као представник извршне власти даје овлашћење за избор судије, те је стога, по мишљењу иницијатора, наведена одредба Правила у супротности са начелом поделе власти и независности судске власти из члана 4. Устава, као и са чл. 147. и 148. Устава, којима је утврђено да избор судија врши Високи савет судства, односно Народна скупштина, на предлог Високог савета судства. Иницијатор је мишљења да условљавање избора судије давањем сагласности министра правде, дерогира наведено уставно овлашћење Високог савета судства и Народне скупштине да врше избор судија. Како су оспорена Правила донета након почетка изборног поступка и након што је већ извршен избор једног броја судија, то се, према схватању иницијатора, оспореном одредбом члана 3. став 1. Правила, за судије у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства прописује додатни услов за избор, и то подзаконским актом, чиме се ови кандидати доводе у неравноправан положај, што је у супротности са начелима једнакости пред Уставом и законом, правне сигурности и забране повратног дејства подзаконских општих аката, из члана 21, члана 36. став 1. и члана 197. Устава. Иницијатор даље наводи да се одредбама чл. 4, 5. и 6. Правила накнадно прописују другачија мерила за избор судија о чијем избору се одлучује у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства, у односу на судије које су већ изабране у истом поступку, односно по истом конкурсу. Иницијатор је мишљења да се новодонетим мерилима постављају нови и тежи услови за избор судија у поступку преиспитивања, у односу на мерила утврђена Одлуком на основу које је већ извршен избор судија, па се стога ови кандидати доводе у неравноправан положај, што је супротно са начелима једнакости пред Уставом и законом, правне сигурности и забране повратног дејства подзаконских општих аката, из члана 21, члана 36. став 1. и члана 197. Устава. Иницијатор, такође, сматра да су оспорене одредбе чл. 4, 5. и 6. Правила у супротности са Законом о судијама и Законом о Високом савету судства и потврђеним међународним уговорима, имајући у виду да постоји очигледна несагласност ових одредаба Правила са Уставом и са општеприхваћеним правилима међународног права. У иницијативи се даље наводи да Високи савет судства није био овлашћен за доношење оспорених Правила, јер како је, према наводима иницијатора, свим државним органима, осим Владе, за доношење подзаконског прописа неопходно изричито овлашћење у закону или акту Владе за доношење одређеног прописа, то је поступак доношења Правила у супротности са начелом владавине права и уставности и законитости из чл. 3. и 194. Устава.

У другој иницијативи се наводи да одредба члана 4. став 2. алинеја 2. Правила, којом је предвиђено да се на основу увида у списе кривичног предмета и разматрањем разлога за оптужење може утврдити да подносилац приговора не испуњава критеријум достојности, није у складу са начелом презумпције невиности, која је зајемчена чланом 34. став 3. Устава, јер иста омогућава Високом савету судства, као својеврсном суду у поступку преиспитивања одлука у односу на неизабране судије, да прејудицира кривицу

и утиче на исход поступка у самом кривичном предмету. Иницијатор, такође, сматра да се овом одредбом Правила нарушава и Уставом зајемчена заштита података о личности из члана 42. Устава, јер прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности може бити само предмет законске регулативе, а не и подзаконског акта, какав су оспорена Правила. У иницијативи се даље наводи да одредба члана 4. став 2. алинеја 2. Правила није у сагласности ни са одредбама члана 504в Законика о кривичном поступку, јер је на начин који је предвиђен овом оспореном одредбом Правилника, по мишљењу иницијатора, омогућено члановима Високог савета судства да читају податке који представљају службену тајну у смислу наведеног члана 504в Законика, још од формирања кривичног предмета, односно пре правноснажности решења да се истрага спроведе, и то без одобрења истражног судије и јавног тужиоца. Полазећи од наведеног, иницијатор сматра да се на предвиђени начин омогућава да Високи савет судства цени достојност неког неизабраног судије разматрајући разлоге за његово оптужење, чиме се Високи савет судства ставља у улогу јавног тужиоца. Наведена одредба Правила, према наводима иницијатора, није у сагласности ни са одредбама члана 8. став 1. тач. 1) и 2) Закона о заштити података о личности, с обзиром на то да би се на основу оспорене одредбе Правила вршило прикупљање и обрада података без законског овлашћења, односно у сврху различиту од оне за коју је одређена – у кривичном поступку, сходно одредбама Законика о кривичном поступку.

Иницијатори на крају предлажу да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Правила.

У одговору Високог савета судства на поднете иницијативе се наводи да је одредба члана 3. став 1. Правила у сагласности са одредбама чл. 10. и 100. Закона о судијама и чл. 83. и 95. Закона о уређењу судова. Наиме, сагласност министра правде се односи на избор подносиоца приговора на сталну судијску функцију у судовима где нема упражњених судијских места према Одлуци Високог савета судства о броју судија у судовима („Службени гласник РС“, бр. 43/09, 91/09 и 35/10) и потребна је како би се обезбедила додатна новчана средства у оквиру буџетских средстава Републике Србије за исплату плата судијама. Како се поступак општег избора судија у Републици Србији не може сматрати окончаним, јер је предвиђен поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства, то је Правилима и предвиђено да наведена Одлука о броју судија у судовима не може представљати ограничавајући фактор у поступку по приговору судија којима је престала судијска дужност. Полазећи од наведеног, у одговору се наводи да је оспорена одредба члана 3. став 1. Правила у сагласности са чл. 3, 4, 21, 147, 148, 194. и 197. Устава. Поводом оспоравања чл. 4. до 6. Правила, који се односе на критеријуме достојности, стручности и оспособљености, у одговору се истиче да се наведеним одредбама Правила прецизирају одредбе чл. 13. и 14. Одлуке о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова и да не представљају

увођење нових мерила у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности. Високи савет судства, такође, истиче да подносилац иницијативе није образложио у чему се огледа различитост мерила из Правила у односу на мерила прописана наведеном Одлуком. У одговору се даље наводи да покретање поступка пред Уставним судом за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором дела одредбе члана 5. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о судијама, који представља један од правних основа за доношење оспорених Правила, не може бити од утицаја за оцену уставности и законитости чл. 4. до 6. Правила, јер Уставни суд још није донео одлуку у овом уставносудском предмету. Доносилац оспорених Правила на крају истиче да су нетачни наводи подносиоца иницијативе да је поступак доношења Правила у супротности са начелом владавине права и уставности и законитости из чл. 3. и 194. Устава, јер Високи савет судства има овлашћење да донесе оспорени акт, на основу члана 5. Закона о изменама и допунама Закона о судијама и члана 13. Закона о Високом савету судства.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорена Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности је донео Високи савет судства, на седници одржаној 23. маја 2011. године. Правила су објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 35 од 24. маја 2011. године, а ступила су на снагу 25. маја 2011. године. Овим правилима утврђују се основна правила и претпоставке у поступку по приговору судија којима је престала судијска дужност, прецизирају се критеријуми и мерила, уређују се организација и рад комисије и прописује поступак по приговору на одлуку Високог савета судства о престанку судијске дужности судија из члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09) (члан 1). Оспореним одредбама Правила прописано је: да одлука Савета о броју судија у судовима („Службени гласник РС“, 43/09, 91/09 и 35/10) не може представљати ограничење Савета да изабере подносиоца приговора за судију, уз сагласност министра правде (члан 3. став 1); да је подносилац приговора недостојан ако је – правноснажно осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске дужности, ако је, пре 16. децембра 2009. године, у поступку пред Великим персоналним већем Врховног суда Србије подносиоцу приговора утврђено да је учествовао у радњама или службама које нису у складу са вршењем судијске дужности, а ове активности озбиљно угрожавају непристрасност и независност судије и ако би поступање и понашање подносиоца приговора оправдавало покретање дисциплинског поступка и изрицање озбиљне санкције, да подносилац приговора не испуњава критеријум достојности утврђује се на основу – одлуке Великог персоналног већа, увидом у списе кривичног предмета и разматрањем разлога за оптужење или званичних докумената прибављених од суда из којег подносилац приговора потиче, непосредно

вишег суда, другог суда или јавног тужилаштва, Надзорног одбора Врховног суда Србије и Министарства правде, да притужба може да се узме у обзир само уколико су утврђене чињенице и уколико је судија обавештен о томе (члан 4); да подносилац приговора испуњава критеријум стручности уколико је у 2006, 2007. и 2008. години имао мањи проценат укинутих одлука (број укинутих одлука у односу на број разматраних одлука за цео посматрани период), од просека одељења суда у коме је вршио судијску дужност, и минимума успешности вршења судијске дужности која је прописана Мерилима за оцену минимума успешности, која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чл. 21 до 28. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 80/05), да ће се у судовима у којима нису формирана одељења, а судија је поступао у више материја, узети просек на нивоу суда (члан 5); да подносилац приговора испуњава критеријум оспособљености уколико је у 2006, 2007. и 2008. године испунио оријентациону норму која је прописана Мерилима за оцену минимума успешности или просек одељења суда, и, уколико у истом периоду није имао груба негативна одступања / кршења у односу на најмање један од следећих мерила – број одлука израђених по истеку 30 дана након пресуђења у односу на просек одељења суда у којем је радио, однос нерешених старих предмета (за шта је судија одговоран) у односу на укупан број предмета у раду, у поређењу са просеком одељења суда и имајући у виду прилив предмета, да ће Савет узети у обзир ефективно време које је подносилац приговора провео на раду у посматраном периоду, да се подносиоцу приговора који је поступао у више материја истовремено током године, резултати рада приказују као збир процената испуњености норме за сваку од материја у којој је поступао, да ће се у судовима у којима нису формирана одељења, а подносилац приговора је поступао у више материја, узети просек на нивоу суда (члан 6). Поред оспорених одредаба Правила, према мишљењу Уставног суда, од значаја за овај уставносудски предмет је и одредба члана 3. став 2. Правила, којом су одређена основна општеобвезујућа правила за спровођење поступка преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности. Та правила су следећа: да се задржава претпоставка да подносилац приговора испуњава критеријуме достојности, стручности и оспособљености из члана 13. став 1. Одлуке о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова („Службени гласник РС“, број 49/09); да се не могу користити мерила која нису прописана Одлуком о критеријумима и мерилима; да се подносиоцу приговора обезбеђује да се обрати Савету, јавност и непосредност у поступку, право на образложену одлуку и жалбу Уставном суду; да Савет утврђује чињенице да подносилац приговора не испуњава неки од критеријума; да ће Савет разматрати резултате рада подносиоца приговора на основу статистичких података које је за њега према Упутству попунио суд – образац Т2, за 2006, 2007. и 2008. годину; да ће се за подносиоце приговора који у посматраном периоду нису вршили судијску дужност дуже од годину дана разматрати резултати рада у последње три године вршења судијске дужности, у складу

са прописима који су важили у време вршења судијске дужности, или прописима касније донетим, уколико су они повољнији за њега; да Савет може, на предлог комисије, усвојити приговор иако рочиште за разговор са подносиоцем приговора није одржано; да ће Савет на својој интернет страници поставити резултате рада свих судија за 2006, 2007. и 2008. годину.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, да је судска власт независна (члан 4. ст. 2. до 4); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (члан 21. ст. 1. и 2); да се свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда (члан 34. став 3); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (члан 36. став 1); да је зајемчена заштита података о личности, да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом, да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (члан 42. ст. 1. до 3); да Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију, да Високи савет судства, у складу са законом, бира судије за трајно обављање судијске функције, у истом или другом суду (члан 147. ст. 1. и 3); да одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства, да против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду, да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе, да се поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују законом (члан 148. ст. 2. и 3); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1).

Чланом 5. Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10) прописано је: да ће стални састав Високог савета судства преиспитати одлуке првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности судија из члана 101. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – одлука УС и 104/09), у складу са критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности, које ће донети стални састав Високог савета судства (став 1); да се поступци по жалбама, односно по уставним жалбама које су судије из става 1. овог члана поднеле Уставном суду, окончавају ступањем на снагу овог закона и предмети се уступају Високом савету судства (став 2); да ће се жалбе, односно уставне жалбе из става 2. овог члана сматрати приговором

на одлуку Високог савета судства (став 3); да судије из става 1. овог члана које нису поднеле жалбу, односно уставну жалбу Уставном суду, могу изјавити приговор на одлуку из става 1. овог члана у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, да о овом приговору одлучује стални састав Високог савета судства (став 4); да у поступку по приговору из ст. 3. и 4. овог члана, судија из става 1. овог члана има право да се упозна са предметом, пратећом документацијом и током поступка, као и да усмено пред сталним саставом Високог савета судства изложи своје наводе, да одлука сталног састава Високог савета судства донета по приговору мора бити објасњена, у складу са чланом 17. став 2. Закона о Високом савету судства (став 5); да против одлуке сталног састава Високог савета судства донете по приговору из ст. 3. и 4. овог члана, којом се потврђује одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности, судија из става 1. овог члана може изјавити жалбу Уставном суду, у року од 30 дана од дана достављања одлуке (став 6).

Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09, 104/09 и 101/10) прописано је: да број судија и судија поротника за сваки суд одређује Високи савет судства, да Високи савет судства преиспитује потребан број судија и судија поротника у сваком суду на пет година, да по сопственој иницијативи или на предлог председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда и министра надлежног за правосуђе, а на основу годишњег прилива предмета, Високи савет судства може преиспитати потребан број судија и судија поротника и пре истека рока од пет година (члан 10. ст. 2, 4. и 5); да одлуку о броју судија и судија поротника доноси Високи савет судства, у складу са овим законом, у року од 30 дана од дана избора првог састава Високог савета судства, уз претходно прибављену сагласност министра надлежног за правосуђе (члан 100. став 1).

Чланом 83. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – други закон и 78/11 – други закон) прописано је да Високи савет судства предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за текуће расходе, уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за правосуђе и врши расподелу ових средстава на судове.

Чланом 9. Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије („Службени гласник РС“, број 78/11) прописано је, поред осталог, да надлежности Високог савета судства прописане чл. 83. и 84. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10 и 31/11 – други закон), до 31. децембра 2011. године врши министарство надлежно за послове правосуђа.

Одредбама члана 504в Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08, 20/09, 72/09 и 76/10) прописано је да подаци о преткривичном и истражном поступку за кривична дела из члана 504а овог законика представљају службену тајну, да осим службених лица те податке не могу одавати ни други учесници поступка којима они постану доступни, да је службено лице пред којим се води поступак дужно да учесника

поступка обавести о дужности чувања тајне, да се подаци о преткривичном и истражном поступку који се односе на кривична дела из члана 504а овог законика могу објавити само на основу писменог одобрења надлежног јавног тужиоца, односно истражног судије.

Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09) прописано је: да обрада није дозвољена ако физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења, или ако се врши у сврху различиту од оне за коју је одређена, без обзира да ли се врши на основу пристанка лица или законског овлашћења за обраду без пристанка (члан 8. тач. 1) и 2)); да је обрада без пристанка дозвољена да би се остварили или заштитили животни важни интереси лица или другог лица, а посебно живот, здравље и физички интегритет, затим у сврху извршења обавеза одређених законом, актом донетим у складу са законом или уговором закљученим између лица и руковооца и ради припреме закључења уговора, као и у другим случајевима одређеним овим законом или другим прописом донетим у складу са овим законом, ради остварења претежног оправданог интереса лица, руковооца или корисника (члан 12); да орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из своје надлежности одређених законом или другим прописом у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог јавног интереса, а у другим случајевима на основу писменог пристанка лица (члан 13).

Из наведеног следи да је Законом о изменама и допунама Закона о судијама из децембра 2010. године у поступак општег избора судија у Републици Србији уведена једна нова фаза поступка – преиспитивање одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности. На тај начин је у овај поступак уведено и једно ново правно средство – приговор, којим је омогућено неизабраним судијама да се најпре обрате сталном саставу Високог савета судства, па тек, уколико и у том поступку не буду задовољни одлуком Високог савета судства, поднесу жалбу Уставном суду, због престанка судијске функције. Како је, на тај начин, у поступак општег избора судија уведена једна нова фаза, која није постојала до ступања на снагу наведених измена и допуна Закона о судијама, било је неопходно регулисати правила по којима ће се поступак преиспитивања одлука неизабраних судија спроводити пред Високим саветом судства. Сагласно наведеном, Високи савет судства је, на основу члана 5. Закона о изменама и допунама Закона о судијама, чијим ставом 1. је предвиђено овлашћење за доношење посебног акта, и на основу члана 13. алинеја 28. Закона о Високом савету судства, којим је прописано да Високи савет судства доноси акте предвиђене законом, донео оспорена Правила којима је уредио поступак за преиспитивање одлука првог састава Високог савета судства и правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности (у даљем тексту: Одлука о критеријумима

и мерилима), коју је овај орган донео 2009. године, ради спровођења општег изборног поступка судија. При томе, Уставни суд указује да доношење Решења ИУз-1634/2010 од 10. марта 2011. године, којим је овај суд покренуо поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима, поред осталог и члана 5. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о судијама, у делу који гласи: „које ће донети стални састав Високог савета судства“, не може бити од важности за оспоравање правног основа за доношење оспорених Правила, јер се не ради о коначној одлуци Уставног суда, већ само о отварању спорних уставноправних питања у поступку нормативне контроле. У прилог наведеном иде и чињеница да је Уставни суд Решењем ИУз-1634/2010 од 22. децембра 2011. године обуставио поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором наведене одредбе Закона. Полазећи од свега наведеног, Уставни суд констатује да је Високи савет судства имао законско овлашћење за доношење оспорених Правила.

Оспореном одредбом члана 3. став 1. Правила прописано је да Одлука Савета о броју судија у судовима („Службени гласник РС“, бр. 43/09, 91/09 и 35/10) не може представљати ограничење Савету да изабере подносиоца приговора за судију, уз сагласност министра правде. Из наведеног следи да је сагласност министра правде неопходна уколико Високи савет судства, одлучујући о приговору неизабраног судије, донесе одлуку о избору судије у суд у коме је већ попуњен број судија који је утврђен на основу Одлуке о броју судија у судовима. Поводом наведеног решења из члана 3. став 1. Правила, Уставни суд најпре указује да Одлука о броју судија у судовима заиста не може бити лимитирајући фактор за доношење одлука Високог савета судства по приговору неизабраног судије, јер су разлози због којих неки кандидат за судију не може бити изабран на ову функцију само они који се односе на утврђивање његове стручности, оспособљености и достојности и та одлука не може да буде условљена већ утврђеним бројем судија у суду за који је кандидат изабран. Ово посебно и због тога што је Одлука о броју судија у судовима акт који такође доноси Високи савет судства и што је у току општег изборног поступка тај акт већ два пута мењан (у новембру 2009. године и мају 2010. године), када је извршена измена броја судија у појединим судовима.

Међутим, оно што је, према оцени Уставног суда, спорно код наведене одредбе члана 3. став 1. Правила, односи се на давање сагласности министра правде приликом оваквог избора судије по приговору, јер из ове оспорене одредбе произлази да уколико нема сагласности министра правде, Одлука о броју судија у судовима може бити ограничење за Високи савет судства да изабере подносиоца приговора за судију. Приликом оцене уставности наведене одредбе Правила, Уставни суд је најпре пошао од одредаба Устава, којима је утврђена надлежност органа за избор судија. Тако, сагласно одредбама члана 147. Устава, одређена су само два органа која могу вршити избор судија: Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, када се бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију и Високи

савет судства, када одлучује о избору судија који су на сталној судијској функцији у други или виши суд. Сагласно наведеном, у првом општем избору судија у Републици Србији, први састав Високог савета судства је извршио избор судија на сталну судијску функцију и предложио Народној скупштини кандидате за избор судија, који се први пут бирају на судијску функцију, о чијем избору је одлуку донела Народна скупштина. Из наведених одредаба Устава и поступка по коме је спроведен први избор судија, очигледно произлази да се избор судија врши без икакве претходне, или накнадне сагласности било ког органа извршне власти, односно у конкретном случају министра правде. Наиме, министар правде је по својој функцији предодређен да буде члан Високог савета судства, који врши избор судија, тако да се његов утицај на избор неког кандидата за судију огледа само у једном гласу приликом доношења одлуке о избору, и ни на који други начин. Овакво увођење сагласности министра правде приликом избора подносиоца приговора од стране Високог савета судства, представља, према оцени Уставног суда, кршење начела поделе власти и независности судске власти из члана 4. Устава, као и одредаба Устава којима је утврђен избор судија из члана 147. Устава. Поред наведеног, Уставни суд сматра да се наведеном одредбом Правила нарушава и начело забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се давањем сагласности министра правде на избор судије по приговору, који није био предвиђен за остале учеснике у поступку општег избора, ова лица стављају у неповољнији положај у односу на та лица, чији избор је извршен без мешања министра правде, тј. давања сагласности на њихов избор.

Поред наведеног, Уставни суд указује да се оспореном одредбом члана 3. став 1. Правила, на недозвољен начин, прописује начин извршења Одлуке о броју судија у судовима, коју је донео Високи савет судства. Наиме, наведену Одлуку је на основу члана 100. став 1. и члана 10. став 3. Закона о судијама донео Високи савет судства, уз претходну сагласност министра правде, 1. јуна 2009. године и њоме је утврђен број судија у судовима у Републици Србији. Ова одлука је већ два пута мењана и извршена измена броја судија у појединим судовима, као што је већ наведено. Међутим, оспореним чланом 3. став 1. Правила се прописује да један важећи акт, који је на законом прописан начин донео Високи савет судства, неће важити, уколико сагласност на избор судије по приговору да министар правде, што значи да министар правде својим дискреционим правом може да дерогира примену једног општег акта, који је донео Високи савет судства, у коме је он учествовао само давањем претходне сагласности.

Приликом оцене уставности члана 3. став 1. Правила, Уставни суд је имао у виду и наводе доносиоца акта којима се увођење сагласности министра правде на избор судија по приговору, оправдава потребом да се обезбеде додатна новчана средства у оквиру буџетских средстава Републике Србије за исплату плата судијама и да је исто у сагласности са одредбама члана 100. и члана 10. ст. 2. и 5. Закона о судијама, као и чл. 83. и 95. Закона о уређењу судова. Међутим, поводом ових навода доносиоца оспорених

Правила, Уставни суд указује да, без обзира што се сагласност министра правде не односи на персонални избор појединог лица за судију, већ само на обезбеђивање средстава за плату појединог судије у буџету Републике Србије, сагласност министра правде представља задирање у избор судије, пошто сагласност представља конститутивни елемент изборног поступка судије по приговору. Уставни суд такође указује да је до 31. децембра 2011. године важила одредба према којој је послове из члана 83. Закона о судијама (предлагање обима и структуре буџетских средстава неопходних за текуће расходе и вршење расподеле ових средстава на судове) у име Високог савета судства вршило министарство надлежно за послове правде, како је било предвиђено одредбом члана 9. Закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2011. годину, а да од 1. јануара 2012. године те послове врши Високи савет судства, на начин предвиђен чланом 83. Закона, јер је на основу члана 10. Закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2011. годину престала да важи одредба члана 95. Закона о уређењу судова.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 3. став 1. Правила, у делу који гласи: „уз сагласност министра правде“, није у сагласности са Уставом, одлучујући о спорном уставноправном питању без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), јер је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружали су поуздан основ за одлучивање, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Поводом оспоравања одредаба чл. 4. до 6. Правила, у односу на које је иницијатор навео да се мерила за избор судија која су предвиђена овим оспореним одредбама Правила разликују од мерила која су установљена Одлуком о критеријумима и мерилима из 2009. године, и да се уводе нови и тежи услови за избор судија по приговору, не специфирајући у чему се те разлике огледају, Уставни суд, најпре подсећа на разлоге доношења Закона о изменама и допунама Закона о судијама из 2010. године. Наиме, наведени закон је првенствено био донет ради исправљања грубих погрешака првог састава Високог савета судства у поступку општег избора судија, на које је Уставни суд већ указивао у својим одлукама. Уставни суд даље указује на став који је овај суд заузео у Решењу УЗ-1634/2010 од 22. децембра 2011. године, када је обуставио поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором појединих одредаба Закона о изменама и допунама Закона о судијама, па тако и одредбе члана 5. став 1. овог закона, у делу који гласи: „које ће донети стални састав Високог савета судства“. У овом решењу наводи се да је Уставни суд сагледавањем оспорених уставноправних питања на основу којих се оспорава члан 5. став 1. Закона *in fine* нашао да се у конкретном случају наведена одредба оспореног Закона мора тумачити не само граматички, већ и циљно. Наиме, према схватању Уставног суда, речи: „у складу са критеријумима и мерилима које ће донети стални састав Високог савета судства“, могу имати само значење овлашћења и обавезе Високог савета судства да већ прописане постојеће критеријуме

ближе разради у циљу целовитијег и објективнијег сагледавања стручности, оспособљености и достојности судија чији се избор преиспитује, јер би се на тај начин отклониле све нејасноће поводом примене ових критеријума, на које су у својим жалбама поднетим Уставном суду указивале и неизабране судије.

С тим у вези, Уставни суд подсећа да и Европски суд за људска права инсистира на квалитету законских одредаба, а то значи на њиховој приступачности, јасноћи и предвидљивости у последицама. Законска одредба мора са довољно прецизности да пружи грађанину могућност да прилагоди своје понашање и да, према околностима конкретнег случаја, у разумном степену предвиди последице које ће проizaћи из одређеног акта. При томе није неопходно да законске одредбе буду предвидиве са потпуном извесношћу, чије тумачење и примена зависе од праксе (Одлука Европског суда за људска права у предмету *Sunday Times* против Уједињеног краљевства, од 26. априла 1979. године, број апликације 6538/74 Series A, No. 30).

Из наведених ставова Уставног суда произлази да се оспореним Правилима не могу мењати критеријуми и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности судије чији се избор врши, а који су предвиђени Одлуком из 2009. године, имајући у виду да се у току поступка општег избора судија који није окончан не могу мењати наведени елементи поступка од којих зависи избор појединог судије. Међутим, имајући у виду ставове Европског суда за људска права о потреби јасноће законске норме (што значи и спроведене норме), било је неопходно појаснити поједина мерила, учинити их мерљивим, мање уопштеним и на тај начин, кроз њихово прецизирање, омогућити неизабраним судијама, као учесницима у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства по приговору да прилагоде своје понашање и да према околностима конкретнег случаја, у разумном степену предвиде последице које ће проizaћи из одређеног акта. Једна од најчешће понављаних примедби које су судије износиле у својим жалбама поднетим Уставном суду, односила се баш на непрецизност мерила која су утврђена Одлуком из 2009. године и која су због те непрецизности остављала широки простор првом саставу Високог савета судства да тумачењем појединих непрецизних израза коришћених у овој одлуци одређују минималне и максималне вредности појединих мерила, за које судије у поступку нису могле унапред знати.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је констатовао да је Високи савет судства донео оспорена Правила, у којима је, поред осталог, предвидео како ће се Одлука из 2009. године примењивати у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности. При томе, Уставни суд истиче да је циљ преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности, преиспитивање тих одлука у пуном обиму, а не у мери у којој би то значило накнадно потврђивање донетих одлука. Као једно од основних правила које се примењује у току поступка преиспитивања одлука по приговору неизабраног судије предвиђено је правило да се у току овог поступка не могу користити мерила

која нису прописана Одлуком о критеријумима и мерилима из 2009. године, чиме је уведена општа забрана увођења било каквог новог мерила које није било предвиђено и 2009. године када је отпочео поступак општег избора судија у Републици Србији.

Одредбама члана 13. ст. 3. и 4. Одлуке о критеријумима и мерилима из 2009. године прописано је када се сматра да кандидат за избор судије није испољио довољан ниво стручности, односно оспособљености, док су одредбом члана 14. став 1. ове одлуке одређени разлози за сумњу у стручност и оспособљеност кандидата, који нису квантифицирани, већ само побројани. Најконкретнија одредба која се односила на мерила у овој одлуци је свакако одредба члана 15. став 8. Одлуке, којом је прописано да се стручност и оспособљеност за вршење судијске функције утврђује на основу Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се примењивати до дана примене одредаба чл. 21. до 28. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 80/05) (у даљем тексту: Мерила за оцену успешности), што значи позивањем на други правни акт. Из наведеног следи да је Одлуком из 2009. године одређено шта су мерила за одређивање стручности и оспособљености кандидата, да нису одређене вредности утврђених мерила, односно да су вредности појединих мерила одређене коришћењем непрецизних израза због којих се не може унапред знати које су то граничне вредности које неко лице чине стручним и оспособљеним или не (изрази попут оних као што су: „довољан ниво“, „знатно изнад просека“, „очигледном пропусту“ и сл.). Уставни суд напомиње да прецизирање појединих мерила свакако значи извесно језичко одступање од прописаног, али се овде може оспоравати само да ли се „језичко дотеривање и прецизирање“ општих појмова може и од када сматрати супстанцијалном променом значења и домашаја појединих мерила. Уставни суд упозорава да ће се промена појединих мерила утврдити тек њиховом применом у конкретном случају, када такође може бити предмет уставног утврђивања. Зато је Високи савет судства обавезан да у сваком конкретном случају и без дискриминације, посебно када се ради о примени прописаних мерила и за неизабране судије, одржи принцип њихове непроменљивости, односно да у случају сумње примени интерпретацију која иде у корист жалиоца.

Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да је одредбама чл. 4. до 6. Правила Високи савет судства извршио конкретизацију мерила предвиђених у Одлуци из 2009. године, тако што је за испуњеност критеријума стручности квантифицирао већ постојеће мерило – број укинутих одлука по правном леку у односу на просек одељења суда у коме је подносилац приговора вршио судијску функцију и у односу на минимум успешности вршења судијске дужности која је прописана у Мерилима, док су за испуњеност критеријума оспособљености квантифицирана мерила: оријентациона норма, време израде одлука и начин поступања са старим предметима (однос нерешених старих предмета у односу на укупан број предмета у раду). Према томе, доносилац оспореног акта је на овај начин утврдио нормирање које је у првом реду у корист подносиоца жалбе, тј. неизабраног судије.

Међутим, Уставни суд истиче да свака конкретизација мора имати своје границе, тако да би за Уставни суд било неприхватљиво да се под плаштом конкретизације креира нова норма, критеријум или мерило. Уставни суд не налази да је то у овом случају учињено, али не искључује могућност да се тумачењем и применом конкретизујуће норме суштински створе нова правила.

Из наведеног следи да су оспореним одредбама Правила извршене квантификације мерила која су била већ одређена Одлуком из 2009. године, тако да, према оцени Уставног суда, одредбама чл. 4. до 6. Правила нису одређена нова, па самим тим ни неповољнија мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за избор судија, од оних која су одређена Одлуком из 2009. године и на основу којих је већ спровођен избор судија у општем изборном поступку.

Поводом оспоравања одредбе члана 4. став 2. алинеја 2. Правила, којом је предвиђено да увид у списе кривичног предмета и разматрање разлога за оптужење представљају један од основа за утврђивање да подносилац приговора не испуњава критеријум достојности, Уставни суд указује да је одредбом члана 14. став 4. Одлуке о критеријумима и мерилима из 2009. године прописано да Високи савет судства утврђује у сваком конкретном случају достојност кандидата против кога се води кривични поступак. Сагласно наведеној одредби Одлуке, у Правилима је само предвиђено на који начин Високи савет судства може доћи до поузданих података неопходних приликом утврђивања чињенице да ли кандидат за судију испуњава критеријум достојности за обављање судијске дужности или не, иако се против њега води кривични поступак. Наиме, сама чињеница да се против неког кандидата за судију води кривични поступак није дисквалификаторна за његово учешће у изборном поступку, јер Високи савет судства у сваком конкретном случају утврђује достојност таквог кандидата, према елементима који су од значаја за утврђивање достојности, а који се разликују од разлога за покретање и вођење кривичног поступка. Како је ова одредба Правила оспорена у односу на члан 34. став 3. Устава, којим је утврђена претпоставка невиности, као један од принципа којим се обезбеђује начело правне сигурности у казненом праву, Уставни суд сматра да се увидом у списе кривичног предмета и разматрањем разлога за оптужење ради утврђивања испуњености критеријума достојности неизабраног судије, не крши претпоставка невиности, јер се ради о одвојеним поступцима који се одвијају независно један од другог, да се на описани начин врши само увид у податке који могу бити од важности за доношење одлуке Високог савета судства у сваком конкретном случају и да су разлози на којима се заснива одлука Високог савета судства везани само за утврђивање да ли је неки кандидат за судију достојан да обавља судијску дужност или не, а не да ли је кривично одговоран за неко почињено дело.

Поводом навода иницијатора да се оспореном одредбом члана 4. став 2. алинеја 2. Правила крши Уставом зајемчено право на заштиту података о

личности, Уставни суд сматра да је предвиђено овлашћење Високог савета судства да може да изврши увид у кривичне списе приликом утврђивања да ли неизабрани судија против кога се води кривични поступак испуњава критеријум достојности за избор судије или не, засновано на Закону о заштити података о личности, односно да је у сагласности са одредбама члана 12. став 1. тачка 2) и члана 13. овог закона. Наиме, одредбом члана 12. став 1. тачка 2) Закона прописано да је обрада без пристанка дозвољена у сврху извршења обавеза одређених законом, актом донетим у складу са законом или уговором закљученим између лица и руковођаца, као и ради припреме закључења уговора, а обавеза Високог савета судства да у сваком конкретном случају утврђује достојност кандидата против кога се води поступак одређена је чланом 14. став 4. Одлуке о критеријумима и мерилима, док је оспореним Правилима само одређен начин извршења те обавезе. Чланом 13. Закона прописано је да орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из надлежности тог органа одређених законом или другим прописом у циљу остваривања заштите јавног интереса, па сагласно наведеном, Уставни суд сматра да Високи савет судства, у оквиру своје надлежности да врши избор судија, наведеним овлашћењем штити јавни интерес да се за судију, као вршиоца јавне функције, изабере лице достојно те функције, које ће својим моралним особинама и понашањем штитити углед суда.

На основу свега наведеног, Уставни суд је стао на становиште да су оспореним одредбама чл. 4. до 6. Правила, у складу са Уставом, законом и Одлуком о критеријумима и мерилима из 2009. године, уређена мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности неизабраних судија, као и овлашћења Високог савета судства у спровођењу поступка преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности.

Како Уставни суд сматра да поднетим иницијативама нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену уставности одредаба чл. 4. до 6. Правила, то Суд, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, налази да су иницијативе, у том делу, неприхватљиве, како је одлучено у тачки 2. изреке.

Имајући у виду да је донео коначну одлуку, захтеве за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорених одредаба члана 3. став 1. и чл. 4. до 6. Правила Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, како је одлучено у тачки 3. изреке.

Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Одлуку као у изреци.

** Поводом Одлуке УО-185/2011 од 5. априла 2012. године судија Уставног суда др Оливера Вучић издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 56/12, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ У ПРЕМЕТУ УО-185/2011

Прихватајући став 1. Одлуке, којом се утврђује да одредба члана 3. став 1. Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11), у делу који гласи: „уз сагласност министра правде“, није у сагласности са Уставом, слободна сам да у овом издвојеном мишљењу изразим своје противљење у односу на преостале две тачке изреке, као и део образложења који је за њих везан. Сматрајући да је Уставни суд, одбацујући поднете иницијативе, начинио грубу грешку, чијим је настанком онемогућио мериторну расправу Суда о спорним правним питањима на које су указали подносиоци иницијатива, а тиме, можда, и доношење одлуке којом би оспорене одредбе поменутих Правила биле оцењене као неуставне и незаконите, указаћу на различито виђење навода иницијатора и самих оспорених одредби и покушати да дам аргументе који би подржали такво стајалиште.

Најпре ћу поћи од самог одговора Високог савета судства у коме се изричито истиче да „се поступак општег избора судија у Републици Србији не може сматрати окончаним, јер је предвиђен поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства“, из чега произлазе неки неспорни закључци. Први од таквих је да један, додуше давно започети, поступак општег избора или реизбора судија у Републици Србији још увек траје. Други, да се, сагласно тој чињеници, тај поступак, без обзира на своје неуобичајено дуго трајање и фазе кроз које се спроводи, мора водити по унапред прецизно утврђеним и свим учесницима у поступку познатим правилима, све до свог потпуног окончања. И трећи, да се та правила нити могу нити смеју мењати до потпуног окончања поступка избора свих учесника, ма како се он по поједине међу њима завршио – избором или неизбором. Наравно, та се правила не могу мењати било у циљу олакшавања, било отежавања, њима предвиђених услова. Такође, она се не могу ни, у било ком смислу, дограђивати, „побољшавати“, што значи да се не могу ни „прецизирати“, како се то каже у истом одговору Високог савета судства. Ово из простог разлога што би предузимањем таквих радњи, учесници општег избора били различито третирани од оних који су изабрани у првој фази изборне процедуре коју је обављао први састав Високог савета судства. Тај различит третман довео би до наступања последица, које би неумитно значиле дискриминацију, било по првобитно изабране, односно неизабране судије, било по оне које

ће накнадним поступањем, по приговору, бити изабране или остати и даље неизабране. Ову тврдњу није тешко доказати и тим пре што начин на који је о овој ствари судио Уставни суд буди вишеструку запитаност.

Остављајући овом приликом по страни, по моме суду, неодбрањиво неуставну измену Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08, 58/09, 104/09 и 101/10), односно донети Закон о изменама и допунама Закона о судијама из децембра 2010. године („Службени гласник РС“, број 101/10), којим је уведена нова фаза поступка – преиспитивање одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности, када је у овај поступак уведено једно ново правно средство – приговор, о чему је свој став изрекао Уставни суд у решењу ЈУз-1634/2010 од 10. марта 2011. године („Сл. гласник РС“, број 26/11), као и ја своје издвојено судијско мишљење објављено у „Службеном гласнику РС“, број 26/11), задржаћу се само на кључним тачкама оспоравања одредаба Правила, које су везане за нововедена мерила за избор судија. Полазећи од констатације да је наведени Закон о изменама и допунама Закона о судијама „првенствено био донет ради исправљања грубих погрешака првог састава Високог савета судства у поступку општег избора судија“, Уставни суд недвосмислено закључује и потврђује као неупитно да су такве „грубе погрешке“ (по)чињене, да је њихово постојање неспорно утврђено и да је, логично се намеће закључак, због њихове масовности – значи не спорадичног и занемарљиво малог броја појављивања, приступљено доношењу закона, као акта којим би се уредило њихово отклањање. Овакво полазиште Уставног суда, није ништа друго до најкомпетентније сведочанство о начину рада првог састава Високог савета судства и квалитета резултата који је у томе раду постигнут, што чини одлику рада овог органа у целини, а никако само оног његовог дела који се односи на неизабране судије. Другим речима, констатујући да је први састав Високог савета судства починио грубе погрешке приликом избора судија, Уставни суд није раздвојио, нити је то могао учинити, из простог разлога што логика то не дозвољава, поступање овог органа у доношењу одлука којима је поједине судије изабрао, у односу на онај део свога деловања који чини поступање које је резултирало одлукама о избору. Уосталом, Уставни суд и констатује да су грубе грешке начињене приликом избора судија, а не избором појединих судија, чиме отвара пут закључку да је изборни поступак у целини био добрано правно мањкав. Тако је Уставни суд у суштини, можда и не желећи да то учини, оценио рад првог састава Високог савета судства у целини. Тај рад није био „само“ недовољно ваљан, него се одликовао масовним чињењем грубих погрешака, које су својим интензитетом (на шта указује не случајно одабрани израз којим се дефинише њихово својство – „грубе“), али и својом бројношћу (што доказује доношење закона који је требало да омогући њихово исправљање), учиниле легитимним закључак да рад Високог савета судства у првом саставу у целини треба довести у питање. Нема позванијег органа који је то требало да учини од Уставног суда као најелитније правне институције у земљи, којој је поверено чување Устава и заштита људских и мањинских права. Зато се

једино исправним чини закључак да све упућује на тешко оствариву мисију поправљања и указује на неминовност приступања поновном обављању избора у целини, што након три дуге године бављења овим подухватом од стране правосудних органа, Народне скупштине, Уставног суда и других институција, као и многобројних невладиних организација и великог броја посленика науке и струке, изгледа све неминовније решење.

Полазећи од става који је Уставни суд заузео у предмету ГУз-1634/2010 од 22. децембра 2011. године, када је обуставио поступак за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговором појединих одредаба Закона о изменама и допунама Закона о судијама, па тако и одредбе члана 5. став 1. овог Закона, у делу који гласи: „које ће донети стални састав Високог савета судства“, у образложењу одлуке ГУо-185/2011 се истиче да је том приликом Уставни суд сагледавањем спорних уставноправних питања којима је оспорен члан 5. став 1. овога Закона *in fine*, нашао да се у конкретном случају наведена одредба оспореног Закона мора тумачити не само граматички, већ и циљно. Тако да речи „у складу са критеријумима и мерилима које ће донети стални састав Високог савета судства“, могу, како сада истиче Уставни суд, имати само значење овлашћења и обавезе Високог савета судства да већ прописане постојеће критеријуме ближе разради у циљу целовитијег и објективнијег сагледавања стручности, оспособљености и достојности судија чији се избор преиспитује. А све то у циљу да се тако отклоне све, како Суд каже, нејасноће поводом примене ових критеријума, на које су у својим жалбама поднетим Уставном суду указивале неизабране судије. Шта се све може закључити из ових навода Уставног суда? Прво, да је обављени избор судија од стране првог састава Високог савета судства вршен по критеријумима који нису омогућили ни целовито, а ни објективно сагледавање стручности, оспособљености и достојности судија о чијој су професионалној, а увелико и људској судбини одлучивали. То може значити једино да су пријаве судија биле разматране само фрагментарно, можда на прескок и само у понеком сегменту, а да све то још и приде није рађено на објективан, већ, супротно таквом, на субјективан начин. Такав приступ, о коме казује у образложењу ове своје одлуке Уставни суд, није ништа друго до дубоко и добрано мањкав однос Високог састава судства у свом првом саставу према задатку који му је био поверен, и који и није могао бити другачији, јер су тада постојећи критеријуми били нејасни, те сагледавање услова кандидата за судије није могло бити, чак и уз најбољу вољу и максимални напор чланова Савета, другачије до непотпуно и необјективно. И даље, такав приступ чланова првог састава Високог савета судства није могао бити такав за неке од пријављених, а друкчији, дакле целовит и објективан, за оне међу пријављенима који су таквом процедуром изабрани. Односно, оправдано је поставити питање зар не значи овакав став Уставног суда, да су изабране судије изабране, тако што им се нецеловитим сагледавањем њихових резултата и њиховом необјективном, или само недовољно објективном (по мени сасвим довољно), оценом указало поверење да врше судијску функцију? Или, ако се не може са сигурношћу извести овакав

закључак, и сигурно не за све изабране судије, јер је међу њима било неспорних кандидата за судијска места у Србији, онда се са сигурношћу може утврдити да су ти недостатни критеријуми отворили могућност никако друкчијег до недостатног одлучивања. Али та могућност је постојала како приликом доношења одлука којима се вршио избор, тако и оних којима се одлучивало да се неко не изабере за судију. Још даље иде у овом правцу Уставни суд када се позива на инсистирање Европског суда за људска права на квалитету законских одредаба, „а то значи на њиховој приступачности, јасноћи и предвидљивости у последицама“. Кажем даље, у смислу управо даљег утирања пута мом горе изнетом закључку, јер констатује да „имајући у виду ставове Европског суда за људска права о потреби јасноће законске норме (што значи и спроведене норме), било је неопходно појаснити поједина мерила, учинити их мерљивим, мање уопштеним и на тај начин, кроз њихово прецизирање, омогућити неизабраним судијама, као учесницима у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства по приговорима да прилагоде своје понашање и да према околностима конкретног случаја, у разумном степену предвиде последице које ће произаћи из одређеног акта“. Шта све тек следи из оваквог закључивања Уставног суда! Прво да је и сама постојећа законска норма била нејасна, те је тако њена примена омогућила не само нејасно одлучивање, већ на основу таквог одлучивања недовољно јасне одлуке, које могу бити само случајно добре, засноване на правилној процени, па тако и само случајно праведне. Затим, да су примењена мерила од стране првог састава Високог савета судства била немерљива и уопштена, дакле непрецизна, што значи да су и одлуке које су на основу њих донете недовољно или сасвим неодмерене, јер другачије и нису могле да буду, јер су, из истог разлога, и судови чланова првог састава Високог савета судства нужно били недовољно одмерени, недовољно прецизни па тако и недовољно тачни, а самим тим, због природе ствари о којој се одлучивало, неправедни по поједине кандидате у изборном процесу, у ширем смислу друштвено штетни. Шта тек значи накнадно омогућавање учесницима у поступку општег избора, али само онима који нису изабрани, па сада приговарају, а потом се и жале, јер изабрани, разумљиво, нити приговарају нити имају разлога да се жале (осим осећаја горког укуса насталог услед општедруштвене запитаности о исправности спроведених избора уопште, па тако, у смислу колатералне штете, и њиховог, који може бити чист и беспрекоран), да прилагоде своје понашање и да према околностима конкретног случаја, у разумном степену предвиде последице које ће произаћи из одређеног акта? Како су у претходном поступку који је по нејасној законској норми и немерљивим мерилима водио први састав Високог савета судства, пријављени кандидати за судије били учесници поступка у коме нису имали могућности да прилагоде своје понашање и да према околностима конкретног случаја нису могли у разумном степену да предвиде последице које ће произаћи из одређеног акта? Ваљда су зато оном збирном и масовном, уз то још и необразложеном одлуком, у којој су сви неизабрани, без икакве разлике, били окарактерисани као

нестручни, неспособљени и недостојни, обележени пред јавношћу, стручном и општом, дакле не само пред својим породицама и пријатељима, па и странкама којима су у својим неретко дугим годинама раднога стажа делили правду, сви били изненађени у мери која је била једнака стању општег шока. Та немогућност предвиђања последица о којој сада пише Уставни суд са таквом (по мени недопустивом) лакоћом теоријског разматрања и закључивања, јесте суштина изведеног општег реизбора. Уједно, то је и најједноставнија оцена овог друштвеног подухвата, која је боља, у смислу делодане јасноће, од свих других много захтевнијих и стручнијих анализа. Како је могуће да буде ваљана одлука органа озбиљне државе која ће изазвати такве последице? По моме суду, сасвим је немогуће. Или, сасвим једноставно, потребно је запитати Уставни суд, не први састав Високог савета судства, не надлежне државне чиновнике високог ранга, не ни Народну скупштину која доноси овакве законе о изменама и допунама онаквих закона, овом приликом, дакле, само и једино Уставни суд Републике Србије, како је могуће да небаждарена вага тачно мери, како је могуће да неодговарајући тегови стављени на тас казаљку доводе до тачне вредности? Како је могуће да оно што знамо сви, и што примењујемо у свакој најједноставнијој операцији из обичног живота као стандард који се не доводи у питање, другим речима, што је услов прихватања најједноставнијих одлука у обичном животу, не прихватамо у овој операцији мерења и одмеравања које је морало бити, апотекарско, дакле филигранско, непогрешиво, у мери у којој непогрешиви судови уопште постоје. Беспотребно је инсистирати на доказивању да су изрази као „довољан ниво“, „знатно изнад просека“, „очигледан пропуст“, могли служити одбрани донетих одлука, јер се тешко могла утврдити прецизна граница њиховог досезања у раду пријављених кандидата, остављајући тако члановима Високог савета судства да у сваком појединачном случају пресуде који је то ниво „довољан“, колико је то „знатно“ изнад просека и који је и колико је „очигледан“ одређени пропуст. Утврђено непостојање ранг-листа пријављених кандидата логична је последица непостојања, у суштинском и једино исправном смислу, прецизних и мерљивих критеријума, који би омогућили њихово сачињавање, што све указује да праве оцене пријављених кандидата није ни било. И то како оних који су општим избором/реизбором очували или стекли судијски статус, тако и оних који су га у тако вођеном поступку изгубили.

Поменућу и да су залудне опомене и упозорења која Уставни суд чини у образложењу ове своје одлуке. Понекад су оне, по моме суду, чак и недопустиво непримерене. Као такве посебно се истичу оне којима Уставни суд истиче да „свака конкретизација мора имати своје границе“, те би „за Уставни суд било неприхватљиво да се под плаштом конкретизације креира нова норма, критеријум или мерило“, закључујући да Уставни суд „не налази да је то у овом случају учињено, али не искључује могућност да се тумачењем и применом конкретизујуће норме суштински створе нова правила“. Затим став да је доносилац оспореног акта „на овај начин утврдио нормирање које је у првом реду у корист подносиоца жалбе, тј. неизабраног судије“. И,

посебно, констатација којом се утврђује обавеза Високог савета судства „да у сваком конкретном случају и без дискриминације, посебно када се ради о примени прописаних мерила и за неизабране судије, одржи принцип њихове непроменљивости, односно да у случају сумње примени интерпретацију која иде у корист жалиоца“. Да ли стварно има места упозорењима која Уставни суд шаље Високом савету судства, односно његовим члановима, угледним правницима, високим државним часницима, професорима права, судијама, делиоцима правде по професији и животном опредељењу, да је њихова обавеза поступање без дискриминације, да је нужно приликом поступања придржавање принципа непроменљивости прописаних правила, да се изриче зебња да није искључено да ће се можда, кроз примену, суштински стварати нова правила. Зар правна држава допушта да је потреба ових упозорења, изражавања таквих очекивања и нада да ће један орган какав је Високи савет судства, испунити очекивања Уставног суда и одагнати његове зебње, легитимна и примерена у дијалогу органа какви су Уставни суд, с једне и Високи савет судства, с друге стране.

Уместо свега, неправног и изванправног, свих исказаних очекивања и назначених нада у погледу поступања Високог савета судства сагласно новодонетим прецизираним мерилима, било је једино исправно да Уставни суд донесе одлуку коју би засновао на важећим правним нормама, хватајући се тако у коштац са наводима подносилаца иницијатива којима су оспорили цитиране одредбе Правила. Ако већ Уставни суд није донео одлуку којом би утврдио да одредба члана 5. став 1. *in fine* Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10) није у сагласности са одредбама Устава којима је зајемчено начело правне сигурности (члан 36. став 1), забрањен сваки вид дискриминације (члан 21) и забрањено повратно дејство општих правних аката нижих од закона (члан 197), било је оправдано да оспорене одредбе Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности, доживе другачију правну судбину. Овде позивање на веру, љубав и наду није било од помоћи.

Судија Уставног суда,
др Оливера Вучић

2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ

Одлука о употреби историјског знамења
Аутономне Покрајине Војводине
(„Службени лист АПВ“, број 10/02)

Надлежност Аутономне покрајине Војводине да уређује симболе
Покрајине

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се захтев за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке о употреби историјског знамења Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 10/02), у односу на постојање уставног основа за њено доношење.

О б р а з л о ж е њ е

Поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о употреби историјског знамења Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 10/02), Уставни суд је на седници одржаној 9. децембра 2004. године донео Решење којим је покренуо поступак за оцену уставности и законитости наведене Одлуке. Поменути решењем, којим је поступак покренут у односу на Устав од 1990. године и законе који су били на снази, постављена су следећа уставноправна питања: 1) да ли је Скупштина Аутономне покрајине Војводине уређивањем односа који су предмет оспорене одлуке, прекорачила Уставом, законом и Статутом утврђене надлежности Покрајине; 2) да ли је полазећи од Уставом утврђеног положаја територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, као два вида децентрализације, и чињенице да је за један од њих, право на грб предвиђено законом (и то у виду диспозиције, односно дискреционог овлашћења јединице локалне самоуправе), уставноправно (не)допуштено да се у одсуству законске регулативе о том питању, одговарајуће право успостави актом органа територијалне аутономије; 3) да ли одредба члана 10. тачка 19. Статута Аутономне Покрајине Војводине, на који је народна скупштина дала сагласност, а према којој Покрајина обавља друге послове утврђене Уставом, законом, статутом и одлуком, у

делу у коме одређује да Покрајина обавља друге послове утврђене одлуком, може да представља „довољан“ правни основ за уређивање и других односа од интереса за Покрајину, за чије уређивање Уставом, законом и Статутом, није изричито предвиђена надлежност покрајинских органа; 4) да ли аутономна покрајина, полазећи од одредбе члана 3. став 1. Устава може да уређује и друге односе за које оцени да су од интереса за аутономну покрајину, када ти односи нису уређени Уставом и законом, а овлашћење за уређивање тих односа не произлази ни из статутом утврђене надлежности аутономне покрајине. На захтев овлашћеног радног тела Скупштине Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је закључком од 15. децембра 2005. године застао са поступком и дао могућност Скупштини АПВ да до 29. маја 2006. године усагласи оспорену Одлуку са Уставом и законом, а закључком од 15. јуна 2006. године Уставни суд је продужио рок за застајање са поступком оцене уставности и законитости наведене Одлуке до краја другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2006. години.

Одлука о употреби историјског знамења Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 10/02) је на снази на основу одредбе члана 5. Покрајинске скупштинске одлуке о спровођењу Статута Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 18/09), и од дана ступања на снагу те одлуке примењује се као Покрајинска скупштинска одлука о употреби историјског знамења Аутономне покрајине Војводина.

С обзиром на то да је поступак оцене уставности и законитости оспорене Одлуке покренут пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), Уставни суд је, сагласно одредби члана 112. Закона, поступак наставио у складу са тим законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је Устав Републике Србије од 1990. године, у односу на који је покренут поступак оцене уставности оспорене Одлуке, престао да важи даном ступања на снагу Устава од 8. Новембра 2006. године, као и да је престао да важи и Статут Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/91), односно да су престали да важе општи акти на основу којих је оспорена Одлука донета. У току поступка престао је да важи и Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 6/02).

Уставом Републике Србије је утврђено: да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12), да су аутономне покрајине аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију (члан 182. став 1), да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења (члан 183. став 4), да је највиши правни акт аутономне покрајине статут и да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта (члан 185. ст. 1. и 3).

Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), који је на снази, прописано је да АП Војводина утврђује симболе АП Војводине и начин њиховог коришћења, у складу са Уставом и Статутом (члан 4. став 6).

Статутом Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09), на који је сагласност дала Народна скупштина, прописано је да АП Војводина има симболе (став 1), да су симболи аутономне покрајине застава и грб (став 2) и да Скупштина АП Војводине уређује изглед и употребу симбола покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и статутом (став 3).

Устав од 2006 године, за разлику од Устава од 1990. године, у односу на који је Уставни суд покренуо поступак оцене уставности оспорене Одлуке, у члану 183. став 4. изричито одређује да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења. Из наведене одредбе Устава, по оцени Суда, следи да је право аутономне покрајине на сопствене симболе утврђено Уставом, као и да се утврђивање симбола аутономне покрајине и начина њиховог коришћења, сагласно Уставу, уређује актима аутономне покрајине.

Полазећи од тога да су Устав од 1990. године и Статут Аутономне покрајине на основу којих је оспорена Одлука донета престали да важе и да Устав, закон и Статут који су на снази утврђују да аутономна покрајина има симболе и да уређује начин њиховог коришћења, Уставни суд је одбио захтев садржан у поднетој иницијативи поводом које је решењем покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости оспорене Одлуке. Ово стога што је у спроведеном поступку утврдио да су разлози садржани у иницијативи, те уставно правни разлози за доношење решења којим је Уставни суд, поводом поднете иницијативе, покренуо поступак оцене уставности и законитости оспорене Одлуке били засновани на одредбама Устава и Статута који су престали да важе, те да Устав, закон и Статут који су на снази, у односу на уставноправна питања постављена у наведеном решењу, на другачији начин уређују ове односе. С обзиром на то да решењем није покренуо поступак оцене уставности и законитости појединих одредаба Одлуке, већ је у односу на раније важећи Устав и Статут оспорио уставност и законитост Одлуке у целини, са становишта постојања одговарајућег уставног и законског основа за њено доношење, те основа у Статуту да Аутономна покрајина својим актима уређује сопствене симболе, Уставни суд је имајући у виду наведено, сагласно одредби члана 53. став 4. Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци, не упуштајући се у оцену уставности и законитости било које појединачне одредбе предметне Одлуке.

Полазећи од изложеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

**Одлука о застави Аутономне покрајине Војводине
(„Службени лист АПВ“, број 2/04)**

Надлежност Аутономне покрајине Војводине да уређује своје симболе

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Одбија се захтев за утврђивање неуставности Одлуке о застави Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 2/04), у односу на постојање основа за њено доношење.

О б р а з л о ж е њ е

Поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о застави Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 2/04), Уставни суд је на седници одржаној 9. децембра 2004. године донео Решење којим је покренуо поступак за оцену уставности наведене Одлуке. Поменути решењем, којим је поступак покренут у односу на Устав од 1990. године, постављена су следећа уставноправна питања: 1) да ли је Скупштина Аутономне покрајине Војводине уређивањем односа који су предмет оспорене одлуке, прекорачила Уставом, законом и Статутом утврђене надлежности Покрајине; 2) да ли је полазећи од Уставом утврђеног положаја територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, као два вида децентрализације, и чињенице да је за један од њих, право на заставу предвиђено законом (и то у виду диспозиције, односно дискреционог овлашћења јединице локалне самоуправе), уставноправно (не)допуштено да се у одсуству законске регулативе о том питању, одговарајуће право успостави актом органа територијалне аутономије; 3) да ли одредба члана 10. тачка 19. Статута Аутономне Покрајине Војводине, на који је Народна скупштина дала сагласност, а према којој Покрајина обавља друге послове утврђене Уставом, законом, статутом и одлуком, у делу у коме одређује да Покрајина обавља друге послове утврђене одлуком, може да представља „довољан“ правни основ за уређивање и других односа од интереса за Покрајину, за чије уређивање Уставом, законом и Статутом, није изричито предвиђена надлежност покрајинских органа; 4) да ли аутономна покрајина, полазећи од одредбе члана 3. став 1. Устава може да уређује и друге односе за које оцени да су од интереса за аутономну покрајину, када ти односи нису уређени Уставом и законом, а овлашћење за уређивање тих односа не произлази ни из статутом утврђене надлежности аутономне покрајине. На захтев овлашћеног радног тела Скупштине Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је закључком од 15. децембра 2005. године застао са поступком и дао могућност Скупштини АПВ да до 29. маја 2006. године усагласи оспорену Одлуку са Уставом, а закључком од 15. јуна 2006. године

Уставни суд је продужио рок за застајање са поступком оцене уставности наведене Одлуке до краја другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2006. години.

Одлука о застави Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 2/04) је на снази на основу одредбе члана 5. Покрајинске скупштинске одлуке о спровођењу Статута Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 18/09), и од дана ступања на снагу те одлуке примењује се као Покрајинска скупштинска одлука о застави Аутономне покрајине Војводина.

С обзиром на то да је поступак оцене уставности оспорене Одлуке покренут пре ступања на снагу Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), Уставни суд је, сагласно одредби члана 112. Закона, поступак наставио у складу са тим законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је Устав Републике Србије од 1990. године, у односу на који је покренут поступак оцене уставности оспорене Одлуке, престао да важи даном ступања на снагу Устава од 8. новембра 2006. године, као и да је престао да важи и Статут Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/91), на основу кога је оспорена Одлука донета. У току поступка престао је да важи и Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 6/02).

Уставом Републике Србије је утврђено: да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12), да су аутономне покрајине аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију (члан 182. став 1), да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења (члан 183. став 4), да је највиши правни акт аутономне покрајине статут и да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта (члан 185. ст. 1. и 3).

Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), који је на снази, прописано је да АП Војводина утврђује симболе АП Војводине и начин њиховог коришћења, у складу са Уставом и Статутом (члан 4. став 6).

Статутом Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09), на који је сагласност дала Народна скупштина, прописано је да АП Војводина има симболе (став 1), да су симболи аутономне покрајине застава и грб (став 2) и да Скупштина АП Војводине уређује изглед и употребу симбола покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и статутом (став 3).

Устав од 2006 године, за разлику од Устава од 1990. године, у односу на који је Уставни суд покренуо поступак оцене уставности оспорене Одлуке, у члану 183. став 4. изричито одређује да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења. Из наведене одредбе Устава,

по оцени Суда, следи да је право аутономне покрајине на сопствене симболе утврђено Уставом, као и да се утврђивање симбола аутономне покрајине и начина њиховог коришћења, сагласно Уставу, уређује актима аутономне покрајине.

Полазећи од тога да су Устав од 1990. године и Статут Аутономне покрајине на основу кога је оспорена Одлука донета престали да важе и да Устав, закон и Статут који су на снази утврђују да аутономна покрајина има симболе и да уређује начин њиховог коришћења, Уставни суд је одбио захтев садржан у поднетој иницијативи поводом које је решењем покренуо поступак за утврђивање неуставности оспорене Одлуке. Ово стога што је у спроведеном поступку утврдио да су разлози садржани у иницијативи, те уставно правни разлози за доношење решења којим је Уставни суд, поводом поднете иницијативе, покренуо поступак оцене уставности оспорене Одлуке били засновани на одредбама Устава и Статута који су престали да важе, те да Устав, закон и Статут који су на снази, у односу на уставноправна питања постављена у наведеном решењу, на другачији начин уређују ове односе. С обзиром на то да решењем није покренуо поступак оцене уставности појединих одредаба Одлуке, већ је у односу на раније важећи Устав и Статут оспорио уставност Одлуке у целини, са становишта постојања одговарајућег уставног основа за њено доношење, те основа у Статуту да Аутономна покрајина својим актима уређује сопствене симболе, Уставни суд је имајући у виду наведено, сагласно одредби члана 53. став 4. Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци, не упуштајући се у оцену уставности и законитости било које појединачне одредбе предметне Одлуке.

Полазећи од изложеног Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

Одлука IУ-137/2004 од 13. јуна 2012. године (,Службени гласник РС“, број 70/12)

**Одлука о покрајинским службеницима
(,Службени лист АПВ“, бр. 5/07 и 8/07)**

Радноправни положај запослених у органима АП Војводине

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о покрајинским службеницима (,Службени лист АПВ“, бр. 5/07 и 8/07) није у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње предузете на основу Одлуке из тачке 1.

Образложење

I

Уставном суду поднете су две иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости више одредаба Одлуке о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ“, бр. 5/07 и 8/07).

У иницијативи поднетој Уставном суду 27. децембра 2008. године истиче се да оспорене одредбе члана 13. Одлуке којима је прописано да покрајински службеник има право жалбе на решење руководиоца покрајинског органа којим се одлучује о његовим правима и дужностима и да о овој жалби одлучује Комисија за жалбе Извршног већа АП Војводине, нису у сагласности са чланом 71. Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 6/98, 49/99, 34/01 и 39/02), којим је прописано право подношења приговора против акта којим се одлучује о правима и обавезама запосленог. Иницијатор наводи да поменути Закон не познаје институт Комисије за жалбе, нити прописује жалбу као правно средство, те сматра да ни одредбе чл. 69. до 76. Одлуке којима је прописан поступак одлучивања о жалбама, рад Комисије, избор и разрешење њених чланова нису у сагласности са чланом 71. Закона о радним односима у државним органима и чланом 189. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 и 83/08). У иницијативи се посебно истиче и да одредба члана 70. Одлуке којом је прописано да се против одлуке Комисије за жалбе може покренути управни спор није у сагласности са чланом 6. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), навођењем „да се управни спор може водити само против управног акта, а радни однос, према мишљењу иницијатора, није управна ствар, јер се решавањем о радном односу запосленог код државног органа као послодавца не врше јавна овлашћења из управне области, већ државни орган иступа као послодавац запосленом“. Из наведених разлога иницијатор сматра да се против одлуке Комисије за жалбе не би могао водити управни спор, а оспорава и сагласност одредбе члана 135. став 2. Одлуке, којом је прописано да руководиоца покрајинског органа може да образује дисциплинску комисију, са одредбама члана 2. став 1. и члана 60. Закона о радним односима у државним органима, јер сматра да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује функционер који руководи државним органом те је он једино надлежан да покреће и води дисциплински поступак и изриче дисциплинску меру. Такође, иницијатор у прилог свом мишљењу истиче да Законом о радним односима у државним органима дисциплинска комисија није ни установљена као дисциплински орган. Предлаже да Уставни суд обустави од извршења појединачне акте донете на основу оспорене Одлуке.

У другој иницијативи поднетој Уставном суду 5. маја 2009. године наводи се да су одредбе чл. 37. и 38. Одлуке којима су дефинисани услови за извршилачка радна места вишег саветника и саветника у супротности са одредбом члана 27. став 2. Закона о радним односима у државним органима којом је прописано да звања вишег саветника и саветника могу стећи

запослени у државним органима чија се надлежност простире на целој територији Републике, из чега произлази да ова звања не могу стећи запослени у покрајинском органу. Поред овога, у иницијативи се наводи да су одредбе члана 12. и члана 131. став 1. тачка 7) Одлуке којима су уређени услови за обављање додатног рада покрајинских службеника и санкције за непоштовање ове одредбе Одлуке у супротности са одредбама чл. 18, 20, 21. и 60. Устава Републике Србије. Наиме, према наводима иницијатора, Устав „није прописао потпуну забрану права на рад“, већ само говори о ограничавању права које, по мишљењу иницијатора, треба да буде минимално, те сматра да је противуставно овлашћење руководиоца покрајинског органа да покрајинском службенику забрани допунски рад, као и прописивање да покрајинском службенику може престати радни однос због кршења забране допунског рада. Иницијатор истиче да у оспореном акту нису наведени критеријуми на основу којих се допунски рад може забранити, већ је то препуштено самовољи руководиоца покрајинских органа. Такође, износи мишљење да, према Уставу, право покрајинског службеника на допунски рад не може бити ограничено или искључено прописом нижег ранга од закона, као и да се оспореним одредбама члана 12. и члана 131. став 1. тачка 7) Одлуке повређује уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, јер се покрајински службеници доводе у неједнак положај у односу на друге грађане којима није ограничено право на рад. Осим изнетог, иницијатор оспорава уставност одредаба чл. 68. до 76. оспорене Одлуке које регулишу овлашћења руководиоца покрајинских органа да својим решењима одлучују о правима покрајинских службеника из рада и којима се конституише Комисија за жалбе коју формирају чланови Извршног већа, односно руководиоци покрајинских секретаријата. Оваквим прописивањем, по мишљењу иницијатора, крши се право на једнаку заштиту права и на правно средство гарантовано чланом 36. Устава, јер се не обезбеђује адекватно остваривање права на ефикасан правни лек и заштита од самовоље појединаца. Предмет оспоравања су и одредбе чл. 129. до 142. оспорене Одлуке које се односе на дисциплинску одговорност покрајинских службеника, с обзиром на то да руководиоца покрајинског секретаријата својим актом одлучује о покретању дисциплинског поступка, одређује дисциплинску комисију и изриче дисциплинске санкције, чиме се, по мишљењу иницијатора, онемогућава правично поступање, односно доприноси самовољном поступању чланова дисциплинске комисије.

У одговору доносиоца акта наводи се, поред осталог, да је Скупштина АП Војводине донела оспорену Одлуку којом се уређују права и дужности покрајинских службеника, пријем у радни однос, класификација радних места, стручно оспособљавање и усавршавање, напредовање у служби и друга питања од значаја за остваривање права и дужности покрајинских службеника. Истиче се да се до доношења ове одлуке на права и обавезе из радног односа запослених у покрајинским органима сходно примењивао Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 46/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05 и 79/05), чија је

сходна примена продужена чланом 189. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09). Према наводима одговора, одредбе члана 179. и члана 183. став 1. Устава утврђују овлашћење аутономне покрајине да самостално, у складу са Уставом и својим статутом, уреди организацију и рад својих органа и служби, што подразумева и уређивање права и обавеза која су везана за радне односе запослених, а тичу се питања утврђивања звања, оцењивања, напредовања покрајинских службеника и сл. Такође, доносилац акта истиче да се наведеном Одлуком обезбеђује и сходна примена Закона о радним односима у државним органима у питањима као што су: право руководиоца покрајинског органа да одлучује о правима и обавезама покрајинског службеника, услови и начини заснивања и престанка радног односа, дисциплинска одговорност запослених, начин одлучивања о правним средствима изјављеним против одлука руководиоца и др. Посебно се истиче да се приликом утврђивања права, обавеза и одговорности запослених водило рачуна да њихов ниво не буде ни већи ни мањи од нивоа утврђеног законом и другим прописима из области радних односа. У односу на поједине наводе иницијатора истиче се да из одредбе члана 183. Устава произлази овлашћење АП Војводине за самостално утврђивање звања покрајинских службеника (као што су звања саветника и вишег саветника), те да оспореним одредбама члана 12. и члана 137. став 1. тачка 7) Одлуке нису повређени уставни принципи на које указује иницијатор, с обзиром на околност да послови покрајинског службеника подразумевају вршење јавних овлашћења те су услови за обављање додатног рада утврђени ради заштите угледа покрајинских органа, спречавања евентуалног сукоба интереса и пристрасности рада покрајинских службеника. Такође, давалац одговора истиче да оспореним одредбама чл. 68. до 76. и чл. 129. до 142. Одлуке није повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство из члана 36. Устава, већ је укидањем ремонстративности правног средства и конституисањем Комисије за жалбе Извршног већа АП Војводине, као другостепене инстанце у дисциплинском поступку, обезбеђен већи степен заштите покрајинских службеника против којих је вођен дисциплински поступак. У вези састава поменуте Комисије наводи се да је чине правници са вишегодишњим искуством у пословима управе и да ради у складу са правилима општег управног поступка, те да донета решења Комисије имају карактер управних аката, као и да су оспорене одредбе Одлуке које се односе на дисциплинску одговорност покрајинских службеника донете у циљу спречавања самовоље руководиоца покрајинских органа.

II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о покрајинским службеницима донела Скупштина Аутономне покрајине Војводине 20. марта 2007. године, позивом на одредбе члана 183. став 1. Устава и члана 43. и члана 21. став 1. тачка 2. Статута Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09). Покрајинском скупштинском одлуком о спровођењу Статута Аутономне Покрајине Војводине („Службени

лист АПВ“, број 18/09) Одлука о покрајинским службеницима је променила назив у „Покрајинска скупштинска одлука о покрајинским службеницима“. До доношења ове одлуке, на права и обавезе из радног односа запослених у покрајинским органима сходно се примењивао Закон о радним односима у државним органима, чија је сходна примена продужена, сагласно члану 189. Закона о државним службеницима, на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.

Оспореном Одлуком уређују се права и дужности покрајинских службеника, пријем у радни однос, класификација радних места покрајинских службеника, стручно оспособљавање и усавршавање, напредовање у служби и друга питања од значаја за остваривање права и дужности покрајинских службеника, као и одређена питања значајна за уређивање и остваривање права, дужности и одговорности намештеника.

Оспореним одредбама члана 12. Одлуке прописано је: да покрајински службеник може, уз писмену сагласност руководиоца покрајинског органа, ван радног времена да ради за другог послодавца, ако додатни рад није забрањен посебним законом, или другим прописом, ако не представља сукоб интереса и не утиче на непристрасност рада покрајинског службеника (став 1); да сагласност руководиоца покрајинског органа није потребна за додатни научно-истраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима (став 2); да је покрајински службеник дужан да о свом додатном раду из става 2. овог члана обавести руководиоца покрајинског органа (став 3); да руководиоца покрајинског органа може да забрани и такав рад ако се њиме онемогућава или отежава рад покрајинског службеника или штети угледу покрајинског органа (став 4). Одредбом члана 131. став 1. тачка 7) Одлуке, која је у вези са претходним одредбама, ове одлуке предвиђена је као тежа повреда радне дужности из радног односа обављање додатног рада у супротности са условима утврђеним овом одлуком.

Оспореним одредбама члана 13. Одлуке прописано је да покрајински службеник има право жалбе на решење руководиоца покрајинског органа којим се одлучује о његовим правима и дужностима (став 1), а о жалби одлучује Комисија за жалбе Извршног већа АП Војводине (став 2).

Оспореним одредбама чл. 37. и 38. Одлуке прописани су услови за извршилачка радна места вишег саветника и саветника, тако што је предвиђено да за рад на пословима у звању вишег саветника покрајински службеник мора да има завршен факултет и најмање девет година радног искуства у струци и положен стручни испит за рад у органу управе, а за рад на пословима у звању саветника покрајински службеник мора да има завршен факултет и најмање седам година радног искуства у струци и положен стручни испит за рад у органу управе.

Оспореним одредбама чл. 68. до 76. Одлуке уређен је поступак одлучивања о правима, обавезама и одговорностима покрајинских службеника тако што је, између осталог, прописано: да о распоређивању на радно место и о другим правима и обавезама из радног односа покрајинског службеника,

као и о престанку радног односа одлучује решењем руководиоца покрајинског органа или лице које он за то писмено овласти, да су донета решења управни акти и да се против њих може поднети жалба Комисији за жалбе (члан 68); да је Комисија за жалбе комисија Извршног већа која одлучује о жалбама покрајинских службеника на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника конкурса и интерног огласа, те да примењује закон којим се уређује општи управни поступак (члан 69).

Оспореним одредбама чл. 70. до 76. Одлуке прописано је да је рок за одлучивање о жалби 30 дана од дана њеног пријема, ако овом одлуком није другачије одређено и да се против одлуке Комисије за жалбе може покренути управни спор, да је Комисија у свом раду самостална и доноси пословник, одређени су број и положај чланова Комисије, престанак дужности и разрешење чланова комисије, извештај о раду и обављање стручно-техничких послова за потребе Комисије.

Оспореним одредбама чл. 129. до 142. Одлуке уређен је поступак дисциплинске одговорности покрајинских службеника, предвиђене су лакше и теже повреде дужности из радног односа, дисциплинске казне, тренутак престанка радног односа, покретање и вођење дисциплинског поступка, одржавање усмене расправе, избор и одмеравање дисциплинске казне, разлози за удаљење са рада и поступак удаљења, жалба на решење о удаљењу са рада, застарелост, упис дисциплинске казне у евиденцију и њено брисање као и дисциплински поступак против покрајинског службеника на руководећем радном месту.

III

За оцену уставности оспорених одредаба Одлуке од значаја су одредбе Устава којима је утврђено: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (члан 18. став 1); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати и да при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине

и јединица локалне самоуправе и да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36); да се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на слободан избор рада и да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 1. до 3); да Република Србије уређује и обезбеђује, поред осталог, систем у области радних односа (члан 97. став 1. тачка 8); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7); да право предлагања закона других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача (члан 107. став 1); да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија, а која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређује се законом (члан 177); да Република Србија законом може поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности (члан 178. став 1); да аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179); да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају (члан 183. став 1); да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта (члан 185. став 3); 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 (члан 198. став 2).

Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 6/98, 49/99, 34/01 и 39/02) прописано је: да се овим законом уређују права, обавезе и одговорности из радних односа лица запослених у државним органима... (члан 1. став 1); да о правима, обавезама и одговорностима утврђеним овим законом запослених и постављених, односно изабраних лица у државном органу одлучује функционер који руководи државним органом, ако овим законом није друкчије утврђено (члан 2. став 1); да запослени у државним органима могу стицати звања у оквиру високе школске спреме – виши саветник, саветник, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник и стручни сарадник (члан 27. став 1. тачка 1)), а да звање саветника и вишег саветника може стећи запослени у државном органу чија се надлежност простира на целој територији Републике (члан 27. став 2); да звања у оквиру високе школске спреме се стичу под законом прописаним условима и да звање саветника може стећи запослени у државном органу који има високу школску спрему, најмање 7 година радног стажа и оспособљен је да самостално обавља сложене послове из једне или више области који захтевају посебну оспособљеност

(члан 28. став 1. тачка 1)); да дисциплинске мере против запосленог у државном органу изриче функционер који руководи државним органом (члан 60); да против сваког решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама запослени, односно постављено лице, има право да поднесе приговор (члан 71. став 2).

Законом о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) у члану 6. прописано је да се надлежним органом, у смислу овог закона, сматрају државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима.

Одредбом члана 189. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09) прописано је да одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.

IV

Полазећи од Уставом утврђене надлежности Републике да уређује и обезбеђује систем у области радних односа и, сагласно томе, законског одређења да ће на радне односе у органима аутономне покрајине одредбе Закона о радним односима у државним органима наставити сходно да се примењују до доношења посебног закона, Уставни суд је нашао да се као основно спорно уставноправно питање у овом поступку поставило питање да ли системско уређивање питања радних односа запослених у покрајинским органима, како је то учињено оспореном Одлуком (од пријема у радни однос, права и дужности покрајинских службеника, разврставања радних места, одлучивања о правима, обавезама и одговорностима покрајинских службеника, до престанка радног односа, дисциплинске одговорности, положаја намештеника и друго), може бити предмет уређивања подзаконским актом и да ли су уставне норме о праву аутономне покрајине да самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179. Устава), односно да уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива (члан 183. став 1. Устава), уставни основ и за самостално, аутономно уређивање система радних односа запослених у органима и јавним службама које аутономна покрајина оснива.

На основу изнетог, а имајући у виду да је одредбом члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11) предвиђено да у поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора, Уставни суд је закључио да има основа за покретање поступка за оцену уставности предметне Одлуке о покрајинским службеницима у целини, сагласно одредби члана 53. став 1. Закона о Уставном суду. Стога је Уставни суд на основу одредаба члана 33. став 1, члана 34. став 1. и члана 46. тачка 1) Закона о Уставном суду, као и члана 82. тачка 10. и члана 84. Пословника

о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), на седници одржаној 15. децембра 2011. године донео Решење о покретању поступка за оцену уставности Одлуке о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ“, бр. 5/07 и 8/07). Наведено Решење Суд је 20. јануара 2011. године доставио Скупштини Аутономне покрајине Војводине ради давање одговора.

У одговору доносиоца акта, који је Уставном суду достављен 23. марта 2012. године, истиче се, поред осталог, да из одредаба члана 179. и члана 183. став 1. Устава проистиче да је самосталност аутономне покрајине у уређењу и организацији њених органа квалитативно већа у односу на јединице локалне самоуправе, будући да јединице локалне самоуправе у вршењу својих надлежности морају да се крећу не само у оквиру Устава већ и закона. Такође, у одговору се истиче да је циљ уставотворца био да обезбеди најширу аутономију Аутономној покрајини Војводини управо у области уређења њене организације, односно органа и служби, те да њена надлежност „да уређује избор, организацију и рад својих органа и служби“ подразумева и уређивање материје која је предмет оспорене Одлуке. Давалац одговора истиче да приликом разматрања отворених уставноправних питања у овом предмету треба узети у обзир и доктринарно тумачење према коме уређивање положаја службеника у органима власти представља предмет правног нормирања организације власти, односно уређивање субјективног елемента ове организације. Поред изнетог, према наводима одговора, Закон о радним односима у државним органима и Закон о државним службеницима били су донети у време важења Устава Републике Србије од 1990. године који је на другачији начин дефинисао положај аутономне покрајине у односу на Устав Републике Србије од 2006. године. Стога, поставља се питање да ли је Република Србија прописивањем да одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона, поступила у складу са важећим Уставом. По мишљењу доносиоца акта, оваквим прописивањем законодавац је поистоветио аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, што не одговора статусним разликама које је одредио Устав. У погледу тумачења појма „сходна примена“ прописа коју је успоставио члан 189. Закона о државним службеницима, доносилац акта сматра да га треба тумачити тако да подразумева овлашћење аутономне покрајине да уређује питања из радних односа запослених у органима и организацијама аутономне покрајине, односно да се одредбе Закона о радним односима у државним органима примењују ако та питања нису уређена актима Аутономне покрајине Војводине, а када су у питању јединице локалне самоуправе појам „сходна примена“ подразумева примену свих норми Закона о радним односима у државним органима које се могу применити на јединице локалне самоуправе, из разлога што је Закон о радним односима у државним органима донет ради регулисања радних односа у републичким органима, па је неке одредбе „тешко“ применити на јединице локалне самоуправе. Давалац одговора сматра да би упоређивањем одредаба

оспорене Одлуке са одредбама Закона о радним односима у државним органима као акта више правне снаге, могла да буде спорна само законитост оних одредаба оспорене Одлуке које уређују питања која су „конкретно и другачије“ уређена одредбама Закона о радним односима у државним органима. У одговору се истиче да велики број одредаба оспорене Одлуке разрађује опште одредбе наведеног Закона у циљу њиховог прилагођавања потребама и односима у покрајинским органима, те се сматра да нису супротне одредбама Закона које се сходно примењују, будући да их разрађују и допуњују прилагођавајући их посебностима у покрајинским органима. С тим у вези, истиче се да норме оспорене Одлуке у материјално-правном смислу у великој мери примењују савремена решења садржана у Закону о државним службеницима.

V

На основу резултата спроведеног поступка, Уставни суд је оценио да из одредаба Устава и наведених закона произлази да су оспореном Одлуком о покрајинским службеницима на целовит начин уређени радноправни статус, права и обавезе покрајинских службеника (запослених у органима аутономне покрајине), чиме уређивање ових питања добија значење уређивање елемената система радних односа, а што је чланом 97. тачка 8. Устава утврђено као надлежност Републике Србије. На овој уставној надлежности Републике Србије заснива се и одредба члана 189. Закона о државним службеницима, којом се сходна примена одредаба тог закона на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе ограничава до доношења посебног закона. Према оцени Суда, уставно овлашћење аутономне покрајине садржано у одредбама члана 179. и члана 183. став 1. Устава не може се односити на уређивање системских питања у области радних односа, па са тог становишта не може бити ни разлике у положају аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Одсуство законске регулативе о тим питањима и прописивање републичким законом сходне примене Закона о радним односима у државним органима на радне односе у органима аутономне покрајине, по оцени Суда, не дају основа да се ова питања и односи уређују актом органа аутономне покрајине. Суд налази да сходна примена прописа, у смислу одредбе члана 189. Закона о државним службеницима, у суштини значи да ће се они примењивати методом прилагођавања у мери и на начин који одговарају карактеру и посебној природи односа који су у питању.

Уставни суд истиче да поједина питања радноправног статуса запослених у органима аутономне покрајине која су предмет уређивања оспорене Одлуке, могу бити ближе уређена актом аутономне покрајине да би се изразиле њене одређене специфичности, али само под условом да правни основ за такво уређивање постоји у закону. У том смислу, Уставни суд указује да је у предмету ГУа-122/2009, на седници одржаној 24. марта 2011. године, оцењивао уставност и законитост Одлуке о оцењивању покрајинских службеника („Службени лист АПВ“, број 17/07) и донео Решење о неприхватању

поднете иницијативе, јер је утврдио да постоји одговарајући законски основ за доношење те одлуке. Наиме, према образложењу наведеног решења, из одредаба члана 33. и члана 36. ст. 1, 2. и 5. Закона о радним односима у државним органима који се, до доношења посебног закона сходно примењује и на радне односе у органима аутономне покрајине, произлази да је извршни орган аутономне покрајине био овлашћен да донесе оспорени акт и да њиме самостално уреди, између осталог, и питања која се односе на оцењивање запослених, јер ова питања нису ближе уређена законом.

У вези навода из одговора доносиоца акта „да је неопходно извршити појединачну нормативну контролу одредаба оспорене Одлуке“ у виду упоређивања одредаба оспорене Одлуке са одредбама Закона о радним односима у државним органима као нормама више правне снаге, те да би могла да буде спорна само законитост оних одредаба покрајинског акта које уређују питања која су „конкретно и другачије“ уређена одредбама Закона о радним односима у државним органима, Уставни суд сматра да будући да је оценио уставност оспореног акта са становишта непостојања одговарајућег уставног основа за њено доношење и утврдио да је оспорена Одлука у целини несагласна са Уставом, нема места оцени уставности и законитости појединачних одредаба оспорене Одлуке.

С обзиром на то да је у овој правној ствари донео коначну одлуку, Суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Одлука наведена у тачки 1. изреке престаје да важи даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

3. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Одлука о образовању месних заједница („Службени лист општине Ковачица“, број 16/08)

Надлежност јединице локалне самоуправе да својим актом уређује послове, организацију, састав и избор органа месне заједнице.

Уз Одлуку је донето и Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења, сагласно члану 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 1. у делу који гласи: „послови...организација и одлучивање... и друга питања значајна за њихов рад“ и одредбе чл. 9. и 10. и чл. 31. до 83. Одлуке о образовању месних заједница („Службени лист општине Ковачица“, број 16/08), нису у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 71. став 3. Одлуке наведене у изреци. У иницијативи се наводи: да је оспорена одредба Одлуке која прописује да изборна листа која је добила највећи број гласова бирача добија све мандате у савету месне заједнице, у супротности са чланом 52. Устава Републике Србије и одредбама Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) будући да је Скупштина општине Ковачица том одредбом уредила питања која се уређују статутима месних заједница, а у супротности је и са „свим до сада познатим изборним правилима“ јер није примењен ни већински ни пропорционални изборни систем већ систем који не обезбеђује поштовање воље грађана да бирају и да буду бирани под једнаким изборним правилима. Сматра да приликом избора чланова савета месних заједница треба поштовати принцип изражен у члану 40. став 3. Закона о локалним изборима према коме свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова.

Доносилац оспореног акта у одговору наводи: да је оспорена Одлука донета на основу са чл. 72. до 77. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07); да је чланом 74. Закона предвиђено да се актима

месне заједнице, а у складу са Статутом општине утврђују послови које врше органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице; да је надлежност општине да доноси одлуку о образовању, односно укидању месних заједница и да утврђује послове које ће поверити на вршење месним заједницама и утврди организацију, одлучивање и финансирање месних заједница; да месне заједнице нису дефинисане Уставом; да нису територијалне јединице и да се њихов положај не може поистоветити са положајем јединице локалне самоуправе; да Закон о локалној самоуправи, и Закон о локалним изборима не уређују поступак избора органа месних заједница, због чега је оспореном одредбом Одлуке, скупштина општине уредила поступак избора на начин да изборна листа која добије највећи број гласова добија све мандате у савету месне заједнице; да је овакво решење унето из разлога да би тако сачињене јединствене листе кандидата за чланове савета месне заједнице могле боље функционисати и обављати све послове који су поверени месној заједници; да је пракса из претходног периода показала да чланови савета месних заједница изабрани по принципу избора кандидата са највећим бројем добијених гласова са сваке листе нису могли да функционишу због различитих ставова и мишљења и недостатка кворума за рад и немогућности постизања заједничких ставова. Сматра да оспореном одредбом члана 71. став 3. Одлуке није повређено изборно право и није угрожено поштовање воље грађана и њиховог права с обзиром да се имао у виду значај задовољавања заједничких и свакодневних потреба локалног становништва у сеоским срединама.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Одлуку о образовању месних заједница („Службени лист општине Ковачица“, број 16/08) донела Скупштина општине Ковачица на основу чл. 72. до 77. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) и члана 35. Статута општине Ковачица („Службени лист општине Ковачица“, број 13/08). Оспорена одредба члана 71. став 3. Одлуке систематизирана је међу одредбама чл. 66. до 73. у поглављу VIII „уређивање и објављивање резултата избора“ и гласи: „Изборна листа која је добила највећи број гласова бирача добија све мандате у савету месне заједнице.“

Уставом Републике Србије је утврђено да сваки пунолетан пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран, да је изборно право опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично и да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (члан 52); да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд и да се територија и седиште локалне самоуправе одређује законом (члан 188. ст. 1. и 2); да се општине оснивају и укидају законом (члан 189. став 1); да општина преко својих органа, у складу са законом обавља и друге послове одређене законом (члан 190. став 1. тачка 8); да је највиши правни акт општине статут који доноси скупштина општине и да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности (члан 191. ст. 1. и 2).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да се ради задовољавања општих заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју јединице локалне самоуправе могу образовати месне заједнице или други облици месне самоуправе, у складу са законом и статутом (члан 8); да је највиши правни акт јединице локалне самоуправе статут којим се нарочито, поред осталог, уређује оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе (члан 11); да скупштина општине, односно скупштина града одлучује уз претходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе (члан 73. став 1); да се актима месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у складу са статутом општине, односно града и актом о оснивању утврђују послови које врше органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе (члан 74); да месна заједница односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању (члан 76).

Закон о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 54/11) прописује да се овим законом уређује избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе (члан 1); да се одборници бирају на основу листа политичких странака, њихових коалиција, других политичких организација и листа које предложи групе грађана (члан 5); да свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова (члан 40. став 2).

Из наведених одредаба Устава и Закона о локалној самоуправи следи да месна заједница није јединица локалне самоуправе нити је елемент територијалне организације Републике Србије, већ сагласно ставу Суда она представља асоцијацију грађана засновану на интересним принципима у оквиру које грађани задовољавају одређене опште, заједничке и свакодневне потребе. Такође из наведених одредаба Закона о локалној самоуправи произлази да се одлуком скупштине општине уз претходно прибављено мишљење грађана само образују или укидају месне заједнице и други облици месне самоуправе и утврђује подручје за које се образују, а да се статутом општине као актом више правне снаге уређује оснивање и рад месних заједница. Послови које врши месна заједница, њени органи и поступак њиховог избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месне заједнице уређују се актима месне заједнице у складу са статутом општине и актом о оснивању. Осим тога сагласно члану 74. Закона о локалној самоуправи, избори у месним заједницама уређују се актима месне заједнице и преношење начела избора и уређивање изборног процеса на начин предвиђен за општину као јединицу локалне самоуправе како је то уређено Законом о локалним изборима, у супротности је са природом и разлогом постојања месне заједнице која као што је наведено није територијална јединица већ представља асоцијацију грађана засновану

на интересним принципима у оквиру које грађани задовољавају одређене, опште, заједничке и свакодневне потребе. Наиме, у месној заједници грађани задовољавају за све исте и једнаке потребе и интересе, без обзира на страначку и другу припадност. Учешће политичких странака у изборима као и уређивање избора у месним заједницама на исти начин као за одборнике скупштина јединица локалне самоуправе у нескладу је да циљем организовања месних заједница а то је задовољавање општих заједничких потреба због чега се на овакав облик месне самоуправе не примењују непосредно одредбе о изборима за одборнике у скупштину јединице локалне самоуправе, као ни одредбе о начину одлучивања органа јединица локалне самоуправе, које су садржане у Закону о локалној самоуправи и Закону о локалним изборима.

Уставни суд је увидом у садржину оспорене Одлуке о образовању месних заједница на подручју општине Ковачица утврдио да се овом одлуком уређује образовање, послови, подручје, организација и одлучивање, финансирање месних заједница у општини Ковачица и друга питања значајна за њихов рад (члан 1); да Одлука садржи „Основне одредбе“ чл. 1. до 8.; да се одредбама чл. 9. и 10. уређују „Послови месне заједнице“; одредбама чл. 11. до 23. „Приходи месне заједнице“; одредбама чл. 24. до 30. „Организовање и одлучивање“; одредбама чл. 31. до 48. „Органи месне заједнице“; одредбама чл. 49. до 58. „Кандидовање“; одредбама чл. 59. до 65. „Спровођење избора“; одредбама чл. 66. до 73. „Утврђивање и објављивање резултата избора“; одредбама чл. 74. до 76. „Престанак мандата и поновни избори“; одредбама чл. 77. до 81. „Заштита изборног права“; одредба члан 82. „Трошкови спровођења избора“ и одредбе чл. 83. до 85. „Прелазне и завршне одредбе“.

Имајући у виду да се иницијативом оспорава одредба члана 71. став 3. Одлуке према којој изборна листа која је добила највећи број гласача добија све мандате у савету месне заједнице и да је та одредба у низу одредаба (чл. 31. до 81) којима се уређује начин избора чланова савета месне заједнице, (одредбама које се односе на избор одборника скупштине општине) поступак предлагања кандидата за чланове савета месне заједнице и расписивање избора за чланове савета месне заједнице, а одредбом члана 74. Закона о локалној самоуправи прописано која питања су уређују статутима месних заједница, Уставни суд је оценио да Скупштина општине Ковачица сагласно законским решењима није овлашћена да својом одлуком уређује наведена питања јер се та питања аутономно уређују актима месне заједнице у складу са одговарајућим одредбама статута општине. Наиме, месна заједница као јавноправни колективитет који има статус правног лица, има свој представнички орган, савет који се конституише на основу слободне и непосредно изражене воље грађана, и становиште је Уставног суда, да овај орган има карактер општег представничког тела а не интересног представништва или представништва националних мањина тако да у његовом конституисању равноправно учествују сви грађани месне заједнице, независно од њихове професије, религиозног опредељења, политичког уверења и националне

припадности, те да и у савету месне заједнице као општем представничком телу треба да се води рачуна о одговарајућој заступљености националних мањина и равноправности полова. Оспорена одредба члана 71. став 3. Одлуке не води рачуна о наведеним захтевима.

Међутим, како се оспореном Одлуком скупштине општине Ковачица уређује образовање, послови, подручје, организација и одлучивање, финансирање месних заједница у општини Ковачица и друга питања значајна за њихов рад што значи не само питања о образовању, подручју за које се образују и укидају месне заједнице која се сагласно Закону о локалној самоуправи уређују актима скупштине општине, већ се уређују и послови које врше органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за рад месних заједница односно другог облика месне самоуправе, која се према истом закону уређују актима месне заједнице то произлази да одредба члана 1. Одлуке у делу који гласи: „послови... организација и

одлучивање... и друга питања значајни за њихов рад“ није у сагласности са законом. Такође и одредбе чл. 9. и 10. којима се потпуније уређују послови месне заједнице као и одредбе чл. 31. до 83. Одлуке којима се уређује организовање и одлучивање, органи месне заједнице и кандидовање као и одредбе чл. 74. до 81. Одлуке којима је уређен престанак мандата и поновни избори као и заштита изборног права нису у сагласности са законом.

Имајући у виду да о овим питањима Уставни суд већ има заузете ставове, и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, на основу одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 99/11) без доношења решења о покретању поступка утврдио да одредба члана 1. у делу који гласи: „послови... организација и одлучивање... и друга питања значајни за њихов рад“ и одредбе чл. 9. и 10. и чл. 31. до 83. Одлуке о образовању месних заједница („Службени лист општине Ковачица“, број 16/08), нису у сагласности са одредбом члана 74. Закона о локалној самоуправи. Наведене одредбе Одлуке нису у сагласности ни са чланом 195. став 2. Устава, којим је утврђен принцип хијерархије домаћих општих правних аката.

Полазећи од наведеног, Уставни суд очекује од надлежних органа општине Ковачица да донесу општи акт у складу са чланом 74. Закона о локалној самоуправи и уреде начин избора чланова савета месне заједнице у потпуности поштујући основне принципе изборног права као и права припадника националних мањина којима ће обезбедити потпуно и равноправно учешће националних мањина у управљању јавним пословима и изборном процесу.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 1. у делу који гласи: „послови... организација и одлучивање... и друга питања значајна за њихов

рад“ и одредбе чл. 9. и 10. и чл. 31. до 83. Одлуке о образовању месних заједница („Службени лист општине Ковачица“ број 16/08), престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУл-54/2009 од 29. марта 2012. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 96/12, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

Одлука о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, бр. 4/04, 14/05, 49/07, 11/10, 60/10 и 23/11) – члан 7.

Критеријуми за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта и овлашћење јединице локалне самоуправе да пропише ослобађање од плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на својој територији

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 7. Одлуке о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, бр. 4/04, 14/05, 49/07, 11/10, 60/10 и 23/11), коју је донела Скупштина града Новог Сада, нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 2а и 3, члана 6. став 3. и чл. 9. и 11. Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости Одлуке о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, бр. 4/04, 14/05, 49/07, 11/10, 60/10 и 23/11), коју је донела Скупштина града Новог Сада.

Подносилац иницијативе сматра да оспорена Одлука није у сагласности са Законом о планирању и изградњи, зато што је Скупштина града Новог Сада прекорачила овлашћење које јој је дато чланом 77. став 5. овог закона, и оспореном Одлуком прописала нове критеријуме за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Наиме, према мишљењу иницијатора, већ се чланом 3. оспорене Одлуке уводи нови критеријум, који није прописан Законом о планирању и изградњи, а односи се на

погодности земљишта у зависности од начина коришћења објекта, тј. да ли се објекат користи за становање или за обављање делатности, при чему се и делатности касније деле на производне и друге делатности. У погледу члана 9. оспорене Одлуке, иницијатор наводи да је ставом 2. овог члана утврђено десет група, и то према одређеним делатностима или према одређеном својству власника непокретности, чиме је, према његовом мишљењу, доносилац оспорене Одлуке прекорачио своја овлашћења која су му дата у члану 77. Закона о планирању и изградњи, јер наведене групе и подгрупе касније утичу на висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Разматрајући одредбе чл. 11. до 13. оспорене Одлуке, иницијатор је указао да из ових одредаба произлази да постоје три различите категорије и код утврђивања бодова, на основу којих се израчунава висина ове накнаде, а то су: стамбени простор и други изграђени простор; пословни простор и грађевинске парцеле које се користе за производне делатности; и пословни простор и грађевинске парцеле које се користе за остале делатности, тј. за делатности које нису производне и да се према наведеним критеријумима утврђује број бодова за сваку од наведених категорија различито. Сагласно наведеном, иницијатор сматра да се накнада за коришћење јавног изграђеног земљишта и осталог грађевинског земљишта које је у државној својини фактички утврђује само на основу три критеријума, које доносилац оспорене Одлуке није могао да уведе, јер није овлашћен да утврђује нове критеријуме, већ је његово овлашћење само да утврди ближе критеријуме, тј. могао је само да разради већ утврђене критеријуме из Закона о планирању и изградњи. У иницијативи се даље наводи да је одредба члана 2а Одлуке фактички „преписана“ из члана 77. ст. 1. и 2. Закона о планирању и изградњи, а да Скупштина града Новог Сада није овлашћена да својим одлукама „преписује“ закон, већ је само овлашћена да утврди ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Поводом члана 6. став 3. Одлуке, иницијатор сматра да не постоји овлашћење Скупштине града Новог Сада да оспореном Одлуком дефинише шта се сматра објектом у смислу ове одлуке, јер је дефиниција објекта у грађевинском смислу одређена другим законским прописима.

Доносилац оспореног акта, у свом одговору, истиче да су, полазећи од садржине одредаба члана 220. Закона о планирању и изградњи из 2009. године, члана 77. Закона о планирању и изградњи из 2003. године, члана 20. Закона о локалној самоуправи и члана 6. став 1. тачка 5) Закона о финансирању локалне самоуправе, општина, односно град овлашћени да уређују и обезбеђују коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине, односно града овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. У одговору се такође истиче да у Закону о планирању и изградњи нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе, имајући у виду њихове специфичности.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Поводом разматрања оспорене Одлуке, Уставни суд је најпре утврдио да је иницијатор навео разлоге за оспоравање законитости само појединих одредаба ове одлуке, иако се иницијативом тражи оцена законитости оспорене Одлуке у целини, тако да се поступање Уставног суда првенствено односи на оспорене одредбе Одлуке за које су разлози оспоравања изнети у овој иницијативи, као и на оне одредбе оспорене Одлуке поводом којих Уставни суд већ има заузет став.

Скупштина општине Нови Сад је, на седници од 19. марта 2004. године, донела оспорену Одлуку, на основу одредаба чл. 77. став 5. и члана 78. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 47/03), члана 18. тачка 7. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02) и члана 25, тачка 10. Статута града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 1/01). Овом одлуком утврђују се мерила, висина, начин и рокови плаћања накнаде за коришћење јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта (члан 1). Оспореним одредбама Одлуке прописано је: да накнаду за коришћење грађевинског земљишта плаћа власник објекта, да изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (члан 2а); да се висина накнаде утврђује према намени коришћења грађевинског земљишта у зависности од обима и степена уређености земљишта, највећег планом дозвољеног индекса загађености, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за корисника (за становање, за производњу и друге делатности) (члан 3); да се корисним пословним простором сматра – корисна површина свих просторија у пословној згради, корисна површина једне или више просторија намењених вршењу пословне делатности једног корисника у пословној или стамбеној згради, површина складишта, дворишта и отворени манипулативни простор, и сајамске површине (члан 6. став 3); да се накнада не плаћа за – неизграђено грађевинско земљиште које се користи за потребе одбране, зграде и просторије које служе верским заједницама за вршење њихове верске делатности, а које су по Закону о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта изузете од национализације, шуме, парковске површине и јавне зелене површине, спортске терене и просторе за рекреацију на јавним површинама, улице, путеве, скверове, тргове, тротоаре, пролазе, паркиралишта на јавним површинама, пловне канале и аутобуска стајалишта, земљиште које се користи за изворишта и доводнике воде и црпне станице и станице за пречишћавање отпадних вода, земљиште које јавна и јавна комунална предузећа користе за инсталације и уређаје водовода и канализације, нисконапонске мреже и јавне расвете, топловода и гасовода, као и за земљиште на коме су изграђене трафо-станице, које се налазе ван основног погона,

унутар коридора, неопходног за редовно функционисање и одржавање инсталација и објеката, неизграђено грађевинско земљиште које се користи у пољопривредне сврхе и за објекте које земљорадници користе за обављање пољопривредне делатности, земљиште које се користи за депонију смећа и стрводерницу и гробља (члан 7); да се мерила за утврђивање висине накнаде одређене у члану 3. ове одлуке вреднују бројем бодова, да се вредност бода одређује према намени коришћења грађевинског земљишта према групама од I до X, које су таксативно наведене у овом члану Одлуке (члан 9), док су одредбама чл. 10. до 13. Одлуке одређени бодови за вредновање сваког од предвиђених мерила. Одредбом члана 16. став 1. Одлуке прописано је да се висина накнаде утврђује у месечном износу на основу збира бодова дванестине годишње вредности бода за одређене намене и површине изграђеног простора, односно грађевинске парцеле.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06, 39/09 – Одлука УС и 72/09 – други закон), у односу на који иницијатор тражи оцену законитости оспорене Одлуке, престао је да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС и 24/11). Нови Закон о планирању и изградњи не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. важећег Закона о планирању и изградњи прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину (наведена одредба Закона о планирању и изградњи је већ била предмет оцене уставности од стране Уставног суда, поводом чега је Суд донео Решење ИУз-309/2009 од 9. фебруара 2012. године, којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности ове законске одредбе. Том приликом Уставни суд је заузео став да се конверзијом права коришћења грађевинског земљишта у право својине и на грађевинском земљишту стиче својина на непокретности, из чега, по природи ствари, произлази и обавеза плаћања пореза на имовину, а имајући у виду да су претходно у то грађевинско земљиште била уложена друштвена средства за његово уређење и комунално опремање, није уставноправно спорно да износ који је раније плаћан на име накнаде убудуће буде узет у обзир приликом одређивања пореза).

Уставни суд, такође, указује да је ово решење потврђено и орочено одредбом члана 89. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11), којом је прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину, а најкасније до 31. децембра 2013. године. Одредбом став 2. овог члана Закона прописано је да до истека рока из става 1. овог члана јединица локалне самоуправе

прописује ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта и да их може прописати узимајући у обзир и намену коришћења објекта.

Законом о планирању и изградњи из 2003. године прописано је: да грађевинско земљиште јесте земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката и да се грађевинско земљиште користи према његовој намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом (члан 67); да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште (члан 68); да јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом, као и да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине (члан 70. ст. 1. и 7); да се грађевинско земљиште користи као изграђено и неизграђено, да је изграђено грађевинско земљиште оно земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, док је неизграђено грађевинско земљиште оно земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону или на којем су изграђени привремени објекти (члан 75). Одредбама члана 77. овог закона одређено је: да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта (став 1); да, изузетно, накнаду из става 1. овог члана плаћа носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта, а ако је објекат, односно посебан део објекта дат у закуп, накнаду плаћа купац објекта, односно дела објекта (став 2); да накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник (став 3); да се висина накнаде из ст. 1. и 2. овог члана утврђује у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике (став 4); да ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана, прописује општина, односно град, односно град Београд (став 5); да се принудна наплата накнаде из ст. 1. и 2. овог члана врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6). Одредбама члана 78. Закона прописано је да се накнада за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини плаћа ако је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут и сл.) (став 1); да се накнада за коришћење осталог неизграђеног грађевинског земљишта плаћа и у случају ако се то земљиште не приведе намени, односно не понуди у откуп општини ради привођења намени у року од две године од дана доношења урбанистичког плана (став 2); да се висина накнаде из става 2. овог члана

утврђује као и за остало изграђено грађевинско земљиште, у складу са овим законом (став 3); да се у погледу утврђивања обавезе плаћања накнаде из ст. 1. и 2. овог члана примењују одредбе члана 77. овог закона у погледу мерила, висине, начина, рокова плаћања и принудне наплате накнаде (став 4).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом утврђује стопе изворних прихода општине, начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада и да доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта (члан 20. тач. 4) и 8)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11 и 93/12) прописано је: да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које спадају, поред таксативно наведених накнада у овом члану Закона, и друге накнада, у складу са законом (члан 6. тачка 7)) и да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (члан 7. став 1).

На основу наведеног, следи да је општина овлашћена да уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта, као и да је надлежни орган општине овлашћен да својом одлуком утврди висину накнаде за коришћење грађевинског земљишта. Међутим, начин и мерила за одређивање висине ове накнаде морају се прописати у складу са законом. Како важећим Законом о планирању и изградњи није предвиђено плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која је била прописана одредбама члана 77. Закона из 2003. године, због промене у режиму својине на грађевинском земљишту, то је у прелазним одредбама важећег Закона о планирању и изградњи регулисано на који начин ће се плаћати ова накнада док не дође до њене интеграције у порез на имовину. Ово питање је најпре регулисано чланом 220. Закона о планирању и изградњи, којим је прописано да ће се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћати у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, што значи сагласно одредбама чл. 77. и 78. којима је ово питање било регулисано. Тако су одредбом члана 77. став 4. Закона о планирању и изградњи из 2003. године били предвиђени критеријуми за утврђивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта којих се општина, односно град морао придржавати приликом одређивања висине ове накнаде. Ти критеријуми односили су се на обим и степен уређености земљишта, његов положај у насељу, опремљеност земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности земљишта са локалним, односно градским центром, радним зонама и другим садржајима у насељу, односно погодностима које земљиште има за кориснике. Сагласно ставу 5. истог члана Закона, општина, односно град је имао овлашћење да у оквиру наведених законом утврђених критеријума својим актом пропише ближе критеријуме и мерила за плаћање предметне накнаде. Наведено овлашћење

омогућавало је ефикасније вредновање појединих законских критеријума, нарочито оних који су шире постављени, без посебне конкретизације, али не и право на прописивање неких нових критеријума који нису предвиђени Законом о планирању и изградњи. Наиме, критеријуми предвиђени наведеним Законом су се односили на опште погодности које грађевинско земљиште пружа својим корисницима према обиму и степену уређености, положају и опремљености. У Закону нису наведене све погодности које би грађевинско земљиште могло да пружи корисницима грађевинског земљишта у различитим јединицама локалне самоуправе имајући у виду њихове специфичности, па је само у том делу остављено надлежним органима јединица локалне самоуправе да евентуално ближе уреде неке критеријуме који би због тих специфичности могли да представљају погодности за кориснике грађевинског земљишта на територији појединих општина, односно градова.

Међутим, одредбама члана 89. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2011. године законодавац је на другачији начин уредио прелазно решење плаћања накнаде за грађевинско земљиште. Најпре је ставом 1. овог члана Закона прописао да ће се накнада за грађевинско земљиште и даље плаћати сагласно Закону из 2003. године, али је и орочио да се најкасније до 31. децембра 2013. године ова накнада може плаћати на начин предвиђен овим законом, односно да до тада мора да се изврши интеграција ове накнаде у порез на имовину. Ставом 2. овог члана Закона прописано је да јединица локалне самоуправе, до истека рока из става 1. овог члана, прописује ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, као и да их може прописати узимајући у обзир и намену коришћења објекта. Из наведене законске одредбе произлази да јединица локалне самоуправе има овлашћење да својим актом пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, као што је било предвиђено и чланом 77. став 5. Закона о планирању и изградњи из 2003. године, али да то може учинити узимајући у обзир и намену коришћења објекта, што није било предвиђено наведеним чланом Закона из 2003. године. Наиме, наведеним законским решењем је начин коришћења објекта предвиђен као могући, али не и обавезни критеријум за одређивање висине накнаде за коришћење грађевинског земљишта, јер јединица локалне самоуправе може да га узме у обзир приликом одређивања висине ове накнаде, али и не мора.

Сагласно наведеном, Уставни суд је стао на становиште да Скупштина града Новог Сада није прекорачила овлашћење из Закона о планирању и изградњи, када је оспореном Одлуком у члану 3. предвидела да се накнада за коришћење грађевинског земљишта различито одређује у зависности од намене објекта, односно да ли се објекат користи за становање или за обављање делатности.

У погледу оспоравања законитости одредбе члана 2а Одлуке, из разлога што су овом одредбом Одлуке у ствари само преузета решења из Закона о планирању и изградњи, Уставни суд указује да преузимање законских одре-

даба у акт ниже правне снаге, као што је оспорена Одлука, не чини само по себи ове одредбе незаконитим, иако, како је и до сада више пута указивао, не постоји ниједан разлог да се законске одредбе преносе у овакве акте, јер њихову правну снагу обезбеђује сам закон.

Што се пак, тиче разлога за оспоравање члана 6. став 3. Одлуке и овлашћења Скупштине града Новог Сада да својим актом одреди шта се сматра корисним пословним простором у смислу ове одлуке, Уставни суд указује да је Скупштина града Новог Сада, сагласно Закону о планирању и изградњи, овлашћена да својим актом пропише, између осталог и мерила за утврђивање накнаде за коришћење грађевинског земљишта и да одређивање корисног пословног простора, као изграђеног простора, у смислу ове одлуке, представља конкретизовање мерила за плаћање ове накнаде, које се врши према квадратном метру тог простора.

На основу свега наведеног, Уставни суд сматра да поднетом иницијативом нису поткрепљене тврдње да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 2а и 3, члана 6. став 3. и чл. 9. и 11. Одлуке о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта, коју је донела Скупштина града Новог Сада, па сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), налази да је иницијатива у овом делу неприхватљива, како је одлучено у тачки 2. изреке.

Међутим, како Уставни суд, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, у поступку оцењивања уставности и законитости оспореног акта није ограничен захтевом иницијатора, то је Суд извршио оцену уставности и законитости члана 7. оспорене Одлуке, иако иницијатор то није изнео у својој иницијативи. Наиме, овим чланом Одлуке је предвиђено ослобађање од плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, поводом чега Уставни суд већ има развијену судску праксу, која се односи на ово питање (Одлуке Уставног суда број: IУл-154/2009 од 20. маја 2010. године и број IУл-159/2009 од 8. јула 2010. године). Поводом овог питања, Уставни суд је заузео став да су одредбама члана 77. ст. 1. до 3. Закона о планирању и изградњи из 2003. године одређени обвезници плаћања накнаде за коришћење изграђеног и неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини, а да је одредбом члана 78. став 1. Закона утврђена обавеза плаћања накнаде за коришћење осталог грађевинског земљишта које није у државној својини само под условом да је то земљиште средствима општине, односно другим средствима у државној својини опремљено основним објектима инфраструктуре. Наведени Закон не садржи одредбе којима се обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта ослобађају обавезе плаћања ове врсте накнаде, нити одредбе којима се орган јединице локалне самоуправе овлашћује да пропише ослобађање од плаћања ове накнаде.

Полазећи од наведеног става, Уставни суд је оценио да Скупштина града Новог Сада није имала законско овлашћење да од обавезе плаћања ове накнаде изузме поједино грађевинско земљиште на територији града које се користи за одређене намене. Из тих разлога Уставни суд је оценио

да одредбе члана 7. оспорене Одлуке нису у сагласности са одредбама чл. 77. и 78. Закона о планирању и изградњи из 2003. године.

На основу изнетог и одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је утврдио да члан 7. Одлуке о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта, коју је донела Скупштина града Новог Сада, није у сагласности са законом. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер су наведеним одредбама оспорене Одлуке регулисана питања о којима Суд већ има заузет став. Како је чланом 195. став 2. Устава утврђено да општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, то одредбе оспорене Одлуке за које је утврђено да нису у сагласности са законом, нису сагласне ни са Уставом.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. став 1. тач. 1) и 4) и члана 46. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 7. Одлуке о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта наведене у тачки 1. изреке, коју је донела Скупштина града Новог Сада, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-1228/2010 од 20. децембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 23/13)

** Поводом Одлуке ГУо-1228/2010 од 20. децембра 2012. године судије Уставног суда др Боса Ненадић и Кајтарина Манојловић Андрић издвојиле су заједничко мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 23/13, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда број ГУо-1228/2010 од 20. децембра 2012. године

Уставни суд је на седници од 20. децембра 2012. године, у предмету број ГУо-1228/2010, већином гласова, донео Одлуку којом се: „1. Утврђује да одредбе члана 7. Одлуке о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, бр. 4/04, 14/05, 49/07, 11/10, 60/10. и 23/11), коју је донела Скупштина града Новог Сада, нису у сагласности са Уставом и законом; 2. Одбацује иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 2а и 3, члана 6. став 3. и чл. 9. и 11. Одлуке из тачке 1.“

На наведеној седници Суда нашла су се два предлога одлука (тач. 2.6. и 2.9. Дневног реда) поводом оцене уставности, односно законитости одлука јединица локалне самоуправе о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта – одлука града Новог Сада и одлука Општине Свилајнац,

у којима су судије известиоци предложили различито поступање и одлучивање Уставног суда, иако се у основи радило о идентичним правним и чињеничним ситуацијама. У предмету у коме су оспорене поједине одредбе Одлуке града Новог Сада (ИУо-1228/10) предложено је одбацивање иницијативе и касирање одредбе члана 7. Одлуке која није била обухваћена иницијативом, док је у предмету ИУо-1603/10 предложено да Суд изврши оцену само оних одредаба Одлуке које су наведене у иницијативи и поред тога што ова Одлука у суштини садржи идентична решења која су садржана и у члану 7. Одлуке из предмета ИУо-1228/10. Како није било могуће неједнако поступити у оцени уставности, односно законитости наведених одлука, то је био повод да се на седници Суда отвори расправа о значењу одредаба члана 53. став 3. и члан 54. став 1. Закона о Уставном суду, које су биле правни основ за одлучивање у тачки 1. Одлуке ИУо-1228/10. Након расправе на седници Суда, на предлог судије известиоца Суд је у предмету ИУо-1228/10 одлучивао, док је одлучивање о Предлогу одлуке у предмету ИУо-1603/10 на предлог судије известиоца одложено.

У предмету ИУо-1228/10 поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба чл. 2а и 3, члана 6. став 3. и чл. 9. и 11. Одлуке о утврђивању накнаде за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Новог Сада“, др. 4/04, 14/05, 49/07, 11/10, 60/10. и 23/11), коју је донела Скупштина града Новог Сада. Иницијативом су оспорене одредбе Одлуке којима је утврђена накнада за коришћење грађевинског земљишта и начин њеног обрачунавања, јер иницијатор сматра да су оспореним одредбама прописани нови критеријуми за утврђивање накнаде који не постоје у Закону о планирању и изградњи. Уставни суд је одбацио поднету иницијативу као неприхватљиву, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду¹ (тачка 2. изреке), и истовремено утврдио да су одредбе члана 7. оспорене Одлуке несагласне са Уставом и законом (тачка 1. изреке). Суд је касирао наведене одредбе члана 7. иако оне нису оспораване иницијативом, нити су у логичној и правној вези са оспореним одредбама, с обзиром на то да се не односе на плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, већ на ослобађање од плаћања те накнаде. Суд је то учинио без било каквог указивања у претходном поступку доносиоцу оспорене Одлуке на сумњу Уставног суда у уставност и законитост одредаба члана 7. Наиме, приликом достављања иницијативе доносиоцу оспорене Одлуке на одговор, Уставни суд није указао доносиоцу акта на своје становиште везано за питања која се уређују одредбама члана 7. Одлуке. Уставни суд је у овом предмету водио претходни поступак, достављао иницијативу на одговор доносиоцу оспорене Одлуке, али при томе у свом акту којим је тражио изјашњење доносиоца о наводима из иницијативе у вези оспоравања поменуте Одлуке није уопште отворио и поставио питање усклађености одредаба члана 7. Одлуке, па ни у виду упозорења, коју ће

1 Члан 53. став 2. гласи: „Кад Уставни суд нађе да је иницијатива неприхватљива, јер изнети-ма разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности или законитости, иницијативу ће решењем одбацити.“

касније одбацујући иницијативу касирати, и то без покретања поступка и без, по нашем мишљењу, прописане већине за доношење такве одлуке.

У вези са Одлуком УО-1228/10, издвојиле смо мишљење из следећих разлога:

Прво, због спорног тумачења одредаба члана 53. став 3.² и члана 54. став 1.³ Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07. и 99/11), односно начина њихове примене у овом предмету;

Друго, због тога што, по нашем схватању, не постоји уставноправни основ да Уставни суд одбаци предлог или иницијативу за оцену уставности и законитости појединих одредаба општег акта, а да одлучује о уставности и законитости других одредаба оспореног општег акта, чија оцена није затражена од стране овлашћеног предлагача или чија оцена уставности и законитости није „иницирана“ сагласно члану 168. Устава, осим ако Уставни суд претходно не покрене поступак *ex officio*, тј. по сопственој иницијативи, на начин утврђен чланом 168. став 1. а у вези са чланом 175. став 2. Устава;

Треће, сматрамо да је и у овом предмету дошло до изражаја својеврсно *ad hoc* одлучивање Уставног суда, без јасног и образложеног становишта Суда о томе зашто Суд с позивом на одредбе члана 53. став 3. и члана 54. став 1. Закона о Уставном суду, на другачији начин поступа него у ранијим одлукама, па и у оним на које се позива у образложењу ове Одлуке, те како Суд може да врши оцену уставности и законитости појединих одредаба општег акта кад одбаци иницијативу тј. да цени одредбе које иницијативом уопште нису оспорене, а да при том није покренуо поступак оцене уставности и законитости општег акта или његових појединих одредаба, по сопственој иницијативи. Указујемо, да је у одлукама Уставног суда број УЛ-154/09 и број УЛ 159/09 Суд у процесном смислу поступао другачије, јер је водио поступке по поднетим иницијативама, и следом тих иницијатива је у меритуму одлучивао о одредбама општег акта које су биле оспорене иницијативом, с тим да је Суд полазећи од члана 54. став 1. Закона, оцењивао и поједине одредбе које иницијативом нису биле оспорене, али је при том у поступку по иницијативи утврдио да су те одредбе у нераскидивој логичној и правној вези са решењима из одредаба општег акта за које је Суд нашао да су неуставне, односно незаконите.

Уставни суд је, по нашем мишљењу, у предмету УО-1228/10 ишао мимо захтева изнетог у иницијативи, на начин несагласан члану 54. став 1. Закона, јер је Суд одбацио иницијативу, а истовремено је без покретања поступка, оцењивао уставност одредаба члана 7. оспорене Одлуке у меритуму. Наравно, да Суд може вршити оцену и других одредаба општих аката за које

2 Члан 53. став 3. гласи: „Кад се иницијативом оспорава уставност или законитост општег акта осим закона и статута аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, односно појединих одредаба овог акта којима се регулишу питања о којима Уставни суд већ има заузет став или кад је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд одлучује без доношења решења о покретању поступка“.

3 Члан 54. став 1. гласи: „У поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора“.

то није тражено предлогом, односно иницијативом за покретање поступка, али када оцени да је иницијатива у целини или делимично прихватљива, односно када су одредбе одлуке које Суд тим поводом оцењује у меритуму у логичкој и правној вези и са (не)оспореним одредбама. Оцену уставности и законитости било ког општег акта и било када, Суд може да изврши и по сопственој иницијативи, јер је Суд изричито Уставом овлашћен да може да покрене поступак накнадне нормативне контроле уставности и законитости свих општих аката. Суд то увек може учинити под условом да се одлука о покретању тог поступка, односно сама одлука прихвати од стране 2/3 судија, што у овом предмету није био случај, јер је за одлуку гласало 9 (девет) судија.

Енергија уставних судова у транзицијским земљама, каква је и Србија, се у последње време увелико исцрпљује на негативној селекцији поднесака, али и на „развијању нових пречица“ у одлучивању, као и нових ограничења и препрека за приступ овим судовима. Наиме, у пракси уставног судства транзицијских земаља увелико је постало најважније да предмети буду „решени“, односно „да их се уставни суд по кратком поступку ослободи“ (Ц. Рибичич). Отуд опасност да се наметне уверење да треба што пре решити што већи број предмета није више само теоријска, већ и реална у пракси ових судова, па и Уставног суда Србије. Међутим, сматрамо да је у сваком предмету који се нађе пред уставним судом потребна смиреност и осећај за меру, и то увек уз неизоставну свест о томе шта је основна мисија уставног суда. Иако се због проширене надлежности уставних судова и великог броја предмета сужавају могућности да уставни суд и сваки судија продубљено размотре спорна уставноправна питања, са наглим бројем решених предмета, не сме се занемаривати квалитет одлука суда, нити обавеза на једнако поступање уставног суда у свим доменима уставносудске контроле (заштите), а нарочито се не сме занемарити поштовање Уставом и законом прописаних поступовних правила и процедура у одлучивању овог органа.

Дакле, наш приговор се не односи на приступ који наглашава значај што брже решавања свих поднесака који се налазе пред Уставним судом, посебно оних који морају бити одбачени јер не испуњавају основне процесне претпоставке за садржинско разматрање, али Уставни суд се не може ослободити одговорности за то што се с преоптерећеношћу и са заосталим предметима бори на начин који ће од овог Суда чинити својеврсни „преки“, односно „брзи“ суд, тј. на начин који ће га претворити у суд „дневне интервенције“.

По нашем уверењу, конкретна ситуација на седници од 20. децембра 2012. године изнудила је наше издвојено мишљење (два предмета о истој правној ствари са различитим предлозима одлука и различитим приступом Суда у коме један судија одлаже предмет да поново размотри отворена питања везана за поступање Уставног суда у овим предметима, а о другом предлогу се гласа и одлука доноси већином гласова, без обзира на резерве изнете од стране више од једне трећине судија).

Упозоравамо на опасност која из оваквог начина поступања Суда може произићи и код одлука са много ширим дејством. Наиме, основна опасност

коју носи тенденција да се решимо великог броја предмета (чему иду на руку и решења унета Законом о изменама Закона о Уставном суду из 2010. године, као и начин организовања рада на предметима где су статистика и испуњеност норме постали главно мерило успешности Суда, али и сваког судије и запосленог у Суду), је то што се у Уставном суду радикално мењају начин и правац поступања Суда са иницијативама, за које се изнова и стално креирају нови начини одлучивања како би се предмет што лакше или што пре решио. Овакав начин одлучивања не би смео да превагне у Уставном суду, нити би Суд требало да губи енергију у расправама о „новотаријама“ у свом раду уведеним искључиво зарад побољшања ефикасности рада.

Сврха овог издвојеног мишљења, дакле, јесте да се укаже на поступање Уставног суда које је по нама несагласно мисији Уставног суда, као и да се упозори да убудуће Уставни суд не би требало да на овакав начин одлучује (прегласавањем), а не заузимањем јасног становишта о томе шта заправо значи законско одређење да Уставни суд није „ограничен захтевом предлагача, односно иницијатора“, и кад то Уставни суд може да одлучи о уставности и законитости једног општег акта „без покретања поступка“ – да ли само кад је Суду поднета иницијатива за оцену уставности и законитости општег акта и кад Суд оцени да је прихватљива, уз испуњеност услова предвиђених чланом 53. став 3. или и у случају када је иницијатива неприхватљива, али сам Суд уочи да о питању које се регулише поједином одредбом општег акта или општим актом у целини има заузет правни став, без обзира на то што те одредбе, односно општи акт у целини, нису обухваћени иницијативом.

Надаље, овакав начин поступања Уставног суда отвара важна питања везана за његов начин рада, а посебно питање где су границе његовог активизма, поготово у односу на опште акте јединица локалне самоуправе у области друштвеног живота у којој оне имају изворно уставно овлашћење да уређују одређену област, а каква је и она утврђена у члану 190. став 1. тачка 2. и мимо процедуре одлучивања везане за поступање по сопственој иницијативи, и шта је са доктрином суздржаности Уставног суда у касирању нормативних аката.

Уставни суд није никакав надорган у односу на органе и организације чије акте контролише са становишта њихове усклађености са Уставом и законом, нити у вршењу своје функције може поступати на начин за који оцени да је најефикаснији, већ само по закону (члан 175. Устава), а посебно у ситуацији кад Суд сам процењује и одлучује да не треба да се везује захтевом из иницијативе или предлога, или када се јавља у улози органа који истовремено покреће уставносудски поступак и који истовремено одлучује (Суд је и тужилац и судија), и то у поступку без било каквог учешћа органа чији се акт проглашава неуставним.

Дакле, питање је да ли Уставни суд може да присвоји себи право да зарад практичних разлога „тако мења свој рад“ чинећи га ефикаснијим, увек кад има став о томе да је један општи акт, односно да су његове одредбе несагласне са Уставом и законом или и у тим случајевима мора да спроведе одговарајући поступак прописан Уставом и законом. Чини нам се да

је Уставни суд у Одлуци IУо-1228/2010 довео у питање Закон о Уставном суду, па и Устав, у име ефикасног одлучивања. Давно је констатовано да кад судија, односно уставни суд полази од тога да се процесна правила о поступању и начину одлучивања могу релативизовати и када та правила жртвује ради ефикасног одлучивања, то је „негација правности државе“. Не може се жртвовати право доносиоца општег акта, па ни јединице локалне самоуправе, да се упозна и обавести о спорности акта који је донела са становишта његове уставности и законитости, те да се са одлуком Уставног суда упознаје из „Службеног гласила“, па ни у ситуацији кад Суд има већ заузет правни став о питању које се уређује тим актом. Став Уставног суда о одређеним питањима не може да замени учешће доносилаца општих аката у поступку пред Уставним судом који се води поводом уставности и законитости њихових аката, нити им се може ускратити могућност да сами отклоне неуставност или незаконитост аката које доносе у оквиру своје надлежности. Уставни суд јесте чувар уставности и законитости – и то најважнији, његова реч је последња, али није и једини, нити у томе може заменити све друге органе. При томе, мора се водити рачуна и о правној сигурности и дејству касаторне одлуке Уставног суда.

Овај предмет је у Уставном суду скоро три године, па се поставља питање да ли би заиста доношење решења и покретање поступка у односу на поједине одредбе ове Одлуке које нису иницијативом оспорене, битно угрозило поступање Суда са становишта разумног рока, тим пре, ако се има у виду да је минималан рок за изјашњавање доносиоца оспореног акта 15 дана од дана достављања решења о покретању поступка.

И да закључимо, у вези са применом наведених одредба члана 53. став 3. и члана 54. став 1. Закона о Уставном суду постављају се два питања: *Прво*, кад Уставни суд може да, без доношења решења о покретању поступка за оцену уставности или законитости једног општег акта, односно његових појединих одредаба, донесе одлуку у меритуму. Да ли само о оном општем акту, односно његовим појединим одредбама за које је поднета иницијатива, под условом да се њима регулишу питања о којима Уставни суд већ има заузет став, односно кад је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, како то стоји изричито у члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, или, пак, и када се иницијативом не оспорава уставност односно законитост општег акта у целини, односно појединих његових одредаба, али Суд о питањима која се регулишу тим актом, односно његовим одредбама већ има заузет став како то стоји у образложењу Одлуке IУо-1228/2010. По нашем мишљењу да би Уставни суд могао да одлучује на начин предвиђен чланом 53. став 3. Закона, тј. без доношења решења о покретању поступка за оцену уставности или законитости општег акта (осим закона и статута аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе) мора да постоји иницијатива којом се оспорава уставност или законитост тог општег акта, односно појединих одредба овог акта, наравно под условом да се оспореним актом, односно његовим оспореним одредбама регулишу питања о којима Уставни суд већ

има заузет став, или је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање. Ако такве иницијативе нема, Уставни суд може извршити оцену уставности или законитости општег акта само по сопственој иницијативи. То у предмету IУо-1228/2010 није учињено и тако Суд није поступао. Друго питање је, шта значи да у поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није *ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора*. По нашем мишљењу, да би се одредба члана 54. став 1. Закона о Уставном суду могла користити као правни основ за одлучивање Суда у овом предмету, било је неопходно, пре свега, да се покрене поступак оцењивања уставности и законитости пред Уставним судом, што у предмету IУо-1228/2010 није био случај, јер је судија известилац предложила, а Суд прихватио, да се поднета иницијатива у целини одбаци као неприхватљива. Да Суд није могао поступати с ослонцем на одредбу члана 54. став 1. Закона следи и из одредбе члана 51. став 1. Закона, којим је уређена садржина предлога, односно иницијативе за оцењивање уставности и законитости општег акта, а у коме је утврђено да ови поднесци, поред осталог, садрже и „предлог, односно захтев како да се одлучи“, те да она, по нашем мишљењу, не може да се протумачи и примени на начин како је то учињено у овом предмету.

Судије Уставног суда:
др Боса Ненадић
Катарина Манојловић Андрић

**ПОСТУПАК ОДЛУЧИВАЊА О ЗАБРАНИ
РАДА ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ, СИНДИКАЛНЕ
ОРГАНИЗАЦИЈЕ, УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА
ИЛИ ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ**

**Забрана рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“,
због деловања усмереног на кршење зајемчених људских
и мањинских права и изазивања националне и верске мржње**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Забрањује се рад Удружењу грађана „Отачествени покрет Образ“, због деловања усмереног на кршење зајемчених људских и мањинских права и изазивања националне и верске мржње.

2. Налаже се брисање удружења из тачке 1. из Регистра удружења који води Агенција за привредне регистре, даном достављања ове одлуке Агенцији.

О б р а з л о ж е њ е

I

Републичко јавно тужилаштво је 25. септембра 2009. године Уставном суду поднело предлог за забрану рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“, због деловања које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне и верске мржње.

Као разлоге за забрану рада наведеног удружења грађана предлагач најпре наводи поједине ставове Удружења који су изнети у публикованим документима Удружења која имају статутарни карактер, као и ставове садржане у саопштењима издатим поводом појединих инцидената у којима су припадници Удружења учествовали, а којима се, према наводима предлагача:

- врши дискриминација и шири нетрпељивост према другачијим политичким или друштвеним опцијама од оних за које се Удружење залаже;
- злоупотребљава уставно право на удруживање које је условљено тиме да се остваривањем овог права не угрожавају иста таква права припадника других народа;
- указује на јасно постојање намере да се предузму све потребне радње ради остваривања циљева Удружења прокламованих у „Основним начелима“ и „Основним смерницама“;
- износе услови за „обнову аутентичне српске државности“, који подразумевају примену насиља да би били остварени;
- врши дискриминација грађана који себе сматрају Србима, а нису православни верници или су атеисти;
- уводи говор мржње према другим друштвеним групама које су обележене као непријатељи српске државе;

– доследно спроводи концепција нетолеранције, истицањем само оних вредности за које се залаже Удружење;

– представља концепт образовања деце са духовним обогаћивањем културним вредностима које се приписују искључиво српском народу.

Предлагач затим износи кратак преглед одређених инцидентата у којима су учествовали припадници Удружења, а који се налазе на званичној интернет презентацији Удружења у поглављу „Историја“. Поводом ових инцидентата предлагач указује да су резултирала повредом различитих грађанских права зајемчених Уставом, чиме се показује да се начела и принципи окупљања чланова Удружења „Образ“ косе са основним принципима којима се гарантују слободе говора и удруживања. У прилог овог става, према наводима предлагача, говоре и прекршајне пријаве поднете против припадника Удружења „Образ“ који су изазивали немире на јавним местима, ширили расну, верску и националну мржњу и нетрпељивост и позивали на насиље, посебно преко медија, што, по мишљењу предлагача, објективно представља противуставно деловање. Предлагач је, да би поткрепио своје ставове, уз предлог доставио документацију којом располаже Министарство унутрашњих послова поводом тзв. „инцидентата“, у којима су актери били чланови Удружења.

Даље, предлагач истиче да се предлог заснива на чињеници да упркос прокламованој толеранцији у нашем друштву, изјаве и радње које предузимају чланови Удружења „Образ“ представљају систематско и консеквентно угрожавање слободе опредељења људи по различитим основама и позив на успостављање тоталитарног уместо демократског друштва. Основаност предлога се, према наводу предлагача, потврђује Основним начелима, Статутом и другим документима Удружења, изводима из саопштења, поднетим прекршајним пријавама и донетим решењима органа за прекршаје, те достављеним извештајима радника полиције надлежним јавним тужилаштвима и покренутим кривичним поступком.

Подносилац предлога на крају закључује да из докумената Удружења „Образ“ јасно произлази кршење Уставом зајемчених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије и уставног опредељења о европским принципима и вредностима, супротно начелу забране дискриминације, утврђеном чланом 21. Устава и слободи удруживања, гарантованој чланом 55. Устава.

II

У циљу стварања претпоставки за вођење поступка Уставни суд је дописом од 15. јуна 2010. године затражио од предлагача да достави поједине доказе који нису били достављени уз предлог, а наведени су као доказ, и то:

– извештаје Министарства унутрашњих послова Полицијске управе за град Београд – Одељења за увиђајно-оперативне послове УКП-а број Д-2262 и Д-2264 од 2. јула 2001. године;

– обавештење о фази у којој се налази поступак по кривичним пријавама КУ-18426 и КУ-18418/08, које су поднете тадашњем Првом општинском

јавном тужилаштву у Београду и по кривичној пријави КУ-11948/09, поднетој Четвртог општинском јавном тужилаштву у Београду;

– компакт диск (у даљем тексту: CD) на коме је снимак перформанса Г. С. у ДКСГ 3. јула 2008. године, који су прекинули чланови Удружења „Образ“. Поступајући по наведеном допису, Републичко јавно тужилаштво је поднеском А-бр. 261/09 од 25. јуна 2010. године доставило Уставном суду и следеће документе:

– из предмета Другог општинског јавног тужилаштва у Београду КТР-270/05 – захтеве за прикупљање потребних обавештења Другог општинског јавног тужилаштва у Београду од 16. и 24. марта 2005. године, 9. априла, 5. и 23. маја 2008. године, са службеном белешком од 23. јуна 2008. године и извештајима надлежних органа Министарства унутрашњих послова поводом поднетих захтева;

– захтеве за прикупљање потребних обавештења Првог општинског јавног тужилаштва у Београду КТ. 1448/09 од 15. октобра 2009. године, са службеном белешком од 15. децембра 2009. године и извештајима надлежних органа Министарства унутрашњих послова поводом поднетих захтева;

– фотокопију предлога Првог општинског јавног тужилаштва у Београду за предузимање одређених истражних радњи у предметима КТ. 2197/08 од 8. октобра 2008. године и 5. децембра 2009. године, као и захтев за спровођење истраге у предмету КТ. 2225/08 од 8. децембра 2009. године;

– захтев за спровођење истраге Четвртог општинског јавног тужилаштва у Београду КТ. 1173/09 од 20. јула 2009. године;

– извештај Полицијске управе за град Београд – Одељење за јавни ред и мир ПО бр. 214-43/10 од 24. јуна 2010. године, са CD-ом на коме је снимак перформанса Г. С. у ДКСГ 3. јула 2008. године;

– службену белешку Републичког јавног тужилаштва од 29. августа 2009. године у којој се налази копија тада актуелне садржине интернет странице Удружења „Образ“, у којој су описани поједини догађаји приликом којих је дошло до повреде људских права на које је Републичко јавно тужилаштво указало у свом предлогу.

Уставни суд је дописом од 24. новембра 2010. године затражио од Агенције за привредне регистре информације поводом правног статуса Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“, а везано за његову регистрацију.

Агенција за привредне регистре је поднеском од 6. децембра 2010. године обавестила Уставни суд да „Отачествени покрет Образ“ није поднео пријаву за упис у Регистар удружења, који води Агенција за привредне регистре, као и да Агенција у својој документацији располаже следећим документима, које је и доставила Уставном суду:

– решење Министарства за људска и мањинска права број 2/0-616/2-2003-06 од 7. новембра 2003. године;

– Статут „Отачественог покрета Образ“ од 19. октобра 2003. године;

– решење Савезног министарства правде број 3/1-415/10-2002-07 од 19. јуна 2002. године;

– два записник са Сабора оснивача Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ од 18. марта 2002. године;

– Одлуку о оснивању Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ од 18. марта 2002. године;

– списак оснивача Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“.

Републичко јавно тужилаштво је 14. октобра 2011. године доставило Уставном суду накнадно прибављену документацију и доказе који, по мишљењу Тужилаштва, могу бити од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету, и то:

– извештај Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције – Управе полиције 03/5 Стр.пов.бр: 212-1127/11 од 10. октобра 2011. године, сачињен по захтеву Републичког јавног тужилаштва А-бр.261/09 од 5. октобра 2011. године, који садржи хронологију догађаја у којима су учествовали припадници Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“;

– пресуду Вишег суда у Београду К.бр.4264/10 од 20. априла 2011. године;

– оптужни предлог Првог општинског јавног тужилаштва КТ. 2260/09 од 30. октобра 2009. године;

– пресуду Првог основног суда у Београду К.3233/2011 од 1. јула 2011. године;

– решење Вишег јавног тужилаштва у предмету КТМ. 918/10 од 10. новембра 2010. године;

– службену белешку Основног јавног тужилаштва у Новом Саду КТР. 3340/11 од 11. октобра 2011. године;

– решење Вишег суда у Ваљеву Ким. 55/10 од 26. октобра 2010. године.

Уставни суд је дописом од 21. октобра 2011. године затражио од Агенције за привредне регистре додатне информације поводом правног статуса Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“, а везано за његову регистрацију, имајућу у виду да је, сагласно одредбама Закона о удружењима („Службени гласник РС“, број 51/09), истекао рок за подношење пријава за усклађивање регистрације, а да су последице непоступања у прописаном року – спровођење поступка ликвидације, брисање удружења из Регистра и губитак статуса правног лица.

Агенција за привредне регистре је поднеском од 26. октобра 2011. године обавестила Уставни суд да је Удружење „Отачествени покрет Образ“ уписано у Регистар удружења који се води код ове агенције на основу Решења о усклађивању регистрације, број БУ 23319/2011 од 8. септембра 2011. године. Уз наведено Решење Агенција је доставила Уставном суду и следећу документацију:

– пријаву „Отачественог покрета Образ“ за упис усклађивања регистрације од 29. јула 2011. године и допуну уз ову пријаву;

– Одлуку „Отачественог покрета Образ“ о именовану лица овлашћеног за заступање Удружења од 11. септембра 2010. године;

– два дописа Агенције за привредне регистре (од 12. јула и 2. августа 2011. године) упућена „Отачественом покрету Образ“ поводом отклањања недостатака уочених у пријави за усклађивање регистрације овог удружења, поднетој 21. марта 2011. године;

- решење Савезног министарства правде о упису „Отачаштеног покрета Образ“ у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација, број 3/1-415/10-2002-07 од 19. јуна 2002. године;
- решење Савезног министарства за људска и мањинска права о промени тачке 3. решења о упису у регистар, број 2/0-616/2-2003-06 од 7. новембра 2003. године;
- Статут Удружења „Отачаштвени покрет Образ“ од 11. септембра 2010. године.

III

Уставни суд је поводом поднетог предлога за забрану рада наведеног удружења грађана, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), 14. децембра 2011. године, одржао јавну расправу. Полазећи од садржине предлога Републичког јавног тужиоца, података прикупљених у спроведеном претходном поступку и одредаба Устава Републике Србије и закона, поставила су се као спорна следећа уставноправна питања:

- да ли се у појединим документима удружења чија се забрана тражи, а која имају програмски карактер и налазе се на званичној интернет презентацији тог удружења („Зашто Образ“, „Ко смо ми“, „Основна начела“, „Основне смернице“, „Проглас пријатељима“, „Србским непријатељима“ и „Национално васпитање“) налазе ставови у којима је изражена дискриминација на основу националне припадности, политичког или другог уверења, вере или сексуалне оријентације (последњи увид на званичној интернет презентацији овог удружења на веб-адреси www.obraz.rs извршен је 14. децембра 2011. године, када је одржана јавна расправа у овом уставносудском предмету, и када је заступник Удружења, М. О, својим исказом датим на расправи потврдио тачност садржине свих наведених докумената који се налазе на веб-сајту овог удружења);

- да ли се деловањем чланова Удружења „Образ“ нарушавају Уставом гарантована права и слободе појединаца или групе лица која се односе на слободу мишљења и изражавања (члан 46. Устава), слободу окупљања (члан 54. Устава) и забрану изазивања расне, националне, верске или друге нетрпеливости (члан 49. Устава), имајући у виду кривичне и прекршајне поступке који се воде или су окончани против појединих чланова овог удружења;

- који вид противзаконитог понашања чланова удружења чија се забрана тражи представља доњи праг толеранције њиховог деловања у односу на разлоге забране удруживања из члана 55. Устава;

- да ли су до сада предузете мере државних органа у сузбијању противправних радњи појединаца као чланова удружења чија се забрана тражи адекватне друштвеној опасности деловања овог удружења у домену кршења Уставом зајемчених људских права и слобода;

- да ли је сврха мере забране рада Удружења „Отачаштвени покрет Образ“ пропорционална друштвеној опасности деловања овог удружења и његових чланова, имајући у виду Уставом зајемчену слободу удруживања из члана 55. Устава.

Подносилац предлога је на јавној расправи истакао да припадници Удружења врше различите облике дискриминације кроз своја програмска начела према појединим деловима друштвене заједнице, групама и појединцима, отворено или прикривено испољавају мржњу према онима са којима не деле исто мишљење, моралне ставове, поглед на свет, начин живљења или на који други облик испољавања људске природе, посебно према делу популације који се може назвати лезбејском, хомосексуалном, бисексуалном или транссексуалном или скраћено LGBT популацијом. Истакнуто је да је Удружење публиковало документе који имају статутарни карактер, а који носе називе: „Зашто Образ“, „Ко смо сми“, „Основна начела“, „Основне смернице“, „Проглас пријатељима“, „Србским непријатељима“, „Национално васпитање“, као и бројна саопштења поводом појединих инцидената, у којима су изнети ставови којима се спроводи концепција нетолеранције и уводи говор мржње према свим припадницима друштвене заједнице који не мисле исто или слично као припадници Удружења и у којима је изнета јасна намера да ће припадници Удружења предузети све радње ради остваривања својих циљева прокламованих основним начелима и основним смерницама, а чиме се, по мишљењу подносиоца предлога, подразумева и примена насиља. Посебно је истакнут проглас под називом „Србским непријатељима“, јер из садржине овог документа произлази да се уместо групама које су означене у поднасловима овог прогласа, Удружење обраћа увредљивим тоном читавим народима, а не екстремистичким групама (јеврејском народу када говоре о ционистима, хрватском народу када говоре о усташама, Бошњацима када говоре о муслиманским екстремистима и Шиптарима када говоре о шиптарским екстремистима). За разлику од овог прогласа, у прогласу под називом „Проглас пријатељима“ обраћају се само лицима која имају одређене врлине за које они сматрају да су важне за постојање српства и тиме их позитивно издвајају од остале популације, при чему објашњавају какве особине та лица треба да поседују да би били „добри српски грађани“. У документу „Национално васпитање“ изнет је концепт образовања деце са духовним обogaћивањем културним вредностима које се приписују искључиво српском народу. Подносилац предлога је даље истакао да претње чланова Удружења „Образ“ свима које они сматрају непријатељима српског народа нису само остале на речима, јер су чланови Удружења и својим деловањем, тј. учешћем у бројним инцидентима своје идеје спроводили у дело. Посебно су издвојени следећи инциденти: напади на припаднике LGBT популације; спречавање поделе новогодишњих пакетића деци од стране припадника Пентакосталне цркве са узвикивањем парола: „убиј, закољи да секташ не постоји“ (којим се врши верска дискриминација); спречавање пројекција филмова и перформанса, којима се врши дискриминација слободе говора и изражавања; спречавање окупљања других организација које су имале уредно пријављене скупове, као што су нпр. „Жене у црном“, уз узвикивање на тим скуповима: „нож, жица, Сребреница“, „бежите, бежите“, „вештице“, „уби, уби Шиптара“, „ово је Србија“, „Србија, Србија, напоље са Турцима“, да ће „Срби сви пушке узети“, „да ћемо све редом побити“; активно учешће

у насиљу поводом одржавања парада поноса, у циљу такође спречавања слободе окупљања грађана; бројна нарушавања јавног реда и мира, паљењем застава као нпр. паљење застава Војводине. Предлагач сматра да све ово говори у прилог томе да је Удружење „Образ“ основано не само ради остваривања Уставом забрањених циљева, већ да оно представља облик организовања координираног, трајног и заједничког деловања одређене групе лица, ради остваривања тих циљева у складу са јасно прописаним начином деловања усмереним на противуставно деловање. Подносилац предлога посебно се осврнуо на кривичне поступке који се воде против чланова овог удружења, а који су везани за догађаје у којима су они учествовали, као и на изјаве овлашћеног заступника овог удружења дате разним штампаним и електронским медијима у Србији у којима су изнете отворене претње LGBT популацији. Подносилац предлога сматра да се забраном рада овог удружења не би угрозила суштина слободе удруживања, јер се у конкретном случају поставља оправдано питање: до које мере могу да се гарантују и заштите права Удружења које демократске принципе користи да би подривало уставни поредак, и да ли се могу позивати на демократију они који су противници демократије. На крају излагања, подносилац предлога је истакао да сматра да се слобода удруживања злоупотребљава од стране Удружења грађана „Образ“, те је предложио да се неприхватљиво деловање овог удружења спречи, тако што ће бити забрањено, брисано из Регистра, али и да Уставни суд забрани да се сва будућа удружења и групе које желе да наставе активности у оквиру њиховог удружења, имају сматрати нелегалним, како би се спречило да ово удружење, активисти и његови чланови „заобиђу пресуду о забрани“ и региструју нека нова удружења која би имала исту сврху и циљ, и чије би активности говориле о континуитету са активностима и циљевима претходно забрањеног Удружења.

Заступник Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ је најпре изнео основне елементе на којима је утемељено ово удружење и дао исцрпно објашњење свих спорних реченица из програмских докумената Удружења, истичући да се оне не могу тумачити саме за себе истргнуте из контекста целог текста на које се односе. Истакао је да, по његовом мишљењу, у овим документима нема ничега што је противно Уставу и законима Републике Србије, да су ови документи писани 90-тих година, да је њихов аутор покојни оснивач и први председник овог удружења и да због пијетета према њему ови документи нису мењани нити уклоњени са веб-сајта Удружења, као и да је у време настанка тих докумената у нашем законодавству хомосексуализам био дефинисан као противприродни блуд. Заступник је даље дао објашњење свих спорних слогана који су коришћени на лецима и у прогласима овог удружења приликом позива за учешће на различитим манифестацијама, као и спорних делова изјава и интервјуа које је он лично давао штампаним и електронским медијима у Србији. Поводом навода подносиоца предлога да су чланови Удружења учествовали у појединим инцидентима у којима су ометали учеснике уредно пријављеног скупа у њиховом изражавању одређених ставова и погледа, узвикивањем увредљивих и претећих парола,

заступник је посебно истакао да никада није издат било какав налог или упутство члановима Удружења да се неке на таквим скуповима прети, истичући право чланова Удружења да као и сви грађани имају право да искажу своје незадовољство због ставова за које се учесници таквих скупова залажу. Заступник је затим подробно описао учешће чланова „Образ“ на свим догађајима и манифестацијама за које је подносилац предлога сматрао да су инцидентне природе, истичући да Републичко јавно тужилаштво није изнело ваљане доказе о томе да су за њих одговорни „водећи људи“ и чланови Удружења. Истакао је да су програмски документи овог удружења, поред Статута, „Основна начела“, „Основне смернице“ и „Програм националног васпитања“, као и да, у неком смислу, у ову групу докумената спада и текст „Ко смо ми“, док остали документи побројани у предлогу за забрану рада и означени као документи статутарног карактера представљају пропратни материјал који се уз читав низ других докумената могу наћи на веб-сајту овог удружења.

Пуномоћник овог удружења је истакао да подносилац предлога није ваљаним доказима поткрепио свој захтев за забрану рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“, јер се они састоје од низа захтева за покретање прекршајних поступака, обустављених прекршајних поступака, разних службених белешки, безбедносних информација и сл. докумената и једне неправноснажне пресуде против М. О, заступника овог удружења, за коју сматра да је апсолутно непримерено да се користи као било какав доказ, јер би се на тај начин нарушила презумпција невиности. Оспорава и доказ у виду пресуде која се односи на лица која су напала и нанела телесне повреде новинару Т. П, јер се ниједно од тих лица не може довести на било који начин са овим удружењем. Такође сматра да навођење поднетих оптужних предлога као доказа у поступку за забрану рада Удружења представља својеврсну злоупотребу, јер оптужни предлог садржи само одређени степен вероватноће да се догађај који је описан у диспозитиву оптужног предлога заиста и догодио, али као веродостојан доказ може послужити само окончање поступка и правноснажност одлуке. Истиче да нико од чланова „Образ“, осим М. О, није чак ни прекршајно кажњаван. Оспорава позивање Тужилаштва на новинске чланке као доказ у поступку, као и позивање на полицијске службене белешке, јер се они ни у једном поступку не могу сматрати доказима. Истиче да ниједан од понуђених доказа, нити појединачно, нити заједно, не може водити закључку да збир појединачних аката лица која су чланови „Образ“ представља њихово противуставно деловање и нарушавање туђих права. Даље наводи да поводом парола које се стављају „Образу“ на терет, не постоје конкретни докази да су чланови овог удружења узвикивали и писали те паролу, нити да су лепили или штампали плакате са овим паролама, као ни о томе да су чланови „Образ“ били ти који су учествовали у насилном прекидању појединих манифестација, нарочито не маскирани, јер је један од основних принципа деловања овог удружења – забрана било каквог маскирања. На крају предлаже да уколико Тужилаштво само не одустане од свог предлога,

Уставни суд оконча овај поступак на тај начин што ће предлог за забрану рада „Отачаственог покрета Образ“ одбити.

Након излагања свих учесника на јавној расправи, Уставни суд је закључио да представници „Отачаственог покрета Образ“ оспоравају одређене тврдње изнете од стране Републичког јавног тужилаштва које се, пре свега, односе на: идентификацију лица која су била маскирана и која су као таква узвикивала пароле за које подносилац предлога налази да су израз говора мржње, претње, изазивања националних и других нетрпељивости, а да се ради о лицима који су припадници овог удружења; затим, оспорава се тврдња да су било какви плакати и прогласи који су са истом садржином лепљени у Београду, поводом одређених манифестација и догађаја, били дело припадника овог удружења; на крају, инсистира се на садржини хард диска у погледу парола које се тамо налазе, а са аспекта њихове веродостојности и њиховог доказног и аутентичног утицаја на друге пароле за које предлагач налази да јесу спорне и да могу бити довољан доказни материјал у прилог тврдњи да се ради о таквом поступању које може довести до забране рада Удружења грађана „Отачаствени покрет Образ“. Сагласно наведеном, Уставни суд је одредио рок од 15 дана учесницима у поступку да се на ова спорна питања посебно изјасне и доставе све доказе и други пратећи материјал за који сматрају да може бити од значаја за доношење одлуке овог суда.

Поступајући по налогу Уставног суда, Републичко јавно тужилаштво је 28. децембра 2011. године доставило Суду:

– извештај Министарства унутрашњих послова о прегледу рачунара М. О, одузетог приликом претреса просторија у којима борави у Београду, дана 25. септембра 2009. године; у закључку, који је саставни део овог извештаја је утврђено да на рачунару нису пронађени трагови који би указивали на то да је са тог рачунара вршено упућивање претњи и позива на насилно прекидање и напад на учеснике скупа „Поворка поноса 2009“, који је од стране LGBT популације био заказан за 20. септембар 2009. године у 11 часова на Студентском тргу у Београду и да су на рачунару пронађени трагови који указују на то да је коришћен за изразу огласа, налепница, плаката, јавних позива и др. везано за учеснике наведеног скупа, уз документовање ових навода фотографијама са хард диска компјутера, које су достављене уз наведени извештај;

– изводе из новинских чланака и емисија који сведоче о јавним истузима припадника Удружења „Образ“ и њиховом јавном противуставном деловању (вести – ТВ „Фокс“ од 14. августа 2009. године, „Борба“ од 22. јула 2009. године – страна 3, „Press“ од 1. септембра 2007. године, „Газета“ од 10. априла 2008. године, емисија „Инсајдер“ – „Не(моћ) државе“, 3. део од 17. децембра 2009. године).

Изјашњавајући се поводом негирања представника Удружења „Образ“ о повезаности активиста Удружења са кривичним поступком који се води пред Првим основним судом у Београду у предмету К. 3233/2011 против окр. Ж. Д. и М. М. у вези са нападом на новинара Т. П. Тужилаштво је доставило

извештај Полицијске управе за град Београд из кога произлази да је Ж. Д, са истим личним подацима као што су подаци прибављени у кривичном поступку, идентификован као припадник овог удружења и као учесник у инциденту поводом одржавања јавног скупа „Жене у црном“, одржаног дана 10. јула 2009. године. Такође, у односу на део излагања представника Удружења изнетог на јавној расправи пред Уставним судом, да је на јавним скуповима у чијој су организацији учествовали, било и „неидентификованих маскираних лица која су учествовала у инцидентима“, Тужилаштво сматра да наведено није од утицаја на одлучивање о предлогу, будући да се представници Удружења нису јавно оградиле од насилних иступа таквих појединаца, те се може закључити да су на тај начин толерисале њихово деловање. На крају, подносилац предлога сматра да наведена документација и аргументација поткрепљују поднети предлог за забрану рада наведеног удружења, јер је његово деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње, те да је забрана рада удружења нужна ради заштите, уживања и остваривања зајемчених права човека и њихових основних слобода, прокламованих Уставом и потврђеним међународним уговорима.

Уставни суд је нове доказе и изјашњење Републичког јавног тужилаштва на поједине наводе са јавне расправе уредно доставио Удружењу грађана „Отачествени покрет Образ“ 27. јануара 2012. године, ради упознавања. Удружење није доставило Уставном суду никакве нове доказе, нити изјашњење поводом достављеног материјала Републичког јавног тужилаштва.

IV

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Удружење „Отачествени покрет Образ“ је уписано у Регистар удружења на основу решења Агенције за привредне регистре – Регистратора који води Регистар удружења, број БУ 23319/2011 од 8. септембра 2011. године, када је извршено усклађивање претходне регистрације овог удружења, које се водило у Регистру удружења, друштвених организација и политичких организација при Савезном министарству правде, на основу решења број 3/1-415/10-2002-07 од 19. јуна 2002. године. Измена тачке 3. наведеног решења извршена је на основу решења Министарства за људска и мањинска права државне заједнице Србија и Црна Гора број 2/0-616/2-2003-06 од 7. новембра 2003. године, којим је промењена функција лица које је овлашћено за заступање и представљање Удружења са главног секретара Удружења на председника Главног одбора Удружења.

Решењем Агенције за привредне регистре број БУ 23319/2011 од 8. септембра 2011. године је констатовано да се уписује у Регистар удружења усклађивање удружења, са следећим подацима: да се ради о удружењу као облику организовања; да је назив удружења „Отачествени покрет Образ“; да је скраћени назив удружења „Образ“; да су седиште и адреса удружења – Рабина Алкалаја 1, Београд-Земун, Србија; да је удружење основано

18. марта 2002. године; да је Статут донет 11. септембра 2010. године; да је делатност удружења – делатност осталих организација на бази учлањења; да је заступник удружења – М. О. из Београда; да се удружење оснива на неограничено време; да је област остваривања циљева удружења – промовисање традиционалних српских и православних вредности. Наведеним решењем је, такође, констатовано да се у Регистар уписује забележба о поступку који се води пред Уставним судом у предмету ВПУ-249/2009, по предлогу Републичког јавног тужилаштва од 25. септембра 2009. године за забрану рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“.

Важећим Статутом „Отачественог покрета Образ“ од 11. септембра 2010. године, који је донет у процесу усклађивања регистрације и унутрашњих аката овог удружења са одредбама Закона о удружењима из 2009. године, предвиђено је: да је удружење „Отачествени покрет Образ“ невладино и непрофитно удружење, основано на неодређено време ради остваривања циљева у области – промовисање традиционалних српских и православних вредности (члан 1); да су циљеви Удружења – промовисање, сведочење, неговање и афирмисање традиционалних српских и православних вредности, залагање за обнову аутентичне српске државности, залагање за примену вредности које Образ афирмише на начин на који ће то моћи да помогне духовну, националну и културну обнову српског народа (члан 2); да ради остваривања својих циљева Удружење нарочито спроводи следеће делатности – у својим наступима промовише циљеве за које се залаже, образује студијске одборе, радне групе и слична тела за поједине области рада, у складу са циљевима Удружења, објављује књиге и друге публикације о питањима које се односе на промовисање традиционалних српских и православних вредности, организује самостално или у сарадњи са другим организацијама и установама, скупове, трибине, расправе и саветовања у области циљева Удружења, образује огранке у земљи и иностранству, сарађује са универзитетима, школама, стручним удружењима и другим организацијама у земљи и иностранству, које се баве сродном делатношћу (члан 3); да су органи Удружења – Сабор, који је највиши орган Удружења и врши функцију скупштине Удружења, Главни одбор и Национални савет; да функцију заступника врши председник Главног одбора, а у његовом одсуству заменик председника Главног одбора (члан 8); да је рад Удружења јаван (члан 14. став 1).

Поред Статута, основни програмски документи овог удружења су: „Основна начела“, „Основне смернице“ и „Програм националног васпитања“, који се налазе на званичној интернет презентацији овог удружења. Поред ових докумената, на истом веб-сајту се налази текст којим се „Образ“ званично представља на сајту, под називом „Ко смо ми“ и два прогласа – „Србским непријатељима“ и „Проглас пријатељима“, који се налазе у делу сајта под називом „Начела“.

У документу под називом „Основна начела“ истичу се четири основна начела на којима, по мишљењу Удружења, мора да почива јака српска држава, а то су: богољубље и родољубље, српска Србија (ово начело се односи

на решавање српског националног питања), домаћински поредак и витешке оружане снаге. Објашњавајући основно начело под називом „богољубље и родољубље“, у документу се истиче да „православно богољубље и српско родољубље јесу предуслови постојања српског народа и богате и снажне државе Србије“ и да „без здраве хришћанске духовности није могуће здраво српско друштво“, као и да је „Србија у време светих Немањића била богата и снажна, берихетна и срећна, зато што је нису кварили безбожници и секташи“. Када се говори о решавању српског националног питања, износи се мишљење да су Срби једини историјски државотворан народ у Европи који је у XXI век ушао без решења свог националног питања, да се српски државотворни простор непрекидно смањује и распарчава, а да је духовни и физички опстанак српске нације угрожен као никада до сада, па стога „Српско национално питање данас гласи: хоће ли Срба уопште бити – или ћемо нестати мучки побјени од шиптарских терориста, исламских фундаменталиста, усташа и НАТО-окупатора“, да би на се на крају изнео закључак „да Србство може победити и опстати само у својој слободној и Богом благословеној националној држави – српској Србији, која ће ослободити и ујединити све Србске Завичаје“. У начелу под називом „Домаћински поредак“ је истакнуто да Србија не може да буде ни богата ни снажна „без васпостављања и очувања домаћинског поретка у духовном, политичком, економском и породичном животу“, уз изношење претње да „сви који покушавају да се обогате и окористе на штету народа и државе морају бити најоштрије кажњени“ и закључка на крају да „само уз обнову хришћанског морала и домаћинског поретка остварићемо здраво и богато српско друштво“. У начелу „Витешке оружане снаге“ констатује се да се „српски народ налази на стратешкој и геополитичкој ветрометини Балкана, Европе и света и да ће Србија „уз Божију помоћ, бити снажна само ако има непобедиве и неустрашиве оружане снаге и високоразвијену војну индустрију“.

У документу под називом „Основне смернице“ Удружење је дефинисало вредности за које се залаже, при чему је основна смерница из које произлазе све остале смернице дефинисана као „Србство са Образом“. Према овом документу, Удружење се залаже: за православну побожност уместо атеизма и секташтва; за „светосавски национализам уместо безбожног мондијализма“; за „Крст Часни уместо демонске петокраке“; за „Слободу Златну уместо Новог светског поретка“; за „школу са вером уместо атеистичких лажи“; за „војску са родољубљем уместо НАТО окупације“; за „политику са поштењем уместо партијашког лицемерја“; за „Државу са Божијим благословом уместо грађанске републике“; за „христољубивог Владара уместо властољубивих партијаша“; за „српску саборност уместо антисрпске демократије“; за „домаћинску привреду уместо распродаје и пљачке“; за „домаћинску одговорност уместо грађанске себичности“; за „српску господственост уместо свеопштег протаклука“; за „Победу уместо пораза“ и за „Образ уместо безобразја“.

У документу под називом „Проглас пријатељима“ издвојене су поједине групе лица, којима се приписују одређене врлине које, по мишљењу припадника Удружења, чине најважније карактерне особине српског народа, чиме

се они позитивно издвајају из целокупне популације и због тих особина заслужују наклоност Удружења и право да се прогласе пријатељима. У овом прогласу Удружење се обраћа: „Србину, Србкињи, свештенику, војнику, полицајцу, сељаку и раднику“.

У другом прогласу који носи наслов „Србским непријатељима“, одређене су групе лица које се сматрају непријатељима српског народа.

У обраћању ционистима, који се називају и антихришћанским јеврејским расистима, у прогласу се наводи: „Народ коме припадате имао је јединствену благодат да му се открио и у времену од Аврама до Христа јављао Бог Живи и Истинити. Сам Син Божији и Спаситељ људског рода, Господ Исус Христос, појавио се и проповедао је управо у вашем народу, али сте Га ви презрели, одбацили и распели. Зато сте изгубили своју богоизабраност, веру и разум. Почели сте да лутате и другим народима отимате оно без чега сте остали сопственом кривицом. Од фарисеја и садудеја, преко кабалиста и манихејаца, па до масонерије и илумината – траје ваш поход против Христа и хришћана. У сулудој жељи да завладате целим светом, ви сте подстицали, организовали и финансирали највеће и најкрвавије светске ратове и револуције у којима су изгинули милиони људи. У свој заслепљености ви сте, међутим, заборавили да чак и у вашој садашњој религији, сатанистичкој Кабали, стоји да се ’зло учињено другима неумољиво враћа ономе ко га је починио’. Ваша злодела одвешће вас у вечну патњу, јер лихварски новац можда може поткупити људе, али ништа не може поткупити Бога Правде – Господа Исуса Христа“.

За усташе се каже: „Ваша патолошка мржња према свему што је Србско и Православно јесте отровни плод ваше државотворне неспособности и културне жаловости. Свесни своје духовне беде и ништавила, ви сте од нас Срба покрали све оно што немате, почев од језика и историје, па до генија попут Руђера Бошковића и Николе Тесле. Притом сте, само у XX веку, побили, прогнали или похрватили готово два милиона Срба. Срби вам никада неће, и не смеју, заборавити ни опростити ваша паклена зверства над стотинама хиљада јасеновачких, јадовинских, глинских, пребиловачких, медачких и осталих србских мученика. Праведно ћемо, уз Божију помоћ, осветити ’Бљесак’ и ’Олују’ и ослободити све земље Србског Отачаства које сте уз подршку белосветских зликоваца привремено отели и оскрнавили“.

Муслиманским екстремистима се обраћа речима: „Уместо да се коначно вратите вери и нацији својих православних србских предака, ви сте у име ци хада и у последњем рату мучки насрнули на своје дојучерашње сународнике. Очајнички трагајући за новим идентитетом, чак сте и назив новопроглашене ’нације’ (’Бошњаци’) и непостојећег ’језика’ (’босански’) украли од оних од којих потичете, покушавајући неуспешно да превазиђете јаничарски комплекс који ће вас мучити докле год се не вратите Србству и Православљу. Зар не знате да су правдољубиви и слободољубиви Срби у својој историји увек ослобађали Србске Земље и Завичаје? Уз помоћ Божију ослободићемо и Србску Босну и Херцеговину. Ниједна окупација није вечна – вечна је само Правда Бога Живог и Истинитог у чију помоћ се једино уздамо“.

За шиптарске терористе се наводи: „Ви, који сте цивилизацијска срамота Европе, тврдите да је Стара Србија – Косово и Метохија – ваша!? Но, да ли су историјске чињенице на вашој страни? Наравно да нису! Зато се и упињете да на најсветијем делу Србског Отачства затрете сваки траг Србства и Православља, вршећи у спречи са евроатлантским окупаторима свирепе злочине над оно мало преосталих србских страдалника. Ипак, зар се не прибојавате дана када ће се Србство пробудити? Тада више неће бити никакве антисрбске власти спремне да 'о свему преговара'. Када дође време полагања рачуна, запитајте се како ћете се суочити са праведним гневом србског народа, који ће, будите уверени, доћи по своје. Тврдо вам обећавамо: осветићемо Косово!“

Лажним миротворцима поручују: „Мир који ви хоћете није Мир Божији за који се Црква Православна непрестано моли. Оно што нам ви намећете јесте лажни мир покорених и осрамоћених робова Новог светског поретка, а не истински мир слободних Христових људи. У име те своје лажи ви бестидно заговарате покорност злу и ширите хаос дефетизма. Срби, међутим, врло добро знају да су ваше папагајске приче о наводном србском 'геноциду' и 'мрачној прошлости' само димна завеса за прикривање крвавих злочина ваших очева, дедова и идеолошких учитеља, који су у име Тита, Партије и светске револуције побили на десетине хиљада србских мученика. Ваш мир итекако има алтернативу, а то је борба са вером у Бога за Крст Часни и Слободу Златну! Губите се из наше Србије у вашу мирну бестрагију!“

Партијашима се каже: „Ваше право име је лаж, а презиме похлепа. Све-сни сте неостваривости својих идеја, у које ни сами искрено не верујете, а ипак се за њих залажете, кријући своје нечасне намере иза демагошких парола којима слуђујете србски народ. Незајажљиво желите власт и моћ и спремни сте на све само да бисте их се дочепали. Ви сте уљези у бићу Србства, а ваша лажљивост равна је само вашем лицемерју и кукавичлуку. Својим странчарењем ви наносите несагледиву штету народу коме, како тврдите, припадате, али сте зато итекако корисни србским непријатељима. Уз Божију помоћ, Србство ће прозрети вашу 'језиву таму туђинску, са лепим именом и шареном одећом' и вратиће се на свој Богом благословени и освештани светосавски Пут са којег сте га ви одвлачили“.

Секташима се обраћа речима: „Зловерје које упражњавате и ширите јесте једна од најгорих пошаста које су се острвиле на србски народ у овим смутним и распетим временима. Србство је данас преплављено са више од триста секти; због вашег антихришћанског деловања свакодневно се разарају србске породице, уништава духовно и телесно здравље људи, врше стравична убиства и самоубиства. Знајте, ипак, да вас никакве 'технике контроле ума' и остала злодуховна средства којима привремено располажете и којима упропашћујете људске животе неће спасити заслужене казне пред судом Србске Државе, баш као ни пред Праведним и Страшним Судом Божијим“.

Лицима која се у Прогласу називају перверзњацима поручује се: „Ваше очи пуне болесне пожуде уперене су ка нашој деци, док под плаштом 'људских права' и 'грађанских слобода' покушавате да своју изопаченост

прикажете као 'нормалну појаву', а себе као 'угрожену врсту'. За свој наказни и противприродни начин живота одговараћете пред Богом, али ћете за ширење својих одвратних обичаја кривично одговарати и пред Србском Државом. Свеједно да ли сте педери, педофили, содомисти, 'транс-' или 'би-сексуалци', знајте да, ако се не покајете, за вашу изопаченост неће бити ни Божије ни људске милости. Бићете најстроже кажњени и искорењени!"

У обраћању наркоманима истиче се: „Намећете своје безнађе другима, увлачећи недужне у свој очај. Зато за вас и вашу болест нема места међу Србима. Ако одбијате да се лечите, већ настављате да ширите своју заразу, бићете праведно кажњени јер не можете несметано кварити чистоту србске омладине и здравље србске нације“, а криминалцима се поручује: „Ваш посао је унесрећивање других. Сваки ваш 'успешан бизнис' неизбежно некоме доноси патњу и несрећу. Волите своје породице, а мислите да некажњено смете да разарате туђе, не базирајући се ни на Божије нити на људске законе. Често се бусате у груди да сте родољуби, иако србски народ трпи од вас огромну штету. Србска омладина се превише често угледа на вашу безобзирност, а ваше понашање је страно светосавском духу. Вашем необузданом дивљању стаћемо на крај свим расположивим средствима и најстрожим кривичним казнама!“

На крају овог прогласа даје се општи закључак, који гласи: „Има још много оних који морају да чују глас Србства. То је, пре свега, глас упозорења. Отачаствени покрет Образ можда не може физички да уништи све зло које кидише на србски народ, али ће, докле год постоји, непрестано и неућутно на њега указивати и против њега се бескомпромисно борити. Још једном упозоравамо све србске непријатеље и позивамо их: покајте се за своја злодела, иначе за вас неће бити ни Божије ни људске милости!“

У „Програму националног васпитања“ износи се концепт васпитања деце заснован на светосавском духу побожности, честитости и родољубља, преко проучавања и неговања различитих форми у којима се потенцира припадност српском народу.

У документу под називом „Зашто Образ“, Удружење позива лица да се придруже Удружењу и износи разлоге за доношење такве одлуке, односно указује на разлоге који би могли да одреде неко лице да се придружи Удружењу. У овом документу се наводи: да „Отачаствени покрет Образ“ постоји јер је „распетом, пониженом и обесправљеном Србству данас више него икада потребан одлучан и делотворан одговор на свеопшту окупацију, хаос и безнађе“, да „Образ“ није партија, нити странка, већ да је „Покрет србске истине и србске будућности“, да је „Образ“ једини Покрет за школу са вером, политику са поштењем, војску са родољубљем и државу са Божијим благословом; да се „Образ“ бори за духовну и државотворну обнову Србства на темељима Светосавља; и да зато Образ хоће богату и снажну, јединствену и слободну србску националну државу у којој Срби неће бити сиромашни и презрени „грађани“, већ угледни домаћини.

У тексту под називом „Ко смо ми“, у коме се Удружење званично представља на веб-сајту наводи се: да је „Образ“ политичка организација,

православна и саборна, а не партијска, јер не верују у плурализам интереса у српском народу, већ у његову саборност, у јединствен систем вредности и у једну заједничку судбину за све Србе; да су политичка организација јер политички размишљају и јавно иступају, јер сматрају и верују да се једино заједничким, националним напором могу трајно превазићи сви проблеми и недаће који су снашли српски народ, да своје узоре виде у побожним и честитим Србима и Србкињама, нашим прецима и савременицима, који су знали да је политика света и страшна служба народу и држави и према њој се тако и односили; да је „Образ“ Отачествени покрет, Отачествени – зато што се бори за слободу и добробит српског отачаства као јединственог геополитичког и државотворног простора нашег народа, коме припадају сви српски завичаји од Купе до Вардара и од Дунава до Јадранског мора; да је покрет – зато што не верују у пасиван став према искушењима која су пред целим српским народом, да не верују онима који бучно и наметљиво тврде да је „све изгубљено“, да „ништа више не може да се уради“, да је „некада могло, али је сада касно“, да не могу једино они који никада нису и који никада не би, ма под каквим условима, ништа ни покушали; да је касно је за оне који трагају за изговором, а не за решењем и успехом; да је њихова света дужност да се држе заветних речи Владике Његоша: „Нека буде борба непрестана, нека буде што бити не може!“; да ако не будемо у стању да поново чинимо оно што наши непријатељи сматрају немогућим – онда нећемо бити достојни наследници наших светих предака; да онда нећемо ни имати зашта да се зовемо Србима. Затим следи образложење зашто је изабран појам „Образ“ за име Удружења – „Образ је, заправо, Икона Божија у човеку – што и јесте изворно значење речи *образ* у старосрбском језику. И као што све наведено чини јединствену личност, свеукупност човека, тако и Отачествени покрет Образ саучествује у свесрбском Образу, у србском лицу спрам осталог света“. На крају овог текста се закључује: „Налазимо се на почетку трећег миленијума. Током последњих петнаестак година збило се више судбоносних догађаја него у читавим ранијим раздобљима србске, али и опште људске историје. И већина онога што се збило није било добро. Па ипак, ми у Образу верујемо да искушења која су нам стављена у део нису против нас него за нас, да покажемо сваки своје право лице, да осветламо свој и свесрбски Образ. Живот није патња без смисла, већ школа која припрема за вечност. Ни једна несебична жртва толиких Срба који су нам претходили није била узалудна; доказ за то смо управо ми, Срби овог злог доба. Зато смо уверени да ће и напори Отачественог покрета Образ и свих других часних србских савременика бити трајан ослонац оним Србима који ће тек доћи и испунити Завет до краја“.

Уставни суд је такође утврдио да су, према званично достављеним извештајима Министарства унутрашњих послова, чланови овог удружења учествовали на бројним догађајима, од којих су најзначајнији следећи:

– дана 10. децембра 2007. године око 30 активиста „Обрза“ окупило се на Тргу Републике како би изразили протест поводом одржавања јавног скупа „Жене у црном“ и других невладиних организација, поводом

обележавања међународног дана људских права под називом „Стоп клерикализацији“; перформанс невладиних организација је ометан певањем песама „Спрем’те се спрем’те четници“, „Чича Дражо“ и др. и узвикивањем парола „Нож, жица Сребреница“, „Уби, уби Шиптара“, поводом овог догађаја против М. О. је поднет захтев за покретање прекршајног поступка због извршеног прекршаја из члана 15. став 1. тачка 2. Закона о окупљању грађана;

– дана 17. маја 2008. године чланови „Образа“, са истакнутим обележјима, патролирали су центром Београда поводом најаве одржавања „уличне конференције“ LGBT групе; према саопштењу овог удружења, које се налази на веб-сајту удружења у делу „Активности-Образ на делу“, више десетина чланова овог удружења учествовало је у тзв. „тројкама“ које су патролирале централним градским улицама уз претећи слоган „чекамо вас!“; у саопштењу се даље каже да су чланови Удружења „овом акцијом недвосмислено показали свима који маштају о одржавању тзв. „геј-параде“ да јавно промовисање и ширење зла нећемо толерисати, већ да ћемо га спречити свим средствима. Отачаствени покрет Образ ће се и убудуће свим силама борити да Београд буде слободан хришћански град, а Србија слободна и уједињена држава са Божјим благословом“.

– дана 8. јануара 2009. године у Београду верници Христове пентокостне цркве Свете Тројице, организовани у Удружење „Хлеб живота“, ометани су у својој активности поделе божићних пакетића на тај начин што су чланови Удружења „Образ“ заједно са навијачима фудбалских клубова „Црвена звезда“, „Партизан“ и „Рад“, деци и родитељима који су довели децу у наведену цркву делили летке са паролама „стоп сектама“ са текстом који вређа религиозна осећања и уверења припадника ове цркве, тако што се у тексту ова црква назива „сектом“ која је „увезена из Америке“, а да је храм „Свете Тројице“ упориште СИА; чланови Удружења „Образ“ узвикивали су претеће пароле „Србија Србима, напоље са сектама“, „Напоље из Србије“, „Уби, закољи, да секта не постоји“, „Ој, секташ нека нека, дубока вас јама чека, широка један метар, а дубока километар“, „на колена пред Србе“, „марш из Србије, секташке крвопије“ и др; у саопштењу на веб-сајту Удружења поводом овог догађаја истакнуто је да „певање није престајало докле год је трајала подела пакетића, као знак упозорења секташима да не покушавају да врше било какву верску пропаганду међу присутном децом“; Полицијска станица Стари град у Београду је ставила захтев за покретање прекршајног поступка против М. О, због прекршаја из члана 15. став 1. тачка 2. Закона о окупљању грађана РС;

– дана 11. јула 2009. године на Тргу Републике у Београду одржан је јавни скуп у организацији НВО „Жене у црном“ поводом обележавања 11. јула, дана страдања лица муслиманске вероисповести у Сребреници, где се окупило око 30 присталица „Образа“ и „Покрета 1389“ који су узвикивали пароле „идите у Кравице“, „бежите, бежите“, „ово је Србија“, „Србија Србима“, „напоље са Турцима“ и др;

– током кампање за одржавање „Поворке поноса 2009“, на фасадама зграда и осталим погодним местима исписивани су графити „смрт педерима“;

„стоп геј паради“ и „чекамо вас“, где је у потпису писало „Образ“; против М. О. полицијски службеници Одељења за ЈРМ УП, ПУ за град Београд, су због постојања основане сумње да је извршио кривично дело расна и друга дискриминација из члана 387. став 4. КЗ РС, поднели кривичну пријаву КУ-18981/09 Првом општинском тужилаштву у Београду, које је покренуло кривични поступак против именованог, због основане сумње да је извршио наведено дело на тај начин што је у времену од 11. до 20. септембра 2009. године, као генерални секретар и одговорно лице Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“, у Београду на више локација организовао писање графита претеће садржине и лепљење плаката и налепница са натписом „чекамо вас“, обраћао се средствима јавног информисања, итд. и на тај начин се обраћао јавности са циљем спречавања одржавања најављене „Поворке поноса 2009“, која је требало да се одржи 20. септембра 2009. године;

– од стране У КП-6 Одељење ПУ за град Београд поднета је кривична пријава против тројице малолетника због постојања основане сумње да су извршили дело изазивања националне, расне или верске мржње и нетрепљивости; пријављени су почетком октобра 2010. године из просторија Удружења „Образ“ преузели већу количину пропагандног материјала са садржајем који позива „грађане да се дана 10. октобра 2010. године одазову у што већем броју и да спрече манифестацију „Парада поноса“;

– дана 10. октобра 2010. године у организацији „Геј стрејт алијансе“ и „Квирија центра“ одржан је јавни скуп у покрету „Парада поноса 2010“; због организовања насиља поводом овог догађаја, против лидера и активиста Удружења води се кривични поступак због кривичног дела насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу из члана 344а став 3. КЗ РС; Виши суд у Београду донео је 15. априла 2011. године пресуду К. 4264/10, којом је ова лица огласио кривим за кривично дело чије извршење им је стављено на терет; у току је жалбени поступак поводом наведене пресуде.

Такође су од значаја поједине изјаве М. О. дате штампаним и електронским медијима у Републици Србији, које се односе на активности Удружења поводом појединих догађаја и манифестација у којима су и сами чланови овог удружења учествовали. Те изјаве су следеће:

– дана 1. септембра 2007. године у дневном листу „Press“, у чланку под називом „Спектаклук педерлука“ изјавио је: „Ако хомосексуалци немају срама, биће спречени као 2001. године“ (када је дошло до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму, оштећења објеката и службених возила МУП-а РС, када је један полицајац задобио тешке телесне повреде, а десет лица је задобило лаке телесне повреде), настављајући да је „по законправили Светог Саве за полне изопачености и хомосексуализам била предвиђена смртна казна, јер се тада водило рачуна о духовном здрављу нације“;

– дана 7. априла 2008. године у дневном листу „Ало“, у чланку под називом „Дан геј младости“, поводом одржавања Евросонга у Београду и најаве доласка великог броја припадника геј популације из Европе на ово такмичење, изјавио је да „као ни 2001. године, нећемо дозволити промоцију

наказних и изопачених вредности на улицама Београда, који је поред Москве једина европска метропола у којој до сада није било геј параде“;

– дана 10. априла 2008. године у дневном листу „Газета“, у чланку под називом „Хомо фрка“, поводом истог догађаја, изјавио је да ће спречити дефиловање људи геј оријентације, са напоменом „питајте њихове организације, они врло добро знају како ми то радимо и како можемо да их спречимо...“; на опаску новинара да О. практично признаје да је „Образ“ учествовао у организацији батинаша који су тукли људе на улицама Београда 2001. године у оквиру „Параде поноса“, он је истакао да је на тај догађај поносан;

– дана 22. јула 2009. године у дневном листу „Борба“ у чланку под називом „Десничари најавили излазак на улицу“, поводом најаве одржавања „Параде поноса“, О. је изјавио да ће „Образ“ бити на улицама тог дана и где год буде то потребно заједно са, како се каже, „осталим српским родољубима учини све да спречи тај скуп“;

– у одговору датом новинару ТВ „Фокса“, који је емитован на Вестима ове телевизије 14. августа 2009. године, поводом питања новинара ко пише увредљиве графите по Београду поводом најављеног одржавања „Параде поноса“, О. каже да то чине „православни Срби, српски националисти, родољуби, сви нормални људи, сви они које желе здраво друштво, здраву породицу и који не желе ширење зла у нашој земљи“;

– дана 1. септембра 2009. године у дневном листу „Курир“, у чланку под називом „Паника“, поводом истог догађаја, између осталог, је изјавио: „Наша порука педерима је јасна: чекамо вас“;

– дана 18. септембра 2009. године у емисији радија „Слободна Европа“, поводом најављене „Параде поноса“ изјавио је: „Образ се противи одржавању једне такве накарадне манифестације и потпуно је природно да смо спремни на све видове деловања у том правцу и да је то само почетак и најаву онога што долази“;

– у интервјуу датом новинару Б92 у емисији „Инсајдер“, под називом „Не(моћ) државе – 3. део“, поводом прекинуте „Параде поноса“ из 2001. године изјављује: „сматрам да је добро што се једна таква наказна манифестација није одржала у Београду...“; „борба за одбрану српског имена и имања води се и речима и делом, постом и молитвом, води се и крстом, води се и плутом и пером, али онда – ако нема другог излаза – она се води и мачем“;

– у интервјуу објављеном 8. јула 2011. године у дневним новинама „Правда“, поводом питања новинара шта мисли поводом најаве LGBT популације о одржавању „Параде поноса“ на јесен, О. изјављује: „Као прво, не ради се ни о каквој ’Паради поноса’, већ је то парада срама. Искрено се надам да ће се наћи неко у власти ко ће се призвати памети и након свега што се десило октобра прошле године неће дозволити да се таква брука и несрећа поново догоде Београду и Србији. Међутим, уколико они који никога и ништа не поштују и којима ништа није свето ипак истрају у наметању зла, ’Образ’ свакако неће то гледати скрштених руку. Борићемо се за одбрану вере, нације и породице јер се не стидимо ничега што смо радили до сада“.

V

Уставом Републике Србије утврђено је: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1); да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, као и да се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, као и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. став 3); да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрепелјивости (члан 49); да је мирно окупљање грађана слободно, да се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују државном органу, у складу са законом, да се слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (члан 54. ст. 1, 3. и 4); да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења,

да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, да су забрањена тајна и паравојна удружења, да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. ст. 1. до 4); да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини (члан 76. став 2); да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81); да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела (члан 97. тачка 2); да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 2).

Општом декларацијом о правима човека („Службени лист ФНРЈ“, број 0/48) утврђено је: да свако има право на слободу мирног окупљања и удруживања и да се нико не може приморати да припада неком удружењу (члан 20); да се у вршењу својих права и слобода свако може подвргнути само оним ограничењима која су предвиђена законом искључиво у циљу обезбеђења потребног признања и поштовања права и слобода других, као и задовољења правичних захтева морала, јавног поретка и општег благостања у демократском друштву (члан 29. став 2).

Међународном конвенцијом о укидању свих облика расне дискриминације („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 6/67) утврђено је: да државе чланице осуђују расну дискриминацију и обавезују се да свим одговарајућим средствима и без одлагања спроводе политику која тежи да укине сваки облик расне дискриминације и да помажу разумевање између свих раса, и у том циљу свака држава чланица треба да свим одговарајућим средствима, укључујући, уколико то околности захтевају, и законске мере, забрани расну дискриминацију коју спроводе лица, групе или организације, као и да је оконча (члан 2. став 1. тачка д)); да државе чланице осуђују сваку пропаганду и све организације које се руководе идејама или теоријама заснованим на супериорности неке расе или групе лица извесне боје или извесног етничког порекла или које желе да оправдају или подрже сваки облик расне мржње или дискриминације, оне се обавезују да без одлагања усвоје позитивне мере које имају за циљ да укину свако подстицање на такву дискриминацију, или на свако дело дискриминације, и, у том циљу, водећи рачуна о принципима наведеним у Универзалној декларацији о правима човека и о правима која су изричито наведена у члану 5. ове конвенције, оне се нарочито обавезују да изјаве да су незаконите и да забране организације и активности организоване пропаганде и сваку другу врсту

пропагандне активности који подстичу на расну дискриминацију и који је помажу, као и да изјаве да је учешће у овим организацијама или у њеним активностима законом кажњиво дело (члан 4. став 1. δ)); да према основним обавезама наведеним у члану 2. ове конвенције, државе чланице се обавезују да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања права на безбедност лица и заштиту државе од насиља и злостављања било од стране владиних службеника, било од сваког лица групе или установе (члан 5. став 1. тачка δ)).

Међународним пактом о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ“, број 7/71) утврђено је да свако лице има право да се слободно удружи са другим лицима, укључујући и право на оснивање синдиката и учлањење у исте ради заштите својих интереса и да вршење овог права може бити само предмет ограничења предвиђених законом, а која су потребна у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности, јавног реда или ради заштите јавног здравља и морала или права и слобода других лица (члан 22. ст. 1. и 2).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10) утврђено је да свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима, укључујући право да оснива синдикат и учлањује се у њега ради заштите својих интереса и да за вршење овог права се неће постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других (члан 11); да се ништа у овој конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом (члан 17).

Законом о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11 – други закони) прописано је: да удружење, у смислу овог закона, јесте добровољна и невадина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом, да су забрањена тајна и паравојна удружења (члан 2. ст. 1. и 4); да се удружење оснива и организује слободно и да је самостално у остваривању својих циљева, да циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неправног, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности

или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима (члан 3. ст. 1. и 2); да удружење остварује активности у складу са законом, статутом и другим општим актима, као и правилима савеза чији је члан (члан 9); да се удружење оснива усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини удружења (члан 11. став 1); да Регистар удружења (у даљем тексту: Регистар) води Агенција за привредне регистре (у даљем тексту: Агенција), као поверени посао (члан 26. став 1); да удружење може да врши оне активности којима се остварују циљеви утврђени његовим статутом (члан 37. став 1); да о забрани рада удружења из члана 2. став 4. овог закона, као и удружења чији су циљеви или деловање супротни одредби члана 3. став 2. овог закона одлучује Уставни суд, да се одлука о забрани рада удружења може заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова, да се симболи визуелног идентитета и друге ознаке удружења коме је забрањен рад (заставе, паролe, униформе, грбови, значке и др.) не смеју јавно употребљавати (члан 50. ст. 1, 2. и 5); да се поступак за забрану рада удружења покреће на предлог Владе, Републичког јавног тужиоца, министарства надлежног за послове управе, министарства надлежног за област у којој се остварују циљеви удружења или Регистратора, да се поступак за забрану рада удружења може покренути и водити и у односу на удружења која немају статус правног лица, да се о покретању поступка за забрану рада удружења у Регистар уписује забелешка (члан 51); да друштвене организације, удружења грађана и њихови савези основани према Закону о друштвеним организацијама и удружењима грађана („Службени гласник СРС“, бр. 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 45/85 и 12/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93 и 48/94), као и они који имају седиште на територији Републике Србије, а уписани су у Регистар према Закону о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије („Службени лист СФРЈ“, број 42/90 и „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94, 28/96 и 73/2000), настављају са радом као удружења од дана почетка примене овог закона, с тим што су дужни да у року од 18 месеци од дана почетка примене овог закона ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама овог закона (члан 78).

Законом о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99 и 48/94, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05) прописано је: да су окупљања грађана слободна и да се остварују на начин прописан овим законом (члан 1); да ће надлежни орган привремено забранити одржавање јавног скупа који је усмерен на насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целовитости и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње (члан 9. став 1); да надлежни орган

може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине (члан 11. став 1); да ако у току одржавања јавног скупа наступе околности из члана 9. став 1, односно члана 11. став 1. овог закона, надлежни орган ће упозорити сазивача да прекине одржавање јавног скупа и позове окупљене грађане да се разиђу ради успостављања реда (члан 12. став 1); да јавни скуп који се одржава без претходне пријаве, надлежни орган ће онемогућити и предузети мере за успостављање јавног реда и мира (члан 14); да ће се новчаном казном до 10.000 динара или казном затвора до 60 дана казнити за прекршај – 1) сазивач јавног скупа који није предузео мере за одржавање реда на јавном скупу, односно није организовао редарску службу (члан 5. став 1), 2) лице које окупља грађане без претходне пријаве (члан 6), 3) сазивач јавног скупа који одржава скуп противно забрани из члана 9. став 1. односно члана 11. став 1. овог закона (члан 15. став 1. тач. 1) до 3)).

Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09 и 111/09) је као кривично дело изазивања националне, расне и верске мржње и нетрпељивости инкриминисано изазивање или распиривање националне, расне или верске мржње, или нетрпељивости међу народима или етничким заједницама које живе у Србији (члан 317. став 1), а као кривично дело расне и друге дискриминације инкриминисано је ширење или на други начин чињење јавно доступним текста, слика или свако друго представљање идеја или теорија које заговарају или подстрекавају мржњу, дискриминацију или насиље, против било којег лица или групе лица, заснованих на раси, боји коже, верској припадности, националности, етничком пореклу или неком другом личном својству (члан 387. став 4). Физички напад или физички обрачун са учесницима спортске приредбе или јавног скупа, вршење насиља или оштећење имовине веће вредности приликом доласка или одласка са спортске приредбе или јавног скупа, уношење у спортски објекат или бацање на спортски терен, међу гледаоце или учеснике јавног скупа предмета, пиротехничких средстава или других експлозивних, запаљивих или штетних супстанци које могу да изазову телесне повреде или угрозе здравље учесника спортске приредбе или јавног скупа, неовлашћено улажење на спортски терен или део гледалишта намењен противничким навијачима и изазивање насиља, оштећење спортског објекта, његове опреме, уређаја и инсталација, изазивање својим понашањем или паролама на спортској приредби или јавном скупу, националне, расне, верске или друге мржње или нетрпељивости засноване на неком дискриминаторном основу услед чега дође до насиља или физичког обрачуна са учесницима, инкриминисано је као кривично дело насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу одредбама члана 344а став 1. Закона.

Законом о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09) прописано је: да изрази „дискриминација“ и „дискриминаторско поступање“ означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или

давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (у даљем тексту: лична својства) (члан 1. став 1. тачка 1)); да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације (члан 4. став 2); да су облици дискриминације – непосредна и посредна дискриминација, као и повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемиравање и понижавајуће поступање (члан 5); да је забрањено удруживање ради вршења дискриминације, односно деловање организација или група које је усмерено на кршење Уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости (члан 10); да је забрањено изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин (члан 11); да је забрањено узнемиравање и понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење (члан 12).

VI

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је констатовао:

Слобода удруживања спада у основне грађанске слободе и заједно са другим политичким правима чини основу функционисања савремених друштава заснованих на плурализму интереса различитих друштвених група, а јемство ове слободе и њена заштита представљају темељ грађанског друштва.

Слобода удруживања је гарантована чланом 55. став 1. Устава, којим је утврђена слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, али и право појединца да остане изван сваког удружења.

О значају слободе окупљања и удруживања говори и чињеница да се она директно штити бројним међународним инструментима. Слободу удруживања грађана гарантује више међународних конвенција које, сагласно члану 16. Устава, чине саставни део правног поретка Републике Србије, од којих су најзначајније Универзална декларација о правима човека (члан 20), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (члан 22) и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (члан 11).

Међутим, слобода удруживања није апсолутна и неограничена, јер у случају да се та слобода злоупотребљава, неприхватљиво деловање удружења, путем различитих механизма мора бити спречено, онемогућено, па чак и забрањено, и то само онда кад се таквим деловањем повређују основне вредности, а да за то постоје убедљиви императивни разлози који могу да оправдају ограничење те слободе.

Наиме, уставна јемства неотуђивих људских и мањинских права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца, тако да држава нема само обавезу да штити појединца или групу од поступака државних органа у случају повреде неког од зајемчених људских права, већ да заштити ова права и од појединаца или група које своја права злоупотребљавају и тако врше повреде зајемчених права другим припадницима друштва. То значи да се ниједна слобода или право зајемчено Уставом не може користити на такав начин да се спречи уживање тих истих слобода или права других субјеката, јер би у таквим ситуацијама појединац (или група) злоупотребили своју Уставом зајемчену слободу или право на штету других. У таквим ситуацијама држава може деловати и превентивно уколико се оцени да су наступиле околности које би оправдале наведено поступање.

Чланом 20. Устава утврђено је да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, с тим што се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, док су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Оправданост мешања власти у уживање слободе удруживања је оно што је најтеже утврдити. Утврђујући у свом члану 55. разлоге због којих може бити забрањен рад неком удружењу, Устав поставља основе у оквиру којих може бити ограничена слобода удруживања, при чему је коришћење уставне допуштености ограничења ове слободе јасно омеђено начелима о сврси ограничења било ког људског или мањинског права, утврђеним у члану 20. Устава.

Законом прописане надлежности појединих државних органа и предузимање адекватних мера заснованих на овлашћењима сваког од надлежних државних органа, и то континуирано и координирано, треба и мора да буде усмерено на елиминисање друштвено неприхватљивог понашања појединаца и група којима се угрожавају права и слободе других, али без посезања за ограничењем слободе удруживања кроз забрану рада конкретног удружења све до тренутка док удружење као такво не постане реална опасност за слободно и демократско уређење земље или права појединаца, с тим што је увек неопходно размотрити и да ли мање радикалне мере у

одређеној ситуацији могу да буду искоришћене да би се та опасност избегла. Све такве мере обавезно морају да буду засноване на довољним доказима да удружење које је у питању, а не само његови појединачни чланови теже недозвољеним циљевима, као и да су спремни да примене неуставна средства за њихово остварење.

Како слобода удруживања није апсолутно право, то је и чланом 11. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено под којим условима је допуштено ограничити ово право. Сагласно наведеној одредби ове конвенције, ограничење права на слободу удруживања биће допуштено само уколико је прописано законом, има легитиман циљ и нужно је у демократском друштву. Сва три услова морају бити кумулативно испуњена, јер би у противном дошло до повреде члана 11. Европске конвенције.

Према одредби члана 167. став 3. Устава, Уставни суд је надлежан да одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана, тако што ће утврдити да ли постоје неки од Уставом утврђених разлога за забрану рада овог удружења, и ако постоје, који су то разлози због којих би удружење требало забранити. У конкретном случају Уставни суд би требало да утврди да ли је деловање Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Законом о удружењима су, на темељу наведених одредаба Устава које се односе на слободу удруживања, уређена питања оснивања, правног положаја удружења, уписа и брисања из регистра, чланства и органа удружења, статусних промена и престанка удружења, као и друга питања која су од значаја за рад удружења. Одредбом члана 3. став 2. овог закона прописано је да циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима. Циљеви удружења су одређени статутом удружења, док деловање удружења представља у ствари скуп свих активности и радњи чланова удружења ради постизања циљева зарад којих је то удружење основано. Полазећи од наведеног, одредбама члана 50. Закона о удружењима је уређена забрана рада удружења, као један од начина престанка постојања удружења, па је тако ставом 2. овог члана Закона прописано да се одлука о забрани удружења може заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова. Из ове одредбе Закона произлази да су три елемента битна приликом оцене да ли је неко удружење деловало у складу са Уставом и законом или не,

а то су: 1) радње које чланови удружења предузимају у име удружења и на тај начин испољавају циљеве удружења и одређују правце његовог деловања; 2) организована воља чланова удружења којом су мотивисане радње чланова удружења и 3) посебан облик нечињења у смислу толерисања радњи чланова удружења за које су знали или су могли знати да представљају неки од видова забрањеног понашања појединаца од којих је потребно да се колективитет огради.

Законом о забрани дискриминације дискриминаторско поступање је дефинисано као свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе, као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Овим законом су одређени различити облици дискриминације, па је тако одредбама чл. 11. и 12. овог закона као посебан вид дискриминације предвиђен говор мржње и узнемиравање и понижавајуће поступање. Одредбом члана 11. Закона прописано је да је забрањено изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин, док је чланом 12. овог закона предвиђена забрана узнемиравања и понижавајућег поступања које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење. Говор мржње представља индиректну дискриминацију, јер се њиме врши јавно подстицање на дискриминацију, којом се нарушава најпре психички интегритет дискриминисаних лица због изазивања страха, а може доћи и до повреде физичког интегритета, уколико ова лица буду физички нападнута. Слично је и код узнемиравања и понижавајућег поступања, јер се и у овом случају неко лице не лишава одређеног права директно већ се овим радњама нарушава психички интегритет лица или групе лица због изазивања страха и стварања непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења.

Уставна функција Уставног суда је да штити људска и мањинска права и слободе, што подразумева и њихово несметано остваривање, али такође мора да води рачуна да ли се деловањем неке организације или удружења, било њеним актима или њеним радњама, угрожавају слободе и повређују права других. У складу са тим, приликом доношења одлуке о распуштању

одређеног удружења мора се водити рачуна о томе да ли је таква мера предвиђена законом и да ли је усмерена ка спречавању нереда или криминала, или ради заштите права и слобода других (у том смислу видети пресуду Европског суда за људска права *Association Nouvelle Des Boulogne Boys њројив Француске*, од 22. фебруара 2011. године).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је најпре констатовао да је Удружење грађана „Отачествени покрет Образ“ регистровано у складу са Законом о удружењима и да има својство правног лица, из чега следи да се ради о облику удруживања који је као појам „удружење“ утврђен одредбом члана 55. став 2. Устава. Статутом овог удружења грађана одређени су област деловања и циљеви удружења, тако што је чланом 1. Статута прописано да је Удружење невладино и непрофитно удружење, основано на неодређено време, ради остваривања циљева у области промовисања традиционалних српских и православних вредности, док су у члану 2. Статута таксативно наведени циљеви Удружења, и то: промовисање, сведочење, неговање и афирмисање традиционалних српских и православних вредности, залагање за обнову аутентичне српске државности, залагање за примену вредности које Удружење афирмише на начин на који ће то моћи да помогне духовну, националну и културну обнову српског народа. Разрада овако уопштено постављених циљева Удружења извршена је у програмским и другим документима овог удружења – „Основна начела“, „Основне смернице“, „Програм националног васпитања“, „Ко смо ми“, „Проглас пријатељима“ и „Србским непријатељима“, који се налазе на званичној интернет презентацији овог удружења, под називом „Начела“ и „О нама“.

Уставни суд констатује да Статутом опредељени општи циљеви Удружења, посматрани сами за себе, не дају повода за забрану рада овог удружења. Међутим, другим наведеним документима, по оцени Уставног суда, Удружење не врши само промоцију и афирмисање српских и православних вредности, што јесте област деловања овог удружења, већ отворено исказује став нетолеранције и нетрпељивости према одређеним деловима друштвене заједнице са којима не дели исто мишљење, моралне ставове, поглед на свет, начин живљења или на који други облик испољавања људске природе, при чему се то посебно односи на атеисте, припаднике LGBT популације, али и на одређене народе у целини. У наведеним документима је такође изражена јасна намера предузимања свих радњи неопходних ради остваривања циљева прокламованих основним начелима и основним смерницама Удружења, што подразумева и примену насиља. Посебно је карактеристичан документ под називом „Србским непријатељима“, којим су стигматизоване читаве групе које Удружење сматра непријатељима српског народа и којима се упућују најтеже увреде и претеће поруке. Из начина обраћања појединим групама тзв. непријатеља српског народа, који су у овом прогласу означени као „ционисти, тј. антихришћански јеврејски расисти“, „ушаше“, „муслимански екстремисти“ и „шиптарски терористи“, произлази да је увредљиво обраћање такво да се не односи само на означене групе, већ на народе у целини, којима те групе припадају. Понижавајуће поступање, али и изазивање мржње

према појединим групама додатно се појачава речима упућеним, примера ради, „усташама“ да „сте од нас Срба покрали све оно што немате, почев од језика и историје“, или „муслиманским екстремистима“ да „очајнички трагајући за новим идентитетом, чак (сте) и назив новопроглашене 'нације' ('Бошњаци') и непостојећег 'језика' ('босански') украли од оних од којих потичете, покушавајући неуспешно да превазиђете јаничарски комплекс који ће вас мучити докле год се не вратите Србству и Православљу“.

Из текста овог прогласа такође произлазе и претње одређеним друштвеним групама, као што су припадници LGBT популације, који су сврстани у „перверзњаке“ и којима је забрањено: „За вашу изопаченост неће бити ни Божје ни људске милости. Бићете најстроже кажњени и искорењени!“, као и општа претња на крају овог текста којом се Проглас сматра „гласом упозорења“ и у коме се изражава спремност на употребу свих средстава, укључујући и она насилна, када се у завршној реченици овог прогласа каже: „Отачествени покрет Образ можда не може физички да уништи сво зло које кидише на србски народ, али ће докле год постоји, непрестано и неућутно не њега указивати и против њега се бескомпромисно борити. Још једном упозоравамо све србске непријатеље и позивамо их: покајте се за своја злодела, иначе за вас неће бити ни Божје ни људске милости!“

Поводом говора мржње у пракси Европског суда за људска права у предмету *Feret* против Белгије заузет је став да подстицање на говор мржње не захтева и позив на одређени чин насиља, тј. не мора да се деси последица која се говором мржње очекује, већ се говором мржње сматра напад на одређену групу лица изношењем увреда, клевета и подсмеха на њихов рачун (пресуда од 16. јула 2009. године, § 73). У другом предмету, *Vejdeland и остали њројив Шведске*, Европски суд за људска права је заузео став да леци у којима су садржане изјаве да је хомосексуалност „девијантна сексуална склоност“ која има „морално разарајуће последице по суштину друштва“, да је један од основних разлога за ширење HIV-а и сиде, и да „хомосексуални лоби“ омаловажава озбиљност педофилије, представља „озбиљне тврдње које садрже предрасуде, иако те изјаве нису непосредно препоручивале појединцима да поступају дискриминаторно“, и да је „дискриминација заснована на сексуалној оријентацији исто толико озбиљна колико и дискриминација заснована на раси, пореклу или боји“ (пресуда од 9. фебруара 2012. године, § 54. и 55).

Ставовима који су изражени у наведеним документима Удружења врши се дискриминација говором мржње, како према припадницима српског народа који не поседују карактеристике које су неопходне да би се неко, по мишљењу припадника овог удружења, сматрао „добрим Србином“, тако и према припадницима одређених друштвених група због својстава које су припадници Удружења означили као зло против кога се треба борити, изазивањем осећања страха и несигурности за све ове групе. С обзиром на то да се демократија храни слободом изражавања (Европски суд за људска права у предмету Уједињена комунистичка партија и други против Турске, од 30. јануара 1998. године, § 57), није спорно да Удружење може заступати своје

ставове и залагати се за своје циљеве који су утврђени Статутом Удружења, а односе се на промовисање и афирмисање традиционалних српских и православних вредности. То се, међутим, не може чинити на штету других, тј. на начин да се износе увреде и претње на рачун свих оних друштвених група које немају исте погледе и не деле иста уверења за које се Удружење залаже, јер се на тај начин врши злоупотреба права на удруживање и крше Уставом зајемчена права других лица и подстиче национална и верска мржња.

Радње чланова Удружења, којима се потврђује да су ставови изнети у наведеним документима Удружења аутентични и званични ставови Удружења и да представљају циљеве којима Удружење тежи и којима се изражава организована воља чланова Удружења, јесу: сви наведени документи се налазе на званичној интернет презентацији Удружења којом се Удружење представља јавности; чланови Удружења се никада нису оградиле ни од једног става који је у тим документима изнет и сматрају их и данас својим најважнијим актима на којима је утемељено Удружење, што је својим речима потврдио и представник овог удружења на јавној расправи одржаној пред Уставним судом; документи нису садржински мењани од тренутка настанка, осим Статута који је новелиран 2010. године за потребе усклађивања регистрације код надлежног органа. При томе, Уставни суд сматра да није од значаја изјава представника Удружења да је у сагледавању садржине ових докумената потребно имати у виду чињеницу да су они писани 90-тих година прошлог века и завршени 1999. године у време НАТО бомбардовања Србије, као и да су ови документи задржани на веб-сајту због пијетета према преминулом оснивачу Удружења, који је њихов аутор. Наиме, чланови Удружења су имали више од десет година на располагању да се одреде према појединим дискриминаторним ставовима који су изнети у овим документима. Чињеница да то нису учинили само потврђује став да чланови Удружења свесно стоје иза свих ставова који су у њима наведени. Уставни суд је посебно водио рачуна о чињеници да се Проглас налази на званичном сајту Удружења, да се Удружење и даље позива на свој Проглас и да иза њега стоји, као и да се заступник Удружења ниједног тренутка није одрекао наведеног Прогласа, већ је само покушао да својим тумачењем релативизује исказе садржане у овом прогласу.

Поред тога, бројне изјаве и интервјуи које је председник Главног одбора Удружења, као лице овлашћено за заступање овог удружења, дао штампаним и електронским медијима, потврђују ставове изнете у овим документима Удружења, а нарочито оне које се односе на нетрпељивост и нетолеранцију према LGBT популацији, чиме се врши дискриминација читаве ове групе због њихове сексуалне оријентације. Заједничко свим овим изјавама је говор мржње у коме се износе бројне увреде на рачун наведене групе, залаже за спречавање остваривања њиховог права на окупљање и изражавање ставова за које се залажу и износе директне и индиректне претње, којима се изазива осећај страха и ствара непријатељско окружење за припаднике ове групе. За Уставни суд је од важности и чињеница да Удружење, односно његово чланство, никада није демантовало истинитост навода изнетих у медијима,

чиме је недвосмислено изражена организована воља чланова Удружења у заступању и спровођењу ставова које је заступник овог удружења износио у јавности. Тако у изјавама и интервјуима заступник Удружења, између осталог, износи претњу: „Ако хомосексуалци немају срама, биће спречени као 2001. године“ (дневне новине „Press“, 1. септембар 2007. године), што значи на исти начин како је спречено одржавње скупа LGBT популације 2001. године, када је дошло до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму, оштећења објеката и службеног возила МУП-а РС, када је један полицајац задобио тешке телесне повреде, а десет лица је задобило лаке телесне повреде, те у истом интервјуу износи да је „по законправили Светог Саве за полне изопачености и хомосексуализам била предвиђена смртна казна, јер се тада водило рачуна о духовном здрављу нације“, чиме се такође жели изазвати осећање страха и несигурности код ове популације. Сличне претње износи и када, поводом одржавања „Евросонга“ у Београду и најаве доласка великог броја припадника LGBT популације из Европе на ово такмичење, у изјави каже: „Као ни 2001. године нећемо дозволити промоцију наказних и изопачених вредности на улицама Београда“ (дневне новине „Ало“, 7. април 2008. године), чиме признаје учешће припадника Удружења на разбијању скупа LGBT популације 2001. године. Ово је потврдио и у изјави коју је дао дневном листу „Газета“ 10. априла 2008. године, поводом истог догађаја – одржавања „Евросонга“ у Београду, наводећи да ће спречити дефиловање људи геј оријентације са напоменом: „Питајте њихове организације, они врло добро знају како ми то радимо и како можемо да их спречимо...“. На опаску новинара да О. практично признаје да је „Образ“ учествовао у организацији батинаша који су тукли људе на улицама Београда 2001. године у оквиру „Параде поноса“, он је истакао да је на тај догађај поносан. Следе изјаве дате медијима поводом најаве одржавања „Параде поноса“ 2009. године, попут оних да ће „учинити све да спрече геј скуп“, означавање овог скупа као „зла које се шири нашом земљом“, „накарадног“ и „наказног“ скупа, „парадом срама“, и сл. и изношење отворених и јасних претњи „наша порука педерима је јасна: чекамо вас“, да „смо спремни на све видове деловања у том правцу (спречавању одржавања наведеног скупа) и да је то само почетак најаве онога што долази“, „да се борба за одбрану српског имена и имања води и речима и делом, постом и молитвом, води се и крстом, води се и плугом и пером, али онда – ако нема другог излаза – она се води и мачем“, из којих очигледно произлази да је став Удружења да се за постизање циља дозвољава и употреба насиља.

Деловање Удружења не огледа се само кроз јавно промовисање недозвољених циљева у програмским документима и медијима, већ и у конкретним активностима које су чланови Удружења предузимали учешћем у бројним догађајима у којима је дошло до нарушавања јавног реда и мира, о чему су доказе поднели надлежни органи Републике Србије. Чланови Удружења су: организовали окупљање својих чланова без дозволе надлежних органа, ради изражавања протеста против одржавања појединих скупова; ометали и прекидали пријављене скупове због неслагања са идејама које су се

на њима износиле; узвикивали пароле увредљиве и претеће садржине на оваквим скуповима; исписивали графите увредљиве и претеће садржине; израђивали и дистрибуирали летке исте садржине; учествовали у акцијама у којима је дошло до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму. Тако је 10. децембра 2007. године око 30 активиста Удружења ометало одржавање пријављеног јавног скупа под називом „Стоп клерикализацији“, који су организовале „Жене у црном“ и друге невладине организације, поводом обележавања међународног дана људских права, узвикивањем парола претеће садржине „Нож, жица Сребреница“, „Уби, уби Шиптара“. Чланови Удружења су 17. маја 2008. године, са истакнутим обележјима Удружења, патролирали центром Београда поводом најаве одржавања „уличне конференције“ LGBT групе. Према саопштењу самог Удружења, које се налази на званичном веб-сајту Удружења, у делу „Активности-Образ на делу“, под називом „Чекамо их“, наводи се да је више десетина чланова овог удружења учествовало у тзв. „тројкама“ које су патролирале централним градским улицама, како би овом акцијом недвосмислено показали свима који маштају о одржавању тзв. „геј-параде“ да јавно промовисање и ширење зла неће толерисати, већ да ће га спречити „свим средствима“. Даље, активисти Удружења су 8. јануара 2009. године ометали поделу божићних пакетића које су организовали верници Христове пентокостне цркве Свете Тројице у Београду, организовани у Удружење „Хлеб живота“, на тај начин што су заједно са навијачима фудбалских клубова „Црвена звезда“, „Партизан“ и „Рад“, деци и родитељима који су довели децу у наведену цркву, делили летке са паролама „стоп сектама“ са текстом који вређа религиозна осећања и уверења припадника ове цркве, тако што се у тексту ова црква назива „сектом“ која је „увезена из Америке“, а да је храм Свете Тројице упориште СИА. Чланови Удружења „Образ“ узвикивали су претеће пароле „Србија Србима, напоље са сектама“, „Напоље из Србије“, „Уби, закољи, да секта не постоји“, „Ој, секташ нека, дубока вас јама чека, широка један метар, а дубока километар“, „на колена пред Србе“, „марш из Србије, секташке крвопије“ и др. У саопштењу на веб-сајту Удружења поводом овог догађаја истакнуто је да „певање није престајало докле год је трајала подела пакетића, као знак упозорења секташима да не покушавају да врше било какву верску пропаганду међу присутном децом“. На Тргу Републике у Београду 11. јула 2009. године окупило се око 30 присталица Удружења „Образ“ и „Покрет 1389“, који су ометали одржавање пријављеног јавног скупа у организацији НВО „Жене у црном“, поводом обележавања 11. јула, дана страдања лица муслиманске вероисповести у Сребреници, узвикивањем парола увредљиве и претеће садржине, попут „идите у Кравице“, „бежите, бежите“, „ово је Србија“, „Србија Србима“, „напоље са Турцима“ и др. Током кампање за одржавање „Поворке поноса 2009“, на фасадама зграда и осталим погодним местима исписивани су графити „смрт педерима“, „стоп геј паради“ и „чекамо вас“, где је у потпису писало „Образ“. Почетком октобра 2010. године тројица малолетника су из просторија Удружења „Образ“ преузела већу количину пропагандног материјала са садржајем који позива

„грађане да се дана 10. октобра 2010. године одазову у што већем броју и да спрече манифестацију „Парада поноса“.

Поводом свих наведених активности Удружења, Уставни суд констатује да је битно истаћи да се чланови Удружења ниједном својом изјавом нису оградиле од учешћа својих чланова на наведеним скуповима, нити од садржине парола које су на њима биле презентоване, као ни од увредљиве и претеће садржине графита и летака са њиховим потписом, чиме су и својим нечињењем потврдили слагање са свим догађањима на овим скуповима. Наиме, према оцени Уставног суда, није од превасходног значаја да ли су протести представљали спонтано окупљање или не, и да ли је било ко од чланова Удружења издао налог за узвикивање увредљивих и претећих парола или не, јер чак и толерисање радњи чланова Удружења које чине неки од видова забрањеног понашања појединаца представљају један од разлога који се цени приликом доношења одлуке о забрани рада удружења. Стога је било неопходно да се Удружење огради од свих недозвољених активности на које није могло да утиче због евентуалне масовности протеста и немогућности контроле свих учесника. Међутим, супротно од наведеног, чланови Удружења не само да се нису оградиле од спорних радњи и активности, већ су на својој званичној интернет презентацији, под насловом „Активности“ – „Образ на делу“, потврдили учешће својих чланова на наведеним догађањима и издали саопштења поводом истих, без икаквог негодовања или оградања од поступака учесника на тим скуповима. Поводом изјаве представника Удружења да чланови Удружења имају легитимно право да изразе своје неслагање, односно протест због одржавања одређених јавних скупова на којима се износе ставови који су супротни ставовима за које се они залажу у оквиру Уставом зајемченог права на окупљање и слободе мишљења и изражавања, Уставни суд је констатовао да се у конкретним ситуацијама чланови Удружења не могу позивати на повреду ових права, јер су они ти који су злоупотребили наведена права и слободе како би другим лицима, односно групама та иста права и слободе ускратили.

Европски суд за људска права је у предмету Refah Partisi (Странка блајосијања) изнео став да се политичка странка чији лидери подстичу на насиље или се залажу за политику која одбацује демократију, или је усмерена на њено уништење или уништење права и слобода признатих у демократском друштву, не може ослањати на Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода у настојању да се заштити од санкција које су јој због тога наметнуте, као и схватање да одбијање ове странке да моментално санкционише говор мржње и претњу употребом насиља појединих својих чланова представља индикатор да се та странка није одрицала тих својих чланова (пресуда у предмету *Refah Partisi* и остали против Турске, од 13. фебруара 2003. године, § 115). Такође, у предмету *Herri Batasuna* Европски суд за људска права је истакао да се распуштање једне организације може засновати и на одсуству осуде одређеног чина, „будући да понашање политичара уобичајено обухвата не само њихове радње

и говоре, већ и, у одређеним околностима, њихове пропусте или ћутања, који могу бити изједначени са заузимањем ставова и бити исто толико речити као свака радња изричите подршке“ (одлука у случају *Herri Batasuna and Batasuna йроїив Шїаније*, од 30. јуна 2009. године, § 88).

На основу наведеног, Уставни суд констатује да постоји веза између радњи чланова Удружења и деловања и циљева Удружења, да су радње чланова Удружења засноване на организованој вољи чланова и да је Удружење не само толерисало, већ и подржало све радње својих чланова у догађајима у којима је дошло до повреде Уставом зајемчених права одређених друштвених група и у којима је исказан дискриминаторски однос према тим групама због њиховог својства које их одређује.

Имајући у виду оцену програмских начела овог удружења у којима је извршена конкретизација циљева Удружења и деловања Удружења, манифестованог преко изјава лидера овог удружења и учешћа чланова Удружења у одређеним догађајима инцидентног карактера, Уставни суд је закључио да из аката и радњи овог удружења проистичу ставови којима се суштински врши дискриминација грађана по личним својствима, која се спроводи говором мржње, узнемиравањем и понижавајућим поступањем, а што је све усмерено на кршење Уставом утврђених слобода и права грађана, начела владавине права, начела грађанске демократије и припадности европским принципима и вредностима, као основних начела на којима почива уставни поредак Републике Србије. Једном речи, у питању је одбацивање демократских принципа (пресуда Европског суда за људска права у предмету *Özder – Партија слободе и демократије против Турске*, од 8. децембра 1999. године, § 40).

Приликом утврђивања неопходности изрицања мере забране рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“, која представља својеврсно ограничење људских права у демократском друштву, Уставни суд је имао у виду утврђивање постојања нужне друштвене потребе за датом ограничавајућом мером и проверу да ли је ова мера сразмерна легитимним циљевима који се желе постићи. Наиме, према ставу Уставног суда, питање неопходности ограничења неког права, односно слободе у демократском друштву, своди се на питање да ли је то ограничење у сразмери са потребом заштите легитимног циља. При томе, неоспорно је да надлежни државни органи треба да теже методама које најмање ограничавају одговарајућа људска права, односно слободе, а да би се утврдило да ли су у томе успели, мора се испитати да ли је постигнута одговарајућа равнотежа између супротстављених интереса страна у сваком конкретном случају.

Постојање нужне друштвене потребе за ограничењем слободе удруживања у конкретном случају огледа се у томе што се предметно удружење својим прокламованим начелима, деловањем и подржавањем насиља залаже за модел друштва које је засновано на дискриминацији одговарајућих етничких, верских, сексуалних и других група, употребом говора мржње, узнемиравања и понижавајућег поступања и што се саглашава са насиљем као средством за постизање циљева.

Полазећи од озбиљности повреда које је својим актима и деловањем Удружење већ нанело демократском поретку Републике Србије, Уставни суд је приликом утврђивања сразмерности за изрицање мере забране рада Удружења имао у виду више различитих елемената. Прво, имајући у виду да је Република Србија релативно недавно прошла кроз веома тежак историјски период оптерећен ратовима подстакнутим националном и верском супротстављеношћу народа у региону и да је демократско плуралистичко друштво које се изграђује још увек оптерећено бројним предрасудама које имају своје дубоке корене у историји народа на просторима Балкана, од посебног је значаја заштитити најважније друштвене вредности свим средствима и благовремено спречити све оне појаве које могу, нарочито стварањем окружења несигурности и страха за припаднике читавих друштвених група, поништити напоре којима се исказује демократска традиција српског народа. Друго, Уставни суд је имао у виду да су надлежни органи у Републици Србији – Министарство унутрашњих послова, надлежна јавна тужилаштва и судови већ предузели низ мера и активности због недозвољеног понашања припадника овог удружења, које су се огледале у већем броју поднетих прекршајних и кривичних пријава, од којих су неке процесуиране и резултирале кривичним и прекршајним пресудама, али и поред предузетих мера и активности надлежних државних органа Удружење наставља са предузимањем активности које су усмерене на кршење основних људских слобода и права и изазивање националне и верске мржње, а самим тим супротне Уставу и законима ове државе. Наведено указује на чињеницу да, иако су надлежни органи предузели одређене мере, према оцени Уставног суда, оне нису биле довољне за заштиту легитимног циља, тј. управо зато што надлежни органи нису успели да сузбију деловање Удружења, које је усмерено на кршење зајемчених људских права и слобода, постоји нужност и неопходност да Уставни суд, посежући за својом надлежношћу, изрекне меру која је најригорознија у домену ограничења слободе удруживања.

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су, на основу доказа који су предочени у овом случају, испуњени сви критеријуми за забрану рада Удружења и да мера забране рада Удружења представља сразмеран одговор друштва ради остваривања легитимног циља – заштите основних слобода и права грађана услед злоупотребе права на удруживање.

Како Уставни суд, сагласно члану 166. став 1. Устава, штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, то се његово поступање у случају кршења наведених права и слобода, огледа и у праву да забрани рад организације или удружења онда када утврди да појединци или групе као део друштва угрожавају слободе и права других, што је у овом предмету случај. Наиме, демократија је особен политички поредак, који у себи садржи и одређене противуречности. Сама демократија је саткана од конкретних слобода и права, нарочито политичких, као што су слобода говора, слобода удруживања и слобода окупљања, која чине суштину демократије. Међутим, у неким ситуацијама поједина људска права на којима почива демократија могу бити коришћена и за укидање демократије. Стога је задатак Уставног

суда да се стара и о томе да одређеним прокламованим циљевима и јавним наступањем поједине организације не прекораче дозвољене границе, које би могле да доведу до самог укидања демократије, која служи очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном и отвореном друштву заснованом на начелу владавине права. Наиме, задатак органа државе не огледа се само у томе да заштити појединца у случају да њени органи, односно неки припадници њених служби повреде права појединаца, већ и у случају када постоји повреда или опасност од кршења права које би појединци или групе у друштву нанели једни другима. Реч је о позитивној обавези државе да обезбеди делотворно остваривање гарантованих људских права и слобода (одлуке Европског суда за људска права у предметима *Marckx йројив Белјије*, од 13. јуна 1979. године, § 31. и *Airey йројив Ирске*, од 9. октобра 1979. године, § 25). Сагласно наведеном, Уставни суд је надлежан да одлучује да ли је неко удружење својим радњама или поступцима, односно својим актима прекорачило дозвољене границе поступања и тиме повредило нечија уставна права и слободе, због чега мора трпети одређену санкцију, која се, у конкретном случају, огледа у забрани рада таквог удружења.

Следом изнетог, Уставни суд је на основу предлога Републичког јавног тужилаштва за забрану рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ и спроведеног поступка, узимајући у обзир све доказе поднете од стране надлежних органа и изјаве учесника у поступку на јавној расправи одржаној пред Уставним судом 14. децембра 2011. године, утврдио да је деловање Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ усмерено на кршење зајемчених људских и мањинских права и на изазивање националне и верске мржње, те је стога забранио рад овог удружења, као што је одлучено у тачки 1. изреке.

Уставни суд, такође, указује да предлог Републичког јавног тужилаштва за забрану рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ садржи и захтев да се наведено удружење забрани и по основу насилног рушења уставног поретка и изазивања расне мржње. Међутим, Уставни суд, након спроведеног поступка, није нашао да има основа за забрану рада Удружења по овим основима, па у том делу предлог Републичког јавног тужилаштва није прихваћен.

Одредбом члана 81. Закона о Уставном суду прописано је да се, кад Уставни суд забрани рад, између осталог, удружења грађана, то удружење грађана брише се из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу. Зато је Уставни суд, као правну последицу доношења одлуке о забрани рада односног удружења, наложио брисање Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ из Регистра удружења који води Агенција за привредне регистре, даном достављања ове одлуке наведеној Агенцији, као што је одлучено у тачки 2. изреке.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а и члана 45. тачка 8) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

** Поводом Одлуке VIIY-249/2009 од 12. јуна 2012. године судије Уставног суда Кайшарина Манојловић Андрић и др Оливера Вучић издвојиле су заједничка одбијајућа мишљења, која су објављена заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 69/12, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ОДБИЈАЈУЋЕ ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету Уставног суда VIIY-249/2009

1. Уставни суд је у поступку по предлогу Републичког јавног тужилаштва од 25. септембра 2009. године, на седници одржаној 12. јуна 2012. године, донео Одлуку којом се забрањује рад Удружењу грађана „Отачествени покрет Образ“, због деловања усмереног на кршење зајемчених људских права и изазивања националне и верске мржње, те је наложено брисање овог удружења из Регистра удружења који води Агенција за привредне регистре (у даљем тексту: Одлука).

Гласала сам против Одлуке и у овом издвојеном мишљењу ћу навести разлоге који су ме руководили да се не сложим са забраном рада Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“.

2. Након увођења вишепартијског система у Републици Србији, Уставом Републике Србије из 1990. године, установљена је надлежност Уставног суда да одлучује о забрани рада политичке странке или друге политичке организације (члан 125. став 1. тачка 6). Ову надлежност имају и неки други уставни судови (нпр. Савезни уставни суд Немачке, Уставни суд Турске). У неким државама она је поверена редовним судовима или органима управе – Врховном суду (Шпанија), окружном суду (Француска), министру унутрашњих послова и судовима (Тунис и Алжир). Позитивно право САД не садржи прописе о престанку или забрани рада политичких странака, јер се политичко деловање и удруживање грађана заснива на Амандману I Устава САД који гарантује слободу говора и мирног окупљања. Стога се забрана политичких слобода може тицати само појединца, а не политичких странака и удружења.

Уставом Републике Србије из 2006. године (у даљем тексту: Устав) уставотворац је проширио ову надлежност Уставног суда на сва удружења, синдикалне организације и верске заједнице (члан 44. став 3, члан 55. став 4. и члан 167. став 3). Тако се Уставни суд нашао пред озбиљним и деликатним задатком да, као државни орган који штити људска и мањинска права и слободе, одлучује о ограничењу слободе, политичког, синдикалног и сваког другог удруживања. У теорији преовлађује став да би било далеко боље да је надлежност Уставног суда остала ограничена на контролу деловања политичких странака, а да су деловање и забрана рада удружења дати у надлежност нпр. Управном суду, против чије одлуке би се могла изјавити уставна жалба Уставном суду.

Значај политичких странака у демократском друштву и значај удружења грађана, од којих већина нема политички карактер, никако не може бити

исти, па се поставља питање да ли Уставни суд уопште треба да се бави забраном политичког деловања удружења, која често имају мање од 100 чланова. Како је ова надлежност за сада поверена Уставном суду, било је неопходно претходно одредити основне принципе њеног вршења, што, по мом мишљењу, у Суду до сада није учињено.

3. Једна од особености делања Уставног суда је да су одлуке овог суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 2. Устава). Дакле, одлуке Уставног суда су обавезујуће за све и свакога, па и највише државне органе све три гране власти. Али, њихово дејство *erga omnes* протеже се и на сам Уставни суд кога заузети правни ставови у тумачењу права обавезују у будућем одлучивању. Иако ова обавезност није изричито прописана, њу потврђује пракса Уставног суда и чињеница да Пословник о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 24/08, 27/08 и 76/11) садржи посебне одредбе о преиспитивању раније заузетог става и промене става Суда (чл. 92. и 93).

Прецедентни карактер одлука Уставног суда представљао је додатни разлог да овај суд утврди јасне и прецизне ставове о спорним уставноправним питањима која се постављају приликом одлучивања о забрани рада удружења. Мислим да је у Суду постојала изражена жеља да се до таквих ставова дође након што је 2008. године поднет први предлог за забрану рада организације „Национални stroj“, али учињени напори нису дали задовољавајући резултат када је први пут о забрани рада удружења одлучивано у меритуму.

4. Уставни суд је у сарадњи са Венецијанском комисијом, 2. јуна 2009. године у Београду, организовао конференцију под називом „Уставно ограничење слободе удруживања“.⁴ Учесници конференције су у својим излагањима указали на значај слободе удруживања, мере ограничења ове слободе и судску праксу уставних судова и Европског суда за људска права. Судска пракса која је том приликом презентирана односи се на ретке случајеве забране рада политичких странака.

Савезни уставни суд Немачке је 1951. године забранио једну странку екстремне деснице Социјалистичку рајхспартију Немачке (SRP), која је заступала идеје националсоцијализма, и 1958. године Комунистичку партију Немачке (KPD) као странку екстремне левице; у Шпанији су 2003. и 2008. године забрањене три баскијске политичке партије (најпознатија је *Batasuna* i *Batasuna* због својих веза са терористичком организацијом ETA); у Турској је забрањено више курдистанских политичких организација, а најпознатији случај је забрана Партије благостања (*Refah Partisi*), исламистичке странке чији посланици су се у парламенту залагали за враћање на статусно право Отоманске империје, према којем би држављани Турске имали различит положај у уживању права у зависности од своје вероисповести, као и за поновно увођење шеријатског права, што

4 Види: Зборник радова – Уставно ограничење слободе удруживања, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2010.

би довело до промене правног статуса жена и њихове дискриминације. Заједничке одреднице свих наведених случајева из судске праксе других европских земаља су следеће: прво, да се они не односе на забрану удружења грађана, већ политичких странака које су имале своје представнике у парламенту или локалним органима власти, односно које су се бориле да дођу на власт; друго, да су њихови циљеви и политичко деловање били усмерени на рушење демократског поретка, угрожавање територијалног интегритета или сарадњу са терористичким и сепаратистичким организацијама; треће, да су мере забране, односно распуштања политичких странака биле примењене како би се отклонила или предупредила њихова несумњива опасност за уставни поредак.

Учесници конференције су истакли да забрана деловања политичких странака представља далекосежну меру и указали на уздржаност и опрез када се таква мера захтева. Говорећи о примени препорука, смерница и стандарда које је Венецијанска комисија донела у области забране и распуштања политичких странака, бивши члан Венецијанске комисије из Шведске Ханс – Хајнрих Фогел је цитирао следеће мишљење Комисије: „Постоји јасан европски став о томе како се ови прописи примењују у пракси – они се не примењују. Чак и у земљама са детаљним прописима о расформирању странака, они се веома уско тумаче и у пракси се не примењују. Малобројни изузеци само потврђују то правило.“

5. Поступајући у прва три предмета по предлозима Републичког јавног тужилаштва за забрану рада удружења, Уставни суд је, по мојој оцени, указао неопходну меру уздржаности и опреза.

Уставни суд је Закључком VIIY-279/2009 од 17. марта 2011. године одбацио предлог Републичког јавног тужилаштва за забрану рада „екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“ (тзв. навијачких група), због непостојања уставних и законских претпоставки за вођење поступка. У Закључку је поред осталог наведено: „Предлагач, према образложењу предлога и допуни предлога за забрану „рада петнаест екстремних подгрупа у оквиру удружења грађана и ван удружења“ није сматрао неопходном претпоставком да достави доказ да су подгрупе чија се забрана тражи уписане у Регистар удружења друштвених организација и политичких организација, није доставио ма какав доказ за оснивачке акте „подгрупа“, нити је објаснио повезаност подгрупа са удружењем нити је навео узрочно последичну повезаност извршених кривичних дела од стране лица назначених у извештајима са деловањем „екстремних подгрупа“, већ је навео да су подгрупе као део удружења утврђене од стране МУП-а Републике Србије путем обављања саслушања са припадницима ових група и других оперативних мера које су предузеле на идентификацији као и самоидентификацији вођа и припадника подгрупа, те да су „подгрупе као организације највероватније спонтано формиране у оквиру удружења а да је на Уставном суду да цени и одговорност и уставност деловања и удружења ако нађе за потребно, мада то није приоритетно“.

У поступку по предлогу Републичког јавног тужилаштва за забрану рада организације „Национални stroj“, Уставни суд је утврдио да се ради о тајном удружењу и својом Одлуком VIIУ-171/2008 од 2. јуна 2011. године констатовао да је деловање те организације забрањено по самом Уставу (члан 55. став 3).

Поступак за забрану рада Удружења грађана „1389“ је завршен доношењем Решења о обустављању поступка VIIУ-250/2009 од 19. септембра 2011. године, јер је Републичко јавно тужилаштво одустало од предлога након одржане јавне расправе.

Међутим, уместо да након ових првих одлука настави са брижљивом изградњом правних ставова о уставном ограничењу слободе удруживања, Уставни суд је донео Одлуку без било каквог теоријског осврта на уживање и ограничење политичких слобода, без јасних начелних правних ставова о спорним уставноправним питањима и са једностраном аргументацијом. Стиче се утисак да је Суд приступио доношењу Одлуке о забрани Удружења грађана „Отачествени покрет Образ“ (у даљем тексту: „Образ“) као да се ради о *prima facie* основаном предлогу за забрану рада овог удружења који не изазива било какве правне дилеме и недоумице. Можда је то последица чињенице да је у већини средстава јавног информисања, као и у изјавама представника неких невладиних организација и појединих државних званичника „Образ“ већ био окарактерисан као екстремно-националистичко и клеро-фашистичко удружење, уз јасно изражено очекивање да ће бити забрањен.

6. Прво уставноправно питање којим се Уставни суд у овом уставном спору само летимично бавио је карактер поступка у коме се одлучује о предлогу за забрану рада удружења. Врста поступка у коме се испитују разлози за забрану рада удружења, у непосредној је вези са применом материјалног права.

Поступак одлучивања о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице регулисан је у само три члана Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), ако се не узму у обзир опште одредбе о поступку пред Уставним судом. Одредбама члана 80. Закона означени су овлашћени предлагачи и садржина предлога, чланом 81. уређено је питање правног дејства одлуке о забрани, а чланом 81а прописана је садржина одлуке о забрани тајног или паравојног удружења. Пословником о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11) нису ближе уређена правила овог поступка.

У Закону о Савезном уставном суду Немачке, осим општих одредаба о поступку, постоје и одредбе о посебним поступцима, па и о поступку у коме се утврђује уставност, односно неуставност политичке странке. Тим одредбама уређена су питања заступања политичке странке (посебно у случају када је немогуће идентификовати лице које има право заступања), претходног судског испитивања као фазе поступка, садржине одлуке и примене општих одредаба поступка (о одузимању предмета и претресању, начела *ne bis in idem* и казних санкција). Поступак за забрану политичких

странака у Француској води се по правилима грађанског судског поступка, а у Тунису по правилима управног поступка. Уставни суд Шпаније у стварима забране политичке странке одлучује у поступку за уставну заштиту по једној врсти уставне жалбе (*amparo*), а Уставни суд Аустрије по жалби против одлуке управних органа. Ови различити примери из упоредног права показују од каквог је значаја било то да се Уставни суд одреди према карактеру поступка за забрану рада удружења.

Један од учесника јавне расправе која је одржана по предлогу за забрану „Образа“ (др Танасије Маринковић) је изнео мишљење да „Уставни суд не наступа као кривични суд, односно степен доказаности који се тражи је много нижи од оног који се тражи за кривичну осуду). Судија Уставног суда др Драган Стојановић је у дискусији која је вођена о Предлогу одлуке навео следеће: „Делујући као специјални кривични суд, Уставни суд се, дакле, не зауставља на апстрактној сагласности општинских органа политичке странке или удружења са највише ренгираним правом, него утврђује релевантне чињенице које оправдавају закључак или одбацују тврдњу да политичка странка, односно удружење делује на начин који је супротан Уставу“.

По мом мишљењу, поступак одлучивања о забрани рада удружења је специфичан двостраначки поступак у коме се одлучује о ограничењу слободе удруживања, па стога правила поступка морају да пруже гаранције правичног суђења – јавност, контрадикторност, „једнакост оружја“ и право на образложену одлуку.

7. У поступку који је претходио доношењу Одлуке, Уставни суд је у свему обезбедио начело јавности (одржавањем јавне расправе и обавештавањем јавности о току поступка).

Примена начела контрадикторности се у овом случају, у највећој мери, исцрпља одржавањем јавне расправе на којој су представници предлагача и удружења имали могућност да образложе предлог, односно разлоге због којих оспоравају предлог, те да се изјасне о спорним уставно-правним питањима из реферата који је за јавну расправу припремио судија известилац. Учесницима поступка је остављен рок од 15 дана од дана одржавања јавне расправе да се изјасне о неким спорним чињеницама и да доставе доказе и други материјал од значаја за доношење Одлуке.

Међутим, сама Одлука Суда није заснована на контрадикторном начелу. У Одлуци је изостало сучељавање навода, тврдњи, ставова и доказа које су на јавној расправи изнели учесници у поступку. Суд је у знатној мери верно интерпретирао наводе предлагача и овлашћеног заступника и пуномоћника „Образа“, али је затим закључио да представници „Образа“ оспоравају само „одређене тврдње изнете од стране Републичког јавног тужилаштва“, што је у очигледној супротности са стварним стањем ствари и оним што је претходно изнето у образложењу. У Одлуци није оцењен ниједан навод одбране, осим изјаве представника „Образа“ која се односи на време и околности када је настао један од докумената овог удружења („Проглас Србским непријатељима“).

Сматрам да је приликом утврђивања чињеничног стања повређено „начело једнакости оружја“, као и да је оцена изведених доказа извршена очигледно на штету „Образа“. Садржина најважнијих докумената удружења је изложена у довољној мери да би могли да се сагледају његов програм и циљеви деловања. Затим је констатовано да „Статутом опредељени, општи циљеви удружења, посматрани сами за себе не дају повод за забрану рада овог удружења“. Одмах након тога следи оцена Суда да „другим наведеним документима“... „Удружење не врши само промоцију и афирмисање српских и православних вредности, што јесте област деловања овог удружења, већ отворено исказује став нетолеранције и нетрпељивости према одређеним деловима друштвене заједнице са којима не дели исто мишљење, моралне ставове, поглед на свет, начин живљења или на који други облик испољавања људске природе, при чему се то посебно односи на атеисте, припаднике LGBT популације, али и на одређене народе у целини.“ Када су у питању документа Удружења: „Основна начела“, „Основне смернице“, „Програм националног васпитања“, „Зашто Образ“ и „Ко смо ми“, претходно наведену оцену Суда, која је у потпуној супротности са садржином ових докумената, могу да схватим само као тенденциозно тумачење у служби усвајајуће Одлуке. Тумачећи документ „Проглас Србским непријатељима“, Уставни суд је, по мом мишљењу, изнео једну крајње произвољну оцену која се битно реперкутује на исход самог уставног спора. Наиме, иако су у Прогласу јасно означене групе на које се овај документ односи, Суд је проширио његово значење на народе у целини којима те групе припадају. На овај начин, једном од кључних доказа у овом предмету приписано је значење које се не назире у дословном тексту, нити се, према мом сазнању, неки од припадника ових народа (који није и припадник једне од означених група) препознао у спорном тексту и тај текст доживео као повреду свог достојанства, части и угледа. Може се рећи да оваква интерпретација једног текста од стране Уставног суда задире у слободу мишљења.⁵

Сматрам да је приликом утврђивања чињеница о активностима и деловању чланова „Образа“ примењен крајње селективан приступ, јер нису изведени сви докази који су достављени Уставном суду, нити су оцењени наводи пуномоћника Удружења да за одређене активности не постоје конкретни докази (нпр. да су чланови овог удружења узвикивали и писали пароле које се наводе у предлогу, да су лепили и штампали плакате са овим паролама, да су учествовали у насилном прекидању појединих манифестација, нарочито немаскирани итд.).

Због свега изложеног, мишљења сам, да Одлука не задовољава стандарде у погледу образложења, које је Уставни суд поставио када су у питању одлуке редовних судова, као предмет одлучивања по уставним жалбама.⁶

5 Види: Предмет Савезног уставног суда Немачке BVerfGE 42, 143 (156)

6 Примера ради, Уставни суд је усвојио преко 100 уставних жалби истог подносиоца налазећи да му је повређено право на образложену судску одлуку због неизјашњавања Врховног суда Србије о предлогу тужиоца да се извођењем доказа увиђајем на лицу места утврди да ли увезена машина служи за мужу крава или хлађење млека, иако је у

8. Повреда процесних гаранција права на правично суђење нужно доводи у питање да ли је материјално право у овом случају правилно примењено.

Поводом примене материјалног права желим најпре да нагласим да је у образложењу Одлуке изостао општи теоријски осврт на ограничење слободе удруживања које је у нераскидивој вези са другим основним политичким слободама – слободом мишљења, слободом изражавања и слободом окупљања. Имајући у виду да су на јавним расправама које су одржане у предметима забране удружења „1389“ и „Образ“, истакнути правни стручњаци изнели различите теоријске ставове о спорним уставноправним питањима која се односе на забрану рада удружења, мислим да је било неопходно да се они изложе и да се Уставни суд у односу на њих одреди.

Једно од кључних уставноправних питања која је Суд поставио учесницима расправе, а на које сам није дао одговор у Одлуци, је: „Који вид противзаконитог понашања чланова удружења чија се забрана тражи представља доњи праг толеранције њиховог деловања у односу на забрану удружења из члана 55. Устава?“ Или, обрнуто речено: „Какво треба да буде деловање удружења да би изрицање забране његовог рада представљало пропорционалну меру?“ Мера забране деловања удружења морала би да буде неопходна и сразмерна друштвеној опасности које то деловање проузрокује за демократски поредак.

У судској пракси САД установљен је правни стандард *clear and present danger* (јасна и присутна опасност) који се први пут помиње у случају *Schenck* из 1919. године. У Француској је пре Другог светског рата забрањено више комунистичких и аутономашких партија, а после ослобођења оних које су сарађивале са непријатељем, које су биле расистичке или имале антинационални карактер. Забрана је изрицана онда када је доказано да су партије користиле силу или нарушавале републикански облик владавине. У већини европских земаља толерише се активност група и појединаца који имају екстремне ставове, па чак и онда када делују супротно уставу. У бившим републикама СФРЈ нема случајева забране политичког деловања удружења.

Треба се подсетити да Уставни суд Србије у периоду када је на власти био Слободан Милошевић, који је окарактерисан као период ограничавања демократије и људских права, није забранио ниједну политичку странку. Уставном суду Србије је 1993. године поднет предлог Републичког јавног тужилаштва за забрану рада политичке странке Српски покрет обнове, због учешћа у насилним догађајима у којима је један број милиционара и грађана изгубио живот, злоупотребе малолетника у политичке сврхе и предузимања активности којима је циљ био да се силом промени уставно уређење. Поступак у овом предмету је обустављен 1998. године због одустанка предлагача.

У том периоду нису забрањене ни терористичке организације на Косову и Метохији које су рушиле уставни поредак и територијални интегритет земље, нити организација „Отпор“ која је директно деловала у циљу рушења тада владајућег режима Слободана Милошевића.

двостепену управном поступку који је претходио управном спору пред Врховним судом, на основу писмених доказа прибављених у поступку царинења, несумњиво утврђено да се ради о контејнеру за хлађење млека.

Слажем се са мишљењем судије Уставног суда др Драгана Стојановића да је за изрицање мере забране рада удружења потребно „да деловање удружења буде планско, систематско, трајно и озбиљно, једноставно такво да се може поуздано закључити да има за циљ управо укидање демократског поретка или његово знатније оштећење, независно од тога зашта се удружење у својим програмским актима залаже“.

Међутим, за забрану било које политичке слободе није довољно само да се задовољи начело сразмерности, већ и да је таква мера неопходна ради заштите демократског поретка и права појединаца.

9. Утврђујући постојање разлога за забрану рада „Образа“, Уставни суд се у Одлуци позвао на неке ставове из пресуда Европског суда за људска права које, по мом мишљењу, у конкретном случају не могу имати обавезујућу снагу преседана. Наиме, за учење о преседану важно је тзв. разликовање (*distinguishing*). Правило, или правни став из неког другог случаја се примењује само ако је случај у коме треба донети одлуку истоветан са већ пресуђеним случајем. Сматрам да је потпуно непримерено позивање Суда у Одлуци на случај *Refah partisi* против Турске или *Batasuna* против Шпаније, јер се простим поређењем тих случајева са „Образом“ може видети да разлози за њихову забрану немају никакве сличности.

Уставни суд се није бавио сразмерношћу изречене мере забране са деловањем удружења, што и не чуди јер претходно није утврдио као стандард интензитет деловања који је неопходан за ограничење уставне слободе удруживања. Оцене које се односе на изречену меру везују се за неопходност, иако мера забране може бити пропорционална деловању удружења, а да не буде и неопходна за заштиту основних вредности демократског друштва прокламованих Уставом. Нужност забране у великој мери зависи од процене опште ситуације у држави и могућности да се ограничење слободе удруживања избегне уколико је могуће да се на деловање удружења утиче другим мерама.

Како Одлука не садржи чињеничну грађу која је утврђена на правно ваљан начин, немогуће је изјаснити се о томе да ли изречена мера забране може да издржи тест пропорционалности и нужности у конкретном случају.

Сматрам да је кључна слабост Одлуке недостатност образложења и недоследност аргументације, па стога нисам гласала за забрану рада Удружењу грађана „Отачествени покрет Образ“.

Судија

Катарина Манојловић Андрић

С обзиром да нисам гласала за Одлуку којом се забрањује рад Удружењу грађана „Отачествени покрет Образ“, саглашавам се са издвојеним мишљењем судије Катарине Манојловић Андрић.

Судија

др Оливера Вучић

Одбијање предлога за забрану рада удружења грађана
„СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ из Београда
и удружења грађана СНП „НАШИ“ из Аранђеловца

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Одбија се предлог за забрану рада удружења грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ из Београда и удружења грађана СНП „НАШИ“ из Аранђеловца.

2. Одбацује се предлог за забрану рада удружења грађана „СНП НАШИ 1389“.

О б р а з л о ж е њ е

I

Предлогом Републичког јавног тужиоца, који је поднет Уставном суду 18. октобра 2011. године, а по захтеву Уставног суда за уређење прецизиран, односно преиначен 23. децембра 2011. године, стављен је захтев да се забрани рад регистрованог удружења „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ из Београда, нерегистрованог удружења грађана СНП „НАШИ“ из Аранђеловца и нерегистрованог удружења грађана „СНП НАШИ 1389“, као и забрана „свих будућих удружења или група насталих од ових удружења са намером да наставе активности удружења и чије би активности говориле о континуитету са њиховим активностима и циљевима, због деловања које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.“

У предлогу су дати подаци о регистрационом статусу удружења чија се забрана предлаже и с тим у вези виђење предлагача о постојању и активном деловању удружења, приказ програмских опредељења удружења садржан у програмским актима удружења, подаци о активностима удружења и појединих њихових чланова дати с позивом на саопштења и информације објављене на интернет страницама и у дневној штампи, као и подаци о евидентираним догађајима чији су актери били чланови удружења, са подацима о спроведеном кривичном и прекршајном гоњењу чланова, односно активиста удружења.

У предлогу су наведени подаци о постојању, регистрацији и активном деловању удружења чија се забрана предлаже, и то:

– да је удружење грађана „Српски народни покрет 1389“ регистровано у Агенцији за привредне регистре под матичним бројем 28018975, под називом „Српски народни покрет 1389“; да је седиште Удружења у Београду, ул. Првомајска 20/4; да га заступа и представља М. В; да је Удружење настало из удружења грађана „Покрет 1389“, које је основано 10. октобра 2004. године, те да удружење „Српски народни покрет 1389“ презентацију свог јавног

деловања остварује преко интернет сајта www.snp1389.rs на којем се као аутори углавном појављују М. В. и И. М; да је, на интернет страници „Српски националисти“ под насловом „Само је један СНП 1389“ дато обавештење „да је током јула 2010. године извршена пререгистрација покрета који је у Агенцији за привредне регистре заведен под матичним бројем 28018975, и да су на тај начин одвојени од бившег председника Управног одбора Р. Љ.“;

– да је удружење грађана СНП „НАШИ“ из Аранђеловца, сада нерегистровано, а да је било регистровано код Агенције за привредне регистре као удружење грађана „НАШИ“ почев од дана 15. јануара 2006. године, под матичним бројем 17654110, са седиштем у Аранђеловцу, Ул. Мише Дулића 36/а; да је формални заступник Удружења био И. И, а да је Удружење брисано из регистра, јер није предало пријаву за упис усклађивања, сходно одредби члана 79. Закона о удружењима, те да своје јавно деловање остварује преко интернет сајта <http://nasisrbija.org>;

– да је „неформално заједничко удружење“ „СНП НАШИ 1389“ нерегистровано заједничко удружење – удружења „СНП 1389“ и удружења „НАШИ“ из Аранђеловца, које је своје деловање „остваривало и остварује“ заједнички преко веб-сајта www.snp1389.rs и www.srpskinacionalisti.com; да је на интернет страницама овог удружења објављено да су наведена два удружења на скупу и пред медијима 29. августа 2010. године закључила „Споразум о уједињењу“ („Декларација о саборности“) чиме су оформили „неформално заједничко удружење“ „СНП НАШИ 1389“, а своје заједничке циљеве објављују преко веб-сајта www.snp1389.rs; да је „лидер међу активистима покрета „СНП НАШИ 1389“ М. В, студент Правног факултета у Београду и уредник студентског листа „Правник“; да је И. М. И. лидер удружења „НАШИ“, вероучитељ који је „јавности постао познат након што је са својим присталицама у децембру 2007. године, насилно спречио трибину емисије 'Пешчаник' у Аранђеловцу“.

У предлогу је дат и приказ деловања наведених удружења и лица којима се изричито или прећутно приписује својство члана, односно активисте удружења. Неки од изнетих навода, квалификација и података се односе на појединачна удружења, а неки на активности које су удружења остваривала заједничким деловањем. Захтев за забрану рада предлагач образлаже наводима да „из активности ових удружења и поред наизглед прокламованих циљева заштите интереса Републике Србије, произлази да њихово деловање није у складу са прокламованим циљевима и да су све њихове објаве на сајту и предузете акције таквог карактера да имплицирају насиље, шире говор мржње према ЛГБТ популацији и позивају на насилну промену уставног поретка“.

Ради стварања претпоставки за вођење поступка, те претходног утврђења које се активности од стране предлагача приписују којем од три удружења, Уставни суд је констатовао следеће:

1) За удружење грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ (скраћени назив „СНП 1389“), из Београда, у предлогу је наведено:

– да су на интернет страници www.snp1389.rs објављени Основни циљеви Удружења, а у том оквиру и „ослобођење и уједињење свих српских земаља

у једну српску државу (под појмом свих српских земаља подразумевају се: целокупна територија Републике Србије са њеним покрајинама Косовом и Метохијом, као и Војводином, Републике Црне Горе, Републике Македоније, Републике Српске и Федерације БиХ, као и простор окупиране РС с територијалним проширењима и у северни део Републике Албаније)“, чиме се, по наводу предлагача, „злоупотребљава уставно право на удруживање које је условљено тиме да се не угрожавају иста таква права припадника других народа, те се наведеним подразумева примена насиља да би предњи циљеви били остварени“;

– да се у „Програмским начелима“, као један од циљева Удружења, наводи „борба против наркоманије, геј покрета и осталих девијантних покрета и видова понашања“ што, по наводу предлагача, „значи да се набрајањем тих циљева, врши дискриминација према одређеним групама и опцијама и поједине особе се негативно издвајају из популације“;

– да је 26. августа 2011. године на веб-сајту објављен текст „Срећан вам 11. јули, дан ослобођења српског града Сребренице“, иако се, по наводу предлагача, „наведени датум обележава као датум масовног страдања босанских Муслимана у јулу месецу 1995. године, на који начин се врши изругивање жртвама масакра“;

– да се објавом „Мартовске декларације“ (17. март 2008. године) у којој је наведено да је православно хришћанство основ културе, цивилизације и морала Србије, по наводу предлагача, „захтева да се хришћанска традиција и православне вредности поставе изнад западњачких трендова, што је наведено ради дискриминације грађана који себе сматрају Србима, а нису православни верници или су атеисти“;

– да се објавом текста „Сребреница, перфидне лажи и истина“ у којем аутор М. В. вођа удружења „Српски народни покрет 1389“ наводи да је случај Сребренице један од видова пропаганде и бескрупулозне борбе против „правде и истине“, да је „Сребреница место које је географски ближе Ваљево и Ужицу него Тузли и Зеници“, да су „планетарне обмане и глобалне лажи Запада о Србији и о дешавањима у Сребреници“ само увод у стварање „вештачког спомен обележја Муслимана“, да се „злонамерно повећава број погинулих Муслимана у Сребреници“ и да је од стране Аустроугарске и Ватикана било планског насељавања Мухамеданаца уз Дрину, по наводу предлагача, „шири говор мржње према бошњачком народу и експлицитно искључује толеранција према било ком народу који није српски и истиче противљење подизању верских споменика који нису хришћански“;

– да се у објављеном тексту „Педери славе прогон Јевреја“ износи најоштрија осуда покрета (ЛГБТ) под слоганом „антифашисткиње и антифашиста у акцији“, јер се наводи да тај покрет на годишњицу злочина организује акцију промовисања педерастичке и сексуалних изопачености, уз тврдњу да се иначе зна „да је један од кључних људи у довођењу Хитлера на власт у Немачкој био хомосексуалац Ернест Рем“, чиме се, по наводу предлагача, „директно позива на бојкот припадника ЛГБТ популације и шири говор мржње и дискриминишу грађани по личном својству“;

– да се објавом текста „Штедите муницију“ од 8. јануара 2009. године, у којем се наводи да „Српски народни покрет 1389“ апелује на све родољубиве Србе да се не опуштају превише током празника, да се не опијају и да не троше улудо муницију „јер постоји реална опасност да послушничка прозападна власт наредних дана покуша да ухапси и испоручи Хашком суду српског хероја, генерала Ратка Младића“, те „да је познато да нас непријатељи често нападају на највеће православне празнике и зато морамо бити дисциплиновани и спремни да се одбранимо“, по наводу предлагача, „имплицира насиље уколико буде дошло до хапшења хашких оптуженика“;

– да се у тексту под насловом „1389: извештај са дешавања у Пољској“ извештава о учешћу удружења „СНП 1389“ на „Маршу независности“, одржаном 11. новембра 2011. године у Варшави, и притом демантује да су на манифестацији били и гости из Хрватске са својим заставама, „пошто, да је којим случајем била једна једина шаховница, припадници СНП 1389 би је засигурно скинули“, чиме се, по наводу предлагача, „изражава дискриминаторски однос према другим народима“;

– да је на веб-сајту <http://www.snp1389.rs> објављен текст од 30. септембра 2011. године под насловом „Победа“, у којем се наводи да је „забрањена парада срама за 2. октобар 2011. године од стране државе Србије“, а који је праћен фотографијом на којој је транспарент са натписом „победа здраве и нормалне Србије“ чиме се, по наводима предлагача, „изражавају дискриминаторски ставови према припадницима ЛГБТ популације“;

– да су у дневној штампи у периоду јули – септембар 2009. године забележене изјаве „од стране припадника десничарских група“ уочи одржавања најављене Параде поноса 2009. године, а као лица која „отворено прете“ учесницима Параде идентификовани су, поред других, и „М. В, портпарол Покрета 1389 и И. И, председник организације Наши из Аранђеловца“; предлагач такође наводи да је, према писању листова „Курир“, „Борба“ и „Ало“, М. В. упозоравао градоначелника Београда „да постоји велика опасност по општу безбедност и да никоме нису потребне крваве сцене, да се од Београда прави Белфаст или Бејрут, те да ће, ако дође до геј параде, народ (параду) разбити ...“, „да ће (се) урадити све што је потребно да не дође до ове срамоте по српски народ“, „да може доћи до организовања контраскупа у коме би учествовале многе патриотске групе, навијачи и представници цркве“, док је И. И. изјављивао да ће „покушати да окупе што већи број људи да се спречи Парада“, а да ће се, у случају да се Парада ипак одржи, „изаћи на улице заједно са осталим патриотским организацијама и навијачким групама“; у том периоду су, по наводима предлагача, због овако изражених јавних ставова ових група, по граду Београду осванули многобројни графити претеће садржине са позивима на линч хомосексуалаца: „Београдом крв ће лити, ал параде неће бити, чекамо вас“, „Смрт педерима“, „Убиј педера“.

У предлогу се указује и на догађаје чији су актери били чланови удружења „СНП 1389“, и то:

– 19. септембра 2008. године – физички напад активиста и симпатизера удружења „СНП 1389“, „НАШИ“ и „Образ“ на групу припадника ЛГБТ

популације у клубу „Рекс“ у Београду, због чега су, „против четири идентификована учесника“ поднете четири кривичне пријаве и једна прекршајна пријава, поводом којих је октобра 2008. године Прво општинско јавно тужилаштво у Београду поднело захтев за спровођење истраге против Д. М. (не наводи се да ли је и како окончан поступак истраге), као и предлог за спровођење истражних радњи поводом кривичне пријаве против Г. Д. (поступак је у току);

– по кривичној пријави организације „Комитет правника за људска права – ЈУКОМ“ против припадника удружења „1389“ због угрожавања сигурности, поступало је Прво општинско јавно тужилаштво у Београду у 2008. години, поводом које је надлежни орган оценио да нема елемената за предузимање гоњења по службеној дужности;

– дана 24. марта 2009. године на јавном скупу – митингу поводом обежавања десет година НАТО агресије на СРЈ, окупили су се, по наводу предлагача, активисти „ових“ удружења, дошло је до нереди и физичког сукоба између учесника скупа, те је полиција интервенисала и против М. Р. поднела прекршајну пријаву (нема податка о исходу овог поступка), а којом приликом је дошло и до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму и оштећења службених возила МУП-а Републике Србије (не наводе се подаци о предузетим мерама);

– дана 18. марта 2009. године против М. В, члана удружења „Покрет 1389“, поднет је захтев за покретање прекршајног поступка због вређања власника локала приликом лепљења плаката поред локала (не наводе се подаци о исходу прекршајног поступка);

– дана 24. априла 2009. године, због основане сумње да су учествовали у припремању напада на припаднике ромске заједнице, „приведено“ је пет лица која су се „изјаснила“ као активисти и симпатизери организација „Национални строј“, „Образ“ и удружења „1389“, а код којих су пронађене металне шипке и пиротехничка средства, због чега су против њих поднети захтеви за покретање прекршајног поступка (нема податка о исходу прекршајног поступка);

– дана 30. маја 2009. године затечени су М. В. и И. М. да исписују на ПТТ стубовима „пароле са потписом покрета“ због чега је против њих поднета кривична пријава за дело уништења или оштећења туђе ствари, која је, решењем Првог општинског јавног тужилаштва у Београду, одбачена;

– дана 20. септембра 2009. године активисти „СНП 1389“, окупљањем испред Филозофског факултета ради протеста против „Геј параде“, која је на том месту била заказана, осујетили су њено одржавање, а против М. В. је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, поводом којег му је изречена казна затвора у трајању од 30 дана (не наводи се за који прекршај је оглашен одговорним);

– дана 8. децембра 2009. године против М. В. активисте удружења „СНП 1389“ поднета је кривична пријава за кривично дело напад на службено лице у вршењу службене дужности, поводом које је Прво основно јавно тужилаштво 24. маја 2011. године подигло оптужницу;

– дана 30. октобра 2009. године Прво општинско јавно тужилаштво у Београду је поднело оптужни предлог против М. О. и М. В. због кривичног дела расне и друге дискриминације и за кривично дело недозвољена прои-зводња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних направа;

– да је М. В. „као једном од вође Покрета 1389“ стављено на терет да је у периоду од 18. септембра до 20. септембра 2010. године ширио и пред-стављао идеје које заговарају дискриминацију против припадника ЛГБТ популације, засноване на личном својству – сексуалној оријентацији, тако што је ширио и прибављао пропагандни материјал, и то 229 налепница са текстом: „Нећемо геј параду, хоћемо патриотску владу“ „Покрет 1389“, а у средствима јавног информисања давао изјаве претеће и увредљиве садржине за припаднике ЛГБТ популације, као што су: „Заштити своје дете“, „Идеја није позив на линч него на формирање јединствене галерије која ће помоћи људима да препознају педере и склоне децу из њихове околине, педера има свуда, у комшији и учитељу“ итд;

– дана 11. јула 2010. године, приликом одржавања скупа организације „Жене у црном“ „приведен је И. М, један од вођа „СНП 1389“, због чиње-нице да је носио мајицу са ликом Ратка Младића, те је оцењено да на скупу може доћи до изазивања верске и расне нетрпељивости и мржње и прово-кације учесника скупа, због чега су га полицијски службеници упозорили да прекине са одржавањем јавног скупа и позове окупљене да се разиђу, што је одбио „те је приведен а против њега је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, и изречена му је казна затвора у трајању од 15 дана и новчана казна у износу од 5.000 динара;

– дана 2. новембра 2010. године, Виши јавни тужилац у Београду доста-вио је Одељењу за јавни ред и мир Управе полиције града Београда захтев за прикупљање потребних обавештења о томе шта је предузето у вези са обавештењем на интернет сајту www.snpr1389.rs у којем се нуди награда у износу од 10.000 евра за информацију о идентитету лица које безбедносним службама Републике Србије дојави пребивалиште хашког оптуженика Ратка Младића, поводом чега је Више јавно тужилаштво у Београду – Посебно одељење за борбу против високо технолошког криминала поднело оптужни предлог (нема података против којих лица, за које кривично дело, као ни података о исходу кривичног поступка);

– да су, по наводима предлагача, присталице Удружења своје „противу-ставне активности обављали“ и ван Београда, и то: у Зајечару – исписивање графита 1389, октобра 2010. године од стране А. С. против кога је кривично гоњење одложено са обавезом именованог да врати у првобитно стање три табле, саобраћајну и туристичку сигнализацију у Соко Бањи; у Кикинди – исписивање графита „Србија није земља педера, 1389“ октобра 2011. године (без навода о било каквом казненом поступку који је поводом овог догађаја вођен против одређеног или одређених лица); у Крагујевцу – одржавање јавног скупа симпатизера „Покрета СНП 1389“ септембра 2010. године, на којем су И. И. и И. Б. позивали на окупљање ради спречавања „Параде по-носа“ заказане за 10. октобар 2010. године, а М. В. портпарол покрета „СНП

1389“ изјавио да „желе да пропагирају да се Парада поноса не одржи јер је у супротности са свим људским вредностима, породицом, развојем младих као и ставовима Српске православне цркве“, након чега су, у октобру 2010. године, исписани графити „Педери марш из Србије“ са потписом „СНП 1389“, поводом чега су „идентификована лица“ „подвргнута“ прекршајној одговорности, те кажњена новчаним казнама у износу од 5.000 динара, једном малолетном лицу је изречен укор, а у односу на Јована Радића Основно јавно тужилаштво у Крагујевцу је поднело оптужни предлог због кривичног дела уништење и оштећење туђе ствари (нема података о исходу кривичног поступка); у Краљеву – донето је решење о забрани одржавања јавног скупа „Стоп лажима Б92“, а против активисте покрета „СНП 1389“ Д. П. је у априлу 2010. године поднет захтев за покретање прекршајног поступка (нема податка о исходу поступка); у Крушевцу – забрањено је одржавање јавног скупа припадника „овог покрета“ под називом „Стоп лажима Б92“ марта 2011. године, чији је сазивач био Д. К; у Новом Пазару – септембра 2010. године је забрањен јавни скуп, а против „припадника удружења“ Д. П. поднета кривична пријава због постојања сумње да је 11. маја 2011. године лажно пријавио да је приликом одржавања јавног скупа под називом „Дан заставе Санџак“ постављена експлозивна направа (нема података о томе да ли је поводом поднете кривичне пријаве покренут кривични поступак и ако јесте какав је његов исход); у Новом Саду – због исписивања графита са потписом „1389“ поднета је кривична пријава против М. В. и других, поводом чега је у марту 2008. године Више јавно тужилаштво у Новом Саду поднело захтев за покретање припремног поступка против малолетног Ш.М. због дела оштећење и уништење туђе ствари и изречена му је васпитна мера појачаног надзора од стране органа старатељства; у Панчеву – због исписивања графита „СНП 1389“ на згради Окружног затвора априла 2010. године поднета је кривична пријава против Предрага Стојковића, због кривичног дела уништење и оштећење туђе ствари, поводом које је Основно јавно тужилаштво у Панчеву поднело предлог за предузимање одређених истражних радњи (нема података о томе да ли је након тога дошло до покретања кривичног поступка);

– да је у децембру 2010. године Више јавно тужилаштво у Београду поднело оптужницу против 14 лица међу којима су и активисти удружења „1389“ због организовања, заједно са удружењем Српски отачаствени покрет „Образ“, скупа са циљем спречавања одржавања „Параде поноса“ заказане за 10. октобар 2010. године, „при чему је међу учесницима организован и начин комуникације, размена порука, формирање група које би изазивале насиље на територији града Београда, изазивале мржњу и нетрпељивост засновану на дискриминаторском основу, при чему је дошло до насиља, којом приликом је повређено 147 припадника полиције задобивши телесне повреде од предмета и каменица које су ова лица бацала према њима, док је у граду причињена штета велике вредности, од око 26 милиона динара“, те да је у овом кривичном поступку априла 2011. године донета првостепена пресуда којом су оптужена лица осуђена због извршеног кривичног

дела насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу, међу којима је и И. М. коме је изречена казна затвора у трајању од десет месеци.

2) За удружење грађана СНП „НАШИ“, из Аранђеловца у предлогу је наведено:

– да је на интернет страници <http://nasisrbija.org> публиковало документе статутарног карактера: „О нама“, „Саопштења“, „Активизам“ и „Програмска начела“, као и бројна саопштења поводом појединих догађаја; да се, под ознаком „Наши званична интернет презентација“ то удружење представља као „родољубиви покрет који окупља све више и више људи“; да у оквиру наслова „Програм“ Удружење наводи да је његово залагање – „да Србија буде друштво могућности које је фер у односу на све њене грађане“, а да се идеологија Удружења заснива на „српском родољубљу и домаћинском поретку, стабилности и развоју, константном креативном обнављању друштва без стагнације и револуције, успеху нашег народа, очувању и модернизацији Србије на основу њене историје, културе и духовности“; предлагач сматра да супротно програмским опредељењима и прокламованим циљевима заштите интереса Републике Србије, из деловања Удружења произлази да су „све њихове објаве на сајту и предузете акције таквог карактера да имплицирају насиље, шире говор мржње према ЛГБТ популацији и позивају на насилну промену уставног поретка“;

– да је 26. августа 2011. године на веб-сајту објављен текст „Срећан вам 11. јули, дан ослобођења српског града Сребренице“ иако се, по наводу предлагача, „наведени датум обележава као датум масовног страдања босанских Муслимана у јулу месецу 1995. године, на који начин се врши изругивање жртвама масакра“;

– да се објавом „Мартовске декларације“ (17. март 2008. године), у којој је наведено да је православно хришћанство основ културе, цивилизације и морала Србије, по наводу предлагача, „захтева да се хришћанска традиција и православне вредности поставе изнад западњачких трендова, што је наведено ради дискриминације грађана који себе сматрају Србима, а нису православни верници или су атеисти“;

– да је на YouTube под ознаком „СНП НАШИ у Лесковцу“, објављен снимак трибине „Орашац, 15. фебруар 2011. године – Сретење СНП Наши“ на коме је, по наводу предлагача, уочљиво да припадник, активиста удружења СНП „НАШИ“, позива све на саборну борбу за ослобођење Србије;

– да је на интернет сајту <http://www.srpskinacionalisti.com> објављен текст „СНП Наши“ под називом „Полиција хапсила на концерту Дина Мерлина“ којим се обавештава да је полиција ухапсила активисте тог покрета и одузела им две заставе армије БиХ и 2.000 летака „иако нису чинили никакав прекршај осим што су се супротставили одржавању концерта србомрсца Дина Мерлина“;

– да је такође објављен и текст под насловом „СНП Наши: откажите концерт – спречите немире!“ којим се апелује на становнике новобеоградских блокова у близини хале Арена да не паркирају возила у том крају због опасности да буду оштећена јер постоји велико незадовољство младих због

чињенице да се одржава овај концерт што би могло да „резултира новим беспотребним насиљем на улицама Београда“, и да је Удружење „СНП Наши“ једина организација која званично води кампању за отказивање концерта и да не жели да преузме одговорност за евентуалне инциденте; при томе је објављена реклама за предстојећи концерт Дина Мерлина преко чијег лица је додат текст „непожељан“, чиме је, по наводу предлагача, „послата порука у смислу даљег евентуалног понашања уколико до концерта дође, те се на тај начин индиректно позива на насиље“;

– да се у истом тексту објављује да „Информативна служба СНП Наши“ обавештава „да ће покушати да у Арени и испред ње одрже политички протест симболичним паљењем застава исламских паравојних формација из чега, по наводу предлагача, „следи да припадници удружења својим ставовима и поступцима исказују дискриминаторски став према другим народима“;

– да је 13. новембра 2011. године објављено упозорење да ће у случају одржавања концерта, у близини места одржавања и у самој сали бити запаљене реплике ратних застава БиХ, а да је 19. октобра 2011. године објављено да је „Српски народни покрет Наши“ „паљењем заставе лажне државе Босне и Херцеговине отпочео ненасилну кампању за отказивање концерта србомрца Дина Мерлина у Београду“;

– да је 28. септембра 2011. године објављен текст СНП Наши: „Водич за преживљавање педер бала“, потписан са „И. М.“ у којем се дају упутства присталицама о начину понашања којим ће моћи да избегну привођење од стране полиције;

– да је у тексту објављеном 25. септембра 2011. године под насловом „2.10.2011. Молитвени ход за здраву Србију“ објављена слика са великим словима исписаном речју „Долазимо“ и са обавештењем да је, за исто време у којем се 2. октобра одржава Парада поноса, од стране Отачаственог покрета Образ, Покрета за Србију, СНП Наши и др. заказан „Молитвени ход за здраву Србију“ чиме се, по наводу предлагача, „у суштини позива на учешће у насиљу ради спречавања одржавања Параде поноса“;

– да су у дневној штампи у периоду јули – септембар 2009. године забележене изјаве „од стране припадника десничарских група“ уочи одржавања најављене Параде поноса 2009. године, а као лица која „отворено прете“ учесницима Параде идентификовани, поред других, и „М. В. портпарол покрета 1389“ и „И. И. председник организације Наши“ из Аранђеловца; према писању листова „Курир“, „Борба“ и „Ало“ М. В. упозорава градоначелника Београда „да постоји велика опасност по општу безбедност и да никоме нису потребне крваве сцене, да се од Београда прави Белфаст или Бејрут. Ако пак дође до геј параде, народ ће је разбити ...“, „да ће (се) урадити све што је потребно да не дође до ове срамоте по српски народ“, „да може доћи до организовања контраскупа у коме би учествовале многе патриотске групе, навијачи и представници цркве“, а подсећа и на то да је 2001. године у покушају одржавања Параде поноса, дошло до насиља над припадницима манифестације и да парада није одржана, док је И. И. изјавио

да ће „покушати да окупе што већи број људи да се спречи Парада“, а да ће се, у случају да се Парада ипак одржи, „изаћи на улице заједно са осталим патриотским организацијама и навијачким групама.“; у том периоду су, по наводима предлагача, због овако изражених јавних ставова ових група, по граду Београду осванули многобројни графити претеће садржине, са позивима на линч хомосексуалаца: „Београдом крв ће лити, ал параде неће бити, чекамо вас“, „Смрт педерима“, „Убиј педера“.

У предлогу се указује и на догађаје чији су актери били чланови удружења СНП „НАШИ“, па се тако наводи да су поводом дописа Министарства за људска и мањинска права од 2. фебруара 2009. године, који се односи на информације добијене од стране специјалних извештача Сталне мисије УН у Републици Србији, у вези са кршењем људских права председника удружења „Квирија“ Слободана Стојановића, по захтевима Првог основног јавног тужилаштва у Београду од 23. јула 2009. и 30. септембра 2009. године, спроведена испитивања и утврђено да су активисти удружења „Наши“ излепили плакате на простору Зеленог венца и Теразија 17. децембра 2008. године, са сликама С. С. пренетим са његовог профила на „Фејсбуку“ и натписом „Док Срби остају без посла видите кога финансира Борис Тадић и Влада Србије“.

У документима Министарства унутрашњих послова, који су приложени уз предлог, наводи се:

– да, према евиденцијама које се воде у Полицијској станици у Аранђеловцу, од 2009. године против припадника тог удружења није било поднетих кривичних ни прекршајних пријава, као и да је активност овог удружења у последње две године усмерена на град Београд, док су активности на територији општине Аранђеловац сведене на минимум;

– да је број чланова Удружења на територији општине Аранђеловац око 60, да полицијски службеници одржавају редован контакт са председником Удружења И. И. „на околности функционисања и програма Удружења“, да је деловање удружења грађана „Наши“ усмерено „првенствено на заштиту права хашких оптуженика, на одбрану Косова и Метохије, као и на заговарање насиља према геј популацији“, те да су „чланови овог удружења учесници свих демонстрација у последњих пар година које су организоване са наведеним циљем“;

– да је у једној од интервенција у 2009. години (по пријави Општинског одбора Либерално демократске партије у Аранђеловцу због лепљења плаката на просторијама странке) констатовано да плакат садржи лого удружења грађана „Наши“ и интернет адресу www.nasi.org.rs.

– да се поводом изражавања претњи упућених НУНС-у путем електронске поште (са адресе snpnasi.info@gmail.com), које су објављене „и на сајту организације СНП НАШИ“ дана 29. септембра 2011. године, у виду наслова: „НУНС ТРЕБА ЛИКВИДИРАТИ“, у извештају Министарства унутрашњих послова дају документи од 30. септембра и 14. новембра 2011. године, који садрже информације – изјаве председника И. И, као и генералног секретара удружења „НАШИ“ да се удружење „НАШИ“ поделило у две фракције, да је

један део Удружења приступио удружењу „1389“, да је назив тог удружења „НАШИ 1389“, чије је седиште у Београду и да то ново удружење „поседује уређивачку шифру уређења сајта“.

3) За удружење грађана „СНП НАШИ 1389“, непознатог седишта, у предлогу се наводе следеће активности:

– објава „Сретењског програма СНП НАШИ 1389“, из чијег текста, по наводу предлагача, произлази да припадници захтевају, залажу се и боре за слободну, независну и просперитетну државу Србију која је спремна на све, па и на најнеочекиваније преломе историјског развоја; да је политички програм и основ стратегије „СНП НАШИ 1389“ идеологија стабилности и развоја, а да су главни циљеви евроазијске интеграције, социјална правда, друштвена одговорност и народна власт и „ослобођење и уједињење свих српских земаља у једну српску државу“ коју Удружење види као територију у чијем склопу се налазе „све српске земље које су окупиране у ратовима 90-тих“, чиме се, по наводу предлагача „позива на насиље ради остварења наведеног циља“;

– да наведено удружење остварује своје јавно деловање и преко интернет форума „Српски националисти“ на којем је, поред осталог, такође објављен проглас „Срећан вам 11. јули, дан ослобођења српског града Сребренице“, „Писмо министру Чиплићу поводом параде срама“ које је изазвало коментаре на веб-сајту, порукама: „Београдом све ће проћи, али педер неће моћи“, као и информација Удружења о учешћу у мирном спречавању „педерске параде 2008. године“; да је на интернет сајту објављен текст „Пројекат СНП НАШИ 1389 – Заштити своје дете“, у коме је наведено да је циљ тог пројекта да људи прегледом слика са тзв. „Параде поноса“ провере да ли неко од сексуално девијантних особа живи у њиховој околини, да заштите своје дете од евентуалног штетног утицаја, са позивом свима да доставе фотографије учесника Параде поноса и понуду за откуп фотографије; да је на интернет сајту објављен текст „Хапшење активиста ‘НАШИ 1389‘ или „Како смо сви постали фашисти“ од марта 2011. године у оквиру којег је између речи Б92 уцртан кукасти крст;

– да је на YouTube постављен снимак „СНП Наши 1389“ са текстом: „У част нашим ухапшеним саборцима који су 10. октобра 2010. године храбро пружили отпор Европској унији и марионетском режиму Бориса Тадића,“ иза кога је постављена фотографија „СНП 1389“ и натпис „ALEA IACTA EST“ и младић са замахнутом коцком у руци што, по наводу предлагача, имплицира бацање коцке на учеснике, са музиком у позадини „Аве сатани“ и натписом „Почело је сине“, а све поводом Параде поноса која је одржана наведеног дана, када је повређено више од стотину овлашћених службених лица МУП-а и ухапшено због насиља 121 лице;

– да на снимку следе сцене паљења зграде Демократске странке, прављења нереда на београдским улицама, напад на полицајце који су обезбеђивали Параду, уништавање имовине у граду, приказивање припадника са фантомкама и маскирним дојама на лицу, бацање каменица на зграду РТС, који се завршава грбом Српског народног покрета „Наши 1389“; да је, заједнички делујући преко наведеног сајта, неформално удружење

„СНП НАШИ 1389“ оглашавало и продавало мајице црне боје са фигуром младића са капуљачом на глави који баца камен, и са натписом „Јачи од режима“ и „Коцка је бачена“, што је, по наводу предлагача, „јасан знак да ова десничарска удружења позивају своје симпатизере на насилничко понашање“.

О евидентираним догађајима чији су актери били чланови заједничког Удружења, у предлогу се наводи:

– да „о противуставном деловању чланова удружења сведочи и чињеница да је само током марта 2011. године забрањено одржавање 12 јавних скупова у организацији „СНП НАШИ 1389“ у Београду, Младеновцу и Обреновцу, а да су против осам лица поднети захтеви за покретање прекршајних поступака, док су против два лица поднете кривичне пријаве (исход тих поступака се не наводи);

– да су 5. марта 2011. године у Београду, упркос забрани скупа, покушали да исти одрже под називом: „Смрт фашизму режимских медија“, због чега су окупљени приведени, те је „прекршајно процесуирано“ девет лица, а против два лица су поднете кривичне пријаве (не наводе се подаци о томе против којих лица је покренут прекршајни поступак и какав је његов исход, нити против којих лица и због којих кривичних дела су поднете кривичне пријаве, да ли је покренут кривични поступак и какав је његов, евентуални, исход);

– да су се упркос забрани, 11. марта 2011. године присталице „СНП НАШИ 1389“ окупиле, али су се дежурни јавни тужилац и судија за прекршаје изјаснили да нема елемената кажњивих дела.

У документима Министарства унутрашњих послова који су приложени уз предлог, наводи се да је у августу 2010. године дошло до уједињења удружења „Српски народни покрет 1389“ и Удружења „Наши“ под називом „СНП НАШИ 1389“, а да је средином 2011. године дошло до разлаза између наведених удружења и да су иста наставила да самостално делују као и пре уједињења, да „од 2009. године опада активност ’овог удружења’ на подручју које покрива Полицијска станица Аранђеловац“, да током 2010. године није било значајнијих активности овог удружења, док се од догађања у 2011. години, наводе два мирна скупа у фебруару и марту у Орашцу и Аранђеловцу, као и то да је у мају у Аранђеловцу, евидентирано окупљање 15 присталица Удружења грађана „НАШИ 1389“ на дан објављивања вести о хапшењу Ратка Младића, без инцидената. Дата је и документација о обезбеђивању пријављеног протестног скупа у Аранђеловцу под називом „Стоп лажима Б92“, који је сазвало удружење „Српски народни покрет НАШИ 1389“, заказаног за 19. март 2011. године.

II

У току поступка Уставни суд је прибавио податке из јавног регистра о регистрационом статусу удружења чија се забрана тражи (1), одржао јавну расправу (2) и, после одржане јавне расправе, прибавио од предлагача податке и доказе о мерама које су надлежни органи предузели према удружењима, члановима и активистима применом одредаба Закона о окупљању грађана

(„Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99, 48/94, „Службени лист СРЈ“, бр. 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/11 и 101/05) (3).

(1) На основу извештаја Агенције за привредне регистре, од 1. децембра 2011. године и 26. децембра 2011. године, те приложеног уверења БУ 30475/2011 од 22. децембра 2011. године и друге достављене документације, Суд је утврдио следеће чињенично стање:

– удружење грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ Београд-Земун, Првомајска 20/4 (скраћени назив: „СНП 1389“) је удружење грађана уписано у Регистар удружења решењем бр. БУ 6647/2010 од 15. јула 2010. године; решењем бр. БУ 26001/2001 од 24. августа 2011. године уписана је промена података о седишту и заступнику, који гласе: Београд-Земун, Масарикив трг 10, заступник – М. В;

– удружење грађана „СНП НАШИ 1389“, и удружење грађана под називом „СНП НАШИ“ нису поднели пријаву за упис у Регистар удружења који води Агенција, нити су, према документацији преузетој од Министарства за државну управу и локалну самоуправу, та удружења била уписана у Регистар удружења грађана;

– раније регистровано удружење грађана „НАШИ“ из Аранђеловца је решењем Регистратора БУ-БСЛ 18169/2011 од 20. јуна 2011. године брисано из Регистра након спроведеног поступка ликвидације, а из разлога што у смислу одредаба Закона о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11), није у року прописаном тим законом поднело пријаву за усклађивање.

При таквом стању у Регистру, Агенција за привредне регистре је доставила Суду на увид документе прибављене у поступку регистрације удружења грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“, као јединог регистрованог удружења од три удружења чија се забрана предлаже, и то: Оснивачки акт Удружења „Српски народни покрет 1389“ и Статут које је донела Оснивачка скупштина „Српског народног покрета 1389“, одржана 15. марта 2010. године.

(2) На основу одредбе члана 37. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11) Уставни суд је заказао јавну расправу, која је одржана дана 17. априла 2012. године. Као учесници у поступку су позвани предлагач – Републички јавни тужилац и два идентификована удружења чија се забрана тражи, и то – удружење „Српски народни покрет 1389“ из Београда и удружење СНП „НАШИ“ из Аранђеловца.

За треће удружење, чија је забрана предлогом такође тражена – удружење „СНП НАШИ 1389“, од стране предлагача нису достављени подаци потребни за идентификацију тог удружења. Суд је, спроведеним радњама претходног поступка, дошао до уверења да то удружење не постоји, односно, да је у ранијем периоду постојало као привремени облик заједничког деловања наведена два удружења, због чега то удружење није ни позвано на јавну расправу.

На јавној расправи овлашћени представник предлагача је истакао да:

– остаје при наводима из предлога и доказа поднетим уз предлог, којима поткрепљује тврдњу да су се стекли услови за забрану рада наведена три удружења, јер сматра да су њихови циљеви и активности усмерени на

насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских и мањинских права и изазивање расне, националне или верске мржње;

– о отвореним питањима идентитета удружења чија се забрана тражи исказује потребу да претходно разјасни чињеницу у вези са њиховим идентитетом; у том циљу је истакао да је 2009. године Републички јавни тужилац поднео Уставном суду предлог за забрану рада удружења „Покрет 1389“, основаног 10. октобра 2004. године (чији је заступник Р. Љ.), услед деловања које је усмерено на насилно рушење уставног поретка; уочено је, да су, као активисти удружења „Покрет 1389“, у том удружењу, између осталих, деловали и М. В. и И. М, који су се, заједно са делом чланова удружења „Покрет 1389“, издвојили из тог удружења и оформили ново удружење под називом „Српски народни покрет 1389“. Постоје подаци у виду објава, интервјуа, кривичних и прекрашајних пријава да су М. В. и И. М. још 2008. године деловали самостално у оквиру тог новог удружења, које у то време још није било регистровано у Агенцији за привредне регистре; о томе сведочи документација у којој је садржана пријава Р. Љ. из „Покрета 1389“, из децембра 2008. године, којом се Удружење „Покрет 1389“ оградајује од поступака М. В. и И. М. и захтева забрану злоупотребе имена Покрета и њихових даљих активности кроз новоосновано Удружење „СНП 1389“; имајући у виду да постоје докази који сведоче о издвајању и деловању новог удружења, независног и одвојеног од „Покрета 1389“, Републички јавни тужилац је поднео предлог против тог новоформираног удружења (Удружење „СНП 1389“), јер сматра да његови чланови консеквентно и континуирано угрожавају људска права и слободе, а изоставио је из предлога за забрану рада удружење „Покрет 1389“; предлагач је оценио да удружење „СНП 1389“, од оснивања па до данас, наставља са радом који има противуставни карактер, да је у међувремену, оно закључивало савезе са бројим десничарским организацијама, али без уписа у регистар Агенције за привредне регистре, према потребама је долазило и до разједињавања тих савеза због чега су та удружења настављала да самостално врше своје активности, међутим, све активности истих, било да су вршене у оквиру самосталног удружења било у заједничким удружењима, вршене су у циљу насилног рушења уставног поретка, кршења зајемчених људских и мањинских права и изазивање расне, националне или верске мржње, те се из тих разлога предлогом тражи да се забрани и неформално нерегистровано удружење „СНП НАШИ 1389“, које је као заједничко удружење „постојало у једном кратком временском периоду“.

На јавној расправи представник удружења грађана „Српски народни покрет 1389“ је истакао:

– да Програм и Статут Удружења из 2004. године нису мењани и да су достављани увек на увид, како савезном министарству тадашње Државне заједнице, тако и сада Агенцији за привредне регистре Републике Србије, да су прихватани без икаквих оспоравања садржине и циља Удружења означеног као „ослобођење и уједињење свих српских земаља у једну српску државу“; супротно схватању предлагача, изнета је тврдња да ти акти не заговарају примену насиља, да се програмским начелима не врши дискриминација

према одређеним групама и опцијама, нити се поједине особе негативно издвајају из популације, јер опредељење Удружења за „борбу против геј покрета“ није усмерено против било ког појединца, већ је израз супротстављања тој идеји, што одговара демократском праву свакога на другачије мишљење и политичку борбу, те да ни програмским актима нити јавним саопштењима, као ни предузетим активностима Удружење није позивало на насилну промену уставног поретка;

– да објава на веб-сајту 26. августа 2011. године – „Срећан вам 11. јул, дан ослобођења српског града Сребренице“ не представља изругивање жртвама масакра, него обележава крај терора над српским становништвом који је трајао три године, са 3.600 страдалих Срба од терориста Насера Орића, који су на најгори начин убијени, а у том смислу је 11. јула Војска Републике Српске, под командом генерала Ратка Младића „ослободила тај град“; да објава Мартовске декларације 17. марта 2008. године јесте реакција на „лажно проглашење самопрокламоване републике Косова и Метохије, знак подршке одбрани државе Србије и интереса државе Србије и Устава Републике Србије, те је Удружење на јавном скупу испред Скупштине Републике Србије, у присуству 6.000 људи и без инцидената, обнародовало тзв. Мартовску декларацију и доставило је Народној скупштини“, а да навод у тој декларацији „да је православно хришћанство основ културе, цивилизације и морала Србије“ јесте став Удружења о том питању, а не дискриминација грађана који себе не сматрају Србима и нису православци, већ су атеисти;

– да објава текста/колумне писане 2008. године „Сребреница – перфидне лажи и истина“ аутора М. В. износи географске, историјске и правно тачне чињенице, које иду у прилог српском државном интересу и „раскринкавају“ манипулације са бројем жртава, а не „шири говор мржње према бошњачком народу и експлицитно искључује нетолеранцију према било ком народу који није српски и истиче противљење подизању верских споменика који нису хришћански“;

– да објава текста „Педери славе прогон Јевреја“ није „директно позивање на бојкот припадника ЛГБТ популације и ширење говора мржње и дискриминације грађана по личном својству“, него је коментар на непримерено „обележавање“ 9. новембра када је светски дан борбе против фашизма и сећање на „Кристалну ноћ“ од стране наводних „антифашисткиња и антифашиста у акцији“ који су, „заправо сви одреда, припадници организација ЛГБТ ...као што је био и сам вођа рушилачког одреда у Кристалној ноћи, хомосексуалац Ернест Рем“;

– да се схватање предлагача о тексту „Извештај са дешавања у Пољској“ о наводном скупу неонациста темељи искључиво на погрешним информацијама које су давале поједине медијске куће („Блиц“ и „Б92“), упркос упозорењима из Удружења о карактеру скупа, а радило се о обележавању Дана државности Пољске, у ком смислу је Удружење и дало спорну изјаву „да би (хрватску) шаховницу, припадници 'СНП 1389' засигурно скинули“ чиме се не изражава „дискриминаторски однос према другим народима“

него став да на једном антифашистичком скупу „не може да стоји ни свастика, ни застава SS дивизије, ни застава НДХ“;

– да се транспарентом „Победа здраве и нормалне Србије“ не „изражава дискриминаторски став према припадницима ЛГБТ популације“; да упозорења дата у изјавама М. В. поводом најављене Параде поноса у 2009. години о постојању велике опасности за општу безбедност јесте јавни говор о последицама које могу уследити уколико неко пркоси ставу већине грађана, то јест неслагању са одржавањем тог скупа, да се тиме нико не дискриминише, него се легитимно изражава политички став, док друга страна управо намеће свој систем вредности;

– да се Удружење није противило политичким демонстрацијама тих скупина људи кад су се борили за своја права и да позивање на снимке пласиране на YouTube нема вредност доказа јер је тешко доказати аутентичност и ауторство тих снимака, а да иначе, приказ силуете бунтовника, младића који баца коцку а испод пише – „*Alea iacta est*“ јесте у свету познати симбол којим се означава бунт против свих ствари које нагризају систем, па је употребљен као порука Удружења и позив на бунт који је у складу са свим легитимним, законским, демократским начелима, а не „позивање својих симпатизера на насилничко понашање“;

– да се догађај од 19. септембра 2008. године (физички напад на припаднике ЛГБТ популације у клубу „Рекс“) приписује активистима и симпатизерима овог Удружења без доказа о тој припадности, при чему су именована само два лица која нису чланови Удружења;

– да се догађај у вези са кривичном пријавом Комитета правника за људска права ЈУКОМ против удружења „1389“, поднетом због угрожавања сигурности односе на период пре „дефинисања СНП“ на скупштини из новембра 2008. године, а да је та кривична пријава иначе с разлогом одбачена, јер се радило само о пријављеном протестном скупу који је окончан остављањем писма на просторијама ЈУКОМ-а из разлога што је та организација објавила списак интелектуалаца у Србији који су родољубиво оријентисани и тиме политички неподобни; да се догађај од 24. марта 2009. године, то јест јавни скуп поводом обележавања десет година НАТО агресије на СРЈ, приказује као скуп на којем је дошло до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму, иако се ради о инциденту једног лица – редара Удружења, сат времена пре званичног почетка скупа, који је иначе протекао без инцидентата, а да се члановима Удружења неосновано приписује одговорност за каменовање полицијског возила које се десило после завршетка скупа и на другом месту;

– да прекршајна одговорност због догађаја 18. марта 2009. године (вређање власника локала приликом лепљења плаката поред локала) и новчана казна за прекршај изречена М. В. као члану Удружења, није разлог да се забрани рад Удружења;

– да се догађај од 24. априла 2009. године, када је, због основа за сумњу да су учествовали у нападу на припаднике ромске заједнице приведено пет лица која су се изјаснила као симпатизери појединих организација, па

и „удружења 1389“ неистинито приписује чланству Удружења које никада није заговарало физички напад, нити учествовало у нападу на било кога, нити има негативан став према ромској популацији;

– да се догађај од 30. маја 2009. године, који се описује као исписивање на ПТТ стубовима паролe са потписом Покрета, од стране М. В. и И. М, због чега је поднета кривична пријава за кривично дело уништење и оштећење туђе ствари, тиче исписивања паролe са Путиновом сликом, а пријава је одбачена;

– да је неистинит приказ догађаја од 20. септембра 2009. године – окупљање активиста Удружења испред Филозофског факултета ради протеста против Геј параде и осујећења њеног одржавања, која је на том месту била заказана, те прекршајно кажњавање М. В. казном затвора од 30 дана, јер се ради о томе да је одржавање параде забрањено налагањем од стране органа власти да се иста измести, а потом је вољом организатора отказана, док је хапшење М. В. извршено на другом месту – испред храма Светог Саве при литургији из разлога што су чланови Удружења претходних дана учествовали у контракампањи против геј параде, те му је по привођењу у полицијску станицу изречена прекршајна казна од 30 дана затвора и одмах је одведен на издржавање казне у Падинску Скелу, након чега је уследило покретање и другог казног поступка, те да се подизањем оптужнице 8. децембра 2009. године – против М. В, активисте удружења „1389“ због напада на службено лице у вршењу службене дужности темељи на неистинитој оптужби о нападу на полицајце, поводом које је кривични поступак још увек у току;

– да је неистинито приказан догађај од 11. јула 2010, везано за хапшење И. М. који се није десио приликом одржавања скупа „Жене у црном“, него се десио на пријављеном скупу Удружења ради поделе летака на штанду, који је најпре одобрен, а накнадно забрањен, те је И. М. ухапшен јер је одбио да прекине скуп и прекршајно је осуђен на 15 дана затвора;

– да се очигледном грешком у идентификацији лица у предлогу наводи да је И. М, члану Удружења, изречена затворска казна у трајању од десет месеци у вези са спречавањем одржавања „Параде поноса“ из 2010. године, с обзиром на то да се ради о другом лицу истог имена које је члан Удружења „Образ“;

– да се као разлог за забрану Удружења неосновано истиче чињеница о забрани, током марта 2011. године, одржавања 12 јавних скупова у организацији „СНП Наши 1389“, у Београду, Младеновцу и Обреновцу, јер се ради о сукцесивно заказиваним скуповима ради протеста поводом нетачног извештавања и ускраћивања права Удружења на деманти од стране медијске куће „Б92“, која је квалификовала „СНП 1389“ као организацију „која је иначе позната по мржњи према Јеврејима“;

– да бројна позивања предлагача на чињеницу исписивања графита са називом Удружења и санкционисање таквих понашања нису разлог за забрану рада Удружења.

На јавној расправи представник Удружења СНП „НАШИ“ – председник Удружења И. И, навео је:

– да иако Удружење није пререгистровано, оно и даље постоји и ради, односно, да има своје опште акте – оснивачке, статутарне и програмске, као органе управљања;

– да је Удружење СНП „НАШИ“ првобитно настало као удружење грађана „Наши“, које је регистровано 2006. године, чији је он био председник, да је касније дошло до уједињења са „СНП 1389“, потписивањем уговора о сарадњи која је трајала десет месеци, а да су о престанку сарадње обавештени сви медији и одговарајуће саопштење стоји на званичном веб-сајту Удружења. Од престанка сарадње, престале су било какве заједничке активности ова два удружења, па тиме и удружења „СНП Наши 1389“ и да такво чињенично стање не мења околност да поједини медији при свом извештавању користе неправилно називе удружења;

– да је садашње удружење СНП „НАШИ“ састављено од Удружења грађана „Наши“ и од дела чланства „СНП 1389“, да Удружење даје све потребне и тачне информације о себи и свом раду на сопственом веб-сајту, а да не може сносити одговорност за садржаје туђих написа који се појављују на интернет форумима на којима се и само Удружење презентира;

– да поступак по овом предлогу има карактер „политичког процеса“; да ни један члан Удружења није никада кривично гоњен, а да су прекршајној одговорности били подвргнути И. И, због учешћа на забрањеном скупу протеста испред телевизије „Б92“ и И. М;

– да предлагач уводи правни појам „криминал мржње“ који у нашој држави још не постоји и да је представљање председника Удружења И. И, као лидера Удружења „Наши“, вероучитеља који је јавности постао познат након што је са својим присталицама у децембру 2007. године „насилно спречио“ трибину емисије „Пешчаник“, јесте неистинита квалификација догађаја;

– да залагање Удружења садржано у програмским актима за присаједињење са Републиком Српском, за ослобођење Републике Српске Крајине, за очување Косова и Метохије није позивање на мржњу;

– да су нетачне тврдње о наводном испољавању мржње против хомосексуалних односно ЛГБТ организација, а да је објава плаката на којем се налази „у то време председник хомосексуалне организације Бобан Стојановић“ и напис „погледајте кога финансира Влада Србије и Борис Тадић“ реакција Удружења на „ненормалне и вулгарне слике и блог те организације који су јавно представљени на сајту телевизије „Б92“ и протест због финансирања из јавних прихода организације „Квирија“, те да је тим чином Удружење користило слободу говора као „основни принцип демократије“;

– да се Удружењу неосновано приписују коментари уочени на разним сајтовима који нису са сајта Удружења, нити са форума „Српски националисти“ и да на сајту Удружења никада није постојао ни један позив на насиље;

– да је Удружење пласирало мајице са сликом младића који држи коцку у руци, као и „фигурице Ратка Младића“ и пласирало вест о забрани истих, ради боље продаје;

– да нема негативног става према људима који су хомосексуално оријентисани, јер то је њихово право и избор, али да се има право на негативан

став о таквом опредељењу који деле и Свето Писмо и црквени достојанственици Српске православне цркве;

– да се оптуживање Удружења да „поред наизглед прокламованих циљева заштите интереса Републике Србије њихово деловање није у складу са прокламованим циљевима и да су све њихове објаве на сајту и предузете акције таквог карактера да имплицирају насиље, шире говор мржње према ЛГБТ популацији, позивају на насилну промену уставног поретка“ не заснива на понуђеним доказима, јер је сваки акт Удружења био усмерен на одбрану уставног поретка;

– да државни органи пропуштају да позивају на одговорност за кршење људских права актере Геј стрејт алијансе, који својим активностима изазивају верску, расну и националну мржњу, и то јавно чине;

– да организовање протеста због проглашења независности Косова и Метохије, и истицање пароле „Догодине у Призрену“, одговара садржини преамбуле важећег Устава Републике Србије;

– да честитање „дана ослобођења Сребренице“ јесте оправдано честитање сународницима у Републици Српској празника – обележавања дана када је њихов град ослобођен;

– да И. М, који је, према наводима у предлогу, осуђен на десет месеци затвора, није лице из реда чланова Удружења; да је лице под истим именом – члан Удружења И. М. осуђен само за учињени прекршај на казну затвора од 15 дана, и то због започињања забрањеног скупа, иако се ради о скупу који је претходно „био одобрен“;

– да на скупу обележавања десет година од НАТО бомбардовања у Београду на Тргу Републике, није било инцидента и да упркос другачијим објавама у медијима, чланови Удружења „Наши“ нису изазивали nerede, нити су чланови овог удружења из Аранђеловца, с обзиром на малобројност, могли да изазову значајнији инцидент;

– да је ово удружење, уз удружење „Покрет 1389“, једино у Србији које се залаже за учлањење у Евроазијску унију, за савез са Руском Федерацијом и осталим земљама које би чиниле Евроазијски савез;

– да врсте кажњивих дела која су до сада стављена на терет чланова Удружења и изречене казне показују да не стоје наводи предлагача о деловању Удружења усмереног на рушење уставног поретка.

(3) После одржане јавне расправе, сумирајући утврђено стање и отворена питања, Суд је, ради допунских сазнања о мерама које су предузимане против удружења, затражио од предлагача да достави правне акте којима је изречена забрана одржавања јавног скупа чији је сазивач неко од удружења чија се забрана предлаже, односно лице којем се приписује својство члана неког од наведених удружења, као и одлуке надлежних органа које су донете по основу прекршајне одговорности удружења као сазивача јавног скупа, односно, лица којем се приписује својство члана неког од удружења чија се забрана тражи, све у смислу одредаба Закона о окупљању грађана.

Поступајући по налогу Суда, предлагач је доставио извештај Министарства унутрашњих послова – Дирекција полиције – Управа полиције бр. 03/5

бр. 212-1315/12-09 од 21. маја 2012. године, сачињен на основу извештаја подручних полицијских управа за Београд, Крушевац, Краљево и Нови Пазар, са подацима и актима као доказима о предузетим мерама против лица која су кршила одредбе Закона о окупљању грађана. У извештају су дати и подаци о поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка против лица која су кршила одредбе Закона о јавном реду и миру („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 и 101/05).

По појединим питањима из достављеног извештаја, Суд је констатовао следеће:

а) Из садржине достављених 13 решења о забрани јавних скупова и пропратних аката следи да се девет решења односи на јавне скупове чији је сазивач удружење „СНП 1389“ или заједничко удружење „СНП НАШИ 1389“, док се сазивача скупова у преостала четири случаја идентификују као радње других лица (два решења се везују за име физичког лица као сазивача скупа без назнаке припадности било којем удружењу, а два решења се односе на сазивање скупа у организацији других удружења – удружења „Покрет 1389“ и Српског народног покрета „Избор је наш“ из Републике Српске). Од девет решења којима је изречена забрана одржавања јавног скупа чији је сазивач удружење „СНП 1389“ или заједничко удружење „СНП НАШИ 1389“, осам је донето по основу члана 11. став 1. Закона о окупљању грађана, према којем „надлежни орган може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине“, а једно решење је донето на основу одредаба члана 12. став 2. у вези са ставом 1. Закона о окупљању грађана које дају основ надлежном органу да донесе и усмено саопшти решење о забрани јавног скупа ако у току одржавања јавног скупа наступе околности из члана 9. став 1. (привремена забрана одржавања јавног скупа који је усмерен на насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целовитости и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне, и верске нетрпељивости и мржње, све у случају да сазивач не може, или одбије да прекине одржавање јавног скупа). Наведених девет решења донето је за скупове заказане за 20. мај 2009. године, 19. до 27. септембра 2009. године, 31. октобар 2009. године, 11. јул 2010. године (сви у Београду), 10. октобар 2010. године (Нови Пазар), 19. март 2011. године (Београд), 19. март 2011. године (Обреновац), 19. март 2011. године (Трстеник), 19. март 2011. године (Рашка).

б) Из достављених докумената о прекршајној одговорности поводом окупљања грађана следи: да је прекршајни поступак покретан само против физичких лица, а да против самих удружења, као сазивача јавног скупа у смислу члана 4. став 1. Закона о окупљању грађана, нису подношене прекршајне пријаве у смислу члана 15. Закона. У вези са прекршајном одговорношћу физичких лица следи да се за кршење одредаба Закона о окупљању грађана, од презентираних 15 захтева за покретање прекршајног поступка, само два односе на чланове удружења (И. М. и М. В.), док се преосталих 12

односе на лице које је припадник другог удружења (Р. Љ, Удружење „Покрет 1389“). Исход прекршајног поступка који је вођен против И. М. је осуда на казну затвора у трајању од 15 дана и новчану казну од 5.000 динара (11. јула 2010. године), и то због прекршаја из члана 15. став 1. тачка 5) Закона о окупљању грађана (сазивач који не прекине јавни скуп по решењу надлежног органа о забрани) и члана 12. став 1. Закона о јавном реду и миру, а исход прекршајног поступка против М. В. је кажњавање казном затвора у трајању од 30 дана (20. септембра 2009. године) због прекршаја из члана 15. став 1. тачка 2) Закона о окупљању грађана (лице које окупља грађане без претходне пријаве).

в) У наведеном извештају су дати подаци о осам поднетих захтева за покретање прекршајног поступка против лица која су кршила одредбе Закона о јавном реду и миру, и то искључиво одредбе члана 12. став 1. Закона, која прописује: „Ко просјачењем или скитничењем, или непристојним, дрским и безобразним понашањем угрожава спокојство грађана или ремети јавни ред и мир, казниће се новчаном казном до 20.000 динара или казном затвора до 30 дана.“ Из пресуда Прекршајног суда у Београду које су поводом тих захтева донете следи да су све донете 6. марта 2011. године, по захтевима од 5. марта 2011. године, за исту радњу прекршаја: „Што је дана 5. марта 2011. године у 18.30 часова у Београду у ул. Булевар Зорана Ђинђића бр. 64 испред зграде 'Б92' нарушавао/ла јавни ред и мир на начин што је истакао/ла транспарент дужине око 4 метра и висине око 1 метар са натписом 'Б (кукасти крст) 92 ИСТИНА И ЉУБАВ ПРЕМА СРБИЈИ, ПОБЕДИЋЕ ВАШЕ ЛАЖИ О НАМА’“. Од осам процесуираних случајева, у четири је изречена казна затвора у трајању од 15 дана, а у четири новчана казна од 20.000 динара. Захтеви за покретање прекршајних поступака и донете пресуде не садрже експлицитну назнаку о припадности окривљеног лица којем од удружења чија се забрана тражи, нити назнаку да је кажњиво дело чињено на јавном скупу сазваном од стране неког од удружења чија се забрана тражи.

III

Одредбама Устава Републике Србије којима се јемчи слобода удруживања утврђено је да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, да су забрањена тајна и паравојна удружења, а да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. ст. 2, 3. и 4). Одредбама којима утврђује надлежност Уставног суда као самосталног и независног органа који штити уставност и законитост и људска и мањинска права, Устав утврђује да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана, а да се поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређују законом (члан 166. став 1, члан 167. став 3. и члан 175. став 3).

Одредбама Закона о Уставном суду које уређују поступак по овом основу, надлежности Уставног суда и правно дејство одлуке којом Уставни суд забрани рад политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана, прописано је да Уставни суд одржава јавну расправу у поступку за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице на основу предлога Владе, Републичког јавног тужиоца или органа надлежног за упис у регистар политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана или верских заједница, да кад је предлогом тражена забрана тајног или паравојног удружења, Уставни суд ће својом одлуком утврдити да је деловање таквог удружења забрањено Уставом а истом одлуком може одредити предузимање мера које су неопходне да се спречи деловање тајног или паравојног удружења, да кад Уставни суд забрани рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, та се политичка странка, синдикална организација, удружење грађана или верска заједница брише из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу (члан 37. став 1, члан 80. став 1, члан 81. и члан 81а став 1. Закона).

Према одредбама Закона о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11): удружење се оснива и организује слободно и самостално је у остваривању својих циљева, а циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима, што се једнако односи на сва удружења, то јест независно од тога да ли имају својство правног лица или немају то својство (члан 3); упис удружења у регистар је добровољан, а удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар (члан 4); удружења могу основати најмање три оснивача, с тим што најмање један од оснивача мора имати пребивалиште, односно седиште на територији Републике Србије. Оснивачи удружења могу бити пословно способна физичка или правна лица (члан 10. ст. 1. и 2); удружење се оснива усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини (члан 11. став 1); Уставни суд одлучује о забрани рада тајних и паравојних удружења, као и о забрани рада удружења чији су циљеви и деловања супротни одредби члана 3. став 2. овог закона, при чему се одлука о забрани рада удружења може заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова (члан 50. ст. 1. и 2); да се поступак за забрану рада удружења покреће на предлог Владе, Републичког јавног тужиоца,

министарства надлежног за послове управе, министарства надлежног за област у којој се остварују циљеви удружења и на предлог Регистратора, као и да се поступак за забрану рада удружења може покренути и водити и у односу на удружења која немају статус правног лица (члан 51).

IV

A) Процесне претпоставке за вођење поступка

Полазећи од укупно утврђеног чињеничног и правног стања, Уставни суд је пре одлучивања о основаности предлога за забрану рада наведена три удружења, најпре разматрао, као претходно питање, испуњеност процесних претпоставки за поступање по поднетом предлогу у целини и утврдио да за део захтева предлагача који се тиче предлога за забрану рада удружења грађана „СНП НАШИ 1389“ не постоје процесне претпоставке утврђене законом. Наиме, у спроведеном поступку Суд је утврдио: да је удружење грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ из Београда постојеће, регистровано удружење које делује; да је удружење грађана СНП „НАШИ“ из Аранђеловца постојеће, нерегистровано удружење које делује; да удружење грађана „СНП НАШИ 1389“ не постоји, није регистровано и не делује.

Констатацију да предлог за забрану рада удружења грађана „СНП НАШИ 1389“ не испуњава процесне претпоставке за поступање Уставног суда, Суд је засновао на утврђењу да су се сви учесници у поступку сагласили да је под тим називом само у периоду од августа 2010. године до јуна 2011. године егзистирао облик привремене сарадње друга два наведена удружења, да је и почетак сарадње и окончање исте извршен неформалним јавним саопштењима актера удруживања, без његовог уписивања у регистар. Предлагач је на јавној расправи истакао да, упркос објаве престанка сарадње односно „удружење“ и даље делује, али за то није пружио и правно релевантне доказе. Суд ни увидом у интернет странице оба удружења није могао утврдити да је тај навод предлагача чињенично утемељен. На основу тако утврђеног чињеничног и правног стања ствари, Суд констатовао да се овај захтев предлагача односи на забрану непостојећег удружења, због чега је, на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду и решио као у тачки 2. изреке.

Следом реченог Суд је утврдио да су процесне претпоставке за вођење поступка испуњене само у односу на регистровано удружење „СНП 1389“ и фактички организовано али нерегистровано удружење СНП „НАШИ“, па је у односу само на та удружења и извршена оцена основаности предлога Републичког јавног тужиоца за изрицање мере забране рада истим.

Став Суда о постојању процесних претпоставки за вођење поступка према удружењу СНП „НАШИ“ из Аранђеловца темељи се на неспорној чињеници да то удружење има организоване чланове, опште акте – статут и програм рада и органе руковођења. Неспорност тих чињеница потврђује се изјавама предлагача и представника – председника удружења СНП „НАШИ“. Отуда се поуздано може закључити да је то удружење

фактички основано, јер је испунило материјално-правне претпоставке за оснивање прописане одредбом члана 10. ст. 1. и 2. и члана 11. став 1. Закона о удружењима. Оно постоји и делује као удружење без обзира што формално није уписано у Регистар Агенције за привредне регистре. Наиме, одредбом члана 4. Закона о удружењима прописано је да је упис удружења у регистар добровољан, чиме се и нерегистрованом удружењу законом допушта да легално остварује циљеве због којих је основано. Код таквог чињеничног и правног стања произлази да удружење СНП „НАШИ“ из Аранђеловца, иако нема статус правног лица, оно легитимно и легално постоји и јавно иступа у правном поретку. Стога, а сходно одредби члана 51. став 2. Закона о удружењима, Суд сматра да се и у односу на то удружење може спровести поступак у коме би се утврдила основаност у предлогу истакнуте тврдње о постојању Уставом утврђених разлога за забрану његовог рада.

Б) Оцена основаности предложене забране

Уставни суд, најпре, констатује да се предложена мера забране рада удружења „СНП 1389“ и СНП „НАШИ“ може сматрати основаном и оправданом само у случају неспорног постојања уверљивих доказа који непосредно потврђују постојање Уставом утврђених услова за њено изрицање. Оцена постојања таквих разлога мора се темељити на анализи програмских опредељења садржаних у општим актима ових удружења, анализи активности и деловања удружења и његових чланова, као и сразмерности предузетих мера од стране надлежних државних органа у односу на кажњива деловања самог удружења и његових чланова. Суд указује да само прокламовање недозвољених циљева није и довољан разлог за забрану рада удружења, као што и прокламација дозвољених циљева не може искључити могућност изрицања мере забране рада удружењу када су деловања његових чланова неспорно усмерена на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Зато је нужно спровести свеобухватно испитивање свих наведених елемената од чијег постојања зависи оцена основаности и оправданости предложене мере. То подразумева обавезу Суда да неспорно утврди да ли појединачно, или, пак, заједничко постојање наведених елемената оправдава тврдњу предлагача о постојању уставних услова за изрицање предложене мере. С тим у вези, Суд је у обавези да ту оцену заснује на темељу уверљивих доказа који неспорно указују да деловање ових удружења представља озбиљну опасност по демократију. Стога Суд мора, најпре, испитати уверљивост понуђених доказа о постојању активности удружења и његових чланова усмерених на противуставно деловање, кршење зајемчених људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње, односно, да ли се такве активности појединих чланова удружења могу приписати удружењу када се оно са њима саглашава тако што их подржава, или накнадно одобрава. У том циљу Суд мора и појединачно и у међусобној повезаности испитати:

1) програмска начела удружења, 2) активности удружења и његових чланова и 3) учинак и сразмерност предузетих мера надлежних државних органа према удружењу и његовим члановима. Поступајући на тај начин Суд констатује следеће:

1. Програмска начела удружења

а) Увидом у опште акте удружења „СНП 1389“ и СНП „НАШИ“ Суд је утврдио следеће чињенице: оснивачки акт удружења грађана „Српски народни покрет 1389“ одређује да је област остваривања циљева Удружења „критичка делатност на пољу културе и социјалних деловања“, док за циљеве оснивања истиче: остваривање српских националних интереса, заштиту територијалног интегритета и „суверености државе Србије, спречавање политичких, економских и културних тенденција глобализма, афирмисање аутентичне српске културе у најширем смислу и, остваривање опште људске правде и једнакости“. Статут Удружења утврђује: „да се Удружење не може бавити формирањем било каквих тајних и паравојних удружења, да је рад јаван, да се Удружење „супротставља кршењу зајемчених људских или мањинских права, нетрпељивости заснованој на расној, националној или верској припадности“; да подржава сваку групу грађана или појединца коме су реално угрожена нека од права; да само или у заједници са другим организацијама организује хуманитарне акције, јавне скупове, стручне скупове, наступе у медијима, јавно деловање и окупљање грађана, стручњака и организација; да ради на окупљању свих патриотских организација и појединаца који желе да се афирмише српска саборност, да све своје активности спроводи у духу важећих закона и прописа; да Удружење може закључивати споразуме о сарадњи са другим патриотским организацијама у земљи и иностранству. Документ под називом „Основни циљеви СНП 1389“ одређује као циљеве Удружења, поред осталог, „ослобођење и уједињење свих српских земаља у једну српску државу (под појмом свих српских земаља подразумевамо: целокупну територију данашње Републике Србије са њеним покрајинама Косовом и Метохијом, као и Војводином, Републике Црне Горе, Републике Македоније, Републике Српске и Федерације БиХ, као и простор окупиране РСК с територијалним проширењима и северни део Републике Албаније)“; социјалну правду; залагање за глобалне интеграције друге врсте, пре свега за сарадњу са Руском Федерацијом и осталим земљама БРИК-а, као и са свима који се супротстављају назадним вредностима Новог Светског Поретка (под којим се подразумева Европска унија, НАТО и Међународни монетарни фонд). Као „програмска начела“ се одређују: родољубље, православна вера, слога, очување државног суверенитета и територијалне недељивости Србије, породичне вредности, социјална правда, ћирилично писмо и чување чистоте и богатства српског језика, српска (европска) традиција наспрам „еуропске модернизације“, борба против секташтва и унијаћења и „борба против наркоманије, геј покрета и осталих девијантних покрета и видова понашања“.

б) Општи акт удружења СНП „НАШИ“ – документ под називом „СНП НАШИ – Политички програм“ као једини расположиви програмски акт удружења СНП „НАШИ“ објављен је на интернет сајту овог удружења и приложен Суду од стране предлагача. Он, поред основних одређења, садржи: да је циљ Удружења да Србија буде друштво могућности, које је „фер у односу на све њене грађане“ и да Удружење „намерава да у потпуности подржи и охрабри независност и иницијативу сваког грађанина Србије“ која је у складу са Уставом и законом; да „жели Србију која је спремна на све, па и на најнеочекиваније преломе историјског развоја“, која је у стању да поуздано заштити своје националне интересе; да Удружење тежи да сваким новим даном учествује у изградњи и стварању једне лепше Србије; да ће насупрот политичким странкама и њиховим дневно политичким интересима, Удружење радити зарад добробити државе и народа, а не странке и појединаца, градити Србију духовности, уметности, науке, образованости, васпитаности, традиције, достојанства, материјалне сигурности, психофизичког здравља, радости и спорта и на решавању највећих друштвених проблема као што су: алкохолизам, исељавање младих стручњака и бела куга. У одељку „Политички програм и основи стратегије СНП НАШИ“ наводи се да је идеологија Удружења српско родољубље и домаћински поредак, као идеологија стабилности и развоја, константно креативно обнављање друштва без стагнације и револуције, очување и модернизација Србије на основу њене историје, културе и духовности, те се, као основи стратегије Удружења наводе: Евроазијске интеграције, насупрот прозападним странкама у Србији, чије залагање за Европску унију и евроатланске интеграције доводе до апсолутног губитка државотворности, економског пустошења, моралног и духовног суноврата, уништења сваке перспективе и свих вредности српског друштва; „залагање за глобалне интеграције друге врсте, за сарадњу са Руском Федерацијом и осталим земљама БРИК-а“, а као један од приоритета у спољној политици – „приступање Србије будућој Евроазијској Унији кроз усмеравање снага и кроз инсистирање на тренутно, међу евроазијском интелектуалном и политичком елитом, најзаступљенијем и општеприхваћеном концепту Евроазијске Уније који подразумева Београд као главни четврти град и центар Евроазијске Уније“; да је циљ деловања Удружења социјална правда, друштвена одговорност и народна власт (што обухвата и борбу против свега онога што нарушава институцију породице и моралног друштва, а подразумева наркоманију, тзв. геј покрете ... итд), политичка државотворна платформа ослобођења и уједињења свих српских земаља у једну српску државу (под појмом „свих српских земаља“ подразумева се целокупна територија данашње Републике Србије са њеним покрајинама Косовом и Метохијом, као и Војводином, Републике Црне Горе, Републике Македоније, Републике Српске и Федерације БиХ, као и простор окупиране РСК с територијалним проширењима и северни део Републике Албаније), те да Удружење Србију види као „територијално Васкрслу државу у чијем склопу се налазе све српске земље које су окупиране у ратовима деведесетих“. Као „програмска начела“ наводе се родољубље, православна вера, култура,

достојанство и наслеђе..., те одређује да су „Традиционалне вредности и породица темељ за раст и васпитање сваког појединца. Породица је уточиште и права ћелија друштва у којој се формира сваки појединац, тако да наша православна традиција игра велику улогу у формирању личности детета, како би било заштићено од најезде антикултуре која долази из појединих западних земаља, и која се оличава у секташтву, наркоманији, материјализму, индивидуализму, идеологијама геј покрета, и осталих девијантних група.“

На основу изложене садржине статутарних и програмских аката оба удружења Суд није нашао да се њима као циљеви удруживања или начела деловања установљавају оне активности које би биле усмерене на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње, што одредба члана 55. став 4. Устава предвиђа као основ за забрану удружења.

Суд је при том нарочито и посебно размотрио и оне делове наведених аката које је предлагач апострофирао као доказ противуставног деловања удружења, односно као статутарну и програмску подлогу за такво деловање. У том смислу, предлагач је као спорне истакао: 1) изводе из докумената „Основни циљеви СНП 1389“ и „СНП НАШИ – Политички програм“ (раније и акт Основни циљеви „СНП НАШИ 1389“) у деловима којима се као циљеви деловања удружења наводе „ослобођење и уједињење свих српских земаља у једну српску државу са јединственим појмом ’свих српских земаља‘; 2) изводе из тих докумената у којима се као циљеви и програмска начела удружења наводе: „родољубље, православна вера, слога и очување државног суверенитета и територијалне недељивости Србије, породичне вредности, социјална правда, ћирилично писмо и чување чистоте и богатства српског језика, српска (европска) традиција наспрам европске модернизације, борба против секташтва и унијаћења и борба против наркоманије, геј покрета и осталих девијантних покрета и видова понашања“.

Суд није прихватио квалификације програмских оријентација удружења дате од стране предлагача као доказ да се на тај начин: 1) „злоупотребљава уставно право на удруживање које је условљено тиме да се не угрожавају иста таква права припадника других народа“; 2) да се наведеним формулацијама „подразумева примена насиља да би наведени циљеви били остварени“, односно, да се „врши дискриминација према одређеним групама и опцијама и поједине особе се негативно издвајају из популације.“ Суд налази да цитирани делови општих аката удружења, посматрани у контексту целине програмских и политичких опредељења садржаних у тим актима представљају израз схватања групе грађана коју повезује исти или сличан поглед на вредности које треба афирмисати у друштвеној заједници, а које ће они остваривати својом активношћу. Полазећи од уставних јемстава слободе мисли, савести, уверења и вероисповести из члана 43. став 1. Устава, слободе мишљења и изражавања из члана 46. став 1. Устава и слободе изражавања националне припадности из члана 47. став 1. Устава, Суд сматра да је слобода избора и исказивања ставова о различитим питањима живота у друштву и држави право сваког човека као индивидуе, које се може упражњавати и у

заједници са другим лицима и као такво је саставни део слободе удруживања зајемчене одредбом члана 55. став 1. Устава. Наведену уставну гаранцију слободе удруживања, коју афирмише и одредба члана 3. став 1. Закона о удружењима, према којој се удружење оснива и организује слободно и самостално је у остваривању својих циљева, прати истовремено уставно и законско одређење о томе која су деловања удружења основ за његову забрану. Суд сматра да наведени општи акти и у њима садржана програмска одређења удружења чија се забрана рада тражи не могу представљати правно валидни доказ о постојању уставног основа за изрицање такве мере. Ово из разлога што се квалификације прокламованих циљева удружења и начин њиховог остварења не могу окарактерисати као неспорне активности усмерене на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Стога је супротне тврдње предлагача Суд окарактерисао као чињенично и правно неутемељене.

Суд оцењује да се набрајање наведених циљева активности, односно вредности које удружења по свом виђењу истичу као сврху свог деловања и исказују кроз садржину јавно доступних општих аката удружења, не могу окарактерисати као неспорна заговарања противуставног деловања. Наиме, без обзира што је у њима исказана воља за остварењем одређених циљева, као што је „ослобођење и уједињење свих српских земаља у једну српску државу“, по оцени Уставног суда, не може се прихватити став предлагача да се тиме потврђује залагање удружења за територијалне претензије према другим државама а супротно међународно прокламованој политици Републике Србије. Овакав став предлагача није правно релевантно поткрепљен ни када је у питању исказивање воље за „борбу против наркоманије, геј покрета и осталих покрета и видова понашања“. Уставни суд указује да се тако исказаном вољом удружења реално отвара сумња да ли се таквим одређењем припадника ових удружења атакује на психички и физички интегритет припадника оних категорија грађана које, у оквиру уживања свима гарантованих људских права и слобода, заговарају или упражњавају своје другачије, природно условљене или слободно изабране вредности. Међутим, Суд сматра да свака слобода избора одређења у свим сферама живота припада једнако свим грађанима и да сви грађани једнако подлежу ограничењима и забранама које позитивни правни систем предвиђа и санкционише. Суд је у конкретном случају оценио да поједине одредбе наведених општих аката индиректно могу иницирати противуставне радње, али то ипак није ни довољан ни непосредан основ да би се у одсуству потврђеног фактичког противуставног деловања удружења могло поуздано закључити да се тиме иницирају или подстичу активности чланова удружења или других лица на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње, у мери која би захтевала уставно-судску забрану њиховог рада. Ово са разлога што, по становишту Уставног суда, изрицању такве мере мора претходити неспорно утврђење да су фактичка деловања и предузете активности

удружења представљале злоупотребу права и слобода, које су од стране надлежних државних органа безуспешно санкционисане континуираним и благовременим изрицањем адекватних мера.

2. Активности удружења и њихових чланова

Суд је констатовао да се презентованим доказима указује на писане изјаве удружења чија се забрана рада тражи, личне изјаве чланова удружења и изјаве неидентификованих лица, те приказ графита, плаката и видео записа, чије се ауторство везује за удружења или њихове чланове у периоду од марта 2008. године до новембра 2011. године. Предлагач је квалификовао значење и циљ у њима садржаних порука као: „изругивање“, „изазивање коментара“, „противљење“, „постављање једних вредности изнад других“, „позивање на бојкот“, „искључивање толеранције“, „позивање на саборну борбу“, „изражавање дискриминаторских ставова према ЛГБТ групи“, „изражавање дискриминаторског става према другим народима“, „дискриминацију грађана“, „ширење говора мржње“, „имплицирање насиља“, „позивање на насиље“, „позивање на насилничко понашање“, „индиректно позивање на насиље“ и „позивање на учешће у насиљу“.

Међутим, представници удружења су на јавној расправи објаснили значење и циљ спорних изјава и написа и указали на поводе и мотиве у чијем су контексту настали. С тим у вези позвали су се на своја Уставом гарантована демократска права грађана на слободу мишљења и изражавања, истакавши да њихови ставови саопштени у писаним изјавама и кроз предузете активности нису уперени против припадника других група и индивидуа, већ против идеја које они заговарају, пропагирају и шире. У целини су негирали и тврдње предлагача да је изјавама, написима или радњама чланова удружења вршено или подстицано било какво насиље.

Ценећи ставове и тврдње предлагача сучељене са њиховим оспоравањем од стране удружења чија се забрана рада тражи, Суд није нашао да презентовани докази по својој садржини потврђују значење и ефекте које им предлагач приписује, својим тумачењем. Наведене изјаве и активности се могу у контексту конкретних догађаја протумачити као израз недопуштеног деловања које се може и мора санкционисати од стране надлежних државних органа, без обзира што их представници удружења представљају као израз субјективног виђења и као реакцију на догађаје инициране од стране других лица. При томе, Уставни суд указује да се одредбом члана 46. Устава јемчи слобода мишљења и изражавања, али само у складу са Уставом утврђеним разлозима за њено законско ограничење. На тај начин Уставом се поставља брана могућим злоупотребама ове слободе на штету других, позивом на заштиту општих интереса. Стога Уставни суд сматра да је постојало не само право, већ и обавеза надлежних државних органа да у сваком конкретном случају предузму законом прописане мере како према удружењу, тако и према његовим члановима, у свим случајевима када утврде да су њиховим деловањем прекорачене Уставом утврђене границе слободе и права на јавно исказивање сопственог мишљења.

Тим поводом Суд примећује да не постоји сразмера између тежине квалификација изнетих од стране предлагача за писане и графичке поруке и мера које су поводом њих предузете од стране надлежних државних органа. Напротив, из укупних навода у предлогу и Суду презентованих доказа следи да су за те врсте активности удружења у само два случаја предузете мере гоњења. Први, када је 2. новембра 2010. године Виши јавни тужилац у Београду доставио захтев Одељењу за јавни ред и мир Управе полиције града Београда за прикупљање потребних обавештења поводом понуђене награде путем интернет сајта www.snpr1389.rs у износу од 10.000 евра за информацију о идентитету лица које безбедносним службама Републике Србије дојави пребивалиште хашког оптуженика Ратка Младића. У предлогу је наведено да је тим поводом само поднет оптужни предлог од стране Вишег јавног тужилаштва у Београду – Посебно одељење за борбу против високо технолошког криминала, али без навођења података за које кривично дело и какав је исход тог поступка. И други случај, када је октобра 2009. године Прво општинско јавно тужилаштво у Београду поднело оптужни предлог против М. О. и М. В. због кривичног дела ране и друге дискриминације и кривичног дела недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних направа. Том приликом М. В. као једном од вођа Покрета 1389 стављено је на терет да је у периоду од 18. до 20. септембра 2009. године ширио и представљао идеје које заговарају дискриминацију против припадника ЛГБТ популације, засноване на личном својству – сексуалној оријентацији, тако што је дистрибуирао и прибављао пропагандни материјал – 229 налепница са текстом „Нећемо геј параду, хоћемо патриотску владу“, „Покрет 1389“, а у средствима јавног информисања давао изјаве претеће и увредљиве садржине за припаднике ЛГБТ популације као што су: „Заштити своје дете“, „Идеја није позив на линч него на формирање јединствене галерије која ће помоћи људима да препознају педере и склоне децу из њихове околине, педера има свуда, у комшији и учитељу итд“. Међутим, Суду није презентован и релевантан доказ да су ове активности М. В. инициране, подржане или одобрене од стране удружења „СНП 1389“. Осим тога, предлагач не наводи ни један податак о другом кривичном делу недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних направа, чије је извршење истим оптужним актом стављено на терет окривљеном због не мањег степена друштвене опасности, нити, пак, пружа доказе Уставном суду о току и исходу тог кривичног поступка.

3. Предузетје мере надлежних државних органа

Суд је уважио објективно условљену тешкоћу за предлагача да диференцирано и јасно изложи који наводи и с тим у вези понуђени докази представљају материјално-правну подлогу за одлучивање о предложеној забрани рада предметних удружења. С тим у вези, Суд констатује да изнети непрецизни наводи и понуђени докази садрже недостатке због којих се не може поуздано утврдити врста кажњивог дела, бројност предузетих

мера, идентитет и припадност лица против којих је мера предузета, нити правноснажни исход покренутих поступака.

Из података датих у предлогу може се оквирно закључити да је у односном периоду поднето приближно 30 кривичних пријава, али је само за неке од њих наведена и правна квалификација дела („угрожавање сигурности“ – 1, „уништење и оштећење туђе ствари“ – 4, „напад на службено лице“ – 1, „лажна дојава“ – 1, „насилничко понашање“ – 14, „расна и друга дискриминација“ – 1, „недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних направа“ – 1). И у погледу исхода поступака презентовани су само делимични подаци који указују да је за седам случајева поступак у току, да су три поступка окончана без осуђујуће пресуде, и да је само у једном поступку који се водио према малолетном лицу изречена васпитна мера. Такође, у односу на идентитет гоњених лица и њихове припадности удружењима чија се забрана рада предлаже, учесници у поступку су изнели опречне тврдње. У предлогу се наводи да је у априлу 2011. године донета првостепена пресуда којом су „оптужена лица“ осуђена због кривичног дела насилничког понашање на спортској приредби или јавном скупу, „при чему је И. М. осуђен на казну затвора у трајању од 10 месеци“. Представници удружења су на јавној расправи оспорили идентитет тог лица као члана удружења, а предлагач није оповргао могућу замену идентитета осуђеног лица и истоименог члана једног од удружења. Представници удружења су такође оспорили као недоказане тврдње предлагача о припадности и у предлогу именованих лица као чланова удружења (М. Д. и Д. Г.), у вези са наводом да је 19. септембра 2008. године забележен физички напад активиста и симпатизера удружења „СНП 1389“, „Наши“ и „Образ“ на групу припадника ЛГБТ популације у клубу „Рекс“ у Београду, због чега су „против четири идентификована учесника“ поднете четири кривичне пријаве и једна прекршајна пријава. Међутим, Суду није током поступка пружен и поуздан доказ да су те активности органа гоњења уперене против активиста удружења чија се забрана рада тражи. Шта више, предлагач није обавестио Суд ни о предузетим радњама по поднетим кривичним пријавама на које се позвао као доказ о противуставном деловању појединих чланова тих удружења.

Из података датих у предлогу у вези са вођеним прекршајним поступцима, следи да је поднето приближно 20 захтева за покретање прекршајног поступка. Од тог броја, за 18 случајева није наведена правна квалификација дела. Преостала два случаја се односе на „вређање“, односно „одбијање прекида јавног скупа“. Такође, презентовани докази о исходу поступака указују да је изречена једна казна затвора у трајању од 30 дана, једна казна затвора од 15 дана уз новчану казну од 5.000 динара, и једна новчана казна од 5.000 динара, али без конкретизације самих извршилаца (означени синтагмом „идентификованим лицима“). Оспорене су и тврдње предлагача о учешћу чланова удружења у појединим акцијама (догађај од 24. априла 2009. године, поводом кога је, због основане сумње да су учествовали у припремању напада на припаднике ромске заједнице, приведено „пет лица која су се изјаснила

као активисти и симпатизери организација Национални строј, Образ и удружења '1389', код којих су пронађене металне шипке и пиротехничка средства, те су поднети захтеви за покретање прекршајног поступка"). Представници удружења су на јавној расправи негирали учешће удружења или њихових чланова у том догађају. О тим тврдњама представника удружења предлагач није изразио противљење нити је понудио Суду адекватне противдоказе.

Такође, презентовани подаци о кривичном и прекршајном гоњењу лица којима предлагач приписује својство члана удружења, нису уверили Суд да постоји одговарајућа сразмера између захтева за забрану рада удружења и предузетих мера кривичног и прекршајног гоњења према појединим члановима удружења. Ово из разлога што се, из Суду презентованих доказа о извршеним кажњивим делима и тим поводом предузетим мерама у периоду од марта 2008. године до октобра 2011. године, не може утврдити тачан број покренутих поступака, врста дела које је предмет оптужбе, да ли је и на који начин поступак правноснажно окончан у односу на конкретно лице, нити се може поуздано идентификовати припадност гоњеног лица неком од удружења чија се забрана тражи. То је последица чињенице да се у појединим случајевима описују догађаји у којима су вршена кажњива дела уз истовремене активности чланова других удружења грађана („Образ“ и „Национални строј“, „1389“). Представници предметних удружења су на јавној расправи негирали учешће својих чланова у догађајима који су у предлогу подбројани без навођења имена лица којима су изречене казнене мере. Такође, том приликом су оспорена и својства чланова удружења за поједина лица чија су имена наведена у предлогу. Међутим, упркос оваквом оспоравању одлучних чињеница, предлагач није Суду доставио ни један нови доказ којим би се ове тврдње представника удружења демантовале, односно накнадно потврдили његови ставови о учешћу чланова удружења у тим догађајима. Код таквог чињеничног стања Суд није могао прихватити тврдњу предлагача да су правно недопуштена деловања тих лица чињена по налогу или уз знање и одобрење удружења чија се забрана тражи. Ово утолико пре што терет доказивања истинитости такве тврдње лежи на предлагачу који је у обавези да Суду пружи поуздане доказе за утврђивање одлучних чињеница на којима се тврдња темељи. У том контексту Уставни суд наглашава и да покренути кривични или прекршајни поступци, без презентовања података о њиховом правноснажном исходу, не могу представљати правно релевантне доказе, а још мање то могу бити подаци о поднетим кривичним пријавама, без обзира на то што су њима обухваћена лица која су и неспорни чланови удружења чија се забрана рада тражи.

У спроведеном поступку нису поткрепљене ни констатације предлагача да је у периоду од 20. маја 2009. године до 19. марта 2011. године забрањено одржавање 13 јавних скупова чији су сазивачи наведена удружења, односно лица којима се приписује својство члана удружења. Суд је констатовао да се девет решења односи на јавне скупове чији је сазивач удружење „СНП 1389“ или заједничко удружење „СНП НАШИ 1389“, док се преостала решења односе на забране скупова чији је сазивач физичко

лице без назнаке припадности одређеном удружењу, као и на забране скупова у организацији других удружења. Суд налази да одлуке о забрани одржавања јавних скупова које садрже само лично име физичког лица, без одређења да скуп сазивају у име одређеног удружења или у својству члана удружења, не могу представљати правно релевантан доказ о активностима конкретног удружења. То нису прихватљиви докази о забранама скупова удружења чија се забрана рада тражи, нити се за ту оцену могу сматрати правно релевантним доказима одлуке о забрани које су изречене другим удружењима. Осим тога, Суд је само у једном од презентованих девет случајева забрана скупа утврдио да је то учињено због процене надлежног органа да на скупу може доћи до изазивања и подстицања националне, расне, верске нетрпељивости и мржње из члана 9. Закона о окупљању грађана. У преосталих осам случајева разлог забране је био спречавање ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине из члана 11. Закона. Због тога Суд не може прихватити тврдњу предлагача да су забране тих скупова изречене због дискриминације других група и народа, односно опасности од насилног рушења уставног поретка.

Уставни суд оцењује да ни одлуке о прекршајној одговорности лица за кршење одредаба Закона о окупљању грађана не поткрепљују тврдњу предлагача о основаности предложене мере забране рада наведеним удружењима. Ово из разлога што је Суд на основу презентованих му доказа утврдио да се од 15 достављених одлука суда за прекршаје, само две односе на чланове удружења чија се забрана тражи (на И. М. који је због прекршаја из члана 15. став 1. тачка 5) Закона о окупљању грађана и члана 12. став 1. Закона о јавном реду и миру, осуђен на казну затвора у трајању од 15 дана и новчану казну од 5.000 динара, и на М. В. који је због прекршаја из члана 15. став 1. тачка 2) Закона о окупљању грађана осуђен на казну затвора у трајању од 30 дана). Преосталих 12 одлука односе се на лица која нису припадници удружења. С тим у вези, Суд констатује да подвргавање прекршајној одговорности лица за која није поуздано утврђена припадност удружењу чија се забрана рада тражи не може бити доказ о предузетим активностима државних органа на гоњењу чланова удружења као учинилаца кажњивих дела. Са друге стране, чињеница да је у само два случаја донета осуђујућа пресуда за чланове тих удружења не поткрепљује претпоставку да су и по овом основу од стране државних органа исцрпљене све адекватне мере заштите демократских вредности друштва, због чега би било места изрицању забране рада истих, као нужног и једино адекватног одговора државе на такво кршење Уставом зајемчених слобода.

Суд је ценио и накнадно достављене доказе о предузетим мерама поводом кршења одредаба Закона о јавном реду и миру. Из тих доказа се види да је гоњење предузимано искључиво на темељу одредбе члана 12. став 1. Закона, која прописује: „Ко просјачењем или скитничењем, или непристојним, дрским и безобразним понашањем угрожава спокојство грађана или ремети јавни ред и мир, казниће се новчаном казном до 20.000 динара или

казном затвора до 30 дана“. Из осам достављених пресуда видљиво је да су оне донете 6. марта 2011. године, по захтевима од 5. марта 2011. године за прекршај чији опис гласи: „Што је дана 5. марта 2011. године у 18.30 часова у Београду у ул. Булевар Зорана Ђинђића бр. 64 испред зграде Б92 нарушавао/ла јавни ред и мир на начин што је истакао/ла транспарент дужине око 4 метра и висине око 1 метар са натписом Б (кукасти крст) 92 ИСТИНА И ЉУБАВ ПРЕМА СРБИЈИ, ПОБЕДИЋЕ ВАШЕ ЛАЖИ О НАМА.“ Међутим, ни те одлуке не садрже констатацију о припадности одговорних лица удружењу чија се забрана рада тражи, нити су доказ да су то прекршаји учињени на јавном скупу сазваном од стране неког од тих удружења. Истина, представник удружења „СНП 1389“ је на јавној расправи потврдио да су те активности предузете у организацији удружења као реакција на ускраћивање права на деманти од стране те медијске куће, али то само по себи не може бити и доказ о постојању уставних разлога за забрану рада тих удружења и оправданост изрицања такве мере у демократском друштву.

V

Полазећи од изнете свеобухватне анализе програмских начела удружења, активности удружења и његових чланова и сразмерности већ предузетих мера надлежних државних органа према удружењима и њиховим члановима, Суд је закључио да у конкретном случају нису испуњени Уставом утврђени услови за забрану рада удружења „СНП 1389“ и СНП „НАШИ“. Таква оцена Суда темељи се на становишту да забрана рада удружења мора представљати нужну меру демократског друштва. У том контексту Суд указује да ова мера представља последњи одбрамбени акт демократског друштва када деловање и активности удружења и његових чланова крајње озбиљно и интензивно крше Уставом зајемчена права и слободе тако да се њима на несумњив начин жели остварити насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Стога је Суд становишта да је ову меру могуће изрећи тек када се поуздано утврди да све претходно предузете мере надлежних државних органа нису спречиле континуирано деловање удружења и његових активности усмерених на остваривање Уставом забрањених циљева. Суд је закључио да се у конкретном случају не може поуздано утврдити постојање уставних разлога за изрицање најтеже мере као што је забрана рада удружења грађана. У том контексту, Суд примећује да предузете мере од стране надлежних државних органа према члановима удружења не представљају адекватан одговор демократског друштва за учињене повреде права због чијег би неуспеха Уставни суд могао и морао забранити рад њихових удружења. На оправданост изрицања такве мере не упућују ни Суду презентирани докази о бројности учињених повреда закона и тежини изречених мера појединим члановима удружења. Из тих разлога Уставни суд није дошао до поузданог уверења да су у систему заштите слобода и права надлежни државни органи претходно већ исцрпили све мере превенције и адекватног санкционисања противправног деловања

ових удружења и њихових чланова, због чега би се за свако даље понављање истих или сличних кажњивих или узнемиравајућих активности удружења морало прибећи изрицању мере забране њиховог рада, као нужног и једино могућег одговора државе у демократском друштву.

Следом реченог, Суд је нашао да у спроведеном поступку није потврђена основаност тврдње Републичког јавног тужиоца о постојању одредбом члана 55. став 4. Устава утврђених разлога због којих би се могао забранити рад удружења „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ и СНП „НАШИ“, па је отуда и одлучено као у тачки 1 изреке.

То су разлози због којих је, на темељу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд донео Одлуку као у изреци.

Одлука VIIY-482/2011 од 14. новембра 2012. године (,Службени гласник РС“, број 6/13)

** Поводом Одлуке VIIY-482/2011 од 14. новембра 2012. године судије Уставног суда др Боса Ненадић, Каширина Манојловић Андрић и др Оливера Вучић издвојиле су мишљења, која су објављена заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 6/13, а која се објављују и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда број VIIY-482/2011 од 14. новембра 2012. године

Уставни суд је на седници од 14. новембра 2012. године, у предмету број VIIY-482/2011, већином гласова, донео Одлуку којом је одбио предлог за забрану рада удружења грађана „Српски народни покрет 1389“ из Београда и Удружења грађана СНП „Наши“ из Аранђеловца (тачка 1. изреке), а одбацио предлог за забрану рада удружења грађана „СНП НАШИ 1389“ (тачка 2. изреке).

У вези са делом тачке 1. изреке Одлуке који се односи на Удружење грађана СНП „Наши“ из Аранђеловца и са образложењем Одлуке издвојили смо мишљење из више разлога:

Прво, сматрамо да је по предлогу Републичког јавног тужиоца за забрану рада наведених удружења требало формирати три посебна предмета и водити три одвојена поступка, јер се ради о три удружења која се разликују по свом статусу, по својим актима, по свом деловању и др.

Друго, по нашем схватању, не постоји уставни основ да Уставни суд одлучује о забрани рада удружења грађана која нису регистрована. Наглашавамо да надлежност Уставног суда представља *materii constitutionis*, те позивање на одредбу члана 51. став 2. Закона о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 99/11) нема своје уставно утемељење, јер се по општеприхваћеном становишту наше правне струке, а и у складу са досадашњим поступањем

Уставног суда, надлежност овог суда утврђена Уставом не може ни проширивати нити умањивати актима ниже правне снаге од Устава. Очигледна је тенденција законодавца изражена у Закону о удружењима да све спорове у вези рада удружења „пребаца“ пред Уставни суд, не водећи рачуна о Уставом успостављеној надлежности појединих органа у овој области, као и о томе да Уставни суд није орган по остатку или редовни суд, већ је његова основна функција заштита уставности и законитости и људских и мањинских права.

Треће, предлагали смо покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 50. став 1. и члана 51. став 2. Закона о удружењима, јер из одредаба члана 55. Устава произлази да Уставни суд може забранити само оно удружење које је уписано у регистар код надлежног државног органа. По нашем мишљењу, Уставни суд с обзиром на своју надлежност и место у уставном поретку Републике Србије треба да одлучује само о оним удружењима која имају својство правног лица, односно која су уписана у регистар, а не и о удружењима, као што је Удружење грађана СНП „Наши“ из Аранђеловца, која немају статус правног лица и на која се сходно примењују правила о грађанском ортаклуку (члан 2. став 3. Закона о удружењима).

Четврто, сматрамо да је у овој врсти спорова пред Уставним судом дошло до изражаја својеврсно *ad hoc* одлучивање, без јасно утврђених критеријума и ставова. Утврђивање начелних правих ставова поводом предлога за забрану рада удружења било је посебно значајно када се има у виду да је поступак забране рада удружења у Закону о Уставном суду поднормиран, да нису уређене фазе поступка, сходна примена одредаба других процесних закона, нити правно дејство одлука Уставног суда и мере које се могу наложити када Суд одлучи да забрани рад удружења. Није спорна чињеница да Уставни суд у решавању ових спорова до сада није имао изграђену праксу, а да у савременим европским земљама скоро ниједан уставни суд не одлучује о забрани рада удружења у првом и последњем степену. Указујемо и на то да Уставни суд има бројне ставове утврђене у домену нормативне контроле; да је пре одлучивања о уставним жалбама утврдио ставове о начину поступања по уставним жалбама, претпоставкама за њихово подношење, као и садржини одлука које се по њима доносе; да је на исти начин Суд поступио пре започињања рада и вођења поступака по жалбама и уставним жалбама неизабраних судија и тужилаца.

Пето, истичемо да Уставни суд није утврдио карактер поступка за забрану рада удружења, што је, по нашем мишљењу, довело до неуједначеног поступања приликом одлучивања о забрани рада удружења „Отачествени покрет Образ“ у предмету VIIY-249/2009 и о забрани рада три удружења у предмету VIIY-482/2011 на који се односи ово заједничко издвојено мишљење.

Шесто, сматрамо да су у наведеним предметима примењени различити критеријуми при оцени оснивачких аката и деловања удружења.

Седмо, и овом приликом указујемо да је видна алкавост Републичког јавног тужилаштва у припреми предлога за забрану рада удружења. Уставни суд је првобитно поднети предлог вратио подносиоцу на уређење, јер није био припремљен на начин који би омогућавао поступање Суда. С обзиром

на недостатке које је садржавао првобитни текст предлога, почев од идентификације удружења чија се забрана рада тражила, па до предложених мера, било је, по нашој оцени, довољно основа да се тај предлог за забрану рада удружења одбаци као неуредан, а не да се након више допуна предлога приступи мериторном одлучивању.

Како због недостатка времена нисмо могле изнети детаљну и целовиту аргументацију за све изнете ставове, то ћемо учинити у тексту издвојеног мишљења које ће бити сачињено за Билтен Уставног суда.

Судије Уставног суда
др Боса Ненадић и
Катарина Манојловић Андрић

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету Уставног суда VIIY-482/2011

Уставни суд је на седници од 14. новембра 2012. године у предмету број VIIY-482/2011, донео Одлуку којом је одбио предлог за забрану рада удружења грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ из Београда и Удружења грађана СНП „НАШИ“ из Аранђеловца и одбацио предлог за забрану рада удружења грађана „СНП НАШИ 1389“.

Одлуку претходно наведене садржине подржавам. Оно иза чега не могу да станем без издвајања свога мишљења и што својим гласом не могу да подржим без јасног дистанцирања од става осталих судија односи се на образложење које прати наведену изреку донете Одлуке, а тиче се, по моме разумевању ствари, својеврсне измене приступа Суда у решавању питања забране рада удружења. Тачније, исказане промене како самог начина, тако и правца промишљања Уставног суда на путу који је Суд прошао до формирања и доношења одлуке, у односу на онај испољен приликом доношења Одлуке VIIY-249/2009 („Службени гласник РС“ број 69. од 20. јула 2012, стр.89–101), којом је изречена забрана рада Удружењу грађана „Отачествени покрет Образ“. Та забрана је изречена „због деловања усмереног на кршење зајемчених људских и мањинских права и изазивања националне и верске мржње“, а истом одлуком наложено је брисање овог Удружења из Регистра удружења који води Агенција за привредне регистре, даном достављања ове одлуке Агенцији. Зато, суштину овог издвојеног мишљења треба видети првенствено у истицању чињенице исказивања тог, по моме схватању, неоправдљиво различитог приступа Уставног суда, који се таквим исказује не само према Удружењу грађана „Отачествени покрет Образ“, са једне стране, и удружењима грађана „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ из Београда и СНП „НАШИ“ из Аранђеловца, са друге стране, већ, у крајњој линији, према слободи удруживања као таквој и постављању граница њеном уживању у демократски уређеном друштву. У вези са образложењем Одлуке, у коме је садржана аргументација на основу које је формиран став Суда о овој спорној правној ствари неспорно изванредне важности, нужно морам

да истакнем да га, по моме суду, у односу на претходно образложење које је пратило Одлуку о забрани рада удружења грађана „Отачествени покрет Образ“, одликује вишеструка различитост. Ту различитост ја препознајем већ код одабраног полазног становишта, тачније, код исказане опредељености за начин поступања, затим, код начињеног избора упоришних тачака на које ће се заузети ставови ослонити и, у вези са њима, указане предности појединим од њих, па, на крају, и у погледу укупног духа образложења као једног целовитог концепцијског приступа који је омогућио заснивање цитиране Одлуке управо са наведеном садржином.

Случај је хтео да се у једној истој календарској години, у размаку од непуних шест месеци, од стране истоветног судијског састава, Уставни суд у два наврата огласи стручној и општој јавности у Србији и, с обзиром на садржину питања које је било предмет судовања, засигурно и јавности изван граница наше земље, двома различитим одлукама о спорној правној ствари исте, неспорно изузетно осетљиве, природе – ограничења Уставом ујемчене слободе удруживања. Тако се у истоветним друштвеним условима, који се у тако кратком временском периоду нису могли осетније изменити, „судило“ удружењима блиских погледа и сличних циљева чијем остварењу теже, и која се, уз све то, нису исказала битно другачијим начином деловања, нити знатно различитим бројем својих чланова и следбеника, а чија је судбина, цитираним одлукама Уставног суда, сасвим различито одређена. За уставно судовање временска дистанца често значи много, понекад, у смислу крајњег исхода, безмало и све. У мери у којој се уставно судство разликује од редовног судства, различит је и степен утицаја друштвених прилика из временског раздобља у коме се једна одлука доноси. Разумевање суштине спорног у једној уставносудској ствари неретко се приметно мења након протекла извесног временског периода. Разлоге треба видети у дугом трајању уставних норми, у њиховој општости, начелности и тако оствареној способности да „надкрију“, обухвате неминовне измене друштвених односа у времену у коме су на снази. А све ово, понајпре се одражава управо на питања поводом којих се цени мера допустиве слободе и прихватљивости ширења, превазилажења те установљене мере. Пред Уставним судом Србије било је случајева када је сам предлагач одређених забрана одустајао од својих предлога, јер је време протекло у чекању одлуке Суда донело други начин гледања и обесмислило захтеве и очекивања предлагача из времена састављања предлога. У случају у вези са којим издвајам своје мишљење није било тог протекла времена који би се могао, својим трајањем и у њему оствареним променама, наметнути као разлог или узрок измене става предлагача, али ни самог Суда приликом одлучивања. Све се десило од лета до јесени и у једној години Уставни суд је, по моме сагледавању ствари, применио два различита начина разматрања спорног питања забране рада удружењима, одлучивши се за два у недопустиво израженој мери неприближна приступа и тако, коначно, донео две дијаметрално различите одлуке. Чини се, по моме виђењу, да је Суд, поклањајући веру снази одређеног (а у погледу ових двеју одлука међусобно различитог) круга чињеница те ослањајући се на различита упоришна места,

уз позивање на аргументе који су стављани опет у различит целокупан контекст доношења закључне правне оцене, недопустиво различито поступао. Поменућу, примера ради, само нека од таквих запажања. У образложењу одлуке којом је изречена забрана „Образа“, градећи своје опредељење за забрану као неопходну меру за доказани карактер ове организације и опасност коју она својим деловањем представља по српско друштво, Суд се позива, између осталог, и на околност да је „Република Србија релативно недавно прошла кроз веома тежак историјски период оптерећен ратовима подстакнутим националном и верском супротстављеношћу народа у региону и да је демократско плуралистичко друштво које се изграђује још увек оптерећено бројним предрасудама које имају своје дубоке корене у историји народа на просторима Балкана“, те је „од посебног (је) значаја заштитити најважније друштвене вредности свим средствима и благовремено спречити све оне појаве које могу, нерочито стварањем окружења несигурности и страха за припаднике читавих друштвених група, поништити напоре којима се исказује демократска традиција српског народа“. Образлажући своју другу одлуку, којом се не посеже за забраном, Уставни суд више своје судовање о овој ствари не ставља у контекст овако приказане државе Србије, као да је дуго време учинило да сећања на спомињана дешавања избледе и да се забринутост за демократске вредности и поништавање напора који су их изборили више не поставља. Тежиште образложења које прати ову потоњу одлуку сада представља становиште Суда „да забрана рада удружења мора представљати нужну меру демократског друштва“, у ком контексту Суд указује да „ова мера представља последњи одбрамбени акт демократског друштва када деловање и активности удружења и његових чланова крајње озбиљно и интензивно крше Уставом зајемчена права и слободе тако да се њима на несумњив начин жели остварити насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Стога је Суд становишта да је ову меру могуће изрећи тек када се поуздано утврди да све претходно предузете мере надлежних државних органа нису спречиле континуирано деловање удружења и његових активности усмерених на остваривање Уставом забрањених циљева. Из реченог следи закључак да Суд није дошао, у овом конкретном случају, до поузданог уверења да се мора прибећи изрицању мере забране ових удружења, као нужног и једино могућег одговора државе у демократском друштву.

Када смо судија Катарина Манојловић Андрић и ја, не слажући се са забраном рада Удружења грађана „Образ“, издвојиле мишљење у односу на такву одлуку Уставног суда, пошле смо од несумњиве потребе да „Суд утврди јасне и прецизне ставове о спорним уставноправним питањима која се постављају приликом одлучивања о забрани рада удружења“. Указујући на потребу исказивања уздржаности и опреза приликом изрицања тако далекосежне мере каква је забрана деловања удружења грађана, цитирале смо и мишљење које је изразио бивши члан Венецијанске комисије из Шведске, Х. Х. Фогел, у коме се истиче да постоји јасан европски став о томе како се

прописи из области забране и распуштања политичких странака примењују у пракси, а он се састоји у следећем – „они се не примењују“. За случај да се надлежни органи одреде за њихову примену, такви прописи се тумаче веома уско, а малобројни изузеци само потврђују ово правило.

Чини се да поступање Уставног суда Србије након доношења ове последње Одлуке у низу до сада донетих одлука само потврђује наше својеврсно упозорење изнето у Издвојеном мишљењу у предмету VIIY-249/2009 да Суд мора уложити напоре како би брижљиво градио правне ставове о уставном ограничењу слободе удруживања. Том приликом изречена оцена иза које смо сталe судија Манојловић Андрић и ја да је забрана рада „Образа“ изречена „без било каквог теоријског осврта на уживање и ограничење политичких слобода, без јасних начелних правних ставова о спорним уставноправним питањима и са једностраном аргументацијом“, по моме суду, може се изрећи и у односу на ову новодонету Одлуку, иако је судски исход овога пута сасвим другачији. Управо та разлика међу судским одлукама, која, по моме виђењу, није у сразмери са постојећим разликама између забрањеног удружења „Отачествени покрет Образ“ и удружења чија је забрана одбијена, „СРПСКИ НАРОДНИ ПОКРЕТ 1389“ и СНП „НАШИ“, јесте разлог што ово образложење, на начин како ја разумем овај вид делатности уставног судства, не може бити ваљана подршка, разјашњење и утемељење саме Одлуке.

Судија
др Оливера Вучић

Саглашавам се са Издвојеним мишљењем судије др Оливера Вучић.

Судија
Катарина Манојловић Андрић

**ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ СУДИЈА,
ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА
ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА НА ОДЛУКУ
О ПРЕСТАНКУ ФУНКЦИЈЕ**

**Одлука о усвајању жалбе Д.Ђ. и др. изјављена против одлука
Високог савета судства којима су, у поступку преиспитивања
одлука првог састава Високог савета судства, одбијени
приговори подносилаца жалби**

Поступак избора на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности судија који су обављали судијску дужност у неком од тада постојећих редовних судова, по огласу објављеном у „Службеном гласнику РС“, број 52/09, од 15. јула 2009. године и преиспитивање одлука првог састава Високог савета судства у коме су донете одлуке о одбијању приговора подносилаца жалбе и потврђивању одлука првог састава Високог савета судства којима је утврђено да судијама које нису изабране у складу са Законом о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08) престаје судијска дужност; није оборена претпоставка да подносиоци испуњавају услове за избор на сталну судијску функцију.

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се жалба:

- Д. Ђ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00416/2011-01 од 15.05.2012. године;
- З. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-156/2011-01 од 28.05.2012. године;
- В. И. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00013/2011-01 од 26.04.2012. године;
- Р. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00799/2011-01 од 24.04.2012. године;
- В. Р. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00555/2011-01 од 19.04.2012. године;
- Д. Ђ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-614/2011-01 од 08.03.2012. године;
- С. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00389/2011-01 од 26.04.2012. године;
- П. Н. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1132/2011-01 од 19.04.2012. године;
- Ј. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-742/2011-01 од 16.05.2012. године;
- Ј. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-667/2011-1 од 23.04.2012. године;

- З. Г. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-823/2011-01 од 19.04.2012. године;
- Ч. Н. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-748/2011-1 од 24.04.2012. године;
- В. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00584/2011-01 од 16.05.2012. године;
- Н. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00269/2011-01 од 08.03.2012. године;
- Д. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00863/2011-01 од 23.04.2012. године;
- Е. С. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00617/2011-01 од 27.04.2012. године;
- С. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01019/2011-01 од 24.04.2012. године;
- В. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00658/2011-01 од 29.05.2012. године;
- Д. Н. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00910/2011-01 од 23.03.2012. године;
- С. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-51/2011-01 од 24.05.2012. године;
- Р. А. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00761/2011-01 од 15.05.2012. године;
- В. Н. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00118/2011-01 од 16.05.2012. године;
- Д. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01218/2011-01 од 02.04.2012. године;
- Р. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00758/2011-01 од 19.04.2012. године;
- М. И. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00270/2011-01 од 26.04.2012. године;
- Н. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00315/2011-01 од 24.04.2012. године;
- Ј. Б. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00160/2011-01 од 01.12.2011. године;
- М. Р. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01088/2011-01 од 15.05.2012. године;
- С. Ђ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-869/2011-01 од 26.04.2012. године;
- Д. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00139/2011-01 од 15.05.2012. године;
- Д. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00442/2011-01 од 28.05.2012. године;
- К. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00300/2011-01 од 24.04.2012. године;

- Н. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-0289/2011-01 од 08.03.2012. године;
- Ж. Ф. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00658/2011-01 од 24.04.2012. године;
- З. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00124/2011-01 од 27.04.2012. године;
- Б. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00842/2011-01 од 30.05.2012. године;
- А. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01094/2011-01 од 19.04.2012. године;
- В. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00838/2011-01 од 19.04.2012. године;
- В. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00876/2011-01 од 14.05.2012. године;
- В. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00855/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Љ. Р. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00766/2011-01 од 24.04.2012. године;
- С. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00853/2011-01 од 30.05.2012. године;
- П. Е. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-777/2011-01 од 15.05.2012. године;
- З. Ж. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-290/2011-01 од 30.05.2012. године;
- М. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00925/2011-01 од 27.04.2012. године;
- С. Ћ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-861/2011-01 од 25.04.2012. године;
- Д. Х. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1228/2011-1 од 25.04.2012. године;
- С. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00618/2011-01 од 24.04.2012. године;
- Б. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-359/2011-01 од 23.04.2012. године;
- Д. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00992/2011-01 од 14.05.2012. године;
- М. Р. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00425/2011-01 од 15.05.2012. године;
- Т. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-291/2011-01 од 24.05.2012. године;
- М. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00379/2011-01 од 16.05.2012. године;
- М. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-147/2011-01 од 23.04.2012. године;

- Љ. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00091/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Л. Р. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-917/2011-01 од 27.04.2012. године;
- Р. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 117-00-00088/2011-01 од 29.05.2012. године;
- Д. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-107/2011-01 од 01.12.2011. године;
- Б. Ђ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01104/2011-01 од 23.05.2012. године;
- Н. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00583/2011-01 од 15.04.2012. године;
- Д. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00711/2011-01 од 15.05.2012. године;
- З. Ц. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00284/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Н. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00723/2011-01 од 08.03.2012. године;
- З. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-306/2011-01 од 14.05.2012. године;
- Љ. Г. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00968/2011-01 од 27.04.2012. године;
- Н. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-913/2011-01 од 24.05.2012. године;
- Н. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00417/2011-01 од 29.05.2012. године;
- М. И. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00964/2011-01 од 24.05.2012. године;
- П. Г. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00849/2011-01 од 15.03.2012. године;
- С. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-996/2011-01 од 15.05.2012. године;
- М. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00866/2011-01 од 23.05.2012. године;
- М. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00234/2011-01 од 30.05.2012. године;
- А. А. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01095/2011-01 од 10.11.2011. године;
- Р. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-969/2011-01 од 30.03.2012. године;
- Г. Ц. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-655/2011-01 од 27.04.2012. године;
- Ј. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-598/2011-01 од 14.05.2012. године;

- В. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-14/2011-01 од 23.05.2012. године;
- Р. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01186/2011-01 од 26.04.2012. године;
- М. З. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01130/2011-01 од 05.04.2012. године;
- Т. П. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1105/2011-01 од 27.04.2012. године;
- Н. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број .010-01-00736/2011-01 од 26.04.2012. године;
- В. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01199/2011-01 од 23.04.2012. године;
- Ц. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00821/2011-01 од 14.05.2012. године;
- С. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00376/2011-01 од 29.05.2012. године;
- Ј. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-382/2011-01 од 19.04.2012. године;
- Ј. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00081/2011-01 од 24.05.2012. године;
- С. Г. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00186/2011-01 од 24.04.2012. године;
- М. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-645/2011-01 од 29.05.2012. године;
- С. Б. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00007/2011-01 од 29.03.2012. године;
- Ј. Ш. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-272/2011-01 од 25.05.2012. године;
- Б. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1185/2011-01 од 28.05.2012. године;
- А. Г. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-164/2011-01 од 24.04.2012. године;
- В. Ђ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-185/2011-01 од 30.03.2012. године;
- Д. А. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-280/2011-01 од 16.05.2012. године;
- Р. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-100/2011-01 од 27.04.2012. године;
- В. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-710/2011-01 од 26.04.2012. године;
- Д. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1018/2011-01 од 25.04.2012. године;
- Т. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00880/2011-01 од 23.05.2012. године;

- Д. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-597/2011-01 од 23.05.2012. године;
- К. Ф. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00884/2011-01 од 24.05.2012. године;
- Н. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01194/2011-01 од 29.05.2012. године;
- М. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-35/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Д. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-878/2011-01 од 30.03.2012. године;
- С. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-692/2011-01 од 14.05.2012. године;
- Т. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-886/2011-01 од 12.04.2012. године;
- О. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-18/2011-01 од 30.05.2012. године;
- А. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-74/2011-01 од 15.05.2012. године;
- Б. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00237/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Ж. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00314/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Д. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1192/2011-01 од 16.05.2012. године;
- М. З. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00921/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Н. О. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-66/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Д. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-733/2011-01 од 30.05.2012. године;
- З. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00662/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Д. А. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00174/2011-01 од 22.07.2011. године;
- П. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00684/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Д. Ж. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00988/2011-01 од 28.05.2012. године;
- С. Ћ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00247/2011-01 од 24.05.2012. године;
- Д. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-944/2011-01 од 25.04.2012. године;
- Ћ. Ж. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-745/2011-01 од 23.05.2012. године;

- С. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00032/2011-01 од 28.05.2012. године;
- М. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00625/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Ј. З. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01176/2011-01 од 16.05.2012. године;
- Н. Ж. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1171/2011-01 од 15.03.2012. године;
- Д. О. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01031/2011-01 од 23.04.2012. године;
- Љ. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-53/2011-01 од 23.05.2012. године;
- С. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-822/2011-01 од 29.05.2012. године;
- В. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-716/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Д. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00688/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Ј. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-264/2011-01 од 30.05.2012. године;
- С. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00266/2011-01 од 26.04.2012. године;
- З. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00772/2011-01 од 24.04.2012. године;
- Ж. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00093/2011-01 од 30.05.2011. године;
- Ј. И. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00033/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Д. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-179/2011-1 од 14.05.2012. године;
- Б. Ћ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-765/2011-01 од 16.05.2012. године;
- Б. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00654/2011-01 од 25.04.2012. године;
- З. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-240/2011-01 од 02.04.2012. године;
- Љ. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00447/2011-01 од 23.05.2012. године;
- М. Р. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-788/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Љ. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-576/2011-01 од 23.05.2012. године;
- Б. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01230/2011-01 од 23.05.2012. године;

- Г. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00017/2011-01 од 23.05.2012. године;
- Л. Ш. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-001211/2011-01 од 29.05.2012. године;
- Ј. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-421/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Ж. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00620/2011-01 од 24.05.2012. године;
- Д. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-709/2011-01 од 23.05.2012. године;
- М. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 117-00-00194/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Н. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00205/2011-01 од 29.05.2012. године;
- В. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00887/2011-01 од 25.05.2012. године;
- С. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1222/2011-01 од 25.04.2012. године;
- С. Р. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00195/2011-01 од 30.03.2012. године;
- М. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00825/2011-01 од 30.05.2012. године;
- С. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-942/2011-01 од 24.05.2012. године;
- С. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-373/2011-01 од 21.10.2011. године;
- М. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00119/2011-01 од 22.07.2011. године;
- Б. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00947/2011-01 од 24.05.2012. године;
- М. И. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-494/2011-01 од 14.05.2012. године;
- С. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00646/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Г. И. изјављена против одлуке Високог савета судства број 117-00-00037/2011-01 од 19.03.2012. године;
- Ж. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01136/2011-01 од 30.05.2012. године;
- И. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-839/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Б. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-45/2011-01 од 24.05.2012. године;
- Р. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-30/2011-01 од 05.04.2012. године;
- Л. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-1098/2011-01 од 29.05.2012. године;

- С. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 119-05-00556/2010-01 од 22.07.2011. године,
- В. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-943/2011-01 од 15.05.2012. године;
- Р. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00900/2011-01 од 23.05.2012. године;
- З. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-904/2011-01 од 27.04.2012. године;
- М. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01200/2011-01 од 23.04.2012. године;
- З. Т. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00767/2011-01 од 19.10.2011.године;
- Ј. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-673/2011-01 од 29.05.2012. године;
- С. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-847/2011-01 од 30.05.2012. године;
- С. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-615/2011-01 од 29.05.2012. године;
- П. Н. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00824/2011-01 од 30.05.2012. године;
- С. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-648/2011-01 од 29.05.2012. године;
- С. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00046/2011-01 од 30.05.2012. године;
- С. А. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00868/2011-01 од 25.04.2012. године;
- С. Ф. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-108/2011-01 од 30.05.2012. године;
- В. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-891/2011-01 од 29.05.2012. године;
- М. Н. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00397/2011-01 од 15.05.2012. године;
- Д. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00669/2011-01 од 25.04.2012. године;
- Н. С. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00616/2011-01 од 29.05.2012. године;
- М. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00894/2011-01 од 25.05.2012. године;
- Б. Ђ. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00752/2011-01 од 29.05.2012. године;
- Н. В. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00249/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Н. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00248/2011-01 од 29.05.2012. године;
- С. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00075/2011-01 од 30.05.2012. године;

- Д. Б. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00083/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Б. А. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00293/2011-01 од 29.05.2012. године;
- В. П. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00120/2011-01 од 30.05.2012. године;
- З. Л. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01190/2011-01 од 28.05.2012. године;
- С. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-196/2011-01 од 28.05.2012. године;
- И. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-441/2011-01 од 25.05.2012. године;
- Д. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00795/2011-01 од 30.05.2012. године;
- С. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-469/2011-01 од 28.05.2012. године;
- Б. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01093/2011-01 од 25.05.2012. године;
- С. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-01016/2011-01 од 23.05.2012. године;
- В. К. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-11/2011-01 од 30.05.2012. године;
- С. Б. Д. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00010/2011-01 од 30.05.2012. године;
- Б. Р. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00231/2011-01 од 29.05.2012. године;
- С. М. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-00437/2011-01 од 24.05.2012. године; и
- Д. Ј. изјављена против одлуке Високог савета судства број 010-01-0007/2011-01 од 29.03.2012. године,

и утврђује да у поступку одлучивања о приговорима подносилаца жалби није оборена претпоставка да подносиоци испуњавају услове за избор на сталну судијску функцију.

2. Поништавају се одлуке Високог савета судства из тачке 1.

3. Налаже се Високом савету судства да, у року од 60 дана од дана пријема ове одлуке, изврши избор подносилаца жалби у складу са чланом 30. Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, способљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11).

Образложење

1. Д. Ђ. из Пирота и друга лица наведена у уводу и изреци ове одлуке, поднела су Уставном суду жалбе против одлука Високог савета судства донетих у поступку у коме је одлучивано о њиховим приговорима поднетим против одлука првог састава Високог савета судства којима је утврђено да подносиоци у поступку општег избора судија нису изабрани на сталну судијску функцију у складу са Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 и 104/09), те да им је са 31. децембром 2009. године престала судијска дужност. Одлукама које су жалбама оспорене пред Уставним судом у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства одбијени су приговори подносилаца жалби.

Жалбе су изјављене због битних повреда поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, повреде материјалног права, као и због „повреде уставног права и права гарантованих Европском конвенцијом“. Подносиоци жалби, између осталог, као једну од битних повреда поступка истичу састав Високог савета судства који је одлучивао о изјављеним приговорима и начин одлучивања у том поступку, указујући да су у раду и одлучивању учествовали и чланови Високог савета судства који су доносили одлуке у поступку општег избора, а које су, управо због значајних пропуста у поступку доношења, предмет преиспитивања.

2. Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио: да су сви подносиоци жалби до 15. јула 2009. године, када је Високи савет судства, у „Службеном гласнику РС“, број 52/09, објавио оглас за избор судија у судовима опште и посебне надлежности у Републици Србији, обављали судијску дужност у неком од тада постојећих редовних судова; да су благовремено поднели пријаве на оглас за избор на сталну судијску функцију у неки/неке од судова у Републици Србији; да је Високи савет судства 16. децембра 2009. године донео Одлуку о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 106/09, од 17. децембра 2009. године, и да је 25. децембра 2009. године исти орган донео Одлуку број 06-00-37/2009-01 којом је у ставу I изреке утврђено да судијама које нису изабране у складу са Законом о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08) престаје судијска дужност са 31. децембром 2009. године, при чему су у тач. 1. до 837. наведена имена и презимена судија и назив суда у коме су обављали судијску дужност, а у ставу II изреке одређено је да наведене судије имају право на накнаду плате, коју ће утврдити вршилац функције председника оног суда у којем то право треба да остваре; да је по основу ових одлука подносиоцима жалби престала судијска дужност, јер нису изабрани ни у један суд за који су поднели пријаву. Уставни суд је такође утврдио: да је Високи савет судства током 2010. године у односу на већину подносилаца жалби донео појединачне одлуке којима је утврдио да нису изабрани за судије у складу са Законом о судијама, у којима је навео разлоге због којих сваки од подносилаца не испуњава

услове из члана 45. Закона у погледу Законом прописаних критеријума за избор судија (стручност, оспособљеност, односно достојност); да су се подносиоци жалби, поводом донетих одлука првог састава Високог савета судства, обраћали Уставном суду са захтевом за уставносудску заштиту. Коначно, утврђено је да је Високи савет судства у поступку преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства донео одлуке које се оспоравају поднетим жалбама и да су тим одлукама одбијени приговори подносилаца и потврђене одлуке првог састава Високог савета судства.

Из до сада одржаних расправа по жалбама неизабраних судија, као и увидом у списе предмета које је Уставном суду доставио Високи савет судства, Суд је утврдио: да су у сталном саставу Високог савета судства који је одлучивао о приговорима неизабраних судија, као чланови по положају била лица која су, персонално, у истом својству била и чланови првог састава Високог савета судства (председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине), те да ова констатација важи и за једног од изборних чланова Високог савета судства – лице које се бира из реда адвоката; да не постоји решење Високог савета судства којим се ова лица изузимају из рада и одлучивања о приговорима; да су наведена лица била присутна на седницама Високог савета судства на којима се одлучивало о приговорима и да су чинила кворум за рад Високог савета судства; да су се приликом одлучивања уздржавала од гласања; да је у току поступка одлучивања о приговорима против једног изборног члана Високог савета судства из реда судија покренут кривични поступак и одређен притвор; да је у току овог поступка један од изборних чланова из реда судија поднео оставку; да је током овог поступка у односу на изборног члана Високог савета судства из реда професора правног факултета Агенција за борбу против корупције 9. децембра 2010. године донела решење број 020-00-002442010-06 којим је утврђено да је П. Д, на јавној функцији декана Правног факултета у Нишу прихватањем друге јавне функције – члана Високог савета судства, поступио супротно одредби члана 28. став 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције, због чега му јавна функција члана Високог савета судства престаје по сили закона, да је Одбор Агенције за борбу против корупције 9. марта 2011. године, решавајући о жалби П. Д. изјављеној против наведеног првостепеног решења, донео решење број 012-00-00003/2011-02, којим је одбио жалбу као неосновану, а да Народна скупштина, према саопштењу са седнице од 29. децембра 2011. године, није прихватила предлог за престанак функције наведеном члану Високог савета судства.

3. Одредбама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11) прописано је: да Уставни суд одлуком одлучује у поступку по жалби судија на одлуку о престанку функције и друге одлуке Високог савета судства (члан 45. тачка 12)); да Уставни суд на седници Великог већа, које чине председник Уставног суда и седам судија, између осталог, доноси одлуке из члана 45. тачка 12) овог закона и да Уставни суд има два велика већа (члан 42б став 1. тачка 1) и став 4).

Уставни суд је оценио да се у односу на све подносиоце жалби – неизабране судије, постављају иста спорна правна питања, па је из тог разлога целисходно и рационално да у предметима свих подносилаца наведених у уводу споји поступке и о поднесеним жалбама одлучи једном одлуком. Због тога је Уставни суд, сагласно одредбама члана 42. ст. 1. и 4. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), споји предмете по жалбама неизабраних судија наведених у уводу и изреци ове одлуке, ради вођења јединственог поступка и доношења једне одлуке.

4. Уставни суд је, на седници одржаној 11. јула 2012. године, донео Одлуку VIIIУ-534/2011 којом је усвојио жалбе З. Ј. и других неизабраних судија наведених у Одлуци поднете против одлука Високог савета судства о одбијању њихових приговора против одлука првог састава Високог савета судства којима је утврђено да им је због неизбора на сталну судијску функцију утврђен престанак судијске дужности са 31. децембром 2009. године. Суд је утврдио да у поступку одлучивања о приговорима подносилаца жалби није оборена претпоставка да подносиоци испуњавају услове за избор на сталну судијску функцију, па је поништио ожалбене одлуке Високог савета судства и наложио му да, у року од 60 дана од дана пријема Одлуке, буде извршен избор подносилаца жалби у складу са чланом 30. Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11).

5. Уставни суд је из садржине жалби Д. Ђ. и других подносилаца наведених у уводу и изреци, доказа који су уз њих приложени и документације у списима предмета које је доставио Високи савет судства за све подносиоце, утврдио да су подносиоци жалби у поступку који се водио пред Високим саветом судства били у истој правној ситуацији као и неизабране судије о чијим жалбама је одлучено у предмету овога суда VIIIУ-534/2011.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци која је утемељена на разлозима наведеним у образложењу Одлуке Уставног суда VIIIУ-534/2011 од 11. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 71/12).

Уставни суд је на основу одредбе члана 101. у вези са чланом 103. Закона о Уставном суду усвојио жалбе свих неизабраних судија означених у уводу, поништио све одлуке Високог савета судства донете у поступку по приговорима тих лица против одлука првог састава Високог савета судства и наложио Високом савету судства да, у складу са одредбом члана 30. Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности, након стављања ван снаге одлука о престанку дужности подносилаца жалби, изабере подносиоце жалби за судије у суд који је преузео надлежност или део надлежности суда у коме су обављали судијску дужност, водећи рачуна о врсти суда у којем су радили, материји у којој су поступали и њиховој пријави на оглас за избор судија.

Са тим у вези, Високи савет судства је дужан да пре него што поступи по Одлуци Уставног суда утврди да ли одређени подносилац жалбе испуњава законом прописане услове за избор на судијску функцију, односно да ли у односу на одређеног подносиоца жалбе постоје разлози за престанак судијске функције по сили закона.

Доношење овакве одлуке Уставног суда, као ни одлука Високог савета судства којом ће тај орган поступајући по Одлуци Уставног суда изабрати жалиоце на сталну судијску дужност, није сметња Високом савету судства да, применом одредбе члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 101/10), преиспита постојање разлога који указују на сумњу у њихову стручност, оспособљеност или достојност. Он то може учинити и у односу на жалиоце, под условима и на начин на који је цитираном одредбом Закона овлашћен да преиспита постојање сумње у стручност, оспособљеност и достојност већ изабраних судија на сталну судијску дужност.

6. На основу свега наведеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 1) и члана 45. тачка 12) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука VIIIY-413/2012 од 9. октобра 2012. године („Службени гласник РС“, број 105/12)

** Поводом Одлуке VIIIY-413/2012 од 9. октобра 2012. године судија Уставног суда др Оливера Вучић издвојила је мишљење у односу на образложење Одлуке, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 105/12, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету VIIIY-413/2012

Прихватајући одлуку Уставног суда којом се утврђује да у поступку одлучивања о приговорима подносилаца жалби није оборена претпоставка да подносиоци испуњавају услове за избор на сталну судијску функцију, поништавају одлуке Високог савета судства које су у том поступку донете и налаже Високом савету судства да, у року од 60 дана од дана пријема ове одлуке, изврши избор подносилаца жалби у складу са чланом 30 Правила за примену Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности и за поступак преиспитивања одлука првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности („Службени гласник РС“, бр. 35/11 и 90/11), овом приликом издвајам мишљење у односу на неке делове образложења, јер их, из више озбиљних разлога, сматрам неприхватљивим. Прецизности ради, истичем да се ово издвојено мишљење суштински односи на прву одлуку Уставног суда (VIIIY-534/2011. донету на седници Уставног суда од 11. јула 2012. године), којом је усвојена „прва

група“ жалби неизабраних судија, јер је у њој садржано изворно и целовито образложење овакве одлуке Суда.

Две су ствари кључне за моје неслагање са образложењем садржаним у овој одлуци Уставног суда.

Прва се односи на аргументацију везану за састав Високог савета судства, која је, по моме разумевању ствари, и кључно упориште овог образложења и фундаментални разлог за изложену садржину изреке ове одлуке, а друга на последице истих тих констатација везаних за састав Високог савета судства, које се, опет, по моме суду, правно потпуно погрешно и неодрживо неправедно односе само на одлуке које је доносио Високи савет судства у односу на неизабране судије, а не на све одлуке овога органа, дакле и на оне којима је извршио избор судија, и то, логично, како својим првим изборним радњама, тако и овим потоњим, којима је усвајао поднете приговоре првобитно неизабраних судија.

Како сам упорно и помало већ заморно за себе, моје колеге у Суду и стручну и општу јавност, издвајала протеклих година мишљења у односу на безмало све одлуке Уставног суда доношене по питањима „реформе правосуђа“, и тако, природно, много тога у вези са самом овом реформом и поступањем Уставног суда у вези са спорним правним питањима које је њен правни основ и само спровођење отварало, већ написала, овом приликом изрећи ћу само суштину мога противљења, без понављања опсежне аргументације. Или, другим речима, како је „све већ речено“ у моме односу са Уставним судом у погледу одлука донетих по питањима правосудне реформе, и то у неколико наврата, суштина овог издвојеног мишљења је у упућивању једног простог питања Уставном суду, а то је – зашто Уставни суд није посегнуо за овом аргументацијом пре више од две године када се питање састава Високог савета судства постављало у сваком поднеску неизабраних судија и када је стручна и научна јавност о том питању јасно изрекла свој суд? Још једноставније, сада понуђену аргументацију о значају мањкавог састава Високог савета судства и последице које услед те чињенице наступају, ја не видим суштински различитом од оне која је била могућа, по мени и једино могућа – из разлога што је била сагласна Уставу, у време првог изјашњавања Уставног суда о суштински истој спорној ствари. Да подсетим: у својој одлуци VIIIУ-102/2010. („Службени гласник РС“, бр. 41/10), Уставни суд је ценећи наводе жалбе З. С. о саставу Високог савета судства који је одлучивао у поступку избора, а у којима је истакнуто „да је Високи савет судства конституисан 6. априла 2009. године у непотпуном саставу, без три члана – адвоката, професора правног факултета и једног судије, да се орган чије постојање предвиђа Устав може конституисати у непотпуном саставу само ако је таква могућност предвиђена законом на несумњив и изричит начин и да Уставни закон и Закон о Високом савету судства не садрже одредбу која би омогућавала конституисање Високог савета судства у непотпуном саставу“, Уставни суд је, дакле, на ове наводе, изложио свој став на следећи начин: „Уставни суд сматра да се легитимност рада једног државног органа као што је Високи савет судства, поред осталог,

остварује његовим конституисањем у пуном саставу. Међутим, различите околности могу утицати на то да поједини чланови који улазе у састав државног органа не буду изабрани у роковима предвиђеним Уставним законом и законом, што се догодило и приликом избора изборних чланова првог састава Високог савета судства“. И све тако и поред ноторних и неумољивих чињеница, да Високи савет судства, као и сваки други државни орган, постоји само када су његов избор и састав у складу са Уставом (члан 153. ст. 2, 3 и 4 Устава РС), и одговарајућим законом (члан 17. ст. 1 Закона о Високом савету судства по коме Високи савет судства доноси одлуке „већином гласова свих чланова“), односно да је састав Високог савета судства у складу са Уставом једино и само ако га чини 11 чланова, а никако мање, и независно од чињенице колико чланова недостаје од Уставом утврђеног броја и шта је разлог њиховом изостајању. Поновићу и овом приликом оно што сам и тада истицала противећи се оваквом ставу Уставног суда. Уставни суд је тада морао изрећи, само и једино, суд да тадашњи Високи савет судства није ни конституисан и тим изрицањем изрећи суд самој правосудној реформи и пресећи спиралу која је настала у даљем раду делатника правосудне реформе којом је чињењем на извршењу једног наума „прочишћења“ судства у Републици Србији прекршен Устав Републике Србије, подвлашћен и унижен Уставни суд и прекршена људска права судија чије су се професионалне судбине нашле делатницима ове реформе под руком. На крају, за неке, можда и на почетку, идејни творци и извршиоци ове правосудне реформе послали су јасну и недвосмислену поруку међународној заједници, Европи и Европској унији, како се то са правосуђем може у држави Србији, или, боље, шта се све правосуђу и судијама и тужиоцима може, и шта се све, у вези са судством и тужилаштвом, у суштини са владавином права и људским правима, чини у једној европској држави која тежи чланству у тој заједници. У односу на поменуту одлуку издвојила сам мишљење, објављено у истом броју Службеног гласника, у коме сам детаљно образложила своје противљење оваквом ставу Уставног суда и покушала да образложење свог опречног става заснујем на познатим аргументима које пружају наука и струка. Зато овога пута те аргументе нећу понављати. Остаје само да истакнем да је Уставни суд у своме поступању још те 2010. године предност дао легитимитету над легалитетом, да се преобратио у пресудитеља који своје одлуке доноси зарад процене целисходности, а не зарад оцене саправности – уставности и законитости, и да се на тај начин огрешио о своју Уставом утврђену природу, о свој Уставом успостављени смисао постојања, дакле о сам Устав који представља мерило за судовање и који треба, у својству заштитника и чувара, да штити и чијем очувању треба да служи. Колико се огрешио о Устав Уставни суд се једнако огрешио и о њиме ујемчена људска права, јер је подвлашћујући право интересу изванправне природе, подвластио људска права интересу државе (!?!) и, у овом случају, успеха њеног подухвата – реформе правосуђа. Иако тачна са аспекта навода и оцене насталих чињеница, ова садашња опсежна анализа разлога мањкавог састава Високог савета судства само показује колико је Уставни суд игнорисао

раније постојеће чињенице које се нису могле ни смеле игнорисати. Ова недопустиво закаснела ревност у бризи за правно перфектним саставом органа који доноси тако важне одлуке какве доноси Високи савет судства, само осветљава меру раније „неосетљивости“ Уставног суда за проблем у суштини истоврсног садржаја и значаја. Анализа коју је сада, (коначно и оправдано), предузео Уставни суд, треба да докаже да су новонастале мањкавости везане за састав Високог савета судства сада другачије природе од оних претходних, да су изазване различитим разлозима и да су стога непремостиве са становишта ваљаности, док су, оне претходеће, код првог састава Високог савета судства, биле премостиве, јер су биле, како је то Уставни суд тада „устврдио“, легитимне. Можда нескромно, али ја видим садашње објашњење Уставног суда садржано у образложењу ове одлуке управо у правцу окретања моме раније изреченом ставу, који се, за разлику од става Уставног суда није мењао. Тако, из разлога што Уставни суд истиче следеће: „имајући у виду претходно наведене одредбе Устава, закона (оних истих, које су важиле и у време доношења првобитне оцене о уставности крњег састава Високог савета судства – члана 153. Устава и члана 17. став 1 Закона о Високом савету судства, примедба О. В.), и подзаконских аката Уставни суд констатује да, према природи својих надлежности и овлашћења, Високи савет судства има својство својеврсног „суда“ (трибунала), јер непосредно одлучује о правима и обавезама судија (њиховом статусу и положају), те да стога његове одлуке и поступак у коме се оне доносе подлежу захтевима правичног суђења. Стога Уставни суд налази да је за одлучивање о поднетим жалбама од значаја и одредба члана 32. став 1. Устава којом се свакоме јемчи право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега“. Како је могуће исте акте у којима су садржане истоветне норме другачије разумети и тумачити у истој правној ствари? Како је могуће да таквом поступању прибегне Уставни суд? Шта је то следеће што ће Уставни суд оценити као могуће и ваљано поступање, касније се можда и предомислити, али настале последице више неће бити у могућности да измени? Како ће Уставни суд чувати свој углед свеопштег контролора од поверења, чији се суд не проверава, ако себи допусти да пропусти оно што се никако не би смело? Зато изнова постављам једноставно питање: зар ранији састав Високог савета судства није „према природи својих надлежности и овлашћења“ ... имао „својство својеврсног суда (трибунала)“, и зар није и тај састав Високог савета судства „непосредно одлучивао о правима и обавезама судија (њиховом статусу и положају“ (!?!), и зар нису и његове одлуке и поступак у коме су оне доношене подлегале „захтевима правичног суђења“? Зар је у ранијем поступању Високи савет судства био ослобођен обавезе да свакоме својим радом обезбеди ујемчено право да „независан, непристрасан и законом већ установљен суд правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама...“? Шта је био извор ослобађања од те уставне и цивилизацијске обавезе, ко је био властан

да такво ослобађање дозволи или омогући, и, на крају, ко су били чланови тог састава Високог савета судства, будући сви правници по образовању, који су на такво ослобађање пристали? Како је тада поштован Устав Републике Србије и Закон о Високом савету судства и која је судбина појединаца који су вршећи те своје функције на приказани начин „поштовали“ важећи Устав и поменути Закон, будући, опет, да су били врсни познаваоци права, па тако, за очекивати је, и Устава и важећих закона?

Друга, по мојој оцени, кључна ствар која је, како сам на почетку истакла, садржана у образложењу ове одлуке и са којом се не могу сложити, односи се на последице које изнете констатације и тврдње Уставног суда производе. Ако се сложимо са накнадно стеченим уверењем Уставног суда, које је прерасло у суштински став Суда о датој спорној правној ствари, последице кога су донете одлуке овакве садржине, и који се односи на мањкавост састава Високог савета судства и с тим у вези мањкавост процедура доношења одлука, неумитно се намеће питање како је могуће сматрати ваљаним донете одлуке којима су приговори усвајани? Једнако питање сам постављала и код оцене одлука првог састава Високог савета судства. Можда је ипак потребно да ово своје питање темељније образложим. Ради се о следећем. Непотпуни састав Високог савета судства (први састав), који је својим одлучивањем и тако донетим одлукама имао за последицу избор одређеног броја судија, као и неизбор свих ових судија које су се пред Уставним судом појавиле као подносиоци жалби против одлука Високог савета судства у сталном саставу (донетих у поступку у коме је одлучивано о њиховим приговорима поднетим против одлука првог састава Високог савета судства), по мојој оцени морао се одразити једнако на све одлуке које је донео овај орган. Морао је произвести исту последицу. Дакле, мањкавост састава, неуставно сачињеног органа, морала је бити основ за једнаку оцену ваљаности како „позитивних“, тако и „негативних“ одлука које је овај орган донео. Неуставност везана за састав једног органа који је утврђен уставом, не може се различито вредновати с обзиром на садржину одлука коју тај орган доноси, прецизније, не могу одлуке једне садржине опстајати, а друге бити обеснажене. Све те одлуке донео је орган истог (мањкавог) састава и по истој (мањкавој) процедури. Још једноставније, све донете одлуке неуставно састављеног органа морале су поделити исту судбину. Зато је било не само оправдано, већ једино сагласно праву, све одлуке још првог састава Високог савета судства ценити на једнак начин и приступити њиховом поновном доношењу од стране ваљано, по слову устава, сачињеног органа, наравно, под условом, да је Уставни суд тада мањкавост састава ценио као неуставност, а не легитимну, оправдљиву околност. Другим речима, реформски захват је још тада, након деловања првог састава Високог савета судства, када већ целокупан наум правосудне реформе није оспорен из разлога неуставности оспорених правосудних закона и рушења начела сталности судијске функције уведеног још Уставом Републике Србије од 1990. године, требало поновити у целини. Све што се након тога дешавало било је чињење грешака у серијама, поправљање непоправљивог. Законодавац је својим изменама

пред Уставним судом оспораваних закона тонуо све дубље у неразмрсиве поноре неуставности. Уставни суд је, са своје стране, поновићу – по мојој оцени, ценећи ове потезе законодавца на начин како је то учинио тонуо све дубље у тешко образложиве потезе, не суочавајући се са белоданом неуставношћу и угрожавајући своју позицију и свој интегритет све снажније и са све мање изгледном могућношћу за поправљање ствари. Тако је дошло и до оцене уставности и законитости поступања Високог савета судства у сталном саставу и до одлука које су пред нама. Уставни суд је одлучио да састав оваквог органа у условима постојања јасних уставних и законских решења не може бити цењен као правно ваљан. И то је сасвим у реду. Али није и не може бити у реду и оцена изречена у погледу последица које из такве одлуке произлазе. Не лечи неуставност састава једног органа чињеница да је он донео исправну, садржински добру одлуку. Ако се таква чињеница сматра довољним основом за оспоравање одлуке једне садржине, поновићу, без обзира на задовољавајућу садржину других одлука које је исти орган донео, оне се морају оспорити из истог разлога, јер се тај разлог мора односити на целокупни резултат рада таквог органа. У једном од раније написаних издвојених мишљења, изнела сам свој став да су избори и неизбори судија у процесу обављене правосудне реформе повезани као систем спојених судова. Не могу се раздвојити, поготово ако се неки оспоравају из разлога који су у горе написаним редовима образлагани. Одлуке о избору судија у ситуацији у коју су, без своје кривице, доведене ове судије оваквим начином избора (било одлукама првог састава Високог састава судства, било усвајањем приговора од стране овог органа у сталном саставу), не може да „спаси“ никакво правно образложење. Оно се једноставно у датим околностима не може сачинити. Може их „спасити“ политичка одлука, постизање консензуса да се неће вршити реформа реформе из политичких разлога – да Србија не би потонула још дубље у вртлог последица ранијих чињења и да би са што мање рана после овакве реформе правосуђа изашла пред своје грађане, Европу и свет. Неспорно да је то легитимно, али тешко и правно перфектно. Зато „спашавање“ такве природе и није у надлежности Уставног суда.

Судија Уставног суда,
др Оливера Вучић

**Одлука о усвајању жалбе Н.П. и др. изјављена против одлука
Државног већа тужилаца којима су, у поступку преиспитивања одлука
првог састава Државног већа тужилаца, одбијени
приговори подносилаца жалби**

Поступак избора на јавнотужилачку функцију, по огласима за избор заменика јавних тужилаца и за избор јавних тужилаца у јавним тужилаштвима у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 62/09 и број 89/09), лица која су обављала јавнотужилачку функцију у неком од тада

постојећих тужилаштава и преиспитивање одлука првог састава Државног већа тужилаца у коме су донете одлуке о одбијању приговора подносилаца жалбе и потврђивању одлука првог састава Државног већа тужилаца којом је утврђено да је подносиоцима приговора престала јавнотужилачка функција; није на правно ваљан начин оборена претпоставка изборности.

Уставни суд у донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се жалба:

- Н. П. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-777/2009-01 од 22. августа 2011. године;
- Ј. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-976/2009-01 од 14. јула 2011. године;
- Ч. М. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-321/2009-01 од 4. августа 2011. године;
- С. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1028/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- Ј. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1095/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- С. Ц. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1245/2009-01 од 2. августа 2011. године;
- Д. П. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-147/2009-01 од 19. августа 2011. године;
- А. А. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-533/2009-01 од 17. августа 2011. године;
- М. Н. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1415/2009-01 од 10. и 12. августа 2011. године;
- Љ. М. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-585/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- Б. Г. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-01124/2009-01 од 11. августа 2011. године;
- С. И. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-00806/2009-01 од 11. августа 2011. године;
- Ј. В. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1102/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- Н. П. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-01078/2009-01 од 11. августа 2011. године;
- В. С. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-00894/2009-01 од 16. августа 2011. године;
- Љ. Г. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1090/2009-01 од 17. августа 2011. године;
- Д. Л. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-17/2009-01 од 19. августа 2011. године;

- Г. И. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-01241/2009-01 од 16. августа 2011. године;
- Б. П. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-700/2009-01 од 26. јула 2011. године;
- Б. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-735/2009-01 од 10. августа 2011. године;
- М. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-00717/2009-01 од 10. августа 2011. године;
- М. С. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-4/2009-01 од 16. августа 2011. године;
- М. П. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-599/2009-01 од 16. августа 2011. године;
- Т. Ђ. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-516/2009-01 од 19. августа 2011. године;
- А. С. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-838/2009-01 од 7. октобра 2011. године;
- Н. Р. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-530/2009-01 од 16. новембра 2011. године;
- Г. Б. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-132/2009-01 од 14. јула 2011. године;
- З. М.-К. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-590/2009-01 од 4. августа 2011. године;
- С. М. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-64/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- А. Н. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-475/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- С. Д. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-622/2009-01 од 19. августа 2011. године;
- Г. З. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-108/2009-01 од 19. октобра 2011. године;
- Л. Ц. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-231/2009-01 од 10. и 12. августа 2011. године;
- П. А. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-848/2009-01 од 16. новембра 2011. године;
- М. М. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-624/2009-01 од 4. августа 2011. године;
- Д. П. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1148/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- З. Р. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-316/2009-01 од 10. и 12. августа 2011. године;
- Ј. С. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-531/2009-01 од 16. августа 2011. године;
- О. Ц. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-89/2009-01 од 18. августа 2011. године;

- М. А. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1071/2009-01 од 18. августа 2011. године;
- В. В. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1110/2009-01 од 17. августа 2011. године;
- М. Д. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-00623/2009-01 од 21. новембра 2011. године;
- М. Б. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 119-05-175/2009-01 од 14. јула 2011. године;
- М. Б. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-426/2009-01 од 17. августа 2011. године;
- Б. С. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-294/2009-01 од 29. јула 2011. године;
- С. К. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-893/2009-01 од 10. августа 2011. године;
- С. С. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-879/2009-01 од 22. августа 2011. године;
- Б. Р. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-779/2009-01 од 23. августа 2011. године;
- С. П. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-905/2009-01 од 23. августа 2011. године;
- А. М. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-350/2009-01 од 22. августа 2011. године;
- Д. М. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1055/2009-01 од 11. октобра 2011. године;
- Д. К. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-01146/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- Д. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-220/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- А. Ћ. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-732/2009-01 од 10. и 12. августа 2011. године;
- М. Р. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-787/2009-01 од 17. августа 2011. године;
- Ж. С. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1422/2009-01 од 16. августа 2011. године;
- С. А. Н. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-504/2009-01 од 17. августа 2011. године;
- Д. М. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-84/2009-01 од 6. октобра 2011. године;
- С. Ј. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-885/2009-01 од 10. октобра 2011. године;
- Л. Н. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-397/2009-01 од 15. августа 2011. године;
- С. К. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 119-05-00093/2009-01 од 19. августа 2011. године и
- Р. Р. изјављена против одлуке Државног већа тужилаца број 111-00-1262/2009-01 од 16. новембра 2011. године

и утврђује да у поступку одлучивања о приговорима подносилаца жалби није оборена претпоставка да подносиоци испуњавају услове за избор на јавнотужилачку функцију.

2. Поништавају се одлуке Државног већа тужилаца из тачке 1.

3. Налаже се Државном већу тужилаца да у року од 60 дана од дана пријема ове одлуке изврши избор подносилаца жалби у складу са чланом 14. ст. 1. и 2. Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца и примени критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности („Службени гласник РС“, број 36/11).

О б р а з л о ж е њ е

1. Н. П. из Крушевца и друга лица наведена и у уводу и у изреци ове одлуке поднели су Уставном суду жалбе против одлука Државног већа тужилаца донетих у поступку у коме је одлучивано о њиховим приговорима поднетим против одлуке првог састава Државног већа тужилаца о избору заменика јавних тужилаца број 119-01-253/09-01 од 15. децембра 2009. године („Службени гласник РС“, број 106/09), односно против појединачних одлука из 2010. године којима је утврђено да им је због неизбора престала јавнотужилачка функција са 31. децембром 2009. године. Одлуке које су жалбама оспорене пред Уставним судом донете су у поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца и њима су одбијени изјављени приговори подносилаца жалби.

Подносиоци су изјавили жалбе због битних повреда одредаба поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, погрешне примене материјалног права и повреде уставних права и права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. У жалбама је, између осталог, наведено: да је оспорене одлуке донело Државно веће тужилаца у непотпуном саставу, јер члан Државног већа тужилаца из реда адвоката није изабран, а да је поступак спроводила Комисија од три члана; да је у неким одлукама првог састава Државног већа тужилаца наведено да подносиоци испуњавају услове за избор на јавнотужилачку функцију, али да нису изабрани, јер није било места у тужилаштвима за која су конкурисали; да је било потребно дефинисати ажурност у јавним тужилаштвима, одредити шта представља ажурност, а шта насупрот томе неажурност, дефинисати шта представља непредузимање процесних радњи у инструкционим роковима, који су то рокови, колико они износе, ко их је и којим актом прописао, затим тај критеријум и мерило предвидети Правилником о поступку, па тек по испуњености ових услова, приступити поступку испитивања ажурности; да је стални састав Државног већа тужилаца, сагласно члану 4. став 7. Правилника о поступку био у обавези да цени документацију коју су доставили подносиоци и која се односила на чињенице које су биле предмет разматрања првог сазива Државног

већа тужилаца; да је стални састав Државног већа тужилаца своју одлуку засновао искључиво на накнадно прибављеним извештајима, при томе не проверавајући веродостојност података из тих извештаја; да је подносиоцима наводно оборена претпоставка стручности и оспособљености, иако су од одговарајућих колегијума и јавних тужилаца били оцењени са оценом „задовољава“, односно „задовољава за напредовање“.

2. Уставни суд је, у спроведеном поступку, утврдио: да су сви подносиоци жалби до објављивања огласа за избор заменика јавних тужилаца у јавним тужилаштвима у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 62/09, од 5. августа 2009. године), односно огласа за избор јавних тужилаца у јавним тужилаштвима у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 89/09), обављали јавнотужилачку функцију у неком од тада постојећих тужилаштава; да су благовремено поднели пријаве на оглас за избор јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца у неко од тужилаштава у Републици Србији; да су одлукама Народне скупштине Републике Србије о избору јавних тужилаца у одговарајућа тужилаштва објављеним у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 98/09 од 30. новембра 2009. године наведена имена кандидата који су изабрани за јавне тужиоце у одговарајућим јавним тужилаштвима на територији Републике Србије, као и да је Државно веће тужилаца 15. децембра 2009. године донело Одлуку о избору заменика јавних тужилаца број 119-01-253/09-01, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 106/09, којом су наведена имена кандидата који су изабрани за заменике у одговарајућим јавним тужилаштвима на територији Републике Србије. Уставни суд је, такође, утврдио да је Државно веће тужилаца у првом саставу током 2010. године у односу на неке (не све) подносиоце жалби донело појединачне одлуке којима је утврдило да им је, у складу са Законом о јавном тужилаштву, престала дужност јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца са 31. децембром 2009. године, јер нису изабрани за заменике јавног тужиоца. У тим одлукама су наведени разлози због којих поједини од подносилаца жалби нису изабрани за заменике јавних тужилаца. Подносиоци жалби су се, поводом одлука првог састава Државног већа тужилаца обраћали Уставном суду са захтевом за уставносудску заштиту. Коначно је утврђено да је Државно веће тужилаца у поступку преиспитивања донело одлуке које се оспоравају поднетим жалбама и да су тим одлукама одбијени приговори подносилаца, а потврђена је одлука Државног већа тужилаца о избору заменика јавних тужилаца број 119-01-253/09-01 од 15. децембра 2009. године („Службени гласник РС“, број 106/09), „у делу у коме је подносиоцима приговора престала јавнотужилачка функција“.

3. Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11) прописано је: да против одлуке о престанку функције, судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца може изјавити жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке, а да орган који је донео одлуку о престанку функције има право на одговор на жалбу у року од 15 дана од дана достављања жалбе (члан 99); да после истека рока за достављање одговора на жалбу, Уставни суд заказује расправу на коју позива подносиоца

жалбе и представника органа који је донео одлуку о престанку функције (члан 100. став 1); да Уставни суд својом одлуком може усвојити жалбу и поништити одлуку о престанку функције или одбити жалбу (члан 101); да се у поступку по жалби судије, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца сходно примењују одредбе овог закона којима се уређује поступак по уставној жалби (члан 102а).

Полазећи од наведених одредаба закона којим се уређује поступак пред Уставним судом, као и претходно утврђених чињеница, Уставни суд је оценио да се у односу на све подносиоце жалби – неизабране носиоце јавнотужилачких функција, постављају иста спорна правна питања, па је из тог разлога целисходно и рационално у да свим тим предметима, Уставни суд споји поступке и о поднесеним жалбама одлучи једном одлуком. Због тога је Уставни суд, сагласно одредбама члана 42. ст. 1. и 4. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), сагласно закључку Уставног суда од 18. јула 2012. године спојио предмете жалби неизабраних носиоца јавнотужилачких функција наведених у уводу ове одлуке, ради вођења јединственог поступка и доношења једне одлуке.

4. Уставни суд налази да су за одлучивање о жалбама подносилаца меродавне следеће одредбе Устава Републике Србије, закона и општинских аката које је донело Државно веће тужилаца:

Устав утврђује: да одлуку о престанку функције заменика јавног тужиоца, у складу са законом, доноси Државно веће тужилаца, да против одлуке о престанку функције јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити жалбу Уставном суду и да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе (члан 161. ст. 3. и 4); да је Државно веће тужилаца самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом, да Државно веће тужилаца има 11 чланова, да у састав Државног већа тужилаца улазе Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом, да изборне чланове чине шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета (члан 164. ст. 1. до 4); да Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, одлучује у поступку за престанак функције заменика јавних тужилаца, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом (члан 165); да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 2).

Законом о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09) прописано је: да се јавни тужилац коме функција престане на

лични захтев или ако не буде поново изабран, обавезно бира на функцију заменика јавног тужиоца коју је обављао пре избора, уколико је биран за јавног тужиоца вишег степена из нижег јавног тужилаштва, тада се након престанка функције јавног тужиоца обавезно бира на функцију заменика јавног тужиоца у јавном тужилаштву вишег степена, којим је руководио, ако је јавни тужилац изабран међу лицима која нису били заменици јавног тужиоца, након престанка функције, такво лице се обавезно бира на функцију заменика јавног тужиоца у јавном тужилаштву у којем је био јавни тужилац, а одлуку о избору доноси Државно веће тужилаца (члан 55. став 2); да ако јавно тужилаштво буде укинута, односно буде смањен број заменика у јавном тужилаштву, јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца настављају да врше функцију заменика јавног тужиоца у јавном тужилаштву које одреди Државно веће тужилаца, на предлог Републичког јавног тужиоца (члан 57); да заменик јавног тужиоца може бити трајно премештен у друго јавно тужилаштво истог степена, само уз своју писмену сагласност, да решење о премештају доноси Републички јавни тужилац да у случају из члана 57. овог закона, заменик јавног тужиоца може бити премештен и без своје сагласности, на основу одлуке Државног већа тужилаца, те да заменик јавног тужиоца наставља трајно да обавља функцију у јавном тужилаштву у које је премештен (члан 62); да при предлагању и избору кандидата за јавнотужилачку функцију Државно веће тужилаца узима у обзир стручност, оспособљеност и достојност кандидата, а према критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности које прописује Државно веће тужилаца, у складу са законом и приликом избора и предлагања кандидата за јавнотужилачку функцију забрањена је дискриминација по било ком основу (члан 82. став 1); да се нестручним сматра недовољно успешно вршење јавнотужилачке функције, ако јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца добије оцену „не задовољава“, сходно критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (члан 93); да јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца који нису изабрани у складу са овим законом дужност престаје 31. децембра 2009. године (члан 130. став 1).

Одредбама члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 101/10), поред осталог, је прописано: да ће стални састав Државног већа тужилаца преиспитати одлуке првог састава Државног већа тужилаца о престанку дужности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из члана 130. став 1. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09), у складу са критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности, које ће донети стални састав Државног већа тужилаца (став 1); да се поступци по жалбама, односно по уставним жалбама које су јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца из става 1. овог члана поднели Уставном суду, окончавају ступањем на снагу овог закона и предмети се уступају Државном већу тужилаца (став 2); да ће се жалбе, односно уставне жалбе из става 2. овог члана сматрати приговором на одлуку Државног већа тужилаца (став 3);

да против одлуке сталног састава Државног већа тужилаца донете по приговору из ст. 3. и 4. овог члана, којом се потврђује одлука првог састава Државног већа тужилаца о престанку дужности, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца из става 1. овог члана може изјавити жалбу Уставном суду, у року од 30 дана од дана достављања одлуке (став 6).

Одредба члана 17. став 1. Закона о државном већу тужилаца („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 101/10 и 88/11) прописује да се одлуке Државног већа доносе већином гласова свих чланова.

Правилником о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца и примени критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности („Службени гласник РС“, број 36/11) предвиђено је: да је поступак преиспитивања јаван и спроводи се на начелима контрадикторности, противуречности, непристрасности, правичности, непосредности и заснован је на поштовању уставом зајемчених слобода и права и забрани сваког облика дискриминације (члан 2. став 1); да стални састав ДВТ преиспитује одлуке првог састава ДВТ, да поступак преиспитивања покреће и води стални састав ДВТ, да се поступак преиспитивања заснива на претпоставци да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца испуњавају критеријуме стручности, оспособљености и достојности у складу са Законом о јавном тужилаштву и Правилником о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције, као и да у случају сумње да неизабрани носилац јавнотужилачке функције испуњава критеријуме стручности, оспособљености и достојности, ДВТ може да обори претпоставку у поступку преиспитивања на основу доказа (члан 3. ст. 1, 2, 5. и 6); да се документацијом сматрају поднесци и докази које је у поступку преиспитивања доставио неизабрани носилац јавнотужилачке функције, односно прибавило ДВТ, а који се односе искључиво на разјашњење чињеница које су биле предмет разматрања првог састава ДВТ до 17.12.2009. године (члан 4. став 7); да уколико на бази података из предмета, у односу на поједине неизабране носиоце јавнотужилачке функције, известилац Државног већа тужилаца констатује да не постоје разлози за сумњу у стручност, оспособљеност или достојност, сачињава листу са предлогом да Државно веће тужилаца на седници, без одржавања заседања, донесе одлуку о њиховом избору и да је известилац Државног већа тужилаца дужан да предлог из става 1. овог члана стави уколико утврди да проценат ефикасности у поступању одговара члану 5. ст. 2. до 4. Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности, односно ако утврди да су разлози за нижи проценат ефикасности оправдани, а сходно члану 28. овог правилника, а не постоји сумња у стручност и достојност (члан 14. ст. 1. и 2); да се претпоставка стручности за неизабране носиоце јавнотужилачке функције може оборити уколико ДВТ на основу доказа утврди да неизабрани носилац јавнотужилачке функције не поседује опште стручно знање и посебна знања која су од значаја за вршење јавнотужилачке функције, сагласно Правилнику, да се претпоставка оспособљености за неизабране

носиоце јавнотужилачке функције може оборити уколико ДВТ на основу доказа о ефикасности у поступању утврди да неизабрани носилац јавнотужилачке функције не испољава способност у примени стручних знања и предузимања процесних радњи и не исказује професионалне вештине, односно на основу других дефинисаних мерила утврди да не испољава аналитичко мишљење, способност правничког расуђивања и доношења одлука, умешност образлагања правних ставова, квалитет писаног и усменог изражавања, способности комуницирања и способност за тимски рад, сагласно Правилнику, да се претпоставка достојности за неизабране носиоце јавнотужилачке функције обара искључиво на основу доказа подобних да се користе у судском поступку и из којих проистиче да је неизабрани носилац јавнотужилачке функције испољеним понашањем грубо кршио лични углед и углед јавнотужилачке функције, што је довело до тешког нарушавања угледа носиоца јавнотужилачке функције или тешког нарушавања поверења јавности у јавно тужилаштво, као и да се претпоставка достојности обара и на основу окончаног поступка за разрешење који је био предвиђен Законом о јавном тужилаштву и у коме су утврђени разлози за разрешење или на основу правноснажно окончаног поступка за кажњиво дело које га чини недостојним јавнотужилачке функције или пресуде којом му је изречена казна затвора од 6 месеци и више због извршеног кривичног дела (члан 27. ст. 1, 2, 3 и 5); да одлука ДВТ о броју заменика јавних тужилаца („Службени гласник РС“, бр. 43/09 и 24/10) не утиче на врсту одлуке и број одлука у поступку преиспитивања (члан 25. став 5); да стручност и оспособљеност неизабраног јавног тужиоца може да се оспори само уколико ДВТ на основу доказа утврди да неизабрани јавни тужилац није показао општу способност руковођења јавним тужилаштвом, способност остваривања надзора, способност унапређивања рада јавног тужилаштва и способност управљања у кризним ситуацијама, да уколико су јавном тужиоцу били додељени предмети у рад, ДВТ ће, сходно члану 28. овог правилника, као и сходно члану 102. Правилника о управи у јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 77/04), проценат ефикасности у поступању јавног тужиоца утврдити по правилима која важе за заменике јавног тужиоца, као и да ће се коначна оцена стручности, оспособљености и достојности утврдити након заједничке примене критеријума и мерила која важе за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца када је то сходно ставу 2. могуће, имајући у виду одредбе члана 20. став 2. Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције („Службени гласник РС“, број 55/09), те да неизабрани јавни тужилац не може бити предложен за јавног тужиоца у поступку преиспитивања уколико су на функције јавног тужиоца за које је конкурисао изабрани други јавни тужиоци (члан 29).

Правилником о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције („Службени гласник РС“, број 55/09) предвиђено је: да стручност, оспособљеност и достојност представљају основ при предлагању и избору носиоца

јавнотужилачке функције (члан 1. став 3); да се стручност утврђује на основу општег стручног знања и поседовања посебних знања која су од значаја за вршење јавнотужилачке функције, да се оспособљеност утврђује на основу испољене способности у примени стручних знања и предузимања процесних радњи, исказане професионалне вештине, аналитичког мишљења, способности расуђивања и доношења одлука, умешности образлагања правних ставова, квалитета писаног и усменог изражавања, способности комуницирања и способности за тимски рад, да се достојност утврђује на основу угледа који кандидат ужива у професионалној средини својим понашањем у вршењу јавнотужилачке функције и ван ње (члан 2. ст. 1, 2. и 3); да је Државно веће тужилаца у обавези да у року од месец дана од дана ступања на снагу овог правилника утврди и објави просечан број донетих одлука по носиоцу јавнотужилачке функције за врсту тужилаштва за период од последње три године и да се просек за општинско јавно тужилаштво утврђује у односу на сва општинска јавна тужилаштва на подручју непосредно вишег окружног јавног тужилаштва и рачуна се за сваку од последње три календарске године на тај начин што се сабере укупан број донетих одлука општинских јавних тужилаштва на подручју непосредно вишег окружног јавног тужилаштва, након чега се добијени број подели са бројем носилаца јавнотужилачке функције којима су додељени предмети у рад (члан 5. ст. 1. и 2).

5. Полазећи од наведених одредаба Устава, Уставни суд најпре констатује да је Државно веће тужилаца овлашћено да предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца, бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији за заменике јавног тужиоца у другом јавном тужилаштву, одлучује у поступку за престанак функције заменика јавних тужилаца, на начин предвиђен Уставом и законом и врши и друге послове одређене законом. Такође, Уставни суд указује да је на основу одредбе члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, стални састав Државног већа тужилаца добио овлашћење да преиспита одлуке првог састава Државног већа тужилаца о престанку дужности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из члана 130. став 1. Закона о јавном тужилаштву. У вези са тим Уставни суд сматра да увођење приговора као новог правног лека против одлука Државног већа тужилаца о престанку јавнотужилачке функције не само да не нарушава право на делотворан правни лек, већ је у функцији остварења овог права. С обзиром на то да о приговору одлучује стални састав Државног већа тужилаца, Уставни суд не сматра да, сама по себи, кумулација функција у одлучивању код једног тела доводи у питање карактер тог органа установљеног законом, у смислу гаранција дефинисаних у члану 32. став 1. Устава и члану 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Имајући у виду наведене одредбе Устава, закона и подзаконских аката, Уставни суд констатује да, према природи својих надлежности и овлашћења, Државно веће тужилаца има својство и својеврсног „суда“ (трибунала), јер непосредно одлучује о правима и обавезама носилаца јавнотужилачких

а не Комисија од три члана која је обављала само разговор са неизабраним носиоцима јавнотужилачке функције и о томе слала извештај Државном већу тужилаца, које је доносило одлуке.

7. Међутим, Уставни суд је, на основу резултата спроведеног поступка, оценио да су у поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца учињени други пропусти који су таквог значаја да због њих претпоставка изборности неизабраних јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца означених у изреци ове одлуке није оборена. Реч је о одлукама у којима је неизабраним носиоцима јавнотужилачке функције стављено на терет да су нестручни, неспособљени или недостојни за вршење јавнотужилачке функције.

При томе, Уставни суд налази да се подносиоци жалби, начелно, према чињеничној и правној ситуацији у којој се налазе, могу разврстати у три групе.

У првој групи се налазе они подносиоци жалби којима први састав Државног већа тужилаца никада није доставио појединачну одлуку са разлозима због којих нису изабрани на јавнотужилачку функцију за коју су конкурисали, а чиме им је престала претходно вршена јавнотужилачка функција са 31. децембром 2009. године. Самим тим, у односу на ову групу подносилаца жалби први састав Државног већа тужилаца није ни утврдио чињенице на основу којих би могла бити оборена претпоставка изборности, односно да испуњавају предвиђене услове стручности, оспособљености и достојности. Како се у поступку преиспитивања по приговору изјављеном против одлуке донете од стране првог састава Државног већа тужилаца суштински проверава да ли је тај састав Државног већа тужилаца правилно утврдио чињенице на којима је засновао своју одлуку о неизбору подносиоца жалбе због обарања претпоставке да исти испуњава услов стручности, оспособљености и достојности, то стални састав Државног већа тужилаца у односу на ову групу подносилаца жалби није ни имао могућност да врши било какво преиспитивање (непостојећих) одлука првог састава Државног већа тужилаца. Даље, из тога се извлачи закључак да је поступак који је спровео стални састав Државног већа тужилаца, а који је по свом карактеру морао бити другостепени, заправо постао првостепени поступак у коме су накнадно изнађени разлози за обарање претпоставке изборности код ових подносилаца жалби. Тиме је у односу на њих повређено процесно начело забране преиначења на штету жалиоца, чиме им није обезбеђен стандард правичног суђења у поступку по изјављеном приговору. Другим речима, пошто у односу на ову групу подносилаца жалби у поступку избора носилаца јавнотужилачких функција није била оборена претпоставка изборности, та претпоставка није могла бити обарана ни од стране сталног састава Државног већа тужилаца, већ је морала бити донета одлука о избору ових подносилаца жалби на неку од јавнотужилачких функција за коју су поднели пријаву.

Другу групу подносилаца жалби чине они у односу на које је први састав Државног већа тужилаца донео појединачну одлуку током 2010. године којом

је утврдио да им је због неизбора престала јавнотужилачка функција, али су се разлози за неизбор односили на то да је смањен број заменика јавних тужилаца у оним тужилаштвима за које су конкурисали, због чега је предност код избора дата другим кандидатима који су „боље испуњавали“ услове за избор од подносилаца жалби. У односу на њих је у овим појединачним одлукама изричито речено да они испуњавају све законом прописане услове за избор, дакле експлицитно је исказан став да у односу на њих у поступку избора није оборена претпоставка да су стручни, оспособљени и достојни.

Из формулације члана 3. ст. 5. и 6. Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца и примени критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности произлази да се поступак преиспитивања заснива на претпоставци да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца који су бирани по ранијим прописима и који су у време избора вршили јавнотужилачку дужност, а пријавили су се за избор у одговарајуће јавно тужилаштво, испуњавају критеријуме стручности, оспособљености и достојности. Ова претпоставка је била оборива, уколико су постојали разлози за сумњу да кандидат испуњава критеријуме и мерила зато што није показао да је стручан, оспособљен и достојан за вршење јавнотужилачке функције. Стога је Државно веће тужилаца било дужно да у односу на сваког неизабраног јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца изведе одговарајуће доказе на основу којих заснива тврдњу да је у поступку преиспитивања оборена претпоставка њихове стручности, оспособљености или достојности за обављање јавнотужилачке дужности. Тиме је и терет доказивања евентуалне нестручности, неспособљености или недостојности ових лица за избор на јавнотужилачку дужност био искључиво на Државном већу тужилаца.

Сагласно наведеном, као и одредби члана 4. став 7. Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца и примени критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности, стални састав Државног већа тужилаца је своју одлуку могао да донесе само на основу доказа које је у току поступка преиспитивања доставио подносилац или које је оно прибавило у разјашњавању чињеница које су биле предмет разматрања првог састава тог тела, и то до момента доношења Одлуке о избору заменика јавних тужилаца од 15. децембра 2009. године. Самим тим, у поступку преиспитивања разлога за неизбор жалиоца на јавнотужилачку функцију, нису се могли прибављати докази усмерени на утврђивање потпуно других чињеница у односу на оне које је утврђивао први састав Државног већа тужилаца, нити су се могли изналазити накнадни или нови разлози којима би се, *post festum*, могла оспорити стручност, оспособљеност или достојност подносилаца жалби, а који нису постојали у време када је донета наведена Одлука о избору заменика јавних тужилаца.

Међутим, стални састав Државног већа тужилаца је у поступку преиспитивања, супротно наведеној одредби члана 4. став 7. Правилника, утврђивао нове чињенице у погледу ажурности у раду ове групе подносилаца жалби, иако за то није имао нормативно утемељење. Ово се подједнако односи како

на подносиоце жалби који нису добили појединачну одлуку о разлозима због којих им је престала јавнотужилачка функција, тако и на подносиоце жалби за које први састав Државног већа тужилаца није утврдио да је оборена претпоставка о њиховој стручности, оспособљености и достојности као носилаца јавнотужилачке функције, већ да су подносиоци испуњавали све услове за избор али да су, с обзиром на смањен број места заменика у тужилаштвима у којима су конкурисали, изабрани кандидати који су испуњавали „боље услове“ за избор. У конкретној ситуацији, стални састав Државног већа тужилаца је био дужан и могао једино да поступи у складу са одредбом члана 14. став 2. у вези са ставом 1. Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца и примени критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности, односно да на седници, без одржавања заседања, донесе одлуку о избору ових подносилаца жалби на место заменика јавног тужиоца у једном од јавних тужилаштава за које су поднели пријаву.

Трећу групу подносилаца жалби чине они у односу на које је први састав Државног већа тужилаца током 2010. године донео појединачне одлуке о престанку јавнотужилачке функције, са датим одређеним разлозима за њихов неизбор. У суштини сви ти разлози се своде на питање њихове „неажурности, односно изразите неажурности“, тако што се таксативно набрајају предмети у којима ови неизабрани носиоци јавнотужилачке функције нису поштовали инструкционе или законске рокове за предузимање појединих процесних радњи.

Уставни суд констатује да критеријум „ажурности“ није коришћен приликом доношења одлуке о избору заменика јавних тужилаца од 15. децембра 2009. године, јер је тај избор извршен само на основу оне документације којом је први састав Државног већа тужилаца располагао о кандидатима до наведеног датума. Ради се о документацији која садржи податке о ефикасности у раду кандидата, у смислу процентуално исказаног броја решених предмета за период од последње три године у односу на просек утврђен за територију одговарајућег окружног јавног тужилаштва, као и на оцене које су кандидати добили од надлежног колегијума јавног тужилаштва и надлежног јавног тужиоца као инокосног носиоца функције. Ове оцене су донете на бази релевантних критеријума, који су у себи садржавали и ажурност у раду, а исказивале су се кроз оцене да кандидат „не задовољава“, „задовољава“ или „задовољава за напредовање“. Имајући у виду, дакле, да критеријум ажурности у раду није коришћен приликом избора носилаца јавнотужилачких функција, исти није могао бити коришћен ни приликом доношења и израде појединачних одлука о престанку јавнотужилачке функције подносилаца жалби од стране првог састава Државног већа тужилаца у 2010. години, односно на том критеријуму се није могао градити разлог за обарање претпоставке изборности подносилаца жалби. Самим тим, овај критеријум није могао бити основ за посебно утврђивање чињеница ни у поступку преиспитивања од стране сталног састава Државног већа тужилаца, а нарочито имајући у виду да тзв. инструкциони рокови за предузимање

појединих процесних радњи од стране носилаца јавнотужилачких функција нису конкретно утврђени било којим општим правним актом, што несумњиво проистиче и из одговора на жалбе које је Уставном суду доставио стални састав Државног већа тужилаца. Поред тога, Уставни суд указује да је критеријум „неажурности“ за подносиоце жалби као неизабране носиоце јавнотужилачких функција примењен потпуно произвољно, односно арбитрерно. То проистиче из чињенице да је закључак о неажурности у раду подносилаца жалби првенствено заснован на броју предмета који се у оспореним одлукама појединачно наводе, без било какве конкретизације о томе у ком року су поједине процесне радње у тим предметима предузете, те без сагледавања постојања оправдавајућих субјективних или објективних околности због којих је до евентуалног кашњења у раду код појединих подносилаца жалби дошло. Такође, Уставни суд је утврдио и то да је закључак о неажурном поступању подносилаца жалби изведен само из табеларних извештаја који су Државном већу тужилаца достављани од стране надлежних јавних тужилаца у поступку преиспитивања одлука првог састава овог већа, а да при томе Државно веће тужилаца није извршило увид ни у један од предмета за које се тврди да је у њима дошло до прекорачења рокова за поступање од стране подносилаца жалби.

Према ставу Уставног суда, накнадним коришћењем овог конкретног критеријума као заседног, у циљу оправдања одлуке о неизбору подносилаца жалби, дошло је до дискриминације неизабраних носилаца јавнотужилачке функције, јер је критеријум ажурности коришћен искључиво у односу на њих, и то након окончања поступка избора, док за оне кандидате који су изабрани за заменике јавних тужилаца такав критеријум није коришћен, нити су било када довођени у везу и упоређивани подаци о ажурности у раду између изабраних и неизабраних кандидата.

Осим тога, Уставни суд указује и на правно неодржив став Државног већа тужилаца да је у односу на поједине носиоце јавнотужилачке функције оборена претпоставка стручности, оспособљености или достојности само на основу чињенице да у посматраном периоду од 2006. до 2008. године нису били радно ангажовани у тужилаштвима у којима је требало да обављају своју функцију. Радно неангажовање тих носилаца јавнотужилачке функције не може се њима стављати на терет. Напротив, Државно веће тужилаца је, сагласно одредби члана 62. став 3. Закона о јавном тужилаштву, било у обавези да донесе одлуку о њиховом трајном премештању у јавно тужилаштво у којем постоји потреба за њиховим радним ангажовањем. Отуда, а имајући у виду чињеницу да је терет обарања претпоставке стручности, оспособљености и достојности на страни Државног већа тужилаца, Уставни суд оцењује да су одлуке којима је приговор тих лица одбијен засноване на очигледно произвољној примени материјалног права.

И примена критеријума достојности за вршење јавнотужилачке функције од стране Државног већа тужилаца отвара одређена спора правна питања, јер је, примера ради, одредбом члана 27. став 3. Правилника прописано да се претпоставка достојности за неизабране носиоце јавнотужилачке функције

обара искључиво на основу доказа подобних да се користе у судском поступку. Уставни суд подсећа да начело „једнакости оружја“ представља један од основних аспеката права на правично суђење. Због тога је било неопходно да неизабрани носиоци јавнотужилачке функције, чија достојност је доведена у сумњу приликом утврђивања доказа, добију прилику да на јавној расправи оспоре чињенице из којих проистиче да су недостојни за вршење јавнотужилачке функције. Садржај жалби неизабраних носилаца јавнотужилачке функције упућује на закључак да им то, уосталом као и у односу на критеријуме стручности и оспособљености, није омогућено (упор. Европски суд за људска права, одлуке у предмету *Ruiz-Mateos против Шпаније*, од 26. јуна 1993. године, § 63).

8. Полазећи од свега изнетог, став Уставног суда је да ни за једног од подносилаца жалби означених у изреци ове одлуке није на правно ваљан начин оборена претпоставка изборности. С обзиром на то да је терет доказивања постојања разлога за неизбор тих лица на јавнотужилачку дужност био на страни Државног већа тужилаца, Уставни суд је, на темељу одредбе члана 101. Закона о Уставном суду, усвојио поднете жалбе свих неизабраних јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца означених у изреци ове одлуке. Стога је Уставни суд у тачки 1. изреке усвојио жалбе подносилаца, те је у тачки 2. изреке поништио оспорене одлуке, а у тачки 3. изреке наложио Државном већу тужилаца да применом одредаба члана 14. ст. 1. и 2. Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца, у року од 60 дана од дана достављања ове одлуке, изврши избор подносилаца.

Имајући у виду да Уставни суд није властан да доноси одлуку о избору неизабраних јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на јавнотужилачку дужност, као и да се упркос донетој одлуци Уставног суда подносиоцима жалби из реда јавних тужилаца не може омогућити наставак обављања јавнотужилачке функције у тужилаштву у коме су претходно ту функцију вршили, наложено је Државном већу тужилаца да изабере подносиоце жалби на дужност заменика јавног тужиоца, на начин прописан одредбама члана 14. ст. 1. и 2. наведеног Правилника.

Другим речима, с обзиром на то да, у смислу одредбе члана 29. став 4. Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца, неизабрани јавни тужилац не може бити предложен за јавног тужиоца у поступку преиспитивања уколико су на функције јавног тужиоца за које је конкурисао изабрани други јавни тужиоци, приликом избора подносилаца жалби Државно веће тужилаца мора водити рачуна да ли су подносиоци жалби пре престанака јавнотужилачке функције због неизбора обављали дужност јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца, као и о њиховој пријави на оглас за избор у одређено тужилаштво. Уколико су обављали дужност заменика јавног тужиоца, Државно веће тужилаца ће их изабрати у неко од јавних тужилаштава у Републици Србији за које су конкурисали и испуњавају услове за избор, а уколико су обављали дужност јавног тужиоца, Државно веће тужилаца ће извршити избор у складу са одредбама члана 55. став 2. Закона о јавном тужилаштву. Са тим у вези,

Државно веће тужилаца је дужно да, пре него што поступи по Одлуци Уставног суда, утврди да ли у односу на одређеног подносиоца жалбе постоје разлози за престанак јавнотужилачке функције по сили закона.

Уставни суд указује да, сагласно одредби члана 25. став 4. Правилника о поступку преиспитивања одлука првог састава Државног већа тужилаца, Одлука Државног већа тужилаца о броју заменика јавних тужилаца („Службени гласник РС“, бр. 43/09 и 24/10) не утиче на врсту одлуке и број одлука донетих у поступку преиспитивања.

Доношење овакве одлуке Уставног суда, као ни одлуке Државног већа тужилаца којима ће тај орган, поступајући по одлуци Уставног суда, избрати подносиоце жалбе на јавнотужилачку дужност, конкретно за заменике јавног тужиоца, није сметња Државном већу тужилаца да применом одредбе члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву преиспита постојање разлога који указују на сумњу у њихову стручност, оспособљеност или достојност. Он то може учинити и у односу на подносиоце жалби, али искључиво под условима и на који начин је цитираном одредбом Закона овлашћен да преиспита постојање сумње у стручност, оспособљеност или достојност већ изабраних заменика јавних тужилаца на сталну јавнотужилачку дужност.

Уставни суд је, сагласно одредбама члана 49. став 2. Закона о Уставном суду и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), закључио да се ова одлука објави, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости и људских права.

9. На основу свега наведеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 13) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука VIIIУ-421/2011 од 18. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 71/12)

**II. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА
ДОНЕТИ У 2013. ГОДИНИ**

**ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ
И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И
ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ
АКТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ
МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**

1. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ

Уредба о накнади штета на лицима („Службени гласник РС“, број 34/10)

**Прекорачење уставне и законске надлежности Владе уређивањем
питања из надлежности законодавне власти**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Уредба о накнади штета на лицима („Службени гласник РС“, број 34/10) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи које се предузимају на основу оспорене Уредбе.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе о накнади штета на лицима („Службени гласник РС“, број 34/10). Подносиоци иницијатива сматрају да Уредба није сагласна са Уставом Републике Србије, Законом о облигационим односима и Законом о обавезном осигурању у саобраћају. По наводима подносилаца иницијатива, Влада је доношењем оспорене Уредбе прекорачила уставна овлашћења, као и овлашћења која су јој дата одредбом члана 26. став 2. Закона о обавезном осигурању у саобраћају, јер Влада нема законско овлашћење за утврђивање основа за накнаду других видова неимовинске штете, осим за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица, али да је и поред тога, оспореном Уредбом утврдила максималне износе одштете за све видове накнаде нематеријалне штете. Осим тога, Уредба не прави јасну разлику између штетних догађаја из саобраћајних удеса и свих осталих могућих несрећних случајева, па су тако створене две групе оштећених – оштећени у саобраћају и остали оштећени, који нису у једнаком положају, чиме су, по мишљењу иницијатора, повређене одредбе члана 21. ст. 1. до 3. и члана 36. Устава. Наиме, оспореном Уредбом лица која су претрпела штету у саобраћајној незгоди доведе се у неравноправан положај са лицима која су штету претрпела у неком другом штетном догађају, који није везан за штету причињену моторним возилом. Иницијатори сматрају да је одређивањем Уредбом максималних износа за исплату

накнаде нематеријалне штете, повређено начело независности судова и начело независности судске власти, с обзиром на то да, према одредби члана 200. став 2. Закона о облигационим односима, суд самостално одлучује о висини одштете коју заслужује оштећени. Иницијатори истичу да Влада није овлашћена да прописује начин и критеријуме за ближе утврђивање нематеријалне и материјалне штете, јер је питање накнаде материјалне и нематеријалне штете регулисано одредбама Закона о облигационим односима, па је стога, оспорена Уредба несагласна са одредбама чл. 189. до 191, члана 196. и члана 200. до 203. Закона о облигационим односима, којима се прописује да је суд државни орган који одлучује о накнади штете. Из наведених разлога, по мишљењу иницијатора, оспорена Уредба је несагласна са одредбама чл. 3, 4, члана 99. став 1. тачка 7. и члана 123. Устава, којима је прописан принцип поделе власти на законодавну, судску и извршну, јер је Влада као извршна власт, доношењем оспорене Уредбе, преузела послове законодавне власти. У односу на поједине одредбе оспорене Уредбе, иницијатори наводе да су одредбе члана 11. став 3. и члана 13. став 5. Уредбе у супротности са чланом 200. Закона о облигационим односима, јер искључују право на накнаду за физичке болове и страх слабог интезитета који трају до три дана, те да су одредбе члана 6. ст. 2. и 3. и члана 9. став 2. Уредбе у супротности са одредбом члана 195. став 2, као и са одредбама чл. 185. и 190. Закона о облигационим односима, због утврђивања просечне зараде у датој делатности као основа за одређивање новчане накнаде, односно утврђивања просечне зараде коју остварују здравствени радници одговарајуће стручне спреме који обављају послове туђе неге и помоћи као основа за одређивање накнаде оштећенима који имају потребу за туђом негом и помоћи. Подносиоци иницијатива посебно истичу и да одредба члана 12. став 5. Уредбе, којом је висина накнаде нематеријалне штете одређена у зависности од година живота, представља повреду Уставом загарантованог права забране дискриминације из члана 21. Устава. У односу на одредбе чл. 5. и 6. Уредбе, којима је круг лица која имају право на накнаду изгубљене зараде ограничен само на оштећене који су пре повређивања били у редовном радном односу, иницијатори сматрају да су у супротности са одредбама члана 190. и члана 193. став 2. Закона о облигационим односима, према којима сва лица која су остваривала право на зараду пре повређивања, као и лица која би по редовном току ствари остваривала зараду, имају право на накнаду изгубљене зараде. Један од иницијатора је предложио да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката односно радњи које се предузимају на основу оспорене Уредбе.

У одговору Владе се, поред осталог, наводи да је оспорена Уредба донета са циљем да омогући да се, на што једноставнији и за оштећене једнак начин, утврђује висина накнаде материјалне и нематеријалне штете у, по последицама и структури, истим случајевима, како би се повећао ниво објективизације и извесности, што је од нарочитог значаја како за оштећене тако и за друштва за осигурање. У одговору се истиче да је одредбом члана 123. тачка 3. Устава утврђена надлежност Владе да доноси уредбе и друге опште

акте ради извршавања закона, па је Влада, на основу овлашћења из члана 26. став 2. Закона о обавезном осигурању у саобраћају, Уредбом прописала начин и критеријуме, као и круг лица и накнаде, а све ради извршавања Закона о обавезном осигурању у саобраћају.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је Уредбом о накнади штета на лицима („Службени гласник РС“, број 34/10) прописано: да се Уредбом ближе уређује начин и критеријуми за утврђивање материјалне штете и начин и критеријуми за утврђивање нематеријалне штете, зависно од тежине телесне повреде или нарушеног здравља, односно од степена делимичне онеспособљености за рад, као и круг лица која имају право на накнаду и максимални износ накнаде за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица (члан 1); да је основ за новчану накнаду за материјалну штету и нематеријалну штету постојање повреде телесног интегритета неког лица, изражено у контузијама и нагњечену неког дела тела, оштећењу или губитку појединих делова тела, трајном нарушењу здравља или смрти лица (члан 2); да се под материјалном штетом у случају смрти, телесне повреде или оштећења здравља неког лица, у смислу ове уредбе, подразумева сва она штета коју је то лице имало због повреде (трошкови лечења, изгубљена зарада и сл.), односно блиски сродник због смрти сродника, да накнада штете из става 1. овог члана обухвата трошкове лечења и рехабилитације, изгубљену зараду за време привремене спречености за рад, изгубљену зараду у случају трајне делимичне или потпуне неспособности за рад, накнаду за изгубљено издржавање, трошкове сахране и трошкове туђе неге и помоћи (члан 3). Наведени трошкови и накнаде су ближе прецизирани одредбама чл. 4. до 9. Уредбе. Одредбама члана 10. прописано је да се нематеријална штета надокнађује независно од накнаде материјалне штете и да нематеријална штета, као последица саобраћајне незгоде, у смислу ове уредбе, обухвата следеће видове: физички бол, душевни бол због умањења опште животне активности, претрпљени страх, душевни бол због наружености, душевни бол због смрти блиског лица и душевни бол због нарочито тешког инвалидитета блиског лица. Одредбама чл. 11. до 16. Уредбе предвиђени су критеријуми за утврђивање висине накнаде за сваки од наведених видова нематеријалне штете, начин утврђивања накнаде штете и максимални износ накнаде штете за сваки од наведених случајева исказан у еврима. Одредбом члана 17. Уредбе прописано је да се висина накнада из чл. 11, 12, 13, 14, 15. и 16. ове уредбе обрачунава у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан исплате накнаде штете, а чланом 18. Уредбе предвиђено је да ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Уставом Републике Србије утврђено је: да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску и да је судска власт независна (члан 4. ст. 2. и 4); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право

на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. до 3); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3); да су судови самостални и независни у свом раду и да суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142. став 2); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3).

Одредбама члана 26. Закона о обавезном осигурању у саобраћају („Службени гласник РС“, број 51/09, 78/11, 101/11 и 93/12), прописано је: да друштво за осигурање новчану накнаду штета на лицима утврђује применом прописаних критеријума за накнаду те штете и да Влада ближе прописује начин и критеријуме за утврђивање материјалне штете и начин и критеријуме за утврђивање нематеријалне штете, зависно од тежине телесне повреде или нарушеног здравља, односно од степена делимичне онеспособљености за рад, као и круг лица која имају право на накнаду и максимални износ накнаде за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица.

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12, 72/12 и 74/12) прописано је: да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2. став 2); да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, и 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 и 44/99) прописано је: да ће суд за претрпљене физичке болове, за претрпљене душевне болове због умањења животне активности, наружености, повреде угледа, части, слободе или права личности, смрти блиског лица као и за страх, ако нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдава, досудити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете као и у њеном одсуству, да ће приликом одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете, као и о висини њене накнаде, суд водити рачуна о значају повређеног добра и циљу коме служи та накнада, али и о томе да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом (члан 200); да у случају смрти неког лица, суд може досудити члановима његове уже породице (брачни друг, деца и родитељи) правичну новчану накнаду за њихове душевне болове, да се таква накнада може досудити и браћи и сестрама ако је између њих и умрлог постојала трајнија заједница живота, да у случају нарочито тешког инвалидитета неког лица, суд може досудити његовом брачном другу, деци

и родитељима правичну новчану накнаду за њихове душевне болове, да се накнада из ст. 1. и 3. овог члана може досудити и ванбрачном другу, ако је између њега и умрлог, односно повређеног постојала трајнија заједница живота (члан 201); да у случају осигурања од одговорности, осигуравач одговара за штету насталу осигураним случајем само ако треће оштећено лице захтева њену накнаду, да осигуравач сноси, у границама своте осигурања, трошкове спора о осигураниковој одговорности (члан 940); да у случају осигурања од одговорности, оштећено лице може захтевати непосредно од осигуравача накнаду штете коју је претрпело догађајем за који одговара осигураник, али највише до износа осигуравачеве обавезе, да оштећено лице има од дана када се догодио осигурани случај, сопствено право на накнаду из осигурања те је свака доцнија промена у правима осигураника према осигуравачу без утицаја на право оштећеног лица на накнаду (члан 941).

Уставни суд је, у поступку оцене уставности одредбе члана 26. став 2. Закона о обавезном осигурању у саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 78/11, 101/11 и 93/12), у предмету ГУз-909/2010 на седници од 20. децембра 2012. године донео Одлуку о утврђивању да одредба члана 26. став 2. Закона о обавезном осигурању у саобраћају није у сагласности са Уставом. У образложењу наведене Одлуке, Уставни суд је, по питању овлашћења Владе да ближе прописује начин и критеријуме за утврђивање материјалне штете и нематеријалне штете, зависно од тежине телесне повреде или нарушеног здравља, односно од степена делимичне онеспособљености за рад, круг лица која имају право на накнаду и максимални износ накнаде за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица, заузео становиште да се „разграничење законодавне и извршне власти у домену критеријума за утврђивање висине накнаде материјалне и нематеријалне штете код осигурања од аутоодговорности огледа у томе да се Законом морају одредити ови критеријуми, док се Влади може дати овлашћење да својим актом само ближе уреди законом прописане критеријуме, али не и да утврђује неке нове критеријуме, имајући у виду да су они предмет законске регулативе. Међутим, оспореном одредбом члана 26. став 2. Закона дато је овлашћење Влади да ближе пропише критеријуме за утврђивање материјалне и нематеријалне штете на лицима у зависности од тежине телесне повреде или нарушеног здравља, односно од степена делимичне онеспособљености за рад. Из наведеног следи да критеријуми за утврђивање висине новчане накнаде материјалне и нематеријалне штете од стране друштва за осигурање нису посебно нигде наведени у Закону, већ су само садржани у оспореној одредби члана 26. став 2. Закона којом се регулише овлашћење за Владу за доношење подзаконског акта. Наиме, законодавац је одредбом којом даје овлашћење за доношење подзаконског акта по први пут у Закон увео два општа критеријума за утврђивање висине накнаде материјалне и нематеријалне штете, који су, према оцени Уставног суда, сувише широко постављени и недовољно одређени (тежина телесне повреде или нарушеног здравља и степен делимичне онеспособљености за рад). Поводом овако одређених критеријума у Закону, Уставни суд је стао на становиште да исти нису довољно

јасни, конкретни и одређени да би се на Владу могло пренети овлашћење да те критеријуме „ближе пропише“ подзаконским актом, посебно имајући у виду да су ови критеријуми већ посебно одређени Законом о облигационим односима, који се супсидијарно примењује на уговоре о осигурању од аутоодговорности, ако Законом о обавезном осигурању у саобраћају, а не и подзаконским актом донетим на основу њега, није другачије уређено одређено питање. Наиме, због супсидијарне примене Закона о облигационим односима, сва питања која се различито уређују од овог закона морају изричито бити предвиђена Законом о обавезном осигурању у саобраћају, а не и подзаконским актом донетим на основу Закона“. У односу на питања која се односе на прописивање начина за утврђивање накнаде материјалне и нематеријалне штете, круга лица која имају право на накнаду штете за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета и максималног износа накнаде за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица, Уставни суд је, такође, оценио да Закон не садржи одредбе којима се ово питање уређује, што значи да нема основа да Влада ближе пропише нешто што није регулисано Законом, те да уређивање наведених питања спада у домен законодавне, а не извршне власти и као такво мора бити уређено законом, а не подзаконским актом.

Полазећи од тога, да је Уставни суд и својој Одлуци ИУз-909/2010 оценио да овлашћење дато Влади у одредби члана 26. став 2. Закона о обавезном осигурању у саобраћају, по својој суштини, излази изван оквира уставне надлежности извршне власти да својим општим актом (прописом), ради извршавања закона, ближе уреди поједина питања садржана у закону, Уставни суд је нашао да су оспореном Уредбом самостално уређени критеријуми за утврђивање материјалне штете и нематеријалне штете, као и да уређивање тих питања спада у надлежност законодавног органа, а не у надлежност извршне власти. Иста примедба се односи и на питање начина за утврђивање накнаде материјалне и нематеријалне штете, јер Закон не садржи одредбе којима се ово питање уређује, што значи да нема основа да Влада ближе пропише нешто што није регулисано Законом, па стога уређивање прописом, који је донела Влада, начина за утврђивање накнаде материјалне и нематеријалне штете на лицима, према оцени Уставног суда, излази из оквира Уставом утврђене надлежности Владе за доношење аката за извршавања закона, а такође је несагласно и са законским овлашћењем Владе из члана 2. став 2. и члана 42. став 1. Закона о Влади, према коме Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона. У односу на оспорене одредбе Уредбе које се односе на круг лица која имају право на накнаду штете за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица, Уставни суд је оценио, да се актом Владе не може утврдити овај круг лица, јер ово питање спада у домен законодавне, а не извршне власти и као такво мора бити уређено законом, а не подзаконским актом. Ово нарочито и због тога што су одредбама члана 201. Закона о облигационим односима већ конкретно одређена лица која

имају право на новчану накнаду у случају смрти или тешког инвалидитета неког лица, па стога, свако одступање од овако утврђеног круга лица мора бити изричито прописано само Законом, а не подзаконским актом, због супсидијарне примене Закона о облигационим односима. У погледу оспорених одредаба Уредбе, којима је прописан максимални износ накнаде за претрпљене болове услед смрти или тешког инвалидитета неког лица, Уставни суд сматра да и ово питање не може бити регулисано подзаконским актом, будући да се закључењем уговора о обавезном осигурању од аутоодговорности успоставља облигациони однос између осигураника (штетника) и осигуравача, на који се могу применити само одговарајуће одредбе Закона о облигационим односима (чл. 940. и 941. Закона), јер самим Законом о обавезном осигурању у саобраћају то питање није на другачији начин одређено. Из свега наведеног, Уставни суд је оценио да је, по питању разграничења надлежности законодавне од извршне власти у домену уређивања питања која су уређена оспореном Уредбом о накнади штета на лицима повређено начело јединства правног поретка и начело поделе власти из члана 4. ст. 1. и 2. Устава и да је Влада оспореним општим актом уредила питања изван њене надлежности, утврђене одредбама члана 123. тач. 2. и 3. Устава. Што се, пак, тиче надлежности судске власти у области наведених питања, Уставни суд је стао на становиште да се, утврђивањем максималног износа накнаде нематеријалне штете оспореном Уредбом, а имајући у виду да је максимални износ накнаде штете за осигураваче опредељен сумом осигурања, задире у домен судске власти, супротно начелу независности судске власти из члана 4. став 4. Устава, односно супротно одредби члана 142. став 2. Устава, којом је утврђено да су судови самостални и независни у свом раду и да се тиме заправо ограничава право оштећених лица на правичну накнаду штете, о којој по чл. 200. и 201. Закона о облигационим односима одлучује надлежни парнични суд, посебно имајући у виду да тај закон, као *lex generalis* не предвиђа доношење подзаконског акта у тој области. Из наведених разлога, по оцени Уставног суда, следи да оспорена Уредба у целини није сагласна са Уставом и законом, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

Полазећи од наведеног, а имајући у виду да се иницијативама оспорава уставност и законитост одредаба Уредбе, којима се уређују питања о којима Уставни суд већ има заузет став, као и да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је одлучио као у изреци, без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07 и 99/11).

Како је Суд донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу оспорене Уредбе, Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08, 27/08 и 76/11), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Уредба о накнади штета на лицима („Службени гласник РС“, број 34/10), престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУо-904/2010 од 24. јануара 2013. године („Службени гласник РС“, број 16/13)

Уредба о ближим условима и начину исплате девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица („Службени гласник РС“, број 37/04)

Приоритетна исплата девизне штедње грађана.

Уз Одлуку донето Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Уредба о ближим условима и начину исплате девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица („Службени гласник РС“, број 37/04), није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставни суд је Решењем број ИУп-107/2009 од 16. јануара 2013. године, поводом две поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе о ближим условима и начину исплате девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица („Службени гласник РС“, број 37/04), а након пријема одговора Владе о достављеним иницијативама, покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости ове Уредбе. Доносећи наведено решење, Суд је оценио да се основано поставља питање сагласности оспорене Уредбе са Уставом и законом, будући да је Влада оспореном Уредбом, која је донета у вези са Законом о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02 и „Службени гласник РС“, др. 80/04 и 101/05) прописала приоритетно враћање девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица, мада Закон не садржи овлашћење по којем би Влада уређивала извршавање обавезе по основу јавног дуга, односно девизне штедње грађана код наведене банке, будући да је тај однос већ уређен Законом. Стога се поставило питање да ли је Влада уредила односе у извршавању овог закона или је уредила односе на другачији начин у односу

на тај закон, будући да право на приоритетну исплату по Уредби имају штедише који имају девизну штедњу положену код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица.

Суд је 14. фебруара 2013. године доставио наведено решење Влади на одговор, на основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13). С обзиром на то да Влада није доставила одговор, Суд је на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао:

Уредбом о ближим условима и начину исплате девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица („Службени гласник РС“, број 37/04), која је донета на основу члана 90. тачка 2. Устава Републике Србије од 1990. године и у вези са Законом о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије на основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02), уређују се ближи услови и начин сервисирања девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица у складу са Законом о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије на основу девизне штедње грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02) (у даљем тексту: Закон) (члан 1). Према члану 2. Уредбе право на приоритетне исплате девизне штедње, у складу са Законом, остварују власници штедних улога који су порески обвезници Републике Србије, а који су, на дан ступања на снагу Закона, имали пребивалиште на територији Републике Србије, односно грађани са статусом привремено расељеног лица са Косова и Метохије, док је у чл. 3. и 4. Уредбе прописано чиме се доказује пребивалиште на територији Републике Србије (личном исправом издатом од надлежног органа Републике Србије или легитимацијом расељеног лица издатог од Црвеног крста Србије, односно Координационог центра Србије и Црне Горе), а чиме се доказује статус пореског обвезника Републике Србије (уверењем издатим од стране надлежне организационе јединице Пореске управе, последњим чеком од пензије остварене преко надлежног републичког фонда за пензијско инвалидско осигурање, а штедише које се налазе у евиденцији националне службе за запошљавање, доказ о томе). Чланом 5. Уредбе прописано је ко и на основу чега остварује право на приоритетну исплату девизне штедње у случају да се власник штедног улога води као нестало лице. Према чл. 6. до 8. Уредбе, сервисирање девизне штедње врши Национална штедионица-банка а.д. Београд, а да је Југобанка Југбанка а.д. КМ дужна да базу података о девизној штедњи грађана ажурира са стањем на дан 19. август 2002. године и достави Националној штедионици, док ће услове преузимања и међусобна права и обавезе регулисати уговором Национална штедионица са Југобанком Југбанком а.д. Косовска Митровица. Чланом 9. Уредбе прописано је ступање на снагу уредбе.

Према одредбама члана 122. и члана 123. тач. 1. и 2. Устава, Влада, као носилац извршне власти у Републици Србији, утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе

и друге опште акте ради извршавања закона, а према одредбама Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11 и 72/12), Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине, те извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2), те да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

У одговору доносиоца акта на наводе иницијативе наведено је да је оспорена Уредба донета услед немогућности спровођења одредаба Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије на основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02), на територији Косова и Метохије и немогућности остваривања права свих штедиша с Косова и Метохије, и да је стога установљен принцип приоритетне исплате како би се и грађанима Косова и Метохије који су фискални резиденти Републике Србије омогућила исплата тзв. старе девизне штедне положене код Југобанке Југбанке, а.д, Косовска Митровица и представља активност државе у извршењу закона и прописа донетих на основу закона чиме је остварена потпуна равнотежа између захтева општег интереса друштва и захтева за заштитом основних права појединца.

Будући да је одредбама Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, број 36/02 и „Службени гласник РС“, бр. 80/04 и 101/05) прописано да се овим законом уређују услови и начин регулисања обавеза по основу девизне штедне грађана из члана 2. Закона о измирењу обавеза по основу девизне штедне грађана („Службени лист СРЈ“, бр. 59/98, 44/88 и 53/01) (у даљем тексту: Закон), која је, у складу с чланом 4. тог закона претворена у орочени депозит код овлашћених банака и постала јавни дуг Савезне Републике Југославије (члан 1); да обавеза Савезне Републике Југославије по основу јавног дуга утврђеног на начин из члана 2. овог закона постаје, од дана ступања на снагу тог закона, обавеза, односно дуг Републике Србије – сразмерно висини девизне штедне грађана чије је пребивалиште на њеној територији (члан 3); да се обавезе према девизним штедишама извршавају по динамици прописаној у ст. 1. и 2., а да девизни штедиша има право на исплату годишње рате у висини од најмање 500 евра ако су годишње рате из става 2. овог члана мање од тог износа (члан 4. став 3); да овлашћена банка из члана 2. Закона и банке правни следбеници тих банака, које су биле обавезне да обезбеђују средства за исплату јавног дуга Савезне Републике Југославије у смислу чл. 6. и 7. Закона ослобађају те обавезе и ступају у обавезу према Републици Србији; да начин и услове регулисања обавеза Републике Србије према банкама из става 1. овог члана, ако су обавезе ових банака утврђене ставом 2. тог члана мање од потраживања тих банака прописује Влада (члан 16. ст. 1. и 3); да држављани бивших република СФРЈ, које нису у саставу Савезне Републике Југославије, а који су девизну штедњу из члана 2. Закона положили код овлашћених банака са седиштем на територији Савезне Републике Југославије, као и држављани Савезне Републике Југославије који су

ту штедњу положили код филијала банака из тог члана које су се налазиле на територији бивших република СФРЈ до момента отцепљења тих Република – своја потраживања по основу девизне штедње грађана остварују на начин који се уговори са државама сукцесорима СФРЈ, да грађани на привременом раду у иностранству и страна физичка лица, који су девизну штедњу положили код банака из члана 2. Закона, право на исплату те штедње остварују у складу са овим законом, да средства за исплату девизне штедње из става 2. овог члана обезбеђује Република Србија према седишту банке код које је та штедња положена (члан 21), те да су носиоци обавеза из члана 6. Закона дужни да за исплате у 2002. години обезбеде средства за измирење обавеза у процентима утврђени тим чланом, односно сразмерно учешћу у висини средстава утврђених за ту годину према члану 7. Закона, а да се у периоду од 2003. до 2016. године средства за измиревање обавеза по овом закону обезбеђују у складу са чл. 15, 19. и 20. тог закона (члан 23), Уставни суд, констатује да су овим законом уређени услови и начин регулисања обавеза по основу девизне штедње грађана, поред осталог и за депоновану девизну штедњу Југобанке а.д. Косовска Митровица и да је та штедња по закону из 1998. године постала јавни дуг Савезне Републике Југославије, а потом за део тог дуга и Републике Србије. Из наведеног, по налажењу Уставног суда, следи да се обавезе по основу јавног дуга извршавају и за Југобанку Југбанку, а.д. Косовска Митровица и да Закон не садржи овлашћење по којем би Влада уређивала извршавање обавезе по основу јавног дуга, односно девизне штедње грађана код наведене банке, будући да је тај однос већ уређен Законом.

Према ставу Уставног суда, Влада у оквиру Уставом утврђене функције да извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине, може да доноси уредбе и друге опште правне акте за извршавање закона, без обзира да ли је на то овлашћена законом за чије се извршавање ти акти доносе, међутим, и тад уредба и други општи акт мора бити у складу са законом за чије се извршавање доноси и њима се не могу мењати правне ситуације које је успоставио закон, нити се могу на другачији начин уређивати односи који су већ уређени другим законом.

Уставни суд стога налази да Влада наведеном Уредбом о ближим условима и начину исплате девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица није уредила односе за извршавање Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедње грађана, како се то наводи у одговору Владе, већ је овом уредбом уредила ближе услове и начин сервисирања девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица, мимо Закона и на начин који није предвиђен Законом.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да Уредба о ближим условима и начину исплате девизне штедње грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица није у сагласности са Уставом и законом.

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, Уредба о ближим условима и начину исплате девизне штедне грађана положене код Југобанке Југбанке а.д. Косовска Митровица престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУп-107/2009 од 23. маја 2013. године (Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 103/13, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

Уредба о установљавању Косовске повереничке агенције
бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године,
Уредба о успостављању Посебне коморе Врховног суда на Косову
за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију
бр. 2002/13 од 13. јуна 2002. године,
Уредба о промени права на коришћење непокретне имовине
у друштвеној својини бр. 2003/13 од 9. маја 2003. године,
Уредба бр. 2005/18 од 22. априла 2005. године, која мења
и допуњује Уредбу УНМИК-а бр. 2002/12 о установљавању
Косовске повереничке агенције,
Уредба о додељивању земљишта, које је тренутно под
административном надлежношћу Косовске повереничке агенције,
општинским администрацијама за коришћење у јавне сврхе,
бр. 2006/05 од 16. фебруара 2006. године и
Уредба бр. 2008/04 од 5. фебруара 2008. године, о изменама
и допунама Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе
Врховног суда Косова за питања која се односе
на Косовску повереничку агенцију,
Административно наређење бр. 2003/13 од 11. јуна 2003. године, за
примену Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе
Врховног суда Косова за питања која се односе
на Косовску повереничку агенцију, Административно наређење
бр. 2005/6 од 19. маја 2005. године, за спровођење измењене
и допуњене Уредбе УНМИК-а бр. 2002/12 о оснивању
Косовске повереничке агенције,
Административно наређење бр. 2005/7 од 2. јуна 2005. године,
за спровођење Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању
специјалног већа Врховног суда Косова за питања у вези
с Косовском повереничком агенцијом, Административно наређење
бр. 2006/17 од 6. децембра 2006. године, којим се мења и допуњује
Административно наређење УНМИК-а 2003/13 за спровођење
Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о успостављању специјалног већа
Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском
повереничком агенцијом и

**Административно наређење бр. 2008/6 од 11. јуна 2008. године,
које мења и допуњује Административно наређење УНМИК 2006/17
за спровођење Уредбе УНМИК бр. 2002/13 о оснивању
специјалне коморе Врховног суда Косова за питања у вези
са Косовском повереничком агенцијом**

Оспорени акти нису део уставноправног система Републике Србије и њихова се оцена не може вршити у односу на Устав Републике Србије, те су се стекли услови за одбацивање предлога због ненадлежности Уставног суда (доносилац – Специјални представник генералног секретара УН није субјект коме су поверена јавна овлашћења)

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се предлог за оцену уставности следећих општинских аката донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија:

1. Уредбе о установљавању Косовске повереничке агенције бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године;

2. Уредбе о успостављању Посебне коморе Врховног суда на Косову за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију бр. 2002/13 од 13. јуна 2002. године;

3. Уредбе о промени права на коришћење непокретне имовине у друштвеној својини бр. 2003/13 од 9. маја 2003. године;

4. Уредбе бр. 2005/18 од 22. априла 2005. године, која мења и допуњује Уредбу УНМИК-а бр. 2002/12 о установљавању Косовске повереничке агенције;

5. Уредбе о додељивању земљишта, које је тренутно под административном надлежношћу Косовске повереничке агенције, општинским администрацијама за коришћење у јавне сврхе, бр. 2006/05 од 16. фебруара 2006. године;

6. Уредбе бр. 2008/04 од 5. фебруара 2008. године, о изменама и допунама Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе Врховног суда Косова за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију;

7. Административног наређења бр. 2003/13 од 11. јуна 2003. године, за примену Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе Врховног суда Косова за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију;

8. Административног наређења бр. 2005/6 од 19. маја 2005. године, за спровођење измењене и допуњене Уредбе УНМИК-а бр. 2002/12 о оснивању Косовске повереничке агенције;

9. Административног наређења бр. 2005/7 од 2. јуна 2005. године, за спровођење Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању специјалног већа Врховног суда Косова за питања у вези с Косовском повереничком агенцијом;

10. Административног наређења бр. 2006/17 од 6. децембра 2006. године, којим се мења и допуњује Административно наређење УНМИК-а 2003/13 за спровођење Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о успостављању специјалног већа Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском повереничком агенцијом;

11. Административног наређења бр. 2008/6 од 11. јуна 2008. године, које мења и допуњује Административно наређење УНМИК 2006/17 за спровођење Уредбе УНМИК бр. 2002/13 о оснивању специјалне коморе Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском повереничком агенцијом.

О б р а з л о ж е њ е

Предлогом Канцеларије за Косово и Метохију покренут је поступак за оцену уставности прописа донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, наведених у изреци. Овлашћени предлагач наводи: да су оспорени прописи у супротности са одредбама члана 97. тач. 6. и 7. Устава Републике Србије, којима је утврђено да је Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује правни положај привредних субјеката, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; да територија АП Косово и Метохија представља јединствени и неотуђиви део територије Републике Србије, те је стога Република Србија једина надлежна да законом уреди питања својинске трансформације и приватизације; да су оспорени акти у супротности са одредбама чл. 18, 58, 60, 84, 86, 87. и 88. Устава; да је Уставни суд надлежан да оцени уставност општих аката УНМИК-а, имајући у виду да је одредбом члана 167. став 1. тачка 5. Устава утврђено да Уставни суд одлучује о сагласности са Уставом и законом општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, а да су Резолуцијом Савета безбедности 1244 цивилној мисији међународне заједнице, односно УНМИК-у поверена јавна овлашћења, односно управа над територијом АП Косово и Метохија; да је доношењем оспорених аката и успостављањем Косовске повереничке агенције (КПА), УНМИК прекорачио овлашћења из члана 11. тачка 7. Резолуције Савета безбедности Уједињених нација број 1244, којом је прописано да УНМИК спроводи економску реконструкцију, у оквиру које има право управљања државном и друштвеном имовином на територији АП Косово и Метохија, у циљу заштите ове имовине и интереса њених власника, али не и право располагања, односно продаје ове имовине. Оспоравајући уставност појединих Уредби УНМИК-а, предлагач је истакао: да се Уредба 2002/12, којом се установљава КПА, не изјашњава о прописима о својинској трансформацији привредних субјеката које је донела Република Србија и да су услед тога све својинске трансформације извршене на територији Косова и Метохије, у складу са овим прописима, проглашене неважећим; да је одредбама Уредбе 2002/12, КПА овлашћена да располаже имовином друштвених предузећа путем њихове трансформације у акционарска друштва, као и да ликвидира и продаје имовину ових предузећа, услед чега је КПА приватизовала 545 предузећа; да Уредбом 2002/13 није предвиђен

правни лек којим би се опозвала трансакција или поништио уговор који је склопила КПА; да су Уредбом 2003/13 оштећени власници земљишта које је у закупу акционарских друштава насталих приватизацијом друштвених предузећа, с обзиром на то да немају право на правни лек против продаје друштвених предузећа. У предлогу се такође истиче: да се оспореним актима крши право на имовину загарантовано Уставом и Европском конвенцијом о људским правима, јер КПА продаје имовину предузећа без сагласности њихових власника; да се крши право на рад рантовано чланом 60. Устава јер радници приватизованих друштвених предузећа, нарочито радници српске националности, нису у позицији да на Косову и Метохији остваре своја права из радног односа; да се продајом предузећа на Косову и Метохији, у која је улаган капитал предузећа са простора централне Србије и Војводине, крше одредбе члана 84. став 3. Устава којима је утврђено да се права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом умањити; да су оспорени акти у супротности са одредбама чл. 86. до 88. Устава, јер се њима крше права власника предузећа које приватизује КПА, а то је Република Србија, односно акционари предузећа која су приватизована по прописима Републике Србије, као и права власника пољопривредног, шумског и грађевинског земљишта које КАП даје у закуп на 99 година купцима приватизованих предузећа. С обзиром на изнето, предлогом је затражено од Уставног суда да, сагласно свом овлашћењу из члана 167. став 1. тачка 1. Устава, утврди да су оспорени акти неуставни.

Дописом од 14. децембра 2012. године Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине је обавестио Уставни суд да је у току израда закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија, у складу са одредбом члана 182. став 2. Устава Републике Србије, да је у циљу израде наведеног закона Министарство правде и државне управе формирало радну групу и да се у изради новог законског текста улажу напори да се приликом регулисања ове врло осетљиве материје дају решења која су у потпуности у складу са Уставом и правним поретком Републике Србије, као и решењима у праву Европске уније, односно међународним споразумима које је Република Србија потписала. С тим у вези, дописом је предложено Уставном суду да застане са свим поступцима који се пред Судом воде, а који се тичу оцене уставности и законитости општих правних аката којима се регулише материја која ће бити нормирана поменутиим законом.

Полазећи од наведеног обавештења Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине, а имајући у виду обавезе које је Република Србија преузела одредбама Војно-техничког споразума између Међународних снага безбедности (КФОР) и Влада Савезне Републике Југославије и Републике Србије, који је потписан и ступио на снагу 9. јуна 1999. године и одредбама Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација, која је усвојена 10. јуна 1999. године, као и да је Народна скупштина, на седници од 13. јануара 2013. године, донела Резолуцију о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији („Службени гласник РС“, број 4/13), Уставни суд је дописом од

18. јануара 2013. године затражио од Канцеларије за Косово и Метохију да обавести Суд да ли остаје при поднетом предлогу за оцену уставности наведених општинских аката донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија.

Дописом број: 010-00-00001/12-01 од 22. фебруара 2013. године, Канцеларија за Косово и Метохију је предложила да Уставни суд застане са поступком оцене уставности оспорених општинских аката о приватизацији донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, имајући у виду да су, сагласно одредби члана 182. став 2. Устава, у току активности на изради закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија и узимајући у обзир и наведено мишљење Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине од 14. децембра 2012. године.

II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио следеће: Уредбом о установљавању Косовске повереничке агенције бр. 2002/12, коју је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 13. јуна 2002. године, установљена је Косовска повереничка агенција, као независно тело, које има својство потпуног правног лица и могућност да склапа уговоре, стиче, држи и располаже имовином и има сва подразумевана овлашћења за потпуно обављање задатака и овлашћења која су јој у вези са тим додељена овом уредбом, као и да под својим именом тужи и буде тужена (члан 1). Уредбом је регулисан правни статус, циљеви и сврха Агенције (чл. 2. до 4), задаци и овлашћења Агенције (чл. 5. до 10), организација и руководство Агенције (чл. 11. до 16), финансијска питања (чл. 17. до 23), надзор и одговорност (чл. 24. и 25), извршење и решавање спорова (чл. 26. до 30) и завршне одредбе (чл. 31. до 33).

Уредбом о успостављању Посебне коморе Врховног суда на Косову за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију бр. 2002/13, коју је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 13. јуна 2002. године, успоставља се Посебна комора Врховног суда на Косову за питања која се односе на Косовску повереничку Агенцију и одређује се њено седиште (члан 1). Уредбом је такође прописан састав и надлежност Посебне коморе (чл. 3. и 4), потражиоци и они од којих се потражује (члан 5), рок за подношење потраживања које оспорава одлуке или поступке Агенције (члан 6), правила поступка пред Посебном комором и њене одлуке (чл. 7. до 9), обештећења која додељује Посебна комора (члан 10) и трошкови поступка (члан 11).

Уредба о промени права на коришћење непокретне имовине у друштвеној својини бр. 2003/13, коју је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 9. маја 2003. године, садржи: дефинисање појмова као што су оптерећење, носилац права, закуп, имовина, предузеће у друштвеној својини, рок, пренос и др. (члан 1), одредбе које се односе на закуп (раније право коришћења имовине предузећа у друштвеној својини – чл. 2. до 9),

права запослених (члан 10), рокове, измене и допуне Уредбе (чл. 11. и 12) и списак прописа који се примењују у складу са овом уредбом (члан 13).

Уредбом бр. 2005/18, коју је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 22. априла 2005. године, која мења и допуњује Уредбу УНМИК-а бр. 2002/12 о установљавању Косовске повереничке агенције, измењене су и допуњене одредбе основног текста Уредбе којима су регулисани циљеви и сврха Агенције и дефиниције утврђене Уредбом (чл. 2. и 3), којима се уређују задаци и овлашћења Агенције (чл. 5. и 6, чл. 8. до 10), којима је прописана организација и руководство Агенције (чл. 13. до 15) и одредба којом је уређено истицање надлежности Агенције над друштвеним предузећима (члан 31).

Уредбом о додељивању земљишта, које је тренутно под административном надлежношћу Косовске повереничке агенције, општинским администрацијама за коришћење у јавне сврхе, бр. 2006/05, коју је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 16. фебруара 2006. године, утврђени су поступци на основу којих Специјални представник Генералног секретара додељује земљиште, које је тренутно под административном надлежношћу Косовске повереничке агенције, општинским администрацијама за коришћење у оправдане јавне сврхе (члан 1), прописан је поступак додељивања и последице додељивања земљишта (чл. 2. и 3), ограничења при додељивању земљишта за коришћење у јавне сврхе (члан 4) и завршне одредбе (чл. 5. и 6).

Уредбом бр. 2008/04, коју је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 5. фебруара 2008. године, о изменама и допунама Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе Врховног суда Косова за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију, измењена је и допуњена преамбула и дефиниције из основног текста Уредбе (члан 2), одредбе којима су уређени састав и надлежност Посебне коморе (чл. 3. и 4), потражиоци и они од којих се потражује (члан 5), рок за подношење потраживања које оспорава одлуке или поступке Агенције (члан 6), правила поступка пред Посебном комором и њене одлуке (чл. 7. до 9), обештећења која додељује Посебна комора (члан 10), трошкови поступка (члан 11) и ступање Уредбе на снагу (члан 14).

Административно наређење бр. 2003/13, које је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 11. јуна 2003. године, за примену Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању посебне коморе Врховног суда Косова за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију, садржи правила поступка пред Посебном комором Врховног суда Косова за питања која се односе на Косовску повереничку агенцију (члан 1). Административно наређење регулише питања која се односе на – Посебну комору (Наслов I, чл. 3. до 18), поступак (Наслов II, чл. 19. до 50), привремене правне лекове и трошкове (Наслов III, чл. 51. до 54), жалбу (Наслов IV, чл. 55. до 63), притужбе поднете на основу Уредбе УНМИК-а бр. 2003/13 (Наслов V, члан 64) и завршне одредбе (Наслов VI, чл. 65. и 66).

Административно наређење бр. 2005/6, које је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 19. маја 2005. године, за спровођење

измењене и допуњене Уредбе УНМИК-а бр. 2002/12 о оснивању Косовске повереничке агенције, утврђује поступке који морају да буду коришћени и мере које морају да буду предузете од стране Агенције, одређених владиних институција и административних органа на Косову у вези са процесом трансформације предузећа у корпорације (члан 1). Наведени акт садржи дефиниције појмова као што су – потврда о трансформацији, нова корпорација, план трансформације и др. (члан 2), одредбе којима су прописани поступци трансформације и извршење трансформације (чл. 3. и 4), саопштење за јавност (члан 5) и важећи закон (члан 6).

Административним наређењем бр. 2005/7, које је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 2. јуна 2005. године, за спровођење Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о оснивању специјалног већа Врховног суда Косова за питања у вези с Косовском повереничком агенцијом, прописује се обустављање свих извршних мера против свих средстава и предузећа која су тренутно у административној надлежности и под управом Косовске повереничке агенције и за која је утврђено да су део „Трепче под управом УНМИК-а“ (члан 1). Наведеним наређењем су дефинисани појмови као што су – извршна мера и обустављање извршних мера (члан 2), уређено је обустављање извршних мера и утицај обуставе на период ограничења (чл. 3. и 4) и примена и ступање на снагу овог наређења (чл. 5. и 6).

Административним наређењем бр. 2006/17, које је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 6. децембра 2006. године, којим се мења и допуњује Административно наређење УНМИК-а 2003/13 за спровођење Уредбе УНМИК-а бр. 2002/13 о успостављању специјалног већа Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском повереничком агенцијом, прописано је да Пословник који се налази у овом административном наређењу регулише поступке пред Специјалним већем Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском повереничком агенцијом (члан 1). Административно наређење регулише питања која се односе на – Специјално веће (Наслов I, чл. 3. до 18), поступак (Наслов II, чл. 19. до 50), привремене правне лекове и трошкове (Наслов III, чл. 51. до 54), жалбу (Наслов IV, чл. 55. до 63), приговоре поднете на основу Уредбе УНМИК-а бр. 2003/13 (Наслов V, члан 64), поступке на основу Уредбе УНМИК-а бр. 2005/48 (Наслов VI, чл. 65. и 66), те завршне одредбе (Наслов VII, чл. 67. и 68).

Административним наређењем бр. 2008/6, које је донео Специјални представник Генералног секретара УН, 11. јуна 2008. године, које мења и допуњује Административно наређење УНМИК 2006/17 за спровођење Уредбе УНМИК бр. 2002/13 о оснивању специјалне коморе Врховног суда Косова за питања у вези са Косовском повереничком агенцијом, прописано је да Пословник садржан у овом административном наређењу или донет сагласно њему регулише поступке пред Специјалном комором Врховног суда Косова за питања у вези с Косовском повереничком агенцијом (члан 1). Административно наређење регулише питања која се односе на – Специјалну комору (Наслов I, чл. 3. до 12), поступак (Наслов II, чл. 13. до 53), привремене правне лекове и трошкове (Наслов III, чл. 54. до 57), жалбу

(Наслов IV, чл. 58. до 66), посебан поступак (Наслов V, чл. 67. до 69) и завршне одредбе (Наслов VI, чл. 70. и 71).

Наведени прописи донети су позивом на Резолуцију Савета безбедности Уједињених нација број 1244 (1999) од 10. јуна 1999. године, Уредбу о овлашћењима привремене управе на Косову бр. 1999/1, коју је донео УНМИК 25. јула 1999. године и Уредбу о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову бр. 2001/9, коју је донео Специјални представник Генералног секретара УН 15. маја 2001. године.

Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) „о ситуацији у вези са Косовом“ од 10. јуна 1999. године, предвиђено је да Савет безбедности, поздрављајући општа начела политичког решавања косовске кризе усвојена 6. маја 1999. године (С/1999/516, Додатак 1 овој Резолуцији), поздрављајући и прихватање ових начела датих у тач. 1. до 9. документа представљеног у Београду 2. јуна 1999. године (С/1999/649, Додатак 2 овој Резолуцији) од стране Савезне Републике Југославије и сагласност Савезне Републике Југославије на овај документ, поред осталог: одлучује да на Косову, под окриљем Уједињених нација, буде извршено размештање међународних цивилних и безбедносних снага, са одговарајућом опремом и потребним особљем, и поздравља сагласност Савезне Републике Југославије са таквим присуством (тачка 5); тражи од Генералног секретара да, уз консултације са Саветом безбедности, наменује Специјалног представника ради контролисања спровођења међународног цивилног присуства и даље захтева од Генералног секретара да наложи свом Специјалном представнику да блиско координира са међународним снагама безбедности да би се осигурало да оба присуства делују у истом циљу и на начин међусобног помагања (тачка 6); овлашћује Генералног секретара да, уз помоћ релевантних међународних организација, успостави међународно цивилно присуство на Косову да би била обезбеђена привремена администрација за Косово под којом људи Косова могу да уживају значајну аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије и која ће да обезбеди прелазну администрацију док успоставља и надгледа развој привремених институција самоуправе да би се обезбедили услови за миран и нормалан живот за све становнике Косова (тачка 10). Одредбама тачке 11. Резолуције одређено је да Савет безбедности одлучује да ће главне одговорности међународног цивилног присуства укључивати: промовисање успостављања значајне аутономије и самоуправе на Косову, до коначног решења, уз потпуно узимање у обзир Додатка 2 и договора из Рамбујеа (С/1999/648) (а)); извршавање основних функција цивилне администрације где год и колико год дуго то буде потребно (б)); организовање и надгледање развоја привремених институција демократске и аутономне самоуправе до политичког решења, укључујући одржавање избора (ц)); у завршној фази, надгледање преноса овлашћења са косовских привремених институција на институције успостављене на основу политичког решења (ф)); пружање подршке обнови кључне инфраструктуре и другој обнови привреде (г)). Додатком 2. Резолуције, као једно од општих начела, ради помагања према решењу косовске кризе, одређено је да ће о успостављању привремене

администрације за Косово као дела међународног цивилног присуства под којим људи Косова могу да уживају значајну аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије, одлучити Савет безбедности Уједињених нација. Привремена администрација ће да омогући прелазну администрацију док успоставља и надгледа развој привремених демократских институција самоуправе које треба да осигурају услове за миран и нормалан живот свим становницима Косова (тачка 5).

Уредбом о овлашћењима привремене управе на Косову бр. 1999/1 од 25. јула 1999. године прописано је: да је сва законодавна и извршна власт која се односи на Косово, укључујући и управљање правосуђем, поверена УНМИК-у, а спроводи је Специјални представник Генералног секретара (члан 1. став 1.1); да ће приликом обављања дужности које су поверене привременој управи Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) УНМИК, по потреби, доносити законодавне прописе у виду уредби и да ће такве уредбе остати на снази све док их УНМИК не опозове или замени таквим одлукама које накнадно донесу установе које се буду основале политичким споразумом, а у складу са Резолуцијом 1244 (1999) Савета безбедности Уједињених нација (члан 4); да УНМИК Уредбе одобрава и потписује Специјални представник Генералног секретара и да оне ступају на снагу на дан који је одређен у тексту Уредбе (члан 5. став 5.1), да ће се УНМИК Уредбе објављивати на албанском, српском и енглеском језику и да ће бити објављиване тако да ће се обезбедити широка заступљеност путем јавних гласила и публикација, да ће Уредбе које доноси УНМИК носити знак УНМИК/УРЕД, са годином издања и бројем издања за дату годину, а регистар уредби ће укључити датум објављивања, предмет, амандмане или измене у вези с тим или њихово укидање или обуставу насталу тиме (члан 5).

Интегралним текстом Уставног оквира за привремену самоуправу, који је Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација, на основу овлашћења која му даје Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) од 10. јуна 1999. године, прогласио Уредбом бр. 2001/9 о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову од 15. маја 2001. године, прописано је: да је Косово ентитет под привременом међународном управом који, са својим становништвом, има јединствене историјске, правне, културне и језичке атрибуте (члан 1.1); да ће се Косовом управљати демократски, кроз законодавне, извршне и правосудне органе и институције у складу са овим уставним оквиром и РСБУН 1244 (1999) (члан 1.4); да су Привремене институције самоуправе – Скупштина, Председник Косова, Влада, Судови и остали органи и институције утврђени овим уставним оквиром (члан 1.5). Одредбама поглавља 8 Уредбе о Уставном оквиру, уређена су овлашћења и дужности резервисани за Специјалног представника Генералног секретара УН. Сагласно одредбама члана 8.1. Уредбе, овлашћења и дужности Привремених институција самоуправе не укључују одређена резервисана овлашћења и дужности, који остају искључиво у рукама Специјалног представника Генералног секретара и та резервисана овлашћења укључују, поред осталог:

овлашћење за управљање јавним добрима, државном и друштвеном имовином, у складу са важећим релевантним УНМИК-овим законодавством, у сарадњи са Привременим институцијама самоуправе ((q)); регулисање предузећа у јавном и друштвеном власништву након консултације са Већем за економска и фискална питања и Привременим институцијама самоуправе ((p)). Уредбом је такође предвиђено да у случају неслагања између овог уставног оквира и било којег закона Скупштине, овај уставни оквир има јачу правну снагу (члан 14.1).

Према члану 167. став 1. Устава Републике Србије, Уставни суд одлучује о: сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (тачка 1); сагласности потврђених међународних уговора са Уставом (тачка 2); сагласности других општих аката са законом (тачка 3); сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом (тачка 4); сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом (тачка 5). Одредбама члана 194. Устава уређена је хијерархија домаћих и међународних општих правних аката и утврђено је: да је правни поредак Републике Србије јединствен и да је Устав највиши правни акт Републике Србије (ст. 1. и 2), да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (став 3), да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (став 4) и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (став 5). Одредбама члана 195. Устава уређена је хијерархија домаћих општих правних аката и утврђено је: да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (став 1), да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (став 2) и да сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима (став 3).

Сагласно одредби члана 25. Повеље Уједињених нација („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 5/45 и „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 2/65, 12/66 и 39/72), чланови Уједињених нација сагласни су да прихвате и извршавају одлуке Савета безбедности у сагласности с овом повељом.

Законом о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС“, број 32/13) прописано је да је међународни уговор – уговор који Република Србија закључи у писаном облику са једном или више држава или са једном или више међународних организација, регулисан међународним правом, без обзира да ли је садржан у једном или више међусобно

повезаних инструмената и независно од његовог назива (члан 2. став 1). Одредбама Главе III. Закона уређен је поступак потврђивања међународних уговора и прописано је, између осталог, да поступак за потврђивање међународног уговора покреће министарство надлежно за спољне послове упућивањем Влади нацрта закона о потврђивању међународног уговора и да Влада утврђује предлог закона о потврђивању међународног уговора и доставља га Народној скупштини (члан 13). Одредбама члана 14. Закона прописано је да Народна скупштина потврђује међународне уговоре војне, политичке и економске природе, уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију, уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих закона и уговоре којима се одступа од постојећих законских решења (став 1), да међународни уговори који не спадају у уговоре из става 1. овог члана не подлежу поступку потврђивања и да о овим уговорима Влада доставља информацију надлежном одбору Народне скупштине (став 2). Према одредбама члана 16. Закона, закон о потврђивању међународног уговора, са текстом тог уговора и прилозима који чине саставни део међународног уговора, објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори“, у року од 30 дана од дана његовог проглашења (став 1), а министарство надлежно за спољне послове у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори“ објављује обавештење о датуму ступања на снагу међународног уговора (став 2).

Уставни суд указује да Народна скупштина Републике Србије у преамбули Одлуке о обавезама државних органа Републике Србије у остваривању надлежности Републике Србије као следбеника државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени гласник РС“, број 48/06), поред осталог, констатује да је Република Србија, у складу са Полазним основама за преуређење односа Србије и Црне Горе („Београдски споразум“) и чланом 60. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, постала следбеник државне заједнице Србија и Црна Гора и у целости наследила њен међународно-правни субјективитет и међународне документе, посебно Резолуцију 1244 Савета безбедности Уједињених нација.

У вези са наведеним, Уставни суд такође указује и на одлуку Европског суда за људска права у предмету Азема против Србије представка број 11209/09 од 5. новембра 2013. године у којој је Европски суд подсетио „да је у својој судској пракси истицао да је правна надлежност државе на основу члана 1. примарно територијална и да се претпоставља да је држава врши на својој територији (видети одлуку Великог већа *Bankovic and Others v. Belgium and 16 other Contracting States*, 52207/99, став 59; пресуду Великог већа *Ilascu and Others v. Moldova and Russia*, 48787/99, став 312. и пресуду Великог већа *Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia*, 43370/04, 8252/05 и 18454/06, став 104); да ова претпоставка у изузетним околностима може да буде ограничена, посебно када је држава спречена да врши своју надлежност на својој територији (видети одлуку Комисије *An and Others v. Cyprus*, 18270/91, од 8. октобра 1991. године); да је Европски суд констатовао да је после повлачења група СРЈ са Косова, 8. јуна 1999. године, Резолуцијом 1244 на

Косову уведено међународно цивилно и војно присуство и да су установљени и размештени УНМИК и КФОР. УНМИК је преузео сва извршна, законодавна и судска овлашћења и редовно је извештавао Генералног секретара УН, који је подносио периодичне извештаје Савету безбедности УН; да је Европски суд поновио свој налаз да не може да испитује радње или пропуштања Србије пре 3. марта 2004. године и да почев од тог датума, нема доказа да је Србија вршила било какву контролу у односу на УНМИК, правосуђе Косова или друге институције које су установљене УНМИК прописима, нити може да се каже да су српске власти подржавале војно, привредно, финансијски или политички институције Косова; Европски суд је констатовао да је Косово 17. фебруара 2008. године прогласило независност, да је дана 15. јуна 2008. године усвојен Устав Косова. Дана 10. септембра 2012. године, независно од вршења одређених „преосталих одговорности“ УНМИК-а, проглашен је крај „надгледане независности“. У овим околностима, Европски суд је уверен да су постојала објективна ограничења која су спречавала Србију да обезбеђује права и слободе на Косову.“ Европски суд је такође наводећи релевантну домаћу праксу у вези са конкретним случајем, указао да је „1. априла 2010. године Уставни суд одбио два захтева за накнаду штете претрпљене на Косову 1999. године (предмет број 531/2008) и утврдио је да Србија није вршила надлежност на Косову у релевантном времену тако да не може да буде одговорна.“ С тим у вези, Уставни суд констатује да је ограничење суверенитета Републике Србије на територији Косова и Метохије, до кога је неспорно дошло доношењем Резолуције Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) од 10. јуна 1999. године, истовремено резултирало и спречавањем Уставног суда да на наведеној територији врши своје надлежности утврђене одредбама члана 167. Устава.

Када је у питању надлежност Уставног суда да одлучује у конкретной правној ствари, из цитираних уставних одредаба произлази да Уставни суд не одлучује о уставности и законитости оних општих правних аката који нису донети од стране надлежних органа Републике Србије, на основу Устава, односно у складу са Уставом, и који не представљају део уставно-правног поретка Републике Србије, као и оних међународних уговора који нису потврђени од стране Народне скупштине и тиме нису постали део правног поретка Републике Србије.

С тим у вези, Уставни суд указује да оспорени акти нису донети на основу Устава, већ су донети, како се у њима наводи, „сходно овлашћењима која су Специјалном представнику Генералног секретара Уједињених нација дата Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999)“. Оспорене акте је донео Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација, чија су овлашћења и дужности утврђени Уставним оквиром за привремену самоуправу и објављени су у „Службеном листу УНМИК-а“ и примењују се искључиво на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Из наведеног такође произлази да оспорени акти, с обзиром на предмет регулација и субјекте који су их донели, не представљају ни међународне уговоре који су део правног поретка Републике Србије.

Имајући у виду да наведени акти нису део уставно-правног система Републике Србије, те да се њихова оцена не може вршити у односу на Устав Републике Србије, Уставни суд је оценио да су се стекли услови за одбацивање предлога због ненадлежности Суда за одлучивање у овој правној ствари, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС).

Уставни суд указује да се његова надлежност за одлучивање у овој правној ствари не може заснивати на одредби члана 167. став 1. тачка 5. Устава, како то сматра предлагач, с обзиром на то да Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација свакако не представља организацију којој су поверена јавна овлашћења у смислу одредаба члана 137. Устава. С тим у вези, Уставни суд такође указује да када је у досадашњој уставно-судској пракси утврђивао да није, у смислу одредаба члана 167. став 1. Устава, надлежан за одлучивање у конкретној правној ствари, истовремено није одређивао и који би орган био надлежан за одлучивање, нити је поднеске којима се покреће поступак у наведеним случајевима уступао надлежном органу, у смислу одредбе члана 36. став 2. Закона о Уставном суду.

Иако оцену о томе да ли је поступање Специјалног представника Генералног секретара Уједињених нација сагласно или несагласно датим овлашћењима и дужностима могу дати само Генерални секретар и/или други надлежни орган или тело Уједињених нација, Уставни суд сматра да је неопходно да посебно истакне да Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) неспорно представља ограничење суверенитета Републике Србије над делом њене територије, а то следи из обавезе Генералног секретара из наведене резолуције да наменује специјалног представника „ради контролисања спровођења међународног цивилног присуства (Уједињених нација) на територији Косова и Метохије“. Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да смисао и циљ овлашћења која су Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) дата Специјалном представнику Генералног секретара Уједињених нација није био да Специјални представник кроз овлашћење управљања јавним добрима, тј. државном и друштвеном имовином Републике Србије на територији Косова и Метохије, уреди и располагање овом имовином и промену својинског облика привредних субјеката на овој територији, односно да регулише и питања чијим уређењем би изашао из оквира својих, Резолуцијом утврђених овлашћења.

У вези са предлогом Канцеларије за Косово и Метохију да Уставни суд застане са поступком оцене уставности оспорених општих аката донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, Уставни суд указује да како је одбацио предлог за оцену уставности наведених аката због ненадлежности да по њему поступа, то је одлучивање о захтеву предлагача да застане са поступком у овој правној ствари, оценио као беспредметно.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5), члана 47. став 1. тачка 1) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

** Поводом Закључка УО-756/2012 од 19. децембра 2013. године судија Уставног суда др Оливера Вучић издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овим закључком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 21/14, а које се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

На основу члана 60. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/2013) прилажем следеће

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у односу на Закључак Уставног суда УО-756/2012 од 19. децембра 2013. године

Уставни суд је на седници од 19. децембра 2013. године донео Закључак УО-756/2012 (у даљем тексту: Закључак), којим се одбацује предлог за оцену уставности горе наведених општих аката донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија „због ненадлежности да по њему поступа“.

Како сам била једини судија који је гласао против овакве одлуке Уставног суда, сматрам својом професионалном обавезом да путем издвојеног мишљења јавности представим свој став који се разликује од става свих осталих судија овога Суда и изнесем аргументе којима сам се руководила приликом одлучивања у овако значајној ствари.

Ово посебно из разлога што је Уставни суд, поступајући у овом предмету, по моме разумевању оваквог исхода уставног поступка, изрекао свој суд о два изузетно важна питања од којих једно опредељује однос Уставног суда према уставном одређењу сопствене надлежности и, више од тога, сопствене уставне природе и смисла свога успостављања, а друго, однос Уставног суда Републике Србије према још увек коначно нерешеном питању статуса и судбине Аутономне покрајине Косово и Метохија.

Шта је све претходило оваквој одлуци Уставног суда? Најпре се Уставном суду обратила Канцеларија за Косово и Метохију, предлогом „за покретање поступка за оцењивање уставности прописа о приватизацији донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија од стране мисије Уједињених нација на Косову и Метохији“ (261 Број: 010-00-1/12-01 од 16.08.2012. године, који је у Суду примљена 20. августа 2012. године), наводећи да се „област својинске трансформације и приватизације... у складу са Уставом Републике Србије и Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација бр.1244 не може уредити општим актима УНМИК-а“. Предлагач, чији је поднесак потписао актуелни директор Канцеларије, Александар Вулин, је, између осталог, навео да је „наведеним уредбама и прописима донетим на основу њих, Косовска повереничка агенција (у даљем тексту КПА) добила овлашћења да по свом нахођењу и својим критеријумима одлучује о својинској трансформацији, ликвидацији и продаји имовине привредних субјеката са територије Косово и Метохије“. У предлогу се, надаље, истиче

да је „доношењем наведених уредби и успостављањем КПА УНМИК прекорачио овлашћења предвиђена Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација бр. 1244“, јер је чланом 11. тачка 7 ове Резолуције „прецизирано да у овлашћења цивилне мисије УН на КиМ (УНМИК) спада економска реконструкција, „у склопу које УНМИК, између осталог има право управљања државном и друштвеном имовином на КиМ искључиво у циљу заштите наведене имовине као и заштите интереса власника исте“. Након изношења ових констатација предлагач закључује да право управљања „не подразумева и право располагања односно продају туђе имовине, а поготово не без икаквих обавеза према законитим власницима исте“. У даљем образлагању свог предлога Канцеларија за Косово и Метохију наводи, између осталог, да је наведеном уредбом УНМИК КПА пренео „овлашћења да ликвидира и продаје предузећа односно имовину истих на територији КиМ не обазирјући се на власничка права“. Да је „у случају јавних предузећа, власник имовине, зависно од оснивача, Република Србија или јединица локалне самоуправе, док су у случају других предузећа то акционари, деоничари, ортаци или Република Србија у случају предузећа са већинским учешћем државног капитала“. Тако је, по наводима предлагача, КПА, „користећи наведена овлашћења у 47 таласа приватизације приватизовала 545 новоформираних предузећа, од чега је 521 приватизовано преко обичног spin offa, док је 24 од њих приватизовано преко посебног spin offa“. Тако је, констатује предлагач, „од приватизације друштвених предузећа до сада инкасирано 540 милиона евра“.

Одбор за уставна питања и законодавство обратио се 14. децембра 2012. године Уставном суду обавештавајући Суд да је „у току израда закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија – у складу са чланом 182. став 2 Устава Републике Србије“. Такође, у допису је наведено да је израда предметног закона у надлежности министарства задуженог за правду и државну управу и да је, „према информацијама (које смо спремни и накнадно документовати) надлежно министарство овим поводом формирало радну групу“. Посебно се наглашава да се Уставни суд овим путем обавештава „да се у изради новог законског текста улажу напори да се приликом регулисања ове врло осетљиве материје дају решења која су у потпуности у складу са Уставом и правним поретком Републике Србије, као и решењима у праву ЕУ, односно међународним споразумима које је Србија потписала“. Због свега изнетог, Одбор за уставна питања и законодавство, обраћа се Уставном суду с предлогом да се „застане са свим поступцима који се пред Уставним судом воде а који се тичу оцене уставности и законитости правних аката којима се регулише материја која ће бити нормирана поменутиим законом“. Уз све речено, Одбор, на крају, изражава сигурност да је „Уставни суд свестан државног значаја адекватне регулације предметне материје те да ће изаћи у сусрет надлежним државним органима и захтевима међународних обавеза у овој материји“.

Уставни суд 18. јануара 2013. године упућује Влади Републике Србије – Канцеларији за Косово и Метохију, допис којим наводећи да је предлогом

од 20. августа 2012. године Канцеларија покренула поступак за оцену уставности горе наведених аката донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, и да је Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине својим дописом предложио да Уставни суд застане са свим поступцима који се пред Судом воде до доношења поменутог закона, констатује следеће: „Полазећи од наведеног, а имајући у виду обавезе које је Република Србија преузела одредбама Војно-техничког споразума између Међународних снага безбедности (КФОР) и Влада Савезне Републике Југославије и Републике Србије, који је потписан и ступио на снагу 9. јуна 1999. године, као и да је Народна скупштина на седници од 13. јануара 2013. године усвојила Резолуцију о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, потребно је да обавестите Уставни суд да ли остајете при предлогу за оцену уставности напред наведених општинских аката донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија“.

По пријему овог дописа Уставног суда, Канцеларија за Косово и Метохију 22. фебруара 2013. године, упућује Уставном суду изјашњење у коме се наводи: „Имајући у виду да су у току активности на изради закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија у складу са чланом 182. став 2. Устава Републике Србије од стране радне групе формиране у оквиру Министарства правде и државне управе као и узимајући у обзир мишљење Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине изражено у допису Уставном суду 05. бр. 02-4212/12 од 14. 12. 2012. године да је потребно застати са свим поступцима који се воде пред Уставним судом, а који се тичу уставности и законитости правних аката којима се регулише материја која ће бити нормирана наведеним законом, Канцеларија за Косово и Метохију предлаже да Уставни суд застане са поступком оцене уставности општинских аката о приватизацији донетих на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија од стране мисије Уједињених нација на територији АП КиМ“.

Следећи корак предузима Уставни суд и 19. децембра 2013. године доноси Закључак којим одбацује предлог за оцену уставности наведених аката и то због ненадлежности да по њему поступа.

Из ове комуникације остварене преписком између предлагача – Канцеларије за Косово и Метохију, Уставног суда и Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине може се закључити: прво, да је предлагач сматрао Уставни суд надлежним за решавање овог спорног правног питања и очекивао да Уставни суд поступа и донесе одлуку; друго, да је Одбор Народне скупштине, такође не спорећи надлежност Уставног суда да поступа у овој ствари, предлагао Суду да застане са поступањем, образлажући свој предлог скорим доношењем закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија у складу са важећим Уставом Републике Србије (члан 182. ст. 2) и, треће, да је Уставни суд прво затражио од предлагача – Канцеларије за Косово и Метохију да обавести Суд да ли остаје при поднетом предлогу из разлога постојања преузетих обавеза Републике

Србије произашлих из Војно-техничког споразума из 1999. године и након њега донете Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација, као и Резолуције коју је донела Народна скупштина 13. јануара 2013. о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, и потом, након што предлагач није повукао свој предлог и тако одустао од њега и својих очекивања у односу на Уставни суд и његову одлуку, окончао своје поступање помињаним Закључком, огласивши се ненадлежним.

Неспорно је да сваки подносилац предлога, па и иницијативе, може погрешно ценити могућност успостављања надлежности Уставног суда за решавање спорне ствари због које се Суду и обраћа. Неспорно је и да је само Суд у прилици да оцени да ли је надлежан, сагласно одредбама важећег Устава, за решавање предметне спорне ствари. Зато вера Канцеларије за Косово и Метохију и Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине у погледу надлежности Уставног суда у вези са оспореним општим актима није одлучна чињеница од које је зависило коначно решење овог уставног спора. Суштина лежи у разумевању сопствене надлежности од стране самог Уставног суда. Ово издвојено мишљење јесте противљење горе исказаном начину разумевања надлежности Уставног суда и покушај аргументованог образлагања сасвим другачијег приступа који је морао имати Уставни суд.

Поћи ћу од основних ствари.

Надлежност Уставног суда је уставна материја, *materia constitutionis*, утврђена је, дакле, Уставом и не може бити предмет законског уређења, јер је Уставни суд орган који контролише уставност закона. По своме положају Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе (члан 166 Устава РС), чија је надлежност утврђена таксативно (члан 167. Устава РС). У Републици Србији постоји један Уставни суд чија се надлежност простире на целој територији Републике Србије и који је Уставом успостављени заштитник људских и мањинских права и слобода свих грађана Републике Србије. У Преамбули Устава Републике Србије уставописац је написао, а грађани на уставотворном референдуму својом слободно израженом вољом потврдили, да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима. У делу Устава посвећеном промени устава утврђено је да је Народна скупштина дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања, ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену Устава (члан 203. став 7. Устава). Из наведеног следи да је Уставни суд важећим Уставом обавезан на вршење своје надлежности на целој територији Републике Србије која је дефинисана

самим Уставом и која се не може мењати без референдумског изјашњавања грађана Републике Србије и да је Уставни суд дужан да штити права и слободе свих грађана Републике Србије, као и да је, једнако као и сви други државни органи, обавезан да заступа и штити државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима.

Познато је да се најважније претпоставке установљавања уставносудске функције односе на постојање самог устава – чврстог, писаног највишег закона, којим је успостављена владавина права и поштовање људских права и слобода, као најзначајнијег правно-политичког акта сваке државе и на обликовање независног уставног правосуђа, односно на сам уставни суд – као неопходних формално-правних претпоставки за само установљавање процедуре уставне контроле норми. Материјални значај за њено функционисање, између осталих, имају поштовање политичког квалитета уставне јудикатуре, вођење рачуна о њеним уставноправним границама и дужност уставног суда да сваком својом одлуком очува лојалност према уставу и његовом интегритету. У националном реферату изложеном на Међународној конференцији уставних судова одржаној поводом 50 година Уставног суда Републике Србије, судија проф. др Драган Стојановић и писац овог издвојеног мишљења посебно су се бавили управо питањем верности уставу, сматрајући да би верност уставу „за сваки уставни суд требало да буде „саморазумљивост,“ да се она увек „мора изнова наглашавати, посебно због забрињавајуће склоности политичара да, позивајући се на наводно суштински измењену уставну реалност, устав, односно поједине његове делове или норме, проглашавају анахроним документом који је „време прегазило“ или „легалистичком фикцијом“ коју, као незгодну сметњу, једноставно треба игнорисати“. Зато ово двоје судија закључује да је „одбацујући ове политичке, инструменталне квалификације устава, уставни суд дужан да буде *in totum* лојалан уставу, само и једино уставу“, сматрајући да је лојалност уставу „заједничка премиса за све уставне судове“. Ово двоје судија је изнело да изван уставом утврђених или њему иманентних, за уставни суд не сме да 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 или смела да примора уставни суд да одустане од ове премисе. Јер, све док уставна норма поседује квалитет највишег важећег права, док је, дакле, највише рангирано право, њено поштовање, примена и заштита мора бити главни и једини задатак уставног суда. Свесни чињенице да би сваки уставни суд, па и Уставни суд Републике Србије, морао бити независан и високо стручан орган у коме би морали седети само и једино угледници своје професије које одликује чврстина уверења и непоколебљивост у залагањима за непристрасно пресуђивање у озбиљним уставним конфликтима, ипак не негирамо ни оправдано истицање Лајбхолца да је сваки уставни суд, па и Уставни суд Републике Србије, орган који заузима место на пресеку права и политике. И без обзира на ширину уставом утврђене надлежности уставног суда, она мора увек, без изузетка,

бити усмерена ка остваривању једног јединог циља – очувања приоритета устава, као највише рангираног права у свакој држави. То значи, како истиче Р. Марковић, да између функција уставног суда и функција устава свуда и увек постоји однос паралелизма.

На основу важећим Уставом Републике Србије утврђене природе Уставног суда, његовог положаја и успостављене надлежности, на једној страни, и важеће премисе о лојалности уставу и његовом интегритету, на другој, као једини могући и ваљан закључак, по моме суду, намеће се обавеза поступања Уставног суда по предлогу који је учинила Канцеларија за Косово и Метохију. Обавеза поштовања Устава Републике Србије који је на снази, који обавезује, и који представља мерило Уставног суда.

Већ смо рекли, да се Уставни суд, односно четрнаест његових судија, определило за другу могућност, сматрајући, из разлога наведених у образложењу које прати одлуку, да Уставни суд није надлежан да поступа у овој ствари. Очигледно да основ за овакву одлуку треба видети у наводима које Уставни суд истиче обраћајући се предлагачу са питањем да ли остаје при поднетом предлогу. Први такав навод односи се на Војно-технички споразум између Међународних снага безбедности (КФОР) и Влада Савезне Републике Југославије и Републике Србије, од 9. јуна 1999. По моме суду, а чини ми се да он представља ништа друго до једну објективну чињеницу која се не може оспоравати, овај Споразум се никако не може довести у везу са питањима која су уређена оспореним актима. Овај Споразум је, како му сам назив каже, војно-технички споразум, којим је уређено питање повлачења војске и полиције са Косова и Метохије и распоређивања међународних снага КФОР-а у Покрајини „у циљу успостављања и одржавања безбедног окружења за све грађане Косова“ и статусно је неутралан, те се из чињенице његовог постојања и његове садржине никако нису могли извести закључци од значаја за надлежност Уставног суда у овој ствари. Зато је, по моме суду, Уставни суд погрешно када је „Кумановски споразум“ сматрао актом релевантним за одустајање Канцеларије за Косово и Метохију од предлога који је упутила Суду. У погледу навођења Резолуције 1244, као акта који је, по мишљењу Суда, следећи разлог за одустајање од учињеног предлога, довољно је подсетити да је реч о акту који је предвидео решавање косовског проблема кроз значајну аутономију и самоуправу за Косово, чиме је утврђена могућност очувања суверенитета над Косовом, у којој се потврђује приврженост свих држава чланица суверенитету и територијалном интегритету Савезне Републике Југославије чији је Република Србија, преко Државне заједнице Србија и Црна Гора, следбеник, и која представља међународну основу за решавање косовског питања. Неспорно је да је Резолуцијом 1244 признат територијални интегритет свих страна обухваћених споразумом, те је, у складу са овом чињеницом, призната власт тадашње Југославије над Косовом. У погледу трећег документа који Уставни суд наводи у својем допису предлагачу у циљу проверавања чињенице да ли овај остаје при предлогу или ће од њега одустати, треба поћи од полазних поставки које претходе самом тексту Резолуције коју је Народна скупштина донела 13. јануара 2013. године.

Тако се, између осталог, истиче да је дугорочни државни и национални циљ очување целовитости државне територије, суверенитета, економски развој, заштита политичких, економских и безбедносних интереса Републике Србије на подручју Косова и Метохије и да свако решење, било општег или неког посебног питања, о привременом, прелазном или коначном статусу Косова и Метохије, о положају Срба у Покрајини или о заштити српског верског и културног наслеђа мора бити у складу са Уставом Републике Србије и Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244. У самом тексту Резолуције се истиче да Република Србија, у складу са међународним правом, Уставом и вољом грађана, не признаје и никада неће признати једнострано проглашену независност Косова и да ће све надлежности које као резултат преговора буду поверене ПИС у Приштини бити потврђене уставним законом и пренете органима Аутономне покрајине Косово и Метохија, у складу са Уставом, законима и другим прописима Републике Србије. Из навода пренетих из текста Резолуције Народне скупштине, Уставни суд је морао закључити да највише представничко тело у Републици Србији – Народна скупштина, дакле, држава Србија, сматра Устав Републике Србије правним актом са којим морају бити у складу сви акти који се доносе или ће тек бити донети а односе се на уређивање питања везаних за Аутономну покрајину Косово и Метохију. Из овог акта, једнако као и из два претходна, Уставни суд је, на начин како ја гледам на ово питање и како ја разумем ове акте и став Србије који је у њима саопштен, морао закључити да су њихови састављачи пошли од територијалног интегритета државе Србије, од њеног уставног интегритета и да су статусно неутрални, успостављајући уз све то и могућност, односно обавезу Србије да та питања регулише посебним уставним законом који ће бити донет на начин како је то предвиђено Уставом Републике Србије и у складу са њим. Другим речима, ако је један споразум војно-технички, онда га не треба разумети а ни тумачити као акт ширег и дубљег значења, јер се поставља питање сврхе која се таквим приступом жели остварити или циља који се тим начином жели постићи. Ако се Резолуцијом Савета безбедности говори о „значајној аутономији и знатној самоуправи за Косово“, онда то треба разумети како је и написано, као високи степен самосталности Покрајине који ће се остварити у оквиру суверене државе Савезне Републике Југославије, а потом Републике Србије, јер се и „значајна аутономија“ и „знатна самоуправа“ остварују, логично, само у оквиру суверене државне јединице. Ако се, на крају, држава Србија у својој Резолуцији од 2013. године чврсто држи важећег Устава, као нормативног оквира својих поступања у вези са Косовом, не видим ниједан разлог који би био ваљан и довољан да Уставни суд одустане од Устава који је на снази и ускрати себи право поступања, огласивши се ненадлежним, у односу на целу територију државе Србије и права свих грађана који на њој живе. И, уместо да поступи на овај начин, који се мени чини једино исправним и једино сагласним Уставу Републике Србије, Уставни суд у образложењу своје одлуке „сматра да је неопходно да посебно истакне да Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) неспорно представља

ограничење суверенитета Републике Србије над делом њене територије“. Тако Уставни суд не истиче, односно не опредељује се, да за основ својих тврдњи истакне чињеницу да је сврха Резолуције 1244 да се стање на Косову и Метохији привремено стабилизује до коначног политичког решења, да је доносилац ове Резолуције – Савет безбедности, политичко тело које је, као и свако друго политичко тело дужно да право поштује. У овом случају међународно право, на чије поштовање се Србија и позива.

На крају образложења ове одлуке, Уставни суд „није одолео“ да, у суштини, не пресуди, да не одлучи мериторно, и тиме себе не доведе у ситуацију да као, по сопственој оцени, ненадлежан орган, изриче суд о спорном питању. Тако Уставни суд „сматра да смисао и циљ овлашћења која су Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) дата Специјалном представнику Генералног секретара Уједињених нација није био да Специјални представник кроз овлашћење управљања јавним добрима, тј. државном и друштвеном имовином Републике Србије на територији Косова и Метохије, уреди и располагање овом имовином и промену својинског облика привредних субјеката на овој територији, односно да регулише и питања чијим уређењем би изашао из оквира својих, Резолуцијом утврђених овлашћења“. Дакле, по мишљењу Уставног суда, подносилац предлога је био у праву, оспорени акти су несагласни актима на основу којих су донети, само је Уставни суд био погрешна адреса, да се до оваквог налаза дође. Уставни суд, по моме мишљењу, није смео донети овакву одлуку а да при томе не каже ко је надлежан за решавање спорног правног питања садржаног у поднетом предлогу, односно на коме је да донесе одлуку о ваљаности ових аката, с обзиром да Суд сматра да је њихов доносилац, Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација, прекорачио овлашћења добијена Резолуцијом 1244. Зато је овде сасвим на месту постављање питања: ако Овлашћени представник није имао овлашћења за поступања која је предузео, таква овлашћења нису ни могла бити вршена у време важења привременог режима, јер су последице њиховог предузимања трајне, чак коначне, ко је надлежан да те предузете радње изврши? По мени, Уставни суд је морао одговорити – нико други до онај ко је изворно та овлашћења поседовао, дакле, једино држава Србија.

Можда је Уставни суд Републике Србије могао посегнути за праксом неких старијих судова у сличним ситуацијама, када је требало одлучити о домаћају сопствене надлежности. Подсетићемо да је у случају *Solange I* из 1974. године Савезни Уставни суд Немачке (СУС) пресудио да би у замишљеном случају сукоба комунитарног права и основних права загарантованих немачким Уставом, немачко уставно право превагнуло над било којом нормом комунитарног права која би била с њим у сукобу. СУС је на тај начин прећутно одбацио доктрину примарног дејства комунитарног права, коју је по први пут изнео Европски суд правде (ЕСП) у одлуци из 1964. године *Costa v ENEL*, а затим је проширио 1970. у случају *Internationale Handelsgesellschaft* чак и на основне уставне норме држава чланица. Ипак, на основу чињеница случаја, СУС је утврдио да дата правила комунитарног права нису представљала повреду основних права по немачком Уставу, што

није изменило или умањило значај заузетог става. У светлости развоја доктрине заштите основних права ЕСП-а СУС је касније изменио свој став. У случају Solange II СУС је 1983. пресудио да, имајући у виду овај развој и све док Заједница генерално обезбеђује ефективну заштиту основних права од суверене власти својих институција, а да је та заштита суштински слична заштити основних права која се безусловно захтева по немачком Уставу (Grundgesetz – GG), СУС не би имао надлежност да одлучује о примени секундарног законодавства Заједнице. Међутим, нити је СУС рекао да више нема такву надлежност, нити је искључио могућност да може да је врши уколико се стекну услови за њу. Solange II стога није утицала на суштину одлуке у Solange I, наиме, да је овлашћење националне владе да преноси суверена права само онолико колико је оно у складу са заштитом основних уставних права и очувањем основне структуре Устава (Основног закона). И у овом случају СУС поново није нашао да је заиста дошло до повреде жалиочевих процесних или материјалних права по Основном закону.

Дакле, Савезни уставни суд Немачке је у случају Solange I претпоставио немачки уставни поредак и заштиту основних уставом загарантованих права поштовању обавеза преузетих пребацивањем дела државне суверености на органе Европске заједнице. Уставни суд је сматрао да норма законодавства Европске заједнице као правног поретка хијерархијски надређеног немачком правном поретку нема аутоматски вишу правну снагу од норме немачког правног поретка, већ да то својство мора да испуни додатни услов усклађености са основним Уставом загарантованим правима и основном структуром Устава. Индикативно је да Уставни суд Немачке љубоморно чува првенство свог уставног поретка и сматра се позваним да штити основна права немачких грађана чак и од једног органа који се такође може сматрати заштитником права свих немачких грађана као грађана Европске уније, Европског суда правде, на чију је надлежност Немачка, као држава чланица ЕУ, добровољно пристала. Једини уступак који је немачки Уставни суд спреман да дозволи видљив је из поменутог случаја Solange II, где он каже да би само ефективна заштита основних права грађана од стране комунитарних институција, суштински слична оној коју захтева немачки Устав, могла да спречи Суд у вршењу своје обавезе заштите основних права сопствених грађана и структуре уставног поретка. Јасно је, међутим, да ту никаквог уступака истински и нема, јер би таква заштита у потпуности заменила заштиту коју би пружио сам Уставни суд, па би његова делатност била само дуплирање поступка. Чињеница да Суд у оба случаја није утврдио на основу чињеница да је заиста и дошло до повреде основних Уставом загарантованих права грађана и структуре уставног поретка само појачава утисак важности који Уставни суд придаје свом израженом ставу, јер иако он конкретно није имао потребе да реагује као заштитник садашњице, није желео да пропусти да се неспорно означи као заштитник вредности чији је он легитимни чувар у свакој следећој будућој повреди која би на овај начин била нанета тим вредностима.

За крај морам да поменем да судска исправност подразумева приврженост судије и суда начелима која се налазе у самој суштини постојања

институције суда, а у случају Уставног суда неспорно је да су у питању обавезе заштите уставног поретка и грађанских права свих грађана. Судска исправност стога треба да представља тежњу Уставног суда да у сваком случају који се пред њега изнесе претпоставља поступање насупрот одбијању поступања. Ово поготово важи у случајевима у којима су доведени у питање *суштински* интереси уставног поретка и права грађана, међу које свакако спада интегритет државне територије. Уколико у таквим случајевима постоји дилема о заснивању надлежности, која је неопходни предуслов поступања, Уставни суд ту дилему треба увек да гледа да разреши у смислу прихватања надлежности, јер би у супротном могао да дође у ситуацију да пропусти извршење дужности чувара уставног поретка и права грађана. Судска исправност је једно морално начело, изражајни облик судске савести, оно обавезује Суд да реагује чак и уколико се пред њим укажу препреке заснивања надлежности, наравно под условом да насупрот препрека постоји иоле могући пут заснивања надлежности и следственог поступања. Суд је дужан да превазиђе препреке заснивања надлежности које постоје у оквиру овог конкретног спора јер и његово деловање у конкретном случају не би имало за последицу кршење уставног поретка земље, с обзиром да су препреке које стоје пред Уставним судом процедуралне природе и нису једнозначне, односно подлежу различитим тумачењима, а питање које се пред њим поставило превазилази значај конкретног спора и тиче се непосредно суштинских интереса заштите државног поретка и права грађана.

Писцу овог издвојеног мишљења није први пут да различито мисли о надлежности Уставног суда сагласно Уставу Републике Србије. Када је на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија проглашен тзв. Устав Косова, сматрала сам да Уставни суд треба да, поступајући по сопственој иницијативи, прогласи овај акт правно ништавним, јер по Уставу Републике Србије постоји само једна суверена уставотворна власт и њено вршење је поверено Народној скупштини и грађанима Републике Србије путем уставотворног референдума. Остале судије ни тада, као ни овом приликом, нису делиле моје мишљење и до правног оспоравања овог акта, који никако није могао бити уставан, односно сагласан важећем Уставу Републике Србије, није дошло. Иако је овим актом, по моме суду, неспорно био угрожен уставни поредак Србије, Уставни суд је његово проглашење „оћутао“, сматрајући да у таксативно набројаним надлежностима оваква надлежност није предвиђена, те не може бити ни успостављена.

По моме суду, на начин како ја разумем уставно правосуђе, заштиту уставног поретка, уставног интегритета и уставног идентитета устава који је на снази и обавезује све, па и сам уставни суд, штета по ауторитет уставног суда увек је већа када се суд одлучи да се огласи ненадлежним, него када поступа и донесе одлуку, и то чак и у ситуацији када постоје неке недоумице у погледу успостављања надлежности.

Судија Уставног суда Републике Србије
проф. др Оливера Вучић

2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ

Статут Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09)

Уставни положај и надлежности аутономне покрајине, организација покрајинске власти.

Уз Одлуку донето Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09):

- одредбе члана 1. ст. 1. и 2,
- одредбе члана 3,
- одредбе члана 4,
- одредбе члана 5,
- одредба члана 6,
- одредба члана 7. став 2. у делу који гласи: „традиционално“, док се у преосталом делу одредба члана 7. став 2. има тумачити на начин изложен у делу VII тачка 6. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 8,
- одредба члана 9. став 3,
- назив изнад члана 10, одредба члана 10. став 1. у делу који гласи: „главни“ и одредба члана 10. став 4,
- одредба члана 11. став 3,
- одредба члана 13,
- одредба члана 15,
- одредба члана 16. став 4,
- одредбе члана 17,
- одредбе члана 20,
- одредба члана 21. став 1,
- одредба члана 22,
- одредбе члана 23,
- одредбе члана 25,
- одредбе члана 26,

– одредбе члана 27. алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом“, у делу који гласи: „и Статутом“ и у делу који гласи: „области из своје надлежности, као и“, алинеја 5. у делу који гласи: „као и службену употребу језика и писама у њима“, алинеја 6, алинеја 7. у делу који гласи: „прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине“, алинеја 10, алинеја 11. у делу који гласи: „и средстава за обављање поверених послова“ и ал. 12. и 16,

– одредбе члана 28,

– одредбе члана 29. тачка 1. у делу који гласи: „и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује и обезбеђује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије“, тачка 2. алинеја 1. и алинеја 5. у делу који гласи: „и локалне самоуправе“, тачка 3. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2, 3, 7, 8. и 9, тачка 4. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 4, тачка 5. алинеја 1, тачка 6. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 3. и 4, тачка 7. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2. и 3, тачка 8. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, тачка 9. ал. 1. до 3, алинеја 4. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 5, 6. и 7, алинеја 8. у делу који гласи: „и физичкој култури“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 10. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 11. и 12, алинеја 13. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес“, као и алинеја 14, тачка 10, тачка 11. алинеја 1. у делу који гласи: „и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствену и фармацеутску службу на територији АП Војводине“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „и унапређује стање“ и у делу који гласи: „пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити“, алинеја 3, као и алинеја 4. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини“, тачка 12. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 2. и тачка 14. ал. 2, 4, 5. и 6,

– одредбе члана 30,

– одредба члана 31. у делу који гласи: „и националним саветима националних мањина“,

– одредба члана 32. став 3. у деловима који гласе: „на територији Бачке“, „на територији Баната“ и „на територији Срема“,

– одредба члана 33. у делу који гласи: „и носилац нормативне власти“,

– одредбе члана 34. алинеја 3, алинеја 5. у делу који гласи: „и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине“, ал. 6, 8, 10. и 12, алинеја 17. у делу који гласи: „осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено

Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком“, ал. 19. и 20, као и алинеја 22. у делу који гласи: „Уставом“,

- одредба члана 36. став 5,
- одредбе члана 40,
- одредбе члана 43. ст. 1. до 3,
- одредбе члана 44. став 1. у делу који гласи: „скупштине јединица локалне самоуправе“ и члана 44. став 2,
- одредба члана 47. став 1,
- одредбе члана 48. алинеја 1, алинеја 5. у делу који гласи: „оснива и“ и алинеја 15,
- одредбе члана 49,
- одредбе чл. 51. до 57,
- одредбе члана 60. ст. 6. и 7,
- одредбе члана 61. ст. 1. и 6.
- одредбе члана 63,
- одредба члана 64. став 6. и
- одредба члана 70.

2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности следећих одредаба Статута из тачке 1:

- одредаба члана 11. ст. 1. и 2,
- одредаба члана 16. ст. 1. и 3, као и става 2. истог члана под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 13. подтачка 13.2. образложења ове одлуке,
- одредаба члана 24. ст. 1. и 2. под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 19. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 35. став 2. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 3. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 37. став 5. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 5. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 38, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 6. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 41. став 3. алинеја 6, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 8. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 58, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 11. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 60. став 1, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 12. подтачка 12.1. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 61. став 2, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 13. подтачка 13.2. образложења ове одлуке и
- одредбе члана 65. став 1.

3. Одлаже се објављивање ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

Образложење

I

Уводне напомене

1. О њокрећиању њосћуйка њред Усћавним судом

Предлогом овлашћеног предлагача пред Уставним судом је покренут поступак за оцену уставности одредаба члана 1. ст. 1 и 2, члана 3, члана 4. став 1, чл. 5. и 6, члана 7. став 2, члана 8, члана 9. став 3, члана 10. ст. 1. и 4, члана 11. ст. 1. до 3, чл. 13, 15. и 16, члана 17. ст. 1. и 2, члана 20, члана 21. став 1, чл. 22. и 23, члана 24. ст. 1. и 2, члана 25, члана 26. ст. 1. и 2, чл. 27. до 31, члана 32. став 3, чл. 33. и 34, члана 35. став 2, члана 36. став 5, члана 37. став 5, чл. 38. и 40, члана 41. став 3, члана 43. ст. 1. до 3, члана 44. ст. 1. и 2, члана 47. став 1, чл. 48. и 49, чл. 51. до 58, члана 60. ст. 1, 6. и 7, члана 61. ст. 1, 2. и 6, члана 63. ст. 1. до 3, члана 64. став 6, члана 65. став 1. и члана 70. Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09). Поједине од наведених одредаба спорене су и са становишта њихове сагласности са законом. Полазећи од бројности и садржине одредаба за које сматра да нису у сагласности са Уставом, односно законом, предлагач је предложио да Уставни суд утврди несагласност са Уставом Статута АП Војводине у целини. Поред тога, Уставном суду су поднете и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 26. ст. 1. и 2. Статута Аутономне покрајине Војводина (у даљем тексту: Статут).

Уставни суд је, на основу Закључка ГУа-360/2009 од 18. фебруара 2010. године, доставио Скупштини АП Војводине предлог и иницијативе на одговор, односно мишљење. Скупштина АП Војводине је доставила одговор, односно мишљење Уставном суду 29. априла 2010. године.

Након тога, Уставни суд је на основу Информације Су 1/38 од 15. јула 2013. године, извршио накнадно спајање са овим уставносудским предметом и предмета ГУо-94/2013, којим је иницирано покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 17. Статута, с обзиром на то да су ове одредбе оспорене и поднетим предлогом.

2. О осћореном оишћем акћу

Скупштина Аутономне покрајине Војводине је, на седници одржаној 14. октобра 2008. године, утврдила Предлог Статута Аутономне покрајине Војводине. На седници од 7. новембра 2009. године Скупштина Аутономне покрајине Војводине утврдила је тзв. правно-техничке исправке Предлога Статута. Народна скупштина је, на седници одржаној 30. новембра 2009. године, сагласно одредби члана 185. став 2. Устава Републике Србије, донела Одлуку о давању претходне сагласности на Предлог Статута Аутономне покрајине Војводине. Ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 99 од 1. децембра 2009. године.

Након добијања претходне сагласности Народне скупштине, Скупштина Аутономне покрајине Војводина је, на седници одржаној 14. децембра 2009.

године, донела Одлуку којом се, чланом 1, проглашава Статут Аутономне Покрајине Војводине чији је Предлог Скупштина Аутономне покрајине Војводине утврдила на седници одржаној 14. октобра 2008. године, са правнотехничким исправкама од 7. новембра 2009. године, а чланом 2. одређује да ће се ова одлука објавити у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“ заједно са Статутом Аутономне покрајине Војводине. Одлука о проглашењу Статута Аутономне покрајине Војводине и Статут Аутономне покрајине Војводине су објављени у „Службеном листу АПВ“, број 17 од 14. децембра 2009. године.

У уводу оспореног општег акта није наведен изричит уставни основ за његово доношење (члан 185. став 2. Устава Републике Србије), већ је, у форми преамбуле, наведено да се Статут доноси „на основу Устава Републике Србије и права грађанки и грађана Војводине на остваривање, неговање и заштиту аутономије у оквиру Републике Србије, на очување високог степена демократије и основних људских права, постизање одрживог економског и социјалног напретка и жеље да живе заједно у слободи, правди и миру, истрајавајући на заједничким интересима и поштујући различитост култура националних заједница које живе на простору Војводине“.

II

Релевантне одредбе Устава Републике Србије

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које се оспоравају поједине одредбе Статута и које су од значаја за оцену њихове уставности, утврђено је:

- да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе (члан 1);
- да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника (члан 2. став 1);
- да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2);
- да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4);
- да је територија Републике Србије јединствена и недељива (члан 8. став 1);
- да је главни град Републике Србије Београд (члан 9);
- да је у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо и да се службена употреба других језика и писама уређује законом, на основу Устава (члан 10);
- да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију

и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12);

– да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14);

– да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15);

– да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2);

– да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19);

– да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. став 2);

– да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21. ст. 1, 3. и 4);

– да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1);

– да је изражавање националне припадности слободно и да нико није дужан да се изјашњавања о својој националној припадности (члан 47);

– да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48);

– да је научно и уметничко стваралаштво слободно и да Република Србија подстиче и помаже развој науке, културе и уметности (члан 73. ст. 1. и 3);

– да ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом (члан 75. став 3);

– да се припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом и једнака законска заштита и да се не сматрају дискриминацијом

поседни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају (члан 76. ст. 1. и 3);

– да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (члан 77. став 2);

– да припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, као и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79);

– да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују законом (члан 87. став 4);

– да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1);

– да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да се задужују и да се услови и поступак задуживања уређују законом (члан 93);

– да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, територијалну организацију Републике Србије, систем локалне самоуправе, порески систем, одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, систем у области социјалне заштите, развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора, као и научно-технолошки развој (члан 97. тач. 1, 2, 3, 6, 9, 10. и 12);

– да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122);

– да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом и врши и друге послове одређене Уставом и законом (члан 123);

– да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе (члан 137. став 1);

– да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника (члан 176. став 1);

– да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија и да се питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређују законом (члан 177);

– да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, да аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности и да се права и обавезе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују законом (члан 178. ст. 1, 2. и 4);

– да аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179);

– да је скупштина највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (члан 180. став 1);

– да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом (члан 180. став 4);

– да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије (члан 181);

– да су аутономне покрајине аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију, да Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија, да се нове аутономне покрајине могу оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену

Устава, да предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом, да се територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује законом, као и да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (члан 182);

– да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу, да се аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, да аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом и да аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун (члан 183);

– да аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, да се врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују законом, да се законом одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије (члан 184. ст. 1. до 3);

– да је највиши правни акт аутономне покрајине статут, да статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине, да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта (члан 185);

– да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2);

– да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1. до 3);

– да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2);

– да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, да могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. став 4);

– да Устав ступа на снагу даном проглашења у Народној скупштини (члан 206).

III

Релевантне одредбе закона

Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 – Одлука УС) прописано је: да АП Војводина, у складу са Уставом и Статутом, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива (члан 2); да АП Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности, да АП Војводина може бити члан европских и светских удружења региона, у складу са законом и Статутом (члан 3); да територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа, утврђене законом, да се територија АП Војводине не може мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму, у складу са законом, да је референдум пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине, да одлука на референдуму из става 2. овог члана јесте донета ако је за њу гласала већина утврђена законом, односно Статутом у складу са законом, да је град Нови Сад административни центар и седиште органа АП Војводине, да АП Војводина утврђује симболе АП Војводине и начин њиховог коришћења, у складу са Уставом и Статутом (члан 4); да се при извршавању закона и других прописа Републике Србије међусобни односи органа Републике Србије и органа АП Војводине заснивају на Уставом и законом утврђеним правима и обавезама републичких органа, односно на Уставом, законом и Статутом утврђеним правима и обавезама органа АП Војводине (члан 5. став 2); да се имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређују законом, да су у својини АП Војводине, као облику јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, јавна предузећа и установе чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина (члан 7); да АП Војводина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, да се врсте и висина изворних прихода АП Војводине одређују посебним законом, да средства за вршење поверених послова обезбеђује Република Србија (члан 8). Осталим одредбама Закона одређена су питања од покрајинског значаја (изворне надлежности) и поверени послови које АП Војводина обавља у појединим областима друштвеног живота.

Уставни суд подсећа да је Одлуком ИУз-353/2009 од 10. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 67/12) (у даљем тексту: Одлука ИУз-353/2009) утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09): одредбе члана 2. ст. 2. и 3; одредба члана 3. став 3. у делу који гласи: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“; одредба члана 4. став 1. у делу

који гласи: „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“; одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни,“; одредба члана 5. став 3; одредба члана 9. став 1. у делу који гласи: „и законом“ и у делу који гласи: „односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја“; одредбе члана 9. ст. 3. и 4; одредбе члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „и локалне самоуправе“; одредба члана 13. тачка 1); одредба члана 16. тачка 1); одредба члана 18. тачка 1); одредба члана 19; одредба члана 21; одредба члана 25. тачка 1); одредбе члана 27; одредба члана 53. тачка 1), у делу који гласи: „друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и“, у делу који гласи: „њихово“ и у делу који гласи: „као и друге облике“; одредба члана 58. у делу који гласи: „додатна и допунска права и заштиту, односно“; одредбе члана 64; одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4); одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2); одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5) и одредба члана 76. став 1. Закона. Истом Одлуком Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности одређених одредаба Закона, с тим што је за поједине одредбе нашао да нису несагласне са Уставом уколико се тумаче и примењују на начин ка ко је то одредио Уставни суд у својој Одлуци. У том смислу, предлог за утврђивање неуставности одбијен је у односу на: одредбе члана 3. став 2. Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. подтачка 2.2. Образложења Одлуке; одредбе члана 4. став 4. Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 3. подтачка 3.2. Образложења; одредбе члана 5. став 2. Закона, уз тумачење дато у делу V Образложења и под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. подтачка 4.1. Образложења; одредбе члана 25. тачка 5) Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 11. подтачка 11.2. Образложења и одредбе члана 38. Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. Образложења Одлуке Уставног суда.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да је локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво (члан 2); да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено (члан 23. став 4); да се у јединици локалне самоуправе може установити заштитник грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене акти-ма, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе, да две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког заштитника грађана и да се надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређују статутом и другим општим актом (члан 97).

Законом о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07) прописано је: да се овим законом установљава Заштитник грађана

као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења, да се Заштитник грађана стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права (члан 1. ст. 1. и 2); да је Заштитник грађана овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката, као и да је Заштитник грађана овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе (члан 17. ст. 1. и 2).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12 и 74/12 – исправка) прописано је: да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 1); да Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине и да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2); да ако орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности (члан 8. став 2).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10) прописано је: да је орган државне управе овлашћен да у вршењу надзора над радом – захтева извештаје и податке о раду, утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао ако оцени да се другачије не може извршити закон или други општи акт, предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена, као и да извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке (члан 47); да је надзорни орган државне управе дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности и да ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надлежни државни орган управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана (члан 56. ст. 1. и 2); да ако орган аутономне покрајине не извршава општи акт донесен у њеном делокругу, надлежно министарство му налаже да у року од највише 30 дана предузме мере потребне за извршавање општег акта, да надлежно министарство може одредити да други орган аутономне покрајине извршава општи акт или може најдуже на 120 дана непосредно предузети извршавање општег акта, ако орган аутономне покрајине не предузме мере које су му наложене, да је у сваком случају, надлежно министарство дужно да

постави питање одговорности руководиоца органа аутономне покрајине (члан 72); да при надзору над радом органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према овом закону имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења (члан 73).

Законом о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 – други закон) прописано је: да је национална мањина, у смислу овог закона, свака група држављана Савезне Републике Југославије (Републике Србије) која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Савезне Републике Југославије (Републике Србије), припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Савезне Републике Југославије (Републике Србије) и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чија се припадност одликује бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију, као и да ће се националним мањинама у смислу овог закона сматрати све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана (члан 2. ст. 1. и 2); да припадници националних мањина могу изабрати националне савете ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе (члан 19. став 1).

Чланом 2. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) прописано је да ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете и да национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе, привредна друштва и друге организације из ових области. У Глави III. (чл. 10. до 24) Закона одређене су тзв. надлежности националних савета националних мањина, односно послови из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма чије обављање држава поверава националним саветима или у чијем обављању учествују национални савети националних мањина.

Чланом 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да територију Аутономне покрајине Војводине чине територије следећих општина: Ада, Алибунар, Апатин, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бечеј, Бела Црква, Беочин, Врбас, Вршац, Жабал, Житиште, Инђија, Ириг, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Кула, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Опово, Оџаци, Пећинци, Планиште, Рума, Сечањ,

Сента, Србодран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Темерин, Тител, Чока и Шид и градови: Нови Сад, Зрењанин, Панчево, Сомбор, Сремска Митровица и Суботица.

IV

Садржина оспорених одредаба Статута, разлози оспоравања и одговор доносиоца

1. Члан 1. Статута, који носи назив „Аутономна покрајина Војводина“, а у коме предлагач оспорава одредбе ст. 1. и 2, гласи:

„Члан 1.

Војводина је аутономна покрајина грађанки и грађана (у даљем тексту: грађани) који у њој живе, у саставу Републике Србије.

Војводина је регија у којој се традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности.

АП Војводина је неодвојиви део Републике Србије.“

Разлози оспоравања:

Овлашћени предлагач сматра да је одређење да је Војводина „аутономна покрајина грађанки и грађана ... који у њој живе“, дакле да припада грађанима који у њој живе, несагласно са одредбом члана 182. став 1. Устава која представља уставно одређење аутономне покрајине, тиме и АП Војводине, из чега предлагач закључује да Војводина као аутономна покрајина није настала на основу воље грађанки и грађана Војводине, већ искључиво на основу Устава Републике Србије, „па као таква представља реализацију уставног права грађана на покрајинску аутономију и припада свим грађанима Републике Србије“. У односу на оспорени став 2. члана 1. Статута, предлагач истиче да се статутарно одређење аутономне покрајине као „регије“ несагласно са Уставом утврђеним обликом територијалне децентрализације Републике, као и да је позивање на то да се у Војводини „традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности“ несагласно са одредбом члана 1. Устава пошто Устав „европске принципе и вредности“ познаје као категорију која се негује на нивоу Републике Србије као државе, а не на нивоу „регија“, односно поједининих делова државе.

Одговор Скупштине Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту: Скупштина):

Доносилац оспореног општег акта сматра да разлози предлагача нису аргументовани, јер, по његовом мишљењу, из одредаба члана 182. ст. 1. и 4. Устава, којима је дефинисан појам аутономне покрајине и утврђено под којим условима се могу променити границе аутономних покрајина, произлази да се „речи: ’њених грађана’ у ствари односе на грађане који живе на територији АП Војводине“. Скупштина такође сматра да је потребно имати

у виду и одредбе члана 12. и члана 176. Устава, према којима је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, односно према којима грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу коју остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

2. Оспорени члан 3. Статута, који носи назив „Територија АП Војводине“, гласи:

„Члан 3.

Територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем), утврђене законом.

Територија АП Војводине не може се мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму.

Референдум је пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине.

Одлука на референдуму из става 3. овог члана је донета ако је за њу гласала већина утврђена законом.“

Разлози оспоравања:

Поред указивања на коришћење „правно неодређених појмова Срема, Баната и Бачке“ и на правне последице до којих би „увођење“ ових појмова могло да доведе, предлагач основне разлоге неуставности оспорених одредаба налази у томе да аутономна покрајина нема право на самоодређење своје територије, већ се, сагласно одредби члана 182. став 4. Устава, територија аутономне покрајине одређује законом, као што се, према члану 188. став 2. Устава и територија јединице локалне самоуправе одређује законом. Ово је, према наводима предлагача, разлог неуставности и оспорених одредаба којима се Статутом, као актом ниже правне снаге, уређује и питање промене граница АП Војводине. Посебно се истиче да је у одредби става 2. члана 3. Статута изостало уставно одређење из члана 182. став 4. Устава, према коме се читав поступак референдума спроводи „у складу са законом“, што је имало за последицу да се законско регулисање односи само на једно питање у вези са референдумом (већине потребне за доношење одлуке), док су остала питања, као што је услов за пуноважност референдума одређена Статутом, за шта нема уставног основа.

Предлогом је оспорена и законитост одредбе става 1. члана 3. Статута и то у односу на одредбу члана 27. Закона о територијалној организацији Републике.

Одговор Скупштине:

У одговору Скупштине се истиче да оспорене одредбе члана 3. Статута представљају само разраду уставних норми, пошто се и њима упућује на одговарајуће законе, те да стога нема места тврдњи да су ове одредбе несаслагасне са Уставом. Ово из разлога што је у члану 3. став 1. Статута прописано да

територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем) утврђене законом, из чега следи да израз „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“ није у функцији територијалне опредељености аутономне покрајине. Такође, Скупштина сматра да изостављање речи: „у складу са законом“ на крају става 2. члана 3. Статута никако не значи да су ове одредбе противне члану 182. став 4. Устава, јер је „и без тих речи јасно да се референдум не може спроводити мимо закона, с обзиром на то да је питање референдума уређено законом“, а намеру да се поштују одредбе закона потврђује и став 4. истог члана Статута којим је прописано да ће одлука на референдуму бити донета ако је за њу гласала већина утврђена законом.

Поводом оспоравања законитости члана 3. став 1. Статута у односу на одредбу члана 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије, доносилац Статута указује на то да се у члану 4. став 1. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине налази формулација која је идентична са оспореном одредбом члана 3. став 1. Статута, па се стога не може поставити питање сукоба одредаба Статута и Закона о територијалној организацији, него је то онда питање односа одредаба тог закона и Закона о утврђивању надлежности АП Војводине.

3. Оспорени члан 4. Статута, који носи назив „Носиоци права на покрајинску аутономију“, гласи:

„Члан 4.

Носиоци права на покрајинску аутономију јесу грађани АП Војводине. Право из става 1. овог члана подлеже само надзору уставности и законитости.

Покрајински органи, политичке организације, група или појединац не могу присвојити право грађана на покрајинску аутономију, нити успоставити власт у органима АП Војводине мимо слободно изражене воље грађана АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да само у државама са сложеним државним уређењем постоји уставноправна категорија грађана појединих конститутивних политичко-територијалних заједница, док су, насупрот томе, у уставноправном систему Републике Србије, као унитарне државе, „грађани“, као лица која уживају политичка права и слободе и носиоци су суверености, само грађани Републике Србије. Изнете наводе предлагач образлаже и тиме да АП Војводину нису створили „њени грађани“, већ Устав Републике Србије и да грађани Републике Србије који су са територије АП Војводине не врше сувереност и не уживају политичка права и слободе у АП Војводини, већ у Републици Србији, те би покушај сваког другачијег тумачења водио томе да „грађани АП Војводине“ постају конститутивни на територији АП Војводине, а држава Србија тиме сложена држава. Такође, предлагач сматра да

оспорена одредба није у сагласности са одредбама члана 12. став 1. и члана 176. став 1. Устава којима се право на покрајинску аутономију утврђује као право свих грађана Републике Србије, а не као право које имају само грађани одређених аутономних покрајина. Овакав став предлагач заснива на томе да се, према ставу 3. члана 182. Устава, нове аутономне покрајине могу оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава, из чега је, како се наводи, јасно да су носиоци права на покрајинску аутономију сви грађани Републике Србије пошто о промени Устава одлучују сви грађани.

Одговор Скупштине:

У одговору се цитирају одредбе чл. 12. и 176. Устава и позива се на одредбу члана 182. став 2. Устава којом је утврђено да Република Србија има Аутономну покрајину Војводину, уз образложење да је тиме утврђен њен назив, као и то да представља територијалну заједницу, из чега се закључује да израз „грађани АП Војводине“ не значи увођење нове категорије, већ је то одређење грађана који живе на простору и под именом територијалне заједнице утврђене Уставом.

4. Оспорени члан 5. Статута, који носи назив „Остваривање права на покрајинску аутономију“, гласи:

„Члан 5.

Грађани АП Војводине самостално остварују своја права и извршавају своје дужности утврђене Уставом Републике Србије (у даљем тексту: Устав), законом, Статутом Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту: Статут) и општим актима органа АП Војводине.

Грађани АП Војводине своје право на покрајинску аутономију остварују непосредно, народном иницијативом или референдумом и путем својих слободно изабраних представника.“

Разлози оспоравања:

Предлагач истиче да оспорена одредба става 1. члана 5. Статута није у складу са одредбама члана 3. став 2, чл. 18. и 19, члана 21. став 1, члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава.

У односу на начело из члана 3. став 2. Устава, предлагач наводи да се владавина права, између осталог, остварује уставним јемствима људских и мањинских права и слобода из чега следи да је статутарно уређивање начина остваривања права и извршавања дужности, као и статутарно изједначавање права и дужности утврђених Уставом са правима и дужностима предвиђеним законом, Статутом и општим актима покрајинских органа, а што је предмет оспорене одредбе става 1. члана 5. Статута – противуставно.

Такође, предлагач наводи да начело непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава искључује могућност да Статут „посредује“ између Устава и грађана прописујући начин остваривања зајемчених права

и утврђених дужности. Осим тога, предлагач указује да одредбе члана 18. Устава не дају основа да се права зајемчена Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима изједначе са правима предвиђеним другим општим правним актима, посебно када се има у виду да се начин остваривања зајемчених права, може прописати само законом и то под Уставом утврђеним условима.

Позивајући се на то да је сврха уставних јемстава људских и мањинских права из члана 19. Устава остварење пуне слободе и једнакости сваког појединца у демократском друштву, предлагач закључује да статутарно одређење да грађани АП Војводине самостално остварују сва своја права и извршавају све дужности, од оних утврђених Уставом и законима, до оних прописаних Статутом и општим актима покрајинских органа, није у сагласности са наведеним уставним начелом.

Истичући да уставно јемство људских и мањинских права служи остварењу једнакости и да је стога чланом 21. став 1. Устава утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки, предлагач указује да је Уставом зајемчена једнакост нарушена тиме што оспорена одредба Статута полази од тога да мимо права и дужности утврђених Уставом и законом, постоје права и дужности утврђене Статутом и другим општим актима покрајинских органа. У том смислу, у предлогу се наводи да се према члану 79. став 2. Устава, у складу са Уставом, а на основу закона, покрајинским прописима могу установити само додатна права припадника националних мањина, а не и друга права и дужности које грађани АП Војводине „самостално остварују, односно извршавају“.

Коначно, везано за оспорену одредбу става 1. члана 5. Статута, предлогом се оспорава сагласност ове одредбе и са чланом 183. став 3. Устава, тако што се наводи да је Устав предвидео да се покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, а не и да уређују начин њиховог остваривања.

У односу на одредбу става 2. члана 5. Статута у предлогу се наводи да ова одредба *prima facie* одговара одредби члана 176. Устава према којој грађани право на покрајинску аутономију остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника, али да ова одредба није у складу са Уставом, између осталог, због тога што је начин остваривања права на покрајинску аутономију већ утврђен Уставом и не може се уређивати Статутом, као и због тога што системско тумачење одредбе става 2. члана 5. у вези са ставом 1. истог члана Статута, као и у вези са називом изнад члана 5, упућује на то да према Статуту право на покрајинску аутономију обухвата сва права и све дужности утврђене Уставом, законом, Статутом АП Војводине и општим актима органа АП Војводине. Осим тога, формулација да грађани АП Војводине право на покрајинску аутономију остварују непосредно, народном иницијативом или референдумом и путем својих слободно изабраних представника, а која одговара Уставом утврђеном начину остваривања начела грађанске суверености из члана 2. став 1. Устава, упућује на закључак да „вршење права на покрајинску аутономију заправо замењује сувереност грађана“.

Одговор Скупштине:

Поводом оспорене одредбе става 1. члана 5. Статута, у одговору се наводи да Устав „декларише“ непосредну примену зајемчених људских и мањинских права, као и права гарантованих општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, али да је чланом 79. став 2. Устава утврђена и могућност прописивања додатних права припадника националних мањина прописима аутономне покрајине, на основу закона, што значи да Устав дозвољава „посредовање“ аутономне покрајине „код људских и мањинских права“ у одређеним случајевима. У погледу изнетих разлога оспоравања уставности наведене одредбе Статута у односу на одредбе чл. 19. и 21. Устава, у одговору се истиче да се право грађана на покрајинску аутономију „ни по ставу теорије уставног права нити по слову Устава“, не може тумачити као „чисто“ право које не познаје никакве дужности, нити је право на покрајинску аутономију право које тренутно уживају сви грађани Републике Србије. Такође, Скупштина сматра да нема несаслагласности оспорене одредбе Статута са чланом 79. став 2. Устава, јер „Уставом и законом утврђене надлежности и регулативна овлашћења покрајине у оквиру тих надлежности могу значити прописивање права и дужности грађана аутономне покрајине који су ван домена људских и мањинских права“.

Скупштина сматра да наводи предлагача којима се оспорава уставност одредбе става 2. члана 5. Статута нису поткрепљени правним аргументима, јер спорна одредба „само ближе разрађује облике непосредног остваривања права грађана на покрајинску аутономију“, пошто су референдум и народна иницијатива, према Закону о референдуму и народној иницијативи, два облика непосредног изјашњавања грађана које познаје домаћи правни систем.

5. Оспорени члан 6. Статута, који носи назив „Национална равноправност“, гласи:

„Члан 6.

У АП Војводини, Срби, Мађари, Словаци, Хрвати, Црногорци, Румуни, Роми, Буњевци, Русини и Македонци, као и друге, бројчано мање националне заједнице које у њој живе, равноправни су у остваривању својих права.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је равноправност категорија која се јемчи Уставом, односно категорија коју прокламује и штити држава, а не аутономна покрајина и да национална равноправност у Републици Србији, сагласно одредби члана 14. став 2, односно одредби члана 76. став 1. Устава, постоји на читавој њеној територији, а не само на делу територије, на основу покрајинског Статута.

Поред тога, предлагач истиче да Устав ни у једној својој одредби не спомиње „националне заједнице“, већ, напротив, почива на концепцији да

је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања пуне равноправности и очувања њиховог идентитета. Указује се да је израз „етничке заједнице“ (дакле не и „националне заједнице“) садржан само у преамбули Устава којом се истиче да грађани Србије доносе Устав, између осталог, полазећи од равноправности свих етничких заједница, што, по мишљењу предлагача, значи да преамбула Устава под појмом „етничке заједнице“ подразумева све етносе у Србији, како српски народ, тако и националне мањине. Сагласно наведеном, предлагач сматра да се оспореном одредбом Статута не покреће само термиолошко питање, већ она значи „суштинску промену политичког система и увођење конститутивности националних мањина у АП Војводини“.

Посебан вид неуставности оспорене одредбе, према предлагачу, састоји се у томе што се „подзаконским актом“ одређује које заједнице се сматрају „националним заједницама“, а у Републици Србији, ни Устав, нити било који законски пропис не одређују који се колективитети сматрају националним мањинама, већ се то питање препушта самоодређењу самих припадника појединих националности, који својом бригом да заједнички одржавају своју посебност и, у складу са особеностима наведеним у Закону о заштити права и слобода националних мањина, конституишу свој статус националне мањине у Републици Србији.

Поднетим предлогом оспорена је и законитост одредбе члана 6. Статута, навођењем да се на овај начин српски народ и националне мањине „противзаконито преименују у националне заједнице“, пошто Закон о утврђивању надлежности АП Војводине у низу одредаба, као нпр. у члану 38. и члану 74. тач. 1. и 5, садржи појам националне мањине, па оспорена одредба Статута није у складу ни са наведеним одредбама Закона.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује да нису све националне заједнице које живе на територији Републике Србије традиционално присутне на простору АП Војводине, па се стога сматра оправданим њихово набрајање. У погледу коришћења термина „национална заједница“ указује се на преамбулу самог Устава који, према схватању доносиоца Статута, навођењем речи „етничке заједнице“ доказује да „уставотворац није ригидан у погледу терминологије у овој области“, при чему се додаје да је „идентични приступ показао и законодавац чланом 2. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина“.

У одговору се даље наводи да нигде није утврђена обавеза коришћења термина „национална мањина“. Указује се да је одредбом члана 2. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина прописано да ће се националним мањинама, у смислу овог закона, сматрати све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, из чега се закључује да коришћење спорног термина не чини Статут противзаконитим.

6. Члан 7. Статута, који носи назив „Мултикултурализам и интеркултурализам“, а у коме је оспорен став 2, гласи:

„Члан 7.

Вишејезичност, мултикултурализам и мултиконфесионализам представљају општу вредност од посебног значаја за АП Војводину.

Дужност је свих покрајинских органа и организација да, у оквиру својих права и дужности, подстичу и помажу очување и развијање вишејезичности и културне баштине националних заједница које традиционално живе у АП Војводини, као и да посебним мерама и активностима помажу међусобно уважавање и упознавање различитих језика, култура и вероисповести у АП Војводини.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се најпре указује да покрајински органи и организације немају „своја права и дужности“, како се то наводи у оспореној одредби, већ своје надлежности и делокруг рада. Предлагач даље истиче да је оспорена одредба супротна члану 48. Устава, према коме Република Србија, а не аутономна покрајина, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана, што значи да је подстицање и помагање очувања вишејезичности и културне баштине надлежност Републике Србије, те покрајински органи „такве надлежности не могу имати као изворне, уређене Статутом, већ могу да их врше само на основу Устава и закона“. Поред истицања да се и у оспореној одредби користи појам „националне заједнице“, а не „националне мањине“, предлагач сматра да оспорена одредба није сагласна ни са уставним начелима једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације по било ком основу из члана 21. ст. 1. и 2. Устава, пошто се односи на очување и развијање вишејезичности и културне баштине само оних „националних заједница“ које „традиционално живе у АП Војводини“.

Одговор Скупштине:

Позивајући се на одредбу члана 48. Устава, којом је утврђено да Република Србија, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана, Скупштина истиче да је „природно да ће се те мере установљавати кроз доношење одговарајућих прописа“ и да аутономна покрајина, сагласно Уставу, има одређене надлежности у овим областима, те се оспореном одредбом Статута само прецизира дужност предузимања посебних мера и активности у циљу заштите једне од основних вредности АП Војводине, „декларисане Статутом као њеним конститутивним актом“.

7. Оспорени члан 8. Статута, који носи назив „Равноправна заступљеност жена и мушкараца“, гласи:

„Члан 8.

АП Војводина утврђује политику једнаких могућности и доноси посебне мере за подстицање равноправности полова.

АП Војводина утврдиће услове и начин обезбеђивања равноправне заступљености жена и мушкараца у органима АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да су оспорене одредбе члана 8. Статута несагласне са одредбом члана 15. (у предлогу погрешно означен као члан 14) Устава и одредбом члана 21. став 4. Устава, будући да је Уставом утврђено да држава (Република), а не аутономна покрајина, јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности, као и да посебне мере ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима може увести само Република Србија, јер је „равноправност уставна категорија која постоји у оквиру читаве државе, а не на нивоу ужих политичко-територијалних јединица“. У предлогу се додатно указује и на то да према члану 123. Устава Влада утврђује и води политику, те стога „покрајина не може да утврђује, ни да води било какву политику, па ни политику једнаких могућности“.

Одговор Скупштине:

Неоснованост навода предлагача Скупштина образлаже тиме да се, према члану 183. Устава, аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права у складу са законом, те стога оспорене одредбе Статута имају за циљ спровођење и прецизирање наведене уставне норме пошто „аутономна покрајина ову функцију врши у оквирима из своје надлежности“.

8. Члан 9. Статута, који носи назив „Симболи АП Војводине“, а у коме је оспорен став 3, гласи:

„Члан 9.

АП Војводина има симболе.

Симболи аутономне покрајине су застава и грб.

Скупштина АП Војводине уређује изглед и употребу симбола покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и Статутом.“

Разлози оспоравања:

Предлагач налази да оспорена одредба члана 9. став 3. Статута није у складу са чланом 183. став 4. Устава према коме аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, сматрајући да из наведене уставне норме следи да аутономна покрајина „не може да уреди

изглед симбола, већ да може да утврди своје симболе, из чега проистиче да се утврђивање не врши покрајинском скупштинском одлуком, већ Статутом који се доноси уз претходну сагласност Народне скупштине“. Поред тога, према мишљењу предлагача, појам „начин коришћења“ (симбола) из члана 183. став 4. Устава није исто што и појам „употреба“ (симбола), који користи Статут, пошто је „употреба симбола“ (заставе и грба) појам који се, према члану 7. став 5. Устава, везује за употребу државног грба и државне заставе.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 9. Статута у одговору се наводи да оспорена одредба није у супротности са Уставом, јер је АП Војводина у члану 9. у ставу 2. утврдила симболе аутономне покрајине (заставу и грб) у складу са чланом 183. став 4. Устава. Устав само констатује право аутономне покрајине да утврди симболе и начин њиховог коришћења, па је, сходно томе, Статутом требало прецизирати ово уставно овлашћење, а што је учињено прописивањем да се изглед и употреба утврђених симбола уређују покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и Статутом. Пошто наведено уставно овлашћење произлази из права аутономне покрајине на „самодефинисање“, било која активност законодавца у овој области је „ограничена самим Уставом“. Из тог разлога ако се Статутом не прецизира ово питање, уставна норма „остаје недоречена и неспроводива“. Истовремено Скупштина указује да нема термилошке разлике између појма „употреба“ и појма „коришћење“.

9. Члан 10. Статута, који носи назив „Главни град АП Војводине“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. и 4, гласи:

„Члан 10.

Град Нови Сад је главни, административни центар АП Војводине.
Седиште органа АП Војводине је у Новом Саду.

Покрајинском скупштинском одлуком може се предвидети да седиште одређених покрајинских органа буде у неком другом месту у АП Војводини

Положај Града Новог Сада, као главног, административног центра АП Војводине уређује се покрајинском скупштинском одлуком, у складу са законом.“

Разлози оспоравања:

Одредбу става 1. члана 10. Статута предлагач оспорава са становишта члана 9. и члана 189. став 5. Устава, истичући да је, сагласно наведеним уставним нормама, Београд главни административни центар у Републици Србији, те пошто је територија Републике према Уставу јединствена и недељива, то не могу постојати два главна административна центра, док у односу на одредбу става 4. истог члана наводи да није у сагласности са чланом 189. ст. 2. и 3. Устава пошто Нови Сад им статус града, а градови се оснивају законом и имају надлежности које према Уставу имају општине, а законом

им се могу одредити и друге надлежности, из чега следи да се положај било ког града, па ни Новог Сада, не може регулисати покрајинским актима, већ само Уставом и законом.

Предлогом је оспорена и законитост одредбе става 1. члана 3. Статута у односу на члан 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије из разлога што су наведеном законском нормом одређене јединице локалне самоуправе – општине и градови, које чине територију АП Војводине при чему ниједна од њих није предвиђена као „главни административни центар“. Такође, предлагач законитост одредбе става 4. члана 3. Статута оспорава у односу на одредбе члана 2. и члана 23. став 4. Закона о локалној самоуправи, указујући да наведене законске одредбе упућују на то да се правни положај јединица локалне самоуправе уређује законом, те се стога положај Новог Сада, као једне од јединица локалне самоуправе не може уређивати покрајинском скупштинском одлуком.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да иако Устав не говори о главном граду покрајине, самим тим што је одређено да постоји аутономна покрајина и њена територија, нема сметњи да се на тој територији одреди град који ће имати статус главног, административног центра те територије, односно у овом случају АП Војводине, а као потврду изнетог става Скупштина указује да слични примери постоје и у упоредном праву, као на пример у Каталонији и Јужном Тиролу, где су одредбама њихових конститутивних аката утврђени главни градови ових покрајина. Скупштина се у свом одговору позива и на одредбу члана 4. став 5. Закона о утврђивању надлежности којом је „потврђен статус Новог Сада као главног, административног центра покрајине“.

Поводом оспоравања члана 10. став 4. Статута у односу на Закон о локалној самоуправи, доносилац Статута сматра да декларативна одредба Статута о Новом Саду као главном, административном центру АП Војводине не доводи у питање, нити је у вези са законом утврђеним статусом Новог Сада као јединице локалне самоуправе, док се поводом оспоравања законитости означене статутарне одредбе у односу на Закон о територијалној организацији понављају разлози дати поводом оспоравања законитости члана 3. Статута.

10. Члан 11. Статута, који носи назив „Имовина АП Војводине“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. до 3, гласи:

„Члан 11.

Имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређује се законом.

У својини АП Војводине, као облика јавне својине, јесу ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, установе и јавна предузећа чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина.

Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком одређује органе надлежне за управљање и располагање имовином АП Војводине на начин утврђен законом.

Послове правне заштите имовинских права и интереса АП Војводине обавља Покрајинско јавно правобранилаштво.“

Разлози оспоравања:

У односу на оспорене одредбе члана 11. Статута у предлогу се наводи да је ставом 1. у Статут преузета одредба члана 87. став 4. Устава чиме јој је умањен правни значај, а ст. 2. и 3. истог члана је Статутом, уместо законом уређено питање шта чини покрајинску имовину и питање везано за начин управљања том имовином, чиме је, поред осталог, прејудицирана садржина будућих законских решења.⁷

Одговор Скупштине:

Наводећи да је преношење одредбе Устава у Статут имало за циљ само да се нормативно заокружи питање имовине и да већи проблем представља чињеница да законодавац касни са доношењем закона којим би се уредила јавна својина, Скупштина је у одговору истакла да, у складу са уставним овлашћењем аутономне покрајине на самоорганизовање из члана 183. став 1. Устава, законодавац не може да утврди органе аутономне покрајине који ће бити надлежни за управљање и располагање покрајинском имовином, већ је за то надлежна АП Војводина, па је стога било нужно да се ово питање уреди Статутом.

11. Оспорени члан 13. Статута, који носи назив „Заштита животне средине“, гласи:

„Члан 13.

АП Војводина, у складу са законом, обезбеђује услове за заштиту и унапређење животне средине и предузима мере за спречавање и отклањање штетних последица које угрожавају животну средину и доводе у опасност живот и здравље људи.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорена одредба није у сагласности са одредбом члана 97. тачка 9. Устава којом је утврђено да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине, као и заштиту и унапређивање биљног и животињског света.

Одговор Скупштине:

Истичући да не спори надлежност Републике Србије да уреди систем заштите и унапређења животна средине као и друга питања из члана 97.

⁷ Напомена: Предлог за оцену Статута АП Војводине поднет је пре доношења Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11).

тачка 9. Устава, доносилац Статута указује на одредбу члана 74. став 2. Устава (Уставом зајемчено право на здраву животну средину), којом је утврђено да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине, сматрајући да је оспорена одредба Статута само поново констатовала утврђену уставну обавезу аутономне покрајине. Скупштина закључује да оспорена одредба није несагласна са Уставом, посебно имајући у виду да садржи ограничење према коме АП Војводина заштиту животне средине обезбеђује у складу са законом.

12. Оспорени члан 15. Статута, који носи назив „Развој АП Војводине“, гласи:

„Члан 15.

АП Војводина је одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, као целине, те уравнотежени развој својих географских области.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је чланом 97. тачка 12. Устава утврђено да Република уређује и обезбеђује развој Републике Србије и политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, из чега произлази да АП Војводина, као део територије Републике, не може да буде одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој и уравнотежени развој својих географских области, а посебно аутономна покрајина не може имати „свој развој“ другачији од политике развоја Републике Србије као јединствене државе, нити је могуће да такав развој остварује у областима друштвеног живота које су у искључивој надлежности Републике, као што је нпр. област науке. Предлагач и у односу на ову оспорену одредбу указује да се и у њој територија АП Војводине дефинише позивањем на „њене географске области“. Коначно, предлагач истиче да АП Војводина у наведеним областима не врши само тзв. изворне послове, а у неким од њих и нема, али у тим областима јој, сагласно члану 178. Устава, законом може бити поверено вршење појединих послова из надлежности Републике, који поверавањем не губе „државни“ карактер и које, према члану 178. став 3. Устава, финансира Република Србија, те и из ових разлога АП Војводина не може да буде одговорна за сопствени одрживи и уравнотежени развој.

Одговор Скупштине:

Наводећи да из формулације оспореног члана 15. Статута не произлази никакво овлашћење аутономне покрајине да самостално уређује питања која су у искључивој надлежности Републике, доносилац Статута сматра да одговорност аутономне покрајине за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, у складу са прописима, односно законима којима се ове области уређују, извире из њеног статуса утврђеног Уставом. Скупштина је, такође, мишљења да не постоји супротност наведене

одредбе Статута са чланом 178. Устава, јер постоје законом прописани механизми за вршење надзора над пословима које је Република поверила аутономној покрајини и не постоји никаква веза између обављања поверених послова државне управе и одговорности аутономне покрајине утврђене чланом 15. Статута за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој и уравнотежен развој њених географских области. Као додатни аргумент неоснованости навода предлагача, у одговору се износи мишљење да је сваки субјект, односно „организациони облик“, у оквирима свог уставног и законског положаја, одговоран за сопствени развој, а нарочито ако се ради о облику територијалне заједнице, који треба да створи услове и за што уравнотеженији развој своје територије.

13. Оспорени члан 16. Статута, који носи назив „Међурегионална сарадња“, гласи:

„Члан 16.

АП Војводина сарађује с територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава у оквиру спољне политике Републике Србије и уз обавезу поштовања њеног територијалног јединства и правног поретка.

АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у областима из своје надлежности.

АП Војводина може бити члан европских и светских удружења региона.

АП Војводина може основати представништва у регионима Европе и у Бриселу, уз сагласност Владе Републике Србије, ради промоције, унапређивања својих привредних, научних, образовних и туристичких капацитета, у складу са Уставом и законом.“

Разлози оспоравања:

Заснивајући разлоге оспоравања уставности одредаба члана 16. Статута на истоветним разлозима којима је исти предлагач оспоравао уставност одредаба члана 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09),⁸ а којима су такође уређивана питања међународне сарадње АП Војводине, закључивања међурегионалних споразума, чланства у међународним удружењима и представљања у иностранству, предлагач додатно истиче да одредба става 2. оспореног члана 16. Статута није у сагласности ни са одредбом члана 3. став 2. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, пошто се њоме предвиђа да Покрајина закључује међурегионалне споразуме „у областима из своје надлежности“, а не, како то Закон предвиђа, „у оквиру своје надлежности“, чиме се проширује законска могућност закључивања међурегионалних споразума, имајући у виду да покрајина у одговарајућим областима има надлежност само у односу на поједина питања која су од покрајинског значаја, те ни међурегионалне споразуме не може закључивати о свим питањима из те области.

8 Видети образложење Одлуке Уставног суда IУз-353/2009, део III, тачка 2.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 16. Статута, Скупштина указује да одредбе овог члана треба посматрати и тумачити у целини, а у контексту сарадње аутономне покрајине са одговарајућим територијалним заједницама других држава у оквиру спољне политике Републике Србије и уз обавезу поштовања њеног територијалног јединства и правног поретка, те стога налази да је аргументација предлагача неоснована.

14. Оспорени члан 17. Статута, који носи назив „Војвођанска академија наука и уметности“, гласи:

„Члан 17.

Војвођанска академија наука и уметности је научна и уметничка установа од посебног значаја у АП Војводини.

Војвођанску академију наука и уметности оснива Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком, којом утврђује њену улогу, уређује њену делатност и начин остваривања.

Органи АП Војводине обезбеђују услове за рад Војвођанске академије наука и уметности.“

Разлози оспоравања:

Разлози оспоравања одредаба члана 17. ст. 1. и 2. Статута заснивају се на тврдњама да ове одредбе нису у сагласности са одредбама члана 73. став 3, члана 97. тачка 12. и члана 183. став 2. Устава, имајући у виду, са једне стране, да је развој науке, културе и уметности право које јемчи Устав, утврђујући обавезу Републике Србије да тај развој подстиче и помаже (члан 73. став 2. Устава) и утврђујући надлежност Републике да уређује и обезбеђује научно-технолошки развој (члан 97. тачка 12. Устава) и, са друге стране, да наука и уметност нису наведене међу областима друштвеног живота у којима аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја (члан 183. став 2. Устава), а из чега следи да нема уставног основа ни да АП Војводина оснива Војвођанску академију наука и уметности као научну и уметничку установу. Поред тога, предлагач сматра да оспорена одредба става 2. члана 17. Статута није у сагласности ни са зајемченом слободом научног и уметничког стваралаштва из члана 73. став 1. Устава, будући да ће Скупштина АП Војводине на основу Статута моћи да утврђује „улогу и делатност“ Војвођанске академије наука и уметности, чиме ће „научно и уметничко стваралаштво бити стављени у функцију остваривања зацртане улоге и делатности, а то свакако значи и нарушавање слободе научног и уметничког стваралаштва“.

Уставни суд додатно напомиње да је, из у основи истих разлога, поднета и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 17. Статута.

Одговор Скупштине:

Скупштина сматра да решења садржана у оспореном члану 17. Статута нису у супротности са Уставом, нити задиру у овлашћења која по Уставу има Република Србија у областима научно-технолошког развоја, културе и уметности, јер „Устав ни у једној одредби не регулише питање оснивања академија, па ни уређивање академије наука и уметности на републичком нивоу“. Супротно тврдњама предлагача, у одговору се наводи да је основ за то да се у члану 17. Статута установи Војвођанска академија наука и уметности садржан у члану 183. став 1. Устава, према коме аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, те је полазећи од наведеног основа и могућности садржане у Закону о јавним службама да аутономна покрајина може оснивати установе „у овој области“, Статутом установљена Војвођанска академија наука и уметности, као установа од посебног значаја за АП Војводину. У одговору се такође истиче да се „никаквим тумачењем не може овој одредби приписати да има претензију да уређује и обезбеђује област научно-технолошког развоја, културе и уметности, јер оснивање једне установе у области науке и уметности никако не значи овлашћење за уређивање у овим областима“.

15. Оспорени члан 20. Статута, који носи назив „Забрана дискриминације“, гласи:

„Члан 20.

При вршењу послова из надлежности АП Војводине, сви грађани су једнаки у правима и дужностима, без обзира на расу, пол, место рођења, језик, националну припадност, вероисповест, политичко или друго уверење, образовање, социјално порекло, имовно стање или које друго лично својство.

Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, на било ком основу, а нарочито на основу расе, пола, националне припадности, социјалног порекла, места рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Не сматрају се дискриминацијом мере које АП Војводина може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу ради постизања пуне равноправности између припадника заједница и група који су због своје различитости у неповољнијем положају од грађана који припадају већинској заједници.“

Разлози оспоравања:

Оспоравајући уставност одредаба члана 20. Статута предлагач, као прво, истиче да гаранције једнакости и равноправности свих и забрану дискриминације по било ком основу јемчи Устав, те ове гаранције не могу бити установљене актом ниже правне снаге какав је статут. Друго, позивајући се

на одредбу става 4. члана 21. и става 3. члана 76. Устава, предлагач указује да, сагласно Уставу, посебне мере ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима, односно ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, може увести искључиво Република Србија. Треће, у предлогу се наводи да оспорене одредбе нису сагласне ни са Уставом утврђеном обавезом аутономне покрајине да се, у складу са законом, стара о остваривању људских и мањинских права (члан 183. став 2. Устава), јер ова обавеза не може да има значење овлашћења покрајини да обезбеђује додатна и допунска људска права пошто се у том случају ради о уређивању људских права, а не о старању о њиховом остваривању. На крају, предлагач сматра да оспорене одредбе нису сагласне ни са уставним овлашћењем аутономне покрајине из члана 79. став 2. Устава, према коме се покрајинским прописима, у складу са Уставом, а на основу закона, могу установити додатна права и то само за припаднике националних мањина, из чега је, према мишљењу предлагача, „јасно да се покрајинским прописом какав је Статут не може установити једнакост као додатно право друге категорије субјеката, у овом случају грађана АП Војводине“.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да оспорене одредбе нису супротне Уставу зато што је самим Статутом утврђено да вишејезичност, мултикултурализам и мултиконфесионализам представљају општу вредност од посебног значаја за АП Војводину. Осим тога, доносилац оспореног општег акта сматра да спорне одредбе нису у функцији гарантовања једнакости у смислу Устава, већ су један од начина старања о остваривању људских и мањинских права, а што је уставна обавеза аутономне покрајине. Тај начин је, наводи доносилац Статута, изражен кроз то да су при вршењу послова из надлежности аутономне покрајине сви грађани једнаки у правима и дужностима.

16. Одредбе члана 21. Статута, које носе назив „Поседна права мајке и детета“, а у коме се оспорава став 1, гласе:

„Члан 21.

Ради стабилног демографског развоја, АП Војводина обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља са децом.

АП Војводина посебним мерама подстиче рађање деце, запошљавање и рад мајки с малолетном децом и самохраних родитеља.“

Разлози оспоравања:

Указујући на неуставност оспорене статутарне одредбе, предлагач истиче да, уколико она има значење, а што би једино могло следити из дате формулације, да се наведеним категоријама лица на територији АП Војводине

обезбеђују додатна и допунска права у односу на права обезбеђена законом осталим грађанима који припадају овим категоријама, онда се таквим одређењем нарушава чланом 21. Устава гарантована једнакост грађана. Поред тога, предлагач наводи да се, према одредби члана 79. став 2. Устава, покрајинским прописима могу установити само додатна права припадника националних мањина, и то само у складу са Уставом и на основу закона, а и у односу на ову одредбу понавља свој став да обавеза аутономне покрајине из члана 183. став 3. Устава не може имати значење овлашћења за установљавање нових права.

Означена одредба Статута оспорава се и са становишта сагласности са чланом 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, јер, за разлику од Закона, обезбеђивање додатних и допунских права ради стабилног демографског развоја, не везује за Програм демографског развоја АП Војводине чији су саставни део мере за његово спровођење.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да оспорена одредба Статута „није супротна директно ни једној одредби Устава нити је њоме нарушено уставно начело једнакости грађана пред законом“, као и да се не може тумачити да је одредба члана 21. став 1. Статута уређивање људских права, већ је њен смисао у томе да се њоме обезбеђују додатна и допунска права одређеним категоријама, у функцији стабилног демографског развоја АП Војводине, што је засновано на овлашћењу аутономне покрајине из члана 183. став 3. Устава према коме се аутономној покрајини стара о остваривању људских и мањинских права у складу са законом. И у односу на оспорену одредбу члана 21. Статута у одговору се позива на то да је чланом 58. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине прописано да аутономна покрајина, преко својих органа, у складу са законом, утврђује и обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља са децом, у складу са Програмом демографског развоја АП Војводине са мерама за његово спровођење.

17. Оспорена одредба члана 22. Статута, која носи назив „Права националних заједница“, гласи:

„Члан 22.

Припадници националних заједница који чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, уживају посебну заштиту и сва права која су актима Републике Србије гарантована националним мањинама и припадницима националних мањина.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да је оспорена одредба члана 22. Статута супротна „духу и слову Устава“ из више разлога. Први је означавање националних мањина као „националних заједница“, а за шта су уставноправни разлози

оспоровања детаљно изнети везано за одредбу члана 6. Статута. Други разлог је тај што и ова статутарна одредба „има за циљ да се АП Војводина учини гарантом права и нивоом организовања јавне власти који јемчи заштиту права“, па тако, према оспореној одредби Статута, уместо да уживају права зато што им их гарантује држава Србија која, према члану 97. тачка 2. Устава, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права, припадници националних мањина у Војводини та права и заштиту уживају у измењеном својству, као припадници нове категорије „националних заједница“, јер им то гарантује Статут АП Војводине. На овај начин се, према мишљењу предлагача, суштински мења природа права која се уживају и природа правног акта на основу кога се уживају.

Одговор Скупштине:

Као и у односу на претходно оспорену одредбу члана 6. Статута, његов доносилац понавља да је појам „национална заједница“ коришћен само у номотехничком смислу и наводи да је основ за одредбу члана 22. Статута садржан у члану 79. став 2. и члану 183. став 3. Устава.

18. Оспорени члан 23. Статута, који гласи „Заштита стечених права“, гласи:

„Члан 23.

Достигнути ниво људских и мањинских права, као и индивидуалних и колективних, не може се смањивати.

АП Војводина може обезбедити додатна или допунска права, односно поставити виши степен заштите права припадника националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине.

АП Војводина прати остваривање људских права из става 1. овог члана и обезбеђује њихово остваривање и заштиту у случају када та заштита није обезбеђена на републичком или локалном нивоу.“

Разлози оспоровања:

И у односу на одредбе члана 23. Статута разлози оспоровања се темеље пре свега на тврдњи да гарант људских и мањинских права, па тиме и њиховог достигнутог нивоа, може бити само држава, што је Република и учинила чланом 20. став 2. Устава, као и на истицању да оспорене одредбе нису у сагласности ни са одредбама члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава. Осим тога, предлагач истиче да нема уставног основа да аутономна покрајина обезбеђује заштиту људских и мањинских права, пошто је Устав одредбом члана 22. утврдио начело судске заштите зајемчених права и слобода и право свакога да се обрати међународним институцијама ради заштите зајемчених права и слобода, док је одредбом члана 170. Устава установљена уставна жалба као посебно правно средство којим Уставни суд обезбеђује заштиту људских и мањинских права и слобода када су та права и слободе повређена или ускраћена појединачним актима или радњама државних

органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, након што су претходно исцрпљена или ако нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Предлагач закључује да не само да је систем заштите људских и мањинских права утврђен Уставом, без могућности да се он уређује актима аутономне покрајине, већ да из наведених уставних норми следи да никада не може ни доћи до ситуације да није обезбеђена заштита ових права, а што као претпоставку има одредба члана 23. став 3. Статута.

Одговор Скупштине:

Доносилац Статута уставноправну утемељеност и оспорених одредаба члана 23. налази у одредбама члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава, сматрајући да је „Статут, као највиши правни акт аутономне покрајине, један од видова остваривања обавезе аутономне покрајине да се стара о остваривању људских и мањинских права“, а што, према ставу израженом у одговору, значи и могућност да обезбеди њихову заштиту „за случај да други ниво власти пропусте да изврше свој део уставног задужења у погледу остваривања и старања о људским и мањинским правима“.

19. Члан 24. Статута, који носи назив „Сразмерна заступљеност“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. и 2, гласи:

„Члан 24.

У покрајинским органима и организацијама, припадници националних заједница у АП Војводини треба да буду заступљени сразмерно њиховој заступљености у становништву на подручју рада покрајинских органа односно организација.

На основу покрајинске скупштинске одлуке Скупштине АП Војводине, Влада АП Војводине дужна је да предузме посебне мере и активности с циљем постизања сразмерне заступљености у случају постојања несразмерне заступљености припадника различитих националних заједница у одређеним покрајинским органима односно организацијама.

Посебне мере и активности из става 2. овог члана трају док постоји значајнија несразмерна заступљеност, али те мере и активности не могу да угрозе рад у покрајинском органу односно организацији, ни опште услове запошљавања у њима.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да Статут оспореним одредбама уводи обавезу обезбеђивања сразмерне националне заступљености у свим покрајинским органима и организацијама, док Устав прави разлику између сразмерне и одговарајуће заступљености припадника националних мањина тако што у члану 180. став 4. утврђује да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом, док у члану 77. став 2. Устав предвиђа да се при запошљавању у државним органима, јавним

службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина. Одсуство разликовања које је утврдио Устав има за последицу да се оспорене одредбе подједнако односе и на Скупштину АП Војводине, те нису сагласне са чланом 180. став 4. Устава и због тога што је овом уставном нормом предвиђено да се сразмерна заступљеност у скупштини аутономне покрајине омогућује у складу са законом, а према Статуту мере за постизање сразмерне заступљености предузима Влада АП Војводине, на основу покрајинске скупштинске одлуке.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 24. Статута, доносилац Статута указује на то да уређивање организације и рада органа и организација АП Војводине, према члану 183. став 1. Устава, спада у изворно овлашћење аутономне покрајине и да сразмерна заступљеност припадника мањинских националних заједница свакако спада у домен уређивања и организације рада покрајинских органа и организација. Са друге стране, како истиче Скупштина, Устав ниједном одредбом не забрањује сразмерну заступљеност припадника мањинских националних заједница у органима и организацијама чији је оснивач аутономна покрајина, а штавише ово питање се може подвести под овлашћење аутономне покрајине из члана 79. став 2. Устава да установљава додатна и допунска права припадника националних мањина, на основу закона, при чему би законски основ у овом случају била одредба члана 21. Закона о заштити права и слобода националних мањина, којим је прописано да приликом запошљавања у јавним службама, укључујући полицију, води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе.

20. Оспорени члан 25. Статута, који носи назив „Аутономија националних заједница“, гласи:

„Члан 25.

Припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, путем изабраних националних савета остварују облик аутономије, оснивају установе, самостално одлучују или учествују у одлучивању у питањима из области образовања, културе, употребе језика и информисања.

АП Војводина у оквиру својих права и дужности поверава вршење појединих послова националним саветима или их укључује у одлучивање о питањима из става 1. овог члана и обезбеђује средства за вршење тих послова.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 25. став 1. Статута није у сагласности са чланом 75. став 3. Устава, којим је утврђено да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете ради остварења права на самоуправу

у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, из разлога што се статутарном одредбом предвиђа да припадници мањина (тзв. „националних заједница“), преко изабраних националних савета остварују и „облик аутономије“, при чему није прецизирано о каквој је аутономији реч. Тиме се, према мишљењу предлагача, проширује уставни концепт самоуправе која се припадницима мањина гарантује у тачно одређеним областима – образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма. Разлог неуставности одредбе става 2. члана 25. Статута предлагач види у несагласности са чланом 178. став 2. Устава који не предвиђа могућност да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности повери националним саветима националних мањина, већ само јединицама локалне самоуправе.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује на то да правне и политичке научне дисциплине до данас нису стриктно дефинисале разлику између појмова „аутономија националних мањина“ и „право на самоуправу националних мањина“, па стога доносилац сматра да инсистирање предлагача на преписивању уставних формулација нема никакву теоријско-научну потпору, а у прилог изнетог става се позива и на то да је у извештају Републике Србије о примени Оквирне конвенције о заштити права националних мањина на више места истакнуто да национални савети националних мањина представљају облик културне аутономије националних мањина у Србији.

21. Оспорени члан 26. Статута, који носи назив „Службени језици и писма“, гласи:

„Члан 26.

У органима и организацијама АП Војводине у службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо, мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма, у складу са законом и покрајинском скупштинском одлуком.

Примена латиничког писма српског језика у органима и организацијама АП Војводине уредиће се покрајинском скупштинском одлуком у складу са законом.

Право на службену употребу језика националних заједница, који нису наведени у ставу 1. овог члана, остварује се у складу с ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком.“

Разлози оспоравања:

Предлогом се оспоравају одредбе ст. 1. и 2. члана 26. Статута и то тако што се наводи да оспорене одредбе нису у сагласности са одредбама члана 10. Устава, пошто је ставом 1. члана 10. утврђена службена употреба српског језика и ћириличног писма, а у ставу 2. истог члана Устава је изричито предвиђено да се службена употреба других језика и писама уређује законом, на основу Устава, што онемогућава да се питање службене употребе језика и

писама националних мањина и службене употребе латиничког писма уређује Статутом, односно покрајинском скупштинском одлуком. Предлагач такође наводи да статутарно уређивање материје службене употребе језика и писама није сагласно ни са одредбом члана 183. став 2. Устава којом су таксативно наведене области друштвеног живота у којима аутономна покрајина, у складу са законом, може самостално уређивати поједина питања.

Одредбе члана 26. Статута оспорене су и са становишта њихове сагласности са чланом 76. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

Поред тога, из у основи истоветних разлога, Уставном суду су поднете и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 26. Статута у целини.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да се оспорена одредба члана 26. став 1. Статута односи на питање службене употребе језика и писама у органима и организацијама АП Војводине што „свакако спада у домен рада органа и организација АП Војводине, а самим тим произлази из овлашћења аутономне покрајине из члана 183. став 1. Устава“ на самоорганизовање. Скупштина истиче да се на крају става 1. члана 26. Статута налази формулација „у складу са законом“ која подразумева поштовање одредаба важећег Закона о службеној употреби језика и писама, али и одредбе о службеној употреби језика „процедуралних закона“, пре свега Закона о општем управном поступку који се примењује у свакодневном раду органа покрајинске управе. С тим у вези, истакнуто је да је чланом 76. Закона о утврђивању надлежности прописано овлашћење аутономне покрајине да ближе уређује службену употребу језика и писама националних мањина на територији АП Војводине, у складу са законом. Доносилац на крају истиче да је члан 6. претходног Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/91) садржао сличну одредбу у погледу службене употребе језика и писама, тако да би изостављање овакве одредбе из текста новог Статута могло бити протумачено као мера која је супротна начелу заштите стечених права припадника националних мањина. У односу на разлоге оспоравања става 2. члана 26. Статута указује се да је ова одредба такође ограничена на примену латиничког писма српског језика у органима и организацијама АП Војводине, као и да важећи Закон о службеној употреби језика и писама познаје и уређује службену употребу латиничког писма српског језика, а веза је са тим законом успостављена применом формулације „у складу са законом“, на крају оспорене одредбе.

22. Оспорени члан 27. Статута, који је систематизован у делу III. Статута, означеном као „Надлежности АП Војводине“, гласи:

„Члан 27.

АП Војводина путем својих органа:

– доноси Статут и одлучује о промени Статута;

- доноси покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта, којима у складу са Уставом, законом и Статутом уређује области из своје надлежности, као и питања од покрајинског значаја;
- извршава покрајинске скупштинске одлуке и доноси прописе за њихово спровођење;
- извршава законе и доноси прописе за њихово спровођење, када је то законом предвиђено;
- уређује избор, организацију и рад органа и организација чији је она оснивач, као и службену употребу језика и писама у њима;
- уређује положај, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине;
- прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине, прикупља и обрађује статистичке податке од интереса за АП Војводину;
- прописује прекршаје и прекршајне казне за повреде прописа које доносе у оквиру своје надлежности;
- расписује покрајински референдум;
- доноси стратешке планове привредног и друштвеног развоја АП Војводине;
- одлучује о коришћењу својих изворних прихода и средстава за обављање поверених послова;
- одлучује о задуживању АП Војводине;
- доноси свој буџет и завршни рачун;
- оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва ради обављања послова АП Војводине и врши надзор над њиховим радом;
- установљава покрајинска признања и награде физичким и правним лицима;
- уређује и друге области и питања прописана Уставом, законом и Статутом.“

Разлози оспоравања:

Позивајући се на разлоге наведене приликом оспоравања одредаба члана 26. Статута предлагач посебно образлаже неуставност алинеје 5. члана 27. Статута оспоравајући је у делу којим је предвиђено да АП Војводина „путем својих органа“ уређује, између осталог, службену употребу језика и писама, док за алинеју 12. члана 27. Статута сматра да није у складу са чланом 93. Устава којим је утврђено да се аутономне покрајине (као и Република Србија и јединице локалне самоуправе) могу задуживати, али да се услови и поступак задуживања (у односу на све) уређују законом, што, како се наводи у предлогу, искључује статутарно уређивање питања задуживања АП Војводине.

Одговор Скупштине:

Одговор Скупштине везан за оспорени члан 26. Статута односи се и на алинеју 5. оспореног члана 27, док у односу на алинеју 12. истог члана доносилац Статута указује да ова одредба није у супротности са чланом

93. Устава, јер је прописивање да аутономна покрајина путем својих органа одлучује о задуживању само реализација права из става 1. члана 93. Устава.

23. Оспорени члан 28. Статута, који носи назив „Међусобни однос републичких и покрајинских органа“, гласи:

„Члан 28.

Међусобни односи републичких и покрајинских органа при извршавању закона и других републичких прописа заснивају се на Уставом, законом и Статутом предвиђеним правима и обавезама републичких и покрајинских органа и на њиховој сарадњи.

Ради законитог, успешног и несметаног обављања послова из своје надлежности, АП Војводина може предложити оснивање Сталне мешовите комисије састављене од представника органа Републике Србије и органа АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

Одредбу става 1. члана 28. Статута предлагач оспорава у делу којим је предвиђено да се односи републичких и покрајинских органа у извршавању закона и других републичких прописа не заснивају само на Уставу и закону, већ и на Статуту, што значи да се односи између државних органа и органа покрајинске аутономије уређују и актом ниже правне снаге од закона. Указујући да законе и друге републичке прописе извршавају органи државне управе која је, према члану 136. став 1. Устава, самостална и везана само Уставом и законом, предлагач сматра да оспорена одредба није сагласна ни наведеној уставној норми.

Одредба става 2. члана 28. оспорена је у односу на одредбе чл. 186. и 187. Устава, а у односу на ову одредбу истакнут је и захтев за оцену њене законитости пошто се разликује од начина на који је исто питање уређено чланом 5. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. Предлагач такође образлаже и разлоге због којих, по његовом мишљењу, оспорена одредба није у сагласности са одредбама Закона о државној управи којима је детаљно уређено поверавање послова, надзор над обављањем поверених послова, овлашћења и међусобни однос између органа из чијег делокруга су поверени послови и органа коме су послови поверени (чл. 47, 56. и 72. Закона).

Одговор Скупштине:

Скупштина сматра да предлагач није навео ниједан ваљан аргумент којим би оспорио уставност одредаба члана 28. Статута, пошто, како се наводи у одговору, у члану 28. став 1. Статута није уређен однос републичких и покрајинских органа, нити су прописана права и обавезе републичких органа, већ је дефинисано да се њихови међусобни односи при извршавању закона и других републичких прописа управо заснивају на њиховим правима и обавезама које су већ утврђене Уставом, законом и Статутом, при чему је предлагач превидео члан 5. Закона о утврђивању надлежности, којим су

у ствари „позакоњене“ одредбе из члана 28. Статута о међусобном односу републичких и покрајинских органа.

У односу на изнете разлоге несагласности оспорених одредаба са Законом о државној управи доносилац Статута је мишљења да „услед хијерархијског положаја Статута као домаћег општег аката по члану 195. Устава и због саме природе и циља Сталне мешовите комисије (чије постојање је потврђено и чланом 5. Закона о утврђивању надлежности), не може довести до избегавања примене, односно кршења надзорних овлашћења државне управе из Закона о државној управи“.

24. Оспорени члан 29. Статута гласи:

„Члан 29.

АП Војводина је надлежна за вршење следећих послова:

1. Просторно планирање

– доноси регионални просторни план, просторни план посебне намене и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије.

2. Регионални развој

– уређује и обезбеђује равномерни регионални развој и капиталне расходе из средстава АП Војводине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом;

– доноси стратешке и друге документе у вези с регионалним развојем, а у складу са стратегијом регионалног развоја Републике Србије;

– оснива Развојну банку АП Војводине;

– оснива организације које се баве успостављањем равномерног регионалног развоја;

– развија административне капацитете покрајинске управе и локалне самоуправе с циљем успешног коришћења структурних и кохезионих фондова Европске уније.

3. Пољопривреда, рурални развој, водопривреда, шумарство, лов и риболов

– уређује питања од покрајинског значаја у области пољопривреде у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

– доноси, спроводи и надзире мере аграрне политике и мере руралног развоја у складу са стратегијом развоја пољопривреде и руралног развоја Републике Србије;

– образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања из области пољопривреде;

- образује робне резерве АП Војводине;
- доноси водопривредну основу за АП Војводину у складу с водопривредном основом Републике Србије;
- доноси, спроводи и надзире редовне и ванредне мере одбране од спољних и унутрашњих вода у складу са усвојеним плановима АП Војводине и Републике Србије;
- уређује ловство у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области ловства;
- уређује риболов у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области риболова;
- управља пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем, шумама и шумским производима у својој имовини, као и водним ресурсима и вештачким и природним водотоцима на територији АП Војводине;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

4. Туризам, угоститељство, бање и лечилишта

- уређује питања од покрајинског значаја у области туризма у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- уређује коришћење минералних и термалних вода, балнеолошких и климатских ресурса у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у тим областима;
- оснива организације за унапређивање и развој туризма;
- оснива установе у области бања и лечилишта;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

5. Заштита животне средине

- уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговором и законом;
- доноси план и програм управљања природним ресурсима и добрима у складу са стратешким документима;
- доноси програм заштите животне средине у складу с националним програмом;
- врши контролу коришћења и заштиту природних ресурса и добара;
- проглашава одређену територију за заштићено природно добро и прописује мере заштите у складу са законом;
- врши систематски мониторинг чинилаца животне средине с праћењем и проценом развоја загађења животне средине;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

6. Индустија и занатство

– уређује питања од покрајинског значаја у области индустрије у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

– доноси план и програм равномерног привредног развоја АП Војводине, у складу с планом развоја Републике Србије;

– учествује у одлучивању о коришћењу природних богатстава и минералних сировина на свом подручју и стара се о њиховом унапређивању и коришћењу;

– уређује оснивање и начин рада занатских радњи, као облика приватног предузетништва, у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

– врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

7. Друмски, речни и железнички саобраћај и уређивање путева

– уређује питања од покрајинског значаја у друмском, речном и железничком саобраћају у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

– управља јавним путевима на територији АП Војводине, осим државних путева који су део мреже европских путева и општинских путева, те оснива јавно предузеће за управљање јавним путевима на територији АП Војводине;

– управља пловним путевима, оснива јавно предузеће за управљање пловним путевима, доноси годишњи програм обележавања и одржавања пловних путева на територији АП Војводине;

– врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

8. Приређивање сајмова и других привредних манифестација

– уређује сајмове и друге привредне манифестације од покрајинског значаја у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

– врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

9. Просвета, спорт и култура

– уређује средње образовање у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области средњег образовања;

– уређује образовање одраслих у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области образовања одраслих;

– уређује ученички и студентски стандард у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од

покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области ученичког и студентског стандарда;

- уређује питања од покрајинског значаја у предшколском, основном и високом образовању у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- обезбеђује остваривање права на образовање на матерњем језику припадницима националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине на свим нивоима образовања;

- оснива установе образовања с циљем обезбеђивања јавног интереса у области образовања, осим у предшколском образовању;

- уређује питања од покрајинског значаја у областима које су у вези са интересом младих;

- уређује питања од покрајинског значаја у спорту и физичкој култури у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- оснива организације за обављање спортских делатности од интереса за АП Војводину;

- уређује питања од покрајинског значаја у области културе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- уређује и обезбеђује општи интерес у области културе националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- уређује самостално обављање уметности и других делатности у области културе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе од покрајинског значаја које обезбеђују јавни интерес у области културе;

- врши управне послове у погледу регистрације и вођења евиденције о задужбинама, фондовима и фондацијама са седиштем на територији АП Војводине;

- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

10. Наука, иновације и технолошки развој

- ближе уређује поједина питања у науци, иновацијама и технолошком развоју у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом;

- оснива или учествује у оснивању истраживачко-развојних центара, иновационих центара, пословно-технолошких инкубатора, научно-технолошких паркова и института и на друге начине, путем одговарајућих фондова, подстиче иновационе делатности и развој и популаризацију научног и технолошког стваралаштва на територији АП Војводине;

- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

11. Здравствена и социјална заштита

- уређује питања од покрајинског значаја у здравству и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствену и фармацеутску службу на територији АП Војводине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- уређује питања од покрајинског значаја и унапређује стање у пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити, социјалној заштити породице, деце, омладине и старих;
- оснива установе секундарне и терцијарне здравствене заштите које обезбеђују јавни интерес у здравственој заштити у АП Војводине;
- оснива установе социјалне заштите које обезбеђују јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини, осим усанова које оснива локална самоуправа;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

12. Јавно информисање на покрајинском нивоу

- уређује питања од покрајинског значаја у јавном информисању у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- утврђује јавни интерес грађана АП Војводине у области јавног информисања и радиодифузије и ближе уређује услове и начин обављања делатности покрајинског јавног радиодифузног сервиса;
- обезбеђује рад јавних гласила од покрајинског значаја на језицима националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

13. Развој инфраструктуре и капитална улагања

- путем капиталних улагања учествује у изградњи, опремању и развоју инфраструктуре која чини имовину локалне самоуправе и АП Војводине на територији АП Војводине;
- путем капиталних улагања учествује у изградњи и опремању значајних грађевинских објеката који служе остваривању јавног интереса;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

14. Надлежности у другим областима

- стара се о остваривању људских права и права националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, те утврђује додатна права у складу са законом;
- ближе уређује службену употребу језика и писама националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, у складу са законом;

- остварује сарадњу с црквама и верским заједницама на територији АП Војводине и помаже њихове делатности које врше у јавном интересу;
- стара се о остваривању и унапређивању политике у области равноправности полова у АП Војводини;
- стара се о остваривању политике у области рада и запошљавања на територији АП Војводине;
- предлаже мрежу судова на територији АП Војводине;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се најпре указује на то да АП Војводина, према Уставу, не може својим актом уређивати своју надлежност, пошто члан 183. став 1. Устава предвиђа да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, а не надлежност саме аутономне покрајине.

Разлози оспоравања појединих одредаба члана 29. Статута, конкретно појединих надлежности АП Војводине, суштински се заснивају на разлозима којима је исти предлагач оспоравао поједине одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине (одредбе којима је прописана надлежност АП Војводине у појединим областима друштвеног живота), те их Уставни суд овом приликом неће појединачно износити.⁹

Одговор Скупштине:

Као противаргумент начелној тврдњи предлагача о томе да аутономна покрајина нема уставног основа да својим актом (Статутом) уређује сопствену надлежност, у одговору се наводи да у тренутку доношења Статута још није био донет Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, па се на основу одредаба Устава и тада важећег Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине приступило формулисању одредаба Статута којима се утврђују надлежности АП Војводине. Даље се истиче да је „доношењем Закона о утврђивању надлежности дошло до законског потврђивања одредби Статута из члана 29.“, тим пре што за сваки став члана 29. постоји веза са Законом о утврђивању надлежности или са одговарајућим материјалним законом, а „због пролонгираног поступка доношења Статута, у односу на време утврђивања текста предлога Статута, дошло је до промена законске терминологије у појединим областима који се тичу и надлежности АП Војводине, па стога на пар места постоје термилошке разлике између статутарних и законских одредаба, али које ни на који начин не чине члан 29. противуставним или противзаконитим на начин како то представља овлашћени предлагач“.

⁹ Детаљни разлози оспоравања уставности појединих надлежности АП Војводине у одређеним областима друштвеног живота дати су у делу III Образложења Одлуке Уставног суда IУз-353/2009.

25. Оспорени члан 30. Статута, који носи назив „Привремено уређивање“, гласи:

„Члан 30.

Скупштина АП Војводине може донети пропис за привремено извршавање републичког закона на територији покрајине, уколико надлежни републички органи нису донели такав правни акт у роковима предвиђеним законом.

Покрајински правни акт којим се привремено регулише извршавање републичког закона престаје да важи даном ступања на снагу одговарајућег републичког прописа.“

Разлози оспоравања:

Разлози предлагача своде се у основи на то да се оспореним одредбама омогућава да АП Војводина привремено преузме власт доношења подзаконских општих аката за извршавање републичких закона на својој територији, а за шта нема уставног основа, јер и када Република, у складу са чланом 178. став 1. Устава, законом повери аутономној покрајини поједина питања из своје надлежности то не подразумева генерално овлашћење аутономној покрајини да доноси све врсте подзаконских општих аката, већ, као и када би тај посао обављао орган државне управе, у конкретном закону мора постојати изричито овлашћење за доношење прописа за његово извршавање.

Предлогом је оспорена и законитост одредаба члана 30. Статута и то како у односу на сам Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, тако и у односу на поједине одредбе Закона о државној управи, као и у односу на члан 8. Закона о Влади, којим је, између осталог, прописано да, под Законом предвиђеним условима, у случају да пропис (за извршавање закона) не донесе орган државне управе, тај пропис доноси Влада, као и да Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 30. Статута, у одговору се упућује на члан 9. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине који садржи идентично овлашћење аутономне покрајине, с тим да је Статутом, у складу са овлашћењем из члана 183. став 1. Устава, АП Војводина одредила Скупштину као орган који ће ово законско овлашћење извршавати. Са друге стране, поводом предлога за оцену законитости оспорених одредаба члана 30. Статута, Скупштина образлаже да се овлашћење Скупштине да донесе пропис за привремено извршавање закона „односи на ванредне ситуације, када је овлашћење за доношење аката за извршавање закона и прописа Владе утврђено у корист државног органа управе, а он је пропустио да своју обавезу изврши у задатом року“, те како одредбе Статута и Закона о државној управи „регулишу потпуно различите ситуације“, то „не може постојати сукоб између ових чланова“.

26. Оспорени члан 31. Статута, који носи назив „Поверавање надлежности“, гласи:

„Члан 31.

АП Војводина може покрајинском скупштинском одлуком поверити јединицама локалне самоуправе и националним саветима националних мањина обављање појединих послова из своје надлежности.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да је оспорена одредба Статута у супротности са чланом 178. став 2. Устава, којим је утврђено да аутономна покрајина може одлуком да повери поједина питања из своје надлежности само јединицама локалне самоуправе, а не и националним саветима националних мањина. Предлагач такође налази да је неусклађеност оспорене одредбе Статута са наведеном уставном нормом и у томе што, према Уставу, аутономна покрајина јединицама локалне самоуправе може да повери само „поједина питања“ из своје надлежности, али не и „поједине послове“ из своје надлежности, чиме се отвара могућност да АП Војводина поред послова, који спадају у њену изворну надлежност, поверава јединицама локалне самоуправе и послове које јој је Република поверила из њене надлежности, а што би било несагласно са чланом 178. став 1. Устава, којим је изричито утврђено да се поједина питања из надлежности Републике могу поверавати само законом, те није могуће да се покрајинском скупштинском одлуком даље поверавају послови Републике који су претходно поверени покрајини.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања уставности члана 31. Статута у одговору се наводи да се „указује на одредбу члана 19. Закона о заштити права и слобода националних мањина, која је прописала могућност поверавања послова управе националним саветима националних мањина“.

27. Члан 32. Статута, који носи назив „Покрајински управни окрузи“, а у коме је оспорена одредба става 3, гласи:

„Члан 32.

С циљем вршења одређених послова покрајинске управе, ван места седишта покрајинских органа управе, оснивају се покрајински управни окрузи у складу са Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

На територији АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком основаће се седам покрајинских управних округа.

Покрајински управни окрузи основаће се у следећим седиштима:

- на територији Бачке – у Суботици и Сомбору;
- на територији Баната – у Кикинди, Вршцу, Панчеву и Зрењанину;
- на територији Срема – у Сремској Митровици.“

Разлози оспоравања:

Предлагач одредбу става 3. члана 32. Статута оспорава из истих разлога из којих је оспорио и увођење појмова „Бачка, Банат и Срем“ у члану 3. став 1. Статута.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања наведене статутарне одредбе и Скупштина упућује на одговор дат у вези оспоравања одредбе члана 3. став 1. Статута.

28. Оспорени члан 33. Статута, који носи назив „Положај“ (Скупштине АП Војводине), гласи:

„Члан 33.

Скупштина АП Војводине (у даљем тексту: Скупштина) је највиши орган и носилац нормативне власти у АП Војводини.“

Разлози оспоравања:

Предлагач наводи да се проблем неусаглашености наведне одредбе Статута са Уставом састоји у томе што се овом одредбом изричито предвиђа да је Скупштина АП Војводине уједно и носилац нормативне власти, при чему Устав не познаје појам „покрајинска власт“, нити појам „нормативна власт“, већ се појам „власт“, сагласно члану 4. став 2. Устава односи само на државну власт, чије уређење почива на подели на законодавну, извршну и судску власт, те стога предлагач сматра да покрајински органи не могу да буду носиоци власти. Према мишљењу предлагача оспорена одредба Статута није у складу са Уставом и због тога што је Уставом утврђено да је највиши орган „нормативне власти“ у Републици Србији, а тиме и у АП Војводини, Народна скупштина, пошто је Народна скупштина, према члану 98. Устава, носилац уставотворне и законодавне власти.

Већ у разлозима оспоравања одредбе члана 33. Статута предлагач износи став да све остале статутарне одредбе које се односе на положај покрајинских органа, а пре свега оне које се тичу односа Скупштине АП Војводине и Владе Војводине, нису у суштинском смислу у сагласности са чланом 33. Статута, па самим тим ни са уставном нормом која утврђује да је скупштина највиши орган у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, чиме је одређен принцип организације и међусобних односа покрајинских органа, из чега следи да Статут у одредби члана 33. „само форме ради наводи да је скупштина највиши орган у АП Војводини“, док се у свим осталим одредбама које се тичу односа Скупштине АП Војводине и извршних органа определио за парламентарни систем, преузимајући чак и језички потпуно дословно из Устава већину одредаба на којима почива организација републичке власти која је према Уставу заснована на парламентарном систему поделе власти.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује на то да „нема конкретне одредбе Устава с којом би овај члан Статута био у сукобу“ и износи мишљење да одредба члана

180. став 1. Устава којом је утврђено да је скупштина највиши орган аутономне покрајине „не може да се протумачи као директно упутство о увођењу система јединства власти (скупштински систем)“, јер Уставом „није дефинисана мера примата скупштине у односу на остале органе“. Даље се образлаже да и системи јединства власти, као и системи поделе власти „имају широк дијапазон у погледу успостављања међусобних односа органа власти“, а Устав, сем декларативне одредбе о својству скупштине аутономне покрајине, не садржи никаква даља упутства за уређивање односа органа АП Војводине. Потврду основаности изнетог става Скупштина налази и у томе „да ни Закон о локалној самоуправи није дефинисао систем јединица локалне самоуправе на начин да је увео потпуни примат скупштине јединице локалне самоуправе, чак што више, законодавац је председника општине и општинско веће назвао извршним органом“.

29. Оспорени члан 34. Статута, који носи назив „Надлежност“ (Скупштине АП Војводине), гласи:

„Члан 34.

Скупштина:

- доноси Статут и одлучује о промени Статута;
- доноси покрајинске скупштинске одлуке, одлуке, резолуције, декларације, препоруке, закључке и друга акта;
- утврђује основе политике на нивоу АП Војводине;
- врши контролу над радом Владе АП Војводине;
- доноси регионални просторни план, просторни план посебне намене и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине;
- доноси стратегију развоја, пољопривреде, шумарства, водопривреде, привреде и других области из надлежности АП Војводине;
- доноси буџет и завршни рачун;
- одлучује о задуживању АП Војводине;
- расписује покрајински референдум;
- доноси акт о потврђивању међурегионалних споразума које склапа Влада АП Војводине;
- доноси покрајинску скупштинску одлуку о избору и престанку мандата и положају посланика и покрајинску скупштинску одлуку о изборним јединицама;
- покрајинском скупштинском одлуком уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима, и организацијама АП Војводине;
- прописује прекршаје за повреде покрајинских прописа;
- бира и разрешава председника и потпредседнике Скупштине, председника, потпредседнике и чланове Владе АП Војводине, председнике и чланове радних тела Скупштине, секретара Скупштине и друге функционере органа и организација које она оснива;

- бира покрајинског омбудсмана и уређује његова овлашћења и начин њиховог остваривања покрајинском скупштинском одлуком;
- доноси акт о оснивању Развојне банке Војводине ради подстицања привредног и друштвеног развоја АП Војводине;
- доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу организација, агенција и јавних предузећа и установа, осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком;
- предлаже законе, друге прописе и опште акте које доноси Народна скупштина Републике Србије;
- даје мишљење на промене Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине;
- предлаже мрежу судова на територији АП Војводине;
- доноси пословник о свом раду;
- врши друге послове одређене Уставом, законом и Статутом.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да низ надлежности Скупштине АП Војводине предвиђених оспореним чланом 34. Статута нису у сагласности са Уставом, при чему се појединачно износе разлози неуставности с позивом на одговарајуће одредбе Устава, односно на разлоге наведене везано за оспоравање других одредаба Статута које су у непосредној вези са овде утврђеним надлежностима Скупштине.

Одговор Скупштине:

Одговарајући на наводе предлагача, доносилац оспореног Статута, позивајући се на уставно право аутономне покрајине на самоорганизовање, затим на своје претходно изнете ставове поводом оспоравања других одредаба Статута и на начин на који су поједина питања уређена Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, сматра да су изнети наводи уставноправно неутемељени.

30. Члан 35. Статута, који носи назив „Састав Скупштине“, а у коме је оспорена одредба става 2, гласи:

„Члан 35.

Скупштина има 120 посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем.

Избор и престанак мандата посланика, начин омогућавања сразмерне заступљености националних заједница и образовање изборних јединица уређује Скупштина, покрајинском скупштинском одлуком.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба става 2. члана 35. Статута није у складу са одредбом члана 180. став 4. Устава којом је утврђено да се у аутономним

покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава, сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама омогућује у складу са законом, из чега следи да се ово питање не може уређивати подзаконским актом какав је Статут АП Војводине, односно скупштинска покрајинска одлука на коју оспорена одредба Статута упућује.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да право на самоорганизовање аутономне покрајине из члана 183. став 1. Устава подразумева искључиву надлежност АП Војводине да уреди избор својих органа, дакле и Скупштине АП Војводине. Стога, по мишљењу доносиоца Статута, уставна норма на коју се позива предлагач значи да омогућавање сразмерне заступљености припадника националних мањина у Скупштини АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком, треба утврдити у складу са законом, а пошто „директне законске регулативе“ нема, то би значило поштовање општих законских принципа и правила учешћа политичких странака националних мањина на изборима, у ком смислу би предмет оцене у поступку пред Уставним судом могла бити само оцена законитости Покрајинске скупштинске одлуке о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 12/04, 20/08, 5/09), а не оспорена одредба Статута.

31. Члан 36. Статута, који носи назив „Избор посланика и конституисање Скупштине“, а у коме је оспорена одредба става 5, гласи:

„Члан 36.

Изборе за посланике расписује председник Скупштине, 90 дана пре истека мандата Скупштине, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.

Прву седницу Скупштине заказује председник Скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора.

Скупштина на првој седници потврђује посланичке мандате.

Скупштина је конституисана потврђивањем мандата две трећине посланика.

На одлуку донету у вези с потврђивањем мандата, допуштена је жалба Уставном суду који о њој одлучује у року од 72 сата.

Потврђивањем мандата две трећине посланика престаје мандат претходног сазива Скупштине.“

Разлози оспоравања:

Наводећи да надлежност Уставног суда представља материју Устава и да се не може прописивати актима ниже правне снаге, предлагач указује да оспорена одредба става 5. члана 36. Статута није у складу са одредбом члана 167. Устава.

Одговор Скупштине:

У одговору се износи мишљење да се оспорена одредба Статута „надовезује на члан 167. став 2. тачка 5. Устава, којим је прописано да Уставни суд одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност другог суда, пошто је то управо случај са изборним споровима на нивоу аутономне покрајине“, те да је стога ова одредба „у потпуности у складу са Уставом“.

32. Члан 37. Статута, који носи назив „Положај посланика“, а у коме је оспорена одредба става 5, гласи:

„Члан 37.

Мандат посланика у Скупштини траје четири године.

Мандат посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Скупштини и траје четири године односно до престанка мандата посланика тог сазива Скупштине.

Посланик је слободан, под условима одређеним покрајинском скупштинском одлуком, да неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за посланика.

Покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и законом, одређује се које функције представљају сукоб интереса.

Скупштина може, у случају проглашења ванредног стања или ратног стања, одлучити да се мандат посланика продужи док такво стање траје односно док не буду створени услови за избор нових посланика.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да се из формулације оспорене одредбе става 5. члана 37. Статута „на несумњив начин може закључити само да Скупштина АП Врјовине у случају проглашења ванредног или ратног стања може одлучити о продужењу мандата покрајинских посланика, али не и ко такво стање проглашава“, па пошто би се из овакве формулације могло закључити да ванредно и ратно стање може да прогласи и Скупштина АП Војводине, то оспорена одредба није у сагласности са одредбама члана 200. став 1. и члана 201. став 1. Устава.

Одговор Скупштине:

Насупрот тврдњама предлагача, у одговору се истиче да је оспорена одредба у потпуности јасна и да се односи само на овлашћење Скупштине да одлучи о продужењу мандата посланика док ванредно или ратно стање траје, те разлози предлагача почивају на искривљеном језичком тумачењу без правне аргументације.

33. Оспорени члан 38. Статута, који носи назив „Заштита посланика“, гласи:

„Члан 38.

Посланик не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине и радних тела.“

Разлози оспоравања:

Предлагач истиче да је Устав институт имунитета предвидео само за поједине носиоце јавних функција искључиво на републичком нивоу (за народне посланике у члану 103, председника Републике у члану 119, председника и чланове Владе у члану 134, судије у члану 151, јавне тужиоце у члану 162, судије Уставног суда у члану 173. и Заштитника грађана у члану 138. Устава), да кривична одговорност као општа категорија важи за све грађане појединачно и прописана је Кривичним закоником, па се „изузимање од њене примене и прописивање услова за то може вршити само Уставом, као актом више правне снаге“. На основу изнетог, предлагач закључује да је „методом позитивне енумерације, односно изричитим набрајањем свих носилаца јавних функција који се изузимају од примене ове врсте одговорности Устав (је) затворио њихов круг“, те стога оспорена одредба Статута није у сагласности са Уставом.

Одговор Скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 38. Статута, у одговору се упућује на члан 6. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине којим је на истоветан начин прописана заштита посланика и других покрајинских функционера, као и на то да се „оспорена одредба Статута везује за остваривање уставне слободе мишљења и изражавања у органима АП Војводине“.

34. Оспорени члан 40. Статута, који носи назив „Савет националних заједница“, гласи:

„Члан 40.

У Скупштини се установљава Савет националних заједница.

Савет националних заједница представља посебно тело Скупштине које има 30 чланова.

Половина чланова савета бира се из реда посланика који се изјашњавају као припадници националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине.

Половина чланова савета бира се из реда посланика који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине.

Број чланова савета из реда посланика који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, утврђује се сразмерно укупном броју посланика у саставу Скупштине, који се изјашњавају као припадници те националне заједнице.

Уколико у саставу Скупштине АП Војводине нема припадника неке националне заједнице, при доношењу одлуке обавезно се прибавља мишљење националног савета националне мањине, уколико он има седиште на територији АП Војводине.

При решавању питања из надлежности Скупштине, која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, а нарочито у области културе, образовања, јавног информисања и службене употребе језика и писама, обавезно се прибавља мишљење Савета националних заједница.

Савет националних заједница одлуке доноси већином од укупног броја чланова.

Начин рада и избора Савета националних заједница уређује се покрајинском скупштинском одлуком и пословником Скупштине.“

Разлози оспоравања:

Предлагач указује да се одредбама члана 40. Статута нормативно разрађује конститутивност националних заједница на нивоу АП Војводине и да, иако се овим одредбама не предвиђа изричито да Савет националних заједница располаже ветом на одлуке Скупштине АП Војводине, таква могућност фактички проистиче из одредби Статута. Ово из разлога што се, према ставу 7. члана 40. Статута, у прописаним случајевима обавезно прибавља мишљење Савета националних заједница, из чега произлази да Савет, ускраћивањем мишљења, може да блокира доношење било које одлуке о питањима која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права „националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“. На овај начин се, према мишљењу предлагача, „уводи прикривена дводомост покрајинске скупштине у којој ће Савет националних заједница практично моћи да има вето на доношење великог броја скупштинских одлука“. Такво решење, како се наводи, најпре није у складу са једнакошћу грађана и принципима грађанске демократије, јер значи увођење непознате уставне категорије „представника националних заједница“, којима се чак дају већа права у односу на друге посланике у Скупштини АП Војводине, што ову одредбу Статута чини несагласном са одредбама члана 176. став 1. и члана 180. став 1. Устава.

Оспоравајући сагласност одредаба члана 40. Статута са чланом 180. став 4. Устава, предлагач наводи да, сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини не може бити уставни основ за стварање Савета националних заједница из три разлога: најпре, зато што Уставом предвиђена сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини не значи и половичну заступљеност у скупштинском телу чије се мишљење обавезно прибавља приликом доношења великог броја одлука у Скупштини, затим зато што сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини не значи да посланици у покрајинској скупштини, чак и када су припадници националних мањина, престају да буду представници грађана Републике

Србије и најзад, зато што Устав изричито утврђује да се сразмерна заступљеност националних мањина омогућава искључиво у складу са законом, што значи да не постоји било какав правни основ да се Статутом АП Војводине, као подзаконским актом, пропише постојање „националних заједница“ и Савета националних заједница у Скупштини АП Војводине.

Предвиђено решење о саставу Савета националних заједница, по мишљењу предлагача, није у складу са Уставом и из разлога што ствара разлику између покрајинских посланика по основу њихове националне припадности, што може бити вид дискриминације, који је изричито забрањен одредбом члана 21. став 3. Устава. У предлогу се даље наводи да оспорене одредбе Статута нису у складу ни са одредбом члана 47. став 2. Устава, јер су посланици у Скупштини АП Војводине, пре избора у Савет, дужни да се изјасне о својој националној припадности, јер се у противном Савет не може ни конституисати, пошто је Статутом предвиђено да чланове Савета чине само посланици који су се изјаснили о својој националној припадности.

Одговор Скупштине:

Оспоравајући основаност навода предлагача, Скупштина у одговору истиче да је реч о посебном телу Скупштине АП Војводине које се састоји од посланика изабраних на покрајинским изборима, те се стога не ради о дуплом представљању грађана који су припадници националних мањина, а пошто је реч о телу Скупштине, статутарно уређивање његове надлежности и састава спада у домен права на самостално уређивање организације и рада органа АП Војводине из члана 183. став 1. Устава.

35. У члану 41. Статута, који носи назив „Начин одлучивања“ (Скупштине АП Војводине), оспорена је одредба става 3. алинеја 6, која гласи:

*„Скуишћина одлучује већином гласова од укуиної броја йосланика:
– о расписивању референдума на својој територији;“*

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је аутономна покрајина на основу Устава надлежна да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја само у оним областима које су изричито наведене у члану 183. став 2. Устава, из чега следи да Скупштина АП Војводине може самостално да одлучује само о расписивању референдума о оним питањима која су у њеној надлежности, као и о промени територије АП Војводине у случају оснивања нових аутономних покрајина, односно спајања или укидања већ основаних, што је утврђено одредбама члана 182. Устава. Полазећи од изложеног, предлагач сматра да оспорена одредба није у складу са Уставом, јер омогућава Скупштини АП Војводине да расписује референдум о било ком питању, што би се могло тумачити да се ниједном референдуму као облику непосредног изјашњавања грађана Србије, на територији АП Војводине, не би могло

приступити без претходног доношења одлуке о расписивању таквог референдума и од стране Скупштине АП Војводине.

Одговор Скупштине:

Указујући на члан 10. став 2. Закона о референдуму и народној иницијативи којим је прописано да акт о расписивању референдума о питањима из надлежности аутономне покрајине доноси скупштина аутономне покрајине, у складу са статутом, Скупштина у одговору истиче да је оспореном одредбом Статута само извршена разрада начина доношење одлуке о расписивању референдума, у складу са Законом.

36. Оспорене одредбе ст. 1. до 3. члана 43. Статута, који носи назив „Распуштање Скупштине“, гласе:

„Председник Скупштине, на образложени предлог Владе АП Војводине, може да распусти Скупштину.“

У случају да не распусти Скупштину на образложени предлог Владе АП Војводине, председник Скупштине је дужан да прибави мишљење Владе Републике Србије о неопходности одлагања распуштања Скупштине, у року од 10 дана од дана подношења предлога.

Влада АП Војводине не може предложити распуштање Скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свог поверења.“

Разлози оспоравања:

Према наводима предлагача, оспорене одредбе члана 43. Статута, као и низ других одредаба Статута које следе, у супротности су са одредбама члана 180. став 1. и члана 179. Устава, јер су аутономне покрајине самосталне да уреде питање сопствене организације, али то морају чинити увек у складу са Уставом. Наиме, указује се на то да је Устав аутономним покрајинама (као и јединицама локалне самоуправе) ограничио слободу у погледу избора организације и међусобних односа органа, будући да је утврдио да је скупштина највиши орган аутономне покрајине, из чега следи да је Уставом утврђено да се организација и међусобни однос покрајинских органа мора успоставити према скупштинском систему који значи доминацију скупштине над другим органима. За разлику од тога, оспорене, као и бројне друге статутарне одредбе које касније следе, организацију и међусобни однос покрајинских органа, супротно Уставу, заснивају на парламентарном систему који значи равнотежу овлашћења и координацију односа између органа. Стога предлагач сматра да је могућност распуштања Скупштине АП Војводине на образложени предлог Владе АП Војводине супротна одредби Устава према којој је скупштина највиши орган у аутономној покрајини.

Предлагач такође наводи да је одредба члана 43. став 2. Статута супротна одредби члана 123. Устава којом је утврђена надлежност Владе, истичући да се надлежност Владе, у конкретном случају да учествује у поступку

распуштања Скупштине АП Војводине, не може одредити подзаконским актом какав је Статут.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања уставности одредаба ст. 1. и 3. члана 43. Статута, доносилац Статута упућује на одговор дат у вези оспореног члана 33. Статута, док у односу на наводе предлагача везане за став 2. истог члана истиче да је „реч о виду добровољног самоограничавања органа АП Војводине“, које има оправдање у чињеници да се ради „о изузетку од редовне процедуре распуштања Скупштине АП Војводине“, јер председник Скупштине, у случају када не прихвата образложени предлог Владе АП Војводине да распусти Скупштину АП Војводине, мишљењем Владе „поткрепљује своју одлуку о неопходности одлагања распуштања скупштине“. У одговору се такође наводи да „тражење мишљења од Владе није Уставом или законом утврђено као облик обраћања појединих органа и организација са територије Републике Србије, али то не искључује могућност да се упути молба за мишљење Влади, пре свега имајући у виду одредбе члана 5. Закона о утврђивању надлежности, којима се уређују основни принципи међусобног односа републичких и покрајинских органа“.

37. Члан 44. Статута, који носи назив „Право предлагања“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. и 2, гласи:

„Члан 44.

Право предлагања покрајинских одлука и општих аката које доноси Скупштина имају Влада АП Војводине, посланици, скупштине јединица локалне самоуправе или 15 000 бирача.

Предлог за доношење покрајинске скупштинске одлуке могу поднети Влада АП Војводине, најмање пет посланика, скупштине јединица локалне самоуправе или најмање 30 000 бирача.

Покрајински омбудсман има право предлагања покрајинских скупштинских одлука из области своје надлежности.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорене одредбе којима се право предлагања општих аката из надлежности Скупштине АП Војводине даје и скупштинама јединица локалне самоуправе нису у складу са чланом 191. став 2. Устава, којима је утврђена надлежност скупштине јединица локалне самоуправе, а међу којима ове надлежности нема, при чему се општа клаузула да скупштина општине (и града) врши и друге послове одређене законом и статутом односи на статут саме јединице локалне самоуправе.

Из суштински истих разлога, предлогом се оспорава и законитост одредаба ст. 1. и 2. члана 44. Статута, са становишта њихове сагласности са чланом 32. Закона о локалној самоуправи којим је прописана надлежност скупштине општине, а која не обухвата предлагање општих аката које доноси Скупштина АП Војводине.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да утврђивање круга овлашћених предлагача одлука и других општих аката које доноси Скупштина спада у домен права на самостално уређивање организације и рада органа АП Војводине из члана 183. став 1. Устава, уз указивање да је и чланом 31. раније важећег Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“ бр. 17/91) било прописано да право предлагања одлука и других општих аката које доноси Скупштина имају Извршно веће, сваки посланик, скупштина општине или најмање 7.000 бирача. У одговору се указује и на то да Устав не садржи одредбу, упутство или ограничење у овом погледу.

38. Члан 47. Статута, који носи назив „Положај и одговорност“ (Владе АП Војводине), а у коме је оспорена одредба става 1, гласи:

„Члан 47.

Влада АП Војводине (у даљем тексту: Покрајинска влада) је орган АП Војводине и у оквиру надлежности АП Војводине носилац извршне власти на њеној територији.

Покрајинска влада је одговорна Скупштини за свој рад.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорена одредба није у складу са низом одредаба Устава, најпре из разлога што аутономна покрајина не може имати орган који се означава називом „Влада“, јер су у одељку 3. Петог дела Устава, одредбама чл. 122. до 135. уређени положај, надлежности и низ других питања која се односе на Владу, а пошто ни у једној одредби Устава Влада није означена називом „Влада Републике Србије“, то, по мишљењу предлагача, имплицира да у Републици Србији може да постоји само једна Влада. У предлогу се даље образлаже да из чињенице да је Република Србија према Уставу унитарна држава, као и из уставног начела о јединству правног поретка и подели власти следи да у Републици Србији нема различитих нивоа организовања државне власти, већ постоји само једна (државна) законодавна, извршна и судска власт, те зато орган аутономне покрајине не може бити „носилац извршне власти“. Указује се да то наравно не значи да у аутономној покрајини не може постојати орган који извршава покрајинске опште акте, као и законе и друге републичке прописе (када је тај посао поверен аутономној покрајини), али се то не може квалификовати као вршење извршне власти, него само као обављање извршних послова. Анализирајући садржину оспорене одредбе, предлагач закључује да формулација да је Покрајинска влада носилац извршне власти „на територији АП Војводине“ упућује на закључак да ова статутарна одредба није у складу са чланом 122. Устава, према коме је носилац извршне власти у Републици Србији, дакле на читавој њеној територији – Влада. И поводом одредбе члана 47. Статута, предлогом се указује на њену несагласност са чланом 180. став 1. Устава.

Предлогом је оспорена и законитост одредбе става 1. члана 47. Статута и то у односу на одредбу члана 1. Закона о Влади, којом је предвиђено да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији, из чега, по мишљењу предлагача, следи да Влада АП Војводине не може законито бити носилац извршне власти на делу територије Републике Србије, тј. на територији АП Војводине, а штавише, то не може бити ни у оквиру надлежности (изворних) АП Војводине, јер је и у областима у којима аутономна покрајина има сопствених надлежности Влада (Републике Србије) носилац извршне власти, пошто покрајина и у тим областима уређује (а тиме се стара и о извршењу) само поједина питања која су законом утврђена као питања од покрајинског значаја.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да предлагач превиђа да је реч о носиоцу извршне власти у оквиру надлежности АП Војводине, што ни на који начин не утиче на положај Владе утврђен чланом 122. Устава. Доносилац Статута не оспорава да ова одредба Статута ограничава положај Владе као носиоца извршне власти у Републици Србији на области које се налазе ван оквира надлежности аутономне покрајине утврђене Уставом и законом, али сматра да је суштина права грађана на покрајинску аутономију из члана 12. Устава управо ограничење државне власти.

У погледу оспорене сагласности одредаба члана 47. став 1. и члана 48. алинеја 1. Статута са чл. 1. и 2. Закона о Влади, Скупштина полази од тога да се статутарне одредбе односе на Владу АП Војводине и зато сматра да „имајући у виду уставни положај АП Војводине из члана 12. и члана 183. став 1. Устава, као и хијерархијски положај општинских аката АП Војводине по члану 195. Устава, оспорене одредбе Статута не могу довести до узурпирања овлашћења Владе Републике Србије од стране Владе АП Војводине“.

39. Оспорене одредбе члана 48. Статута, који носи назив „Надлежност“ (Покрајинске владе), гласе:

„Покрајинска влада:

– утврђује и води политику у оквиру права и дужности АП Војводине у областима њене изворне надлежности, у оквиру основа које утврђује Скупштина;

– извршава законе ако је за то овлашћена;

– извршава покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта Скупштине;

– уколико је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком, доноси покрајинске уредбе, одлуке и друга општа акта ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука;

– заступа АП Војводину као правно лице, оснива и врши права и обавезе које АП Војводина има као оснивач јавних предузећа и установа и других организација ако је за то овлашћена покрајинском скупштинском одлуком;

- образује стручне и друге службе за обављање послова у свом делокругу, у складу са Статутом, законом и покрајинском скупштинском одлуком;
- предлаже програме развоја, буџет и завршни рачун АП Војводине и предузима мере за њихово спровођење;
- предлаже Скупштини покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта;
- поставља и разрешава функционере организација чији је оснивач АП Војводина, осим оних које бира Скупштина;
- усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и организација чији је оснивач АП Војводина, те врши надзор над њиховим радом;
- надзире рад привредних друштава и установа које врше јавна овлашћења или друге послове од покрајинског значаја;
- управља и располаже имовином АП Војводине, у складу са законом;
- даје мишљење Скупштини на предлог покрајинских скупштинских одлука или општег акта који је Скупштини поднео други предлагач;
- доноси акте и предузима радње и мере из надлежности Скупштине у случају елементарних непогода и другим ванредним околностима, ако Скупштина не може благовремено да се састане;
- закључује међурегионалне споразуме из области које су у надлежности АП Војводине;
- доноси пословник о свом раду;
- врши друге послове утврђене законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.“

Разлози оспоравања:

У Предлогу су посебно образложени разлози несагласности са Уставом појединих одредаба оспореног члана 48. Статута, и то:

Одредба члана 48. алинеја 1. Статута оспорава се у односу на одредбу члана 123. став 1. тачка 1. Устава, уз навођење да у Републици Србији, као унитарној држави, само Влада утврђује и води политику, што значи да није у складу са Уставом да још неки орган, а посебно не орган који није „државног карактера“, утврђује и води политику. Осим тога, према наводима предлагача, Уставом није предвиђено да у изворне надлежности аутономне покрајине спадају читаве области друштвених односа, већ, у оквиру Уставом утврђених области, само питања од покрајинског значаја, која аутономна покрајина уређује у складу са законом, те је, доследно оваквом уставном одређењу, одредбом члана 183. став 2. Устава предвиђено да аутономне покрајине, у складу са законом, у наведеним областима, уређују питања од покрајинског значаја, а не и да аутономне покрајине утврђују и воде политику у овим областима. И поводом ове одредбе Статута предлагач указује да њена несагласност са Уставом почива и на доследном преузимању парламентарног система организације и међусобних односа органа власти на коме је на основу Устава организована републичка власт, а не на скупштинском систему на коме би морала да буде организована аутономна покрајина на основу одредбе члана 180. став 1. Устава.

Одредба члана 48. алинеја 4. Статута оспорава се у односу на одредбу члана 123. тачка 3. Устава, према којој Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона. Разлоге несагласности са Уставом предлагач посебно налази у томе што према оспореној одредби Влада АП Војводине на доношење покрајинских уредби, одлука и других општих аката за извршавање закона може бити овлашћена и покрајинском скупштинском одлуком, што, у контексту члана 30. став 1. Статута, омогућава да Скупштина АП Војводине најпре утврди да Влада није донела уредбу за извршавање закона и да затим својом одлуком овласти Владу АП Војводине да донесе покрајинску уредбу за извршавање закона. Стога, по мишљењу предлагача, оспорена одредба представља одузимање извршне власти од Владе.

Одредба члана 48. алинеја 6. Статута, према наводима предлагача, није у складу са принципом хијерархије домаћих правних аката из члана 195. Устава, јер се формулацијом да се стручне и друге службе образују у складу најпре „са Статутом“, а потом „са законом и покрајинском скупштинском одлуком“, статут као највиши акт АП Војводине „ставља испред, а самим тим и изнад закона“.

Одредба члана 48. алинеја 12. Статута оспорава се у односу на одредбу члана 87. став 4. Устава, из разлога што, према мишљењу предлагача, уставна норма према којој се начин коришћења и располагања имовином аутономних покрајина уређује законом, налаже да се сва питања располагања покрајинском имовином (па и питање органа надлежног да њоме располаже) уреде законом.

Одредба члана 48. алинеја 15. Статута оспорена је из разлога претходно наведених везано за оспоравања одредаба члана 16. став 2. и члана 34. став 1. алинеја 10. Статута.

Поднетим предлогом оспорена је и законитост одредбе члана 48. алинеја 1. Статута и то у односу на члан 2. Закона о Влади, уз образложење да наведена законска норма не само да онемогућава да Влада АП Војводине утврђује и води политику, пошто политику утврђује и води Влада, већ предвиђајући да Влада утврђује и води политику „у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине“, заправо прописује да се у Републици Србији политика може утврђивати и водити само у оквиру општих аката који изражавају сувереност свих грађана, а то су акти које доноси Народна скупштина, а не и у оквиру основа које утврђује Скупштина аутономне покрајине.

Одговор Скупштине:

Везано за оспоравање уставности и законитости одредбе члана 48. алинеја 1. Статута, у одговору се упућује на ставове и оцене изложене поводом оспореног члана 47. став 1. Статута.

У односу на оспорену одредбу члана 48. алинеја 4. Статута, у одговору се истиче да је суштина ове одредбе да је за доношење извршних прописа од стране Владе АП Војводине (било да је реч о закону или покрајинској скупштинској одлуци), увек потребно изричито овлашћење, свакако

„у складу са уставном хијерархијом правних аката“, што онемогућава доношење извршних прописа од стране Покрајинске владе за спровођење закона на основу овлашћења из покрајинске скупштинске одлуке. Разлози предлагача сматрају се неоснованим пошто се оспорена одредба не односи на изузетак који постоји у случају „привременог уређивања“, јер је „привремено уређивање“ искључиво у надлежности Скупштине АП Војводине и Статут не предвиђа могућност да Скупштина ово овлашћење даље „делегира“ на Покрајинску владу.

У одговору се наводи да оспоравање уставности члана 48. алинеја 6. Статута није правно аргументовано.

Поводом оспоравања уставности одредбе члана 48. алинеја 12. Статута, у одговору се истиче да је на основу члана 183. став 1. Устава једино АП Војводина овлашћена да одређује орган преко којег ће да управља и располаже својом имовином, а „Статут, као конститутивни и највиши акт АП Војводине, је свакако најприкладнији пропис да се назначи орган аутономне покрајине који ће бити надлежан да управља и располаже имовином покрајине“.

Коначно, везано за оспоравање уставности члана 48. алинеја 15. Статута, у одговору се упућује на разлоге изнете поводом оспоравања одредаба члана 16. став 2. и члана 34. став 1. алинеја 10. Статута.

40. Оспорени члан 49. Статута, који носи назив „Састав Покрајинске владе“, гласи:

„Члан 49.

Покрајинску владу чине председник, један или више потпредседника и чланови владе.

Председник Покрајинске владе води, усклађује и усмерава рад Покрајинске владе и представља Покрајинску владу, потписује акта које она доноси, стара се о примени њеног пословника и врши друге послове утврђене Статутом, покрајинском скупштинском одлуком и пословником Покрајинске владе.

Чланови покрајинске владе, за свој рад и за стање у области из делокруга за који су задужени, одговорни су председнику Покрајинске владе, Покрајинској влади и Скупштини.“

Разлози оспоравања:

Одредбе члана 49. Статута су оспорене са становишта њихове сагласности са чланом 180. став 1. Устава, уз додатно указивање да одредба става 3. овог члана „уводи принцип да су чланови Покрајинске владе лично задужени за поједине области будући да се из текста норме не може утврдити какав је однос између чланова Покрајинске владе и покрајинских органа управе“ и да ова одредба није у складу ни са чланом 125. став 3. Устава, према коме су министри, као чланови Владе (Републике Србије), одговорни за стање у области „из делокруга министарства на чијем челу се налазе“.

Одговор Скупштине:

У погледу предлога за оцену уставности одредаба члана 49. Статута, Скупштина је упутила на одговор који је дат везано за оспоравање члана 33. Статута.

41. Оспорени чл. 51. до 57. Статута гласе:

„Избор Покрајинске владе

Члан 51.

Кандидата за председника Покрајинске владе Скупштини предлаже председник Скупштине, пошто саслуша мишљење представника посланичких група.

Кандидат за председника Покрајинске владе Скупштини износи програм Покрајинске владе и предлаже њен састав.

Скупштина бира и разрешава председника, потпредседника и чланове Покрајинске владе, већином гласова од укупног броја посланика.

*Почетак и престанак мандата
Покрајинске владе и њених чланова*

Члан 52.

Мандат Покрајинске владе траје до истека мандата Скупштине која ју је изабрала.

Мандат Покрајинске владе почиње да тече даном полагања заклетве пред Скупштином.

Мандат Покрајинске владе престаје пре истека времена на које је изабрана: изгласавањем неповерења, распуштањем Скупштине или оставком председника Покрајинске владе.

Покрајинска влада којој је престао мандат може да врши само послове одређене покрајинском скупштинском одлуком, до избора нове Покрајинске владе.

Покрајинска влада којој је престао мандат не може да предложи распуштање Скупштине.

Члану Покрајинске владе мандат престаје пре истека времена на које је изабран: констатовањем оставке, оставком председника Покрајинске владе, изгласавањем неповерења у Скупштини и ако га Скупштина разреши на предлог председника Покрајинске владе.

Интерпелација

Члан 53.

Интерпелацију у вези с радом Покрајинске владе или појединог њеног члана може поднети најмање 30 посланика.

Одговор на поднету интерпелацију Покрајинска влада дужна је да поднесе у року од 30 дана.

О одговору који су поднели Покрајинска влада или њен члан, расправља и гласа Скупштина.

Изгласавањем прихватања одговора, Скупштина наставља да ради по усвојеном дневном реду.

Ако Скупштина гласањем не прихвати одговор Покрајинске владе или њеног члана, приступиће се гласању о неповерењу Покрајинској влади или њеном члану, уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Покрајинске владе, односно њен члан не поднесе оставку.

О питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана.

Гласање о неповерењу Покрајинској влади или њеном члану

Члан 54.

Гласање о неповерењу Покрајинској влади или поједином њеном члану може затражити најмање 30 посланика.

Предлог за гласање о неповерењу Покрајинској влади или поједином њеном члану Скупштина разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана по подношењу предлога. Након окончања расправе, приступа се гласању о предлогу.

Скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Покрајинској влади или њеном члану ако је за њега гласало више од половине од укупног броја посланика.

Ако Скупштина изгласа неповерење Покрајинској влади, председник Скупштине дужан је да покрене поступак за избор нове Покрајинске владе.

Ако Скупштина не изабере нову Покрајинску владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Скупштине дужан је да распусти Скупштину и распише изборе.

Ако Скупштина изгласа неповерење члану Покрајинске владе, председник Покрајинске владе дужан је да покрене поступак за избор новог члана Покрајинске владе, у складу са Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

Ако Покрајинској влади или члану Покрајинске владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана.

Гласање о поверењу Покрајинској влади

Члан 55.

Покрајинска влада може затражити гласање о свом поверењу.

Предлог за гласање о поверењу Покрајинској влади, на захтев Покрајинске владе, може се разматрати и на седници Скупштине која је у току, а ако Покрајинска влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, најраније пет дана од његовог подношења.

Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Покрајинској влади ако је за њега гласало више од половине од свих посланика.

Ако Скупштина не изгласа поверење Покрајинској влади, Покрајинској влади престаје мандат, а председник Скупштине дужан је да покрене поступак за избор нове Покрајинске владе.

Ако Скупштина не изабере нову Покрајинску владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Скупштине дужан је да распусти Скупштину и распише изборе.

Оставка Покрајинске владе

Члан 56.

Председник Покрајинске владе може поднети оставку Скупштини.

Председник Покрајинске владе оставку подноси председнику Скупштине и истовремено о њој обавештава јавност.

Скупштина на првој наредној седници констатује оставку, без расправе.

Покрајинској влади престаје мандат даном констатације оставке председника Покрајинске владе.

Када Скупштина констатује оставку председника Покрајинске владе, покрене се поступак за избор нове Покрајинске владе.

Када Скупштина констатује оставку председника Покрајинске владе, председник Скупштине дужан је да покрене поступак за избор нове Покрајинске владе.

Ако Скупштина не изабере нову Покрајинску владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Покрајинске владе, председник Скупштине дужан је да распусти Скупштину и распише изборе.

Оставка и разрешење члана Покрајинске владе

Члан 57.

Члан Покрајинске владе може поднети оставку председнику Покрајинске владе.

Председник Покрајинске владе доставља поднету оставку председнику Скупштине која је констатује на првој наредној седници.

Председник Покрајинске владе може да предложи Скупштини разрешење појединог члана Покрајинске владе.

Скупштина на првој наредној седници разматра и гласа о предлогу за разрешење члана Покрајинске владе.

Одлука о разрешењу члана Покрајинске владе донета је ако је за њу гласала већина од укупног броја посланика.

Члану Покрајинске владе који је поднео оставку мандат престаје даном констатације оставке, а члану Покрајинске владе који је разрешен, даном доношења одлуке о разрешењу.

Положај и овлашћења члана Покрајинске владе који је поднео оставку или је поднет предлог за његово разрешење, до престанка мандата уређује се покрајинском скупштинском одлуком.

Председник Покрајинске владе, по престанку мандата члана Покрајинске владе због поднете оставке или разрешења, дужан је да у складу с посебном покрајинском скупштинском одлуком покрене поступак за избор новог члана Покрајинске владе.“

Разлози оспоравања:

Одредбе чл. 51. до 57. Статута су оспорене са становишта њихове сагласности са чланом 180. став 1. Устава.

Одговор Скупштине:

Неоснованост изнетих навода предлагача Скупштина аргуменује разлозима које је у одговору изнела поводом оспореног члана 33. Статута.

42. Оспорени члан 58. Статута, који носи назив „Заштита председника и члана Покрајинске владе“, гласи:

„Члан 58.

Председник и члан Покрајинске владе не одговарају за мишљење изнето на седници Покрајинске владе, Скупштине или за гласање на седници Покрајинске владе.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорена одредба није у сагласности са Уставом из истих разлога из којих је оспоравао и одредбу члана 38. Статута.

Одговор Скупштине:

Иако оспорена одредба уређује заштиту покрајинских функционера, а не организацију и међусобни однос покрајинских органа, Скупштина је и поводом оспоравања члана 58. Статута упутила на одговор дат у вези оспореног члана 33. Статута.

43. Члан 60. Статута, који носи назив „Положај покрајинске управе“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1, 6. и 7, гласи:

„Члан 60.

Покрајинска управа је самостална; послове из своје надлежности обавља у складу са законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком, а за свој рад одговорна је Покрајинској влади.

Послове покрајинске управе обављају покрајински органи управе и друге покрајинске организације одређене покрајинском скупштинском одлуком.

Послови покрајинске управе и број покрајинских органа управе одређују се покрајинском скупштинском одлуком.

Унутрашње уређење покрајинских органа управе и других покрајинских организација прописује Покрајинска влада.

Појединачни акти и радње покрајинских органа управе и организација којима су поверена овлашћења, морају бити засновани на закону и покрајинској скупштинској одлуци.

У склопу надзора над радом покрајинских органа управе, на начин утврђен покрајинском скупштинском одлуком Покрајинска влада може поништити или укинути сваки општи и појединачни акт покрајинских органа управе који није у складу са Статутом, законом или покрајинском скупштинском одлуком.

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.“

Разлози оспоравања:

Уставност одредбе става 1. члана 60. Статута такође се оспорава са становишта члана 180. став 1. Устава, јер, како наводи предлагач, положај покрајинске управе (њена самосталност и одговорност Влади АП Војводине) „није заснован на принципима скупштинског система“.

Са друге стране, у односу на одредбу става 7. истог члана Статута у предлогу се указује да ова одредба није у складу са одредбом члана 143. став 2. Устава, којом је утврђено да се надлежност судова може прописивати само законом.

Такође, предлагач оспорава и законитост одредбе става 6, члана 60. Статута наводећи да је означеном статутарном нормом предвиђено да у оквиру вршења надзора над радом покрајинске управе, и то на начин утврђен покрајинском скупштинском одлуком, Покрајинска влада може поништити или укинути сваки општи и појединачни акт покрајинског органа управе који није у складу са Статутом, законом или покрајинском скупштинском одлуком, што значи и акт донет у извршавању поверних послова, чиме се органи државне управе из чије надлежности је посао поверен онемогућавају да врше надзор на начин прописан одредбама Закона о државној управи.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања одредбе става 1. члана 60. Статута, Скупштина упућује на одговор дат у вези оспореног члана 33. Статута, док у односу на изнете разлоге неуставности одредбе става 7. истог члана наводи да „оспорена формулација Статута нема намеру да утврђује надлежност судова, него својом формулацијом упућује на постојећу законску могућност провере законитости управних аката органа покрајинске управе у складу са Законом о управним споровима“.

Везано за оспоравање законитости члана 60. став 6. Статута, Скупштина упућује на одговор дат у вези члана 28. став 2. Статута.

44. Члан 61. Статута, који носи назив „Покрајински омбудсман“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1, 2. и 6, гласи:

„Члан 61.

Покрајински омбудсман је независан и самосталан орган аутономне покрајине, који штити људска права и слободе сваког лица, зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине.

Покрајински омбудсман посебно штити људска права и слободе од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа покрајинске, градске и општинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач покрајина, односно град или општина на територији АП Војводине.

Покрајинског омбудсмана бира и разрешава Скупштина двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика.

Покрајински омбудсман има заменике, чији се број, услови за избор, начин избора и надлежности уређују покрајинском скупштинском одлуком о покрајинском омбудсману.

Покрајински омбудсман и његови заменици за свој рад одговорни су Скупштини.

Покрајински омбудсман и његови заменици уживају заштиту као посланици у Скупштини.

О покрајинском омбудсману доноси се покрајинска скупштинска одлука.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 61. став 1. Статута није у складу са одредбом члана 138. став 1. Устава, јер је концепт одређивања надлежности Покрајинског омбудсмана заснован на територијалном принципу и као такав је супротан концепту одређивања надлежности Заштитника грађана која се заснива на Уставу и Закону о Заштитнику грађана. Аргумент за своје тврдње предлагач налази у томе да, према оспореној одредби Статута, људска права и слободе (зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине) сваког лица на територији АП Војводине, штити Покрајински омбудсман, а како су људска права која су предмет омбудсманске заштите углавном зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права и законима, она морају да буду заштићена на оном нивоу на коме су прокламована – дакле најпре на државном нивоу од стране републичког Заштитника грађана, а што је утврђено чланом 138. став 1. Устава. Стога се у предлогу наводи да концепт одређивања надлежности Покрајинског омбудсмана представља задирање у надлежност Заштитника грађана и супротан је Уставу и Закону о Заштитнику грађана. Такође, предлагач сматра да из оспорене одредбе произлази да контролисани субјект од стране Покрајинског омбудсмана може бити било који орган који угрожава право и слободу неког лица на територији АП Војводине који су зајемчени Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине, што значи и орган државне управе, јавно правобранилаштво,

као и свако предузеће и установа којима су поверена јавна овлашћења, а чији рад контролише републички Заштитник грађана, што такође није у складу са уставним надлежностима Заштитника грађана. Потврду својих ставова предлагач додатно налази у оспореној одредби става 2. члана 61. Статута, указујући да је том одредбом предвиђено да Покрајински омбудсман „посебно штити људска права и слободе од повреда учињених ... поступањем органа покрајинске, градске и општинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач покрајина, односно град или општина на територији АП Војводине“, што такође није у складу са Уставом и законима предвиђеним надлежностима заштитника грађана на републичком и локалном нивоу.

Одредбу члана 61. став 6. Статута, којом се установљава да покрајински омбудсман и његови заменици уживају заштиту као посланици у Скупштини, предлагач оспорава из истих разлога из којих су оспорене одредбе чл. 38. и 58. Статута.

Поднетим предлогом оспорена је и законитост одредбе члана 61. став 2. Статута, у делу који се тиче надлежности Покрајинског омбудсмана према органима јединица локалне самоуправе и имаоцима јавних овлашћења чији је оснивач локална самоуправа, и то у односу на члан 97. став 1. Закона о локалној самоуправи, уз навођење да је овом законском одредбом прописано да је општински, односно градски заштитник грађана овлашћен да контролише поштовање права грађана и да утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем свих органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе, из чега следи да Покрајински омбудсман преузима део законске надлежности локалног заштитника грађана.

Одговор Скупштине:

Поводом предлога за оцену уставности одредаба чл. 61. ст. 1. и 2. Статута, Скупштина сматра да предлагач није узео у обзир одредбе члана 12. и члана 183. став 1. Устава којима се утврђује овлашћење аутономне покрајине на самостално уређивање надлежности својих органа и организација, као и то да је аутономна покрајина, а самим тим и њени органи, вид ограничења државне власти чији су вршиоци органи Републике Србије. Сходно томе, доносилац Статута сматра да нема основа за тврдње да су оспорене одредбе Статута несагласне са Уставом, већ би се пре могло поставити питање уставности Закона о Заштитнику грађана. Као додатни аргумент, у одговору се истиче да је институција Покрајинског омбудсмана заснована на овлашћењу које је АП Војводина добила Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине из 2002. године, којим је било прописано да аутономна покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.

У односу на оспорени члан 61. став 6. Статута, Скупштина указује на члан 6. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине,

којим је прописана заштита посланика „и других покрајинских функционера“, скрећући пажњу на то да ова функција по својој природи захтева одређену врсту заштите, те да је њено „експлицитно утврђивање у Статуту у потпуности оправдано“.

Везано за оспоравање сагласности одредбе става 2. члана 61. Статута са чланом 97. став 1. Закона о локалној самоуправи, одговор не садржи разлоге због којих доносилац Статута сматра да оспорена одредба није незаконита, већ је садржина одговора у целини усмерена на критику и оспоравање члана 1. Закона о Заштитнику грађана.

45. Члан 63. Статута, који носи назив „Приходи аутономне покрајине“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. до 3, гласи:

„Члан 63.

АП Војводина има изворне приходе којима финансира своје надлежности чију стопу самостално утврђује Скупштина АП Војводине својом одлуком у складу са законом којим се уређује финансирање АП Војводине.

Врста и висина изворних прихода ближе се утврђује законом којим се уређује финансирање АП Војводине и одлуком Скупштине АП Војводине у складу са законом.

АП Војводина своје приходе стиче:

- наплатом пореза, такса и других накнада;
- приходима од имовине чији је титулар;
- учешћем у приходима јавних предузећа и установа;
- јавним зајмовима;
- комерцијалним зајмовима и кредитима;
- трансфером буџетских средстава;
- примањем донација и других давања без накнаде;
- из других извора;

а у складу са законом којим се уређује финансирање АП Војводине.

Приходом АП Војводине сматра се и допунски трансфер из буџета Републике Србије.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да оспорене одредбе члана 63. Статута нису у сагласности са чланом 184. Устава, којим је изричито утврђено да се врста и висина изворних прихода аутономних покрајина, као и учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије уређују законом, из чега следи да то не може бити учињено ни Статутом, нити покрајинском скупштинском одлуком, као актима ниже правне снаге.

Предлагач додатно истиче несагласност одредбе члана 63. став 3. алинеја 1. Статута са Уставом, истичући да, на основу члана 97. тачка 6. Устава, наплата пореза може да врши једино држава, тј. Република Србија.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да у време доношења Статута, услед кашњења законодавца, није постојао закон којим би се уређивало финансирање АП Војводине, а доносилац Статута је сматрао да је питање финансирања АП Војводине од изузетног значаја за рад аутономне покрајине, те да је примерено да се одредбе о финансирању нађу и у конститутивном акту покрајине, тим пре што Устав не садржи одредбу која би такво поступање забранила. Непостојање уставноправног проблема поводом оспорених одредаба Скупштина налази и у томе да су врсте јавних прихода које су набројане у ставу 3. оспореног члана утемељене на одредбама закона којим се уређује буџетски систем, као и да се на крају става 3. члана 63. налази формулација која стицање прихода АП Војводине везује за закон којим се уређује финансирање АП Војводине.

46. Оспорени став 6. члана 64. Статута, који носи назив „Усаглашеност правних аката“, гласи:

„Акџии орјана јединице локалне самоуправе морају бити сајласни са Сјџајшџом и џокрајинским скупшџинским одлукама.“

Разлози оспоравања:

Уставност наведене статутарне одредбе оспорава се са становишта њене сагласности са одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава, уз указивање да је овим уставним нормама изричито утврђено да сви општи акти јединица локалне самоуправе морају бити у сагласности само са законом и њиховим статутом, што значи да се Статутом АП Војводине уводи хијерархија покрајинских аката над општим актима јединица локалне самоуправе које се налазе на територији Покрајине, чиме се нарушава не само јединство система локалне самоуправе, већ и јединство правног система Републике Србије.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује да је чланом 183. став 2. Устава утврђено „овлашћење аутономне покрајине“ да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја у одређеним областима, па тако Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине у великом броју области предвиђа „регулаторно овлашћење покрајине за територију целе покрајине“ (као примери се наводе водопривредна делатност, шумарство, лов и риболов). Такође се наводи да „Устав није дао директан одговор на питање хијерерхијског положаја покрајинских општинских аката насталих на основу ових овлашћења аутономне покрајине, али се одговор може наћи посредно, тумачењем става 2. члана 195. Устава. На основу наведеног, доносилац Статута закључује да, „ако постоји Уставом зајемчено, а законом прецизирано регулаторно овлашћење аутономне покрајине у одређеним областима, на основу којег се уређују правни односи за територију целе аутономне покрајине, онда управо из уставне обавезе да општи акти јединица локалне

самоуправе буду усклађени са законом, посредно произлази обавеза јединица локалне самоуправе да своја акта усклађују са Статутом и покрајинском скупштинском одлуком“.

47. Оспорени став 1. члана 65. Закона, који носи назив „Објављивање“, гласи:

„Сјтајтуйт, йокрајинске скуйшйтинске одлуке и ойшйти актйи Скуйшйтинске, као и йокрајинске уредбе и одлуке Покрајинске владе, објављују се у „Службеном листу Аутономне йокрајине Војводине.“

Разлози оспоравања:

Предлогом је оспорена законитост одредбе члана 65. став 1. Статута уз навођење да ова одредба, а у вези са чланом 30. став 1. Статута, није у сагласности са чланом 53. став 2. Закона о државној управи, јер ако Скупштина АП Војводине може уместо надлежног републичког органа да донесе пропис за привремено извршавање закона, такав пропис би морао да буде објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одговор Скупштине:

Доносилац Статута се није изјашњавао о законитости оспорене одредбе, већ је у одговору навео да се образложење дато у односу на оспоравање законитости члана 30. став 1. Статута односи и на одредбу члана 65. став 1.

48. Оспорени члан 70. Статута, који носи назив „Ступање на снагу“, гласи:

„Члан 70.

Овај Статут ступа на снагу након доношења одлуке о проглашењу у Скупштини и објављивања у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине““.

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је од свих правних аката у правном систему Републике Србије једино за Устав и Уставни закон за спровођење Устава предвиђено да ступају на снагу даном проглашења. Поред тога, истиче се да је ова одредбе Статута неразумљива, јер се из ње не види шта се, након проглашења Статута у Скупштини АП Војводине, објављује у „Службеном листу АП Војводина“ – текст одлуке о проглашењу или текст самог Статута, као ни када Статут заправо ступа на снагу.

Одговор Скупштине:

Поводом оспорене уставности члана 70. Статута, доносилац Статута указује „да су овлашћени предлагачи у својој аргументацији изједначили ступање на снагу проглашењем, који јесте облик ступања на снагу само

Устава и Уставног закона за спровођење Устава, и формулацију из оспореног члана Статута који је осим доношења одлуке о проглашењу Статута као додатни услов ступања на снагу прописао још и његово објављивање у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“, а Уставом утврђени, уобичајени рок од осам дана за *vacatlo legis* је скраћен с обзиром на то да је доношење Статута у тренутку његовог проглашења каснило скоро годину дана у односу на рок који је утврђен Уставним законом за спровођење Устава“.

V

Поступак пред Уставним судом поводом поднетог предлога и иницијатива за оцену уставности и законитости

Полазећи од значаја питања која се уређују општим актом чија је уставност, а делом и законитост, оспорена пред Уставним судом, као и бројности и сложености уставноправних питања која се постављају поводом оспорених одредаба Статута Аутономне покрајине Војводине, Суд је одлучио да, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), у поступку оцењивања уставности и законитости оспореног општег акта одржи јавну расправу и да на њу, поред учесника у поступку, позове научне и јавне раднике који су се у свом досадашњем професионалном раду у области уставног права, бавили питањима која се, као спорна, могу поставити везано за сагласност оспорених одредаба Статута пре свега са Уставом, а потом и са појединим одредбама одговарајућих закона. Јавна расправа пред Уставним судом одржана је 21. маја 2013. године. Поред учесника у поступку, представника предлагача и иницијатора, са једне стране, и доносиоца Статута, представника Скупштине Аутономне покрајине Војводине и представника Народне скупштине, као органа који је дао претходну сагласност на Статут, са друге стране, позиву Уставног суда за учешће у јавној расправи су се одазвали проф. др Владан Кутлешић, проф. др Богољуб Милосављевић, проф. др Тамаш Корхеџ, проф. др Виолета Беширевић, проф. др Владан Петров, доц. др Танасије Маринковић и доц. др Светозар Чиплић. Правна анализа и тумачење оспорених одредаба Статута и ставови које су учесници у јавној расправи изнели поводом спорних уставноправних питања били су предмет детаљног разматрања Уставног суда приликом одлучивања о поднетом предлогу и иницијативама.

VI

Становиште Уставног суда о правној природи, карактеру и предмету уређења (садржини) статута аутономне покрајине према Уставу Републике Србије од 2006. године

С обзиром на читав спектар различитих питања која су уређена Статутом, а чије уређивање је оспорено у поступку пред Уставним судом, Суд налази да се не може приступити уставноправно утемељеној оцени сагла-

сности оспорених одредаба са Уставом, без претходног одговора на начелно питање правне природе и карактера, а тиме и предмета уређења, статута аутономне покрајине. При томе, Уставни суд и овом приликом указује да аутономне јединице, као правно уобличени израз аутономије, представљају облик територијалне организације једне, по правилу, унитарне државе и стога су део унутрашњег државног уређења. Зато је једно од правила око кога је правна теорија сагласна, које је потврђено и у упоредноправној пракси, да централна власт, својим уставом и законима, одређује степен аутономије аутономних јединица, а што значи, пре свега, врсту и обим њихове надлежности, однос са органима централне власти, као и саму организацију аутономних јединица или бар основне, кључне елементе те организације, а што потврђује да аутономне јединице не располажу оригинерном влашћу која би имала обележја државности.¹⁰ Истовремено, околност да је свака држава суверена да самостално определи своје унутрашње државно уређење има за последицу да, у овом тренутку, у Европи не постоје правила комунитарног права, нити други међународни документи који би правно обавезивали државе приликом устројства њиховог унутрашњег државног уређења када је реч о успостављању и обликовању аутономије, односно аутономних јединица као вида политичко-територијалне децентрализације централне власти. Штавише, и у констатацијама садржаним у нацрту Европске повеље о регионалној демократији¹¹ се наводи, између осталог, да се о регионалном нивоу управљања и даље расправља (тачка 5) и да не постоји европски правни инструмент који има за циљ да управља институционалним реформама на регионалном нивоу усмереним ка јачању регионалне демократије (тачка 6). Уставни суд такође напомиње да територијална организација државе, њено унутрашње државно уређење, није *a priori* од значаја за приступ структурним фондовима и фондовима из којих се финансирају регионалне политике Европске уније, а што произлази из правила Европске уније која су садржана у Заједничкој класификацији територијалних јединица за статистичке потребе у земљама ЕУ.¹² Из претходно изложеног следи да се

10 Видети Одлуку овога суда УС ПУз-353/2009, образложење, део V.

11 Нацрт Европске повеље о регионалној демократији прихваћен је на 15. пленарној седници Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе у Стразбуру, 28. маја 2008. године. Документ се и даље налази у фази нацрта. Овај документ је проистекао из тзв. Хелсиншке декларације о регионалној самоуправи, донете 27/28. јуна 2002. године на 13. Конференцији министара надлежних за скуп локалних и регионалних власти, а која садржи препоруку да се поводом питања регионалних власти донесе међународни правно обавезујући инструмент. Осим тога, само је још асоцијација (удружење) представника европских региона – Скупштина европских регија (АЕР), 12. новембра 2010. године донела тзв. Инстамбулску декларацију као „збир приоритета и циљева европске регионалне политике до 2020. године“. Имајући у виду доносиоца, ни Инстамбулска декларација нема правнообавезујући карактер за државе.

12 Наиме, правила Европске уније садржана у Заједничкој класификацији територијалних јединица за статистичке потребе у земљама ЕУ, а која су изражена кроз такозвани NUTS – Номенклатуру територијалних статистичких јединица, донета су у циљу економске регионализације у земљама Европске уније, те је, на основу утврђених критеријума, територија сваке земље чланице подељена на статистичке регије одређеног нивоа. Први критеријум поделе јесу административне јединице у конкретной земљи чланици ЕУ, дефинисане као

питање правне природе и карактера статута аутономне покрајине може и мора сагледавати искључиво у светлу одредаба важећег Устава Републике Србије од 2006. године.

Питање правне природе статута аутономне покрајине, као питање формалноправног карактера, Уставни суд је разматрао са два аспекта. Први аспект је правна снага овог акта, а други аспект је у коју врсту правних аката спада статут аутономне покрајине.

Разматрајући питање правне снаге статута аутономне покрајине, Уставни суд је пошао од тога да уставни принципи хијерахије домаћих и међународних општих правних аката, поред тога што предвиђају да је правни поредак Републике Србије јединствен и да је Устав највиши правни акт Републике Србије (члан 194. ст. 1. и 2. Устава), утврђују, прво, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3. Устава), а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5. Устава) и, друго, да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2. Устава). Дакле, када се ради о хијерархији општих правних аката, из наведених уставних норми кроз које је изражена воља уставотворца управо у погледу одређивања правне снаге појединих општих правних аката у правном систему Републике Србије, следи да Устав не прави разлику у погледу правне снаге статута аутономне покрајине и статута јединице локалне самоуправе у односу на Устав, закон, као и у односу на потврђене међународне уговоре и општеприхваћена правила међународног права и да се у оба случаја ради о општим правним актима чија је правна снага нижа од Устава и закона, са којима статут (како аутономне покрајине, тако и јединице локалне самоуправе) мора бити у сагласности, односно о актима ниже правне снаге од потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, са којима не сме бити у супротности. Са друге стране, уставно одређење из члана 185. став 1. Устава да је статут највиши правни акт аутономне покрајине, односно да је највиши правни акт општине – јединице локалне самоуправе (члан 191. став 1. Устава), нашло је своје место и кроз принцип хијерархије домаћих општих правних аката, тако што је одредбом члана 195. став 3. Устава утврђено

географско подручје за које је одређен ниво власти, у оквиру институционалног и правног система земље чланице, а који доноси административне или политичке одлуке, при чему таква административна јединица мора имати одређени број становника да би испуњавала услове одговарајућег NUTS нивоа (првог, другог или трећег). У том смислу, подела у складу са NUTS класификацијом извршена је у свим земљама чланицама ЕУ без обзира на њихово унутрашње државно уређење, а када су у питању земље кандидати за чланство у ЕУ, до NUTS класификације се долази споразумом између ЕУ и државе кандидата, у процесу придруживања. Према томе, постојање или непостојање аутономних јединица какве су према Уставу Републике Србије аутономне покрајине није услов за доступност фондова Европске уније, нити се правила Уније на основу којих се врши подела на статистичке регионе могу довести у правну везу са обликовањем унутрашњег државног уређења.

да сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима.

Иако је једно од основних правила теорије права да се тумачењу права (правне норме) приступа само онда када постоје најмање два подједнако могућа језичка значења, Уставни суд је, у циљу целовитог сагледавања питања правне снаге статута аутономне покрајине, разматрао и то да ли различит поступак доношења статута аутономне покрајине у односу на поступак доношења статута јединице локалне самоуправе, независно од претходно анализираних уставних одредаба, може бити од утицаја на правну снагу ових аката, односно да ли се евентуалним системским тумачењем уставних норми може доћи до другачијег закључка у погледу правне снаге статута аутономне покрајине.

Одредбом члана 185. став 2. Устава утврђено је да статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине, а одредбом члана 105. став 2. тачка 5. Устава је предвиђено да Народна скупштина претходну сагласност на статут аутономне покрајине даје већином гласова свих народних посланика. За разлику од наведеног, чланом 191. став 1. Устава утврђено је само да статут општине (јединице локалне самоуправе) доноси њена скупштина. Дакле, прво питање које се може поставити је да ли учешће Народне скупштине као носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији у поступку доношења статута аутономне покрајине, имплицира да је статут особен правни акт у правном систему Републике Србије (акт *sui generis*), и то на начин да му та особеност даје „вишу правну снагу“ од закона. Уставни суд налази да је одговор на ово питање негативан. Према становишту Уставног суда, давање претходне сагласности Народне скупштине на статут аутономне покрајине може бити схваћено само у функцији надзора уставности и законитости у смислу члана 12. став 2. Устава. Наиме, неспорно је да је поступак оцене уставности и законитости статута, када је покренут на начин утврђен Уставом, односно Законом о Уставном суду, у надлежности Уставног суда. Међутим, то не значи да Народна скупштина, управо као носилац уставотворне и законодавне власти, кроз давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине заправо не врши својеврстан надзор над уставношћу и законитошћу овог правног акта. Овакав став Уставног суда потврђује и одредба става 1. члана 12. Устава, према којој је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију, из чега следи да Народна скупштина може ускратити сагласност само уколико нађе да је статут несагласан са Уставом или законом, те у том смислу ни дата сагласност не може значити да је статут израз воље не само скупштине аутономне покрајине, као представничког тела грађана аутономне покрајине, већ и Народне скупштине као највишег представничког тела, пошто је у Народној скупштини оличена државна власт. Са друге стране, утврђеним поступком доношења статута и улогом коју у том поступку има Народна скупштина, ни на који начин се не доводи у питање, нити „узурпира“ уставна функција и надлежност Уставног суда, јер коначну оцену усаглашености сваког општег правног акта са

Уставом и законом, дакле и статута аутономне покрајине, даје Уставни суд, након спроведеног законом прописаног поступка. Такође, Суд указује да већ сама формулација начела из става 2. члана 12. Устава да право грађана на покрајинску аутономију подлеже само надзору „уставности и законитости“ упућује на то да је статут аутономне покрајине, као њен највиши правни акт, ниже правне снаге од закона, јер у супротном „надзор законитости“ не би ни био могућ.

Друго питање које би се могло поставити везано за утицај поступка доношења на правну снагу статута аутономне покрајине тиче се Уставом утврђене већине којом Народна скупштина даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине. Уставни суд стоји на становишту да ни чињеница да је Уставом утврђено да Народна скупштина претходну сагласност даје квалификованом већином – већином од укупног броја народних посланика, не може бити правно релевантан аргумент који би довео у питање правну снагу статута аутономне покрајине како је она одређена одредбама чл. 194. и 195. Устава. Ово из разлога што, сагласно Уставу Републике Србије, правна снага закона и других општих аката које доноси Народна скупштина, као ни правно дејство (правне последице) појединачних одлука Народне скупштине (на пример одлуке о избору и разрешењу носилаца функција чије је доношење у надлежности Народне скупштине) нису у уставноправној вези са начином одлучивања Народне скупштине, конкретно са Уставом утврђеном већином којом се доносе општи акти или појединачне одлуке. Основаност изнетог става Уставног суда најдиректније потврђује чињеница да Устав већ у следећој, тачки 6. става 2. члана 105. исту већину утврђује и за одлучивање Народне скупштине о Пословнику о њеном раду, што неспорно не „појачава“ правну снагу Пословника, посебно у ситуацији када је овај правни акт попримио карактер класичног подзаконског акта с обзиром на то да се, према члану 110. Устава, о Народној скупштини доноси закон, што подразумева да Пословник мора бити у складу не само са Уставом, већ и са законом. Стога је *ratio* уставног утврђења питања о којима Народна скупштина одлучује квалификованом већином искључиво у значају питања о коме се одлучује.

Полазећи од претходно изнетих разматрања, Уставни суд је оценио да како језичко, тако и системско тумачење уставних норми доводи до неспорног закључка да је према Уставу Републике Србије, статут аутономне покрајине, у хијерархији домаћих општих правних аката, општи правни акт чија је правна снага нижа од Устава и закона.

Уколико се правна природа статута аутономне покрајине посматра са становишта врсте правних аката у које спада статут, поставља се питање да ли је статут подзаконски правни акт. На самом почетку разматрања овог питања треба констатовати да наше позитивно право не садржи дефиницију „подзаконског акта“, при чему Устав једино у одредби члана 195. став 1. утврђује да, поред осталих, и „сви подзаконски општи акти Републике Србије“ морају бити сагласни закону. Дакле, реч је, пре свега, о теоријском појму који у својој класичној, најужој, дефиницији означава опште правне

акте ниже правне снаге од устава и закона које доносе државни органи (у парламентарним системима поделе власти органи извршне власти – влада и органи државне управе, а у председничким и полупредседничким системима поделе власти и шеф државе), којима се ближе разрађује однос уређен законом. Дакле, теорија права под подзаконским актима у ужем смислу подразумева опште правне акте донете у извршавању закона (*secundum et intra legem*), било на основу генералног овлашћења из устава или на основу изричитог овлашћења садржаног у закону који се извршава. С обзиром на то да се извршавање закона у условима децентрализације, у одређеним случајевима и у одређеном обиму, преноси или поверава и органима субцентралних нивоа (недржавним органима) – органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, то се, према општеприхваћеном ставу теорије, и општи правни акти ових органа, пре свега представничких тела територијалне аутономије и локалне самоуправе, донети у складу са изричитим овлашћењем садржаним у одговарајућем закону, сматрају подзаконским актима у ужем смислу. У том смислу наша правна теорија се бавила пре свега нормативним актима јединица локалне самоуправе, закључујући да ранг подзаконских аката имају и они општи правни акти које јединице локалне самоуправе доносе на темељу уставног и законског овлашћења, а којима уређују одређене односе, тј. правно прописују одређена понашања у оквиру свог самоуправног деловања. Насупрот претходно изнетом, теоријска дефиниција подзаконског акта у ширем смислу подразумева све опште правне акте ниже правне снаге од закона, без обзира на то ко је њихов доносилац и без обзира на њихову садржину, односно без обзира на то да ли су донети ради извршавања закона.

Полазећи од наведених теоријских становишта, Уставни суд констатује да она не дају до краја одређен и јасан одговор на питање правне природе статута аутономне покрајине у важећем уставноправном систему Републике Србије. Наиме, Уставом утврђени положај аутономне покрајине има за последицу да је аутономна покрајина потпуно самостална приликом утврђивања симбола покрајине и начина њиховог коришћења (члан 183. став 4. Устава), да ужива висок степен самосталности, омеђен само границама које је поставио Устав, у односу на уређивање надлежности, избора, организације и рада органа и јавних служби које оснива (члан 179. и члан 183. став 1. Устава), а да је у односу на остала питања која су предмет уређивања било статута, било другог општег правног акта који доноси неки од покрајинских органа, „везана“ законом. Тако је аутономна покрајина самостална да уређује питања из своје изворне надлежности, али „у складу са законом“ (члан 183. став 2. Устава), пошто се законом одређује која су питања од покрајинског значаја у областима утврђеним одредбом члана 183. став 2. Устава. Сагласно члану 183. став 3. Устава, аутономна покрајина се о остваривању људских и мањинских права стара „у складу са законом“, што значи да се начин остваривања људских и мањинских права уређује законом, а што је и утврђено одредбама члана 18. став 2. и члана 97. тачка 2. Устава. Покрајинском имовином аутономна

покрајина управља „на начин предвиђен законом“ (члан 183. став 5. Устава). Такође, аутономна покрајина у складу са Уставом има буџетску самосталност, јер самостално доноси буџет и завршни рачун (члан 183. став 6. Устава) и представља аутономни финансијски субјект пошто је Уставом утврђено да има своје изворне приходе, али се врста и висина тих прихода утврђује „у складу са Уставом и законом“. Самосталност аутономне покрајине „везана“ је законом, примера ради, и када је реч о установљавању додатних права припадника националних мањина, обављању послова поверених од стране Републике Србије или пак референдумском изјашњавању о промени територије аутономне покрајине. Дакле, за Уставни суд је неспорно да је Статут Аутономне покрајине Војводине у односу на значајан број питања која могу бити предмет његовог уређивања, а за чије уређивање је Уставом изричито утврђено да се то чини „на начин предвиђен законом“, „на основу закона“ или „у складу са законом“, као и у односу на она питања за која је одговарајућим законом прописано да их уређује аутономна покрајина – класичан, типичан подзаконски акт у ужем смислу. Међутим, у односу на два питања – утврђивање симбола и начина њиховог коришћења и организација покрајинских органа (право на самоорганизовање), статут аутономне покрајине је општи правни акт који своје извориште има непосредно у Уставу (уз подсећање да су границе самоорганизовања опредељене одредбом члана 180. став 1. Устава, те да постоји још један изузетак, јер је одредбом члана 180. став 4. Устава изричито утврђено да се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама аутономне покрајине омогућава „у складу са законом“). Очито је да се у овом делу статут аутономне покрајине не може дефинисати као подзаконски акт у ужем смислу. У стручној јавности, а и на јавној расправи пред Уставним судом могле су се чути и дилеме да ли се, у односу на питања која се статутом уређују непосредно на основу Устава, статут уопште може сматрати општим правним актом ниже правне снаге од закона, односно каква би била правна судбина одредаба статута уколико би Народна скупштина донела закон којим уређује ову, Уставом утврђену статутарну материју на начин различит (супротан) начину на који су та питања уређена статутом. Уставни суд наглашава да, управо са становишта принципа хијерархије домаћих општих правних аката и уставног начела јединства правног поретка у Републици Србији, овој дилеми нема места. Ово из разлога што би се у таквом, хипотетичком случају, као претходно поставило питање сагласности, односно несагласности таквог закона са Уставом, из чега следи да се питање незаконитости статута као акта ниже правне снаге не може ни поставити у односу на закон који је неуставан, једнако као што сагласност статута са одређеним законом не значи аутоматски и његову уставност док се не потврди да је сам закон сагласан са Уставом.

На основу претходно изнетих разматрања, Уставни суд је стао на становиште да из одредаба важећег Устава Републике Србије произлази да се статут аутономне покрајине, у целини посматрано, не може подвести под

теоријску дефиницију подзаконског правног акта у ужем смислу, јер статутарно уређивање одређених питања, и то оних која су од посебног значаја за остваривање аутономије аутономне покрајине, почива непосредно на одредбама самог Устава, док се у преосталом делу одредбама статута, сагласно Уставу, уређују питања у извршавању закона. Стога је, према оцени Уставног суда, статут аутономне покрајине, са теоријског становишта посматрано, атипичан подзаконски акт који би се најпре могао дефинисати као општи правни акт подзаконске снаге, а што би одговарало појму који је у теорији права означен као подзаконски акт у ширем смислу.

Следеће начелно питање које је Уставни суд разматрао је питање материјалноправног карактера – питање карактера статута аутономне покрајине као општег правног акта, а из чега следи и одређење предмета уређења, односно садржине овог правног акта. Питање карактера статута аутономне покрајине своди се заправо на питање да ли је статут конститутивни акт аутономне покрајине, како је то иначе поводом већег броја оспорених одредаба истицала Скупштина Аутономне покрајине Војводине у одговору достављеном Уставном суду. Приликом изналажења одговора на ово питање мора се поћи од тога да ли је Аутономна покрајина Војводина креација грађана који живе на њеној територији или креација Устава Републике Србије, дакле, да ли је реч о оригиналној или деривативној творевини.

Заговорници идеје да је аутономна покрајина оригинална творевина грађана који у њој живе, што имплицира да статут као највиши правни акт аутономне покрајине има конститутивни карактер, аргументе за своју тврдњу налазе у одредби члана 12. став 1. Устава према којој је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију (и локалну самоуправу), односно у одредби члана 176. став 1. Устава која појам аутономне покрајине (и локалне самоуправе) дефинише на начин да утврђује да грађани имају право на покрајинску аутономију (и локалну самоуправу), које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Анализирајући уставноправну утемељеност оваквих аргумената, Уставни суд је, најпре, пошао од становишта заузетог у већ раније цитираној Одлуци ИУз-353/2009 да, према одредбама Устава Републике Србије од 2006. године, Аутономна покрајина Војводина, као део унутрашњег државног уређења Републике Србије, представља облик територијалне децентрализације Републике и да, у складу са тим, ограничење државне власти правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу из члана 12. став 1. Устава има значење темељног и начелног, Уставом утврђеног опредељења ка стварању и јачању децентрализоване државе која је „сервис својих грађана“ и једног од начина изражавања грађанске суверености, а не зајемченог људског или мањинског права. Дакле, пошто је питање територијалне и функционалне организације државе, односно питање унутрашњег државног уређења *par excellence materia constitutionis*, према ставу Уставног суда, нема уставноправног утемељења за тврдње да је аутономна покрајина креација њених грађана, односно да се ради о ориги-

нерној творевини. Напротив, чак и наведене одредбе чл. 12. и 176. Устава указују на неодрживост такве тврдње пошто у идентичан уставноправни положај стављају аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе тиме што на идентичан начин утврђују право грађана на покрајинску аутономију и на локалну самоуправу. Како, наравно, нема заговорника идеје да су јединице локалне самоуправе (општине и градови) оригиналне творевине грађана који у њима живе, једини могући, уставноправно прихватљив закључак је тај да је аутономна покрајина креација Устава, те тиме деривативна, а не оригинална творевина. Уставноправну заснованост изнетог закључка, по оцени Уставног суда, потврђује и додатна анализа релевантних одредаба Устава. Као прво, за разлику од Устава Републике Србије од 1990. године који је као једну од Основних одредаба дела I Устава, у члану 6, садржао одредбу према којој „у Републици Србији постоје Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија, као облици територијалне аутономије“, важећи Устав од 2006. године прокламује ограничење државне власти правом на покрајинску аутономију и локалну самоуправу (члан 12) као једно од начела уставног поретка Републике Србије и то на начин да се ово право односи на све грађане Републике Србије. Према томе, сагласно важећем Уставу, право грађана на децентрализовану државу изражено, између осталог, кроз право на покрајинску аутономију, није више ексклузивно право грађана Републике Србије који живе на територији аутономних покрајина које су постојале и по ранијим уставима. Штавише, одредба члана 182. став 2. Устава садржи констатацију о томе да Република Србија има две аутономне покрајине (Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохију), да би већ у потоњим одредбама исте уставне норме била утврђена могућност оснивања нових аутономних покрајина, као и укидања или спајања већ основаних. Коначно, из одредаба ст. 3. и 4. члана 182. Устава произлази и то да је држава (централна власт) за себе задржала ексклузивно право да одлучује о унутрашњем државном уређењу, јер се право грађана на покрајинску аутономију исцрпљује у референдумски израженој вољи поводом предлога за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина, као и у, такође, референдумски израженој вољи поводом промене територије аутономне покрајине, при чему већински изражена воља грађана нема аутоматски за последицу оснивање нове, укидање или спајање постојећих аутономних покрајина, нити промену граница између аутономних покрајина.

Са друге стране, одредбом члана 185. став 1. Устава статут аутономне покрајине је дефинисан као највиши, али не и основни правни акт аутономне покрајине. За разлику од претходно поменутог Устава од 1990. године према коме је аутономна покрајина, преко својих органа, обављала и друге послове утврђене не само Уставом и законом, већ и статутом аутономне покрајине (члан 109. став 1. тачка б), сагласно важећем уставноправном поретку, Устав Републике Србије је једини основни правни акт у Републици Србији, тако да његове одредбе представљају правни

основ и правни оквир и за уређивање свих питања која су у надлежности аутономне покрајине.

Полазећи од претходне свестране анализе свих релевантних уставних одредаба, Уставни суд је стао на становиште да је њихово једино уставно-правно утемељено тумачење оно према коме је аутономна покрајина креација Устава, а не њених грађана, из чега даље следи да доносилац статута аутономне покрајине не располаже оригинерном, већ деривативном влашћу, те и највиши правни акт аутономне покрајине не доноси на основу своје неограничене слободне воље. Стога, према ставу Уставног суда, Статут Аутономне покрајине Војводине не може имати карактер конститутивног акта, без обзира на Уставом утврђено право аутономне покрајине на самостално уређивање сопствених органа, пошто се и ово право, сагласно одредби члана 183. став 2. Устава, остварује не само у складу са статутом, већ и у складу са Уставом, те чак ни у овом делу статут не садржи тзв. изворне норме, норме којима се изворно уређује одређени однос, што би му, са становишта теорије, омогућило атрибут конститутивног акта.

Одређивање карактера статута аутономне покрајине у директној је вези са предметом, односно садржином овог општег правног акта. Основно спорно питање које се тим поводом поставља је да ли се статутом могу уређивати питања која су уређена Уставом.

Пре преласка на анализу овог спорног питања, Уставни суд примећује да би се из самог правно-техничког обликовања Статута Аутономне покрајине Војводине могло закључити да је овај акт управо конципиран као конститутивни акт Аутономне покрајине Војводине, јер већ на први поглед, својом структуром и систематиком у многome подсећа на Устав Републике Србије тиме што готово доследно прати структуру и систематику Устава (Преамбула, I. Основне одредбе – Први део Устава: Начела Устава, II. Остваривање људских и мањинских права – Други део Устава: Људска и мањинска права и слободе, III. Надлежности АП Војводине – Четврти део Устава – Надлежност Републике Србије, IV. Органи АП Војводине – Пети део Устава: Уређење власти, итд.). С обзиром на то да предмет поступка пред Уставним судом није оцена преамбуле Статута (пошто преамбула, која формалноправно не представља део нормативног текста, није обухваћена поднетим предлогом и иницијативама), Уставни суд овом приликом само напомиње да према уставноправној теорији и преовлађујућој упоредној пракси, преамбула није својствена ниједном општем правном акту осим уставу као основном и највишем правном акту државе. Ово из разлога што је само уставотворној власти која је по својој природи оригинерна и неограничена, примерено да у тексту који претходи нормативном делу устава, а који је, по правилу језички слободнији и свечанији од језика правне норме, изрази мотиве доношења највишег и основног правног акта државе.¹³ Са друге стране, приметно је да одређене одредбе Статута, посебно оне означене

13 Међу ретким изузецима у упоредној уставноправној пракси да статут аутономних јединица садрже преамбулу су поједине покрајине у Шпанији, међу којима је и Каталонија.

као „Основне одредбе“ и „Остваривање људских и мањинских права“ (делови I. и II. Статута) представљају дословно или „интерпретирано“ преузимање уставних норми. У том смислу се поставља питање да ли је овакав приступ доносиоца Статута сагласан са Уставом. Поводом преузимања (понављања) норми акта више правне снаге у акт ниже правне снаге у теорији постоје два схватања. Према првом схватању, овакво преузимање није допуштено, јер се на тај начин преузетој (поновљеној) правној норми умањује правна снага коју објективно има. Према другом, мање рестриктивном схватању, преузимање (понављање) правне норме из акта више правне снаге у акт ниже правне снаге, начелно, није пожељно, али а priori није недопуштено, уколико су испуњена три основна услова. Први услов је да се из општег акта више правне снаге преузима правна норма коју, ради ближег уређивања, треба разрадити општим актом ниже правне снаге, што значи да се може преузети само она правна норма која се односи на питање које може бити (ближе) уређено актом ниже правне снаге. Други услов је да се преузимањем не измени смисао поновљене правне норме, што значи да из акта више правне снаге правна норма треба да буде преузета дословно, без измена у тексту. Трећи услов је да се преузета одредба тако формулише да се из ње јасно и недвосмислено види да права и обавезе проистичу из општег правног акта више правне снаге из којег је вршено преузимање, а не из акта ниже правне снаге у који је норма преузета. Вишедеценијска пракса Уставног суда прихвата ово друго, мање рестриктивно, схватање.

Полазећи од наведеног, те чињенице да Устав не садржи изричиту одредбу којом се утврђује која су све питања садржина статута аутономне покрајине, већ се у више уставних норми наводе поједина питања која се уређују статутом, Уставни суд налази да су предмет статута аутономне покрајине пре свега питања која се тичу уређења и надлежности покрајинских органа и јавних служби које оснива аутономна покрајина, питања расподеле надлежности између појединих покрајинских органа и служби и међусобни однос покрајинских органа, као и питања која се тичу симбола аутономне покрајине. Поред тога, према становишту Уставног суда, предмет статута могу, односно треба да буду и друга питања која, сагласно Уставу и закону, уређује аутономна покрајина, а која по свом значају треба да нађу место у највишем правном акту аутономне покрајине. Са друге стране, статутом аутономне покрајине не могу бити уређена питања која, сагласно Уставу, представљају законску материју, нити се у статуту аутономне покрајине могу наћи одредбе које су по својој природи *materia constitutionis*, што значи одредбе којима се уређују она питања која су у искључивој надлежности уставотворца као репрезента суверености свих грађана Републике Србије и чије остваривање обезбеђује држава у оквиру својих надлежности. Овакво становиште Уставног суда темељи се на Уставом утврђеном положају аутономне покрајине и на претходно изнетим оценама да је, сагласно важећем Уставу Републике Србије, статут аутономне покрајине у хијерархији домаћих општих правних аката општи правни акт ниже правне снаге од Устава и закона и да, управо полазећи од уставног положаја аутономне покрајине, нема конститутивни карактер.

VII

Уставноправна оцена оспорених одредаба Статута које су у непосредној вези са правном природом и карактером статута аутономне покрајине

1. Оцена одредаба члана 1. ст. 1. и 2. Стйайшуйша

Одредбама члана 1. Статута утврђен је појам Аутономне покрајине Војводине, и то тако што се одређује да је Војводина аутономна покрајина грађанки и грађана који у њој живе, у саставу Републике Србије (оспорени став 1. члана 1) и да је Војводина регија у којој се традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности (оспорени став 2. истог члана), док је у последњем, ставу 3. члана 1. Статута наведено да је АП Војводина неодвојиви део Републике Србије.

Пре преласка на уставноправну оцену оспорених одредаба, Уставни суд само узгредно примећује да доносилац Статута у одредбама ст. 1. и 2. овог члана Аутономну покрајину Војводина означава само као „Војводина“, да би тек у ставу 3. члана 1. користио Уставом утврђени назив ове аутономне покрајине.

Када је реч о уставноправној оцени оспорених одредаба члана 1. Статута, Уставни суд је, полазећи од ставова изнетих у делу VI овог Образложења, утврдио да одређивање појма Аутономне покрајине Војводине не може бити предмет статутарног уређивања (*materia statutaris*), пошто је само држава власна да одреди своје унутрашње државно уређење и да, у оквиру тога, само централна власт може дефинисати облике своје политичко-територијалне и функционалне децентрализације, а што је и учињено одредбом члана 182. став 1. Устава којом је одређен (дефинисан) појам аутономне покрајине. У том смислу, својеврсна „симулација“ члана 1. Устава, садржана у оспореним одредбама члана 1. ст. 1. и 2. Статута, не може бити предмет уређивања Статута, посебно када се, као у овом случају, без упућивања на Устав, појам Аутономне покрајине Војводине дефинише различито од онога како је дефинисан Уставом. Наиме, оспорена одредба става 1. члана 1. Статута недвосмислено имплицира да је Војводина аутономна покрајина грађанки и грађана који у њој живе, а не аутономна покрајина Републике Србије (дакле свих грађана Србије), из чега би следило да је реч о „креацији“ самих грађана Војводине, а не Устава Републике Србије, што је, по оцени Уставног суда, уставноправно неприхватљиво са становишта уставног одређења аутономне покрајине из члана 182. став 1. Устава. Уставни суд истиче да несагласност оспорене одредбе Статута са Уставом није отклоњена додавањем одреднице „у саставу Републике Србије“ (став 1. члана 1. Статута *in fine*). Штавише, Суд наглашава да аутономне покрајине нису „у саставу“ Републике Србије, већ су део Републике Србије, као облик децентрализације заснован на политичко-територијалном принципу, што је квалитативно различито.

У односу на оспорену одредбу става 2. члана 1. Статута, Уставни суд подсећа да је несагласност са Уставом одређења АП Војводине као „регије у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ (према

оспореној одредби Статута проширено и неговањем вишекултуралности и вишеконфесионалности), детаљно образложио у својој Одлуци УЗ-353/2009, утврђујући неуставност одредбе члана 3. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

На основу претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 1. ст. 1. и 2. Статута нису у сагласности са одредбом члана 182. став 1. Устава.

2. Оцена одредаба члана 3. Статута

И у односу на оспорени члан 3. Статута, којим се уређује територија АП Војводине, Уставни суд, најпре, оцењује да питање територије аутономне покрајине не може бити предмет статутарног уређивања, јер, сагласно Уставу, аутономна покрајина није овлашћена да својим актом одреди шта чини њену територију, већ је одредбом члана 182. став 4. Устава изричито утврђено да се територија аутономне покрајине и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина, одређују законом.

Имајући у виду да је претходно изнета оцена већ сама по себи довољан основ за утврђивање несагласности оспореног члана 3. Статута са Уставом, Уставни суд неће овом приликом понављати додатне разлоге везане за увођење појма „географских области (Бачка, Банат и Срем)“, детаљно изложене у Одлуци УЗ-353/2009, којом је утврђено да одредба члана 4. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, која је по садржини била истоветна оспореној одредби члана 3. став 1. Статута, није у сагласности са Уставом. Такође, Суд подсећа да је у истој одлуци подробно образложио под којим условима и ограничењима се мора тумачити одредба става 4. члана 4. наведеног закона, која се односи на референдум поводом промене територије АП Војводине, да би ова одредба била сагласна са Уставом, а што је питање које се уређује одредбама ст. 3. и 4. оспореног члана 3. Статута. Коначно, Суд истиче и да одредба става 2. члана 3. Статута само на први поглед делује као преузимање друге реченице одредбе става 4. члана 182. Устава, међутим чињеница да у оспореној одредби недостаје не само упућивање на уставну норму, већ и упућивање да грађани АП Војводине сагласност за промену територије АП Војводине на референдуму изражавају „у складу са законом“, заправо имплицира да је Статут, а не Устав и закон, онај правни акт којим се установљава овај вид непосредног изражавања воље грађана, а што је уставноправно неутемељено.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 3. Статута нису у сагласности са Уставом.

3. Оцена одредаба члана 4. Статута

Уставни суд указује да се одредбама ст. 1. и 3. оспореног члана 4. Статута којима се, како је то доносилац оспореног акта означио, уређују „Носиоци права на покрајинску аутономију“, у суштини, изражава начело грађанске суверености које је, као једно од начела уставног поретка Републике Србије, утврђено чланом 2. Устава, с тим што су статутарне одредбе само стилски

(језички) прилагођене „нивоу“ аутономне покрајине. На овај начин се самоограничење државне (централне) власти у корист покрајинске аутономије и локалне самоуправе, утврђено чланом 12. став 1. Устава и изражено кроз „право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу“ као својеврстан израз суверености свих грађана Републике Србије¹⁴, трансформисе у посебан вид суверености грађана АП Војводине на територији аутономне покрајине, а који се успоставља Статутом. Додатну „гаранцију“ ове „суверености“ Статут даје одредбом става 2. члана 4. прописујући да право на покрајинску аутономију подлеже само надзору уставности и законитости, преписујући тиме *in textu* одредбу става 2. члана 12. Устава, али без упућивања на то да је ова гаранција конституисана Уставом, из чега следи да се она конституише управо Статутом, за шта нема уставноправног основа.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 4. Статута нису у сагласности са Уставом.

4. Оцена одредаба члана 5. *Сїаїшїшїа*

Одредбе члана 5. Статута, које су означене као „Остваривање права на покрајинску аутономију“, оспорене су са становишта њихове сагласности са одредбама члана 3. став 2, чл. 18. и 19, члана 21. став 1, члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава. Оспореним одредбама је прописано: да грађани АП Војводине самостално остварују своја права и извршавају своје дужности утврђене Уставом, законом, Статутом и општим актима органа АП Војводине (став 1) и да грађани АП Војводине своје право на покрајинску аутономију остварују непосредно, народном иницијативом или референдумом и путем својих слободно изабраних представника (став 2).

Разматрајући оспорену одредбу става 1. члана 5. Статута, Уставни суд је најпре констатовао да, сагласно стандардима Европског суда за људска права које у својој пракси прихвата и овај суд, оспорена правна норма не задовољава критеријуме одређености, прецизности и јасноће, а што је један од предуслова остваривања начела владавине права. Наиме, из језичке формулације би произлазило да је *ratio* нормирања био да се пропише да грађани АП Војводине своја права остварују, односно дужности извршавају – самостално. Пошто је дакле реч о грађанима као физичким лицима, за Уставни суд остаје нејасно како је уопште могуће да физичко лице „несамостално“ остварује своја права или извршава дужности, под условом, наравно, да је пословно способно. Уколико, пак, оспорена норма има значење непосредне примене утврђених права и дужности (у односу на грађане АП Војводине), онда се основано може поставити питање њене сагласности са, пре свега, чланом 18. Устава, којим је непосредна примена зајемчених права утврђена као једно од начела у складу са којим се остварују сва људска и мањинска права и слободе. Ово из разлога што непосредна примена зајемчених права и обавеза извршавања утврђених дужности извире из самог Устава, јер је Устав њихов гарант, те стога ни

14 Став Уставног суда изражен у Одлуци ГУз-353/2009, део V образложења

на који начин не може бити предмет статутарног уређивања. Управо из наведених разлога Уставни суд не може прихватити као уставноправно утемељену аргументацију доносиоца Статута да из члана 79. став 2. Устава следи да се Статутом, може гарантовати непосредна примена утврђених права пошто „Устав дозвољава 'посредовање' аутономне покрајине 'код људских и мањинских права' у одређеним случајевима“, јер је и уставно овлашћење аутономне покрајине утврђено на начин да се покрајинским прописима додатна права припадника националних мањина могу установити „у складу са Уставом, а на основу закона“. Осим тога, формулација одредбе става 1. члана 5. Статута недвосмислено указује да се ова одредба не односи на додатно установљена права припадника националних мањина, већ на сва права свих грађана АП Војводине. Коначно, ако се садржина оспорене одредбе доведе у контекст са називом члана 5. Статута, могло би се закључити да доносилац Статута под остваривањем права на покрајинску аутономију подразумева и неотуђивост људских права (од оних зајемчених Уставом до оних предвиђених општим актима органа АП Војводине), а што би била својеврсна интерпретација начела из члана 3. став 1. Устава, према коме владавина права, као основна претпоставка Устава, почива на неотуђивим људским правима.

У односу на оспорену одредбу става 2. члана 5. Статута Уставни суд указује да ова одредба не би била уставноправно спорна када би из ње било јасно да је реч о начину остваривања права на покрајинску аутономију који је утврђен Уставом и да се њоме, како то у свом одговору образлаже доносилац Статута, „само ближе разрађују облици непосредног остваривања права грађана на покрајинску аутономију“. Како је нужно упућивање на Устав изостало, а из одредаба претходног, члана 4. Статута, следи да се право на покрајинску аутономију схвата као својеврстан вид суверености грађана АП Војводине, онда се системским тумачењем ових одредаба намеће закључак да Статут остваривање права на покрајинску аутономију уређује аутономно, аналогно Уставом утврђеном начину остваривања начела грађанске суверености из члана 2. став 1. Устава, а за шта нема уставноправног основа.

С обзиром на претходно изнете разлоге, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 5. Статута нису у сагласности са Уставом.

5. Оцена одредбе члана 6. Статута

Оспореним чланом 6. Статута прописује се да су „у АП Војводини Срби, Мађари, Словенци, Хрвати, Црногорци, Румуни, Роми, Буљевци, Русини и Македонци, као и друге, бројчано мање националне заједнице које у њој живе, равноправни у остваривању својих права“.

Уставни суд налази да се поводом ове одредбе поставља више спорних уставноправних питања. Прво, да ли има уставноправног основа да се питање националне равноправности уопште уређује Статутом. Друго, могу ли у Републици Србији, која је према члану 1. Устава држава српског народа и свих грађана који у њој живе, припадници српског народа чија је

то матична држава, имати статус „националне заједнице“. Треће, имајући у виду да уређивање не малог броја значајних питања у Статуту почива управо на концепту да се грађани Републике Србије који живе на територији АП Војводине сврставају у припаднике „националних заједница које чине бројчану већину у укупном становништву АП Војводине“ и припаднике „националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“, као спорно се поставља питање да ли је установљавање појма „националне заједнице“ у сагласности са одредбама члана 2. став 1. и члана 12. став 1. Устава, из којих следи да је начелима уставног поретка Република Србија одређена као држава грађанске демократије, а не као држава одређених заједница, односно колективитета. И, четврто, да ли је само увођење појма „национална заједница“, чак и када тим појмом не би били обухваћени припадници српског народа, сагласно са Уставом, када Устав, а на темељу њега и закони који уређују права и положај припадника других народа који живе у Републици Србији ове грађане означавају као припаднике „националних мањина“, не познајући при том ни „бројчано веће“, ни „бројчано мање“ националне мањине, а што оспорена одредба разликује, јер њено граматичко тумачење (стављањем зареза после речи: „друге“) упућује на закључак да поред одредбом Статута таксативно набројаних, постоје и друге, али бројчано мање националне заједнице које живе у АП Војводини, из чега следи да су све набројане „бројчано веће“.¹⁵

Везано за прво спорно уставноправно питање, Уставни суд истиче да се ни у једном правном систему национална, нити било која друга равноправност, што *a contrario* значи забрана дискриминације, не може прописивати подзаконским актом, већ њу Уставом, као највишим правним актом државе, гарантује уставотворац и то свим својим грађанима, на читавој територији своје државе. Уставом Републике Србије то је учињено најпре одредбама члана 14. којима је заштити националних мањина дат ранг једног од уставних начела (тако што је утврђено да Република Србија штити права националних мањина и јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета), потом одредбама члана 21. којима је забрана сваке дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу, а нарочито, између осталог, по основу националне припадности, утврђена као једно од основних начела у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе и, коначно, посебним одредбама Устава (чл. 75. до 81) којима су утврђена додатна права припадника националних мањина (од тзв. колективних права на самоуправу у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, преко забране дискриминације припадника националних мањина, права на равноправност у вођењу јавних послова, забране насилне асимилације, права на очување посебности, до права на удруживање и сарадњу

15 Истовремено, Уставни суд примећује да постоји недоследност доносиоца Статута у погледу оваквог одређења „националних заједница“, јер из потоњих одредаба Статута (на пример, члан 40) произлази да су Срби припадници „бројчано веће националне заједнице“, а сви остали припадници „бројчано мањих националних заједница“.

са сународницима и подстицања развијања духа толеранције). Насупрот томе, из оспорене одредбе члана 6. Статута произлази да се, независно и одвојено од Устава, аутономна покрајина, као унутрашњи облик политичко-територијалне децентрализације државе, која не располаже државном влашћу, својим највишим правним актом, на „својој“ територији појављује као гарант националне равноправности. Овакво схватање доносиоца Статута је, по оцени Уставног суда, у потпуној супротности са самим уставним положајем и Уставом утврђеном суштином аутономне покрајине и тиме несагласно са Уставом, јер је уређивањем питања националне равноправности аутономна покрајина преузела прерогативе државне власти.

Иако уставноправна оцена већ првог спорног питања доводи до закључка да оспорена одредба није у сагласности са Уставом, Уставни суд ће се кратко осврнути и на преостала спорна питања која се поводом ове одредбе постављају.

У односу на друго спорно питање Уставни суд указује да је својеврстан уставноправни *nonsens* припадницима конститутивног народа у сопственој, унитарној држави, која је према члану 1. Устава држава српског народа и свих грађана који у њој живе, давати својство „припадника националне заједнице“. Уставом утврђена равноправност припадника српског народа и свих осталих грађана који живе у Републици Србији, као и гарантована равноправност припадника свих националних мањина које живе у Републици Србији, како у односу на грађане који су припадници српског народа, тако и у односу на грађане који су припадници неке друге националне мањине, не ствара уставни „простор“ да за одређење Срба као „националне заједнице“.

Поводом трећег спорног питања, Уставни суд налази да, сагласно начелу из члана 2. став 1. Устава, уставни поредак Републике Србије почива на темељима грађанске демократије, јер су носиоци суверености грађани, а не колективитети или било које врсте „заједница“. Штавише, и начелом из члана 12. став 1. Устава, државна власт није ограничена правом било које „заједнице“ на покрајинску аутономију, већ правом грађана. У том смислу, Уставни суд оцењује да је увођење појма „национална заједница“, па ма то било и из разлога да се истакне њихова равноправност (што с обзиром на касније одредбе Статута очито није једини разлог), нема уставноправног утемељења.

Коначно, у односу на последње спорно питање, Уставни суд указује да је уставна терминологија у овом делу потпуно јасна и недвосмислена. Устав познаје „националне мањине“, односно припаднике националних мањина, а не „националне заједнице“, а посебно не прави никакву разлику везано за њихову бројчаност. У том смислу не постоје одступања ни у позитивном законодавству Републике Србије, у коме су темељни закони у овој области Закон о заштити права и слобода националних мањина и Закон о националним саветима националних мањина.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 6. Статута није у сагласности са Уставом.

6. *Оцена одредбе члана 7. став 2. Статута*

Оспореном одредбом, као једном од „Основних одредаба“ Статута прописна је дужност покрајинских органа и организација да, у оквиру својих „права и дужности“, подстичу и помажу очување и развијање вишејезичности и културне баштине националних заједница које традиционално живе у АП Војводини, као и да посебним мерама и активностима помажу међусобно уважавање и упознавање различитих језика, култура и вероисповести у АП Војводини.

Занемарујући овом приликом као мање значајно питање за оцену уставности оспорене одредбе то што покрајински органи и организације немају „права и дужности“, већ надлежности, Уставни суд налази да сагласност оспорене одредбе Статута са Уставом треба да буде сагледана у односу, са једне стране, на одредбе члана 48. и 97. тачка 2. Устава и, са друге стране, у односу на одредбу члана 183. став 3. Устава. Одредбом члана 48. Устава свим грађанима Републике Србије је зајемчено да Република Србија, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана. Сагласно члану 97. тачка 2. Устава, Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана. Из наведених одредаба Устава, по цени Уставног суда, следи да је Република Србија та која је овлашћена, али и обавезна да подстиче и обезбеди разумевање, уважавање и поштовање различитости. То значи да Република Србија, као гарант људских и мањинских права и слобода, доношењем одговарајућих, пре свега законских, мера обезбеђује очување и развијање, између осталог, вишејезичности и културне баштине као елемената посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета својих грађана. Међутим, како се према одредби члана 183. став 3. Устава аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права „у складу са законом“, то аутономна покрајина не може бити гарант људских и мањинских права, али Уставни суд налази да оспорена статутарна одредба, у целини посматрано, није несагласна са Уставом под условом да има значење обавезе („дужности“) покрајинских органа и организација да у вршењу својих надлежности, сагласно ономе што је законом прописано, поступају на начин да подстичу и помажу очување и развијање вишејезичности и културне баштине националних мањина које живе на територији АП Војводине и да, у складу са одговарајућим законом, доносе и предузимају мере и активности којима се помаже међусобно уважавање и упознавање различитих језика, култура и вероисповести у АП Војводини. Изнети став Уставног суда додатно поткрепљује и одредба члана 79. став 2. Устава, којом је утврђено да се покрајинским прописима, у складу са Уставом, а на основу закона, могу установити додатна права припадника националних мањина. Осим тога, Уставни суд наглашава да оспорена одредба Статута није несагласна са Уставом и под условом да се под појмом „националних заједница“ подразумевају искључиво припадници националних мањина.

Уставни суд овом приликом жели да истакне да је правно могуће, а по мишљењу Суда и пожељно, да се АП Војводини у овој области одговарајућим законима повери обављање појединих послова, управо због мешовитог националног састава становништва на њеној територији, а због чега су вишејезичност, мултикултурализам и мултиконфесионализам неспорно опште вредности од посебног значаја за АП Војводину.

Са друге стране, Уставни суд налази да је одредба члана 7. став 2. Статута у једном делу уставноправно спорна са становишта њене сагласности како са општом забраном дискриминације из члана 21. Устава, тако и са забраном дискриминације националних мањина утврђеном одредбама члана 76. Устава. Ово из разлога што се прописано право на очување посебности односи само на „националне заједнице“ које „традиционално живе у АП Војводини“, а не на припаднике било које националне мањине који живе, традиционално или нетрадиционално, у АП Војводини, што је уставноправно недопуштено. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена одредба члана 7. став 2. Статута у делу који гласи: „традиционално“, није у сагласности са Уставом.

7. Оцена одредаба члана 8. Сїаїшїшїа

Оспореним одредбама члана 8. Статута прописано је да АП Војводина утврђује политику једнаких могућности и доноси посебне мере за подстицање равноправности полова, као и да ће утврдити услове и начин обезбеђивања равноправне заступљености жена и мушкараца у органима АП Војводине.

Поводом оспорених одредаба члана 8. Статута, Уставни суд подсећа да је, у Одлуци IУз-353/2009, оцењујући сагласност Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине са Уставом, заузео став да „утврђивање и вођење не само спољне, већ и унутрашње политике, дакле политике у свим областима, представља онај део власти који је иманентан само централном (државном) органу и не може бити пренет, нити поверен на вршење недржавним (субцентралним) органима“, да је „утврђивање и вођење политике у појединим областима од подједнаког значаја за све грађане Републике Србије, те су зато ова питања од републичког, а не од покрајинског или локалног значаја“, а да „утврђивање и вођење политике не може бити ни поверено аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, пошто ни органи државне управе, иако део извршне власти, немају овлашћења везана за утврђивање и вођење политике Владе, већ, сагласно Закону о државној управи, само учествују у обликовању политике Владе, при чему ови послови, као ексклузивно државни, према изричитој одредби тог закона, не могу бити поверени ниједном имаоцу јавног овлашћења“. Полазећи од овако заузетог става, те чињенице да се у једној од области у којој Уставом није утврђена надлежност аутономне покрајине предвиђа вођење политике од стране органа АП Војводине, Уставни суд је, истом одлуком, оценио да одредба члана 74. тачка 3) Закона, којом је било предвиђено да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и стара се

о остваривању и унапређивању политике у области равноправности полова у АП Војводини, није у сагласности са Уставом.

С обзиром на то да је суштина оспорених одредаба Статута истоветна члану 74. тачка 3) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је на основу већ заузетих ставова утврдио да ни одредбе члана 8. Статута нису у сагласности са Уставом. Осим тога, за разлику од Закона у коме је вођење политике у области равноправности полова било предвиђено као једна од надлежности АП Војводине, Статут ово питање „издиже“ на ранг „Основне одредбе“, једнако као што Устав у члану 15. као једно од начела Устава утврђује да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности. Тако је и у односу на ово питање, не позивајући се ни на Устав, ни на закон, аутономна покрајина статутом преузела улогу уставотворца. Стога се оспорене одредбе не могу довести у уставноправну везу са овлашћењем аутономне покрајине из члана 183. став 3. Устава да се, у складу са законом, стара о остваривању људских и мањинских права, а на које се у свом одговору позива доносилац Статута.

8. Оцена одредбе члана 9. став 3. Сїайїуїа

Чланом 9. Статута је предвиђено да АП Војводина има симболе (став 1), да су симболи аутономне покрајине застава и грб (став 2) и да Скупштина АП Војводине уређује изглед и употребу симбола покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и Статутом.

Испитујући уставност оспорене статутарне одредбе Уставни суд је пошао од тога да је чланом 183. став 4. Устава утврђено да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, те да је, сагласно одредбама ст. 1. и 3. члана 185. Устава, статут највиши правни акт аутономне покрајине, а о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси и одлуке и друга општа акта. Дакле питање утврђивања симбола аутономне покрајине и начина њиховог коришћења једно је од питања које аутономна покрајина уређује самостално, искључиво на основу Устава.

Пошто Устав не садржи одредбу којом би било предвиђено да се симболи аутономне покрајине и начин њиховог коришћења утврђују статутом аутономне покрајине, као прво питање поставља се да ли утврђивање симбола аутономне покрајине представља материју статута или се симболи и начин њиховог коришћења могу утврдити било којим општим актом аутономне покрајине.

Према мишљењу Уставног суда, без обзира на непостојање изричите уставне норме, примарну материју статута, као највишег правног акта аутономне покрајине морају чинити управо она питања која аутономна покрајина уређује самостално, на основу Устава, а међу којима је и питање симбола и то, пре свега, утврђивање симбола. Из одредбе става 2. члана 9. Статута следи да су као симболи АП Војводине утврђени застава и грб, док је оспореном одредбом става 3. истог члана покрајинској скупштинској одлуци препуштено не само да уреди њихову употребу, већ и изглед, при чему то треба да учини „у складу са Уставом и Статутом“. Уставни суд налази да се

као спорно поставља питање довољне одређености и јасноће одредбе става 3. члана 9. Статута као једног од битних елемената остваривања принципа владавине права. Наиме, као прво, није јасно како ће се покрајинском скупштинском одлуком изглед и употреба заставе и грба АП Војводине уредити „у складу са Уставом“, када се Устав овим питањем уопште и не бави, већ га је, напротив, препустио самосталном уређивању од стране аутономне покрајине. Друго, није јасно како ће се покрајинском скупштинском одлуком изглед и употреба заставе и грба АП Војводине уредити „у складу са Статутом“, када Статут садржи само одредбу да постоје два симбола – један је застава, а други је грб. При томе, према становишту Уставног суда, „утврђивање симбола“ подразумева не само да се одреди шта су симболи, него да се одреди и њихов изглед, јер се једино на тај начин може сматрати да је симбол утврђен. Свакако да уређивање појединих питања везаних за изглед симбола, као што су на пример њихове димензије или графички стандарди за њихово приказивање, може бити препуштено другом општем акту АП Војводине, али је тада (и једино тада) довољно јасно и одређено шта значи да такво уређивање треба да буде „у складу са Статутом“. Исто важи и за питање коришћења симбола, јер да би се знало шта значи то да одлука којом се уређује употреба симбола мора да буде „у складу са Статутом“, у Статуту се морају утврдити бар основни елементи њиховог коришћења.

Имајући у виду да нису испуњени основни стандарди одређености и јасноће правне норме као претпоставка остваривања владавине права, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 9. став 3. Статута није у сагласности са Уставом.

9. Оцена одредаба члана 10. стп. 1. и 4. Стпашуиша

Оспореним одредбама, које иначе носе назив „Главни град АП Војводине“, град Нови Сад је одређен као „главни, административни центар АП Војводине“ (став 1) и прописано је да се положај града Новог Сада, као главног, административног центра АП Војводине уређује покрајинском скупштинском одлуком, у складу са законом (став 4).

Уставни суд је у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни,“ Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, није у сагласности са Уставом, дајући у делу VI тачка 3. подтачка 3.3. образложења детаљне разлоге због којих Нови Сад не може имати статус ни главног града АП Војводине, ни њеног „главног административног центра“. На темељу тих разлога, Уставни суд је утврдио да и назив изнад члана 10. Статута и став 1. члана 10. у делу који гласи: „главни,“ нису у сагласности са Уставом.

У односу на оспорену одредбу става 4. члана 10. Статута као спорно се поставља питање сагласности ове одредбе са одредбама члана 189. Устава, као и са одредбама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Чланом 189. Устава утврђен је положај јединица локалне самоуправе (општина и градова), тако што је, у односу на град, предвиђено да се град оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом

којим се уређује локална самоуправа (став 2) и да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности (став 3). Чланом 23. став 4. Закона о локалној самоуправи је прописано да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено. Чланом 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени лист РС“, број 129/07) град Нови Сад је одређен као једна од јединица локалне самоуправе које чине територију АП Војводине.

Уставни суд истиче да из наведених одредаба Устава и закона следи да се положај свих јединица локалне самоуправе – свих градова и општина, уређује искључиво законом, а не подзаконским или другим општим актом „у складу са законом“. Стога је Суд утврдио да је одредба члана 10. став 4. Статута, која предвиђа да положај града Новог Сада уређује сама АП Војводина, покрајинском скупштинском одлуком у складу са законом, несагласна са законом, а тиме и са Уставом.

10. Оцена одредаба члана 11. Статута

Одредбама члана 11. Статута су уређена питања која се тичу имовине АП Војводине, и то тако што је одређено: да се имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређује законом (став 1); да су у својини АП Војводине, као облика јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, установе и јавна предузећа чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина (став 2); да Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком одређује органе надлежне за управљање и располагање имовином АП Војводине на начин утврђен законом (став 3); да послове правне заштите имовинских права и интереса АП Војводине обавља Покрајинско јавно правобранилаштво (став 4).

10.1. Оцењујући уставност оспорених одредаба ст. 1. до 3. члана 11. Статута Уставни суд констатује да чињенично стоје наводи изнети у предлогу овлашћеног предлагача да су одредбе Статута претходиле доношењу Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11). Међутим, како је у међувремену Закон донет, Уставни суд се у поступку оцене уставности не може упуштати у то да ли су статутарне одредбе евентуално прејудиицирале законска решења, пошто није надлежан да доводи у питање слободно изражену вољу законодавца. Стога Суд констатује да одредба става 2. члана 11. Статута није несагласна са Законом о јавној својини, те тиме ни са Уставом. Такође, чињеница је да одредба става 1. члана 11. Статута представља преузету одредбу члана 87. став 4. Устава, при чему недостаје упућивање на Устав из кога је преузимање извршено. Но, како се у конкретном случају ради о одредби према којој се питања која се тичу имовине АП Војводине уређују законом, а неспорно је да аутономна покрајина није овлашћена да својим актом одређује да ли ће се и које питање уредити законом, то Уставни суд, у односу на ову конкретну одредбу, не налази да је њоме умањен правни значај преузете уставне норме. У том

смислу, Уставни суд наглашава да одредба става 1. члана 11. Статута не може на било који начин бити тумачена као аутономно право аутономне покрајине да својим актом прописује како ће се уредити питања која се тичу њене имовине, начина њеног коришћења и располагања.

Из наведених разлога, Уставни суд је у односу на оспорене одредбе члана 11. ст. 1. и 2. Статута, у складу са одредбом члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог у овом делу.

10.2. Међутим, у односу на оспорену одредбу става 3. члана 11. Статута, којом се покрајинској скупштинској одлуци препушта да одреди органе надлежне за управљање и располагање имовином АП Војводине на начин утврђен законом, Уставни суд оцењује да је ова одредба несаслагасна са чланом 27. став 9. Закона о јавној својини којим је изричито прописано да се статутом аутономне покрајине одређује орган који одлучује о прибављању ствари и располагању стварима у својини аутономне покрајине, под условима прописаним законом. Самим тим, оспорена статутарна одредба није сагласна ни са одредбама члана 87. став 4. и члана 195. став 2. Устава.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 11. став 3. Статута није сагласна са Уставом.

11. Оцена одредбе члана 13. Статута

Оспореном одредбом Статута је прописано да АП Војводина, у складу са законом, обезбеђује услове за заштиту и унапређење животне средине и предузима мере за спречавање и отклањање штетних последица које угрожавају животну средину и доводе у опасност живот и здравље људи. И ова одредба се налази у поглављу Статута које је означено као „Основне одредбе“.

У одговору достављеном поводом поднетог предлога за оцену уставности Статута указује се на одредбу члана 74. став 2. Устава (Уставом зајемчено право на здраву животну средину), којом је утврђено да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине, и образлаже да је оспорена одредба Статута само поново констатовала утврђену уставну обавезу аутономне покрајине. За Уставни суд је свакако неспорно да је Уставом утврђена одговорност и аутономне покрајине за заштиту животне средине, али оно што оспорену одредбу чини неуставном је то што се из ње ни на који начин не може закључити да одговорност АП Војводине у овој области извире из Устава. Напротив, конципирана као једна од „Основних одредаба“ Статута, без позивања и упућивања на Устав и прописујући овлашћења АП Војводине у области заштите животне средине на најопштији начин, упућује на закључак да уређење целокупне области заштите животне средине на територији АП Војводине представља њену изворну надлежност – „одговорност“, коју она врши „у складу са законом“. Основаност оваквог закључка Уставног суда потврђује и потоња одредба члана 29. тачка 5. алинеја 1. Статута којом се, као прва од надлежности АП Војводине у области заштите животне средине наводи да АП Војводина „уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговором

и законом“. У вези са тим, Уставни суд подсећа да је, из разлога што нема уставноправног основа да се цела област уређивања друштвених односа из члана 183. став 2. Устава пренесе у изворну надлежност аутономне покрајине, у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да није сагласна са Уставом одредба члана 25. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је било предвиђено да АП Војводина уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине за територију АП Војводине. Стога ни одредница садржана у одредби члана 13. Статута да АП Војводина то чини „у складу са законом“, не може да отклони неуставност оспорене одредбе.

Дакле, имајући у виду да оспорена одредба према својој садржини не представља поновну констатацију уставне обавезе аутономне покрајине, како то тврди доносилац Статута, већ Статутом утврђен основ да АП Војводина, у складу са законом, самостално уређује целу област заштите животне средине на својој територији, то је Уставни суд, полазећи од ставова изнетих у делу VI овог образложења и разлога неуставности одредбе члана 25. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, детаљно изложених у Одлуци ИУз-353/2009, оценио да оспорена одредба члана 13. Статута није у сагласности са Уставом.

12. Оцена одредбе члана 15. Статута

Чланом 15. Статута, такође једном од „Основних одредаба“, је установљено да је АП Војводина одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, као целине, те уравнотежени развој својих географских области.

Уставни суд налази да се у односу на оспорену одредбу могу поставити два спорна уставноправна питања. Прво, да ли аутономна покрајина, као део Републике Србије, може бити одговорна за свој развој (економски, научни, образовни, културни и туристички – дакле свеукупни) када је, према члану 97. тачка 12. Устава, Република Србија та која уређује и обезбеђује развој Републике Србије (у целини) и политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја. Друго, да ли, полазећи од наведене уставне одредбе, аутономна покрајина може бити одговорна, а што значи надлежна, за „уравнотежени развој“ појединих делова територије аутономне покрајине (не улазећи овом приликом у већ утврђену неуставност коришћења појма „географске области“).

Суд указује да, супротно схватању доносиоца Статута да из формулације оспореног члана 15. Статута не произлази никакво овлашћење аутономне покрајине да самостално уређује питања која су у искључивој надлежности Републике, оваква формулација неминовно имплицира надлежност за свеукупно уређење свих набројаних области развоја, укључујући и вођење политике у тим областима, јер је постојање или преузимање одговорности за (одрживи) развој у одређеној области могуће само уколико субјект који има такву одговорност истовремено има и надлежност да води политику у тој области и да је у целини самостално уреди. Ово посебно када се има

у виду да се из садржине оспорене статутарне одредбе ни на који начин не може закључити да је реч о одговорности „у складу са прописима, односно законима којима се ове области уређују“, како се то у одговору наводи. Према томе, како одрживи развој Републике у целини и равномерни (уравнотежени) развој појединих делова Републике, дакле целокупне њене територије која укључује и АП Војводину, у суштини, значи вођење економске политике чији је циљ да се у одговарајућим областима друштвеног живота обезбеди развој читаве државе и њених појединих делова, то надлежност у овим питањима, а тиме и одговорност, сагласно Уставу има само Република Србија, односно централна власт. Управо из тих разлога, одредбама члана 10. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, као питања од покрајинског значаја у области развоја, дакле као изворна надлежност АП Војводине у овој области предвиђена су само следећа питања: да у области развојног планирања, што је далеко уже од општег појма „одрживи развој“, АП Војводина развојно планирање уређује „у складу са економском политиком и стратегијом регионалног развоја Републике Србије“ (тачка 1)) и да у области регионалног развоја прати спровођење мера и активности за равномерни регионални развој (тачка 13))¹⁶. Такође, Законом о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 54/09 и 30/10) предвиђено је да АП Војводина доноси Стратегију регионалног развоја за територију АП Војводине „у складу са Националним планом“, који доноси Република (члан 20. Закона). Са друге стране, с обзиром на природу поверених послова, коју је Уставни суд детаљно образложио у својој Одлуци IУз-353/2009, питање „одговорности“ се никада не може поставити ако је реч о пословима који се обављају као поверени, јер одговорност за обављање таквих послова увек остаје на органу државне управе из чијег делокруга је посао поверен. Везано за друго спорно питање, Уставни суд указује да, сагласно Закону о територијалној организацији Републике Србије, територију АП Војводине чине територије одређених јединица локалне самоуправе (општина и градова). Како „уставна веза“ између аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе које чине њену територију постоји само у томе да, у складу са одредбом члана 178. став 2. Устава, аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, то не постоји уставни основ за одговорност аутономне покрајине за уравнотежени развој јединица локалне самоуправе које чине њену територију.

Из изнетих разлога, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 15. Статута није у складу са одредбом члана 97. тачка 12. Устава.

13. Оцена одредаба члана 16. Статута

Оспореним одредбама члана 16. Статута уређена су питања: сарадње АП Војводине с територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава (став 1), закључивања међурегионалних споразума у

¹⁶ Остале одредбе члана 10. Закона углавном се односе на изворне надлежности АП Војводине у области просторног планирања.

областима из надлежности АП Војводине (став 2), чланства АП Војводине у европским и светским удружењима региона (став 3) и оснивање представништва АП Војводине, у регионима Европе и у Бриселу, уз сагласност Владе Републике Србије, ради промоције, унапређивања њених привредних, научних, образовних и туристичких капацитета, у складу са Уставом и законом (став 4).

13.1. Уставни суд је у Одлуци ГУз-353/2009 одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, те како је одредба става 1. члана 16. Статута по својој садржини истоветна раније оцењиваној законској норми, то је Уставни суд, у складу са одредбом члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 1. Статута.

13.2. Истом одлуком Уставни суд је, али под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. подтачка 2.2. образложења те одлуке, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 2. Закона, којом је прописано да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности. Наиме, Уставни суд је стао на становиште да је одредба става 2. члана 3. Закона уставноправно прихватљива само под условом да међурегионални споразум закључује Скупштина АП Војводине, пошто се ради о правном инструменту путем кога се остварује сарадња са одговарајућом територијалном заједницом друге државе, при чему овај споразум има карактер општег правног акта који, као и све остале одлуке АП Војводине подлеже уставној судској контроли на начин прописан одредбама члана 9. истог закона. Уставни суд указује да оспорена одредба става 2. члана 16. Статута такође предвиђа да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме, с тим што уместо законске формулације да то чини „у оквиру своје надлежности“, у оспореној статутарној одредби стоји да међурегионалне споразуме закључује „у областима из своје надлежности“. Полазећи од детаљно изнете аргументације у делу V образложења наведене Одлуке Уставног суда, Суд и овом приликом наглашава да, сагласно одредбама члана 177. Устава, аутономној покрајини не може бити пренето у надлежност уређивање целокупних области друштвеног живота из члана 183. став 2. Устава, као и да се законско поверавање (делегација) појединих послова („питања“) из надлежности Републике у тим или другим областима друштвеног живота не може изједначити са „питањима од покрајинског значаја“, а тиме ни са надлежношћу саме аутономне покрајине. Стога, када је реч о закључивању међурегионалних споразума, поред већ раније изнетих услова и ограничења чије поштовање је услов да се право АП Војводине да закључује ове споразуме не сматра несагласним са Уставом, Суд је стао на становиште да је оспорена одредба става 2. члана 16. Статута уставноправно прихватљива само и уз додатни услов – да АП Војводина међурегионалне споразуме закључује везано за питања која су законом, у областима из члана 183. став 2. Устава, одређена као питања од покрајинског значаја, дакле везано за питања која у тим областима представљају њену изворну надлежност.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима и ограничењима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 2. Статута.

13.3. Налазећи да право АП Војводине на чланство у европским и светским удружењима региона непосредно извире из уставног овлашћења аутономне покрајине да, у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава (члан 181. Устава), Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 3. Статута.

13.4. Насупрот претходном, Суд је у Одлуци IУз-353/2009 утврдио да одредба члана 3. став 3. Закона није у сагласности са Уставом, између осталог, и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“. Из разлога детаљно изложених приликом оцене наведе законске одредбе¹⁷, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 16. став 4. Статута није у складу са Уставом. При томе, Уставни суд наглашава да се разлози неуставности оспорене одредбе не своде на питање назива институционалног облика представљања аутономне покрајине у другим државама или у седишту међународних организација (да ли ће бити основано представништво, канцеларија или какав други облик представљања), већ на то да АП Војводина може бити представљена само у оквиру дипломатско-конзуларног представништва Републике Србије, што не искључује могућност да се унутар тог представништва образује посебна јединица чији би задатак управо био промоција и унапређење капацитета АП Војводине. Уставни суд указује да, поред претходно изложеног, оспорена статутарна одредба садржи и додатни основ неуставности. Овом одредбом се прописује надлежност Владе (несагласно Уставу означена као „Влада Републике Србије“) да даје сагласност на оснивање представништва АП Војводине, што је несагласно са чланом 123. Устава према коме, поред надлежности утврђених одредбама тач. 1. до 5, сагласно тачки 6. овог члана, Влада врши и друге послове одређене Уставом и законом, што значи да се статутом аутономне покрајине не могу одређивати послови које врши Влада.

14. Оцена одредаба члана 17. *Сћаишшш*

Одредбе члана 17. Статута односе се на Војвођанску академију наука и уметности и то тако што је ставом 1. овог члана Војвођанска академија наука и уметности одређена као научна и уметничка установа од посебног значаја у АП Војводини, ставом 2. истог члана је предвиђено да Војвођанску академију наука и уметности оснива Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком, којом утврђује њену улогу, уређује њену делатност и начин остваривања, док је одредбом става 3. члана 17. уређено да органи АП Војводине обезбеђују услове за њен рад.

17 Видети образложење Одлуке IУз-353/2009, део VI тачка 2. подтачка 2.3.

Везано за одредбе члана 17. Статута, као спорно се поставља питање постојања уставног основа за оснивање Војвођанске академије наука и уметности. Доносилац Статута сматра да је основ да се Статутом установи Војвођанска академија наука и уметности садржан у одредби члана 183. став 1. Устава, према коме аутономне покрајине у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, те је „полазећи од наведеног основа и могућности садржане у Закону о јавним службама да аутономна покрајина може оснивати установе „у овој области“, Статутом је установљена Војвођанска академија наука и уметности, као установа од посебног значаја за АП Војводину“.

Разматрајући уставноправну заснованост навода садржаних у одговору, Уставни суд, као прво, истиче да Устав у члану 179. утврђује право аутономне покрајине да, у складу са Уставом и својим статутом, самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Ово право још једном је потврђено одредбом члана 183. став 1. Устава, на коју се позива доносилац оспореног општег акта, и то тако што је утврђено да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. Смисао оснивања органа и служби је да се преко њих остварују изворне надлежности аутономне покрајине и врше послови које је аутономној покрајини поверила Република. Стога, по становишту Уставног суда, одговор на питање да ли постоји уставни основ за „установљавање“ (оснивање) Војвођанске академије наука и уметности произлази из одговора на питање да ли, сагласно Уставу, АП Војводина има надлежност у области за коју се ова установа оснива, а то су наука и уметност, односно, у ширем смислу, култура. С обзиром на то да према ставу Уставног суда израженом у Одлуци ИУз-353/2009, аутономна покрајина може имати надлежности само у областима које су таксативно наведене у одредби члана 183. став 2. Устава, а међу којима није наука, то следи да не постоји уставни основ да АП Војводина оснива установе у области науке. Што се тиче културе, питања од покрајинског значаја у области културе, као једне од области из члана 183. став 2. Устава, одређена су одредбама чл. 41. до 46. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а истим одредбама Закона одређени су и послови које у овој области АП Војводина врши као поверене. Чланом 41. тачка 3) Закона прописано је да АП Војводина, у складу са законом, оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе у области културе. Појам установе културе дефинисан је чланом 22. Закона о култури („Службени гласник РС“, број 72/09), као правног лица основаног ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Сагласно члану 3. Закона, о остваривању општег интереса у култури, који је дефинисан чланом 6. тог закона, стара се Република Србија. Пошто се академија наука и уметности свакако не оснива ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана на слободно уметничко стваралаштво, које је као лично (индивидуално) право

зајемчено одредбом члана 73. став 1. Устава, нити ради задовољавања потреба грађана у области културе, то се ова институција не може подвести под законски појам установе културе, те тиме ни под „другу установу културе“ коју АП Војводина може основати у складу са чланом 41. тачка 3) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. Ниједна друга одредба тог закона којом се уређује област културе не може се довести у правну везу са Војвођанском академијом наука и уметности. Да Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине под установама у области културе није ни подразумевао Војвођанску академију наука и уметности посредно потврђује и то што је исти закон обезбеђивање финансијских средстава у буџету АП Војводине за рад Војвођанске академију наука и уметности био предвидео у члану 64. којим је била уређена област науке и технолошког развоја, а за који је Уставни суд у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да је у целини несагласан са Уставом, јер питања од покрајинског значаја уређује у области за коју Уставом није утврђена надлежност аутономне покрајине.

Испитујући уставност одредбе члана 17. Статута, Уставни суд је анализирао и одредбе Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05 – други закон). У том смислу Уставни суд констатује да стоје наводи доносиоца Статута да, сагласно овом закону (члан 4. Закона о јавним службама), аутономна покрајина (поред Републике, града, општине и других правних и физичких лица) може основати установу, предузеће и други облик организовања за обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона (делатности, односно послови за које се могу основати јавне службе). Такође, према члану 3. Закона, установе се оснивају, између осталог, и у областима науке и културе, али ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у тој области. Даље, чланом 6. истог закона је прописано да Република, аутономна покрајина, град и општина могу обезбедити обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона „из оквира својих права и дужности“ оснивањем установа, односно предузећа или поверавањем вршења тих делатности односно послова другим физичким и правним лицима. Чланом 5. Закона је прописано да установа, као и други облици организовања јавних служби, обављају делатност, односно послове у области у којој су основане „под условима и на начин утврђен законом“, а чланом 8. Закона да делатност, односно послове обављају на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника, као и да уређују начин пружања услуга и њихово коришћење од стране корисника, у складу са законом. Исти закон прописује да су органи установе: директор, управни и надзорни одбор, ако законом није друкчије одређено. Из наведених законских одредаба следе три закључка. Први, да се јавна служба (установа) може основати само на основу изричитог овлашћења садржаног у закону. Други, да се јавна служба може основати само „из оквира својих права и дужности“, што значи само у областима и питањима за чије уређивање је надлежан субјект који оснива

јавну службу. И, треће, да се законом установљени концепт јавних служби, што значи и установе као једног од организационих облика јавне службе, не може довести у везу ни са делатношћу академије наука и уметности, нити са начином управљања овом институцијом.

Након што је оценио да АП Војводина, према Уставу, нема надлежности у области науке, што значи да у тој области не може оснивати ни било коју установу или другу институцију, да се академија наука и уметности не може сматрати установом културе у смислу Закона о култури, нити уопште установом у смислу Закона о јавним службама, Уставни суд је испитао и да ли евентуално у посебном закону, Закону о Српској академији наука и уметности („Службени гласник РС“, број 18/10), постоји основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности. Овим законом Српска академија наука и уметности (у даљем тексту: САНУ) је дефинисана као највиша научна и уметничка установа у Републици Србији која развија и подстиче науку, организује и унапређује основна и примењена научна истраживања, подстиче и унапређује уметничку делатност и тиме доприноси општем добру народа Републике Србије и државе (члан 2. ст. 1. и 2. Закона). Истим чланом је прописано да је Академија установа од посебног националног значаја (став 3) и да је једина установа која представља Републику Србију у међународним удружењима државних академија (став 4). Правни основ деловања САНУ одређен је чланом 5. Закона тако што је прописано да Академија ради на основу овог закона, закона којим се уређује научноистраживачка делатност, Статута Академије и других прописа (став 1) и да се Статутом Академије уређују њена организација, начин рада и управљања у складу са законом (став 2). Према члану 17. Закона, делатност Академије обавља се у седишту Академије, у Огранку Академије, у јединицама Академије ван њеног седишта и у центрима за научна истраживања. Статутом САНУ, који је донела Скупштина САНУ на седници од 10. јуна 2010. године, предвиђено је: да Академија има Огранак са седиштем у Новом Саду који је њен саставни део и да Огранак Академије организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. овог Статута, а посебно везаним за подручје Војводине (члан 54); да у састав Огранка Академије улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини; а да у активностима Огранка Академије могу учествовати и остали чланови Академије (члан 55); да се организација и рад Огранка Академије уређују Правилима Огранка Академије, која морају бити у складу са Статутом Академије, да се Правила доносе на скупу свих чланова Огранка Академије и да Правила Огранка Академије потврђује Председништво Академије (члан 56); да радом Огранка Академије руководи Извршни одбор Огранка Академије на чијем је челу председник Огранка Академије (члан 57. став 1); као и да се средства за рад Огранка Академије утврђују и распоређују као посебна позиција у финансијском плану Академије (члан 58).

Из наведених одредаба Закона и Статута САНУ неспорно произлазе следећи закључци:

Први начелни закључак је да институција каква је академија наука и уметности није јавна служба, већ особена *sui generis* установа, која се бави научноистраживачком делатношћу (а не културом).

Други закључак је да ни овај закон не садржи правни основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности.

И трећи закључак је да Закон, уважавајући положај АП Војводине, прописује да се делатност САНУ обавља и у Огранку Академије као њеном саставном делу, који је детаљно разрађен Статутом САНУ, почевши од тога да у састав Огранка улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини, да се организација и рад Огранка уређују његовим сопственим Правилима, да радом Огранка руководи посебан орган кога бирају чланови Академије који улазе у састав Огранка, па до тога да се у финансијском плану САНУ обезбеђују посебна средства за рад Огранка.

На основу претходно свестрано извршене анализе, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 183. ст. 1. и 2. Устава, као ни одредбе релевантних закона не стварају уставноправни и законски основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности, те је, у складу са већ утврђеном неуставношћу одредбе члана 64. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, утврдио да ни одредбе члана 17. Статута нису у сагласности са Уставом.

15. Оцена одредаба члана 20. *Сћаишуйша*

У делу Статута означеном као „Остваривање људских и мањинских права“ оспореним одредбама члана 20. уређени су: једнакост грађана „у правима и дужностима“ (став 1), забрана дискриминације по било ком основу (став 2) и овлашћење АП Војводине да може увести тзв. мере позитивне дискриминације.

Сагледавајући у целини одредбе дела II. Статута који носи назив „Остваривање људских и мањинских права“, Уставни суд констатује да овај део Статута почива на уставноправно неприхватљивом, погрешном концепту да из одредбе члана 183. став 3. Устава, којом је утврђено да се аутономне покрајине, у складу са законом, старају о остваривању људских и мањинских права, произлази да је ова одредба основ да АП Војводина Статутом, као својим највишим правним актом, паралелно са Уставом успостави систем гаранција и заштите људских и мањинских права грађана који живе на њеној територији. Насупрот концепту који заговара Статут, према становишту Уставног суда, старање о остваривању зајемчених права значи обавезу покрајинских органа и служби да, прво у општим актима које доносе, и, друго, у спровођењу тих аката, као и у извршавању закона и подзаконских аката републичких органа – доношењем појединачних аката и предузимањем радњи, у складу са одговарајућим законом обезбеде остваривање Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода сагласно Уставом утврђеним начелима на којима почива остваривање тих права и слобода. Ова обавеза аутономне покрајине се „претвара“ у њено право да у одређеној области ближе или додатно уреди права грађана, уређујући одређено питање од покрајинског

значаја, само уколико за то постоји изричит законски основ. Због тога је статут аутономне покрајине у овом делу својеврстан „спроведбени акт“ Устава, а истовремено и закона, у сваком оном случају када је, у складу са чланом 18. Устава, начин остваривања одређеног права прописан законом, а није, нити може бити пандан Уставу.

С обзиром на претходно изнето, Уставни суд истиче да су једнакост грађана и забрана дискриминације, посредне или непосредне, по било ком основу, свим грађанима Републике Србије, без обзира на ком делу њене територије живе, гарантовани Уставом (члан 21), као једно од основних начела на којима почива остваривање свих зајемчених људских и мањинских права и слобода. Стога, према ставу Уставног суда, аутономна покрајина, као облик децентрализације државне власти, не може бити гарант људских и мањинских права и слобода, нити начела у складу са којима се та права и слободе остварују, те, полазећи од становишта изнетих у делу VI овог образложења, питање једнакости грађана и забране дискриминације не може бити предмет статутарног уређивања. Уставни суд додатно истиче да је одредба става 3. оспореног члана 20. Статута у директној супротности са ставом 4. члана 21. Устава, јер се, сагласно Уставу, мере тзв. позитивне дискриминације могу уводити само законом. Због тога, АП Војводина, која према Уставу нема законодавну власт, ове мере не може увести ниједним својим општим актом, имајући у виду да су и статут и други општи акти аутономне покрајине ниже правне снаге од закона.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 20. Статута нису у сагласности са Уставом.

16. Оцена одредбе члана 21. став 1. Статута

Оспореном одредбом става 1. члана 21. Статута је прописано да АП Војводина одређеним категоријама становништва (породица, деца, труднице, мајке током породилског одсуства и самохрани родитељи) обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите.

Дакле, реч је о правима из области социјалне заштите и о овлашћењу АП Војводине да у овој области наведеним категоријама установи права (додатна и допунска) мимо оних права која исте категорије становништва имају на осталом делу територије Републике Србије, односно да обезбеди „виши степен заштите“ права које те категорије становништва имају према законима којима је одговарајуће право уређено.

Уставни суд подсећа да је у Одлуци ИУз-353/2009, оцењујући уставност одредбе члана 53. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а потом и одредбе члана 58. истог закона, којом је на суштински истоветан начин утврђена изворна надлежност АП Војводине у области заштите мајке и детета, утврдио да ове одредбе нису у складу са Уставом у делу којим је било предвиђено да АП Војводина уређује друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом, као и друге облике социјалне заштите, односно додатна и допунска права и заштиту породице, права деце, трудница, мајки током породилског

одсуства и самохраних родитеља. Полазећи од Уставом утврђене садржине права на социјалну заштиту и посебне заштите породице, мајке, самохраног родитеља и детета, зајемчених одредбама чл. 68. и 66. став 1. Устава, Уставни суд је стао на становиште да се ова права могу уредити само законом, чиме се, између осталог, обезбеђује и једнакост грађана у остваривању Уставом зајемчених права из ове области. У том смислу, Уставни суд је оценио да оспорене законске одредбе у означеним деловима нису у сагласности са Уставом, јер прописивање изворне надлежности аутономне покрајине за уређивање неког питања, само по себи, значи да ће то питање бити уређено актом ниже правне снаге од закона. Овом приликом, Уставни суд додатно указује да Устав допушта само један изузетак да се општим актом аутономне покрајине установи неко додатно право. Тај изузетак утврђен је одредбом члана 79. став 2. Устава и односи се искључиво на права припадника националних мањина која се тичу очувања њихових посебности, при чему се и у том случају додатна права покрајинским прописом могу установити само на основу закона.

Са друге стране, Уставни суд још једном наглашава да је код оцене уставности оспорених законских одредаба, управо у интересу грађана АП Војводине, прибегао крајње екстензивном тумачењу Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11), у делу којим тај закон прописује у којим случајевима и на који начин је могуће одступање од законом уређених права и начина пружања услуга социјалне заштите. У том смислу, иако се овлашћење аутономне покрајине из члана 57. став 2. овог закона да пропише примену виших стандарда и повољније услове, стриктно гледано, односи на остваривање услуга социјалне заштите које обезбеђује аутономна покрајина (смештај у дом, свратиште и др.), док су одредбама чл. 110. и 111. Закона, у области социјалне заштите у целини, а не само за пружање услуга социјалне заштите, дата шира овлашћења јединицама локалне самоуправе – да могу својим актима уредити пружање једнократне помоћи грађанима и породицама у новцу или натури (члан 110), односно да могу уредити и друге врсте материјалне помоћи на својој територији (члан 111), Уставни суд је стао на становиште да се у овом случају, с обзиром на изразиту социјалну компоненту права зајемчених одредбама чл. 66. и 68. Устава, а имајући у виду да, сагласно Уставу, јемства неотуђивих права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединаца у праведном отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19. Устава) и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва (члан 18. став 3. Устава), може наћи основ да се овлашћење аутономне покрајине из Закона о социјалној заштити шире тумачи. Стога је Суд оценио да одредба члана 53. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине није несагласна са Уставом у делу којим је као изворна надлежност АП Војводине прописано да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, уређује повољније услове за остваривање права у области социјалне заштите. Из истих разлога, Уставни суд је протумачио да

правно неадекватну синтагму „виши степен заштите“, коришћену у одредби члана 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине очигледно у смислу њеног лаичког значења, треба такође схватити као повољније услове за остваривање права из социјалне заштите, те је оценио да ни одредба члана 58. Закона, у том делу, није несагласна са Уставом. Оваква оцена Уставног суда конкретно би значила да АП Војводина, „у складу са својим материјалним могућностима“ како је и прописано чланом 53. тачка 1) Закона који се односи на све видове социјалне заштите, ради стабилног демографског развоја, може, на пример, уредити случајеве у којима се пружа материјална помоћ породици приликом рођења детета, може уредити у којим ће се случајевима породици омогућити повољнији услови смештаја и бравка детета у предшколској установи, у којим случајевима ће се обезбедити повољнији услови за покушај вештачке оплодне и сл.

Међутим, Уставни суд налази да се везано за оспорену статутарну одредбу поставља још једно спорно уставноправно питање. Наиме, иако се ради о једном од питања које је као питање од покрајинског значаја законом одређено као надлежност АП Војводине, и то тако што у члану 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине изричито стоји да АП Војводина, преко својих органа, ову надлежност врши „у складу са законом“, тога нема у оспореној одредби члана 21. став 1. Статута. Напротив, из оспорене одредбе следи да је то једно од права грађана које им АП Војводина, својим Статутом, самостално јемчи. Основаност оваквог закључка Уставног суда потврђује и чињеница да се одредба члана 21. налази у делу Статута означеном као „Остваривање људских и мањинских права“, а да је уопште и нема међу надлежностима побројаним у појединим областима друштвеног живота у члану 29. Статута. Но, чак и када би се уставни основ за ову оспорену одредбу Статута покушао наћи у члану 183. став 3. Устава, наилази се на нове уставноправне препреке, јер је Уставом утврђено да се аутономне покрајине о остваривању људских и мањинских права старају у складу са законом. Како се према члану 18. став 2. Устава начин остваривања зајемчених права прописује законом, и то под Уставом утврђеним условима, то значи да „улога“ аутономне покрајине у остваривању одређеног права мора бити прописана законом, те се њено старање о остваривању права може и мора кретати у оквирима „улоге“ коју је прописао законодавац. Стога позив на одредбу члана 183. став 3. Устава не даје простора за тумачење да аутономна покрајина може самостално, ничим ограничена, својим актом уређивати било које људско или мањинско право или начин његовог остваривања, сматрајући то старањем о остваривању људских и мањинских права.

Имајући у виду све наведено, те чињеницу да оспореној одредби Статута недостаје битан елемент који би је чинио сагласном са Уставом, Уставни суд је оценио да, за разлику од раније оспорене одредбе члана 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, нема уставноправног простора да се делимичном касацијом остави на снази оно што би АП Војводина, сагласно члану 58. Закона о утврђивању надлежности

Аутономне покрајине Војводине, могла да уреди у области остваривања права породице, деце, трудница, мајки и самохраних родитеља (повољнији услови за остваривање права), те је стога Суд утврдио да одредба члана 21. став 1. Статута није у сагласности са Уставом.

17. Оцена одредбе члана 22. Статута

Оспореном одредбом члана 22. Статута се утврђује да припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, уживају посебну заштиту и сва права која су актима Републике Србије гарантована националним мањинама и припадницима националних мањина.

Уставни суд налази да се поводом оспорене одредбе постављају два спорна питања. Прво, из језичког тумачења одредбе члана 22. Статута произлази да постоји разлика између „припадника националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“ и „припадника националних мањина“, односно да то нису исте правне категорије, јер првима Статут гарантује оно што је другима гарантовано „актима Републике Србије“. Уставни суд указује да за овакво разликовање не само да нема упоришта у Уставу, него га нема ни у самом Статуту, јер је из системског тумачења одредаба Статута неспорно да се ради о истим категоријама – припадницима националних мањина. Друго спорно питање је то што се и у овом случају Статут „ставио на место“ Устава, чак и изнад њега, имајући у виду да националним мањинама у АП Војводини Статут гарантује оно што иначе свим националним мањинама у Републици Србији гарантује Устав (одредбе чл. 14. и 21, члана 75. став 1. и члана 76. Устава).

Налазећи да је и оспорена одредба члана 22. Статута последица уставноправно неприхватљивог схватања положаја аутономне покрајине у остваривању људских и мањинских права и слобода, Уставни суд је, из разлога наведених као у делу VI овог образложења, тако и приликом оцене одредбе члана 20. Статута, утврдио да оспорена одредба није сагласна са Уставом.

18. Оцена одредаба члана 23. Статута

Одредбом става 1. оспореног члана 23. Статута АП Војводина, својим актом, попут уставотворца који то чини у члану 20. став 2. Устава, грађанима гарантује да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати. Одредбом става 2. овог члана „редефинише“ се одредба члана 79. став 2. Устава, те уместо како је Уставом утврђено да се, у складу са Уставом, дакле у оквиру зајемчених права на очување посебности, „на основу закона покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина“, АП Војводина самостално утврђује да може „обезбедити додатна или допунска права, односно виши степен заштите права“ припадника националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине. На крају, ставом 3. члана 23. Статута је предвиђено, без упућивања на Устав, да АП Војводина „прати остваривање људских права из става 1. овог члана“ (ма шта то значило, пошто став 1.

говори о „достигнутом нивоу“) и да „обезбеђује њихово остваривање и заштиту у случају када та заштита није обезбеђена на републичком или локалном нивоу“.

Имајући у виду да се у одредбама ст. 2. и 3. члана 23. Статута говори о „вишем степену заштите права“, односно о „обезбеђивању заштите права када та заштита није обезбеђена на републичком или локалном нивоу“, Уставни суд сматра да је потребно додатну пажњу посветити уставноправној анализи ових појмова. Суд указује да се у овом случају, за разлику од члана 21. Статута, коришћење означених појмова не може приписати евентуалном лаичком тумачењу њиховог значења, јер је неспорно да доносилац Статута под овим појмовима подразумева правну заштиту зајемчених права. У том смислу, Уставни суд налази да је правно значење појма „заштита права“ у Статуту погрешно схваћено. Наиме, сагласно члану 22. Устава, свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (став 1) и грађани имају право да се обратe међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (став 2). Уставом је посебно зајемчено право на правно средство према коме свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2. Устава). Такође, Уставом утврђени принцип законитости управе из члана 198. став 2. Устава предвиђа 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 није предвиђена другачија судска заштита. У складу са наведеним уставним одредбама је и надлежност Републике Србије из члана 97. тачка 2. Устава да, између осталог, уређује и обезбеђује заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, поступак пред судовима и другим државним органима, као и одговорност и санкције за повреду закона, других прописа и општих аката. Коначно, одредом члана 170. Устава установљена је уставна жалба, као посебно и изузетно правно средство које Уставном суду може поднети свако ко сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или имаоца јавног овлашћења повређено или ускраћено неко од зајемчених људских или мањинских права и слобода. У ширем смислу, заштита људских и мањинских права остварује се и у поступку оцене уставности и законитости општих правних аката, када се из правног поретка, одлуком Уставног суда, уклањају они општи акти за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом и/или законом, односно да су у супротности са потврђеним међународним уговором и општеприхваћеним правилима међународног права.

Изнети преглед релевантних уставних одредаба указује на то да је механизам заштите зајемчених права утврђен Уставом и да се његово остваривање обезбеђује, пре свега, одговарајућим процесним законима којима се уређује поступак пред судовима и другим државним органима. То значи следеће: прво, да се заштита зајемчених права обезбеђује „на републичком

нивоу“; друго, да се заштита зајемчених права не може обезбеђивати актима ниже правне снаге од закона (уз изузетак прописивања прекршаја и прекршајних санкција, у складу са законом, за повреде покрајинских или локалних прописа), те стога ни аутономна покрајина, ни локална самоуправа не могу својим актима уређивати механизам заштите зајемчених права; треће, чак и када би претходно било могуће, не постоји уставни основ по коме би аутономна покрајина својим актом предвидела да ће „преузети“ надлежност Републике или јединице локалне самоуправе; коначно, да је, с обзиром на целовито утврђен систем заштите зајемчених људских и мањинских права и слобода статутарни појам „виши степен заштите права“ *contradictio in adiecto*.

Полазећи од свега претходно изложеног, као и констатација и ставова изнетих како у делу VI овог образложења, тако и приликом оцене одредаба члана 20. Статута, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 23. Статута нису сагласне са Уставом.

19. Оцена одредаба члана 24. стп. 1. и 2. *Стајшутта*

Оспореном одредбом става 1. члана 24. Статута предвиђено је да „у покрајинским органима и организацијама, припадници националних заједница у АП Војводини треба да буду заступљени сразмерно њиховој заступљености у становништву на подручју рада покрајинских органа односно организација“, а одредбом става 2. истог члана да је Влада АП Војводине, на основу покрајинске скупштинске одлуке Скупштине АП Војводине, дужна да предузме посебне мере и активности с циљем постизања сразмерне заступљености у случају постојања несразмерне заступљености припадника различитих националних заједница у одређеним покрајинским органима односно организацијама.

Испитујући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд најпре констатује да оспорене одредбе могу имати само значење да је њима прописана сразмерна заступљеност припадника националних мањина не само у Скупштини АП Војводине, већ и покрајинским органима управе и организацијама које АП Војводина образује ради вршења својих изворних надлежности и поверених послова. Уставни суд даље констатује да је одредбом члана 77. став 2. Устава, на коју указује предлагач, утврђено да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина, што значи да Устав не гарантује сразмерну заступљеност припадника националних мањина приликом запошљавања ни у органима аутономне покрајине. Међутим, полазећи од тога да је чланом 79. став 2. Устава утврђено да се покрајинским прописима, на основу закона, могу установити додатна права припадника националних мањина и да је чланом 21. Закона о заштити права и слобода националних мањина прописано да се приликом запошљавања у јавним службама, укључујући полицију, води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености

и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе, Уставни суд је оценио да се могу прихватити разлози дати у одговору доносиоца Статута да се наведена законска одредба може сматрати законским основом да аутономна покрајина, уређујући организацију и рад својих органа и служби, као додатно право припадника националних мањина, њихову „одговарајућу“ заступљеност, определи као „сразмерну“ заступљеност у покрајинским органима и службама.

Са друге стране, Уставни суд наглашава, прво, да одредбе члана 24. Статута не могу ни на који начин ограничити број запослених припадника српског народа у покрајинским органима управе и организацијама, односно да се сразмерна заступљеност односи само на припаднике националних мањина – сразмерно њиховом броју у укупном саставу становништва на територији АП Војводине и, друго, да мере и активности ради постизања сразмерне заступљености морају бити прописане општим актом Скупштине АП Војводине, а извршни орган их може само предузимати.

Под наведеним условима и ограничењима, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности оспорених одредаба члана 24. Статута.

20. Оцена одредаба члана 25. Статута

Одредбе оспореног члана 25. Статута такође спадају међу оне одредбе које доносилац акта везује за надлежност аутономне покрајине да се стара о остваривању људских и мањинских права. Ставом 1. овог члана Статут утврђује се да припадници националних мањина („националних заједница које чине ...“) путем националних савета остварују „облик аутономије“, оснивају установе, самостално одлучују или учествују у одлучивању у питањима из области образовања, културе, употребе језика и информисања. Ставом 2. истог члана Статута је предвиђено да АП Војводина у оквиру својих права и дужности поверава вршење појединих послова националним саветима или их укључује у одлучивање о питањима из става 1. овог члана и обезбеђује средства за вршење тих послова.

Уставни суд је оценио да су и у овом случају прекорачене границе уставног овлашћења аутономне покрајине. Наиме, право националних мањина да, ради остваривања својих колективних права зајемчених Уставом, бирају своје националне савете утврђено је одредбом члана 75. став 3. Устава, те не може бити предмет утврђивања, нити уређивања Статута, посебно имајући у виду да Устав изричито предвиђа да се ово право остварује у складу са законом. Друго, сагласно Уставу, национални савети националних мањина нису „облик аутономије“ националних мањина, већ институционални облик путем кога се у одређеним областима друштвеног живота, значајним за очување идентитета националне мањине, остварује право на самоуправу у тим областима, тако што национални савет, као представник националне мањине, учествује у одлучивању или самостално одлучује о појединим питањима из ових области, а што, са теоријског становишта може бити различито од појма „аутономије“. Управо из тих разлога да се не би

отварало питање истоветности значења, правила номотехнике не дозвољавају „замену“ појмова, поготову када се ради о појмовима утврђеним Уставом као највишим правним актом. Треће, чланом 178. став 2. Устава утврђено је да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности (вршење појединих послова из своје изворне надлежности) може поверити само јединицама локалне самоуправе, због чега је Уставни суд у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да је несагласна са Уставом одредба члана 74. тачка 5) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је такође било предвиђено да АП Војводина, у области културе, просвете и јавног информисања може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина. Коначно, како су, на основу члана 75. став 3. Устава, Законом о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) уређени послови чије се вршење поверава националним саветима и начин учешћа националних савета у одлучивању о појединим питањима (Законом означено као „надлежност“ националних савета), као и сва друга питања од значаја за њихов рад, укључујући и начин финансирања, то питање да ли ће и у којим случајевима национални савети бити укључени у одлучивање о неком питању није у домену воље аутономне покрајине, из чега следи да не може ни бити предмет општих аката које доноси аутономна покрајина.

На основу претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 25. Статута нису у сагласности са Уставом.

21. Оцена одредаба члана 26. Статута

Оспореном одредбом става 1. члана 26. Статута утврђено је да су у органима и организацијама АП Војводине у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма, у складу са законом и покрајинском скупштинском одлуком. Одредба става 2. оспореног члана Статута предвиђа да ће се примена латиничког писма српског језика у органима и организацијама АП Војводине уредити покрајинском скупштинском одлуком у складу са законом, док је у ставу 3. истог члана одређено да се право на службену употребу језика националних заједница, који нису наведени у ставу 1. овог члана, остварује у складу с ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком.

Уставни суд истиче да су за оцену уставности ових оспорених одредаба Статута релевантне одредбе члана 10. Устава којима је службена употреба језика и писма утврђена као једно од начела уставног поретка у Републици Србији. Према овим одредбама, у Републици Србији су у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо (став 1. члана 10. Устава), а службена употреба других језика и писама се уређује законом, на основу Устава (став 2. истог члана). Из наведеног следи да се, у конкретном случају, у односу на одредбе ст. 1. и 2. члана 26. Статута као спорна постављају следећа питања. Прво, да ли је уставноправно допуштено да се било којим актом утврђује службена употреба српског језика и ћириличног писма. Друго, да ли има

уставног основа да се употреба латиничког писма српског језика уређује општим актом аутономне покрајине „у складу са законом“.

Уставни суд оцењује да је одговор на оба наведена спорна питања негативан. Наиме, ни закон, а доследно томе нити један општи правни акт ниже правне снаге од закона не може утврђивати службену употребу српског језика и ћириличног писма, јер је то учинио уставотворац у одредби члана 10. став 1. Устава. Са друге стране, службена употреба не само других језика, већ и других писама, што значи и латиничког писма српског језика, према ставу 2. члана 10. Устава, уређује се законом.

С обзиром на позивање доносиоца Статута да питање службене употребе језика и писама у органима и организацијама АП Војводине спада у домен рада органа и организација АП Војводине, а самим тим произлази из овлашћења аутономне покрајине из члана 183. став 1. Устава на самоорганизовање, Уставни суд наглашава да је одредбом Устава на коју се позвао доносилац оспореног акта утврђено да аутономне покрајине надлежност, избор, организацију и рад својих органа и служби које оснивају уређују не само у складу са својим статутом, већ и са Уставом. То значи да је право на самоорганизовање рада покрајинских органа и служби омеђено и ограничено уставним нормама, међу којима су, у овом случају, уставна начела о службеној употреби језика и писама.

Но, пошто је Устав одредио да се службена употреба других језика и писама уређује законом, Уставни суд је испитивао да ли Закон о службеној употреби језика и писма („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 30/10), као релевантни закон којим се ова питања уређују, садржи правни основ да нека од питања службене употребе других језика и писама уреди аутономна покрајина. У том смислу, Уставни суд најпре констатује да је употреба латиничког писма у потпуности уређена овим законом и да стога нема законског основа да питање употребе латиничког писма српског језика буде предмет статутарног уређивања, те тиме још мање да се статутом аутономне покрајине уређивање овог питања препусти другом покрајинском општем акту. Што се, пак тиче службене употребе језика и писама националних мањина, овај закон и Закон о заштити права националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и 57/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09), одредбама чланова 11. оба закона, детаљно уређују службену употребу језика и писама националних мањина, предвиђајући надлежност јединице локалне самоуправе на чијој територији живе припадници националних мањина да, под законом прописаним условима, уведу равноправну употребу језика и писма националне мањине. Међутим, Закон о службеној употреби језика и писма, у члану 11. став 5, садржи овлашћење аутономне покрајине не да уреди службену употребу језика и писма националних мањина, већ да својим статутом утврди језике националних мањина који су у службеној употреби у раду органа аутономне покрајине. Дакле, законско овлашћење постоји само у односу на то да аутономна покрајина, искључиво својим статутом, утврди (таксативно наведе) који су све језици националних мањина у службеној употреби у раду њених органа, у складу са законом, а не и са покрајинским прописом.

Уставни суд закључује да из свега наведеног следи да одредба става 1. члана 26. Статута не би била уставноправно спорна да је њоме предвиђено да су у органима и организацијама АП Војводине, поред српског језика, у службеној употреби и мађарски, језик, у складу са законом. Како то није учињено, Суд је утврдио да оспорена одредба није у сагласности са Уставом и законом.

С обзиром на то да, као што је речено, нема ни уставног, ни законског основа да се употреба латиничког писма српског језика уређује било којим актом ниже правне снаге од закона, Уставни суд је утврдио да ни одредба става 2. члана 26. Статута није сагласна са Уставом и законом.

Није било основа да се Уставни суд упушта у разматрање сагласности оспорених статутарних одредаба са чланом 76. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, како је то тражено поднетим предлогом, пошто је Одлуком ГУз-353/2009 Суд утврдио да ова законска одредба није у сагласности са Уставом.

Имајући у виду да су одредбе члана 26. Статута двома поднетим иницијативама оспорене у целини и да је одредба става 3. овог члана у правној вези са претходним одредбама у односу на које је предлогом овлашћеног предлагача покренут поступак за оцену уставности, Уставни суд је приступио оцени и ове одредбе. Њоме је, као што је на почетку речено, предвиђено да се право на службену употребу „језика националних заједница, који нису наведени у ставу 1. овог члана“ остварује у складу са „ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком“. Формулација наведене статутарне одредбе отвара више спорних уставноправних питања. Прво, пошто је употреба српског језика наведена у ставу 1. овог члана то значи: а) да се припадници српског народа, и у овом случају, сматрају „припадницима националне заједнице“, а српски језик је у Републици Србији само један од језика „националних заједница“ и б) да се службена употреба језика конститутивног народа у његовој матичној држави изједначава са службеном употребом језика других народа чији припадници живе на територији Републике Србије. Неспорно је да за овакво схватање доносиоца Статута нема ни уставноправног, а ни упоредноправног или теоријског утемељења. Друго, и поред изричите законске одредбе да се статутом аутономне покрајине утврђују језици националних мањина који су у службеној употреби у раду покрајинских органа, и то без икаквог законског ограничења или критеријума, што аутономној покрајини даје потпуну слободу у опредељивању које ће језике националних мањина таксативно навести (утврдити) као језике у службеној употреби у раду својих органа, одредба става 3. члана 26. Статута се односи на употребу неких других језика националних мањина – „који нису наведени у ставу 1. овог члана“, а који се не утврђују Статутом, већ се право на њихову употребу „остварује у складу с ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком“. С обзиром на несагласност одредбе става 3. члана 26. Статута са чланом 11. став 5. Закона о службеној употреби језика и писма, на уставну и законску немогућност да се „право на службену

употребу језика“ остварује у складу са прописом аутономне покрајине, јер то значи да се покрајинским прописом уређује његово остваривање, а што је далеко шире од утврђивања језика који су у службеној употреби, као и на непостојање уставног основа да питање који су језици у службеној употреби у Републици Србији и на који начин ће се остваривати службена употреба језика и писама, буде предмет међународног уговарања, то, ни са овог становишта, одредба члана 26. став 3. Статута нема уставноправно утемељење.

Уставни суд додатно указује да се одредбе члана 26. Статута, супротно наводима доносиоца Статута, не могу довести у уставноправну везу са процесним законима којима је уређено питање језика на коме се води поступак и право коришћења сопственог језика у поступку пред судом или другим државним органом. Реч је такође о питањима која се уређују искључиво законом, те не могу бити предмет Статута.

На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 26. Статута нису у сагласности са Уставом и законом.

VIII

Уставноправна оцена оспорених одредаба Статута којима је уређена надлежност Аутономне покрајине Војводине

Пре преласка на уставноправну оцену појединих одредаба Статута које су садржане у делу III. означеном као „Надлежност АП Војводине“, Уставни суд начелно скреће пажњу да, сагласно одредбама Устава, аутономна покрајина није овлашћена да сопственим актом утврђује своје надлежности. Износећи своје становиште о уставноправном положају, садржини и границама покрајинске аутономије према Уставу Републике Србије од 2006. године, у Одлуци ПУз-353/2009, Уставни суд је пошао од тога данадлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује односе у свим областима друштвеног живота произлази из одређења Републике Србије као унитарне државе и утврђена је одредбама члана 97. Устава и да, пошто се само у федералним државама утврђује искључива надлежност федерације, односно искључива надлежност федералних јединица, а потом и њихова мешовита надлежност, овакав принцип расподеле надлежности не може да важи за унитарну државу која у свом унутрашњем државном уређењу има аутономне покрајине као израз субдржавне власти. Истовремено, Уставни суд је стао на становиште да одредбе члана 12. Устава могу бити схваћене и тумачене само у смислу децентрализације као уставноправног концепта унутрашњег уређења Републике Србије, те се као такве и налазе међу начелима Устава, чиме је Уставом, као основним правно-политичким актом, постављен темељ изградње и јачања државе која је „сервис“ својих грађана, а која то може постати само у условима децентрализације централне (државне) власти, што значи да се држава Уставом обавезала да ће се „одрећи“ дела својих надлежности тако што ће их пренети у надлежност нижих нивоа – на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. На тај начин пренете надлежности, у интересу грађана који живе, раде, задовољавају своје потребе и остварују своја права на

територији која чини аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе, постају изворне надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Суд је оценио да се уставотворац определио да уставни критеријум за преношење (деволуцију) дела надлежности централне власти на аутономну покрајину, дакле за утврђивање тзв. изворне надлежности аутономне покрајине, буде „сврсисходан начин“ остваривања појединих питања унутар аутономне покрајине, и то оних питања „у којима није надлежна Република Србија“ (члан 177. став 1. Устава). Како је исти критеријум, само у односу на сврсисходност остваривања појединих питања унутар јединице локалне самоуправе, утврђен и када је реч о изворној надлежности јединица локалне самоуправе, то су Уставом даље уведени појмови „питања од републичког, покрајинског и локалног значаја“, као додатни критеријум за децентрализацију, а тиме и за разграничење надлежности Републике од изворних надлежности покрајинске аутономије и локалне самоуправе, са једне стране, и за међусобно разграничење изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, са друге стране. С обзиром на то да је одредбом члана 177. став 2. Устава закону препуштено да одреди која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја, Уставни суд је оценио да се законом коначно опредељује конкретна садржина изворних надлежности аутономне покрајине. Међутим, уколико би се садржина покрајинске аутономије тумачила само у светлу одредаба члана 177. Устава, могло би се закључити да њихова уопштеност, или тачније речено, недовољно експлицитно постављен критеријум за разграничење надлежности, у потпуности оставља на вољу законодавцу да одреди садржину покрајинске аутономије (и локалне самоуправе), а што може довести до две подједнако неприхватљиве последице: а) да се законом само симболично одреди која питања су од покрајинског (односно локалног) значаја, чиме би формално био поштован налог уставотворца, али суштински не би била извршена децентрализација власти, а тиме би се изгубио смисао постојања покрајинске аутономије (и локалне самоуправе) и држава би и даље суштински остала централизована или б) да законодавац на аутономну покрајину (или јединицу локалне самоуправе) пренесе и оне надлежности Републике које су, по својој природи, израз суверености државе, сматрајући их питањима од покрајинског (локалног) значаја, чиме би се, поступајући у оквиру налога уставотворца, фактички изменио Уставом утврђени положај овог територијалног облика унутрашњег државног уређења унитарне државе. Због тога је Уставни суд заузео став да се садржина и границе покрајинске аутономије, у смислу корпуса њених изворних надлежности, морају тумачити кроз међусобну повезаност одредаба чл. 177. и 183. Устава. Ово из разлога што су, за разлику од начелног критеријума за разграничење надлежности из члана 177. Устава, одредбама члана 183. Устава изричито утврђене изворне надлежности аутономне покрајине, и то: самостално уређивање, у складу са Уставом и својим статутом, надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснива (став 1); аутономија да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја у Уставом утврђеним областима друштвеног

живота (став 2); старање о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом (став 3); аутономија у утврђивању симбола покрајине и начина њиховог коришћења (став 4); управљање покрајинском имовином на начин предвиђен законом (став 5); финансијска аутономија, у складу са Уставом и законом, која поред права на изворне приходе, укључује и право на самостално доношење буџета и завршног рачуна, али и обавезу обезбеђивања средстава јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова из надлежности аутономне покрајине (став 6). У том смислу, Суд је закључио да је одредбом члана 183. став 2. Устава утврђено, по принципу *numerus clausus*, које су то области друштвеног живота у којима се држава „одрекла“ дела својих надлежности и препустила аутономној покрајини да у тим областима уређује питања за које је законом одређено да су од покрајинског значаја. Такође, Уставни суд је утврдио да из наведеног уставног решења произлази и то да у набројаним областима аутономна покрајина има нормативну надлежност (нормативну функцију), али јој се Уставом не преноси део законодавне власти, пошто питања од покрајинског значаја у тим областима уређује „у складу са законом“, што значи у складу са законом којим је законодавац ту област друштвеног живота уредио јединствено за територију читаве Републике и једнако за све грађане, без обзира на ком делу њене територије живе и раде. Следећи став Уставног суда односио се на то да језичко и системско тумачење одредбе члана 177. став 2. и уводне реченице одредбе става 2. члана 183. Устава, упућују на то да се Уставом аутономној покрајини не преноси у целини уређивање области наведених у тач. 1. до 3. већ поједина питања из ових области, а која су то питања одредиће се, сагласно ставу 2. члана 177. Устава, законом, полазећи од тога да ли се, према критеријуму из става 1. истог члана, ради о питању од покрајинског значаја. Суд је нашао да се само оваквим тумачењем Уставом утврђене садржине и граница изворне надлежности аутономне покрајине у погледу уређивања појединих односа обезбеђује очување јединства правног поретка, као једног од темељних уставних начела и остваривање начела једнакости свих грађана пред Уставом и законом, без обзира на то на ком делу територије живе, а такође и гарантује Уставом утврђени положај јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, којима је, као и свим другим јединицама локалне самоуправе, сагласно одредбама чл. 177. и 190. Устава гарантована изворна надлежност у уређивању питања од локалног значаја у областима које су претежним делом истоветне областима из члана 183. став 2. Устава.

Полазећи од одредаба члана 178. Устава, Суд је у истој одлуци констатовао да се уставотворац определио да децентрализацију државне власти изврши и поверавањем (делегацијом) појединих послова („питања“) из надлежности Републике аутономној покрајини, тако што се поверавање врши законом. Везано за овај вид децентрализације, Уставни суд је стао на становиште да законодавац приликом одлучивања из које области ће поједине послове поверити аутономној покрајини није ограничен Уставом утврђеним областима у којима покрајина има изворне надлежности, већ може поверити обављање сваког оног посла који се, као јавно овлашћење, у

циљу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба, може поверити имаоцу јавног овлашћења у складу са законом којим се уређује државна управа. У вези са поверавањем појединих послова из надлежности Републике аутономној покрајини, Уставни суд је оценио да се поверени послови уставноправно не могу изједначити са „питањима од покрајинског значаја“, јер Устав овај појам везује искључиво за разграничење надлежности аутономне покрајине од надлежности Републике (и јединице локалне самоуправе), дакле за изворну надлежност аутономне покрајине. Како поверавањем одређених питања из своје надлежности Република врши делегацију, а не преношење (деволуцију) дела државне власти и остаје одговорна за извршавање поверених послова, то ни делегирана питања не улазе у корпус изворних надлежности аутономне покрајине, па се зато, према становишту Уставног суда, не могу сматрати „питањима од покрајинског значаја“.

Иако из наведених ставова Уставног суда јасно следи да питања надлежности нису предмет уређивања статута аутономне покрајине, Уставни суд налази да се одредбе које се односе на надлежност АП Војводине могу прихватити као преузимање законских одредаба у циљу целовитости статута као највишег правног акта аутономне покрајине, под условом да се ради искључиво о преузетим законским одредбама, да те одредбе нису, саме по себи, несасгласне са Уставом и да се из њих недвосмислено види да АП Војводина сваку од изворних надлежности врши у складу са законом. Само уз овакво тумачење наведене статутарне норме нису *a priori* несасгласне са Уставом. То истовремено значи да је АП Војводина надлежна да уређује само она питања која су важећим законима одређена као питања од покрајинског значаја, а која, сасгласно Уставу могу бити одређена као таква и која су, као покрајинска изворна надлежност предвиђена пре свега законом којим се уређује одређена област друштвеног живота, те их је Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине преузео. Са друге стране, како је Уставни суд на темељу претходно изнетих ставова извршио оцену уставности оспорених одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, то су ови ставови и раније донета одлука о неуставности појединих законских одредаба билии основ и за оцену уставности оспорених одредаба Статута којима се уређује надлежност АП Војводине. Коначно, Уставни суд истиче да се питања од покрајинског значаја заправо одређују законима којима је уређена одређена област друштвеног живота, те

1. Оцена одредаба члана 27. Сйайиуиш

Према члану 27. Статута, АП Војводина „путем својих органа“: доноси Статут и одлучује о промени Статута; доноси покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта, којима у складу са Уставом, законом и Статутом уређује области из своје надлежности, као и питања од покрајинског значаја; извршава покрајинске скупштинске одлуке и доноси прописе за њихово спровођење; извршава законе и доноси прописе за њихово спровођење, када је то законом предвиђено; уређује избор, организацију и рад органа и организација чији је

она оснивач, као и службену употребу језика и писама у њима; уређује положај, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине; прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине, прикупља и обрађује статистичке податке од интереса за АП Војводину; прописује прекршаје и прекршајне казне за повреде прописа које доносе у оквиру своје надлежности; расписује покрајински референдум; доноси стратешке планове привредног и друштвеног развоја АП Војводине; одлучује о коришћењу својих изворних прихода и средстава за обављање поверених послова; одлучује о задуживању АП Војводине; доноси свој буџет и завршни рачун; оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва ради обављања послова АП Војводине и врши надзор над њиховим радом; установљава покрајинска признања и награде физичким и правним лицима; уређује и друге области и питања прописана Уставом, законом и Статутом.

Полазећи од претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 27. Статута:

– алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом,“; у делу који гласи: „и Статутом“ и у делу који гласи: „области из своје надлежности, као и“; ово из разлога што се покрајинским актима уређују искључиво питања од покрајинског значаја, а не и области надлежности АП Војводине и што се то уређивање, према члану 183. став 2. Устава, врши у складу са законом, а не и са Уставом и Статутом;

– алинеја 5. у делу који гласи: „као и службену употребу језика и писама у њима“; имајући у виду да је Суд у делу VII, тачка 21. овог образложења, приликом оцене уставности одредаба члана 26. Статута изнео разлоге због чега нема уставног основа да аутономна покрајина „уређује“ службену употребу језика и писама у органима и организацијама које оснива, већ је законом овлашћена само да Статутом утврди (наведе) језике националних мањина који су у службеној употреби у раду њених органа и служби, то исти разлози стоје и за утврђивање неуставности дела одредбе члана 27. алинеја 5. Статута;

– алинеја 6, којом је предвиђено да АП Војводина уређује положај, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине; ово из разлога што се, као прво, ова питања не могу подвести под „надлежност, избор, организацију и рад органа и служби“ које оснива аутономна покрајина, те одредба члана 183. став 1. Устава не може бити основ за њихово уређивање; друго, Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – други закон, 116/09 – други закон, 92/11 и 99/11 – други закон) уређен је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, између осталог, изабраних, постављених и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије (члан 1. тачка 2)), што свакако спада у корпус права ових лица, док је чланом 169. Закона о државним службеницима и намештеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 и 104/09) прописано да одредбе

Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона; поврх свега, лица која имају заснован радни однос у покрајинском органу (без обзира да ли се ради о изабраном, именованом, постављеном или запосленом лицу) у том органу остварују Уставом зајемчено право на рад, а одредбом члана 60. став 1. Устава је утврђено да се право на рад јемчи у складу са законом, што значи да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују законом, односно актом ниже правне снаге само када је такав акт донет на основу и у складу са законом;

– алинеја 7. у делу који гласи: „прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине“; означени део статутарне одредбе је несагласан са Уставом, јер „разрађујући“ концепт из одредбе члана 15. Статута да је АП Војводина одговорна за сопствени одрживи развој и уравнотежени развој својих географских области, а за коју је Уставни суд претходно, у делу VII тачка 12. образложења, утврдио да није сагласна са Уставом, проширује законом одређену изворну надлежност АП Војводине у области регионалног развоја (члан 10. тачка 13) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине) – да прати спровођење мера и активности за равномерни регионални развој (утврђених стратегијом регионалног развоја Републике и осталим и другим актима републике којима се утврђују мере економске политике);

– алинеја 10, којом је предвиђено да АП Војводина доноси стратешке планове привредног и друштвеног развоја; ово из разлога што наведена статутарна одредба такође представља даљу разраду концепта из члана 15. Статута да је АП Војводина одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, ... развој, пошто је доношење „стратешких“ планова како привредног, тако и друштвеног, дакле укупног, развоја у функцији самосталног вођења политике сопственог одрживог развоја; Уставни суд је претходно изнео детаљне уставноправне аргументе због чега одредба члана 15. Статута није сагласна са Уставом, те овом приликом само додатно указује да је одредбом члана 29. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине одређено да АП Војводина, преко својих органа, у области индустрије и занатства, у складу са законом, доноси план и програм равномерног привредног развоја АП Војводине, у складу с планом развоја Републике Србије, из чега следи да одредба алинеје 10. није у сагласности са Уставом и из разлога њене несагласности са законом којим су одређена питања од покрајинског значаја која представљају, управо и само тако како су одређена, изворну надлежност АП Војводине;

– алинеја 11. у делу који гласи: „и средстава за обављање поверених послова“; како одлучивање о коришћењу средстава значи одлучивање за које намене ће се средства користити, то самосталност аутономне покрајине може бити везана само за одлучивање о намени средстава изворних прихода, пошто је намена средстава које Република Србија обезбеђује за обављање поверених послова унапред одређена – таква средства се обезбеђују управо и искључиво за финансирање поверених послова;

– алинеја 12. којом је предвиђено да АП Војводина одлучује о задуживању АП Војводине, без одређења да то чини „у складу са законом“, због чега је ова одредба несагласна одредби члана 93. став 2. Устава, којом је утврђено да се услови и поступак задуживања (Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) уређују законом;

– алинеја 16. којом је предвиђено да АП Војводина уређује „и друге области и питања прописана Уставом, законом и Статутом“; не улазећи овом приликом у правно-техничке недостатке оспорене одредбе (пошто се Уставом не „прописује“, већ „утврђује“), Уставни суд констатује да важећи Устав не садржи допуштење (тзв. уставноправну резерву) да области у којима аутономна покрајина има надлежности могу бити проширене законом (а нарочито не Статутом), за разлику од решења које је било садржано у члану 109. став 1. тачка 6. Устава од 1990. године.

2. Оцена одредаба члана 28.

У оспореној одредби става 1. члана 28. Статута наведено је да се међусобни односи републичких и покрајинских органа при извршавању закона и других републичких прописа заснивају на Уставом, законом и Статутом предвиђеним правима и обавезама републичких и покрајинских органа и на њиховој сарадњи. Уставни суд указује да међусобни однос републичких и покрајинских органа може бити уређен само законом, што је и учињено одредбом члана 5. став 2. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а што се из оспорене статутарне одредбе не види, већ из ње следи да ово питање изворно, својим актом, уређује аутономна покрајина. Осим тога, Закон је јасно, у складу са уставним положајем републичких (државних) органа, прописао да се међусобни односи заснивају на „Уставом и законом“ утврђеним правима и обавезама републичких органа и „Уставом, законом и Статутом“ утврђеним правима и обавезама органа АП Војводине. Насупрот томе, оспорена одредба не прави разлику између положаја републичких и покрајинских органа, те предвиђа да се њихови међусобни односи заснивају на „Уставом, законом и Статутом предвиђеним правима и обавезама републичких и покрајинских органа“. Имајући у виду да аутономна покрајина не може својим актом уређивати међусобни однос републичких и покрајинских органа, а што произлази из формулације оспорене одредбе, као и да права и обавезе републичких (државних) органа не могу бити утврђена статутом аутономне покрајине, те да оспорена одредба одступа од начина на који је исто питање уређено законом, то је Уставни суд оценио да одредба члана 28. став 1. Статута није у сагласности са Уставом и законом.

У односу на оснивање Сталне мешовите комисије, а што је предмет става 2. оспореног члана 28. Статута Уставни суд се већ детаљно изјаснио у Одлуци ИУз-353/2009 када је утврдио да није у сагласности са Уставом одредба члана 5. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је такође била предвиђена могућност оснивања ове комисије, те из истих разлога није сагласна са Уставом ни одредба члана 28. став 2. Статута.

3. Оцена одредаба члана 29. Статута

Одредбе члана 29. Статута садрже „преглед“ изворних надлежности – питања од покрајинског значаја, која у појединим областима друштвеног живота уређује АП Војводина. С обзиром на то да су надлежности АП Војводине, у најпретежнијем делу, прописане Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је испитујући уставност оспорених одредаба Статута, најпре пошао од тога да ли су статутарне одредбе сагласне оним одредбама Закона чију оцену уставности је Уставни суд раније већ извршио и за које није нашао да су несагласне са Уставом. Уколико то није случај, такве одредбе Статута су, у складу са чланом 195. став 2. Устава, аутоматски неуставне, те Уставни суд не налази за потребно да се детаљније упушта у разлоге неуставности. *A contrario*, у случају да су оспорене одредбе Статута усклађене са одредбама Закона за које је Одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом, то такође значи да таква одредба није сагласна Уставу из истих разлога из којих је утврђена неуставност законске норме, због чега ни у овом случају нема места понављању раније изнетих и образложених разлога. Са друге стране, Суд је приступио детаљној оцени свих оних одредаба члана 29. Статута којима се уређују надлежности АП Војводине које до сада нису биле предмет испитивања у поступку пред Уставним судом. При томе, Уставни суд наглашава да сагласност статутарне одредбе са одговарајућом законском нормом (Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, односно закона којим се уређује одређена област друштвеног живота), сама по себи, не значи аутоматски и њену сагласност са Уставом, ако за законом прописану надлежност АП Војводине нема уставног основа.

3.1. Просторно планирање – члан 29. тачка 1. Статута

Уставни суд је утврдио да одредба члана 29. тачка 1. Статута, којом су наведене надлежности АП Војводине, није у складу са Уставом у делу који гласи: „и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује и обезбеђује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије“.

У наведеном делу оспорена одредба Статута одступа од изворних надлежности АП Војводине у области просторног планирања одређених чланом 10. тач. 1) до 12) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, и то тако што: предвиђа доношење просторног плана који не само да није предвиђен наведеним законом, него као врста планског документа просторног планирања не постоји ни према важећем Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – Одлука УС и 50/13 – Одлука УС) којим је ова област уређена; што мимо одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине превиђа надлежност за уређивање и обезбеђивање урбанистичког и просторног планирања; што уређивање развојног планирања предвиђа „у оквиру мера економске политике Републике Србије“.

што није исто што и уређивање овог питања „у складу са економском политиком и стратегијом регионалног развоја Републике Србије“, како је то прописано Законом. Несагласност са законом оспорену одредбу Статута чини несагласном и са Уставом.

3.2. Регионални развој – члан 29. тачка 2. Статута

Уставни суд је утврдио да одредбе члана 29. тачка 2. алинеја 1. и алинеја 5. у делу који гласи: „и локалне самоуправе“ Статута нису сагласне са Уставом.

Чланом 10. тачка 13) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине одређена је надлежност АП Војводине у области регионалног развоја и то тако што је прописано да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, прати спровођење мера и активности за равномерни регионални развој. Као што је речено приликом оцене уставности одредбе члана 15. Статута, Законом о регионалном развоју је предвиђено да АП Војводина, у складу са Националним планом, доноси Стратегију регионалног развоја за територију АП Војводине и обавља друге послове у области регионалног развоја, у складу са законом, међу којима је оснивање организација које се баве регионалним развојем. Према томе, надлежности наведене у ал. 2. и 3. тачке 2. члана 29. Статута имају своје законско упориште, али ни по једном важећем закону АП Војводина није надлежна да, ничим ограничена, уређује питања предвиђена тачком 2. алинеја 1. члана 29. Статута.

С обзиром на то да се у овој, као и у низу потоњих одредаба оспореног члана 29. Статута наводи да АП Војводина питања у одређеној области уређује „у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом“, Уставни суд још једном истиче да се, сагласно члану 177. став 2. Устава, питања од покрајинског значаја која аутономна покрајина уређује у чланом 183. став 2. Устава утврђеним областима друштвеног живота, одређују законом, што значи да је закон основ конкретне изворне надлежности аутономне покрајине, а што потврђује и уводна реченица члана 183. став 2. Устава. Према томе, своју изворну надлежност у одређеној области аутономна покрајина врши „у складу са законом“, како је то Устав и утврдио, из чега даље следи да се уређивање питања од покрајинског значаја не врши „у складу са Уставом“, јер ова питања Уставом нису ни утврђена, а посебно се не може вршити „у складу са потврђеним међународним уговорима“, јер за тако нешто нити има уставног основа, нити предмет међународног уговора, по природи ствари, може бити одређивање надлежности унутрашњег облика територијалне децентрализације државе. Сагласно изложеном, све одредбе члана 29. Статута у којима постоји позивање на Устав и потврђене међународне уговоре су, у том делу, несагласне са Уставом.

У односу на утврђену неуставност дела одредбе алинеје 4. тачке 2. члана 29. Статута, Уставни суд подсећа да је у истоветном делу утврдио и неуставност одредбе члана 10. тачка 15) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

3.3. Пољопривреда, рурални развој, водопривреда, шумарство, лов и риболов – члан 29. тачка 3. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 3. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2, 3, 7, 8. и 9.

Разлози несагласности са Уставом дела одредбе алинеје 1. тачке 3. члана 29. Статута претходно су образложени.

Везано за утврђену неуставност одредаба ал. 2, 7. и 8. тачке 3. члана 29. Статута, Уставни суд указује да је у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио несагласност са Уставом истоветних одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (одредбе члана 13. тачка 1), чл. 19. и 21. Закона).

У односу на одредбу члана 29. тачка 3. алинеја 3. Статута, Уставни суд наглашава да уставноправно није спорна надлежност АП Војводине да у области пољопривреде образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања, али како аутономна покрајина не може сопственим статутом уређивати своје надлежности, Суд је у уводном делу оцена одредаба члана 29. Статута истакао да се одредбе о надлежности АП Војводине могу наћи у Статуту само под условом да су дословно преузете из закона којим су одређене, а у супротном нису сагласне са Уставом, јер би представљале самостално уређивање надлежности, за шта нема уставног основа. У конкретном случају, одредбом члана 13. тачка 2) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине прописано је да АП Војводина, у складу са законом, у области пољопривреде и руралног развоја, остварује средства од коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине, у складу са законом, и прописује услове и начин расподеле и коришћења тих средстава, а одредбом тачке 3) истог члана да образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања у које се усмеравају средства из тачке 2) овог члана. Преузимањем само дела законске одредбе, и то без упућивања да се посебан буџет, фондови или други облици организовања из области пољопривреде образују у складу са законом, изгубио се Законом прописани начин обезбеђивања средстава у посебном буџету, фонду или другом облику организовања у овој области, што оспорену одредбу Статута чини несагласном са законом, а тиме и са Уставом.

Коначно, што се тиче одредбе члана 29. тачка 3. алинеја 9. Статута, Уставни суд указује да се сва питања која се тичу јавне својине, било државне својине (својине Републике Србије), било својине аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, укључујући и управљање стварима у јавној својини, у складу са чланом 87. Устава, уређују законом. Стога статутарна одредба која управљање природним богатствима и добрима од општег интереса не везује за закон, не може бити сагласна са Уставом, те зато Уставни суд није улазио у даљу анализу садржине саме одредбе.

3.4. Туризам, угоститељство, бање и лечилишта – члан 29. тачка 4. Статута

Уставни суд је утврдио нису у складу са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 4. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и алинеја 4.

Безано за утврђену неуставност одредбе члана 29. тачка 4. алинеја 4. Статута, Уставни суд указује да је одредбом члана 23. тачка 6) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине као једна од надлежности АП Војводине у овој области, предвиђено да АП Војводина може оснивати бање и лечилишта на својој територији „у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије“. Како је у статутарној одредби ова одредница изостављена, то је она несагласна са законом, а тиме и са Уставом.

3.5. Заштита животне средине – члан 29. тачка 5. Статута

Уставни суд је утврдио да одредба члана 29. тачка 5. алинеја 1. Статута није у сагласности са Уставом, из истих разлога из којих је утврђена неуставност одредбе члана 25. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

3.6. Индустрија и занатство – члан 29. тачка 6. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 6. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и ал. 3. и 4.

Имајући у виду да надлежности из ал. 3. и 4. тачке 6. члана 29. Статута нису предвиђене Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, то не могу бити предвиђене ни Статутом, што ове одредбе чини несагласним са Уставом.

3.7. Друмски, речни и железнички саобраћај и уређивање путева – члан 29. тачка 7. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 6. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и ал. 2. и 3.

Суд је оценио да надлежности из члана 29. тачка 7. ал. 2. и 3. Статута одступају од надлежности АП Војводине у области саобраћаја које су одређене одредбама члана 30. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, што ове одредбе чини несагласним са законом, а тиме и са Уставом.

3.8. Приређивање сајмова и других привредних манифестација – члан 29. тачка 8. Статута

Уставни суд је утврдио да одредба члана 29. тачка 8. алинеја 1. Статута није у сагласности са Уставом у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“.

3.9. Просвета, спорт и култура – члан 29. тачка 9. Статута

Утврђује се да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 9. Статута: ал. 1. до 3, алинеја 4. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 5, 6. и 7, алинеја 8. у делу који гласи: „и физичкој култури“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 10. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 11. и 12, алинеја 13. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес“ и алинеја 14.

Оцену несагласности наведених одредаба са Уставом, Суд темељи на следећим разлозима:

Одредбама ал. 1, 2. и 3. тачке 9. члана 29. Статута наведено је да АП Војводина уређује средње образовање, образовање одраслих и ученички и студентски стандард, између осталог, у складу са законом који одређује питања од покрајинског значаја, и да обезбеђује јавни интерес у овим областима. Уставни суд констатује да Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а којим су одређена питања од покрајинског значаја у области, поред осталог, средњег образовања, образовања одраслих и ученичког и студентског стандарда није прописано да АП Војводина ове области уређује, већ су у свакој од тих области одређена конкретна питања која су, као питања од покрајинског значаја, у надлежности АП Војводине. Суд указује да законодавац није ни могао поступити на начин како је то наведено у спорним статутарним одредбама, јер би то, према ставу Уставног суда, било супротно Уставу. Напротив, средње образовање је до 2013. године било уређено Законом о средњој школи, а од 2013. године се уређује Законом о средњем образовању и васпитању („Службени гласник РС“, број 55/13), ученички и студентски стандард је уређен Законом о ученичком и студентском стандарду („Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 55/13), а формално и неформално образовање одраслих Законом о образовању одраслих („Службени гласник РС“, број 55/13). Према сваком од ових закона, као и према Закону о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13), у тим областима су одређена бројна питања која су у изворној надлежности аутономне покрајине, међу којима је свакако једна од најзначајнијих надлежности право аутономне покрајине да оснује образовну установу и установу ученичког и студентског стандарда.

Одредбом алинеје 5. тачке 9. овог члана предвиђено је да АП Војводина обезбеђује остваривање права на образовање на матерњем језику припадницима националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине на свим нивоима. Као прво, оспорена одредба је несагласна са Уставом већ самим тим што појам „национална мањина“ који познаје Устав и сви важећи закони, замењује појмом који је „осмислио“ сам Статут. Друго, АП Војводина не може да обезбеђује остваривање права на образовање на матерњем језику припадницима националних мањина, јер им је остваривање тог права већ обезбеђено законима који уређују систем образовања у Републици Србији, већ само, како је то и прописано, може да, у складу са законом, има одређених надлежности у обезбеђивању остваривања овог права.

Одредбом алинеје 6. тачке 9. истог члана је, супротно члану 33. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и чл. 27. и 28. Закона о основама система образовања и васпитања, из надлежности АП Војводине искључено оснивање предшколских установа, а оснивање установа других нивоа образовања везано за обезбеђивање јавног интереса у области образовања, за шта нема законског упоришта.

Одредбом алинеје 7. тачке 9. члана 29. Статута се уводи потпуно нова, у законима непозната надлежност АП Војводине да уређује питања од покрајинског значаја „која су у вези са интересом младих“.

У одредби алинеје 11. тачке 9. оспореног члана Статута наводи се да АП Војводина уређује и обезбеђује општи интерес у области културе националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја. Занемарујући овом приликом већ више пута помињане уставноправне недостатке које садржи и ова статутарна норма, Уставни суд указује да је Законом о култури („Службени гласник РС“, број 72/09), а који је меродаван закон када је у питању одређивање питања од покрајинског значаја у области културе, прописано да се о остваривању општег интереса у култури и о спровођењу културне политике као скупа циљева и мера подстицања културног развоја, стара Република Србија (члан 3. став 1), да општи интерес у култури обухвата, поред осталог, откривање, стварање, очување и представљање српске културе и културе припадника националних мањина у Републици Србији (члан 6. став 1. тачка 6)), да се средства за остваривање општег интереса у култури обезбеђују у буџету Републике Србије (члан 6. став 2), а да се аутономна покрајина стара о спровођењу културне политике на својој територији и уређује питања од покрајинског значаја у области културе, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом (члан 4). Примера ради, једно питање од покрајинског значаја одређено је чланом 7. став 1. овог закона, тако што је прописано да аутономна покрајина, у циљу спровођења културне политике на својој територији, у складу са Стратегијом развоја културе Републике Србије, доноси програм развоја културе за који се средства обезбеђују у буџету аутономне покрајине. Дакле, општи интерес у области културе националних мањина уређен је законом, а његово обезбеђивање је надлежност, а тиме и обавеза Републике Србије.

С обзиром на то да су културне делатности, субјекти у култури, међу којима су и уметници, као и самостално обављање уметничке делатности, уређени Законом о култури, то „уређивање самосталног обављања уметности и других делатности у области културе“, како је то наведено у алинеји 12. тачке 9. члана 29. Статута, није одређено као питање од покрајинског значаја ни овим законом, нити чланом 41. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине који се односи на изворне надлежности АП Војводине у области културе.

Коначно, одредбом члана 44. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине прописано је да, прецизно наведене послове који се односе на оснивање задужбина, фондација и фондова на територији

Републике Србије и вођење регистра, АП Војводина врши као поверене послове, те ови послови не могу Статутом бити „претворени“ у изворну надлежност АП Војводине, како је то учињено одредбом члана 29. тачка 9. алинеја 14. Статута.

3.10. Наука, иновације и технолошки развој – члан 29. тачка 10. Статута

Одлуком Уставног суда IУз-353/2009 утврђено је да одредбе члана 64. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине нису у сагласности са Уставом, јер је овим одредбама била одређена надлежност АП Војводине у области науке и технолошког развоја која није једна од Уставом утврђених области у којима аутономна покрајина може имати изворне надлежности. Стога је Уставни суд утврдио да су и одредбе члана 29. тачка 10. Статута, којима се предвиђа надлежност АП Војводине у истој области, несагласне са Уставом.

3.11. Здравствена и социјална заштита – члан 29. тачка 11. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 11. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствену и фармацеутску службу на територији АП Војводине“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „и унапређује стање“ и у делу који гласи: „пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити,“, алинеја 3. и алинеја 4. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини“.

Суд оцењује да су наведене одредбе члана 29. тачка 11. Статута несагласне са Уставом из следећих разлога:

Одредбом алинеје 1. овог члана је, као прво, проширена надлежност АП Војводине и на уређивање питања у области здравственог осигурања. Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, као ни Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 – исправка, 57/11, 110/12 – Одлука УС и 119/12) није одређено ниједно питање које АП Војводина уређује као питање од покрајинског значаја. Члан 51. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине не прописује да АП Војводина, преко својих органа, обавља било који посао из области здравственог осигурања, већ се утврђују послови и уређују друга питања од значаја за рад Покрајинског завода за здравствено осигурање, „као организационе јединице Републичког завода за здравствено осигурање“. Друго, ниједном одредбом овог, нити Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 – други закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12 и 45/13 – други закон) није предвиђено да АП Војводина „унапређује заштиту здравља“ или да „унапређује здравствену и фармацеутску службу“, али је зато одређен низ питања од покрајинског значаја која су у области здравствене заштите у надлежности аутономне покрајине (почевши од

друштвене бригае за здравље на нивоу АП Војводине, доношења посебних програма здравствене заштите за поједине категорије становништва итд.), која нису нашла места у Статуту. Пошто Статут није „властан“ да тумачи или „препричава“ законом одређене надлежности аутономне покрајине, већ их евентуално само може дословно преузети, оваква статутарна одредба није у сагласности са важећим законима, па тиме ни са Уставом.

Одредбом алинеје 2. истог члана наведено је, чак без позивања на закон којим се одређују питања од покрајинског значаја, да АП Војводина уређује питања од покрајинског значаја „и унапређује стање“ у области пензијског осигурања, запошљавања, борачко-инвалидске заштите и социјалне заштите. Међутим, из одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, као и из одредаба закона којима се уређују наведене области, произлази, са једне стране, да су само у области социјалне заштите законима одређена питања од покрајинског значаја чије уређивање је у надлежности АП Војводине, и, са друге стране, да ниједним од тих закона није одређено да АП Војводина „унапређује стање“ у овим областима. Када је реч о области пензијског осигурања и области запошљавања, као и у претходном случају, одредба члана 59. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине се односи на Покрајински фонд за пензијско и инвалидско осигурање, као организациону јединицу Републичког фонда, а одредбе чл. 65. и 66. Закона на Покрајинску службу за запошљавање, као организациону јединицу Националне службе за запошљавање, а не на питања која уређује АП Војводина преко својих органа. Коначно, у области борачко-инвалидске заштите, Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине је предвиђено да АП Војводина све послове из чл. 60. и 61. тог закона обавља као поверене.

У одредби алинеје 3. тачке 11. члана 29. Статута је наведено да АП Војводина оснива установе секундарне и терцијарне здравствене заштите „које обезбеђују јавни интерес у здравственој заштити у АП Војводини“. Чланом 47. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и низом одредаба Закона о здравственој заштити одређено је које све установе у области здравствене заштите, у складу са Планом мреже здравствених установа који доноси Влада, оснива АП Војводина. Ниједна одредба ових закона надлежност АП Војводине да оснива здравствене установе не везује за обезбеђивање јавног интереса у АП Војводини, јер се оснивањем сваке здравствене установе обезбеђује јавни интерес, интерес грађана Републике Србије у остваривању права на здравствену заштиту. Пошто је спорном статутарном одредбом пропуштено да се наведе да је АП Војводина у оснивању здравствених установа ограничена законом и актом Владе и како не постоји законом утврђени „јавни интерес здравствене заштите у АП Војводини“, већ се здравствена заштита у Републици Србији, сагласно Закону о здравственој заштити, остварује на начелима, између осталог, приступачности и свеобухватности здравствене заштите (чл. 19. и 21. Закона), а у складу са чланом 18. овог закона општи интерес у здравственој заштити обезбеђје Република, то наведена одредба Статута није у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом.

На крају, како и одредба алинеје 4. истог члана Статута, без законског упоришта садржи позивање на обезбеђивање „јавног интереса у социјалној заштити у АП Војводини“, то ни ова одредба, у означеном делу, није сагласна са законом, дакле ни са Уставом.

3.12. Јавно информисање на покрајинском нивоу – члан 29. тачка 12. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом одредбе члана 29. тачка 12. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и алинеја 2. Статута.

Оспореном одредбом алинеје 2. тачке 12. члана 29. Статута је предвиђено да АП Војводина утврђује јавни интерес грађана АП Војводине у области јавног информисања и радиодифузије, као и да ближе уређује услове и начин обављања делатности покрајинског јавног радиодифузног сервиса. Суд констатује да први део оспорене одредбе представља преузету одредбу члана 62. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, која није била предмет оцене у поступку пред Уставним судом. Међутим, како ни у Закону о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 42/03, 61/05, 71/09, 89/10 – одлука УС и 41/11 – Одлука УС), ни у Закону о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – други закон, 62/06, 85/06, 86/06 – исправка и 41/09), као законима којима се на системски начин уређују области јавног информисања и радиодифузије, није предвиђено, на било који начин, да аутономна покрајина „утврђује јавни интерес“ својих грађана у овим областима, већ, напротив, из разлога што се уређивањем ових области друштвеног живота обезбеђује остваривање темељних људских слобода у демократском друштву – слободе медија, слободе мишљења и изјашњавања и права на обавештеност, зајемчених одредбама чл. 50, 46. и 51. Устава, концепт оба закона искључује било какав „уплив“ државе или аутономне покрајине у ове области. Тако држава и територијална аутономија ни непосредно, ни посредно, преко правних лица која су основала или у којима имају већински удео или која се финансирају из њиховог буџета, не могу бити оснивачи јавних гласила, као ни електронских медија, а у области радиодифузије законом је основана Републичка радиодифузна агенција, као самостални правни субјект који је функционално независан од било ког органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и са њима повезаним делатностима, а чија функција је да обезбеђује услове за ефикасно спровођење и унапређење утврђене радиодифузне политике у Републици Србији. Ову функцију Агенција остварује, између осталог, и тиме што доноси Стратегију развоја радиодифузије у Републици Србији, на основу сагледавања различитих потреба грађана и друштвених група за информисањем, образовањем, културним, спортским и другим садржајима. Јавни интерес грађана у информисању путем електронских медија (радио и телевизијских станица) остварује се путем законом уставног републичког и покрајинског јавног радиодифузног сервиса, чији

су носиоци законом основане установе јавног радиодифузног сервиса – Радио-телевизија Србије и Радио-телевизија Војводине. Ове установе имају посебне обавезе у остваривању општег интереса у области радиодифузног сервиса које су законом утврђене.

Према оцени Уставног суда, из претходно наведеног, системским законима утврђеног концепта остваривања зајемчених права грађана у области медија произлази да нема основа, нити је уставноправно прихватљиво да аутономна покрајина утврђује јавни интерес својих грађана у области јавног информисања и радиодифузије, јер би тиме заправо дошло до тзв. мешања јавних власти у остваривање слободе медија, а што је у директној супротности са ставовима и праксом Европског суда за људска права и других међународних институција које се баве заштитом људских права и слобода.

Што се пак тиче другог дела оспорене одредбе, услови и начин обављања делатности јавног радиодифузног сервиса, како републичког, тако и покрајинског, у целини су уређени Законом о радиодифузији, те ни у овом закону, као уосталом ни у Закону о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, није предвиђена надлежност АП Војводине да у односу на ова питања било шта „ближе уређује“.

С обзиром на то да је Суд утврдио да је алинеја 2. оспорене одредбе Статута у целини несагласна са Уставом, а да она делимично садржи преузету одредбу члана 62. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд наглашава да се одредба члана 29. тачка 12. алинеја 1. Статута има тумачити у складу са овом одлуком Уставног суда, што значи да се под уређивањем питања од покрајинског значаја у јавном информисању у складу са законом који одређује питања од покрајинског значаја, не може сматрати питање одређено чланом 62. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

3.13. Развој инфраструктуре и капитална улагања – члан 29. тачка 13. Статута

Оцењујући да се надлежности АП Војводине из члана 29. тачка 13. Статута заснивају на уставној обавези АП Војводине из члана 184. став 4. Устава да три седмине свог буџета користи за финансирање капиталних расхода, Уставни суд налази да се поводом ове одредбе не постављају спорна уставноправна питања.

3.14. Надлежности у другим областима – члан 29. тачка 14. Статута

Уставни суд је утврдио да одредбе члана 29. тачка 14. ал. 2, 4, 5. и 6. нису у сагласности са Уставом.

Одлуком Уставног суда ИУз-353/2009 утврђена је несагласност са Уставом одредбе члана 76. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, која је истоветна одредби алинеје 2. тачка 14. члана 29. Статута, као и одредаба члана 74. тач. 3) и 4) истог закона,

које су истоветне одредбама ал. 4. и 6. тачка 14. члана 29. Статута. Такође, Уставни суд је констатовао да старање о остваривању политике у области рада и запошљавања на територији АП Војводине није законом одређено као питање од покрајинског значаја, па стога Статутом не може бити предвиђено као надлежност АП Војводине. Као што је, везано за одредбу члана 29. тачка 11. алинеја 2. Статута, образложено у тачки 3.11. једине законске одредбе које се односе на област запошљавања тичу се Покрајинске службе за запошљавање као организационе јединице Националне службе за запошљавање, а не надлежности АП Војводине коју она врши преко својих органа.

На крају, Уставни суд указује да није утврђивао несагласност са Уставом одредбе алинеје 1. тачке 14. члана 29. Статута и свих других одредаба члана 29. Статута које садрже надлежности АП Војводине које су сагласне са законом и Уставом, али у чијој се формулацији уместо појма „националне мањине“ користи синтагма „националне заједнице које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“, пошто у овим случајевима није било могуће делимичном касацијом оставити на снази део одредбе који није уставноправно споран, а који је суштина конкретне изворне надлежности АП Војводине. Међутим, Суд наглашава да је обавеза доносиоца Статута да и ове одредбе хитно усклади са Уставом утврђеним појмом, а до тада се оне морају тумачити и примењивати искључиво у значењу појма „националне мањине“.

4. Оцена одредаба члана 30. Статута

Имајући у виду да су одредбе оспореног члана 30. Статута истоветне одредбама члана 9. ст. 3. и 4. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине за које је Уставни суд у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да нису сагласне са Уставом, то је Суд утврдио неуставност и члана 30. Статута. С обзиром на утврђену неуставност, Суд се није упуштао у испитивање законитости оспорених статутарних одредаба, како је то тражено поднетим предлогом.

5. Оцена одредбе члана 31. Статута

Полазећи од тога да је чланом 178. став 2. Устава утврђено да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности може поверити само јединицама локалне самоуправе, Уставни суд је у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да одредба члана 74. тачка 5) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом. Стога Суд утврђује да ни одредба члана 31. Статута, у делу који гласи: „и националним саветима националних мањина“, није сагласна са Уставом.

Уставни суд додатно наглашава да се под „појединим пословима из своје надлежности“, како је наведено у одредби члана 31. Статута, може подразумевати само поверавање јединицама локалне самоуправе појединих питања из изворне надлежности АП Војводине, а не и даље поверавање поверених послова из надлежности Републике, пошто се послови из надлежности Републике могу поверити само законом.

6. Оцена одредбе члана 32. став 3. *Сїайїуїїа*

Полазећи од ставова и оцена изнетих у Одлуци IУз-353/2009 а везаних за утврђивање неуставности одредбе члана 4. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 32. став 3. Статута није у сагласности са Уставом у деловима који гласе: „на територији Бачке“, „на територији Баната“ и „на територији Срема“.

IX

Становиште Уставног суда о питању организације и међусобног односа покрајинских органа у светлу Уставу Републике Србије од 2006. године

Друго начелно спорно уставноправно питање које се пред Уставни суд поставило у поступку оцене уставности Статута Аутономне покрајине Војводине је питање концепта (модела) организације и међусобног односа покрајинских органа или, како се ово питање најчешће у јавности дефинише, облика власти у аутономној покрајини. На самом почетку треба указати да правна теорија под појмом „облик власти“ подразумева облик државне власти исказан кроз међусобни однос три основне функције власти – легислативе, егзекутиве и судства. Теорије о облицима државне власти свде се на начин на који је организовано вршење државних власти и успостављен однос међу њима и то, пре свега, однос између легислативе и егзекутиве које по својој суштини имају политичку садржину, док је вршење судске власти издвојено, а степен њене веће или мање независности и самосталности зависи од утицаја и уплива претходне две на вршење судске власти.

Као што је познато, традиционално постоје две основне теорије о организацији државне власти: теорија о подели власти и теорија о јединству власти. Не налазећи да је за потребе вођења уставносудског поступка нужно улазити у шира доктринарна разматрања, Уставни суд само подсећа да је из теорије о подели власти, као један од два основна облика државне власти, настао парламентарни систем (заснован на моделу тзв. гипке поделе власти), а из теорије о јединству власти – скупштински систем (у коме је целокупно вршење власти, у организационо-техничком смислу, организовано у корист легислативе). Суштинска разлика између ове две теорије је у томе што у системима који су засновани на моделу поделе власти не постоји хијерархијски однос између органа легислативе и егзекутиве, па тиме нема ни основног, највишег органа власти, док, на супрот томе, у системима заснованим на моделу јединства власти сваку од функција власти врши посебан државни орган, те је, у том смислу, власт формално „подељена“, али један од тих органа има надмоћ над осталима тако да су му они и организационо и функционално подређени, што у суштинском смислу доводи до преплитања, „конфузије“ власти, јер успоставља хијерархију међу органима који врше различите функције власти тако да је један међу њима основни и највиши, а сви остали су „његови органи“.

Као што је претходно речено, парламентарни систем, као облик државне власти, заснован је на теорији о „гипкој“ подели власти, што значи равноправност законодавне и извршне власти, њихову међусобну сарадњу и равнотежу и постојање механизма међусобног утицаја. То значи да, са једне стране, сваки орган има своје сопствене надлежности, али да постоје области, односно питања у којима носиоци различитих функција власти на одређени, институционално успостављени, начин делују заједнички и, са друге стране, да постоје, такође институционално успостављени, начини могућег узајамног притиска једне власти на другу. Иако су у пракси постојале и постоје различите варијанте парламентарног система, њихова заједничка одлика је, у основи, у следећем. Законодавна власт припада парламенту као представничком телу, а „носећи“ део егzekутиве (ефективна и оперативна извршна власт) – влади. Влада произлази из парламентарне већине и чине је министри као старешине појединих управних ресора и министри без ресора, на челу са председником владе. С обзиром на то да парламент бира владу и да је она за свој рад одговорна парламенту, кључно питање је како онда у парламентарном систему нема хијерархијског односа између парламента и владе. Одговор на ово питање садржан је у расподели надлежности између ова два органа, облицима њихове сарадње и механизмима међусобног утицаја и притисака који могу да изврше један на другога. Наиме, иако је влада носилац извршне власти, у парламентарном систему влада се не стара само о извршавању закона које доноси парламент и надзору над радом и усмеравању рада органа државне управе, већ је њој препуштено да утврђује и води унутрашњу и спољну политику, дакле влада је та која влада. Односи сарадње, а не хијерархије, остварују се и кроз право законодавне иницијативе владе, тако да су друштвени односи у различитим областима најчешће уређени на основу предлога закона које је парламенту поднела влада, чиме влада заправо у пракси реализује своју надлежност вођења унутрашње политике. У области спољне политике, пак, влада је та која закључује међународне уговоре и споразуме, а парламент их потврђује онда када је то предвиђено. Са своје стране, парламент својим актима (по правилу резолуцијама и декларацијама) може да усмерава политику владе, а као законодавно тело, амандманским изменама предложених закона да „коригује“ политику владе у одређеној области. Сарадња између парламента и владе остварује се и на бројне друге начине, од учешћа владе у предлагању дневног реда седница парламента и захтева за заказивање седнице парламента, који је у одређеним случајевима обавезујући за парламент, до учешћа у раду парламента (са правом да се члану владе да реч кад год то затражи и да његово обраћање парламенту није временски ограничено). Својеврсна равнотежа у односима између парламента и владе огледа се и у томе да кроз доношење буџета парламенту припада и „фискална власт“, јер донетим буџетом опредељује како приходе, тако и расходе владе за одређени временски период. Дакле, основни концепт парламентарног система је да свака власт има своје надлежности у чијем вршењу је самостална и да

међу различитим властима непрестано постоје односи сарадње, међусобне равнотеже и поверења. Но, како је парламент тај који бира владу и коме влада одговара за свој рад, влада ће опстати само ако и док има поверење парламентарне већине, а које јој у сваком тренутку, у прописаној процедури, може бити ускраћено. Међутим, како је равноправност легислативе и егzekутиве битна одлика парламентарног система, то не значи да само судбина владе зависи од парламента. Међусобна равнотежа ове две гране власти постиже се тиме што свака од њих може окончати мандат оне друге, коришћењем механизма узајмног притиска којима свака од њих може прибећи. Наиме, као што парламенту стоји на располагању изгласавање неповерења влади или интерпелација, која у крајњем за последицу може имати исти исход, тако је право да тражи од шефа државе распуштање парламента најмоћније средство у рукама владе. Осим тога и могућност владе да постави питања свог поверења у парламенту представља један од начина вршења притиска на парламент, јер неизгласавање поверења влади парламент ставља пред тежак задатак да у кратком року изабере нову владу, а у супротном, уколико то не успе да учини, последица је аутоматско распуштање парламента. Управо у постојању ових механизма узајмног притиска две гране власти правна теорија види круцијалну разлику између парламентарног и скупштинског система обликовања власти.

Скупштински систем, као облик државне власти, заснива се на теорији о јединству, преплитању власти, и постоји када је парламент (скупштина) одређен као највиши орган власти, што значи да има превласт над егzekутивом. Овај систем заснива се на постулату да су сви други органи подређени скупштини, да нису у истој равни са њом, те зато извршни орган, који формално постоји као посебан орган, није „носилац“ извршне власти, већ извршава вољу скупштине. Из овог постулата произлазе, са једне стране, повећане надлежности скупштине и, са друге стране, то да егzekутива само спроводи политику коју је утврдила скупштина, а орган који скупштина образује да би му поверила извршавање закона, законе извршава „у име“ скупштине. Према становишту уставноправне теорије, из оваквог модела организације власти проистичу критеријуми за разликовање скупштинског од парламентарног система власти који се огледају у следећем. У скупштинском систему се односи између легислативе и егzekутиве не заснивају на равноправности и поверењу, те скупштина не може свом извршном органу ускратити поверење, већ га у сваком тренутку може разрешити. Даље, како у скупштинском систему легислатива и егzekутива нису равноправне, егzekутива нема право подношења оставке на начин да то значи оставку целог извршног органа, нити може поставити питање свог поверења у скупштини. Коначно, скупштински систем је неспојив са правом егzekутиве да тражи распуштање скупштине.

Како је теорија о јединству власти наишла на релативно слабу примену у уставној пракси и како се и ова теорија заснива на формалном постојању различитих органа легислативе и егzekутиве, међу правним теоретичарима има оних који сматрају да и скупштински систем уређења власти треба

посматрати само као једну од бројних подврста парламентарног система, чија је специфичност издвајање скупштине као највишег органа и, доследно томе, непостојање механизма којима егзекутива може вршити утицај и притисак на скупштину којој је подређена. Пошто се мишљења правних теоретичара не разликују око тога које су последице када уређење власти почива на принципу да је скупштина највиши орган, односно око тога шта подразумева положај скупштине као „највишег органа“, Уставни суд констатује да за вођење конкретног уставносудског поступка није од значаја да ли постоји сагласност у односу на то како се овакав облик уређења власти теоријски квалификује.

Када се претходно изнета теоријска становишта доведу у контекст спорног уставноправног питања, Уставни суд, најпре, наглашава да се теорије и системи облика власти односе на организацију и облик државне власти (легислативе – законодавне власти и егзекутиве – извршне власти). Но, како се и недржавна, субцентрална власт остварује преко одређених органа, Уставни суд налази да је могуће, условно, говорити и о облицима субцентралне власти, односно о организацији субцентралне власти у светлу познатих модела организације власти. Као што је Уставни суд навео у Одлуци ИУз-353/2009¹⁸, једно од правила око кога је теорија сагласна, а које је потврђено и у упоредноправној пракси, је да централна (државна) власт, својим уставом и законима, одређује степен аутономије аутономних јединица као појавног облика овог субцентралног нивоа власти, а што значи, пре свега, врсту и обим њихових надлежности, однос са органима централне власти, као и саму организацију аутономних јединица или бар основне, кључне елементе те организације.

Чланом 179. Устава Републике Србије од 2006. године утврђено је право аутономне покрајине да самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби (потврђено и одредбом члана 183. став 1. Устава као једна од надлежности аутономне покрајине), с тим што је аутономна покрајина, истим уставним одредбама, ограничена тиме да право на самоорганизовање остварује не само у складу са својим статутом, већ и у складу са Уставом. Одредбом члана 180. став 1. Устава утврђено је да је скупштина највиши орган аутономне покрајине. На овај начин, према становишту Уставног суда, уставотворац није само обавезао аутономну покрајину да у статуту, као свом највишем правном акту, формално предвиди да је скупштина највиши орган, већ је уставним утврђењем положаја скупштине аутономне покрајине постављен уставни оквир организације и међусобног односа органа аутономне покрајине, који почива на скупштини као хијерархијски највишем органу „покрајинске власти“. То има за последицу да је право аутономне покрајине да самостално уређује надлежност, избор, организацију и рад својих органа остварено „у складу са Уставом“ када су надлежности скупштине и њена овлашћења у односу на извршни орган, са једне стране, и положај, надлежности и овлашћења извршног органа према

скупштини, са друге стране, уређени на начин да се не доводи у питање уставни положај скупштине аутономне покрајине као највишег органа.

Имајући у виду да је уређење централне власти засновано на класичном парламентарном систему поделе власти и да је начелом из члана 4. Устава утврђено да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску и да се однос власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, при чему је судска власт независна (ст. 2, 3. и 4. Устава), може се поставити питање да ли наведено уставно начело заправо опредељује модел организације и међусобног односа органа на свим нивоима у Републици Србији. Уставни суд налази да одговор на ово питање не може бити позитиван. Наиме, Уставом се у члану 4. утврђује облик државне власти, што значи начин на који је организовано вршење три гране државне власти – законодавне, извршне и судске и успостављен однос међу њима, те се, у складу са тим, и начело из члана 4. Устава односи искључиво на уређење државне власти у Републици Србији. Самим тим што субцентрални нивои власти (територијална аутономија и локална самоуправа) немају законодавну и судску власт, уставноправно би било неодрживо тумачити да се начело поделе власти из члана 4. Устава, *a priori*, односи и на ове нивое, односно да начело поделе власти припада оној категорији уставних принципа који без изузетка представљају елемент читавог система „јавних власти“ у Републици. Утврђујући уставни оквир за уређење „покрајинске власти“, уставотворац је неспорно могао предвидети да и организација и међусобни однос покрајинских органа почивају на моделу класичног парламентарног система и у упоредној уставној пракси јесте уобичајено да се уређење власти у аутономним јединицама заснива на истим принципима као и уређење централне (државне) власти. Међутим, оригинерна и ничим ограничена власт којом располаже уставотворац не спречава га, тачније речено, омогућава му да за неке или све нивое недржавне власти утврди другачије принципе облика њиховог уређења¹⁹.

Стога се опредељење уставотворца да установи одступање од истоветности у уређењу организације и међусобног односа субцентралних органа у односу на утврђени облик државне власти не може сматрати „грешком“ или неконзистентношћу уставног система. Насупрот претходном, начела Устава која су по својој природи и садржини таква да опредељују целокупни уставни поредак у Републици Србији (примера ради, начела грађанске демократије, грађанске суверености, социјалне правде, политичког плурализма, световности државе, и др.), представљају општи уставни оквир уређења не само државне власти, већ и уређења органа територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Дакле, закључак је да уставно право аутономне покрајине на самостално уређивање надлежности, избора, организације и рада покрајинских органа

19 Тако се у пракси „локална власт“ у државама парламентарног система, по правилу, организује по моделу представничког тела (скупштине) као највишег органа, пошто јединица локалне самоуправе, по својој природи, служи задовољавању основних, свакодневних потреба грађана који у њој живе и који ту скупштину бирају.

и служби, „у складу са Уставом и својим статутом“, подразумева да се ова питања уређују, са једне стране, у складу са начелима која представљају општи уставни оквир организације како државне, тако и недржавне власти и, са друге стране, у складу са уставним одређењем да је скупштина највиши орган аутономне покрајине. При томе, с обзиром на то да је статут највиши правни акт аутономне покрајине, уређивање наведених питања представља оно што неспорно спада у примарну статутарну материју, те се стога подразумева да ће ова питања бити предмет уређења пре свега статута, а само делимично и ближе, у складу са статутом – предмет другог општег акта.

Спровођење уставног налога да је скупштина највиши орган у аутономној покрајини значи да аутономна покрајина, уређујући надлежност скупштине, положај и надлежност извршног органа, као и међусобни однос скупштине и извршног органа, мора да се темељи на принципима који суштински, а не само формално, скупштини обезбеђују положај највишег органа. Реч је о принципима које заговорници теорије о јединству власти сматрају одликом тзв. скупштинског система уређења власти, а противници ове теорије – специфичностима и одступањима од класичног парламентарног система. То конкретно значи да између скупштине и извршног органа постоји хијерархијски однос – у корист скупштине, из чега даље следи да и вршење извршне функције „извире“ из скупштине и њој је подређено. У том смислу, скупштина не може бити „носилац нормативне власти“ не само због тога што је појам „нормативна власт“ уставноправно непознат, јер постоји само законодавна власт као једна од три врсте државне власти, која аутономној покрајини Уставом није ни делимично пренета, тако да уређивање питања од покрајинског значаја, у складу са законом, представља вршење нормативних послова (теоријски – нормативна функција покрајинског органа), а не „нормативну власт“, већ и зато што се „поделом власти“, а заправо поделом нормативних и извршних функција, нарушава уставни положај скупштине као хијерархијски највишег органа, који јој обезбеђује подређеност извршног органа, који није „носилац“ извршне функције, већ извршава вољу скупштине. Ово је први принцип на коме аутономна покрајина, у складу са Уставом, уређује положај и расподелу надлежности између скупштине и њеног извршног органа. Када је реч о надлежностима саме скупштине, и њих аутономна покрајина уређује у складу са Уставом, што значи да се као надлежност скупштине може прописати само обављање оних послова који су, на начин утврђен Уставом, у надлежности аутономне покрајине. Одредбом члана 180. став 1. Устава последично је опредељен и међусобни однос скупштине аутономне покрајине и њеног извршног органа. Подређеност извршног органа хијерархијски вишем органу испољава се најпре кроз поступак избора извршног органа. Наиме, у ситуацији када међу органима нема једнакости и равноправности, предлагање кандидата за састав извршног органа је у потпуности „у рукама“ скупштине, те стога не може бити „мандатара за састав“ извршног органа, а пошто извршни орган не може „утврђивати и водити политику“, то нема места ни изношењу програма од стране „мандатара“, јер се избор извршног органа не

заснива на поверењу које је дато програму и саставу извршног органа које предлаже кандидат за председника тог органа. Из истих разлога, постојање хијерархијски највишег органа искључује институт интерпелације, гласања о неповерењу и поверењу извршном органу. Коначно, у случају када је један орган одређен као највиши, ниједан други орган не може тражити његово распуштање. Скупштина која је највиши орган може се распустити само на основу сопствене воље, на основу сопствене одлуке (такозвано „самораспуштање“ скупштине), из чега следи да је уставноправно неодрживо прописати да било који орган може имати право да тражи од скупштине да се „самораспусти“, при чему скупштина такав захтев не може ни да одбије, већ, уколико га не прихвата, мора и може, на прописани начин, једино да „докаже“ да постоји неопходност да се самораспуштање одложи, и то прибављајући мишљење од Владе, која такву уставну надлежност нема и која се, сагласно члану 179. и члану 183. став 1. Устава не може ни мешати у уређење органа аутономне покрајине.

На крају, анализирајући уставни оквир права аутономне покрајине на уређење сопствених органа, Уставни суд налази да је потребно размотрити и питање назива извршног органа аутономне покрајине, имајући у виду да је овај орган у Статуту АП Војводине означен као „Влада АП Војводине“. Уставни суд је начелно на становишту да право из члана 179, односно 183. став 1. Устава неспорно даје слободу аутономној покрајини да, између осталог, одреди називе својих органа. Међутим, како се, сагласно истим уставним одредбама, право на самоорганизовање у свим својим елементима остварује у складу не само са сопственим статутом, већ и са Уставом, то следи да и у погледу назива појединих покрајинских органа мора постојати сагласност са Уставом. Тако је, на пример, самим Уставом (члан 180) одређено да је назив представничког тела „скупштина аутономне покрајине“ и да њу чине посланици (за разлику од Народне скупштине коју чине народни посланици и скупштине јединице локалне самоуправе коју чине одборници). Када је у питању извршни орган, важећи Устав, у делу Седмом који садржи одредбе о територијалном уређењу Републике Србије, за разлику од Устава од 1990. године у коме је, у члану 111. став 1, изричито било одређено да су органи аутономне покрајине скупштина, извршно веће и органи управе, нема одредбу којом би били утврђени други покрајински органи, те тако ни њихови називи. Међутим, како Устав представља јединствени правни акт чије све одредбе имају једнако обавезујућу снагу, независно од тога у ком делу се налазе, прва уставна препрека за самостално, ничим ограничено право аутономне покрајине да определи назив извршног органа, садржана је у члану 126. став 1. Устава, којим је утврђено да члан Владе не може бити, поред осталог, члан „извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе“. Из ове уставне одредбе би следило да је Уставом утврђен назив извршног органа аутономне покрајине. Уставни суд указује да из чињенице да је уставотворац у наведеној уставној норми направио јасну разлику тако што је изричито одредио назив извршног органа аутономне покрајине, а то није учинио у односу на извршни орган јединице локалне самоуправе, произлази да се навођење „извршног већа

аутономне покрајине“ не може сматрати очигледном техничком омашком, већ вољом уставотворца, коју Уставни суд није надлежан да испитује. Поред тога, Уставни суд констатује да је опредељење уставотворца да у Републици Србији постоји само један орган чији је назив „Влада“ исказано и кроз одређивања назива органа који је носилац извршне власти у Републици. Наиме, према члану 122. Устава, носилац извршне власти у Републици Србији је Влада, не Влада Републике Србије, нити Републичка влада. Суд примећује да је управо из овог разлога доносилац Статута АП Војводине имао проблем како да у појединим одредбама разликује „две Владе“, тако да је изменио Уставом утврђени назив републичког органа означавајући га не као Владу, него као „Владу Републике Србије“, а што је, само по себи, уставноправно недопуштено. Коначно, Уставни суд подсећа да правила добре нормативне технике, као уосталом и захтеви за јасноћом доктринарних ставова, налажу коришћење оних појмова и назива који верно одражавају њихову садржину. Зато је и са становишта правне теорије и уставне праксе „влада“ назив који је примерен и којим се традиционално означава извршни орган у систему који је уређен на начелима равнотеже власти, пошто у таквом систему влада јесте та која влада, док је у системима који се темеље на представничком органу (скупштини) као највишем органу, непримерено, а у крајњем и нетачно, извршни орган означавати као владу.

Полазећи од свега претходно изнетог, Уставни суд је стао на становиште да из одредаба члана 179. и члана 183. став 1. Устава, којима је утврђено да аутономна покрајина, у складу са Уставом и својим статутом самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби (уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива) и одредбе члана 180. став 1. Устава, према којој је скупштина највиши орган аутономне покрајине, следи да се право Аутономне покрајине Војводине на самостално уређивање својих органа и њихове надлежности остварује у складу са Уставом уколико је: а) уређење свих покрајинских органа засновано на основним уставним начелима на којима почива вршење целокупне (државне и недржавне, односно централне и субцентралних власти); б) надлежност сваког од покрајинских органа прописана у складу са надлежностима и у оквиру надлежности које АП Војводина има на основу самог Устава или у складу са законом, када је то Уставом утврђено; в) Скупштини АП Војводине, не само формално, већ и суштински, кроз прописивање њене надлежности и уређивање односа са другим покрајинским органима, посебно са извршним органом, обезбеђен положај највишег органа у АП Војводини; г) положај, надлежност, избор, престанак мандата и друга питања која се односе на уређење извршног органа, доследно претходном, прописан на начин којим се не доводи у питање Уставом успостављени хијерархијски однос између скупштине и других органа, конкретно, извршног органа, а који имплицира да је извршни орган подређен скупштини; д) назив покрајинских органа у складу са Уставом, у случају када Устав утврђује назив неког од органа аутономне покрајине или када из језичког и системског тумачења Устава недвосмислено произлази да коришћење одређеног назива није уставноправно допуштено.

X

Уставноправна оцена оспорених одредаба Статута којима се уређују покрајински органи и њихов међусобни однос

1. Оцена оспорене одредбе члана 33. Статута

Одредбом члана 33. Статута прописано је да је Скупштина АП Војводине највиши орган и „носилац нормативне власти“ у АП Војводини. Испитујући сагласност оспорене одредбе са Уставом, Уставни суд констатује да је чланом 47. Статута прописано да је Влада АП Војводине „носилац извршне власти“ на територији АП Војводине. На овај начин Статутом је „пресликан“ уставни положај Народне скупштине као носиоца законодавне (и уставотворне) власти у Републици Србији (члан 98. Устава) и Владе као носиоца извршне власти у Републици (члан 122. Устава). Уставни суд оцењује да се уставноправни недостатци оспорене одредбе састоје у следећем. Прво, са уставноправног становишта, под појмом „власт“ подразумева се власт коју има држава, јер је она једно од три основна обележја државе као организоване друштвене заједнице. Стога носиоци власти могу бити само они органи који врше једну од три врсте државне власти – законодавну, извршну или судску. Према концепту важећег Устава државна власт у Републици Србији као унитарној држави припада државним (републичким) органима, и њено уређење, сагласно одредби члана 4. став 2. Устава, почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Уставни положај аутономне покрајине, као унутрашњег облика политичко-територијалне децентрализације, коме Уставом није пренето ни делимично вршење законодавне власти, искључује могућност да покрајински органи буду носиоци власти. Друго, пошто по Уставу Скупштина АП Војводине не може да има законодавну власт, Статутом се, као „супститут“, уводи у уставноправној теорији и пракси непостојећи појам „нормативна власт“. Уставни суд наглашава да је свакако једна од најзначајнијих надлежности Скупштине АП Војводине да својим општим актима, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја која представљају изворну надлежност АП Војводине. Међутим, овом надлежношћу, као уосталом и доношењем Статута, буџета и других општих аката, Скупштина АП Војводине, у складу са Уставом и законом, остварује своју нормативну функцију, што је квалитативно различито од вршења „нормативне власти“, те из ових разлога Уставни суд оцењује да оспорена одредба није у сагласности са Уставом. Треће, одредба члана 180. став 1. Устава није декларативног карактера, већ има своју јасну и недвосмислену нормативну вредност, јер из ње, пуким језичким тумачењем, следи да се организација и међусобни однос покрајинских органа темеље на хијерархијском односу међу органима, са скупштином као највишим органом, а не на односима једнакости, који би за последицу имали равнотежу и међусобну контролу покрајинских органа. Статутарним одређивањем положаја Скупштине АП Војводине који за полазну основу има принципе класичног парламентарног система поделе власти, нарушен је, по оцени Уставног суда, Уставом утврђени положај скупштине аутономне покрајине.

Полазећи од претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 33. Статута није у сагласности са Уставом у делу који гласи: „и носилац нормативне власти“, пошто право аутономне покрајине на самостално уређивање својих органа у означеном делу одредбе члана 33. Статута, није остварено у складу са Уставом.

2. Оцена оспорених одредаба члана 34. Статута

Чланом 34. Статута прописане су надлежности Скупштине АП Војводине. Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 34. Статута:

– алинеја 3. којом је прописано да Скупштина АП Војводине утврђује основе политике на нивоу АП Војводине. Уставни суд је у тачки 7. дела VII овог образложења, оцењујући сагласност одредбе члана 8. Статута са Уставом, указао на свој став изнет у Одлуци IУз-353/2009 који се тиче надлежности АП Војводине да води политику у појединим областима друштвеног живота; како је из разлога детаљно образложених у поменутој Одлуци Суд утврдио неуставност свих одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и одредаба Статута којима су биле предвиђене такве надлежности АП Војводине, то је, из истих разлога, несагласна са Уставом и статутарна одредба о надлежности Скупштине АП Војводине да „утврђује основе политике на нивоу АП Војводине“;

– алинеја 5. у делу који гласи: „и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине“, из разлога што је у делу VIII овог образложења, тачка 3, подтачка 3.1. Уставни суд утврдио да одредба члана 29. тачка 1. Статута, којом је била предвиђена надлежност АП Војводине у области просторног планирања, у истоветном делу текста није сагласна са законом, а тиме ни са Уставом;

– алинеја 6. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине доноси стратегију развоја пољопривреде, шумарства, водопривреде, привреде и других области из надлежности АП Војводине, из разлога што је постојање законом прописане надлежности аутономне покрајине да уреди неко питање, донесе одговарајући акт или предузме мере у одређеној области, предуслов да би такву надлежност могао имати одређени покрајински орган: у конкретном случају, Законом је одређено да АП Војводина доноси само Стратегију развоја туризма АП Војводине, и то у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије; у појединим областима, као што су, на пример, сточарство, привреда, заштита животне средине, енергетика или здравство, АП Војводина је надлежна за доношење одговарајућих програма и планова, у складу са програмским и планским документима Републике Србије, а у области водопривреде доноси водопривредну основу за територију АП Војводине, у складу са водопривредном основом Републике;

– алинеја 8. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине одлучује о задуживању АП Војводине, без упућивања да то чини „у складу са законом“, како је то утврђено одредбом члана 93. став 2. Устава;

– алинеја 10. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине доноси „акт о потврђивању међурегионалних споразума које склапа Влада АП Војводине“; Уставни суд је у Одлуци ИУз-353/2009 заузео изричит став да међурегионални споразуми које, у оквиру Уставом утврђеног права на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама закључује аутономна покрајина, немају карактер међународног уговора (те се, самим тим, не може поставити ни питање њиховог потврђивања од стране скупштине) и да је ова надлежност АП Војводине, одређена чланом 3. став 2. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, уставноправно прихватљива само под условом да међурегионални споразум закључује Скупштина АП Војводине, при чему овакав споразум има карактер општег правног акта који подлеже уставносудској контроли; дакле, оцена Уставног суда је да Скупштина АП Војводине мора бити онај покрајински орган који закључује међурегионалне споразуме у оквиру законом одређене надлежности АП Војводине, а не орган који их потврђује, пошто, с обзиром на правну природу међурегионалног споразума, нема уставног основа за његово потврђивање;

– алинеја 12. којом је предвиђена надлежност Скупштине АП Војводине да покрајинском скупштинском одлуком уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима и организацијама АП Војводине; у делу VIII тачка 1. овог образложења, приликом оцене уставности одредбе члана 27. алинеја 6. Статута, Уставни суд је изнео разлоге због којих сматра да ова надлежност (члану 27. Статута наведена као надлежност АП Војводине, а овде као њене Скупштине) излази изван оквира овлашћења из члана 183. став 1. Устава; са друге стране, Уставни суд наглашава да када је у питању положај изабраних лица – посланика, функционера Скупштине АП Војводине и чланова извршног органа и права, односно дужности које су у непосредној вези са њиховим положајем, та питања се уређују, и уређена су, самим Статутом и пословницима о раду Скупштине и извршног органа; уређивање других права и обавеза (како Статут назива „дужности“) које произлазе из радноправног статуса, као и права на одговарајућа примања, како ових лица, тако и именованих, постављених лица и запослених у покрајинским органима и организацијама, предмет је законског уређивања; у том смислу, нема правног простора, нити основа за надлежност Скупштине да ова питања уређује покрајинском скупштинском одлуком, јер овај општи акт не може супституисати закон;

– алинеја 17. у делу који гласи: „осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком“; Скупштина АП Војводине, као највиши орган у АП Војводини, једина може бити надлежна да доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу организација, предузећа и установа на територији АП Војводине;

– алинеја 19. којом је прописано да Скупштина АП Војводине даје мишљење на промене Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине; поступак промене Устава може се уредити само Уставом и то је

учињено одредбама чл. 203. до 205. Устава; како овим уставним одредбама није предвиђено да аутономна покрајина даје мишљење на промену Устава, то нема уставног основа за прописану надлежност Скупштине АП Војводине;

– алинеја 20. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине предлаже мрежу судова на територији АП Војводине; имајући у виду да је Уставни суд у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да није сагласна са Уставом одредба члана 74. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је ово било одређено као једна од надлежности АП Војводине, то нема уставног основа ни за предвиђену надлежност Скупштине АП Војводине;

– алинеја 22. у делу који гласи: „Уставом,“; наведеном одредбом је предвиђено да Скупштина АП Војводине врши и друге послове одређене Уставом, законом и Статутом; пошто Устав не садржи ниједну одредбу којом је одређен било који посао који врши скупштина аутономне покрајине, то нема основа да се у Статут уноси одредба која, у суштини, одговара одредби члана 99. став 2. Устава, а којом је утврђено да Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом.

3. Оцена одредбе члана 35. став 2. *Сїаїшїуїа*

У предлогу је наведено да оспорена одредба којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком, уређује избор и престанак мандата посланика, начин омогућавања сразмерне заступљености националних заједница и образовање изборних јединица, није у складу са чланом 180. став 4. Устава, у делу који се односи на уређивања „начина омогућавања сразмерне заступљености националних заједница“.

Полазећи, са једне стране од одредбе члана 180. став 4. Устава, којом је утврђено да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава, сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама омогућује у складу са законом, и са друге стране, од права аутономне покрајине да, у складу са Уставом и својим статутом, уреди, између осталог и избор посланика у Скупштини АП Војводине, Уставни суд оцењује да није уставноправно спорно да Скупштина АП Војводине својим актом уреди начин омогућавања сразмерне заступљености, под следећим условима: прво, да се тај „начин“, кроз прописивање изборног поступка уреди у складу са законом и, друго, да се под „националним заједницама“ у односу на које се уређује омогућавање сразмерне заступљености подразумевају националне мањине, како је то утврдио Устав.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 35. став 2. Статута.

4. Оцена одредбе члана 36. став 5. *Сїаїшїуїа*

Оспореном одредбом члана 36. став 5. Статута прописана је надлежност Уставног суда у вези са одлуком о потврђивању мандата посланика.

Имајући у виду да је надлежност Уставног суда *materia constitutionis*, те да се дакле не може прописивати актима ниже правне снаге, Уставни

суд је утврдио да оспорена одредба члана 36. став 5. Статута није у сагласности са Уставом.

5. Оцена одредбе члана 37. став 5. Статута

Оспореном одредбом члана 37. став 5. Статута предвиђено је да, у случају проглашења ванредног стања или ратног стања, Скупштина АП Војводине може одлучити да се мандат посланика продужи док такво стање траје, односно док не буду створени услови за избор нових посланика.

Налазећи да се у односу на наведену статутарну одредбу не постављају спорна уставноправна питања, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 37. став 5. Статута.

6. Оцена одредбе члана 38. Статута

Чланом 38. Статута уређена је имунитетска заштита мандата посланика у Скупштини АП Војводине, на начин како је то предвиђено одредбом члана 6. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. С обзиром на то да је Уставни суд у Одлуци ГУз-353/2009 одбио предлог за утврђивање неуставности наведене законске одредбе, то је, из истих разлога, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио и предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 38. Статута.

7. Оцена одредаба члана 40. Статута

Чланом 40. Статута „установљава се“ Савет националних заједница, који представља „посебно тело“ Скупштине АП Војводине, које има 30 чланова, с тим што се половина чланова бира „из реда посланика који се изјашњавају као припадници националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине“, а половина „из реда посланика који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“. Одредбама истог члана даље је предвиђено да се при решавању питања из надлежности Скупштине, која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, а нарочито у области културе, образовања, јавног информисања и службене употребе језика и писама, обавезно прибавља мишљење Савета националних заједница, да Савет одлуке доноси већином од укупног броја чланова, те да се, уколико у саставу Скупштине АП Војводине нема припадника неке националне заједнице, при доношењу одлуке обавезно прибавља мишљење националног савета националне мањине, уколико он има седиште на територији АП Војводине.

Разматрајући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да право на самостално уређење организације и рада скупштине свакако подразумева право аутономне покрајине да самостално одреди радна тела скупштине чији рад је у функцији остваривања надлежности саме скупштине. Ово питање иначе спада у корпус питања која се

уређују пословником о раду скупштине. Међутим, Уставни суд оцењује да из формулације одредаба ст. 1. и 2. члана 40. Статута произлази да Савет националних заједница није радно тело Скупштине АП Војводине, већ је „поседно тело“, које није образовано Пословником о раду Скупштине, којим се иначе образују сва радна тела, већ је „установљено“ Статутом, као највишим правним актом у АП Војводини. Следеће на шта Уставни суд указује је то да посланици у Скупштини АП Војводине, изабрани на непосредним изборима тајним гласањем, сагласно члану 176. став 1. Устава, представљају грађане који су их бирали, а не националне или било које друге колективитете. У том смислу, у складу са основним принципима грађанске демократије, посланици се о сваком питању из надлежности Скупштине изјашњавају као слободно изабрани представници грађана, а не као припадници одређеног колективитета. Са друге стране, заштита интереса националних мањина које живе на територији АП Војводине обезбеђује се на Уставом утврђени начин, а то је сразмерна заступљеност у Скупштини АП Војводине, те „установљавање“ поседног тела чији је састав одређен на паритетној основи, а које прописаном квалификованом већином доноси „одлуке“ о томе какво ће мишљење дати о сваком питању из надлежности Скупштине које је, било непосредно, било посредно, у вези са остваривањем права националних мањина, суштински значи установљавање додатних права припадника националних мањина за која не постоји основ нити у Уставу, нити у било ком закону, из чега следи да се уставни основ за ово додатно право припадника националних мањина не може наћи ни у одредби члана 79. став 2. Устава. Према оцени Уставног суда, следеће спорно питање односи се управо на састав Савета националних заједница. Наиме, чланови Савета могу бити само посланици који су се изјаснили о својој националној припадности, а према члану 47. став 2. Устава, нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, што значи да се на овај начин нарушава једно од основних правила да су представници грађана у скупштини једнаки и равноправни у правима и дужностима, пошто ће они посланици који искористе Уставом гарантовану слободу и не изјасне се о својој националној припадности бити лишени права да буду чланови Савета. Такође, одредбом става 6. оспореног члана 40. Статута предвиђено је да се, уколико у саставу Скупштине АП Војводине нема припадника неке националне мањине („националне заједнице“), при доношењу одлуке обавезно прибавља мишљење националног савета националне мањине, чиме је заправо прописан још један посао који обавља национални савет националне мањине, а што је у супротности са одредбама члана 76. Устава, сагласно којима припадници националних мањина, прво, колективна права остварују само у Уставом утврђеним областима, а не у односу на сва питања „која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права“ националних мањина и, друго, ова права се остварују у складу са законом, а не са актом ниже правне снаге од закона као што је Статут. Како ни Закон о националним саветима националних мањина не садржи овлашћење аутономне покрајине да додатно уређује послове и овлашћења националних савета националних мањина, то

је наведена статутарна одредба спорна и са становишта њене сагласности са чланом 79. став 2. Устава. Коначно, Уставни суд се претходно већ изјаснио о неуставности одређења припадника српског народа као „припадника националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине“.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је најпре оценио да установљавање Савета националних заједница, као посебног тела Скупштине АП Војводине излази изван оквира права аутономне покрајине на самостално уређивање организације једног од својих органа, као и да је установљавање оваквог тела несагласно са одредбама члана 47. став 2, члана 76, члана 79. став 2, члана 176. став 1. и члана 180. став 4. Устава. Стога је Суд утврдио да оспорене одредбе члана 40. Статута нису у сагласности са Уставом.

8. Оцена одредбе члана 41. став 3. алинеја 6. Статута

Оспореном статутарном одредбом прописано је да Скупштина АП Војводине, већином гласова од укупног броја посланика, одлучује, поред осталог, о расписивању референдума „на својој територији“.

Иако значајан део текста Статута садржи бројне правнотехничке недостатке, те је тако, на пример, једна од надлежности Скупштине АП Војводине да расписује „покрајински референдум“, квалификованом већином одлучује о расписивању „референдума на својој територији“, док се у одредби означеној као „Референдум“ наводи да Скупштина може одлучити да „о појединим питањима у њеној надлежности“ одлуку доносе грађани – референдумом и да је Скупштина дужна да распише „покрајински референдум ако захтев за његово расписивање поднесе ...“, за Уставни суд је неспорно да Скупштина АП Војводине може расписати покрајински референдум само о питању које је у изворној надлежности АП Војводине. Стога и начин доношења одлуке о расписивању референдума на територији АП Војводине (покрајинског референдума), по оцени Уставног суда, није уставноправно споран уколико се сама одлука односи на расписивање референдума о неком питању из законом одређене изворне надлежности АП Војводине.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 41. став 3. алинеја 6. Статута.

9. Оцена одредаба члана 43. ст. 1. до 3. Статута

Оспореним одредбама члана 43. ст. 1. до 3. Статута предвиђено је распуштање Скупштине АП Војводине на образложени предлог Владе АП Војводине.

Сагласно ставовима Уставног суда изнетим у делу IX овог образложења, распуштање скупштине на предлог извршног органа неспојиво је са Уставом утврђеним положајем Скупштине АП Војводине као највишег органа у АП Војводини. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, не упуштајући се у детаљније образлагање даљих разлога неуставности оспорених одредаба, утврдио да одредбе члана 43. ст. 1. до 3. Статута нису у сагласности са Уставом.

10. Оцена одредаба члана 44. стп. 1. и 2. Сїаїшїїа

Оспореним одредбама уређено је право предлагања покрајинских опшних аката које доноси Скупштина АП Војводине, и то тако што је прописано да покрајинске одлуке и друга опште акте које доноси Скупштина могу предложити Влада АП Војводине, посланици, скупштине јединица локалне самоуправе или најмање 15 000 бирача (став 1), а покрајинске скупштинске одлуке – Влада АП Војводине, најмање пет посланика, скупштина јединице локалне самоуправе или најмање 30 000 бирача (став 2).

Уставни суд указује да се, без обзира на неспорно добре намере доносиоца Статута, статутом аутономне покрајине не могу утврђивати надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, с обзиром на то да, сагласно члану 179. Устава, јединице локалне самоуправе надлежност својих органа прописују самостално, и то у складу са Уставом и законом. Како ова надлежност скупштине јединице локалне самоуправе није предвиђена ни чланом 191. став 2. Устава, ни Законом о локалној самоуправи, то не може бити прописана ни Статутом АП Војводине, нити би је у свом статуту могле предвидети саме јединице локалне самоуправе које чине територију АП Војводине. Са друге стране, пошто Уставни суд није везан разлозима предлагача, Суд констатује да је одредбом става 1. члана 44. Статута, у складу са правом аутономне покрајине да самостално уређује рад својих органа, уређено право предлагања „покрајинских одлука и опшних аката које доноси Скупштина“, што значи свих опшних аката чије доношење је у надлежности Скупштине АП Војводине. У том смислу, Уставни суд оцењује да је одредба става 2. истог члана контрадикторна претходном ставу 1. Ово тим пре што, према одредби члана 195. став 3. Устава, сви општи акти аутономних покрајина морају бити сагласни њиховим статутима, из чега следи да међу општим актима аутономне покрајине хијерархијски однос постоји само између статута и осталих опшних аката, те су дакле сви остали општи акти аутономне покрајине исте правне снаге, па стога нема уставноправног утемељења за прописивање другачијих, „строжијих“ услова за предлагање једне врсте покрајинских опшних аката, посебно ако се на тај начин, као што је учињено одредбом става 2. члана 44. Статута, ограничава Уставом утврђено право грађана на народну иницијативу, као вид непосредног остваривања права на покрајинску аутономију, или право сваког посланика да, као слободно изабрани представник грађана, права грађана који су га бирали остварује и тако што ће моћи самостално да предлаже акте које доноси Скупштина у коју је изабран.

На основу претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 44. став 1, у делу који гласи: „скупштине јединица локалне самоуправе“ и става 2. Статута, нису у сагласности са Уставом. У односу на преостали део одредбе члана 44. став 1. Статута, Уставни суд наглашава да у том делу одредба није несагласна са Уставом само под условом да се под предлагачем опшних аката које доноси Скупштина подразумева извршни орган који је у складу са овом одлуком Уставног суда, а што се односи и на све остале одредбе Статута у којима се помиње „Влада АП Војводине“ или „Покрајинска влада“.

*11. Оцена одредаба члана 47. став 1, чл. 48. и 49.
и чл. 51. до 58. Стйайуша*

Наведеним одредбама Статута уређени су положај Владе АП Војводине, надлежност, састав, избор, почетак и престанак мандата овог органа, интерпелација, гласање о неповерењу, гласање о поверењу, оставка Покрајинске владе, оставка и разрешење члана Покрајинске владе и заштита председника и члана Покрајинске владе.

Полазећи од претходно изнетих ставова у делу IX овог образложења и оцена на којима се заснива утврђење да одредба члана 33. Статута, у означеном делу, није сагласна са Уставом, Уставни суд истиче да је концепт на коме у Статуту почива уређење питања која се односе на извршни орган АП Војводине као „носиоца извршне власти на територији АП Војводине“, који је, у складу са таквим положајем и назван Владом АП Војводине, и који је надлежан да „утврђује и води политику“, оснива јавна предузећа и установе или закључује међурегионалне споразуме, у целини несагласан са чланом 180. став 1. Устава, јер не поштује Уставом утврђени хијерархијски примат Скупштине.

Оцењујући да оспореним одредбама Статута право аутономне покрајине на самостално уређивање својих органа није остварено у складу са Уставом, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 47. став 1, члана 48. алинеја 1, алинеја 5. у делу који гласи: „оснива и“ и алинеја 15, члана 49. и чл. 51. до 57. Статута, нису у сагласности са Уставом. Имајући у виду да је, као што је речено, уставноправно споран читав концепт уређења извршног органа АП Војводине, Уставни суд се није упуштао у појединачну оцену одредаба члана 49. и чл. 51. до 57. Статута, јер због међусобне правне и логичке повезаности у правном поретку не би могли опстати ни поједини делови одредаба чл. 49, 51, 52, 56. и 57. Статута, који, сами за себе, нису несагласни са Уставом.

С обзиром на то да у Одлуци ИУз-353/2009 није нашао да има основа за утврђивање неуставности одредбе члана 6. став 2. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине којом је прописана заштита председника и члана извршног органа АП Војводине, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 58. Статута, под условом да се имунитетска заштита тумачи као заштита председника и чланова оног извршног органа АП Војводине чији ће положај, надлежности и однос према Скупштини АП Војводине бити уређени сагласно Уставу.

12. Оцена одредаба члана 60. стй. 1, 6. и 7. Стйайуша

12.1. Оспореном одредбом става 1. члана 60. Статута уређени су положај и одговорност покрајинске управе.

Уставни суд не налази да одредба става 1. члана 60. Статута излази изван оквира права аутономне покрајине да самостално уређује своје органе, те је, под условом да се одговорност покрајинске управе тумачи као одговорност оном извршном органу АП Војводине чији ће положај, надлежности и однос према Скупштини АП Војводине бити уређени сагласно Уставу, у складу

са одредбом члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности члана 60. став 1. Статута.

12.2. Одредбом става 6. истог члана предвиђено је да Покрајинска влада, у склопу надзора над радом покрајинских органа управе, може поништити или укинути „сваки општи или појединачни акт“ покрајинских органа управе који није у складу са Статутом, законом или покрајинском скупштинском одлуком.

Полазећи од тога да је чланом 85. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а сагласно одредбама Закона о државној управи, прописано да надзор над радом покрајинских органа управе у вршењу поверених послова обављају органи државне управе из чијег су делокруга послови који су поверени, то оспорена одредба Статута којом се право поништавања или укидања сваког појединачног акта покрајинских органа управе који није у складу, између осталог, и са законом, протеже и на опште и појединачне акте донете у вршењу поверених послова из надлежности Републике, није у складу са законом уређеним правом надзора над вршењем поверених послова. Како оспорена одредба члана 60. став 6. Статута није у складу са одредбама Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и Закона о државној управи, то је Уставни суд утврдио да није сагласна ни са Уставом.

12.3. Оспореном одредбом члана 60. став 7. Статута дословно је, без упућивања на Устав, преузет уставни принцип законитости управе који, у члану 198. став 2. Устава, гарантује судску заштиту против сваког коначног појединачног акта којим се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу. Имајући у виду да, као што је Уставни суд до сада више пута истакао, аутономна покрајина не може бити гарант заштите права грађана, јер им ту гаранцију пружа Устав, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 60. став 7. Статута није у сагласности са Уставом.

13. Оцена одредаба члана 61. Статута

13.1. Оспореном одредбом става 1. члана 61. Статута прописано је да је покрајински омбудсман независан и самосталан орган аутономне покрајине, који штити људска права и слободе сваког лица, зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине.

Полазећи од одредбе члана 138. став 1. Устава, којом је утврђено да је Заштитник грађана независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења, Уставни суд је утврдио да Уставом утврђена надлежност Заштитника грађана, као републичког органа, обухвата и заштиту права грађана и контролу рада свих органа, укључујући и покрајинске и локалне, вршењу поверених послова, дакле када извршавају законе и републичке прописе. То истовремено значи да покрајински и локални омбудсмани (заштитници грађана) могу штитити права

грађана и контролисати рад, прво, само покрајинских, односно локалних органа и, друго, да се заштита и контрола могу односити само на поступање ових органа у извршавању прописа донетих у оквиру изворне надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Имајући у виду да оспорена статутарна одредба није уважила Уставом утврђену надлежност Заштитника грађана, којом је омеђена надлежност покрајинског омбудсмана, а да, сагласно члану 183. став 1. Устава, надлежност органа које оснивају морају уредити у складу са Уставом, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 61. став 1. Статута није у складу са Уставом.

13.2. Одредбом става 2. истог члана Статута прописано је да Покрајински омбудсман посебно штити људска права и слободе од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем не само органа покрајинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач покрајина, већ и органа градске и општинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, чији је оснивач град или општина на територији АП Војводине. С обзиром на то да је Уставом и јединицама локалне самоуправе гарантовано право на самостално оснивање органа, у складу са законом, и да су чланом 97. Закона о локалној самоуправи уређена питања оснивања и надлежности заштитника грађана на локалном нивоу, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 61. став 2. Статута није несагласна са Уставом само под условом да се надлежност покрајинског омбудсмана у делу везаном на локалне органе и организације односи на незаконито, нецелисходно и неефикасно поступање ових органа и организација у вршењу послова које им је аутономна покрајина поверила из оквира своје изворне надлежности.

13.3. Оспореном одредбом члана 61. став 6. Статута установљена је имунитетска заштита покрајинског омбудсмана и његових заменика.

Уставни суд подсећа да је у Одлуци ГУз-353/2009 заузео став да законско установљавање функционалног или професионалног имунитета кругу лица одређеном чланом 6. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, није уставноправно спорно. Међутим, како покрајински омбудсман и његови заменици нису обухваћени наведеном законском одредбом (која се изричито односи само на посланике, председника и чланове извршног органа АП Војводине), то Суд наглашава да ово питање није могуће уређивати актом ниже правне снаге од закона. Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 61. став 6. Статута није у складу са законом, а тиме ни са Уставом.

XI

Уставноправна оцена осталих оспорених одредаба Статута

1. Оцена одредаба члана 63. *Сшајшуйша*

Оспорене одредбе члана 63. Статута заснивају се на томе да: 1) Скупштина АП Војводине самостално утврђује стопу изворних прихода АП Војводине, 2) да се врста и висина изворних прихода АП Војводине „ближе“

утврђују законом и 3) да су Статутом прописане врсте изворних прихода АП Војводине и начин њиховог стицања.

Имајући у виду да је одредбама члана 184. ст. 2. и 3. Устава изричито утврђено да се врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују законом и да се законом одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 63. Статута нису у сагласности са Уставом.

2. Оцена одредбе члана 64. став 6. Статута

Оспореном одредбом члана 64. став 6. Статута успоставља се принцип хијерархије између општих правних аката аутономне покрајине, и то Статута и покрајинске скупштинске одлуке, и општих аката јединица локалне самоуправе.

Полазећи од тога да је принцип хијерархије домаћих општих правних аката утврђен чланом 195. Устава и да он не успоставља хијерархијски однос између општих аката аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Уставни суд је оценио да за оспорену одредбу Статута не постоји уставноправни основ. Напротив, пошто се, сагласно члану 177. став 2. Устава, законом одређује која питања су у појединим областима друштвеног живота од покрајинског, а која од локалног значаја, може се, у складу са чланом 195. став 2. Устава, поставити само питање законитости одређеног општег акта јединице локалне самоуправе, а не и питање његове сагласности са општим актом аутономне покрајине, како доносилац Статута погрешно тумачи. Уставни суд додатно напомиње и то да међу општим актима аутономне покрајине хијерархијски однос постоји само између статута и свих других општих аката, што значи да су сви други општи акти исте правне снаге, те се ниједном од њих не може давати виша правна снага у односу на остале.

С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 64. став 6. Статута није у сагласности са Уставом.

3. Оцена одредбе члана 65. став 1. Статута

Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду одбио предлог за утврђивање незаконитости одредбе члана 65. став 1. Статута, јер се разлози предлагача односе на правну условљеност ове одредбе одредбом члана 30. Статута, за коју је Уставни суд претходно већ утврдио да није у сагласности са Уставом.

4. Оцена одредбе члана 70. Статута

Оспореном одредбом члана 70. Статута је предвиђено да Статут ступа на снагу након доношења одлуке о проглашењу у Скупштини и објављивања у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“.

Из наведене одредбе, дакле, следи да је, формално, први основ ступања на снагу Статута доношење одлуке о његовом проглашењу у Скупштини, а други – објављивање у службеном гласилу, које, по природи ствари, следи након што је донета одлука о проглашењу. Како је оспореном одредбом прописано само да Статут ступа на снагу након доношења одлуке о про-

глашењу и објављивања у службеном гласилу, а не и у ком року од дана објављивања, то даље следи да објављивање, у суштинском (материјалном) смислу, и није онај основ од кога заправо зависи ступање Статута на снагу.

Уставни суд истиче да је ступање на снагу закона и свих других општих аката у Републици Србији уређено одредбама члана 196. Устава, према којима је ступање на снагу општег аката условљено само његовим претходним објављивањем у службеном гласилу, на начин и под условима утврђеним овим одредбама Устава. Једино Устав, према члану 206. Устава, ступа на снагу даном проглашења у Народној скупштини, након чега се и он објављује у службеном гласилу.

Имајући у виду претходно изложено, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 70. Статута није у сагласности са Уставом.

XII Закључак

Уставни суд констатује да је утврдио несагласност са Уставом следећих оспорених одредаба Статута Аутономне покрајине Војводине:

- одредаба члана 1. ст. 1. и 2,
- одредаба члана 3,
- одредаба члана 4,
- одредаба члана 5,
- одредбе члана 6,
- одредбе члана 7. став 2. у делу који гласи: „традиционално“, док се у преосталом делу одредба члана 7. став 2. има тумачити на начин изложен у делу VII тачка 6. образложења ове одлуке,
- одредаба члана 8,
- одредбе члана 9. став 3,
- назив изнад члана 10, одредбе члана 10. став 1. у делу који гласи: „главни“ и одредбе члана 10. став 4,
- одредбе члана 11. став 3,
- одредбе члана 13,
- одредбе члана 15,
- одредбе члана 16. став 4,
- одредаба члана 17,
- одредаба члана 20,
- одредбе члана 21. став 1,
- одредбе члана 22,
- одредаба члана 23,
- одредаба члана 25,
- одредаба члана 26,
- одредаба члана 27. алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом“, у делу који гласи: „и Статутом“ и у делу који гласи: „области из своје надлежности, као и“, алинеја 5. у делу који гласи: „као и службену употребу језика и писама у њима“, алинеја 6, алинеја 7. у делу који гласи: „прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине“, алинеја 10, алинеја 11. у делу који гласи:

- „и средстава за обављање поверених послова“ и ал.12. и 16,
- одредаба члана 28,
 - одредаба члана 29. тачка 1. у делу који гласи: „и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује и обезбеђује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије“, тачка 2. алинеја 1. и алинеја 5. у делу који гласи: „и локалне самоуправе“, тачка 3. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2, 3, 7, 8. и 9, тачка 4. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 4, тачка 5. алинеја 1, тачка 6. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 3. и 4, тачка 7. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2. и 3, тачка 8. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, тачка 9. ал. 1. до 3, алинеја 4. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 5, 6. и 7, алинеја 8. у делу који гласи: „и физичкој култури“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 10. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 11. и 12, алинеја 13. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес“, као и алинеја 14, тачка 10, тачка 11. алинеја 1. у делу који гласи: „и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствenu и фармацеутску службу на територији АП Војводине“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „и унапређује стање“ и у делу који гласи: „пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити“, алинеја 3, као и алинеја 4. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини“, тачка 12. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 2. и тачка 14. ал. 2, 4, 5. и 6,
 - одредаба члана 30,
 - одредбе члана 31. у делу који гласи: „и националним саветима националних мањина“,
 - одредбе члана 32. став 3. у деловима који гласе: „на територији Бачке“, „на територији Баната“ и „на територији Срема“,
 - одредбе члана 33. у делу који гласи: „и носилац нормативне власти“,
 - одредаба члана 34. алинеја 3, алинеја 5. у делу који гласи: „и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине“, ал. 6, 8, 10. и 12, алинеја 17. у делу који гласи: „осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком“, ал. 19. и 20, као и алинеја 22. у делу који гласи: „Уставом“,
 - одредбе члана 36. став 5,
 - одредбе члана 40,
 - одредаба члана 43. ст. 1. до 3,
 - одредаба члана 44. став 1. у делу који гласи: „скупштине јединица локалне самоуправе“ и члана 44. став 2,

- одредбе члана 47. став 1,
- одредаба члана 48. алинеја 1, алинеја 5. у делу који гласи: „оснива и“ и алинеја 15,
- одредаба члана 49,
- одредаба чл. 51. до 57,
- одредаба члана 60. ст. 6. и 7,
- одредаба члана 61. ст. 1. и 6.
- одредаба члана 63,
- одредбе члана 64. став 6. и
- одредбе члана 70.

Суд указује да није посебно утврђивао неслагласност наведених одредаба Статута са законом, како је то у односу на поједине од њих тражено поднетим предлогом, имајући у виду да је оцењено да ове одредбе нису у сагласности са Уставом.

Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности следећих одредаба Статута:

- одредаба члана 11. ст. 1. и 2,
- одредаба члана 16. ст. 1. и 3, као и става 2. истог члана под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 13. подтачка 13.2. овог образложења,
- одредаба члана 24. ст. 1. и 2. под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 19. овог образложења,
- одредбе члана 35. став 2. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 3. овог образложења,
- одредбе члана 37. став 5. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 5. овог образложења,
- одредбе члана 38, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 6. овог образложења,
- одредбе члана 41. став 3. алинеја 6, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 8. овог образложења,
- одредбе члана 58, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 11. овог образложења,
- одредбе члана 60. став 1, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 12. подтачка 12.1. овог образложења,
- одредбе члана 61. став 2, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 13. подтачка 13.2. овог образложења и
- одредбе члана 65. став 1.

Из наведеног прегледа следи да је у односу на више од две трећине одредаба Статута утврђено да оне у целини или делимично нису сагласне са Уставом. Уставни суд при томе наглашава да је у спроведеном поступку испитивао уставност само оних одредаба Статута који су оспорени поднетим предлогом и иницијативама, мада је кроз њихову оцену приметио да се и у односу на неке неоспорене одредбе могу поставити спорна уставноправна питања.

Сагласно члану 168. став 3. Устава, даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престају да важе

одредбе Статута Аутономне покрајине Војводине за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом.

Међутим, функција Уставног суда да, сагласно члану 166. став 1. Устава, штити уставност и законитост, по схватању самог Суда, значи, са једне стране, обавезу да се из правног поретка уклоне општи акти који нису у сагласности са Уставом, али, са друге стране, и обавезу да одлуке Уставног суда допринесу хармонизацији правног поретка у целини, што, у конкретном случају значи обезбеђивање да АП Војводина остварује свој Уставом утврђени положај и врши Уставом утврђене надлежности на начин који је сагласан са важећим Уставом. Полазећи од значаја Статута АП Војводине, као највишег правног акта аутономне покрајине, а имајући у виду не само бројност статутарних одредаба за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, већ и то да су као неуставне утврђене одредбе које се темеље на начелно уставноправно неприхватљивом концепту да је Статут АП Војводине њен конститутивни акт којим је аутономна покрајина власна да уреди свако питање за које сматра да је од интереса за аутономну покрајину, независно од тога да ли уређење тог питања представља ексклузивну уставну материју и да ни Уставом није ограничена у погледу уређења организације и међусобног односа покрајинских органа, те, као што је речено, чињеницу да објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престају да важе одредбе Статута за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, Уставни суд сматра да се ни на који начин не сме довести у питање функционисање АП Војводине и тиме остваривање права грађана на покрајинску аутономију, а што би била последица правне празнине која би настала након престанка важења ових одредаба. Управо из ових разлога, Уставни суд је сматрао да је, у конкретном случају, више него оправдано искористити могућност прописану чланом 58. став 4. Закона о Уставном суду о одлагању објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“. Стога је Уставни суд истовремено донео и решење којим је одложио објављивање Одлуке о утврђеној неуставности наведених одредаба Статута за максимални, Законом прописани рок од шест месеци, како би у овом року Скупштина АП Војводине, као доносилац Статута и Народна скупштина, као орган који даје претходну сагласност на Статут, усагласиле Статут са Уставом. На овај начин обезбеђује се несметано функционисање АП Војводине, пошто до истека рока на који је одложено објављивање Одлуке Уставног суда, Статут АП Војводине у целини остаје на снази и наставља да се примењује.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тач. 2) и 4), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 10) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука IУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године (Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 61/14, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

** Поводом Одлуке УО-360/2009 од 5. децембра 2013. године судија Уставног суда др Драган Стојановић издвојио је мишљење, а судија Предраг Ђејковић сагласио се са њим издвојеним мишљењем, што је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 61/14, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ
у предмету УО-360/2009
– Статут АП Војводине –

Као један од коизвестиоца у предмету УО-360/2009, нисам се сложио са већинским мишљењем и предлогом да Уставни суд утврди да већина одредби Статута АП Војводине није у сагласности са Уставом Републике Србије, укључујући, *inter alia*, одредбе о организацији власти у аутономној покрајини. Моје противљење предлогу одлуке да се утврди да Статут у целини није у складу са Уставом изразио сам у писаном мишљењу поводом добијеног предлога одлуке судије известиоца. То мишљење је благовремено достављено свим судијама Уставног суда, пре одлучивања Суда о предмету уставног спора. Тиме је становиште које је у овом мишљењу заузето добило карактер својерсног алтернативног предлога. Независно од тога што се на седници Суда о већању и гласању од 5. децембра 2013. године одустало од првобитног предлога, сада користим прилику да презентирам своје писано полазно становиште за оцену уставности Статута АП Војводине као издвојено мишљење у предмету УО-369/2009. Измене у изворном мишљењу које сам учинио по добијању коначног текста одлуке претежно су правно-техничке и редакцијске природе, добрим делом условљене формалном променом диспозитива одлуке; уместо касације Статута у целини, утврђена је несагласност са Уставом више од половине одредби Статута аутономне покрајине Војводине.

„Интерпретација уставних норми меродавних
за оцену уставности одредаба Статута које се односе
на организацију власти у покрајини“

1. Нема никакве сумње да су за природу и домаћај територијалне аутономије од далекосежног значаја њена функционална овлашћења, посебно оне правне могућности које се у свом резултату манифестују као аутономна, мада Уставом и законом ограничена, моћ стварања права или, како највише рангирано право Републике Србије правно прецизира ова функционална овлашћења, „уређивање, у складу са законом, питања од покрајинског значаја у областима...“ које су таксативно утврђене Уставом (члан 183 став 2) Та релативна, државним правом омеђена, самосталност у стварању права је од суштинског значаја за аутономну покрајину, јер је релативно самостално постављање права ужег територијалног важења срж било ког облика политичко-територијалне аутономије. Након тога, према могућем становишту

Уставног суда, следи комплекс питања који се односи на органе и начин остваривања аутономних функционалних овлашћења (стварања властитога права, извршења и примене како државног тако и „аутономног“ права), организација покрајинске власти, што значи установљавања посебних органа и служби, као и процедура и међусобних односа органа путем којих ће се остваривати најважнија функционална овлашћења аутономне покрајине, уређивање питања од покрајинског значаја, у складу са законом, с једне, (члан 182 став 2. Устава), као и вршење законом поверених појединих питања из надлежности Републике Србије, с друге стране. (члан 178 став 1. Устава). Трећа област питања којима се одређује начелни положај аутономне покрајине у уставном систему Републике Србије произилази из Уставом предвиђеног надзора државе над радом органа аутономне покрајине, искључиво надзор уставности и законитости (члан 12 став 2), односно претходна контрола уставности и законитости, када се функционална овлашћења аутономне покрајине остварују стварањем општих правних аката, статута и одлука аутономне покрајине, (члан 99 став 1. т. 7, члан 186), као и Уставом зајемчене (уставносудске) заштите покрајинске аутономије (члан 187).

2. Док је у постављању властите организације аутономна покрајина везана једино Уставом, јер према изричитој одредби члана 183. став 1. „аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају“, дотле се њена функционална овлашћења, независно од одредбе члана 183. став 3. Устава (утврђивање симбола покрајине и начина њиховог коришћења), увек остварују у складу са законом. Из наведеног произилази да је функционални аспект аутономије, управо зато што је свагда потчињен закону, флексибилна категорија која се може променом закона сужавати или ширити. Међутим, независно од тога што се функционална овлашћења аутономне покрајине могу мењати променом законодавне политике, њена Уставом утврђена минимална садржина законом не може бити укинута. С друге стране, променом Устава, највише рангираног права Републике Србије, не само што се аутономија може изменити у било ком правцу, него се могу основати и нове аутономне јединице, а већ основане укидати и спајати (члан 182 став 3). Наиме, институционалној гаранцији аутономије, мада јој је признао ранг основног начела, Устав ипак није доделио „клаузулу вечности“. Напротив, Устав чак не искључује ни могућност њеног укидања, по поступку предвиђеном за његову промену. И онда када би се заповест поштовања достигнутог нивоа људских и мањинских права схватила као заповест упућена свагдашњем уставотворцу, она се не би могла односити на аутономију, јер право на аутономију нема карактер субјективног јавног право, него је заправо институционална гаранција утврђена Уставом. Како је, дакле, аутономија како у правном тако и у политичком смислу искључиво креација Устава, који, као основна правна одлука свих грађана о властитој политичкој егзистенцији, прихвата постојање асиметричне аутономије на делу територије Републике Србије, налазећи се овде у континуитету са претходним уставом, то значи да је у уређивању врсте и обима аутономије

сваки будући уставотворац, независно од свакако пожељног уставног континуитета, везан једино разлозима унутрашње и спољне политичке целисходности. Аутономија, дакле, увек изнова захтева потврду Устава.

3. У уставном разумевању аутономне покрајине обједињена су, дакле, најмање два подједнако значајна демократска аспекта: функционални и органски. Нема аутономије без самосталног установљавања мреже органа и установа аутономне јединице. Органска аутономија, међутим, може остати само пука организациона форма уколико је не прате примерена функционална овлашћења у стварању права. С друге стране, органски и функционални аспект аутономије подржава њена финансијска аутономија утврђена Уставом (изворни приходи, члан 184 став 1, и средства за вршење поверених послова, члан 178. став 3), с тим што се законом одређују врсте и висине изворних прихода (члан 184 став 2), као и учешће аутономне покрајине у делу прихода Републике Србије (члан 184 став 3).

Није спорно да организација покрајинске власти, којој претходе Уставом и законом установљена функционална овлашћења у корист аутономне покрајине, као и самостална органска расподела и начин остваривања тих функционалних овлашћења, преко посебних органа аутономне јединице, укључујући нарочито њихове међусобне односе, морају да буду засновани на демократским начелима, односно принципима представничке (репрезентативне) демократије или представничке владе. Једино у овом смислу треба тумачити уставну норму из члана 180 став 1. по којој је скупштина највиши орган аутономне покрајине, дакле, представнички орган који је најближи грађанима као „изворним носиоцима“ права на аутономију из члана 12. Устава. Није искључено, међутим, да се о појединим питањима остваривања права на аутономију до коначне одлуке у покрајини долази применом принципа идентитета, што значи непосредним одлучивањем грађана (покрајински референдум), а не преко слободно изабраних представника. Уставом је ова могућност предвиђена како за оснивање нове аутономне покрајине, односно укидање или спајање већ основане, тако и за промену територије аутономне покрајине (члан 182. ст. 3. и 4). Из права грађана на покрајинску аутономију, односно „аутономно“ одлучивање, непосредно или преко слободно изабраних представника, произилази овлашћење представничког тела аутономне покрајине да распише покрајински референдум о питањима из своје надлежности. То би био случај факултативног покрајинског референдума.

4. Уставном квалификацијом да је Скупштина највиши орган аутономне покрајине само се потврђује да је Скупштина најближа изворном носиоцу права на аутономију, тј. грађанима који живе на територији аутономне покрајине. Из ове квалификације следи да је Скупштина, независно од непосредног одлучивања грађана, управо онај представнички орган преко кога грађани остварују покрајинску аутономију, да је у име грађана носилац најважнијих функционалних овлашћења која припадају аутономној покрајина, да ће њој припадати овлашћење на уређивање питања од покрајинског значаја, установљавање и избор осталих органа покрајине, утврђивање

њихове надлежности, међусобних односа и др. На класификацију Скупштине као највишег органа логично се надовезује одредба по којој скупштину чине посланици који се бирају на период од четири године на непосредним изборима, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине. У питању је, дакле, опште представничко тело, изабрано према принципима опште политичке репрезентације.

Установљавајући представничко тело коме је признао својство највишег органа, те прописујући начин избора његових чланова, укључујући сразмерну заступљеност националних мањина у њему, али у овом случају у складу са законом, Устав је поставио захтев да основа покрајинске организације буде заснована на демократској легитимацији, заустављајући се тиме у даљем уређивању организације покрајинске власти. То би требало да значи да је конкретно установљавање покрајинских органа и служби препуштено непосредно изабраним представницима грађана, тј Скупштини. Доношењем статута, као највишег правног акта аутономне покрајине, одлука и других општих аката из своје надлежности (члан 185. Устава), Скупштина уређује даљу организацију покрајинске власти, пре свега, конституисањем органа извршне и управне функције.

На овај начин Уставом је постављен темељ представничког система власти у аутономној покрајини, при чему се логично подразумева да ће Скупштина као највиши орган имати главну улогу у остваривању права на покрајинску аутономију. Ако се схвати у напред изложеном смислу, положај Скупштине, уређен одредбама члана 180. Устава, у основи је комплементаран одредби члана 183 став 1. по којој аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. Неспорно је да ће ова „организациона“ овлашћења највећим делом припадати Скупштини аутономне покрајине. Због тога би било какви наредни закључци о систему власти који Устав дозвољава, скупштински или парламентарни систем, јединство или подела власти, били не само крајње непоуздани, него би се налазили у више него напетом односу како са одредбама члана 179 тако и члана 183 став 1, Устава, по којима аутономна покрајина, у складу са Уставом и својим статутом, самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби, односно уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива. Аутономија подразумева довољно широко, додуше Уставом ипак ограничено право на самоорганизовање, јер је самим Уставом утврђена основна структура органа покрајине, представничко тело експлицитно и орган извршења имплицитно, уз представничко тело обавезно иде извршни орган, који је, међутим, по инерцији назван извршно веће, и то у делу који се иначе не односи на аутономну покрајину (члан 126 Устава). Не може се закључивати, па ни позивањем на јединство уставних норми, које ипак не искључује латентну напетост, па и могући несклад између појединих уставних норми, да је уставном нормом о инкомпатибилностима јавних функција са министарском, односно функцијом члана Владе експлицитно одређен и систем власти у покрајини, односно карактер покрајинског органа који

врши извршну функцију. Систем власти покрајине је такво питање које се ни Уставом не може узгредно одређивати. Циљ наведене уставне норме је утврђивање неспојивости са министарском функцијом, а не утврђивање извршног органа аутономе покрајине. То значи да полазна тачка у постављању организације власти покрајине мора да буде начело самосталности, аутономност њених органа, Скупштине пре свега, њихова релативна самосталност која подразумева довољну независност од централних државних органа, до границе која је утврђена Уставом и законом Републике Србије.

Упоредно посматрано, систем власти у аутономним јединицама обично је заснован на истом моделу и примени истих принципа на којима се заснива и систем централне државне власти. У литератури се наводи да је у већини земаља са територијалном аутономијом то по правилу парламентарни систем, мада је, у односу на централну власт, много више померен ка скупштинском систему власти. Свуда је носилац нормативне функције представничко тело, а извршне посебни органи које то тело бира, у већини земаља са територијалном аутономијом избор се врши из реда својих чланова. У неким земљама са територијалном аутономијом индивидуализује се као посебан орган председник аутономног органа извршне власти. Посебну врсту аутономних органа чине и органи управе. Органска аутономност не обухвата судове, пошто је судска функција изван оквира аутономног делокруга. Исто важи и за уставно судство.

5. Уставни суд не би требало да прихвати и следи аргументацију која се изводи из само из једне речи коју је употребио уставотворац, наиме, да је одређењем Скупштине за „највиши“ орган аутономне покрајине Устав заправо експлицитно одредио и модел организације власти у аутономној покрајини, који једино може бити скупштински систем заснован на принципу јединства власти. То би у суштини значило да аутономна покрајина и није слободна у установљавању властитог система власти, него би требало да следи Уставом у свему одређени модел власти, и то сагласно ономе што је уставноправна доктрина препознала, и што везује за скупштински систем власти. Уставни суд, међутим, може заузети становиште да се из околности да је представнички орган аутономне покрајине – Скупштина аутономне покрајине – Уставом означена као „највиши“ орган не могу изводити никакви далекосежни закључци, поготово не у смислу да је уставотворац тачно одредио модел организације власти у аутономној покрајини Војводини. Ако би се прихватио супротан закључак, онда би се дошло до очигледне колизије наводног далекосежног значења ове уставне норме са експлицитом уставном гаранцијом да је аутономна покрајина слободна у постављању властитог система организације власти. Овај сукоб би било немогуће разрешити рационалним поступком интерпретације Устава. Напротив, становиште Уставног суда требало би да буде такво да се одредби члана 180. став 1. Устава мора признати далеко скромнији домет. Прво, уставна заповест да највиши орган аутономне покрајине мора да буде скупштина једино захтева да систем власти у аутономној покрајини буде заснован на начелима представничке демократије, и друго, да формулација по којој је

скупштини дата ознака највишег органа аутономне покрајине једноставно значи да је управо тај орган, који је најближи изворном носиоцу права на аутономију – грађанима – позван да поставља право у оквирима оних граница које су утврђене не само Уставом него и законом. Треће, из овога следи да сви остали органи аутономне покрајине могу бити само органи извршења и примене како државног права, односно закона Републике Србије тако и права које је „самостално“ поставила Скупштина аутономне покрајине.

Уставни суд би требало, дакле, да се заустави на томе да је Уставом изричито предвиђен представнички систем власти, као обавезна форма организације покрајинске власти. Његова ближа обележја, међутим, на основу којих би се идентификовао одређени, конкретни систем власти, не могу се поуздано утврдити. Нити је Уставом експлицитно потврђен скупштински систем јединства власти нити је изричито одбачен парламентарни систем поделе власти. Ставови доктрине којима се заговара обавезно поштовања принципа јединства власти у форми скупштинске владавине за Уставни суд не могу бити ни довољни ни поуздани, јер се мање заснивају на објективној интерпретацији уставних норми, налазећи заправо у уставним нормама много више од њиховог вербалног значења, смисаоног односа и циља, а више на претпостављеној субјективној вољи уставотворца, сагласно унапред изабраној теоријској конструкцији. Тај приступ не тражи објективни смисао или телос норме, него се оријентише на утврђивање који је смисао нормама сам уставотворац хтео да подари. С друге стране, ни упоредна пракса организовања власти у политичко-територијалним јединицама, као аргумент у прилог тврдње да је правило да власт у њима буде организована у форми парламентарног система владе, не задовољава, јер асиметрична аутономија у Републици Србији тешко да може бити упоредива са територијалним аутономијама у другим државама. Код овог последњег модела јасно је да он никако не би могао да буде доследно примењен у аутономној покрајини Војводини. Аутономна покрајина располаже нормативном функцијом, али нема ни уставотворну ни законодавну власт, њој не припада ни судска и уставносудска функција које су искључиво државне функције. У покрајинској организацији могућа је индивидуализација код колегијалног органа извршне функције (Покрајинска влада), али је искључена, осим ако је Устав изричито не предвиди, извршна функција у инокосној форми, која би била својеврсни пандан функцији шефа државе, јер аутономија не може да садржи типична обележја државности. То значи да организација покрајинске власти мора да буде у свему комплементарна њеним функционалним овлашћењима.

Ако би се прихватио интерпретациони став да је уставотворац, осим што захтева да полазна основа организације власти у аутономној покрајини буде представнички систем, остајући индиферентан према његовој конкретизацији, онда би уставноправно било могуће да се у том случају аутономна покрајина својим статутом определи за прихватање појединих елемената неког од постојећих модела представничког система владе, па и за њихову комбинацију. Из наведеног следи да Уставни суд не бе требало да се противи ако се систем покрајинске власти установљен њеним статутом именује неком

врстом парламентарног система владе, што би подразумевало и одговарајуће именовање органа аутономне покрајине, односно једном од његових, додуше, непотпуних и несавршених варијанти. С друге стране, Суд би требало да одбије интерпретацију изражену у предлогу одлуке по којој је свако преузимање елемената парламентарне поделе власти резервисано само за државну форму, а да је недопустиво за аутономну територијалну јединице, јер би наводно њој тиме подарило елементе државности које она не може да има.

6. Независно од представничког система, као полазне тачке у организацији власти покрајине, изгледало би да је аутономна покрајина потпуно слободна у постављању властите организације власти и уређивања односа између појединих органа. Овај закључак, међутим, захтева две корекције од којих једна укључује и закон као мерило за оцењивање правне ваљаности организације покрајинске власти. Прво, када уређује надлежност покрајинских органа статут аутономне покрајине је дужан да респектује Уставом и законом утврђена функционална овлашћења која су уопште додељена аутономној покрајини. Надлежности покрајинских органа утврђене статутом не сме да иде даље од Уставом и законом утврђене надлежности саме аутономне покрајине. То значи да у овом делу статут подлеже не само оцени уставности, него и оцени законитости. Друго, није само део Устава који се односи на „Територијално уређење“ од значаја за оцену сагласности статута са Уставом. Нема сумње да и основна начела Устава, која би требало да прожимају систем јавне власти и правни поредак у целини, као што су, поред начела покрајинске аутономије и локалне самоуправе, начело владавине права, начело демократије, политичког плурализма, забране сукоба интереса, службене употребе језика и писма и др., могу бити мерило за оцену уставности појединих одредби статута, па и норми о организацији покрајинске власти. Поред њих, основна начела о људским и мањинским правима и слободама, укључујући сама та права и слободе, својим дејством „зрачења“ на целокупни правни поредак, могу да буду од значаја за испитивање уставности статута аутономне покрајине.

7. По мом суду, Уставни суд требало да напред изложену интерпретацију прихвати као своје полазно становиште у испитивању и оцени уставности одредби Статута аутономне покрајине Војводине које се односе на организацију покрајинске власти. То би значило да у резултату интерпретације не би био основан закључак о потпуној касацији Статута нити би била утврђена несагласност са Уставом већег броја статутарних норми о организацији покрајинске власти. Проста чињеница да је велики број статутарних норми декларисан противуставним сама по себи није довољна, да би се Статут у целини огласио противуставним. Највећи број норми за које је Уставни суд нашао да су очигледно супротне Уставу и закону односи се на надлежност аутономне покрајине, што значи да је реч о нормама којима, према становишту Суда израженом већ у одлуци ГУз-353/2009, којом је оцењивана уставност Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводине, није ни било места у Статуту. Самим декларисањем њихове неуставности има се сматрати да је у овом случају уставни спор потпуно

разрешен, јер нема ни разлога да се било каквим изменама овај део Статута усаглашава са Уставом.

С друге стране, независно од организације покрајинске власти, касација и неких других оспорених одредби у осталим деловима Статута била би искључена, нарочито тамо где се ради било о „чисто“ програмским одредбама које једва да имају неки нормативни значај било о неспретно преузетим нормама из Устава и закона. Лоша номотехника не мора да води касацији норме, тако да је у неким случајевима могућа интерпретација која би оспорене норме довела у склад са Уставом.

Према томе, ако би Уставни суд утврдио, полазећи од напред изложене интерпретације, да је део Статута којим се уређује састав, избор и начин рада покрајинских органа у основи и највећим делом сагласан Уставу, уз резерву да су само неке оспорене норме из овог дела Статута супротне Уставу, касација Статута *in toto* била би неодржива. Како сам мишљења да покрајинска организација власти, узета у целини, није супротна Уставу, не могу се сложити ни са евентуалним закључком да се нарушена уставност може успоставити једино ако се утврди несагласност са Уставом и законом претежног броја одредби „организационог дела“ Статута аутономне покрајине Војводине.

Судија Уставног суда
проф. др Драган М. Стојановић

САГЛАСНОСТ СА ИЗДВОЈЕНИМ МИШЉЕЊЕМ у предмету ИУо-360/2009

Изражавам потпуну сагласност са ставовима које је у свом издвојеном мишљењу у односу на Одлуку Уставног суда под горњим бројем о Статуту АП Војводина изнео судија проф. др Драган Стојановић, те такође сматрам да од аутономије у функционалном смислу мало шта остаје, ако се организација, положај и међусобни односи органа аутономне покрајине вежу за доктринарне ставове правно-политичке теорије о тзв. скупштинском систему јединства власти, за који сматрам да не проистиче из слова или духа Устава у погледу нормирања територијалног уређења наше државе. Република Србија је, па тиме и АП Војводина као њен део, заснована на начелима грађанске представничке демократије и на припадности европским принципима и вредностима, због чега без дилеме сматрам да се и на нивоу аутономне покрајине може Статутом увести систем организације „власти“ који се заснива на парламентарној влади која ће проистичати из скупштинске већине формиране након општих и непосредних демократских политичких избора.

Судија Уставног суда
Предраг Ђетковић

Покрајинска скупштинска одлука о Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, бр. 15/03 и 18/09)

Надлежност Аутономне покрајине Војводине у области науке

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Покрајинска скупштинска одлука о Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, бр. 15/03 и 18/09) није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

I

Поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, број 15/03), која је, на основу Покрајинске скупштинске одлуке о спровођењу Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 18/09), наставила да се примењује као Покрајинска скупштинска одлука о Војвођанској академији наука и уметности, Уставни суд је, на седници одржаној 28. марта 2012. године, Решењем покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости оспорене одлуке. Полазећи од одредаба Устава Републике Србије и закона којима су уређени односи у овој области, Уставни суд је оценио да се у вези са оспореном Покрајинском скупштинском одлуком о Војвођанској академији наука и уметности постављају следећа спорна уставноправна питања:

1. као претходно, да ли, сагласно Уставу, аутономна покрајина може да уређује питања од покрајинског значаја и у другим областима, мимо оних одређених одредбом члана 183. став 2. Устава;

2. да ли одредбе члана 64. тачка 9) Закона о утврђивању надлежности покрајине и члана 17. Статута Покрајине представљају „довољан“ правни основ за оснивање Војвођанске академије наука и уметности, као установе за вршење одређених послова у области науке и уметности са другачијим положајем и организацијом од законом прописаног облика оснивања организација за обављање научноистраживачке делатности, те делатности у области културе чији оснивач, сагласно закону, може бити и аутономна покрајина;

3. да ли Закон о Српској академији наука и уметности искључује могућност да јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе у области науке и уметности оснивају организације које по разлозима оснивања, називу и својој организацији, те положају чланова, садрже решења аналогна онима које садржи тај закон, имајући у виду да је Српска академија наука и уметности Законом уређена као „*sui generis*“ установа од посебног

националног значаја „заснована на принципима и традицији академијског организовања у Србији“;

4. да ли се, будући да Српска академија наука и уметности, на основу закона, у свом саставу има огранке, те да је Статутом Српске академије предвиђено постојање огранка те академије у АП Војводини, који организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. Статута Академије, а посебно везаним за подручје Војводине, као и да су чланови огранка – чланови Српске академије наука и уметности који живе и раде на територији АПВ, овде ради о истовременом постојању „паралелних институција“ у овим областима, те да ли је, сагласно закону, аутономна покрајина овлашћена да оснива установу са у основи истом делатношћу и положајем чланова како је то одређено Законом о Српској академији наука и уметности.

Решење Уставног суда достављено је на одговор Скупштини Аутономне покрајине Војводине, који у остављеном року, а ни касније, није добијен. Стога је поступак настављен, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС).

Оспореном Покрајинском скупштинском одлуком о Војвођанској академији наука и уметности („Службени лист АПВ“, бр. 15/03 и 18/09) је: основана Војвођанска академија наука и уметности (члан 1); одређено да је Војвођанска академија наука и уметности заснована на принципима и традицијама академијског организовања научне, уметничке и културне делатности савременог европског простора (члан 2); предвиђено да је делатност Академије од посебног научног, уметничког и културног значаја за АП Војводину и да АП Војводина обезбеђује услове за рад Академије (члан 3); прописано да је Академија самостална установа којом управљају њени чланови и да има својство правног лица, одређена је делатност Академије и средства за њен рад (чл. 4. до 9); уређен начин избора и положај чланова Академије (чл. 11. до 17), органи Академије и њихова надлежност (чл. 18. до 24) и друга питања у вези са почетком рада Академије (чл. 26. до 28).

II

Уставом Републике Србије је утврђено: да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12); да је научно и уметничко стваралаштво слободно и да република Србија подстиче и помаже развој науке, културе и уметности (члан 73. ст. 1. и 3); да су аутономне покрајине надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија и да се законом одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја (члан 177); да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности (члан 178. став 1); да аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, самостално прописују уређење

и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179); да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова и риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу, да се аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења и да аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом (члан 183. ст. 1. и 2).

С обзиром на то да, сагласно Уставу, питања од покрајинског значаја у областима које су одређене одредбом члана 183. став 2. Устава аутономна покрајина уређује у складу са законом, Уставни суд је, оцењујући уставност и законитост оспорене Одлуке, имао у виду:

1) да је Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 – Одлука УС) надлежност АП Војводине у области културе прописана одредбама чл. 41. до 46; тако је, поред осталог, одредбом члана 41. тачка 3) овог закона прописано да АП Војводина, преко својих органа, у области културе, у складу са законом, оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе у области културе; како је овај закон, у међувремену, био предмет оцене уставности пред Уставним судом, Уставни суд је својом Одлуком ИУз-353/2009 од 13. јула 2012. године утврдио неуставност већег броја одредаба овог закона, међу којима и одредаба члана 64. Закона, којима су била одређена питања која су, као питања од покрајинског значаја, стављена у изворну надлежност АП Војводине у области науке и технолошког развоја, јер област науке и технолошког развоја није утврђена чланом 183. став 2. Устава као област у којој АП Војводина, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја; сагласно наведеном, члан 64. Закона је престао да важи 13. јула 2012. године, објављивањем Одлуке ИУз-353/2009 у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 67/12;

2) да је Законом о научноистраживачкој делатности („Службени гласник РС“, бр. 110/05, 50/06 и 18/10) уређен систем научноистраживачке делатности у Републици, и то – планирање и остваривање општег интереса у научноистраживачкој делатности, обезбеђивање квалитета научно-истраживачког рада и развоја научноистраживачке делатности, општа начела оснивања, организације и управљања организацијама које обављају ову делатност, општи интерес у научноистраживачкој делатности и услови за обављање те делатности ради остваривања општег интереса, стицање звања истраживача, финансирање програма од општег интереса, као и друга питања од значаја за обављање научноистраживачке делатности (члан 1) и прописано је да се

општи интерес у научноистраживачкој делатности, у смислу овог закона, остварује путем програма од општег интереса за Републику, уз одређивање који су програми од општег интереса за Републику (члан 10), да програме од општег интереса за Републику могу остваривати – 1) Српска академија наука и уметности, 2) Матица српска, 3) акредитоване научноистраживачке организације (институти, факултети, интегрисани универзитети и центри изузетних вредности), 4) истраживачи и студенти докторских студија, односно стипендисти, 5) друге организације, у складу са овим законом (члан 30), да су Српска академија наука и уметности и Матица српска институције од националног значаја, да се оснивање и рад Српске академије наука и уметности и института чији је она оснивач уређују посебним законом, односно актима у складу са тим законом, те да се оснивање и рад Матице српске уређују посебним законом (члан 31);

3) да је Законом о Српској академији наука и уметности („Службени гласник РС“, број 18/10) прописано да је Српска академија наука и уметности највиша научна и уметничка установа у Републици Србији, да Академија развија и подстиче науку, организује и унапређује основна и примењена научна истраживања, подстиче и унапређује уметничку делатност и тиме доприноси општем добру народа Републике Србије и државе, да је Академија установа од посебног националног значаја и да је Академија једина установа која представља Републику Србију у међународним удружењима државних академија (члан 2), да Академија ради на основу овог закона, закона којим се уређује научноистраживачка делатност, Статута Академије и других прописа и да се Статутом уређује њена организација, начин рада и управљања (члан 5), одређен је предмет рада Академије (члан 6), чланови Академије (чл. 8. до 16), те да се делатност Академије обавља у седишту, у Огранку Академије, у јединицама Академије ван њеног седишта и у центрима за научна истраживања (члан 17);

4) да је Законом о култури („Службени гласник РС“, број 72/09) утврђен општи интерес у култури, начин остваривања општег интереса у култури и обављање културних делатности, права, обавезе и одговорности Републике Србије, аутономних покрајина и општина, градова и града Београда у култури, као и услови за деловање свих субјеката у култури (члан 1) и прописано: је да се аутономна покрајина стара о спровођењу културне политике на својој територији и уређује питања од покрајинског значаја у области културе, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом и да се јединица локалне самоуправе стара о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији и уређује поједина питања од интереса за своје грађане, као и начин њиховог остваривања, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом (члан 4); да аутономна покрајина, у циљу спровођења културне политике на својој територији, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом, а у складу са Стратегијом развоја културе Републике Србије, доноси програм развоја културе за који се средства за финансирање обезбеђују у буџету аутономне покрајине (члан 7); да установа културе, у смислу овог закона, јесте правно лице основано ради обављања културне

делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе (члан 22); да установу може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, друго правно или физичко лице, под условима прописаним законом, да се законом могу утврдити посебни услови за оснивање установа у појединим делатностима у култури (члан 23); да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу оснивати установе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина (члан 24); да у области заштите културних добара Влада оснива централне установе заштите и да аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе оснива установе заштите за територију аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе (члан 25); да се културни програми установа чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, финансирају или суфинансирају из буџета оснивача и других извора предвиђених овим законом (члан 74);

5) да је Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05 – други закон) прописано: да се ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бригае о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају установе, да се делатности односно послови у областима из става 1. овог члана којима се не обезбеђује остваривање законом утврђених права и остваривање другог законом утврђеног интереса не обављају као јавне службе у смислу овог закона (члан 3. ст. 1. и 2); да установу, предузеће и други облик организовања за обављање делатности односно послова из члана 3. овог закона могу основати – Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица (члан 4); да установа, предузеће и други облик организовања обавља делатност, односно послове из члана 3. овог закона под условима и на начин утврђен законом, а у складу са циљевима ради којих се оснива (члан 5); да Република, аутономна покрајина, град и општина могу обезбедити обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона из оквира својих права и дужности оснивањем установа, односно предузећа или поверавањем вршења тих делатности односно послова другим правним и физичким лицима (члан 6. став 1);

6) да је чланом 17. Статута Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09) предвиђено да је Војвођанска академија наука и уметности научна и уметничка установа од посебног значаја у АП Војводини, да Војвођанску академију наука и уметности оснива Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком, којом утврђује њену улогу, уређује њену делатност и начин остваривања, да органи АП Војводине обезбеђују услове за рад Војвођанске академије наука и уметности; како је у току поступка пред Уставним судом у овом уставносудском предмету и Статут Аутономне покрајине Војводине био предмет оцене уставности

и законитости, то Уставни суд указује да је Одлуком Уставног суда IУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године утврђено да већи број одредаба Статута Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом, међу којима је и члан 17. овог акта; Уставни суд, такође, констатује да је тачком 3. ове одлуке одложено њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења;

7) да је Статутом Српске академије наука и уметности, који је донела Скупштина Српске академије наука и уметности, на својој I редовној седници од 10. јуна 2010. године, предвиђено: да је Српска академија наука и уметности највиша научна и уметничка установа у Републици Србији, да Академија развија и подстиче науку, организује и унапређује основна и примењена научна истраживања, подстиче и унапређује уметничку делатност и тиме доприноси општем добру српског народа, државе и народа Републике Србије, да примерним научним и уметничким радом својих чланова и њиховим учешћем у раду образовних, научних и уметничких установа, Академија доприноси привредном и културном развоју и угледу Републике Србије, да је Академија установа од посебног националног значаја и да је Академија једина установа која представља Републику Србију у међународним удружењима државних академија (члан 2); да Академија има Огранак са седиштем у Новом Саду и да је он њен саставни део, да Огранак Академије организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. овог Статута, а посебно везаним за подручје Војводине (члан 54); да у састав Огранка Академије улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини, да у активностима Огранка Академије могу учествовати и остали чланови Академије (члан 55); да се организација и рад Огранка Академије уређују Правилима Огранка Академије, која морају бити у складу са Статутом Академије, да се Правила доносе на скупу свих чланова Огранка Академије, да Правила Огранка Академије потврђује Председништво Академије (члан 56); да радом Огранка Академије руководи Извршни одбор Огранка Академије на чијем је челу председник Огранка Академије, да се чланови Извршног одбора Огранка Академије и председник Огранка Академије бирају тајним гласањем на скупу свих чланова Огранка Академије, већином од укупног броја свих чланова Огранка Академије, умањеног бројем оних чланова који су стално настањени у иностранству, као и чланова који због болести, дужег одсуствовања или других оправданих разлога нису дуже од годину дана учествовали у раду Огранка Академије, уколико они не присуствују том скупу, да се чланови Извршног одбора Огранка Академије и председник Огранка Академије бирају на период од четири године (члан 57); да се средства за рад Огранка Академије утврђују и распоређују као посебна позиција у финансијском плану Академије (члан 58).

III

Полазећи од тога да је у Решењу којим је покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости оспорене Покрајинске скупштинске одлуке Уставни суд поставио као претходно уставноправно питање, да ли,

сагласно Уставу, аутономна покрајина може да уређује питања од покрајинског значаја и у другим областима, мимо оних одређених одредбом члана 183. став 2. Устава, те да ли одредба члана 64. тачка 9) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине може да представља „довољан“ правни основ за доношење оспорене одлуке, Уставни суд констатује да је у Одлуци ИУз-353/2009, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 67/12, а којом је утврдио да поједине одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09) нису у сагласности са Уставом, Суд извршио свеобухватну анализу уставноправног положаја аутономне покрајине према одредбама Устава од 2006. године. Сагласно схватању Суда израженом у наведеној одлуци, садржина и граница покрајинске аутономије, као облика територијалне децентрализације Републике, одређене су и ограничене одредбама чл. 177, 178. и 183. Устава. У том смислу, када је реч о изворној надлежности аутономне покрајине, према заузетом ставу Суда, уставотворац је одредио области у којима аутономна покрајина уређује питања која су законом одређена као питања од покрајинског значаја, уз ограничење да у овим областима аутономна покрајина нема законодавну власт, већ односе уређује „у складу са законом“, као и да те области нису у целини пренете у надлежност аутономне покрајине, већ изворна надлежност обухвата уређивање само оних питања која су, у конкретној области, одређена као питања од покрајинског значаја. Констатујући у наведеној одлуци да област науке није једна од области која је утврђена чланом 183. став 2. Устава, јер је, по схватању Суда, листа области у којима законом могу бити одређена поједина питања која су од покрајинског значаја, што значи области у којима може бити одређена изворна надлежност аутономне покрајине, закључена одредбама Устава, Уставни суд је утврдио да члан 64. Закона којим су била одређена питања која су као питања од покрајинског значаја у изворној надлежности АП Војводине у области науке и технолошког развоја, укључујући и тачку 9) овог члана којом је било прописано да се средства за рад Војвођанске академије наука и уметности обезбеђују у буџету АП Војводине, из наведеног разлога, у целини није у сагласности с Уставом.

Исто питање се као спорно поставило и у односу на одредбе члана 17. Статута Аутономне покрајине Војводине, тј. да ли ове одредбе Статута могу представљати „довољан“ правни основ за оснивање Војвођанске академије наука и уметности. Поводом овог спорног уставноправног питања, Уставни суд констатује да је у Одлуци ИУо-360/2009, којом је утврђена неуставност Статута у његовом претежном делу, поводом члана 17. Статута, којим је, између осталог, предвиђено да Војвођанску академију наука и уметности оснива Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком, којом утврђује њену улогу, уређује њену делатност и начин остваривања, овај суд утврдио да наведени члан Статута није у сагласности са Уставом, јер АП Војводина нема надлежност за уређивање питања од покрајинског значаја у области науке, па стога у овој области не може оснивати било какву установу или другу институцију, док у области културе не спада у питања

од покрајинског значаја оснивање и уређивање положаја Војвођанске академије наука и уметности, већ питања која су уређена одредбама чл. 41. до 46. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. Уставни суд је такође констатовао да се академија наука и уметности не може сматрати установом културе у смислу Закона о култури, нити уопште установом у смислу Закона о јавним службама, чије оснивање је дозвољено аутономној покрајини, под условима прописаним законом.

Оцењујући уставност и законитост оспорене Покрајинске одлуке којом је основана Војвођанска академија наука и уметности, а имајући у виду одредбу члана 2. ове одлуке према којој је „Војвођанска академија наука и уметности заснована на принципима и традицијама академијског организовања научне, уметничке и културне делатности савременог европског простора“, као и одредбу члана 3. став 1. која одређује да је „делатност Академије од посебног научног, уметничког и културног значаја за АП Војводину“, Уставни суд је констатовао да је Република на основу уставног овлашћења да уређује и обезбеђује, поред осталог, научно-технолошки развој, као и друге односе од интереса за Републику, Законом о Српској академији наука и уметности одредила ову академију као највишу научну и уметничку установу у Републици и као установу од посебног националног значаја, те да је исти статус Српска академија наука и уметности имала и према Закону о Српској академији наука и уметности из 1992. године, који је био на снази у време доношења оспорене одлуке, а на основу кога су престали да важе покрајински закони којима су биле основане покрајинске академије наука и уметности.

С обзиром на то да Српска академија наука и уметности, која је основана 19. новембра 1841. године, представља не само највишу научну и уметничку установу у Републици, већ и установу од посебног националног значаја, по оцени Суда, законодавац је доношењем посебног закона о Српској академији наука и уметности, те уређивањем посебног статуса, предмета рада и положаја њених чланова, искључио могућност да аутономна покрајина, која сагласно Уставу представља облик територијалне децентрализације Републике, оснива установу „од посебног научног, уметничког и културног значаја, за АП Војводину“, која по називу, предмету рада, организацији и положају њених чланова има у основи исти карактер као и Српска академија наука и уметности која представља установу од националног значаја. Наиме, из Закона о Српској академији наука и уметности произлази да институција каква је академија наука и уметности није јавна служба, већ особена *sui generis* установа, која се бави научноистраживачком делатношћу, а не културом, као и да овај закон не садржи правни основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности. Међутим, уважавајући положај АП Војводине, овај закон је прописао да се делатност Српске академије наука и уметности обавља не само у седишту Академије, већ и у њеном Огранку, као саставном делу Српске академије наука и уметности, те је Статутом Академије предвиђено да Академија има Огранак у Новом Саду, да Огранак Академије организује истраживања и друге активности у области научног

и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. овог статута, а посебно везани за подручје Војводине (члан 54), да у састав Огранка Академије улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини (члан 55. став 1), као и да се средства за рад Огранка Академије утврђују као посебна позиција у финансијском плану (члан 58). Имајући у виду све наведено, Уставни суд је оценио да је оспореном одлуком Аутономна покрајина Војводина основала по положају и предмету рада „паралелну“ установу у односу на Српску академију наука и уметности као установу од националног значаја, иако такво овлашћење, односно надлежност аутономне покрајине није предвиђена Уставом, као ни законима којима су уређени надлежност АП Војводине и питања из области науке и културе.

Полазећи од тога да аутономна покрајина представља облик територијалне децентрализације власти, да сагласно Уставу нема изворне надлежности у области науке, те да закон не предвиђа да аутономна покрајина за обављање поверених и изворних послова у области науке и културе може да оснива установе са различитим положајем и организацијом од оних предвиђених законом, Уставни суд је оценио да је аутономна покрајина оспореном одлуком прекорачила Уставом и законом утврђене надлежности, те да оспорена одлука из наведених разлога, у целини, није у сагласности са Уставом и законом.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Покрајинска скупштинска одлука из тачке 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-427/2003 од 26. децембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 61/14)

3. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Одлука о остваривању права на превоз у јавном саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама „Службени лист општине Прокупље“, бр. 1/09 и 4/09) – члан 1. став 1. алинеја 1. и члан 2. став 1. под б)

Условљавање права на накнаду за превоз ученицима и запосленима у основним и средњим школама на територији јединице локалне самоуправе удаљеношћу места становања од школе.

Уставни суд је поступак покренуо по сопственој иницијативи.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе члана 1. став 1. алинеја 1. у делу који гласи: „ако на тој удаљености нема школе и то само ученика који путују са територије општине Прокупље“ и члана 2. став 1. под б) у делу који гласи: „под условом да су од куће до школе удаљени најмање 1,5 км или три аутобуска стајалишта, с тим што се као почетно и крајње стајалиште одређује стајалиште које је најближе школи“ Одлуке о остваривању права на превоз у јавном саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама („Службени лист општине Прокупље“, бр. 1/09 и 4/09) нису у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

Решењем ИУо-1501/2010 од 27. јуна 2013. године Уставни суд је, по сопственој иницијативи покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба члана 1. став 1. алинеја 1. у делу који гласи: „ако на тој удаљености нема школе и то само ученика који путују на територији општине Прокупље“. Такође, истим решењем покренут је и поступак за утврђивање неуставности и незаконитости оспорене одредбе члана 2. став 1. под б) у делу који гласи: „под условом да су од куће до школе удаљени најмање 1,5 км или три аутобуска стајалишта, с тим што се као почетно и крајње стајалиште одређује стајалиште које је најближе школи“, Одлуке из изреке. Наведено решење Уставни суд је доставио доносиоцу акта ради давања одговора како би у року од 30 дана доставио одговор. Наиме, Уставни

суд је полазећи од садржине одредаба члана 1. став 1. алинеја 1. и члана 2. став 1. под б) Одлуке утврдио да су тим одредбама прописани услови под којима ученици основних школа и запослени у основним и средњим школама остварују права на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са рада, а да је према Закону о основама система образовања и васпитања јединица локалне самоуправе овлашћена само да обезбеђује средства у буџету за превоз ученика и запослених у основним и средњим школама без права да пропише услове под којима ученици основних школа и запослени у основним и средњим школама остварују права на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са рада.

Доносилац оспореног акта у одговору на решење о покретању поступка у делу који се односи на одредбу члана 1. став 1. алинеја 1. Одлуке наводи да је оспореним актом требало да буде уређен начин остваривања права на превоз у јавном саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама, с обзиром да се „законом а и свим подзаконским актима из ове области... није могло утврдити ко то право може да користи“. У односу на одредбе члана 2. став 1. под б) Одлуке, доносилац оспорене Одлуке наводи да „остаје у свему при изјашњењу“ достављеном Суду 25. јула 2011. године. Према том одговору основна идеја за доношење Одлуке била је да се запослени у основним и средњим школама доведу у исти, „равноправан положај без обзира на место становања“, односно да се оспореном одредбом члана 2. став 1. под б) Одлуке запосленима који не путују, односно, не станују на удаљености већој од 1,5 км, не ускраћују било каква права.

У претходно спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да је Одлуку о остваривању права на превоз у јавном саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама („Службени лист општине Прокупље“, бр. 1/09 и 4/09), донела Скупштина општине Прокупље на основу члана 118. став 1. тачка 1. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05), члана 159. став 2. тач. 4. и 5. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11) и члана 32. став 1. тачка 7. Статута Општине Прокупље („Службени лист општине Прокупље“, број 7/08), на седници одржаној 29. септембра 2009. године. Одлуком се регулише право на превоз у јавном саобраћају за ученике основних школа који су настањени на удаљености већој од 4 км од седишта школе, ако на тој удаљености нема школе и то само ученика који путују са територије општине Прокупље; ученике основних школа са сметњама у развоју без обзира на удаљеност места становања од школе и пратиоце ученика и запослене у основним и средњим школама (члан 1). Одредбом члана 2. Одлуке прописано је, да право на превоз остварују: а) корисници из члана 1. ал. 1. и 2. Одлуке као право на бесплатну месечну карту у јавном саобраћају и б) запослени у основним и средњим школама, као накнаду за долазак и одлазак са рада у висини месечне претплатне карте у јавном саобраћају под условом да су од куће до школе удаљени најмање 1,5 км или три аутобуска стајалишта, с тим што се као почетно и крајње стајалиште одређује стајалиште које је најближе школи.

Уставом Републике Србије утврђено је: да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1); да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем у области радних односа и образовања (члан 97. тач. 8. и 10); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3); да сви подзаконски акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону и да статуту, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. ст. 1. и 2).

Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05), на основу кога је донета оспорена Одлука и на чију повреду се, поред осталог позива иницијатор, престао је да важи 11. септембра 2009. године, даном ступања на снагу важећег Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/011 и 55/13) који у одредби члана 159. став 2. тач. 4) и 5) Закона питање обезбеђивања средстава за превоз ученика основних школа који су на удаљености од средишта школе већој од четири километра и за превоз запослених уређује на исти начин као и претходни закон, односно, да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства за превоз ученика основних школа на удаљености већој од четири километра од седишта школе (тачка 4) и за запослене (тачка 5).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05 и 61/05) који се сагласно члану 2. став 2. закона примењује и на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није друкчије одређено прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају (члан 118. тачка 1).

Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Службени гласник РС“, број 12/09) прописано је: да се Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика (у даљем тексту: Уговор) уређују права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада запослених у основним школама, средњим школама (у даљем тексту: запослени) којима се средства за плате обезбеђују у буџету Републике Србије, поступак измене и допуне уговора, као и међусобни односи учесника уговора (члан 1); да се уговор непосредно примењује у свим основним школама, средњим школама и домовима ученика (у даљем тексту: установе) из члана 1. уговора, да је послодавац у смислу уговора установа и да се колективним уговором код послодавца могу утврдити већа права од права утврђених уговором, као и друга права која нису утврђена уговором, у складу са законом (члан 2); да запослени има право на накнаду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају (градски, приградски, међуградски), која мора бити исплаћена до петог у месецу за претходни месец, уколико се накнада исплаћује у новцу (члан 25. став 1).

Међутим, одредбом члана 1. став 1. алинеја 1. Одлуке прописано је право на превоз у јавном саобраћају за ученике основних школа који су настањени на удаљености већој од 4 км од седишта школе под условом да на тој удаљености нема школе, и то само ученика који путују са територије општине Прокупље, док је одредбом члана 2. став 1. под б) Одлуке прописано право запослених на превоз који остварују као накнаду за долазак и одлазак са рада у висини месечне претплатне карте у јавном саобраћају под условом да су од куће до школе удаљени најмање 1,5 км или три аутобуска стајалишта, с тим што се као почетно и крајње стајалиште одређује стајалиште које је најближе школи.

Полазећи од тога да је Законом о основама система образовања и васпитања јединица локалне самоуправе овлашћена да обезбеђује средства у буџету за превоз ученика и запослених у основним и средњим школама, а не да својим актом прописује услове под којима ученици основних школа и запослени у основним и средњим школама остварују права на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са рада, што је управо учињено оспореним одредбама члана 1. став 1. алинеја 1. и члана 2. став 1. под б) Одлуке, када је то право прописано само за ученике основних школа који су настањени на удаљености већој од 4 км од седишта школе и под условом да на тој удаљености нема школе, и то само за ученике који путују са територије општине Прокупље и када је то право запослених условљено да су од куће до школе удаљени најмање 1,5 км или три аутобуска стајалишта, с тим што се као почетно и крајње стајалиште одређује стајалиште које је најближе школи то је Уставни суд утврдио да одредбе члана 1. став 1. алинеја 1. у делу који гласи: „ако на тој удаљености нема школе и то само ученика који путују са територије општине Прокупље“ и члана 2. став 1. под б) у делу који гласи: „под условом да су од куће до школе удаљени најмање 1,5 км или три аутобуска стајалишта, с тим што се као почетно и крајње стајалиште одређује стајалиште које је најближе школи“ Одлуке о остваривању права на превоз у јавном саобраћају ученика и запослених у основним и средњим школама, нису у сагласности са Законом.

С обзиром на то да су, према оцени Уставног суда оспорене одредбе члана 1. и члана 1. став 1. алинеја 1. и члана 2. став 1. под б) у наведеним деловима несагласне са Законом, а да према одредби члана 195. став 2. Устава, одлуке и сви други општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом, Уставни суд је оценио да ове одредбе у наведеним деловима нису у сагласности ни са Уставом.

На основу изложеног и одредаба члана 42а. став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13) Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 1. став 1. алинеја 1. у делу који гласи: „ако на тој удаљености нема школе и то само ученика који путују са територије општине Прокупље“ и члана 2. став 1. под б) у делу који гласи: „под условом да су од куће до школе удаљени најмање

1,5 км или три аутобуска стајалишта, с тим што се као почетно и крајње стајалиште одређује стајалиште које је најближе школи“ Одлуке наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука Уо-1501/2010 од 24. октобра 2013. године (,Службени гласник РС“, број 105/13)

**III. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА
ДОНЕТИ У 2014. ГОДИНИ**

**ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ
И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И
ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ
АКТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ
МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**

1. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ

Уредба о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија („Службени гласник РС“ број 94/11)

Уређивање питања из надлежности законодавне власти уредбом – прекорачење уставне и законске надлежности Владе.

Уз Одлуку је донето и Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“ за шест месеци од њеног доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Уредба о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 94/11) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Уредбе из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду је 24. октобра 2012. године поднет предлог за оцену уставности Уредбе наведене у тачки 1. изреке од стране овлашћеног предлагача, а у складу са одредбом члана 168. став 1. Устава.

Предлагач наводи да оспорена Уредба представља општи правни акт који, противно уставним одредбама о правној природи и разлозима доношења уредби, није донесен за извршавање закона, већ да се том уредбом изворно уређује законска материја и извршавају акти које уставноправни поредак не познаје. Предлагач сматра да је јасно да „уредба изворно регулише, односно уређује законску материју, јер је обрада података садржаних у катастру земљишта регулисана, између осталог, Законом о државном премери и катастру на који се Уредба позива, а који суштински мења, стварајући, према члану 1. Уредбе, посебан правни режим само за обраду података садржаних у катастру земљишта за АП Косово и Метохија“. Предлагач истиче и то да правна чињеница да је оспорена Уредба донета у вези са чл. 7. и 13. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“,

бр. 97/08 и 104/09 – др. закон) и Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 18/10) не представља прецизирање закона ради чијег се извршења Уредба доноси, већ закона са којима је Уредба „у вези“, што „правно посматрано не значи ништа“. С обзиром на то да је чланом 2. ст. 2. и 3. оспорене Уредбе предвиђено да обради података могу да присуствују представници Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и органа Европске уније и Уједињених нација, предлагач наводи да је управо „уређивањем ко може да присуствује обради података Влада Републике Србије прекорачила границе својих уставних надлежности, односно регулисала питање које, као што то Закон о државном премеру и катастру потврђује, мора бити регулисано законом“. У односу на члан 5. Уредбе, којим је прописано да се подаци из катастра земљишта користе у складу са Уставом и законом, а у циљу извршавања договора Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и надлежних органа Европске уније и Уједињених нација, предлагач истиче да је на тај начин Уредба постала неуставна не само због тога што је јасно да није донесена ради извршавања закона, већ и због тога што се њом у уставноправни поредак Републике Србије уводе уставно непознати акти названи „договори“, чија правна природа, начин закључења, место у хијарархији правних аката, начин објављивања и ступања на снагу, као и низ других правних питања уопште нису регулисани. Предлагач истиче и да Тим за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини није чак ни у систему државне управе и да он нема никаквих уставних и законских овлашћења да такве договоре сачињава, да сами „договори“ нису међународни уговори у смислу члана 16. Устава и да се самом Уредбом у правни поредак Републике Србије уводе договори, и то још такве садржине да се њима „руше“ сва битна начела Устава.

На основу члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Уставни суд је предлог доставио на одговор Влади 27. новембра 2012. године.

Уставном суду се 13. децембра 2012. године обратио Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине дописом 05 број: 02-4212/12, са предлогом да се застане са поступком оцене уставности и законитости оспорене Уредбе из разлога што је у току „израда закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија – у складу са чланом 182. став 2. Устава Републике Србије“, као и са обавештењем да је Министарство правде и државне управе формирало радну групу за израду тог закона.

Министар правде и државне управе обратио се Суду 18. децембра 2012. године са захтевом за застајање са поступком оцене уставности општинских аката који уређују одређена питања суштинске аутономије АП Косово и Метохија.

Влада се 29. марта 2013. године дописом 05 број: 010-2658/2013 обратила Уставном суду износећи захтев да Уставни суд застане са поступком разматрања поднетог предлога до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија. Исти захтев је поновљен и дописом Владе број: 110-00-6/2013 од 4. јуна 2013. године.

Закључком Уставног суда број IУо-870/2012 Суд је одлучио да застане са поступком оцене уставности Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 94/11) и да могућност Влади да, у року од шест месеци од дана пријема наведеног закључка, Уредбу усагласи са Уставом, с тим да је доносилац акта дужан да у року из тачке 1. наведеног закључка обавести Уставни суд о поступању по том закључку. Уставни суд је, при томе, посебно имао у виду да је доношење закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија, а на шта се Влада позвала у свом захтеву, обавеза утврђена одредбом члана 182. став 2. Устава. Наведени закључак Суда је достављен Влади 26. јула 2013. године, при чему Влада није обавестила Уставни суд о поступању по наведеном закључку Суда у остављеном року од шест месеци од дана пријема Закључка. Након протекла остављеног рока, а у складу са чланом 55. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је наставио поступак.

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Уредбу донела Влада, на седници одржаној 8. децембра 2011. године, да је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 94/11 од 14. децембра 2011. године, а ступила је на снагу 22. децембра 2011. године. Влада је оспорену Уредбу донела позивом на члан 123. тачка 3. Устава Републике Србије и члан 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, др. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08 и 16/11), а у вези са чл. 7. и 13. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, др. 97/08 и 104/09 – др. закон) и са Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, др. 72/09 и 18/10).

Оспореном Уредбом прописано је следеће: овом уредбом уређује се посебан начин обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија, ради вођења поуздане катастарске евиденције о непокретностима и правима грађана и других субјеката и ефикаснијег остваривања и заштите права и слобода грађана за време важења Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација (члан 1); посебан начин обраде података садржаних у катастру земљишта из члана 1. ове уредбе састоји се у скенирању или фотографисању тих података (члан 2. став 1); послове обраде података из става 1. овог члана, сагласно члану 10. Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, др. 72/09 и 18/10), обавља Републички геодетски завод (члан 2. став 2); обради података из става 1. овог члана могу да присуствују представници Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и органа Европске уније и Уједињених нација (члан 2. став 3); скениране или фотографисане податке садржане у катастру земљишта из члана 1. ове уредбе Републички геодетски завод доставља Тиму за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини (члан 3); редослед обраде података из члана 2. став 1. ове уредбе и достављања скенираних или фотографисаних података

садржаних у катастру земљишта из члана 1. ове уредбе Тиму за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини, одређује се актом Владе (члан 4); подаци из катастра земљишта из члана 1. ове уредбе користе се у складу са Уставом и законом, а у циљу извршавања договора Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и надлежних органа Европске уније и Уједињених нација (члан 5); ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 6).

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражена оцена уставности оспорене Уредбе, утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18); да Република Србије, између осталог, уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, као и прикупљање статистичких и других података од општег интереса (члан 97. тач. 7. и 11); да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставнотворне и законодавне власти у Републици Србији (члан 98); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике (члан 99. став 1. тачка 7); да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3); да Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија и да ће се суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава (члан 182. став 2).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12 и 74/12) прописано је да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 18/10 и 65/13) прописано је следеће: да се овим законом уређују стручни послови и послови државне управе који се односе на, између осталог, на катастар непокретности и геодетско-катастарски информациони систем (члан 1); да је катастар непокретности основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима (члан 4. став 1); да је за стручне послове (у даљем тексту: геодетски радови) и послове државне управе из члана 1. овог закона надлежан Републички геодетски завод (члан 8. став 1);

да су делокруг Завода геодетски радови и послови државне управе који се односе на оснивање, обнову и одржавање катастра непокретности (члан 10. тачка 3)), оснивање, одржавање и располагање геодетско-катастарским информационом системом (члан 10. тачка 18)) и вођење архива документације катастра непокретности (члан 10. тачка 19)); да су подаци катастра непокретности јавни и свако може тражити да изврши увид у те податке, под условима одређеним овим законом (члан 62. став 1); да се катастар непокретности састоји од – 1) елабората премера, 2) збирке исправа, 3) базе података катастра непокретности (члан 67); да база података катастра непокретности јесте скуп геопросторних и других података о непокретностима и стварним правима на њима, и нарочито садржи податке о – 1) парцелама, 2) објектима, 3) посебним деловима објеката, 4) имаоцима стварних права на непокретностима (члан 70. став 1); да се из базе података катастра непокретности издаје катастарски план у дигиталном или аналогном облику, за једну или више парцела (члан 71. став 1); да се из базе података катастра непокретности издаје лист непокретности у прописаном облику и садржају за непокретност и имаоца права (члан 72. став 1); да се катастар непокретности оснива у катастарским општинама у којима је на снази катастар земљишта, односно земљишна књига, књига тапија и интабулациона књига (члан 90. став 1); да се од дана почетка оснивања катастра непокретности неће проводити промене у катастру земљишта, земљишној књизи, књизи тапија, интабулационој књизи и издавати тапије и проводити промене у књизи продатих друштвених станова са хипотеком, а нерешени и нови захтеви за упис промена достављају се Заводу и решавају се у поступку оснивања катастра непокретности (члан 92. став 2); да се геодетско-катастарски информациони систем састоји од подсистема који садрже податке и сервисе података основних геодетских радова, катастра непокретности, адресног регистра, регистра просторних јединица, регистра географских имена, катастра водова и топографско-картографских података, као и других података у складу са чланом 10. овог закона (члан 157); да геодетско-катастарски информациони систем обезбеђује прикупљање, управљање, одржавање, приступ и коришћење подсистема из члана 157. овог закона, на принципима, поред осталог, омогућавања корисницима изван Завода приступа јасно приказаним подацима преко веб сервиса (члан 158. тачка 4)); да оригиналне и периодичне копије база података основних геодетских радова и катастра непокретности, као и документацију у аналогном облику, чува Завод (члан 172); да се увид у податке геодетско-катастарског информационог система и документацију у аналогном облику, може извршити непосредно у просторијама Завода или путем интернета (члан 173. став 1); да се из геодетско-катастарског информационог система и документације у аналогном облику издају подаци, уверења, потврде, извештаји и исправе у прописаној форми (члан 173. став 2); да се лист непокретности из члана 72. став 3. овог закона издаје имаоцу права, лицу које докаже правни интерес и државном органу за вођење поступка покренутог по службеној дужности из његове надлежности (члан 173. став 3); да се преписи и копије оригиналних

података премера могу издавати државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и геодетским организацијама (члан 173. став 4); да директор Завода прописује техничке нормативе, методе и начин рада код оснивања, обнове и одржавања катастра непокретности, садржај, формирање и одржавање геодетско-катастарског информационог система и друге техничке нормативе, методе и начин рада у области државног премера и катастра непокретности и водова (члан 181. тач. 8), 11) и 17)); да ће се поступак израде или образовања катастра непокретности који је започет за део или за целу катастарску општину, а није завршен до дана ступања на снагу овог закона завршити по одредбама Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05) (члан 187. став 1); да у катастарској општини или њеном делу за коју је основан катастар непокретности у складу са одредбама овог закона, даном почетка његове примене, престаје да важи катастар земљишта, као и земљишна књига, књига тапија, интабулациона књига и књига продатих друштвених станова са хипотеком, ако ове књиге постоје у време оснивања катастра непокретности у тој катастарској општини (члан 189); да ће се до дана оснивања катастра непокретности користити и одржавати постојећи премер и катастар земљишта сходно Закону о премеру и катастру земљишта („Службени гласник СРС“, бр. 11/76, 27/77, 21/78 и 24/84) (члан 191); да ће се до дана оснивања геодетско-катастарског информационог система начин прикупљања, обрада и коришћење података о непокретностима и правима на њима, података о водовима, уређењу земљишта, документационим фондовима (геодетске мреже, планови и карте и сл.) и других података из области геодетске делатности од интереса за Републику Србију, обезбедити у постојећем геодетском информационом систему, а чување, коришћење и издавање геодетско катастарских података у аналогном облику, вршиће се у складу са Уредбом о начину чувања, коришћења и разгледања података премера, катастра земљишта, катастра непокретности и водова („Службени гласник РС“, број 42/03) (члан 192. став 1).

III

Уставни суд прво констатује да је одредбама члана 97. тач. 7. и 11. Устава утврђено да Република Србије, између осталог, уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, као и прикупљање статистичких и других података од општег интереса, што у смислу Закона о државном премеру и катастру подразумева вођење катастра непокретности, као основног и јавног регистра о непокретностима и стварним правима на њима (члан 4. став 1. Закона).

Законом о државном премеру и катастру непокретности утврђене су надлежности Републичког геодетског завода, као органа државне управе надлежног, између осталог, за оснивање, обнову и одржавање катастра непокретности, оснивање, одржавање и располагање геодетско-катастарским информационом системом и вођење евиденција документације катастра

непокретности (члан 8. и члан 10. тач. 3), 18) и 19)). Законом је утврђено и начело јавности према коме су подаци катастра непокретности јавни и свако може тражити увид у те податке, под условима утврђеним наведеним законом (члан 62. став 1), садржина и састав катастра непокретности (члан 67), оснивање и садржина Геодетско-катастарског информационог система (чл. 157. и 158), као и чување, увид и издавање података из катастра непокретности (чл. 172. и 173. Закона).

Уставни суд наглашава да је у овом уставносудском спору од посебне важности и то да Закон о државном премеру и катастру непокретности уређује и коришћење постојећег катастра земљишта ради оснивања катастра непокретности (члан 90), услове за престанак важења постојећег катастра земљишта (члан 189), као и коришћење и одржавање постојећег премера и катастра земљишта до дана оснивања катастра непокретности, а сходно Закону о премеру и катастру земљишта („Службени гласник СРС“, бр. 11/76, 27/77, 21/78 и 24/84).

Уставни суд налази да су Законом о државном премеру и катастру непокретности уређена питања која се односе на вођење и коришћење података из јавних евиденција о непокретностима и стварним правима на њима, а све у циљу несметаног и законитог остваривања и уживања тих права, укључујући и надлежности државних органа (пре свих Републичког геодетског завода), што сходно наведеним одредбама члана 97. тач. 7. и 11. Устава јесте законска материја. Полазећи од тога, став Уставног суда је да се уредбом Владе, као подзаконским актом за извршавање закона, не може установљавати „поседан начин обраде података“ садржаних у јавним евиденцијама о непокретностима и стварним правима на њима, и то само оних који се односе на једну аутономну покрајину, што обухвата само одређене категорије грађана Републике Србије који та права имају на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, на начин и у сврхе које Закон о државном премеру и катастру не познаје.

Сврха и легитимни циљ вођења ових јавних евиденција о непокретностима и стварним правима на њима већ су установљени наведеним Законом о државном премеру и катастру, па се посебна сврха и легитимни циљ обраде само дела података садржаних у тим евиденцијама (према Уредби, то је вођење поуздане катастарске евиденције о непокретностима и правима грађана и других субјеката и ефикаснијег остваривања и заштите права и слобода грађана за време важења Резолуције 1244 Савета безбедности УН) не може аутономно установљавати подзаконским актом без предвиђеног законског оквира, јер је то изричито на основу слова Устава јасно одређено као законска материја. Уставни суд налази да је Влада доношењем оспорене Уредбе изашла изван оквира своје уставне и законске надлежности којом је утврђено да Влада доноси уредбе за извршавање закона којима ближе разрађује однос уређен законом, при чему се решења из оспорене Уредбе не заснивају на односима уређеним законом, већ представљају правно неутемељен основ за успостављање аутономних евиденција које садрже податке чије вођење није на закону засновано.

Наиме, Закон о државном премеру и катастру не познаје овакав начин обраде податка садржаних у евиденцијама предвиђеним овим законом, нити у оквиру утврђених надлежности органа који обављају послове вођења тих евиденција дозвољава учешће тела Владе, као што је Тим за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини у обављању тих послова, при чему је и уређивање тих надлежности на основу Устава законска материја.

Уставни суд, у циљу решавања овог уставног спора, констатује да Влада као „правна власт“ која доноси уредбе није иницијална и оригинална, већ секундарна и деривативна, да је уредба по својој правној природи акт извршења закона и да она мора бити сагласна закону, да не може ићи *contra legem*.

Из свега наведеног може се закључити да је, према схватању Уставног суда, Влада, као орган извршне власти, с обзиром на то да је одредбом члана 123. тачка 3. Устава уређено да „Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршења закона“, доношењем ове уредбе изашла из оквира своје Уставом утврђене надлежности.

Уставни суд констатује и да Уредбом није уређен редослед обраде података на које се она односи, нити је уређен начин и поступак достављања обрађених података, већ је то на неодређен начин препуштено „акту Владе“, па се може сматрати да је Влада уређивање ових питања препустила и акту ниже хијарархијске правне снаге него што је уредба, а мимо Устава и закона. То се односи и на само коришћење одређених података, које је препуштено договору субјеката, који по оцени Уставног суда, без законског основа учествују у поступку њиховог коришћења.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да оспорена Уредба о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија није у сагласности са Уставом и законом.

Пошто је донео коначну одлуку, Суд је сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке одбацио захтев за обуставу од извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспореног акта.

IV

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, Уредба о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија наведена у изреци престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-870/2012 од 30. јануара 2014. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 81/14, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

** Поводом уз ову одлуку донетој Решења о одлајању објављивања Одлуке УО-870/2012 од 30. јануара 2014. године за шест месеци од њеној доношења, судије Уставној суда Каширина Манојловић Андрић, др Боса Ненадић, др Оливера Вучић и др Драјан Стојановић заједнички су издвојили мишљење, које је објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 28/14, а које се објављује се и у Билтену Уставној суда, сајласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставној суда, како следи:*

На основу члана 60. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13) прилажемо следеће

ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у односу на Решење Уставног суда број УО-870/2012 од 30. јануара 2014. године

Уставни суд је, на седници од 30. јануара 2014. године, већином гласова, донео Одлуку УО-870/2012 (у даљем тексту: Одлука), којом је утврдио да Уредба о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 94/11) није у сагласности са Уставом и законом (тачка 1. изреке) и одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Уредбе из тачке 1. (тачка 2. изреке).

Након доношења Одлуке, Уставни суд је на истој седници, већином гласова, донео Решење УО-870/2012 (у даљем тексту: Решење), којим се одлаже објављивање Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

Гласали смо за Одлуку, али смо затим гласали против Решења у односу на које смо издвојили мишљење, из разлога садржаних у тексту овог заједничког издвојеног мишљења.

Уредбу о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија (у даљем тексту: Уредба), донела је Влада, на седници одржаној 8. децембра 2011. године, и она је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 94/11 од 14. децембра 2011. године, а ступила је на снагу 22. децембра 2011. године. Уредба је донета са позивом на члан 123. тачка 3. Устава Републике Србије и члан 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, др. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08 и 16/11), а у вези са чл. 7. и 13. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, број 97/08 и 104/09 – др. Закон) и са Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, др. 72/09 и 18/11).

Уредбом се уређује посебан начин обраде података у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија, ради вођења поуздане катастарске евиденције о непокретностима и правима грађана и других субјеката и ефикаснијег остваривања и заштите права и слобода грађана за време Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација (члан 1).

Одредбама члана 2. Уредбе је прописано да се посебан начин обраде података садржаних у катастру земљишта из члана 1. ове уредбе састоји у скенирању или фотографисању тих података (став 1), да послове обраде података из става 1. овог члана, сагласно члану 10. Закона о државном премеру и катастру, обавља Републички геодетски завод (став 2) и да обради података из става 1. овог члана могу да присуствују представници Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и органа Европске уније и Уједињених нација (став 3). Уредба даље прописује: да скениране или фотографисане податке садржане у катастру земљишта из члана 1. ове уредбе Републички геодетски завод доставља Тиму за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини (члан 3); да се редослед обраде података из члана 2. став 1. ове уредбе и достављања скенираних или фотографисаних података садржаних у катастру земљишта из члана 1. ове уредбе Тиму за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини, одређује актом Владе (члан 4); да се подаци из катастра земљишта из члана 1. ове уредбе користе у складу са Уставом и законом, а у циљу извршавања договора Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и надлежних органа Европске уније и Уједињених нација (члан 5).

Доношењу Одлуке да Уредба није у сагласности са Уставом и законом претходио је Закључак Уставног суда ИУо-870/2012 од 18. јуна 2013. године (у даљем тексту: Закључак), којим је одређен застој са поступком оцене уставности Уредбе и дата могућност Влади да, у року од шест месеци од дана пријема овог закључка, Уредбу усагласи са Уставом.

Судије др Оливера Вучић Катарина Манојловћ Андрић и др Боса Ненадић написале су заједничко издвојено мишљење у односу на Закључак, објављено у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 67/2013. У том заједничком издвојеном мишљењу судије су навеле детаљне разлоге због којих сматрају да у конкретном случају нису били испуњени услови за застајање са поступком оцене уставности и законитости Уредбе. Том приликом су, поред осталог, навеле: да питања уређена Уредбом нису уредбодавна већ законодавна материја, те да Влада није била надлежна за њено доношење; да Влада није понудила Уставном суду ни минимум извесности, а камоли доказала озбиљну и стварну намеру, да ће се њеним делањем и делањем законодавног органа отклонити последице уочене неуставности; да је застајањем са поступком ради отклањања уочених неуставности, једном, без сваке сумње, у формалноправном смислу неуставном подзаконском акту, продужен живот најмање за годину дана; да одлука Уставног суда о касирању Уредбе не би створила правну празнину, јер је другим важећим прописима у Републици Србији већ уређено питање начина обраде података у катастру земљишта. Сматрамо потребним да истакнемо то да је правна утемељеност и исправност свих наведених констатација у заједничком издвојеном мишљењу добила своју потврду у даљем току поступка нормативне контроле Уредбе у овом предмету.

Наиме, Влада није обавестила Уставни суд о поступању по Закључку, који јој је достављен 26. јуна 2013. године, у остављеном року од шест месеци

од дана пријема Закључка, па је поступак настављен у складу са чланом 55. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС). Дакле, доносилац Уредбе за време застоја с поступком није усагласио Уредбу с Уставом, а овом приликом поново истичемо да то и није могао учинити, имајући у виду разлоге неуставности Уредбе.

Даље, Уставни суд је по истеку рока од шест месеци за застајање са поступком, који је безуспешно протекао, донео Одлуку којом је утврдио да Уредба није у сагласности с Уставом и законом. Суд је оценио да су Законом о државном премеру и катастру непокретности уређена питања која се односе на вођење и коришћење података из јавних евиденција о непокретностима и стварним правима на њима, а све у циљу несметаног и законитог остваривања и уживања тих права, те да уредбом Владе, као подзаконским актом за извршавање закона, не може бити установљен „посебан начин обраде података“ садржаних у јавним евиденцијама о непокретностима и стварним правима на њима, и то само оних који се односе на једну аутономну покрајину, што обухвата одређене категорије грађана Републике Србије који та права имају на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, на начин и у сврхе које Закон о државном премеру и катастру не познаје. У Одлуци је, такође, констатовано да је само коришћење података из катастра препуштено договору субјеката који без законског основа учествују у поступку њиховог коришћења.

Судије – потписници овог заједничког издвојеног мишљења су у потпуности прихватиле наведене оцене Уставног суда које се односе на разлоге неуставности и незаконитости Уредбе. Међутим, сматрамо да је Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од њеног доношења, у потпуној супротности са ставовима Суда изнетим у Одлуци.

С обзиром на то да је ово прво издвојено мишљење у Уставном суду у односу на решење о одлагању објављивања одлуке Суда, најпре подсећамо да у складу са одредбама члана 58. ст. 1. и 4. Закона о Уставном суду, кад Уставни суд утврди да један општи акт није у сагласности с Уставом и законом, тај општи акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. Дакле, правно дејство утврђене неуставности и незаконитости општег акта не наступа даном доношења касаторне одлуке Уставног суда, већ даном објављивања такве одлуке у службеном гласилу.

У поступању Уставног суда присутна је стална бојазан да би доношењем касаторне одлуке могла настати правна празнина, односно да би нека област друштвених односа или неко питање које је од значаја за остваривање права грађана и других правних субјеката, а које треба да буде уређено општим правним актом, остало неуређено због престанка важења касираног општег акта. Ово стога, што код касације не долази до аутоматског „оживљавања“ ранијих норми, нити постоји могућност да Уставни суд преузме улогу позитивног законодавца и надомести касиране норме општег акта другим нормама. Одлагање објављивања касаторне одлуке Уставног суда је нов процесни

институт, уведен изменама и допунама Закона о Уставном суду из 2011. године, управо са циљем да се на погодан начин избегне настанак правних празнина.

С обзиром на изложено, Уставни суд је приликом одлучивања о предлогу судије известиоца да се одложи објављивање Одлуке, пре свега, морао да се бави питањима да ли би касирањем Уредбе настала правна празнина и да ли би то могло довести у питање остваривање права грађана и других правних субјеката на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Сматрамо да је на оба питања Уставни суд већ посредно одговорио у самој Одлуци, када је навео да су Законом о државном премеру и катастру непокретности уређена питања која се односе на вођење и коришћење података из јавних евиденција о непокретностима и стварним правима на њима, а све у циљу несметаног и законитог остваривања и уживања тих права. Оваква оцена Суда, по нашем мишљењу, у потпуности искључује бојазан да Одлуком о касирању Уредбе може настати правна празнина, и то на штету остваривања права грађана, јер су питања која су уређена Уредбом већ уређена Законом о државном премеру и катастру, на начин који омогућава законито остваривање и уживање стварних права на непокретностима. Самим тим, нису постојали разлози да се одложи објављивање Одлуке, а тиме одложи и престанак њеног важења. Даљим важењем и применом Уредбе из 2011. године продужене су штетне последице њене неуставности за још шест месеци у 2014. години. По нашем мишљењу, Уставни суд може одложити објављивање касаторне одлуке само у случају када процени да ће штетне последице даље примене неуставног, односно незаконитог општег правног акта бити мање од последица које би могле наступити настанком правне празнине, али је очигледно да у овом случају не постоји претња за настанак правне празнине, па тако ни правно утемељење за Решење о одлагању објављивања.

Указујемо на то да је Уставни суд оценио да има основа да се одложи објављивање Одлуке за шест месеци, „како би се надлежном органу пружио могућност да у овом року питања која су уређена Уредбом, уреди на начин сагласан Уставу и закону“. Овакво образложење је, прво, у супротности са оценом Уставног суда из Одлуке да су питања уређена Уредбом већ уређена Законом о државном премеру и катастру непокретности и да се не може установљавати „посебан начин обраде података“ садржаних у јавним евиденцијама о непокретностима за само једну аутономну покрајину и за одређене категорије грађана. Друго, Влади и надлежним државним органима је била пружена могућност да у периоду од шест месеци, колико је трајао застој поступка у овом предмету, уреде питања која су предмет Уредбе, али они нису ни покушали да користе ту могућност. Треће, али можда и најважније, полазећи од закључака који се односе на катастарску евиденцију донетих на шестој рунди дијалога у Бриселу, одржаној 2. септембра 2011. године, које је у име Владе Републике Србије прихватио шеф Преговарачког тима Борислав Стефановић, а који су садржани у „Извештају о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутог договора“ (усвојеном у

Народној скупштини), основано се поставља питање да ли наведени закључци могу бити имплементирани у опште правне акте Републике Србије на начин који их не би довео у сукоб са важећим Уставом. Наиме, из наведених закључака произлази да се скениране копије оригиналне катастарске евиденције Републичког геодетског завода о непокретностима на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија из периода пре 1999. године, морају предати Специјалном представнику ЕУ, да би затим техничка агенција (коју ће одабрати ЕУ) упоредила те копије са реконструисаним катастром самозване државе Косово, те да би у случају неслагања података, одлуку о тачности података у првом степену донела Поседна комисија састављена од међународних стручњака, а у жалбеном поступку Врховни суд Косова у судском већу које у већини чине међународне судије, и на крају такву коначну одлуку извршавала Катастарска агенција Косова.

Због свега изложеног, мишљења смо да нису постојали на закону засновани разлози за доношење Решења на које се односи ово заједничко издвојено мишљење.

Судије Уставног суда:
Катарина Манојловић Андрић
др Боса Ненадић
др Оливера Вучић
др Драган Стојановић

Уредба о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“ број 86/11)

Услови и начин обраде и коришћења личних података

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Уредба о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“ број 86/11) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Уредбе из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Уредбе наведене у тачки 1. изреке.

Иницијатор истиче да се оспореном Уредбом омогућава обрада података о личности противно Уставу, Конвенцији о заштити лица у односу на аутоматску обраду података, Закону о заштити података о личности и Закону о матичним књигама, као и присуство неовлашћених лица обради личних података, употреба обрађених личних података у неодређене и незаконите сврхе, односно у сврхе за које нису ни прикупљени ни обрађени, те достављање података о личности грађана Републике Србије неовлашћеном органу, односно Тиму за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини да заједно са органима Европске уније и Уједињених нација, накнадно одлучи о даљој употреби обрађених личних података.

Уставни суд је донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности и незаконитости оспорене Уредбе ЈУо-628/2011 24. октобра 2012. године, при чему је истог дана Уставном суду достављен и предлог овлашћеног предлагача за покретање поступка за оцену уставности наведене Уредбе.

Предлог за оцену уставности оспорене Уредбе поднет је од стране 25 народних посланика Народне скупштине, у складу са одредбом члана 168. став 1. Устава Републике Србије. Предлагачи такође оспоравају Уредбу са становишта њене усаглашености са Уставом, Законом о заштити података о личности и Законом о матичним књигама.

На основу члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Уставни суд је наведено решење о покретању поступка доставио Влади на одговор 14. новембра 2012. године, а предлог овлашћеног предлагача доставио је на одговор Влади 27. новембра 2012. године.

Уставном суду се 13. децембра 2012. године обратио Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине дописом 05 број: 02-4212/12, са предлогом да се застане са поступком оцене уставности и законитости оспорене Уредбе из разлога што је у току „израда закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија – у складу са чланом 182. став 2. Устава Републике Србије“, као и са обавештењем да је Министарство правде и државне управе формирало радну групу за израду тог закона.

Затим се министар правде и државне управе обратио Суду 18. децембра 2012. године дописом број: 010-04-145/2012-01, са захтевом за застајање са поступком оцене уставности оспорене Уредбе и молбом да тиме „пружи могућност да се ова материја уреди на Уставом прописани начин“.

Влада се, као доносилац оспореног акта, обратила Уставном суду дописом број: 110-00-6/2013 од 4. јуна 2013. године са захтевом да се застане са поступком оцене уставности оспорене Уредбе до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија.

Одредбама члана 55. Закона о Уставном суду прописано је да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони

уочене неуставности или незаконитости (став 1) и да ће ако у одређеном року неуставност или незаконитост не буде отклоњена, Уставни суд наставити поступак (став 2).

Уставни суд је 8. јула 2013. године донео Закључак IV-222/2013 којим је одлучио да се застаје са поступком оцене уставности и законитости Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 86/11) и да се даје могућност Влади да, у року од шест месеци од дана пријема овог закључка, Уредбу усагласи са Уставом, с тим што је доносилац акта дужан да у предвиђеном року обавести Уставни суд о поступању по наведеном закључку. Уставни суд је, при томе, посебно имао у виду да је доношење закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија, а на шта се Влада позвала у свом захтеву, обавеза утврђена одредбом члана 182. став 2. Устава. Наведени закључак Суда је достављен Влади 26. септембра 2013. године, при чему Влада није обавестила овај суд о поступању по наведеном Закључку у остављеном року од шест месеци од дана његовог пријема. Након протекла остављеног рока, а у складу са чланом 55. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је наставио поступак.

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорену Уредбу донела Влада, на седници одржаној 14. новембра 2011. године, да је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 86/11 од 18. новембра 2011. године, да је ступила на снагу 26. новембра 2011. године и да је на снази. У правном основу за њено доношење наведено је да се оспорена Уредба доноси на основу члана 123. тачка 3. Устава Републике Србије, у вези са чл. 7. и 13. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, др. 97/08 и 104/09 – др. закон) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, др. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08 и 16/11).

Оспореним одредбама Уредбе прописано је: да се овом уредбом уређује посебан начин обраде података садржаних у матичним књигама рођених, матичним књигама венчаних и матичним књигама умрлих које се воде за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија, ради вођења поузданих евиденција о личном стању грађана и ефикаснијег остваривања и заштите права и слобода грађана за време важења Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација (члан 1); да се посебан начин обраде података садржаних у матичним књигама из члана 1. ове уредбе састоји у фотографисању, скенирању или фотокопирању тих података, да послове обраде из става 1. овог члана обављају градске управе градова из члана 6. став 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, број 20/09), које извршавају поверене послове вођења матичних књига за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија, да обради података из става 1. овог члана могу да присуствују представници Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и органа Европске уније и Уједињених нација, и да се за обављање послова из става 2. овог члана средства

обезбеђују у буџету Републике Србије (члан 2); да фотографисане, скениране или фотокопиране податке садржане у матичним књигама из члана 1. ове уредбе надлежни органи из члана 2. став 2. ове уредбе достављају Тиму за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини (члан 3); да се редослед обраде из члана 2. став 1. ове уредбе и достављања фотографисаних, скенираних или фотокопираних података садржаних у матичним књигама из члана 1. ове уредбе Тиму за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини, одређује актом Владе, на предлог Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини (члан 4); да се подаци из матичних књига из члана 1. ове уредбе користе у складу са договором Тима за дијалог са Привременим институцијама самоуправе у Приштини и надлежних органа Европске уније и Уједињених нација (члан 5); да ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 6).

Одредбама Устава Републике Србије, између осталог, утврђено је: да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18); да је зајемчена заштита података о личности, да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом, да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом, да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе (члан 42), као и да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3).

Одредбама Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12), између осталог, прописано је: да поједини изрази у овом закону имају следеће значење – „1) Податак о личности је свака информација која се односи на физичко лице, без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације (папир, трака, филм, електронски медиј и сл.), по чијем налогу, у чије име, односно за чији рачун је информација похрањена, датум настанка информације, место похрањивања информације, начин сазнавања информације (непосредно, путем слушања, гледања и сл, односно посредно, путем увида у документ у којем је информација садржана и сл.), или без обзира на друго својство информације (у даљем тексту: податак); 2) Физичко лице је човек на кога се односи податак,

чији је идентитет одређен или одредив на основу личног имена, јединственог матичног броја грађана, адресног кода или другог обележја његовог физичког, психолошког, духовног, економског, културног или друштвеног идентитета (у даљем тексту: лице); 3) Обрада података је свака радња предузета у вези са подацима као што су: прикупљање, бележење, преписивање, умножавање, копирање, преношење, претраживање, разврставање, похрањивање, раздвајање, укрштање, обједињавање, уподобљавање, мењање, обезбеђивање, коришћење, стављање на увид, откривање, објављивање, ширење, снимање, организовање, чување, прилагођавање, откривање путем преноса или на други начин чињење доступним, прикривање, измештање и на други начин чињење недоступним, као и спровођење других радњи у вези са наведеним подацима, без обзира да ли се врши аутоматски, полуаутоматски или на други начин (у даљем тексту: обрада); 4) Орган власти је државни орган, орган територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други орган или организација којој је поверено вршење јавних овлашћења; 5) Руковалац података је физичко или правно лице, односно орган власти који обрађује податке (у даљем тексту: руковалац); 6) Збирка података је скуп података који се аутоматизовано или неаутоматизовано воде и доступни су по личном, предметном или другом основу, независно од начина на који су похрањени и места где се чувају; 7) Корисник података је физичко или правно лице, односно орган власти, који је законом или по пристанку лица овлашћен да користи податке (у даљем тексту: корисник); 8) Обрађивач података је физичко или правно лице, односно орган власти, коме руковалац на основу закона или уговора поверава одређене послове у вези са обрадом (у даљем тексту: обрађивач); 9) Писмени облик подразумева и електронски облик, под условима из закона којим се уређује електронски потпис; 10) Централни регистар збирки података (у даљем тексту: Централни регистар) је евиденција коју чини регистар збирки података и каталог збирки података коју води Повереник“ (члан 3); да обрада није дозвољена ако – 1) физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења, 2) се врши у сврху различиту од оне за коју је одређена, без обзира да ли се врши на основу пристанка лица или законског овлашћења за обраду без пристанка, осим ако се врши у сврху прикупљања средстава за хуманитарне потребе из члана 12. тачка 2а) и члана 12а овог закона, 3) сврха обраде није јасно одређена, ако је измењена, недозвољена или већ остварена, 4) је лице на које се подаци односе одређено или одредиво и након што се оствари сврха обраде, 5) је начин обраде недозвољен, 6) је податак који се обрађује непотребан или неподесан за остварење сврхе обраде, 7) су број или врста података који се обрађују несразмерни сврси обраде, 8) је податак неистинит и непотпун, односно када није заснован на веродостојном извору или је застарео (члан 8); да орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из његове надлежности одређених законом у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог

јавног интереса, а у другим случајевима на основу писменог пристанка лица (члан 13); да лице има право да захтева да га руковалац истинито и потпуно обавести о томе – 1) да ли руковалац обрађује податке о њему и коју радњу обраде врши, 2) које податке обрађује о њему, 3) од кога су прикупљени подаци о њему, односно ко је извор података, 4) у које сврхе обрађује податке о њему, 5) по ком правном основу обрађује податке о њему, 6) у којим збиркама података се налазе подаци о њему, 7) ко су корисници података о њему, 8) које податке, односно које врсте података о њему користе, 9) у које сврхе се користе подаци о њему, 10) по ком правном основу користи податке о њему, 11) коме се подаци преносе, 12) који подаци се преносе, 13) у које сврхе се подаци преносе, 14) по ком правном основу се подаци преносе, 15) у ком временском периоду се подаци обрађују (члан 19); да се подаци могу износити из Републике Србије у државу чланицу Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података Савета Европе, да се подаци могу износити из Републике Србије у државу која није чланица конвенције из става 1. овог члана, односно међународну организацију, ако је у тој држави, односно међународној организацији, прописом, односно уговором о преносу података, обезбеђен степен заштите података у складу са конвенцијом, те да приликом изношења података из става 2. овог члана, Повереник утврђује да ли су испуњени услови и спроведене мере заштите података приликом њиховог изношења из Републике Србије и даје дозволу за изношење (члан 53).

Одредбама Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, број 20/09), између осталог, прописано је: да се матичне књиге воде у два примерка (члан 15); да се други примерак матичне књиге води применом електронских средстава за обраду и складиштење података (члан 33); да изворник матичне књиге чува матичар (члан 38); да ће се увид у матичне књиге, као и списе на основу којих је извршен упис у матичне књиге, дозволити лицу на које се ти подаци односе, члану његове уже породице, усвојитељу или старатељу, а другим лицима на начин и под условима утврђеним законом који уређује заштиту података о личности и законом који уређује права на приступ информацијама од јавног значаја, да дете које је навршило 15. годину живота и које је способно за расуђивање може извршити увид у матичну књигу рођених, као и списе на основу којих се врши упис у матичну књигу рођених, а који се односе на његово порекло, да после новог уписа чињенице рођења усвојеника право увида у матичну књигу рођених за дете имају само дете и усвојитељи детета, на начин утврђен законом који уређује област породичноправне заштите (члан 41); да ради спровођења одредаба овог закона, министар доноси прописе којима ближе уређује – 1) начин вођења матичних књига у органима из члана 6. ст. 2. и 4. и члана 68. став 1. овог закона, 2) чување матичних књига и списа, 3) начин вршења увида у матичне књиге и списе, 4) начин обнављања уништених или несталих матичних књига, 5) начин издавања извода из матичних књига и уверења о чињеницама и подацима уписаним у матичне књиге, као и извода из матичних књига намењених за употребу у иностранству, 6) садржину и начин вођења евиденције о издатим изводима из матичних књига и уверењима о

чињеницама и подацима уписаним у матичне књиге, 7) садржину и начин вођења евиденције о дозволама да се умрли сахрани пре него што је чињеница смрти пријављена матичару, 8) програм и начин полагања посебног стручног испита за матичара, садржину и облик стручног усавршавања матичара и програм и начин провере знања које је матичар стекао стручним усавршавањем; 9) садржину и начин вођења евиденције о датим овлашћењима за обављање послова матичара, да министар прописује обрасце матичних књига, регистара матичних књига, посебне евиденције о одложеним уписима, извода из матичних књига и уверења о чињеницама и подацима уписаним у матичне књиге, записника о пријави рођења, закључења брака и смрти и обрасце пријава рођења, закључења брака и смрти у иностранству, да министар и министар надлежан за послове здравља споразумно прописују поступак издавања пријаве и образац пријаве рођења детета у здравственој установи и поступак издавања потврде и образац потврде о смрти, да министар надлежан за унутрашње послове и министар надлежан за породичноправну заштиту споразумно прописују начин вођења поступка о налажењу детета и сачињавању записника о налажењу детета (члан 86).

III

Уставни суд прво констатује да је одредбом члана 42. став 2. Устава утврђено да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом, при чему Закон о заштити података о личности и посебно Закон о матичним књигама не познају нити уређују начин обраде података о личности садржаних у матичним књигама какав уређује оспорена Уредба. Наиме, према схватању Уставног суда, „посебан начин обраде података“ садржаних у матичним књигама не може бити заснован само на оспореној Уредби, јер су начин обраде података, њихове сврхе и надлежности органа у извршавању ових послова државне управе, укључујући и њихово повраћање јединицама локалне самоуправе, већ уређени Законом о матичним књигама, у складу са системским правилима у овој области која су прописана Законом о заштити података о личности. Такође, Уставни суд указује да, према члану 42. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12, 74/12 – исправка Одлуке УС и 7/14 – Одлука УС), Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

Полазећи од претходно изнетог, а имајући у виду да су питања која се уређују оспореном Уредбом у непосредној вези са остваривањем Уставом зајемченог права на заштиту података о личности, Уставни суд оцењује да су ова питања предмет законског уређивања, из чега следи да је Влада доношењем оспореног акта изашла изван оквира своје Уставом утврђене надлежности, што Уредбу чини несагласном са одредбама члана 18, члана 42. став 2. и члана 123. тачка 3. Устава. Како из наведеног следи да се оспореном Уредбом не разрађује подробније однос уређен законом, већ се одређена питања која се тичу обраде и коришћења података о личности самостално уређују, то Уставни суд налази да Уредба у целини није сагласна ни са законом.

Уставни суд подсећа и да је својом Одлуком IУз-41/2010 од 30. маја 2012. године, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 68/12, утврдио да се само законом може уредити прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности и утврдио да поједине одредбе Закона о заштити података о личности које су остављале могућност уређивања ових питања и другим прописима нису сагласне са Уставом, што такође иде у прилог изнетим ставовима Суда у овој одлуци.

Полазећи од свега изнетог, Уставни суд је утврдио да Уредба о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија није у сагласности са Уставом и законом. Имајући у виду утврђени разлог неуставности, Уставни суд се није упуштао у испитивање сагласности појединачних одредаба оспореног акта са Уставом, законом и потврђеним међународним уговорима.

Пошто је донео коначну одлуку, Суд је, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду, у тачки 2. изреке одбацио захтев за обуставу од извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија.

IV

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Уредба о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија наведена у тачки 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-222/2013 од 24. априла 2014. године („Службени гласник РС“, број 116/14)

**Уредба 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
(„Службени гласник РС“, број 16/12)**

**Овлашћење Владе за уређивање питања из надлежности законодавног
органа**

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Уредба 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 („Службени гласник РС“, број 16/12) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Уредбе из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Предлогом овлашћених предлагача покренут је поступак за оцену уставности Уредбе наведене у тачки 1. изреке.

Предлагачи, између осталог, наводе да је оспорена Уредба донета на основу одредбе члана 123. тачка 3. Устава, која, по мишљењу предлагача, није могла бити правни основ за њено доношење, јер наведена уставна одредба јасно предвиђа да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, при чему оспорена Уредба није донета ради извршења закона. Наиме, према наводима предлагача, то што је оспорена Уредба донета „у вези са Законом о високом образовању“ не представља „прецизирање закона ради чијег се извршења Уредба доноси, јер се нису могле наћи одредбе Закона о високом образовању које би биле основ за доношење Уредбе“.

II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је дописом од 20. новембра 2012. године затражио од Владе, као доносиоца Уредбе, да сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), у року од 30 дана од дана пријема дописа, достави одговор на предлог за оцену уставности оспорене Уредбе, који је Влада примила 21. новембра 2012. године.

Уставном суду се 13. децембра 2012. године обратио Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине дописом 05 број: 02-4212/12, са предлогом да се застане са поступком оцене уставности и законитости оспорене Уредбе из разлога што је у току „израда закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија – у складу са чланом 182. став 2. Устава Републике Србије“, као и са обавештењем да је Министарство правде и државне управе формирало радну групу за израду тог закона.

Затим се министар правде и државне управе обратио Суду 18. децембра 2012. године дописом број: 010-04-145/2012-01 са захтевом за застајање са поступком оцене уставности оспорене Уредбе и молбом да тиме „пружи могућност да се ова материја уреди на Уставом прописани начин“.

Влада је дописом број: 010-2657/2013 од 29. марта 2013. године предложила Уставном суду да застане са поступком разматрања поднетог предлога „до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија“. Исти захтев је поновљен и дописом Владе број: 110-00-6/2013 од 4. јуна 2013. године.

Након тога, Уставни суд је оценио да постоје претпоставке предвиђене чланом 55. став 1. Закона о Уставном суду да се застане са поступком оцене уставности оспорене Уредбе и својим Закључком: IУо-225/2013 од 8. јула 2013. године одлучио да застане са поступком оцене уставности Уредбе и да могућност Влади да, у року од шест месеци од дана пријема наведеног закључка, Уредбу 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 („Службени гласник РС“, број 16/12) усагласи са Уставом, с тим да је доносилац акта дужан да у року из тачке 1. наведеног закључка обавести Уставни суд о поступању по том закључку. Уставни суд је, при томе, посебно имао у виду да је доношење закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија, а на шта се Влада позвала у свом захтеву, обавеза утврђена одредбом члана 182. став 2. Устава. Наведени закључак Суда достављен је Влади 26. септембра 2013. године, при чему Влада није обавестила Суд о поступању по овом закључку у остављеном року од шест месеци од дана пријема Закључка. Након протекла остављеног рока, у складу са чланом 55. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је наставио поступак.

III

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Влада донела Уредбу 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 (у даљем тексту: Уредба), на седници од 9. фебруара 2012. године. Уредба је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 16/12 од 7. марта 2012. године и ступила је на снагу 15. марта 2012. године. Уредба је донета на основу члана 123. тачка 3. Устава Републике Србије и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, др. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08 и 16/11), а у вези са Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, др. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08 и 44/10).

Оспореном Уредбом прописано је следеће: да се овом уредбом уређује посебан начин признавања високошколских исправа и вредновања студијских програма универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који не обављају делатност по прописима Републике Србије, ради утврђивања права у погледу наставка образовања, односно у погледу запошљавања ималаца високошколских исправа са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија за време важења Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација (члан 1); да се под високошколском исправом из члана 1. ове уредбе сматра додатак дипломи који издаје универзитет из члана 1. ове уредбе са сертификатом издатим од стране Европске асоцијације универзитета, а превод обрасца сертификата са енглеског на српски језик дат је у Прилогу 1. ове уредбе (члан 2); да признавање високошколске исправе из члана 1. ове уредбе, јесте поступак којим се имаоцу те исправе утврђује право у погледу наставка образовања, односно у погледу запошљавања,

да се у поступку признавања ради наставак образовања у систему високог образовања, имаоцу високошколске исправе из члана 1. ове уредбе утврђује право на наставак започетог високог образовања, односно право на укључивање у нивое високог образовања, да се у поступку признавања ради запошљавања имаоцу високошколске исправе из члана 1. ове уредбе утврђује врста и ниво студија, као и стручни, академски, односно научни назив, да признавање из ст. 2. и 3. овог члана обавља самостална високошколска установа, на начин и по поступку прописаним општим актом те установе, да се у поступку признавања високошколске исправе из члана 1. ове уредбе узима у обзир систем образовања у земљама које су део Болоњског процеса, студијски програм, услови уписа на студијски програм у земљама које су приступиле Болоњском процесу, као и друге чињенице од значаја за признавање високошколске исправе из члана 1. ове уредбе, да овлашћени орган самосталне високошколске установе доноси решење по захтеву за признавање из ст. 2. и 3. овог члана, те да је решење из става 6. овог члана коначно у управном поступку (члан 3); да се у поступку признавања из члана 3. ове уредбе спроводи вредновање студијског програма из члана 1. ове уредбе, на основу врсте и нивоа постигнутих знања и вештина, да једном извршено позитивно вредновање одређеног студијског програма из члана 1. ове уредбе важи за све наредне случајеве када се ради о истом студијском програму, да вредновање из става 1. овог члана врши стручни орган самосталне високошколске установе, узимајући у обзир податке о високошколској установи из члана 1. ове уредбе на којој се студијски програм изводи, а које, у случају да за то постоји потреба, прибавља министарство надлежно за послове високог образовања од Европске асоцијације универзитета (члан 4); да високошколске исправе Универзитета у Приштини издате на обрасцу и са печатом УНМИК-а за време важења Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација настављају да производе правно дејство на читавој територији Републике Србије, у складу са актом Владе 05 број 613-4455/2008 од 30. октобра 2008. године (члан 5); да ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 6).

Из цитираних одредаба Уредбе произлази да предмет њеног уређивања представља: признавање високошколских исправа и вредновање студијских програма универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија; поступак признавања и вредновања; одређивање надлежне установе за признавање и вредновање и правно дејство високошколских исправа Универзитета у Приштини издатих на обрасцу и са печатом УНМИК-а.

IV

Уставом Републике Србије, између осталог, утврђено је следеће: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области образовања (члан 97. тачка 10); да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3).

Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12 и 89/13) уређени су систем високог образовања, услови и начин обављања делатности високог образовања, финансирање, као и друга питања од значаја за обављање ове делатности (члан 1). Као питања од значаја за област високог образовања Законом су, између осталог, уређена питања која се односе на јавне исправе које издаје високошколска установа (члан 99), садржину диплома и додатка дипломи (члан 100), као и на признавање страних високошколских исправа и вредновања страних студијских програма (чл. 104. и 105).

V

Полазећи од одредаба чл. 4. и 122. и члана 123. тачка 3. Устава које утврђују начело поделе власти, а у области доношења прописа утврђују да Влада као носилац извршне власти доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, Уставни суд сматра да Устав не предвиђа могућност доношења уредби са законском снагом, односно аутономних уредби које би изворно уређивале односе из домена законодавне власти, нити пружа могућност делегирања законодавних овлашћења на органе извршне власти. На темељу таквог уставноправног карактера уредби у уставном систему Републике Србије, Уставни суд је на становишту да Уставом утврђена функција Владе да извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине, односно да за извршавање закона доноси уредбе и друге опште акте, захтева да се свака уредба мора заснивати на конкретном закону, а да у материјално-правном смислу мора бити у складу са законом за чије се извршавање доноси. Уредба, дакле, не може уређивати односе из надлежности законодавног органа, а мора бити у складу са законом за чије се извршавање доноси, не може мењати правне ситуације које је успоставио закон, нити може на другачији начин уређивати односе који су већ уређени законом за чије се извршавање уредба доноси или на другачији начин уређивати односе који су било којим другим законом већ уређени. У том смислу и одредбе Закона о Влади прописују да Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2), а уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1).

Имајући у виду претходно изложено становиште о уставноправном карактеру уредби, Уставни суд је размотрио питање постојања закона за чије извршавање је донета оспорена Уредба, што је претходни услов њене уставности. У правном основу за доношење оспорене Уредбе је наведено да је она донета „у вези са“ Законом о високом образовању, а да при томе нису наведене одредбе овог закона које уређују питања која би била предмет ближе разраде оспореном Уредбом.

Из одредаба Закона о високом образовању следи да је диплома јавна исправа која представља доказ о стеченом високом образовању на високошколској установи чији је студијски програм верификован на законом

прописани начин. У конкретној, специфичној правној ситуацији међународна заједница је гарантовала „српској заједници на Косову и Метохији“ могућност образовања на сопственом језику, од основне школе до универзитета, по наставним програмима компатибилним са образовним системом Републике Србије. За време привременог правног система успостављеног на основу Резолуције Савета безбедности Уједињених нација 1244, Влада има сва права и обавезе оснивача над високошколским установама чији је оснивач Република на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, у складу са законом. Из наведеног произлази да се високошколске установе у Аутономној покрајини Косово и Метохија чији је оснивач Република Србија, а на којима образовање стичу чланови „српске заједнице“, налазе у образовном и правном систему Републике Србије, те да се на њих примењују одредбе Закона о високом образовању. Међутим, Уставним оквиром за привремену самоуправу дато је право и другим заједницама становника на Косову и Метохији да оснивају своје образовне институције и утврђена је одговорност Привремених институција самоуправе у области образовања. Те образовне институције не обављају своју делатност по прописима Републике Србије, нити су део образовног система Републике Србије. Уважавајући положај Аутономне покрајине Косово и Метохија заснован на Уставу и Резолуцији Савета безбедности Уједињених нација 1244, као и право на образовање свих становника ове покрајине, Уставни суд је оценио да материју признавања високошколских исправа и вредновања студијских програма претходно наведених високошколских установа треба правно уредити, али да та материја није могла бити предмет аутономног уређивања оспореном Уредбом. Наиме, на признавање високошколских исправа и вредновање студијских програма универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који не обављају делатност по прописима Републике Србије не могу се применити одредбе Закона о високом образовању које се односе на све остале високошколске установе у Републици Србији, али ни оне одредбе које се односе на признавање страних високошколских исправа и вредновање страних студијских програма (чл. 104. и 105).

Следом наведеног, Уставни суд је оценио да оспорена Уредба није донета у извршавању закона, већ су њоме уређена питања која представљају законску материју, што овај општи акт чини несагласним са одредбама Закона о високом образовању и са одредбом члана 123. тачка 3. Устава.

VI

На основу члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд донео Одлуку као у тачки 1. изреке.

С обзиром да је донео коначну одлуку о уставности и законитости оспорене Уредбе, Суд је у тачки 2. изреке одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу одредаба Уредбе, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу одредбе члана 168. став 3. Закона о Уставном суду, Уредба 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 („Службени гласник РС“, број 16/12) престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука УО-225/2013 од 24. априла 2014. године („Службени гласник РС“, број 119/14)

**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**

**Правна природа парафираног „Првог споразума о принципима који
регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и При-
времених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године**

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се 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.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Владе самозване државе косметских Албанаца“, упућен од стране 25 народних посланика претходног сазива Народне скупштине. У прилогу предлога није достављен текст акта који се оспорава, али се основано може закључити да се ради о делу Извештаја који је Народна скупштина усвојила Одлуком о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13), од 26. априла 2013. године. Уставни суд се дописом број УО-180/2013 од 31. маја 2013. године обратио Народној скупштини са захтевом да се Суду достави наведена Одлука Народне скупштине, са пратећом документацијом коју је Влада доставила Народној скупштини.

Народна скупштина је Суду дописом 03 број: 02-2223/13 доставила текст наведеног Извештаја Владе, допис Владе 05 Број: 06-3663/2013 од 24. априла 2013. године којим је Влада Народној скупштини упутила наведени Извештај, ради разматрања по хитном поступку, као и Извештај Одбора за Косово и Метохију Народне скупштине којим је Одбор прихватио наведени Извештај Владе, заведен под 15 број 03 02-1666/13 од 26. априла 2013. године.

Предлагач оспорава наведени „парафирани Први споразум“ (у даљем тексту: „Први споразум“) као међународни уговор који је закључен са „државном творевином која се представља као Република Косово“, истичући да је само закључивање таквог међународног уговора „противуставно“. Такође, наводи да је противуставна и форма његовог прихватања и потврђивања, као и да садржина у суштини представља „одрицање од Косова и Метохије и његово препуштање самозваној држави косметских Албанаца“, што је супротно пре свега преамбули Устава и одредби члана 182. став 2. Устава, којом је утврђено да ће се суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.

Наиме, предлагач сматра да је „Први споразум“ закључен у једној старијој, данас изобичајеној, тзв. билатералној форми међународног уговора која је практикована „од праскосорја“ модерне међународне заједнице, дакле од Вестфалског мировног уговора из 1648. године, па све до XIX века. Наводећи како је „Први споразум“ постигнут парафирањем две истоветне копије текста на енглеском језику, тако што су једну копију парафирани Ивица Дачић, председник Владе Републике Србије и Кетрин Ештон, висока представница ЕУ за спољну и безбедносну политику, а другу копију – Хашим Тачи и Кетрин Ештон, предлагач, као потврду да се ради о међународном уговору, истиче да је „први модеран међународни уговор о успостављању вестфалског мира 1648. године закључен разменом истоветних писама ... између шведског краља, немачког цара и француског краља“, као и да је тзв. аустро-угарска нагодба из 1867. године, закључена тако што су аустријски и угарски парламент донели истоветне „законске чланке“. По мишљењу предлагача, „Први споразум“ је закључен на описани начин управо да би се сакрило да је то прави међународни уговор, закључен између двеју суверених и независних држава. У предлогу се даље наводи да је Народна скупштина прихватањем Извештаја Владе фактички прихватила и овај „Први споразум“ који је био његов интегрални део. Према мишљењу подносиоца предлога, Народна скупштина је, у складу са чланом 8. став 2. и чланом 182. став 2. Устава, могла да потврди „Први споразум“ једино по поступку предвиђеном за промену Устава, доношењем посебног закона. Сматрајући да се ради о међународном уговору који је Република Србија закључила са „самозваном државом косметских Албанаца, тзв. Републиком Косово“, која са становишта важећег Устава Републике Србије не постоји, јер Устав познаје и признаје само Аутономну покрајину Косово и Метохија, предлагач је мишљења да је парафирањем „Првог споразума“ и његовим политичким потврђивањем од стране Владе и Народне скупштине, Република Србија и *de iure* признала

самозвану државу косметских Албанаца као суверену и независну државу, посебно имајући у виду да је тачком 14. оспореног акта договорено да ниједна страна неће блокирати, или подстицати друге да блокирају напредак друге стране на њеном путу ка ЕУ, пошто су, сходно конститутивним актима Европске уније, у ову заједницу примане само суверене и независне државе, а не федералне јединице, покрајине, департмани и региони. Предлагач даље наводи да Влада и Народна скупштина нису на правно ваљан начин прихватиле и потврдиле овај међународни уговор, као и да Устав Републике Србије не познаје и не признаје никакве косовске законе и косовски устав који би се могли примењивати на територији Републике Србије, а који се наводе у „Првом споразуму“. Истиче се и то да је оспорени акт супротан и одредби члана 97. тачка 4. Устава према којој су уређивање и обезбеђивање одбране и безбедности у искључивој надлежности Републике Србије, затим одредби члана 143. став 2. Устава према којој се оснивање, организација, надлежности, уређење и састав судова уређују законом, одредби члана 189. став 1. Устава према којој се оснивање и укидање општина уређује законом, одредби члана 190. Устава којом се утврђују надлежности општине, као и да је „Споразум“ у супротности са избором општинских органа на основу изборног закона који доноси Народна скупштина Републике Србије. Закључак предлагача је и да је оспореним Споразумом „погажен Устав Републике Србије, а нарочито члан 8. став 2. по којем су границе Републике Србије неповредиве и једино се могу мењати по поступку предвиђеном за промену Устава“.

Истичући да би примена оспореног Споразума до доношења коначне одлуке Уставног суда нанела непоправљиву штету и тешко нарушила државне и националне интересе Републике Србије, предложено је да Уставни суд, на основу члана 168. став 4. Устава, до доношења коначне одлуке обустави извршење следећих појединачних аката: званичног потписивања „Првог споразума“ од стране председника Владе или њеног овлашћеног заступника; даље преговарање у Бриселу о „плану за имплементацију“ спорног акта; било којег појединачног акта „којим би се мењао статус преосталих државних институција на северу Косова“ и било којег појединачног акта „којим би се на било који начин овај Споразум практично примењивао“.

Уставном суду је поднета и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, како се наводи, „Одлуке Владе Републике Србије којом је прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, постигнут у дијалогу о Косову и Метохији у Бриселу од 22. априла 2013. године, која није објављена у ‘Службеном гласнику Републике Србије’ „ и Одлуке Народне скупштине о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13), од 26. априла 2013. године. Поред текста оспорене Одлуке, иницијатива садржи, према тврдњи подносиоца иницијативе, и интегрални текст Извештаја Владе који је Народна скупштина прихватила оспореном Одлуком,

при чему иницијатор није доставио текст „одлуке Владе“ коју такође оспорава, већ је само навео да та одлука није објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“. Увидом у оспорену Одлуку Народне скупштине може се установити да се њоме прихвата Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, који је Народној скупштини поднела Влада и да сам текст Извештаја Владе није објављен у прилогу оспорене Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

На основу расправе која је вођена на припремној седници Уставног суда, одржаној 3. јула 2013. године, предлог овлашћеног предлагача раздвојен је од поднете иницијативе, те је поводом предлога формиран посебан предмет, који је овде предмет разматрања Уставног суда.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), 28. октобра 2013. године предлог овлашћеног предлагача доставио Влади на одговор.

Дописом 05 Број: 010-10232/2013 од 18. децембра 2013. године, који је примљен у Уставном суду 23. децембра 2013. године, Влада је, сагласно члану 55. Закона о Уставном суду, предложила Уставном суду да застане са поступком разматрања поднетог предлога до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија. При томе, Уставни суд није прихватио да се у овој фази поступка изјашњава о предложеном застоју, имајући у виду да је смисао одредбе Закона о Уставном суду о застоју поступка да пружи могућност доносиоцу акта да отклони неуставност и незаконитост акта, а што има смисла само у случају да оцена Уставног суда у погледу правне природе акта води ка мериторном одлучивању.

Након одржавања нове припремне седнице 18. децембра 2013. године, Суд се обратио Влади дописом IУо–247/2013 од 27. децембра 2013. године са захтевом да у року од 15 дана од дана пријема дописа, достави Суду, сагласно одредби члана 34. став 1. Закона о Уставном суду, текст овереног превода на српски језик парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“, као и одлуку Владе о прихватању тог споразума и пратећу документацију која се односи на прихватање Споразума.

Дописом 05 Број: 010-9259/2013-1 од 15. јануара 2014. године Генерални секретаријат Владе доставио је Суду оверени превод на српски језик текста оспореног Споразума, са копијом оригиналног текста Споразума, Закључак Владе 05 Број: 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године којом је Влада прихватила оспорени Споразум и позитивно мишљење Републичког секретаријата за законодавство дато везано за наведени Закључак Владе.

II

Текст оспореног парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“, који је саставни део горе наведеног Извештаја Владе, гласи:

„Први споразум о принципима који регулишу
нормализацију односа

1. Постојаће Асоцијација/Заједница општина у којима Срби чине већинско становништво на Косову. Чланство ће бити отворено за сваку другу општину под условом да се о томе сагласе чланови.

2. Ова Заједница/Асоцијација ће бити успостављена на основу Статута. До њеног распуштања може доћи само на основу одлуке општина учесница. Правне гаранције ће пружити меродавно право и уставно право (укључујући и правило двотрећинске већине).

3. Структуре Асоцијације/Заједнице ће бити успостављене на истој основи на којој почива постојећи Статут асоцијације косовских општина, нпр. председник, потпредседник, Скупштина, Веће.

4. У складу са надлежностима додељеним Европском повељом о локалној самоуправи и косовским законом, општине учеснице ће имати право да сарађују у колективном спровођењу овлашћења кроз Заједницу/Асоцијацију. Асоцијација/Заједница ће имати пун надзор над областима економског развоја, образовања, здравства, урбанизма и руралног развоја.

5. Асоцијација/заједница ће вршити и друге додатне надлежности које јој могу делегирати централне власти.

6. Заједница/Асоцијација ће имати репрезентативну улогу према централним властима и у том циљу биће представљена у консултативном већу заједница. У циљу испуњавања ове улоге предвиђена је функција мониторинга.

7. На Косову ће постојати јединствене полицијске снаге које се зову Косовска полиција. Сва полиција на северу Косова ће бити интегрисана у оквир Косовске полиције. Плате ће исплаћивати само Косовска полиција.

8. Члановима других српских безбедносних структура биће понуђена места у еквивалентним косовским структурама.

9. Постојаће регионални командант полиције за четири општине на северу у којима Срби чине већинско становништво (северна Митровица, Звечан, Зубин Поток и Лепосавић). Командант овог региона биће косовски Србин кога именује Министарство унутрашњих послова са списка који достављају четири градоначелника у име Заједнице/Асоцијације. Састав КП на северу ће одсликавати етнички састав становништва ове четири општине. (Постојаће још један регионални командант полиције за општине јужна Митровица, Србица и Вучитрн). Регионални командант четири северне општине ће сарађивати са другим регионалним командантима.

10. Судске власти биће интегрисане и функционисаће у оквиру правног система Косова. Апелациони суд у Приштини ће успоставити веће које ће бити састављено од већине судија косовских Срба, које ће бити надлежно за све општине у којима су Срби већинско становништво.

Одељење Апелационог суда, кога чине административно особље и судије, имаће сталну канцеларију у северној Митровици (Окружни суд у Митровици).

Свако веће споменутог Одељења ће бити састављено од већина судија косовских Срба.

У зависности од природе случаја о коме је реч, веће ће чинити одговарајуће судије.

11. Општински избори ће бити организовани у северним општинама 2013. године уз посредовање ОЕБС-а а у складу са косовским законом и међународним стандардима.

12. План за имплементацију, укључујући временске рокове, биће сачињен до 26. априла. Приликом имплементације овог Споразума, поштоваће се принцип транспарентног финансирања.

13. Две стране ће интензивирати разговоре о енергетици и телекомуникацијама и окончати их до 15. јуна.

14. Договорено је да ниједна страна неће блокирати, или подстицати друге да блокирају напредак друге стране на њеном путу ка ЕУ.

15. Две стране ће, уз помоћ ЕУ, основати Одбор за имплементацију.“

Према наведеном Извештају, Споразум су 19. априла 2013. године у Бриселу парафирали председник Владе Републике Србије Ивица Дачић и Висока представница Европске уније за спољну безбедност и политику, Кетрин Ештон, што се може установити и на основу документације коју је овом Суду упутила Влада.

Испод текста Споразума руком је написано: „Овим потврђујем да је ово текст предлога на који ће обе стране доставити своје одлуке о прихватању или одбијању: И.Д.“

Закључак Владе, којим је Влада прихватила оспорени Споразум, гласи:

„На основу члана 123. тачка 1. Устава Републике Србије и члана 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12), на предлог Генералног секретаријата Владе, Влада доноси

З А К Љ У Ч А К

1. Влада прихвата Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, који је саставни део овог закључка.

2. Налаже се министарствима, посебним организацијама и службама Владе да предузму потребне мере и активности ради имплементирања споразума из тачке 1. овог закључка, као и да наставе са применом већ постигнутих договора и споразума са представницима привремених институција самоуправе на Косову и Метохији.

3. Овај закључак доставити свим министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

05 Број: 02-3570/2013

У Београду, 22. априла 2013. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК
Ивица Дачић, с.р.“

Одлука Народне скупштине која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 38/13 од 26. априла 2013. године гласи:

„На основу члана 8. став 1. Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9/10),

Народна скупштина Републике Србије, на Другој посебној седници одржаној 26. априла 2013. године, донела је

ОДЛУКУ

о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора

I

Прихвата се Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, који је поднела Влада.

II

Ову одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

РС број 21

У Београду, 26. априла 2013. године

Народна скупштина Републике Србије

Председник,
мр Небојша Стефановић, с.р.“

Увидом у Одлуку Народне скупштине може се установити да се њоме прихвата Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, који је Народној скупштини поднела Влада и да сам текст Извештаја Владе није објављен у прилогу оспорене Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“.

III

Преамбула Устава Републике Србије гласи: „Полазећи од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији, полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру

суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима, грађани Србије доносе Устав Републике Србије“.

Уставом Републике Србије, између осталог, утврђено је: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1); да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, да ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана (члан 2); да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима и да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1); да је територија Републике Србије јединствена и недељива и да је граница Републике Србије неповредива, а мења се по поступку предвиђеном за промену Устава (члан 8); да спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права, те да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, а да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16); да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана (члан 97. тачка 4); да Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања (члан 99. став 1. тачка 4); да се оснивање, организација, надлежност и састав судова уређују законом (члан 143. став 2), да ће се суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава (члан 182. став 2, реченица друга); да се општине оснивају и укидају законом (члан 189. став 1); да су надлежности општине уређене чланом 190. Устава, и то да општина преко својих органа, у складу са законом: 1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; 2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; 3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; 4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; 5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; 6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину; 7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; 8. обавља и друге

послове одређене законом (став 1); општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу (став 2); општина се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини (став 3); општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом (став 4), као и да општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа (став 5); да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (члан 194. став 4).

IV

Повељом Уједињених нација („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори“, број 5/45 и „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, др. 2/65, 12/66 и 39/72), одредбом члана 1, предвиђено је да Организација Уједињених нација има следеће циљеве: 1. Да очува међународни мир и безбедност и у ту сврху: да предузима ефективне колективне мере ради спречавања и отклањања свега што грози миру, и сузбијања аката агресије и других повреда мира и да оствари мирним средствима, у складу са начелима правде и међународног права, поравнање или решење међународних спорова или ситуација које би могле довести до повреде мира; 2. Да развија пријатељске односе међу нацијама, засноване на поштовању начела равноправности и самоопредељења народа, и да предузима друге одговарајуће мере за учвршћење свеопштег мира; 3. Да оствари међународну сарадњу решавањем међународних проблема привредне, социјалне, културне и хуманитарне природе, и развијањем и подстицањем поштовања права човека и основних слобода за све без разлике расе, пола, језика или вере; 4. Да буде средиште одакле ће се доводити у склад рад нација на постизању ових општих циљева. Одредбом члана 2. предвиђено је да ће Организација Уједињених нација и њени чланови, у спровођењу циљева изложених у члану 1, радити сходно следећим начелима: 1. Организација почива на начелу суверене једнакости свих својих чланова; 2. Сви чланови Организације испуњаваће савесно обавезе преузете по овој Повељи како би сваком од њих осигурали права и повластице које проистичу из чланства; 3. Сви чланови решаваће своје међународне спорове мирним средствима, на такав начин да међународни мир, безбедност и правда не буду доведени у опасност; 4. Сви чланови, у својим међународним односима, уздржаваће се од претње силом или од употребе силе која би била уперена против територијалног интегритета или политичке независности ма које државе или која би на ма који други начин била у супротности са циљевима Организације Уједињених нација; 5. Сви чланови пружаће Организацији Уједињених нација сваку помоћ у ма којој акцији коју би она предузела по овој Повељи, а уздржаваће се да даду помоћ ма којој држави против које је Организација Уједињених нација предузела превентивне или принудне мере; 6. Организација ће се старати да

државе које нису њени чланови поступају сходно овим начелима уколико је то потребно ради одржања међународног мира и безбедности; 7. Ова Повеља не даје ни у ком погледу право Организацији Уједињених нација да се меша у питања која по својој суштини спадају у унутрашњу надлежност сваке државе, нити захтева од чланова Организације да таква питања износе на решавање према прописима ове Повеље, али ово начело неће дирати у примену принудних мера предвиђених у Глави VII.

Бечка конвенција о уговорном праву, која је потврђена Уредбом о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и споразуми“, број 30/72) започиње тиме што „државе чланице ове конвенције“, у члану 1, истичући, између осталог, улогу уговора у историји међународних односа и његов значај као извора међународног права и средства за развијање мирољубиве сарадње међу народима, констатују да су се сложиле о следећем: ова конвенција примењује се на уговоре између држава.

Чланом 2. Бечке конвенције дефинисани су поједини појмови, и то тако што је предвиђено да за сврху ове конвенције: а) израз „уговор“ означава међународни споразум закључен писмено између држава и који је регулисан међународним правом, било да је садржан у једном инструменту или у два или више инструмената међусобно повезаних, без обзира на његов посебан назив; б) изрази „ратификација“, „прихватање“, „одобравање“ и „приступање“ означавају, зависно од случаја, међународни акт којим држава по међународном плану даје свој пристанак да буде везана уговором; ц) израз „пуномоћје“ означава документ који је издала надлежна власт једне државе, а којим се одређују једно или више лица да представљају државу приликом преговора, усвајања или оверавања текста неког уговора, да изразе пристанак државе да буде везана уговором или да изврше било коју другу радњу у вези са уговором; д) израз „резерва“ означава једнострану изјаву, без обзира како је састављена или названа, коју даје држава приликом потписивања, ратификовања, прихватања или одобравања уговора или приликом приступања том уговору којим жели да искључи или измени правно дејство неких одредаба уговора у погледу њихове примене на ту државу; е) израз „држава која је учествовала у преговорима“ означава државу која је учествовала у изради и усвајању текста уговора; ф) израз „држава уговорница“ означава државу која је пристала да буде везана уговором, било да је уговор ступио на снагу или не. Према члану 6. Конвенције свака држава има способност да закључује уговоре. У погледу тога ко се сматра представником државе у поступку закључења међународног уговора, чланом 7. Конвенције предвиђено је: прво, да се једно лице сматра представником државе у циљу усвајања или оверавања текста неког уговора или изражавања пристанка државе да буде везана уговором: а) ако поднесе одговарајуће пуномоћје; или б) ако произилази из праксе заинтересованих држава или других околности да су имале намеру да ово лице сматрају као представника државе у том циљу и да не захтевају подношење пуномоћја и, друго, да се на основу својих функција и без обавезе подношења пуномоћја сматрају као представници своје државе:

а) шефови држава, шефови влада и министри иностраних послова, за све акте који се односе на закључење уговора. Сагласно члану 10. Конвенције, да је један текст уговора веродостојан и коначан утврђује се: а) према поступку утврђеном у овом тексту или о којем су се договориле државе које су учествовале у изради уговора или, б) уколико не постоји такав поступак, потписом, потписом ад референдум или парафом представника тих држава текста уговора или завршног акта конференције у који је текст унет.

Питање пристанка државе да буде везана уговором уређено је чл. 11. до 16. Бечке конвенције, на следећи начин: да пристанак једне државе да буде везана уговором може бити изражен потписивањем, разменом инструмената који сачињавају уговор, ратификацијом, прихватањем, одобравањем или приступањем или на сваки други договорен начин (члан 11); да 1. пристанак једне државе да буде везана уговором изражава се потписом представника те државе: а) ако уговор предвиђа да ће потпис имати то дејство, б) ако се уосталом утврди да су се државе које су учествовале на преговорима договориле да ће потпис имати то дејство, или ц) ако намера државе да да то дејство потпису проистиче из пуномоћја њеног представника или је изражена у току преговора и 2. за сврхе тачке 1: а) парафирање једног текста важи као и потписивање уговора, ако се утврди да су се државе које су учествовале на преговорима тако договориле (члан 12); да пристанак држава да буду везане уговором који сачињавају међусобно размењени инструменти изражава се овом разменом: а) ако инструменти предвиђају да ће њихова размена имати то дејство, или б) ако се на други начин утврди да су се те државе договориле да ће размена инструмената имати то дејство (члан 13); да 1. пристанак државе да буде везана уговором изражава се путем ратификације: а) ако уговор предвиђа да се пристанак изрази ратификацијом, б) ако је на други начин утврђено да су се државе које су учествовале у преговорима договориле да је потребна ратификација, ц) ако је представник те државе потписао уговор под резервом ратификације, или д) ако намера те државе да потпише уговор под резервом ратификације произилази из пуномоћја њеног представника или је изражена у току преговора, те да 2. пристанак државе да буде везана уговором изражава се путем прихватања или одобравања у условима сличним онима који се примењују на ратификацију (члан 14); да пристанак једне државе да буде везана уговором изражава се путем приступања: а) ако уговор предвиђа да овај пристанак може та држава да изрази путем приступања, б) ако је на други начин утврђено да су се државе које су учествовале у преговорима договориле да та држава може да изрази пристанак путем приступања, или ц) ако су се све чланице доцније договориле да та држава може да изрази овај пристанак путем приступања (члан 15); да осим ако уговором није другачије одређено, инструменти о ратификацији прихватању, одобравању или приступању утврђују пристанак државе да буде везана уговором у тренутку: а) њихове размене између држава уговорница, б) њиховог депоновања код депозитера, или ц) њиховог саопштавања државама уговорницама или депозитару, ако је тако договорено (члан 16).

Према члану 24. ове конвенције, уговор ступа на снагу на начин и на дан који су утврђени његовим одредбама или споразумно између држава које су учествовале у преговорима (тачка 1); уколико не постоје такве одредбе или такав споразум, уговор ступа на снагу чим све државе које су учествовале у преговорима буду дале пристанак да буду везане уговором (тачка 2); ако се пристанак државе да буде везана уговором да после ступања на снагу овог уговора, овај уговор, осим ако друкчије није одређено, ступа на снагу за ту државу тог датума (тачка 3); чим се усвоји текст примењују се одредбе уговора које регулишу оверавање текста, давање пристанка држава да буду везане уговором, начин или датум ступања на снагу, резерве, функције депозитара, као и остала питања која се нужно постављају пре ступања на снагу уговора (тачка 4).

Бечком конвенцијом о праву међународних уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. године (која још није ступила на правну снагу на међународном плану, јер још увек није испуњен услов у погледу броја депонованих инструмената о ратификацији, односно приступању) предвиђено је да се Конвенција примењује на уговоре између једне или више држава и једне или више међународних организација и на уговоре између међународних организација (члан 1). Сагласно члану 2. Конвенције, у сврхе ове Конвенције „уговор“ значи међународни споразум који је уређен међународним правом и у писменом облику склопљен: између једне или више држава и једне или више међународних организација или између међународних организација, било да је тај споразум садржан у јединственој исправи или у двама или више међусобно повезаних исправа и без обзира на његов пун назив, док „држава уговорница“ и „организација уговорница“ значе државу односно међународну организацију која је пристала да буде везана уговором, без обзира на то да ли је тај уговор ступио на снагу или није. У члану 73. прописано је да што се тиче држава странака Бечке конвенције о праву међународних уговора између две или више држава или више држава и једне или више међународних организација уређују се том Конвенцијом.

Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) „о ситуацији у вези са Косовом“ од 10. јуна 1999. године, Савет безбедности Уједињених нација је овластио „Генералног секретара да, уз помоћ релевантних међународних организација, успостави међународно цивилно присуство на Косову да би била обезбеђена привремена администрација за Косово под којом људи Косова могу уживати значајну аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије и која ће да обезбеди прелазну администрацију док успоставља и надгледа развој привремених институција самоуправе да би се обезбедили услови за миран и нормалан живот за све становнике Косова“. У Резолуцији се даље наводи следеће: „ 1. Одлучује да ће главне одговорности међународног цивилног присуства укључивати: 1. промовисање успостављања значајне аутономије и самоуправе на Косову, до коначног решења, уз потпуно узимање у обзир Додатка 2 и договора из Рамбуџеа (S/1999/648); 2. Извршавање основних функција цивилне администрације где год и колико

год дуго то буде потребно; 3. организовање и надгледање развоја привремених институција демократске и аутономне самоуправе до политичког решења, укључујући одржавање избора; 1. Преношење, након оснивања тих институција, својих административних одговорности уз надгледање и 2. Подршку консолидовању косовских локалних привремених институција и осталим активностима изграђивања мира; 4. Олакшавање политичког процеса замишљеног да одреди будући статус Косова, узимајући у обзир споразум из Рамбуџеа (S/1999/648); 5. У завршној фази, надгледање преноса овлашћења са косовских привремених институција на институције успостављене на основу политичког решења ... 8. одржавање грађанског закона и поретка, укључујући оснивање локалних полицијских снага, а у међувремену, ангажовање међународне полиције на Косову;“. Додатком 2 уз Резолуцију између осталог предвиђено је и следеће: „5. О успостављању привремене администрације за Косово као дела међународног цивилног присуства под којим људи Косова могу да уживају значајну аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије, одлучиће Савет безбедности Уједињених нација. Привремена администрација ће да омогућава прелазну администрацију док успоставља и надгледа развој привремених демократних институција самоуправе које треба да осигурају услове за миран и нормалан живот свим становницима Косова.“

Уставним оквиром за привремену самоуправу, који је Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација, на основу овлашћења које му даје Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) од 10. јуна 1999. године, прогласио Уредбом бр. 2001/9 о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову, предвиђено је да је Косово ентитет под привременом међународном управом који са својим становништвом, има јединствене историјске, правне, културне и језичке атрибуте; да је Косово неподељена територија широм које Привремене институције самоуправе успостављене овим Уставним оквиром обављају своје дужности; да се Косово састоји од општина, које су основне територијалне јединице локалне самоуправе са надлежностима које су утврђене важећим законодавством УНМИК-а о локалној самоуправи и општинама на Косову; да ће се Косовом управљати демократски, кроз законодавне, извршне и правосудне органе и институције у складу са овим Уставним оквиром и Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999); да су Привремене институције самоуправе Скупштина, Председник Косова, Влада, судови и остали органи и институције утврђени овим Уставним оквиром (Поглавље 1 – Основне одредбе). Уставним оквиром предвиђа се да Привремене институције имају одговорности у следећим областима: јавне административне службе; пружање подршке међуопштинској сарадњи; унапређење развоја професионалне општинске цивилне службе; помагање општина у развоју њихових буџета и система за управљање финансијама; надгледање квалитета општинских услуга; утврђивање начина и средстава за обуку у општинама; помагање општинама да учине своје активности јавним; пружање правних смерница и савета општинама; координација активности међународних организа-

ција и невладиних организација које се односе на општине; надгледање придржавања дужности и овлашћења поверених општинама на основу организационих структура које су произлашле из општинских избора у октобру 2000, као и дужности и овлашћења пренетих у међувремену; доношење одлука у вези са именовањем судија и тужилаца; вршење дужности у вези са организацијом и правилним функционисањем судова, у склопу постојећих структура судова; обезбеђивање развоја и одржавање помоћних служби у суду и тужилаштву; обезбеђивање техничких и финансијских услова, кадра за подршку и материјалних средстава да се обезбеди ефикасно функционисање система правосуђа и тужилаштва; обука судског кадра у сарадњи са Организацијом за европску безбедност и сарадњу, укључујући професионалну и стручну обуку; организација испита ради квалификације за судије, тужиоце, адвокате и друге правне стручњаке путем независног професионалног органа; именовање, обука, дисциплински поступак и отпуштање чланова стручних служби у правосуђу; обезбеђивање координације везано уз питања која се односе на правосудни систем и казнено-поправну заштиту; обезбеђивање сарадње у питањима правосуђа и казнено-поправне службе са одговарајућим ентитетима унутар Косова; међународна и спољна сарадња; укључујући постизање и финализовање споразума – те активности треба да буду координисане са Специјалним представником Генералног секретара (Поглавље 5 – Одговорности Привремених институција самоуправе). Поглављем 6 – јавни ред и мир предвиђено је да је одржавање јавног реда и мира од основне важности за све становнике Косова и да Косовска полицијска служба која функционише под овлашћењима Специјалног представника Генералног секретара и под надзором полиције УНМИК-а, значајно доприноси постизању тог циља својом улогом давања подршке и спречавању криминала и у јавној заштити и безбедности. Поглављем 8 предвиђена су овлашћења и дужности резервисана за Специјалног представника Генералног секретара што, између осталог, обухвата и закључивање споразума са државама и међународним организацијама у свим питањима обухваћеним Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999), надгледање извршавања обавеза преузетих по међународним споразумима којима се приступило у име УНМИК-а; спољни односи, укључујући оне са државама и међународним организацијама, за које се укаже потреба у спровођењу његовог мандата. При вршењу својих дужности у вези са спољним односима, Специјални представник Генералног секретара се консултује и сарађује са привременим институцијама самоуправе у погледу питања која се тичу тих институција, као и дужност да обезбеди да систем локалне општинске управе ефикасно функционише на основу међународно признатих и прихваћених принципа. Према Поглављу 9 – Привремене институције, Скупштина усваја законе и резолуције у областима надлежности Привремених институција и разматра и прихвата међународне споразуме у оквиру њених надлежности (члан 1). Према члану 4. истог поглавља, структуру судова чине Врховни суд Косова, окружни судови, општински судови и судови за прекршаје. Према Поглављу 11 – Независни органи и канцеларије, своје функције, независно

од привремених интитуција самоуправе обавља, између осталог и Централна изборна комисија. Према Поглављу 12 – вршење дужности Привремених институција самоуправе према овом Уставном оквиру не може да утиче на овлашћења Специјалог представника Генералног секретара да обезбеди пуну примену Резолуције Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999), укључујући надгледање Привремених институција самоуправе, њених званичника и органа и предузимање одговарајућих мера када год су њихови поступци у супротности са Резолуцијом Савета безбедности 1244 (1999), или са овим Уставним оквиром, нити да та овлашћења умањи.

V

Законом о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС“, број 32/13) прописано је следеће: да се овим законом уређује поступак закључивања и извршавања међународних уговора, као и друга питања у вези са међународним уговорима (члан 1); да је међународни уговор уговор који Република Србија закључи у писаном облику са једном или више држава или са једном или више међународних организација, регулисан међународним правом, без обзира да ли је садржан у једном или више међусобно повезаних инструмената и независно од његовог назива (члан 2. став 1); да поступак за вођење преговора и закључивање међународног уговора покреће Влада, по сопственој иницијативи или на предлог органа државне управе у чији делокруг претежно спадају питања која се уређују међународним уговором (члан 3. став 1); да Влада утврђује основу за вођење преговора и закључивање међународног уговора (у даљем тексту: основа) и одређује делегацију за вођење преговора и да приликом утврђивања основе може овластити шефа делегације Републике Србије да потпише међународни уговор који је сачињен у складу са основом (члан 6. ст. 1. и 2); да Влада изузетно, по добијању сагласности надлежног одбора Народне скупштине, може овластити делегацију Републике Србије да прихвати да се међународни уговор који се потврђује у целини, или поједине његове одредбе, могу привремено примењивати до његовог ступања на снагу, а поступак потврђивања овог међународног уговора мора бити покренут у року од 30 дана од датума његовог потписивања (члан 8. став 1); да по завршеним преговорима, делегација Републике Србије подноси Влади извештај о току преговора и усаглашени (парафиран) текст међународног уговора и да ће Влада, ако оцени да је усаглашени текст међународног уговора у складу са утврђеном основом, одредити лице које ће га потписати, при чему пуномоћје за потписивање међународног уговора издаје министар надлежан за спољне послове (члан 9. ст. 1. и 2); да делегација Републике Србије, односно лице овлашћено за потписивање међународног уговора, у року од 15 дана од дана потписивања, доставља текст потписаног међународног уговора, са свом документацијом, министарству надлежном за спољне послове (члан 10); да ради покретања поступка за потврђивање међународног уговора, надлежни орган државне управе припрема и доставља министарству надлежном за спољне послове, нацрт закона о потврђивању међународног

уговора, са образложењем (члан 11. став 1); да закон о потврђивању садржи текст међународног уговора на српском језику, односно на једном од језика оригинала, ако то није српски језик, са преводом на српски језик, а може да садржи и: 1) резерве, декларације и интерпретативне изјаве у односу на међународни уговор, које се стављају у складу са одредбама самог уговора и општеприхваћеним правилима међународног права; 2) одредбе о обезбеђивању финансијских средстава потребних за извршавање међународног уговора; 3) навођење органа надлежног за спровођење међународног уговора (члан 12); да поступак за потврђивање међународног уговора покрене министарство надлежно за спољне послове упућивањем Влади нацрта закона о потврђивању међународног уговора, а Влада утврђује предлог закона о потврђивању међународног уговора и доставља га Народној скупштини (члан 13); да Народна скупштина потврђује међународне уговоре војне, политичке и економске природе, уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију, уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих закона и уговоре којима се одступа од постојећих законских решења, те да међународни уговори који не спадају у уговоре из става 1. овог члана не подлежу поступку потврђивања, а о овим уговорима Влада доставља информацију надлежном одбору Народне скупштине (члан 14); да се министарство надлежно за спољне послове стара о изradi и размени инструмената о потврђивању, депоновању инструмената о потврђивању вишестраног међународног уговора и извршењу других међународним уговором предвиђених радњи у вези са обавештавањем друге стране уговорнице о ступању међународног уговора на снагу и да инструменте о потврђивању или приступању потписује министар надлежан за спољне послове (члан 15); да се закон о потврђивању међународног уговора, са текстом тог уговора и прилозима који чине саставни део међународног уговора, објављује у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори“ у року од 30 дана од дана његовог проглашења и да министарство надлежно за спољне послове у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори“ објављује обавештење о датуму ступања на снагу међународног уговора (члан 16); да међународни уговор ступа на снагу у складу са одредбама самог уговора и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 17); да се међународни уговори из члана 14. став 2. овог закона објављују у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори“ у року од 30 дана од дана њиховог потписивања (члан 20. став 1); да међународни уговор престаје да важи у складу са одредбама самог уговора и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 28. став 1); да се на поступак престанка важења међународног уговора покренутог од стране Републике Србије сходно примењују одредбе овог закона које се односе на закључивање међународних уговора (члан 28. став 2).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – Одлука УС, 72/12, 74/12, 7/14 – Одлука УС и 44/14) прописано је, поред осталог: да Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона

и других општих аката и усклађује њихов рад (члан 8); да органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе (члан 12); да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена (члан 13). Одредбама чл. 42. до 45. Закона предвиђене су врсте аката које доноси Влада и одређена питања која се сваким од тих аката уређују. Тако Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона (члан 42. став 1), пословником, у складу са овим законом, прописује уређење, начин рада и одлучивања Владе (члан 42. став 2), одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком (члан 43. став 1), решењем одлучује о постављењима, именовањима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја (члан 43. став 2), а закључке доноси кад не доноси друге акте (члан 43. став 3). Поред тога, Влада стратегијом развоја утврђује стање у области из надлежности Републике Србије и мере које треба предузети за њен развој (члан 45. став 1), а декларацијом се изражава став Владе о неком питању (члан 45. став 2). Одредбама члана 46. Закона уређено је питање објављивања аката Владе и то тако што је ставом 1. овог члана прописано да се уредбе, одлуке, пословник, меморандум о буџету и решења објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“, а ставом 2. истог члана да се остали акти Владе и председника Владе могу објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“ ако је то овим законом или другим прописом одређено или ако тако при њиховом доношењу одлучи Влада.

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) предвиђено је да Влада закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе, као и да је Влада дужна да на захтев органа државне управе закључком заузме став о питању из његовог делокруга, те да Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај (члан 61).

VI

Одлуком Владе о поништавању противправних аката привремених органа самоуправе на Косову и Метохији о проглашењу једностране независности („Службени гласник РС“, број 18/08) утврђено је, између осталог, и следеће:

„1. Поништавају се акти и радње привремених органа самоуправе на Косову и Метохији којима се проглашава једнострана независност, јер нарушавају суверенитет и територијалну целокупност Републике Србије зајемчену

Уставом Републике Србије, Повељом Уједињених нација, Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 1999. године и другим резолуцијама Савета безбедности Уједињених нација, као и важећим међународним правом. Ови акти и радње представљају насилно и једнострано отцепљење дела територије Републике Србије, и зато су неважећи и ништавни. Ови акти и радње не производе никакво правно дејство у Републици Србији, као ни и у међународном правном поретку. Једнострано отцепљење дела територије суверене државе представља правно насиље над Републиком Србијом и насиље над важећим међународним правом.

2. Влада Републике Србије и овом одлуком потврђује да је Аутономна покрајина Косово и Метохија неотуђиви део јединственог и недељивог уставног и државноправног поретка Републике Србије на основу Устава Републике Србије и Повеље Уједињених нација.“

Одлука Владе потврђена је Одлуком Народне скупштине Републике Србије о потврђивању Одлуке Владе о поништавању противправних аката привремених органа самоуправе на Косову и Метохији о проглашењу једностране независности („Службени гласник РС“, број 19/08).

Резолуцијом Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији („Службени гласник РС“, број 4/13) утврђено је следеће: 1. Народна скупштина Републике Србије, на основу Политичке платформе за разговоре са представницима привремених институција самоуправе у Приштини, утврђује основне принципе за политичке разговоре са представницима привремених институција самоуправе (ПИС) у Приштини: а) Република Србија, у складу са међународним правом, Уставом и вољом грађана, не признаје и никада неће признати једнострано проглашену независност Косова; б) циљ разговора је стварање услова за српску заједницу и све друге националне заједнице на Косову и Метохији, којима се гарантује сигурност и пуна заштита људских права; Влада Републике Србије захтеваће заштиту свих зајемчених права Србима на Косову и Метохији, право на повратак и имовинска права; Влада Републике Србије обавезна је да настави расветљавање судбине несталих лица и да прати судске процесе окривљених за почињено етничко насиље над Србима; в) Влада Републике Србије се овлашћује да настави са имплементацијом већ постигнутих договора и споразума са представницима ПИС у Приштини; представници Републике Србије обавезују се да у наставку дијалога о решавању техничких и политичких питања са представницима ПИС у Приштини и представницима међународне заједнице будуће споразуме постижу у складу са ставовима и основним циљевима ове резолуције, настојећи да се са представницима ПИС у Приштини постигне свеукупни договор; г) све надлежности које као резултат преговора буду поверене ПИС у Приштини биће потврђене уставним законом и пренете органима Аутономне покрајине Косово и Метохија, у складу са Уставом, законима и другим прописима Републике Србије; д) разговори са представницима ПИС у Приштини треба да дају допринос бољем животу грађана на Косову и Метохији, миру и стабилности

и европској будућности Србије и региона; ђ) договори са представницима ПИС у Приштини треба да буду постигнути уз константан дијалог са представницима Срба са Косова и Метохије; 2. представници Републике Србије ће кроз преговоре тежити изналагању споразумног и свеобухватног решења за Косово и Метохију; то решење мора да буде чврста основа за изградњу трајног мира и достизање пуне безбедности за све људе који живе на простору јужне српске Покрајине; 3. Република Србија спремна је да учини додатне уступке ради превладавања тренутног стања у односима између српског и албанског народа; истовремено, Република Србија није спремна да чини додатне уступке који би могли да доведу до угрожавања њених државних и националних интереса. 4. Република Србија приступа дијалогу са ПИС у Приштини свесна значаја који би постизање обострано прихватљивог решења за Косово и Метохију имало у контексту даље и убрзане интеграције читавог региона Западног Балкана у Европску унију; 5. Народна скупштина Републике Србије захтева од Владе да је редовно извештава о развоју догађаја, току разговора са представницима ПИС у Приштини у вези са Косовом и Метохијом, као и о спровођењу овде утврђених циљева, активности и мера за заштиту суверенитета, територијалног интегритета и уставног уређења Републике Србије; 6. ова резолуција и њоме утврђени правац, смернице и циљеви државне политике обавезујући су за све државне органе и организације и могу бити измењени једино новом резолуцијом Народне скупштине Републике Србије.

VII

Полазећи од свега претходно наведеног, Уставни суд је нашао да се у односу на поднети предлог за утврђивање неуставности и незаконитости, као прво (основно) и, у процесном смислу претходно уставноправно питање, поставља питање природе и карактера оспореног „парафираног Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“. Наиме, имајући у виду изложене одредбе Устава, као и домаћих и међународних правнорелевантних докумената, по оцени Уставног суда, као спорно се поставља питање да ли оспорени акт представља међународни уговор који је део унутрашњег правног поретка Републике Србије или се пак ради о политичком акту/документу који је резултат одређене фазе политичких преговора са представницима привремених институција самоуправе на Косову и Метохији, а које Влада води сагласно Резолуцији Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији.

Из овог основног спорног питања, према налажењу Уставног суда, произлазе и следећа питања:

а) да ли је и од каквог значаја за оцену да ли оспорени акт по својој форми испуњава услове међународног уговора дефинисаног Законом о закључивању и извршавању међународних уговора и Бечком конвенцијом о уговорном праву, чињеница да у њему нису наведене стране уговорнице (стране које закључују споразум) и да је (само) парафиран од стране председника Владе

(Републике Србије) и представника Европске уније, при чему из садржине не произлази да је Европска унија друга стране уговорница;

б) да ли вршење овлашћења Владе на основу Резолуције Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, која је по својој природи политички а не правни акт, може имати значење преговора за закључење међународног уговора, у смислу поступка за закључивање међународних уговора прописаног одредбама Законом о закључивању и извршавању међународних уговора (чл. 3, 5, 6, 8, 9. и 10), или је реч о политичком дијалогу и постизању политичких споразума који се правно реализују кроз уставотворну и законодавну активност Народне скупштине, а имајући у виду тач. 1. и 2. и нарочито тачку 1. подтачку г) Резолуције Народне скупштине из 2013. године;

в) да ли системско тумачење Бечке конвенције о уговорном праву, а која садржи, поред осталог, и одредбе о решавању спорова насталих поводом извршавања међународних уговора и, као правило, установљава решавање спора пред Међународним судом правде, упућује на закључак да уговорни капацитет у међународном праву према овој конвенцији имају државе чланице Уједињених нација, а не и други субјективитети који су евентуално билатерално признати као државе од стране појединих чланица Уједињених нација, те дакле, да ли би се документ у коме би самозвана „Република Косово“ чак и била наведена као страна уговорница могао сматрати међународним уговором у смислу Бечке конвенције.

Према становишту Уставног суда, од одговора на претходна питања зависи и одговор на суштинско питање: да ли је оспорени акт по својој природи правни или политички акт.

Са друге стране, уколико би одговори на претходна питања упућивали на закључак да оспорени Споразум испуњава услове међународног уговора као правног акта, следеће питање које се за Уставни суд поставља је да ли се Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја Владе о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, који садржи хронолошки приказ свих активности Владе и представника Владе које су предузете у процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући и текст оспореног Споразума, а који је Влада дужна да подноси Народној скупштини на основу тачке 5. Резолуције, може сматрати потврђивањем (ратификацијом) оспореног акта, или пак, с обзиром на укупну садржину Извештаја који је Одлуком прихваћен, таква Одлука има карактер акта о давању политичке сагласности Народне скупштине Влади за предузимање одређених активности које спадају у домен вођења политике. Ово из разлога што је, према одредби члана 99. став 1. тачка 4. Устава, Народна скупштина надлежна за потврђивање међународних уговора, али је исто тако, према одредби става 2. тачка 1. истог члана Устава, надлежна и да надзире рад Владе

која утврђује и води политику (члан 123. тачка 1. Устава), а према члану 124. Устава, за политику коју води Влада одговорна Народној скупштини. Везано за претходно наведено, а имајући у виду да је садржина оспореног Споразума неспорно таква да, уколико је реч о међународном уговору, подлеже потврђивању према одредби члана 14. став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, поставља се питање да ли се донета Одлука Народне скупштине може сматрати актом о потврђивању међународног уговора без обзира на то што по својој форми, садржини и поступку који је претходио њеном усвајању не испуњава Законом прописане услове.

Одговори на претходно постављена спорна уставноправна питања непосредно условљавају одговор на питање да ли је оспорени Споразум, у смислу начела Устава из члана 16. став 2, односно уставног принципа хијерархије домаћих и међународних општих правних аката из члана 194. став 4. Устава, потврђени међународни уговор, који је саставни део правног поретка Републике Србије и мора бити у складу са Уставом.

У контексту претходно изложеног поставља се и питање да ли оспорени акт има непосредно правно дејство, односно да ли он, сам по себи, производи правне последице, како у смислу унутрашњег правног поретка Републике Србије, тако и у погледу међународних односа Републике Србије или се ради о политичком документу који представља резултат постојања политичке сагласности о одређеним питањима у процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, при чему постигнута политичка сагласност правну обавезност добија доношењем одговарајућих закона, односно посебног закона о суштинској аутономији Аутономне покрајине Косово и Метохија из члана 182. став 2. Устава, након окончања политичких преговора који се воде.

У том смислу је и питање да ли чињеница да се приступило имплементацији оспореног Споразума проистиче из његове правнообавезујуће снаге или се она заснива на политичкој вољи представника Републике Србије да се настоји да се у дијалогу са представницима ПИС у Приштини постигне свеукупни договор у складу са циљевима утврђеним Резолуцијом Народне скупштине. При томе, Уставни суд истиче да одговор на ово питање не треба доводити у уставноправну везу са општим правним актима који се доносе ради имплементације оспореног Споразума, јер ти акти подлежу уставној контроли и у случају да је имплементација последица политичке воље.

Коначно, ако би се стало на становиште да оспорени Споразум има карактер правног акта – међународног уговора и да је потврђен доношењем Одлуке Народне скупштине о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13), поставља се питање да ли предмет овог споразума могу бити питања која су предмет унутрашњег правног поретка Републике Србије који је заснован на суверенитету и територијалној целовитости Републике Србије (питања

локалне самоуправе и избора за локалну самоуправу, питања организације и састава судова, полиције), имајући у виду, са једне стране, да уређивање ових питања, сагласно Уставу, обезбеђује Република Србија (према члану 97, члану 143. став 2, члану 180. став 3, члану 189. став 1, члану 190. став 1. Устава) и, са друге стране, да су наведена питања, поред осталих, предмет уређивања и Уставног оквира за привремену самоуправу на Косову, који је прогласио Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација, на основу овлашћења које му даје Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 (1999) од 10. јуна 1999. године, а која је за Републику Србију правнообавезујући међународни документ.

Налазећи да се ради о сложеним уставноправним питањима и да о тим питањима Уставни суд у својој досадашњој пракси није имао прилике да заузме став, Суд је на трећој припремној седници која је одржана 22. маја 2014. године, закључио да је потребно да се поводом спорних питања, у складу са чланом 37. Закона о Уставном суду, одржи јавна расправа. Јавна расправа је одржана у Уставном суду 24. јуна 2014. године.

Као учесници јавне расправе позвани су и позиву су се одазвали: представници предлагача, представник Народне скупштине, представник Владе, представници Министарства правде, Републичког секретаријата за законодавство, Министарства спољних послова и Канцеларије за Косово и Метохију. По позиву Уставног суда у јавној расправи су учествовали и проф. др Ратко Марковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду у пензији, проф. др Владан Петров, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, др Танасије Маринковић, доцент на Правном факултету Универзитета у Београду и др Владимир Ђурић из Института за упоредно право. Јавној расправи у Суду присуствовао је и проф. др Бранко Ракић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, уз најаву да ће своје виђење спорних уставноправних питања доставити накнадно у писаној форми. Због раније преузетих обавеза седници на којој је одржана јавна расправа нису присуствовали, али су своја мишљења у вези спорних уставноправних питања у писаном облику доставили проф. др Родољуб Етински, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, проф. др Момир Милојевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду и проф. др Миленко Крећа, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

У свом излагању на јавној расправи овлашћени представник предлагача је, указујући на то да је општи правни акт сваки онај акт којим се уређује унапред неодређен број појединачних случајева, поред навода и разлога садржаних у самом предлогу, изнео став да је оспорени „Први споразум“ општи правни акт, јер је њиме уређен велики број статусних, радноправних и других питања везаних за положај држављана Републике Србије на Косову и Метохији (пре свега за радноправни статус припадника Министарства унутрашњих послова, судија и судских службеника и запослених у републичким јавним предузећима на Косову и Метохији, издавање личних карата, пасоша и др.).

VIII

Полазећи од навода и разлога садржаних у предлогу којим је тражено утврђивање неуставности и незаконитости оспореног парафираног „Првог споразума“, те током јавне расправе усмено изнетих и у писаној форми достављених мишљења о спорним уставноправним питањима, Уставни суд налази да је приликом разматрања природе оспореног акта потребно најпре поћи од појма међународног уговора како је он дефинисан у Бечкој конвенцији о праву међународних уговора и Закону о закључивању и извршавању међународних уговора.

Као што је претходно већ наведено, према члану 1. Бечке конвенције о праву међународних уговора израз „уговор“ означава међународни споразум закључен писмено између држава и који је регулисан међународним правом, било да је садржан у једном инструменту или у два или више инструмената међусобно повезаних, без обзира на његов посебан назив. Сагласно дефиницији садржаној у потврђеном међународном уговору, одредбом члана 2. став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора одређено је да је међународни уговор – уговор који Република Србија закључи у писаном облику са једном или више држава или са једном или више међународних организација, регулисан међународним правом, без обзира на то да ли је садржан у једном или више међусобно повезаних инструмената и независно од његовог назива. Из наведеног следи да је један од елемената појма међународног уговора – међународноправни субјективитет страна уговорница, што значи да природу међународног уговора као правног инструмента којим се уређују одређени односи могу имати само они акти (споразуми) који су, у писаној форми, закључени између субјеката међународног права, пре свега између држава, с обзиром на то да је међународноправна уговорна способност (*ius contrahendi*) један од прерогатива државне власти, односно између држава и међународних организација или између самих међународних организација, код којих је правни основ за „поседовање“ уговорне способности садржан у правилима саме те организације (како је то и предвиђено чланом 6. Бечке конвенције о праву међународних уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. године, која још није ступила на правну снагу). Уставни суд је имао у виду да међународно обичајно право признаје ограничени међународни уговорни капацитет зарађеној страни у унутрашњим оружаним сукобима, као и Међународном комитету црвеног крста, али налази да то није релевантно за разматрање спорних уставноправних питања у овом уставносудском спору.

Претходни закључци, који нису доведени у питање ни поднетим предлогом, нити током јавне расправе, по оцени Уставног суда, захтевали су да се са становишта свих релевантних међународних и домаћих аката и докумената размотри какав је правни положај Косова и Метохије у односу на Републику Србију, да би се оценило да ли оспорени „Први споразум“ испуњава међународном конвенцијом и законом предвиђене услове да би имао природу међународног уговора.

У том смислу, Уставни суд констатује да је од 10. јуна 1999. године правни статус Косова и Метохије, са међународноправног становишта, у битно-ме опредељен Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација. Наведена Резолуција Савета безбедности Уједињених нација, коју је Савет безбедности усвојио делујући на основу Главе VII Повеље Уједињених нација, обавезује Републику Србију, с обзиром на то да су се чланом 25. Повеље Уједињених нација чланице обавезале да прихвате и извршавају одлуке Савета безбедности, у сагласности са Повељом. Поред тога, ставом 4. члана 60. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године било је предвиђено да ће се у случају иступања државе Црне Горе из државне заједнице Србија и Црна Гора, међународни документи који се односе на Савезну Републику Југославију, посебно Резолуција 1244 Савета безбедности Уједињених нација, односити и у целости важити за државу Србију, као следбеника.

Параграфом 9 Резолуције 1244 (1999) Савет безбедности овластио је Генералног секретара УН да „уз помоћ релевантних међународних организација, успостави међународно цивилно присуство на Косову, како би се обезбедила привремена управа на Косову, при чему ће народ Косова моћи да значајну суштинску аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије“. На основу ове Резолуције успостављена је УН мисија за привремену администрацију на КИМ (даље: УНМИК). Предвиђено је да „привремена управа траје до постизања политичког решења у вези са статусом Косова и Метохије“, а један од задатака међународног цивилног присуства је „да олакша политички процес чији је циљ дефинисање будућег статуса Косова, узимајући у обзир споразуме из Рамбујеа (С/1999/648)“.

На основу Резолуције 1244 (1999), Специјални представник Генералног секретара УН је 15. маја 2001. године, Уредбом 2001/9, донео Уставни оквир за привремену самоуправу, којим је успостављена законодавна, извршна и судска власт аутономије на Косову и Метохији.

Декларација о независности Косова усвојена је 17. фебруара 2008. године. У параграфу 1 Декларације, како је текст репродукован у Мишљењу Међународног суда правде, стоји: „Ми, демократски изабране вође нашег народа, овим изјављујемо да је Косово суверена и независна држава“.

Народна скупштина Републике Србије потврдила је следећег дана, 18. фебруара 2008. године Одлуку Владе Републике Србије о поништавању противправних аката привремених органа самоуправе на Косову и Метохији о проглашењу једностране независности. У овој одлуци стоји:

„Поништавају се акти и радње привремених органа самоуправе на Косову и Метохији којима се проглашава једнострана независност, јер нарушавају суверенитет и територијалну целокупност Републике Србије зајемчену Уставом Републике Србије, Повељом Уједињених нација, Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 1999. године и другим резолуцијама Савета безбедности Уједињених нација, као и важећим међународним правом. Ови акти и радње представљају насилно и једнострано отцепљење дела територије Републике Србије и зато су неважећи и ништавни. Ови

акти и радње не производе никакво правно дејство у Републици Србији, као ни и у међународном правном поретку. Једнострано отцепљење дела територије суверене државе представља правно насиље над Републиком Србијом и насиље над важећим међународним правом.“

Након тога, прихватајући захтев Републике Србије, Генерална скупштина Уједињених нација је Резолуцијом 63/3 од 10. октобра 2008. године затражила саветодавно мишљење Међународног суда правде о томе да ли је једнострано проглашење независности КиМ у складу са међународним правом.

Дајући тзв. саветодавно мишљење Међународни суд правде је анализирао, прво, ко је донео Декларацију о независности КиМ и закључио је да то нису биле привремене институције самоуправе, да то није била Скупштина Косова, већ да је Декларацију донела група косовских албанских политичара. У параграфу 109 Мишљења Међународни суд правде износи тврдњу: „Суд стиже тако до закључка да, узимајући све факторе заједно, аутори декларације о независности од 17. фебруара 2008. нису деловали као једна од привремених институција самоуправе у оквиру Уставног оквира, већ пре као лица која су деловала заједно у својству представника народа Косова изван оквира привремене администрације.“ Анализирајући даље да ли је Декларација супротна Резолуцији 1244 Савета безбедности (1999), Међународни суд правде је нашао да није. Овај закључак Међународни суд правде темељи на два аргумента. Први је да је „у том погледу“ сама Резолуција 1244 Савета безбедности (1999) нејасна и да су подељена мишљења о томе да ли она забрањује декларацију о независности КиМ, а други да је Резолуција 1244 Савета безбедности (1999) упућена државама чланицама Уједињених нација и органима Уједињених нација, а не групи косовских албанских политичара на Косову и Метохији те им она, зато, не намеће забрану у том погледу. Међународни суд правде у параграфу 118 Мишљења износи следеће ставове: „Фраза ‘политичко решење’, често цитирана у овом поступку, не мења овај закључак. Прво, та референца учињена је у контексту набрајања одговорности међународног цивилног присуства, то јест Специјалног представника генералног секретара на Косову и УНМИК-а, а не за друге делатнике. Друго, као што различити ставови представљени пред Судом о тој ствари илуструју, термин ‘политичко решење’ је предмет различитих тумачења. Суд закључује зато да овај део Резолуције Савета безбедности не може да буде тумачен да укључује забрану проглашења независности, упућену нарочито ауторима декларације од 17. фебруара 2008. године“. Међународни суд правде је констатовао, такође, да Декларација о независности није супротна *Уставном оквиру за привремену самоуправу, који је донео Специјални представник Генералног секретара УН 15. маја 2001. године, пошто Декларацију нису донеле привремене институције самоуправе, те се ошуда Уставни оквир није примењивао на њих. У параграфу 121 Мишљења Међународни суд правде наводи: „Међутим, Суд је већ заузео став (види параграфе 102 до 109 горе), да декларацију о независности од 17. фебруара 2008. нису издале привремене институције самоуправе, нити је то био акт који је намеравао да произведе дејство, нити је стварно произвео дејство у*

оквиру правног поретка у коме те привремене институције делују. Следи да аутори декларације о независности нису биле везани оквиром овлашћења и одговорности установљеним ради уређења рада привремених институција самоуправе. Према томе, Суд налази да декларација о независности не вређа Уставни оквир.“

Независно од тога што изложено тумачење Међународног суда правде, по мишљењу Уставног суда, даје повода за озбиљну, правно утемељену критику (почев од закључивања које је, са правног становишта крајње неприхватљиво и неубудљиво, да „заједничко деловање лица у својству представника народа Косова“, а што се манифестовало кроз доношење Декларације о независности Косова од стране албанских посланика у скупштини као једној од привремених институција самоуправе, није представљало деловање те привремене институције него њихово индивидуално политичко деловање!), из њега произлазе и неки начелни ставови тог суда везани за међусобни однос самопрокламоване независности Косова и Резолуције 1244 Савета безбедности. У том смислу, Уставни суд указује да је и за Међународни суд правде неспорно да је Резолуција 1244 Савета безбедности остала на снази и после самопроглашења независности Косова и да је и данас на снази, јер, како се у Мишљењу тог суда наводи, Декларација није донета на основу Резолуције 1244 Савета безбедности (1999), њоме се не извршава Резолуција 1244 (1999), нити се исцрпљује њен садржај, нити је тај акт стварно произвео дејство у оквиру правног поретка у коме делују привремене институције самоуправе у Приштини. Да је овакав закључак са правног становишта неспоран потврђује и чињеница да на територији Косова и Метохије и даље делује и међународна мисија, као и да шеф те мисије редовно подноси извештаје Савету безбедности Уједињених нација.

Међутим, не само да се Међународни суд правде није негативно одредио према једностраном проглашењу независности Косова и Метохије, већ је такође значајан број држава, међу којима су три сталне чланице Савета безбедности УН и већина чланица Европске уније, признао самопроглашену „Републику Косово“. Но, ове околности ни према ставовима теорије међународног јавног права, ни према ставовима израженим у одређеним међународним документима, немају за последицу да је Косово и Метохија постало независно у односу на Републику Србију.

Наиме, према преовлађујућем становишту теорије међународног јавног права нова држава једино признањем стиче статус суверене државе у складу са међународним правом и то у односима са трећим државама које су је признале као такву (Хилгрубер). При томе, признање државе, као акт јавне власти, је дискрециони и политички акт и међународно право не прописује обавезу признања државе (Браунли, Миленко Крећа). На исти начин у Меморандуму о правним аспектима проблема представљања у Уједињеним нацијама, који је Генерални секретар УН 8. маја 1950. године поднео Савету безбедности, стоји: „Признање нове државе, или нове владе од стране постојеће државе је унилатерални акт који влада која даје признање може да учини или да се уздржи. Тачно је да су неки правни писци

доказивали на силу да, када нова влада, која је дошла на власт револуционарним средствима, ужива, са изгледом сталности, уобичајену послушност највећег дела становништва, друге државе су дужне да је признају. Међутим, иако државе могу да следе нека правна начела у давању или недавању признања, пракса држава показује да се акт признања још сматра суштински политичком одлуком, коју свака држава доноси сагласно својој слободној процени ситуације.“ Уставни суд запажа да се, иако је реч о констатацији из 1950. године, однос према стицању својства нове независне и суверене државе није променио. Да испуњење три услова – територија, становништво и стабилна власт – нису довољни да би се одређена творевина аутоматски третираола као суверена и независна држава, потврђује и Декларација о смерницама за признавање нових држава у Источној Европи и Совјетском Савезу, коју је Савет министара Европских заједница усвојио у децембру 1991. године, а којим документом су одређени услови које су нове државе са ових простора морале да испуне да би биле признате. Штавише, будући да, према мишљењу Међународног суда правде, међународно право не забрањује ни појединцима да прогласе независност неке територије, Уставни суд налази да се тим пре, са једне стране, чин признања проглашене независности одређене територије као независне и суверене државе од стране већ постојећих држава, намеће као нужан и неопходан услов уређености како међународних, тако и унутрашњих односа, јер у реалности не постоји територија на којој би могла бити проглашена независност а да она није већ део неке државе и, са друге стране, да чин признања, управо из наведених разлога, може имати дејство искључиво *inter partes*.

Ако се претходно изложено стави у контекст питања која се као спорна постављају у овом уставносудском предмету, морају се узети у обзир следеће чињенице. Прво, да је Влада Републике Србије одмах по усвајању Декларације о независности Косова донела Одлуку о поништавању противправних аката привремених органа самоуправе на Косову и Метохији о проглашењу једностране независности и да је Народна скупштина Републике Србије потврдила ту одлуку већ следећег дана, 18. фебруара 2008. године, а такође да су од тада па надаље представници државних органа Републике Србије, у јавним изјавама, у наступима пред међународним форумима и у дипломатским разговорима, доследно понављали да Република Србије не признаје и да неће признати једнострано проглашену независност Косова и Метохије. Стога Уставни суд закључује да не само што је према Уставу Републике Србије Косово и Метохија аутономна покрајина, чија се суштинска аутономија уређује посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава (члан 182. став 2. Устава) и што Република Србија није признала једнострано проглашену независност Косова и Метохије, већ да је Одлуком о поништавању противправних аката привремених органа самоуправе на Косову и Метохији о проглашењу једностране независности, која је уследила непосредно по проглашењу независности, Влада као носилац извршне власти и Народна скупштина као највише представничко тело у Републици Србији, а потом, континуирано, кроз званична иступања представника државних

органа, Република Србија јасно изразила своју намеру да одбија признање једнострано проглашене независности Косова и Метохије.

Но, уважавајући то да се признање државе може учинити и прећутно, нпр. склапањем међународног уговора, Уставни суд је разматрао и навод предлагача да је управо оспорени „Први споразум“ чин посредног признања самозване „Републике Косово“. Наиме, у међународноправној пракси нису непознати случајеви да је закључење једног међународног уговора искоришћено као начин за прећутно признање државе са којом се тај уговор закључује, односно за међусобно признање држава које су стране уговорнице. Ово је нарочито случај када су у питању територије које су биле у саставу исте државе. Таквих примера, и то из недавне прошлости, управо има када је реч о државама насталим на простору бивше СФРЈ. Чланом 10. Дејтонског мировног уговора из 1995. године СР Југославија и Република Босна и Херцеговина су изричито признале једна другу. Споразум о нормализацији односа између СР Југославије и Републике Хрватске из 1996. године не садржи изричите изјаве страна уговорница о међусобном признању, али је већ члан 1. Споразума формулисан на начин да чини неспорним да обе стране једна другу прихватају као независне и суверене државе и на тим основама успостављају међусобне односе. Наиме, у члану 1. овог споразума се наводи да: „Стране уговорнице поштују једна другу као независне, суверене и равноправне државе у оквиру својих међународних граница.“ Такође, у Споразуму о регулисању односа и унапређењу сарадње СР Југославије и Републике Македоније из 1996. године, у члану 1. се наводи да „Стране поштују једна другу као независне државе у оквиру својих међународних граница“, а у члану 2. да ће „Свака страна поштовати суверенитет, територијални интегритет и политичку независност друге стране.“ Из наведених примера следе два закључка. Први, да је у сваком од ових међународних уговора, од самог назива па даље, јасно одређено и означено ко су стране уговорнице и други, да је закључени међународни уговор заменио формални, самостални акт о признању друге државе као независне и суверене, али да је у самом уговору јасно и недвосмислено исказана намера и воља да се друга страна призна као независна и суверена држава. Према томе, прећутно признање државе се од изричитог разликује пре свега по форми у којој је учињено (нема посебног акта којим се врши признање), али се не може говорити ни о прећутном признању уколико нема јасно изражене намере признања суверености и независности одређене државе.

Увидом у оспорени „Први споразум“ утврђује се: прво, да у њему нису означене „стране уговорнице“ и друго, да његов текст не садржи изјаву којом би се исказала намера признања суверености и независности тзв. „Републике Косово“. Управо супротно, оспорени „Први споразум“ парафиран је 19. априла 2013. године, а Народна скупштина је 13. јануара 2013. године донела Резолуцију о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији у којој понавља да Република Србија не признаје и да неће признати једнострано проглашену независност Косова. Резолуција као врста акта који доноси

Народна скупштина, према већ раније заузетом ставу Уставног суда представља политички акт којим Народна скупштина као представничко тело грађана Републике Србије изражава политички став о одређеним питањима и/или даје смернице Влади за вођење политике у односу на та питања, будући да је уставна надлежност Владе да води политику Републике Србије, а да за свој рад, дакле и за вођење политике, одговара Народној скупштини. У конкретном случају, Резолуцијом од 13. јануара 2013. године Народна скупштина је утврдила основне принципе за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији. Поред осталог, Резолуцијом се утврђује да се представници Републике Србије обавезују да у наставку дијалога о решавању техничких и политичких питања са представницима ПИС у Приштини и представницима међународне заједнице будуће споразуме постижу у складу са ставовима и основним циљевима ове резолуције, настојећи да се са представницима ПИС у Приштини постигне свеукупни договор, као и да ће све надлежности које као резултат преговора буду поверене ПИС у Приштини бити потврђене уставним законом и пренете органима Аутономне покрајине Косово и Метохија, у складу са Уставом, законима и другим прописима Републике Србије. Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да ставови који су изражени и смернице за даље поступање које је парламент дао надлежним државним органима у једном политичком акту донетом свега три месеца пре парафирања оспореног „Првог споразума“ не дају повода за закључивање да се њима на било који начин излази изван Уставом утврђеног положаја Косова и Метохије или да се даје могућност да се из тог уставног оквира изађе.

У контексту претходне констатације да оспорени акт не садржи изјаву којом би се исказала намера признања суверености и независности тзв. „Републике Косово“, Уставни суд налази да је потребно додатно размотрити навод предлагача којим се упућује на тачку 14. „Првог споразума“ којом је договорено да ниједна страна неће блокирати, или подстицати друге да блокирају напредак друге стране на њеном путу ка ЕУ, уз тврдњу да је ово потврда прећутног признања независности Косова и Метохије, јер су сходно конститутивним актима ЕУ, у ову заједницу примане само суверене и независне државе, а не федералне јединице, покрајине, департмани или региони, те је, по мишљењу предлагача, савршено јасно да се на том путу ка ЕУ налазе две суверене и независне државе. Уставни суд указује да изнета тврдња предлагача само на први поглед делује неспорно. Ово из разлога што, с обзиром на чињеницу да неке државе чланице ЕУ нису признале Косово као независну државу, Европска унија као целина има неутралан став према статусу Косова и Метохије, који се огледа у томе што се у документима Европске уније, па и у Одлуци Савета министара о отпочињању преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Косова ставља звезда која је праћена следећим објашњењем: „Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова“. Осим тога, треба имати у виду

флексибилност Европске уније у погледу аутономних области држава чланица. Тако, иако је Данска чланица Европске уније, Гренланд, аутономна област Данске, не чини део Европске уније. Насупрот томе, аутономне области неких других држава чланица имају посебан статус у Европској унији, који се разликује од статуса државе којој припадају. Један од таквих случајева је острво Џерси, аутономна област у Уједињеном Краљевству.

Полазећи од наведеног, Уставни суд оцењује да се не могу прихватити као уставноправно утемељене тврдње предлагача да је, између осталог, парафирањем „Првог споразума“ Република Србија и *de iure* „признала самозвану државу косметских Албанаца као суверену и независну државу“. Оваква оцена Уставног суда утемељена је и на схватању Х. Келзена да нова држава почиње своје правно постојање сопственом декларацијом о државности/независности, али она постоји само у односу на њу саму, али не и у односима са другим државама, те да би постала субјект међународног права, нова држава мора бити призната као таква од стране других држава, али такође и од старе државе, јер у међусобним односима нова држава је држава, у смислу међународног права, једино ако ју је стара држава признала као такву, па је стога међусобно признање неопходно.

Уставни суд још једном констатује да из позитивно-правне дефиниције уговора коју даје Бечка конвенција о уговорном праву (члан 2), а која је на готово истоветан начин садржана и у члану 2. став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, произлази да статус страна представља основни супстанцијални елемент уговора у смислу међународног права. Наиме, у смислу члана 6. Конвенције о уговорном праву, појам „држава“ подразумева државу у смислу општег међународног права, тј. суверену државу опремљену правним субјективитетом. Уговорна способност је један од релевантних елемената и у исто време критеријума субјективитета у смислу међународног права. Као што је нагласио Међународни суд правде у случају *Wimblon*, уговорна способност је атрибут суверенитета (*Wimblon case*, P.I.C.J, Ser. A, No.1, str. 25).

Стога, према оцени Уставног суда, из свега до сада изложеног произлази, прво, да Косово и Метохија у односу на Републику Србију не постоји као суверена и независна држава и, друго, да се, сагласно и међународном и домаћем праву, не може успоставити уговорни однос између државе и непризнатог ентитета. То даље значи да оспорени „Први споразум“ по својој природи не може бити међународни уговор, јер му недостаје један од основних елемената предвиђених Бечком конвенцијом и Законом о закључивању и извршавању међународних уговора, а то је статус (својство) државе једне од „страна уговорница“.

У прилог томе да се не ради о међународном уговору, односно о акту признања, говори и чињеница да је у Заједничком извештају Европског парламента и Савета од 24. априла 2013. године (*JOIN(2013) 7 final*), у коме Европски парламент и Савет коментаришу, између осталог „Први споразум“, наведено и следеће: „Дијалог између Београда и Приштине, после српских избора подигнут је на политички процес високог нивоа уз посредовање

високе представнице. Серија састанака на високом нивоу између два председника влада почела је у октобру 2012. Висока представница била је веома јасна према две стране од почетка у погледу концепта процеса: то ће бити процес корак по корак, идући од лакших ка сложенијим питањима и неће бити бесконачан. Циљ је постепена нормализација односа две стране, без прејудуцирања позиција две стране у погледу статуса и постизања напретка за обоје на њиховом путу према ЕУ“. Дакле, циљ дијалога, како га види Европска унија, је постепена нормализација односа две стране, али без прејудуцирања позиција две стране у вези са статусом. Током тог дијалога постигнут је и „Први споразум“ и њиме се, сагласно мишљењу органа Европске уније, не прејудуцира позиција две стране у погледу статуса. Европска унија не види, дакле, „Први споразум“ као акт којим се мења позиција Републике Србије у погледу непризнавања независности Косова и Метохије.

Према томе, за Републику Србију Косово и Метохија је аутономна покрајина, односно облик територијалне аутономије. Уставни суд налази да није потребно посебно образлагати зашто било какав документ који настане као резултат договора између централне власти (државе) са сопственом јединицом територијалне аутономије не може бити међународни уговор. Међутим, Уставни суд сматра да се парафирани „Први споразум“, ни са становишта унутрашњег правног поретка, не може сматрати уговором (споразумом) између државе и територијалне аутономије. Ово из разлога што се, сагласно одредби члана 182. став 2. Устава, суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија, а то значи њена садржина и „реализација“ те садржине утврђује посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Стога је Уставни суд мишљења да документ који је настао као резултат одређених договора у једној од фаза политичких разговора са представницима привремених институција самоуправе у Приштини не може сам по себи производити правно дејство, а посебно не може имати правну снагу посебног закона који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. У том смислу, Уставни суд указује да сваки политички договор представља само основ за обликовање права и да правну снагу и правну обавезност добија онда када буде преточен у опште правне акте.

Како се као једно од спорних питања за Уставни суд поставило и питање форме „Првог споразума“, Суд је и ово питање размотрио, без обзира на то што је на основу претходно детаљно извршене анализе оценио да оспорени акт не испуњава услове да би се могао сматрати међународним уговором. Разматрајући ово питање Уставни суд је имао у виду да је позитивно међународно право обележено јаком тенденцијом деформализације у смислу да се суштина међународног уговора види у *consensus ad idem*, а да је форма од другоразредног значаја. У „ткиву“ Бечке конвенције о уговорном праву, као меродавном праву у материји међународних уговора, деформализација се посебно изражава у члану 11. ове конвенције кроз (начине изражавања пристанка на обавезивање уговором). Члан 11. Бечке конвенције, у основи, начин изражавања пристанка на обавезивање третира као техничко питање,

о коме државе уговорнице доносе одлуку на основу принципа суверености. У том смислу, чињеница да је резултат вођеног дијалога материјализован у два примерка истоветног текста и да је свака страна која је учествовала у дијалогу само парафирала, а не и потписала „свој“ примерак текста (с тим што је оба примерка парафирала и Висока представница Европске уније), чиме је заправо једино извршена аутентификација текста (потврђивање садржине постигнуте сагласности), само по себи не мора значити мањкавост форме, али исто тако, само по себи, не значи ни да је тексту дата форма међународног уговора. Међутим, поставља се питање да ли деформализација може ићи тако далеко да текст који се парафира ни на једном месту не садржи јасно означавање ко су „две стране“ које се у тексту помињу или то што парафирани документ не испуњава ни минималне захтеве у погледу форме управо представља потврду да се не ради о међународном уговору јер одражава суштинско неслагање „две стране“ у погледу статуса Косова и Метохије. Уставни суд указује на још једну фактичку околност која свакако има одређени формалноправни значај. Наиме, „Први споразум“ није достављен Секретаријату Уједињених нација ради објављивања и уношења у збирку међународних уговора, како је то предвиђено у погледу међународних уговора чланом 102. Повеље Уједињених нација.

Такође, чињеница да је текст „Првог споразума“ прихватила Влада, по оцени Уставног суда, није доказ да је реч о међународном уговору, јер се ово прихватање може схватити и као прихватање информације о политичким активностима које је председник Владе предузео у оквиру политичких разговора са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, што би даље значило да сагласност коју је Влада дала Закључком није сагласност у смислу давања сагласности надлежног органа на одређени правни акт, већ давања политичке сагласности која се односи на предузете политичке активности председника Владе. Приликом давања такве политичке сагласности Влада није била омеђена правом и правним актима, већ политичким смерницама из Резолуције Народне скупштине.

Као што ни наведени Закључак Владе није акт о утврђивању предлога за потврђивање међународног уговора, у смислу своје садржине, а и у смислу Закона о потврђивању и извршавању међународних уговора, тако ни Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, није акт потврђивања међународног уговора. Текст Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора објашњава функцију Извештаја. Правни основ за подношење овог извештаја садржан је у тачки 5. Резолуције Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, којим је Влада обавезана да Народну скупштину редовно извештава о развоју догађаја, току разговора са представницима

Привремених институција самоуправе у Приштини у вези са Косовом и Метохијом, као и о спровођењу том резолуцијом утврђених циљева, активности и мера за заштиту суверенитета, територијалног интегритета и уставног уређења Републике Србије. Уставни суд напомиње и да је у овом уставносудском спору прихватио она експертска мишљења учесника у јавној расправи која са становишта међународног јавног права дају чињеничну и правну подлогу за закључак да оспорени акт није међународни уговор (мишљења проф. др Родољуба Етинског и проф. др Миленка Креће).

Дакле, Влада је поступала по Резолуцији Народне скупштине и на основу те исте Резолуције поднела је Извештај, којим је обавестила Народну скупштину о постизању „Првог споразума“, као резултата политичких активности председника Владе и Владе. Са друге стране, сама садржина Извештаја, чији је саставни део парафирани „Први споразум“, а у коме се хронолошким редом, таксативно набрајају све предузете активности – време, место, тема и исход разговора који су вођени од стране председника и представника Владе, нема неопходне елементе правне норме да би се могло говорити о правном акту. Ради се о документу који садржи информације о току политичких разговора са привременим институцијама самоуправе у Приштини. Народна скупштина давањем сагласности на такав документ, односно прихватањем његове садржине заправо даје вредносну оцену политичких активности Владе. Наиме, Влада утврђује и води политику према одредби члана 123. став 1. Устава, а истовремено је, на основу члана 124. Устава, и одговорна Народној скупштини за политику коју води. У том уставном оквиру, вредносна оцена политичких активности Владе од стране Народне скупштине даје се пре свега у односу на усвојене основне принципе за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе у Приштини из Резолуције Народне скупштине.

Имајући у виду напред изнето, мада предлагач није оспорио Одлуку Народне скупштине и Закључак Владе који су већ наведени, за Уставни суд се као спорно поставило и питање правне природе наведених аката, јер од одговора на то питање зависи и оцена да ли је, са правне стране, парафирани „Први споразум“ овим актима Народне скупштине и Владе „уведен“ у правни поредак Републике Србије као општи акт.

Сагласно одредби члана 99. став 1. тачка 7. Устава, Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије, те се поставља питање да ли Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора (даље: Одлука о прихватању Извештаја), представља општи акт из члана 99. став 1. тачка 7. Устава. Уставни суд указује да је одредбом члана 8. Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9/10) прописано да Народна скупштина доноси одлуке, при чему Закон не опредељује у односу на која питања Народна скупштина доноси одлуке, па се основано може закључити да Народна скупштина може да одлучује одлуком не само о питањима од

општег значаја, него и о појединачним стварима. Потврда да одлука као врста акта који доноси Народна скупштина није увек општи правни акт је, примера ради, одлука о избору јавних тужилаца, одлука о избору лица која се први пут бирају на судијску функцију, као и друге одлуке о избору носилаца јавних функција које врши Народна скупштина. Из наведених примера, по оцени Уставног суда, следи да, када је реч о овој врсти аката Народне скупштине, њихова садржина опредељује карактер самог акта. Као што је већ речено, за Уставни суд није спорно не само то да Народна скупштина може поред општих правних аката доносити и појединачне правне акте, већ да је у природи овог државног органа да поред правних аката доноси и акте политичке природе. У том смислу, полазећи од уставних одредаба којима је предвиђено да Народна скупштина надзире рад Владе (члан 99. став 2. тачка 1), да Влада утврђује и води политику (члан 123. тачка 1) и да је Влада одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе (члан 124), дакле, сагледавајући и међусобне Уставом утврђене односе Владе и Народне скупштине у Уставом прокламованом систему поделе власти, Уставни суд налази да Одлука о прихватању Извештаја нема карактер општег правног акта, већ карактер акта о давању политичке сагласности Народне скупштине Влади за предузимање одређених активности које спадају у домен вођења политике. Имајући у виду да је Уставни суд већ стао на становиште да оспорени парафирани „Први споразум“ по својој природи није међународни уговор, то се Уставни суд у даљим разматрањима неће бавити питањем да ли су наведена Одлука Народне скупштине, или пак сам Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, акти којима је Народна скупштина извршила потврђивање међународног уговора супротно Уставу и процедури која је прописана Законом о закључивању и извршавању међународних уговора.

Полазећи од тога да се појам општег акта може одредити у том смислу да се ради о акту „којим се ствара односно који садржи правну норму“, да се општа норма односи на „неодређени број случајева“ и да је она „општеобавезна“, као и да су се „сви субјекти који испуњавају услове предвиђене у општој правној норми дужни понашати по њој“ (др Радомир Лукић). Уставни суд налази да се ни сама Одлука о прихватању Извештаја, ни текст Извештаја, па и његови одређени делови, што јесте и парафирани „Први споразум“, не могу сматрати општим правним актима у смислу члана 167. Устава. Наиме, како је „општи правни акт у ствари извор права“, а „извор права у формалном смислу јесте оно у чему се налазе општеобавезне правне норме, тј. норме које важе за све одређене ситуације истог типа предвиђене у тој норми“ (др Радомир Лукић), ни Одлука, нити Извештај не могу се сматрати општеобавезујућим правним нормама јер нису усвојени у процедури и форми који би им дали такву правну снагу, већ се заправо ради о одређеним политичким актима, донетим у сфери вођења политике

Републике Србије. Уставни суд истиче да је, насупрот томе, сваки општи правни акт који би био донет у поступку обликовања те политике, био подложен уставносудској контроли, а што је већ и био случај. Уставни суд подсећа да је донео више одлука којима је утврдио да су уредбе Владе којима су имплементирани претходни политички договори са представницима привремених институција самоуправе у Приштини, а који су такође били предмет Извештаја који је усвојила Народна скупштина, супротне Уставу и закону. У том смислу, Уставни суд указује да не може прихватити поједина становишта изнета током јавне расправе о томе да оспорени споразум производи непосредно правно дејство у унутрашњем правном поретку Републике Србије, уз навођење примера везаних за организацију судова и јавних тужилаштва на територији Косова и Метохије или решавања радноправног статуса полицијских службеника који су обављали послове у организационим јединицама Министарства унутрашњих послова на територији Косова и Метохије. Ово из разлога што је Законом о подручјима судова и јавних тужилаштва („Службени гласник РС“, број 101/13) изричито одређено да ће се оснивање судова и јавних тужилаштва на територији АП Косово и Метохија уредити посебним законом (члан 12. Закона). Такође, престанак радноправног статуса полицијских службеника Влада је уредила уредбом у односу на коју је пред Уставним судом већ инициран поступак за оцену уставности и законитости (у питању је Уредба о условима за остваривање права на посебну пензију запослених у Министарству унутрашњих послова на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, бр. 115/13 и 42/14)).

У прилог овим ставовима Суда иду и ставови, примера ради, Државног савета Грчке, везано за правну природу меморандума о споразумевању о условљености специфичном економском политиком и о економској и финансијској политици за 2011–2013, који су закључени када су друге државе чланице евро зоне прогласиле да су спремне да доврше, путем билатералних кредита и коришћењем централне организације Европске комисије, финансирање Грчке од стране Међународног монетарног фонда. Државни савет Грчке је одлучио (688/2012) да ови споразуми представљају у основи економске програме који утврђују циљеве и рокове доделе финансијске подршке Грчком за време економске кризе и не представљају међународне уговоре, јер нити дају (признају) надлежности међународних организација, нити су у принципу правнообавезујући за стране потписнице. Обавезе грчке државе према другим државама чланицама еврозоне што се тиче усвајања мера у циљу постизања одређених циљева финансијске и економске политике не произлазе из меморандума *per se*, већ из Уговора о подршци Европског фонда за финансијску стабилност, који је потписан тек када је грчки Парламент донео релевантне законе.

Стога Уставни суд, полазећи од преамбуле Устава и одредбе става 2. члана 182. Устава, као и законодавне надлежности Народне скупштине и надлежности извршне власти за доношење прописа у извршавању закона, сматра да политички договори постигнути са представницима привремених

институција самоуправе у Приштини у питањима која се тичу одређивања суштинске аутономије Косова и Метохије постају саставни део правног поретка Републике Србије само доношењем посебног закона из става 2. члана 182. Устава, а у осталим питањима која се тичу уређивања односа у појединим областима друштвеног живота – доношењем или изменама и допунама закона којима се те области друштвеног живота уређују, односно доношењем одговарајући подзаконских прописа у ситуацији када је одређени однос већ законски уређен. Суд указује да је овакав став заузела и сама Народна скупштина, утврђујући Резолуцијом основне принципе за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији и дајући тиме одговарајуће политичке смернице Влади. Доношење закона је и самом Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 условљено претходним политичким разговорима и договорима са представницима привремених институција самоуправе у Приштини.

Неспорно је да Влада и њени овлашћени представници с обзиром на уставни положај и надлежности овог органа, имају кључну улогу у политичком деловању и предузимању активности и радњи које су везане за политичке разговоре са представницима привремених институција самоуправе у Приштини. У том смислу, све док Влада делује у оквирима надлежности утврђених чланом 123. тачка 1. Устава, дакле, док утврђује и води политику те активности саме по себи могу бити само предмет утврђивања политичке одговорности. Ако је Народна скупштина утврдила, као што јесте, основне принципе за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе у Приштини, а Влада јој је одговорна за политику Републике Србије, Народна скупштина даје свој вредносни став о политици Републике Србије указивањем односно ускраћивањем поверења Влади, пре свега у смислу чл. 130. и 131. Устава. У том смислу, важно је препознати границу након које политичко деловање Владе почиње да буде реализовано кроз доношење уредби и других општих аката ради извршавања закона у смислу члана 123. тачка 3. Устава и предлагање Народној скупштини закона и других општих аката. Тек тада политичко деловање Владе непосредно почиње да задира у правни поредак Републике Србије, мењајући га доношењем прописа и других општих аката, у складу са претходно утврђеним политичким правцима деловања Владе. Уставни суд указује да се политички договор не може сматрати саставним делом правног поретка државе док није преточен у право, односно правне норме, усвојене у одговарајућој за то прописаној процедури и од стране надлежног органа. Зато све док активности политичких чинилаца не пређу из сфере вођења политике у сферу нормативне, односно законодавне активности, оне остају ван непосредног утицаја на постојеће стање у правном поретку државе. Стога утврђени правци политичког деловања Владе, политички договори, те програм Владе који Народној скупштини износи кандидат за председника Владе у складу са чланом 127. став 2. Устава нису саставни део правног поретка и не подлежу оцени уставности и законитости.

Сада је поново потребно вратити се на спорно питање правне природе оспореног парафираниог „Првог споразума“, уз узимање у обзир већ заузетог става овог Суда да се не ради о међународном уговору. Сам по себи, предмети

„Први споразум“ је документ парафиран од стране тадашњег председника Владе. Како он није међународни уговор, он поред тога не може бити сметран сам по себи ни прописом, ни општим актом – председник Владе није по Уставу овлашћен да доноси прописе и опште акте, нити да их предлаже Народној скупштини. Председник Владе има своја овлашћења утврђена одредбом члана 125. став 2. Устава – он води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља рад Владе. Дакле, учешће председника Владе у вођењу политичких разговора са представницима привремених институција самоуправе у Приштини и парафирање политичког документа који садржи одређене принципе који нису правно уобличени, већ одражавају у суштини одређени степен политичке сагласности о одређеним питањима везаним за касније потребно правно утемељење суштинске аутономије у смислу члана 182. став 2. Устава, може се неспорно подвести под оквире овлашћења председника Владе из члана 125. став 2. Устава. Међутим, председник Владе у том смислу води и усмерава рад Владе и представља Владу, али он не може самостално вршити надлежност Владе. Иако је политичка судбина Владе непосредно везана и условљена положајем председника Владе (програм рада Владе и њен састав условљени су предлогом кандидата за председника Владе у смислу члана 127. став 2. Устава, Влади предстаје мандат даном констатације оставке председника Владе у смислу члана 132. став 4. Устава, председник Владе може предложити Народној скупштини разрешење појединог члана Владе у смислу члана 133. став 4. Устава), председник Владе не утврђује и не води политику самостално – њу утврђује и води Влада према члану 123. тачка 1. Устава. Дакле, политичке активности председника Владе предузете, како је већ наведено, у оквирима овлашћења из члана 125. став 2. Устава, подлежу политичкој сагласности Владе у смислу члана 123. став 1. Устава. Давањем такве сагласности, Влада прихвата одређене активности и радње председника Владе, ако су предузете радње и активности у оквирима политике коју води сама Влада и преузима политичку одговорност као надлежни државни орган. Таква сагласност није сагласност у правном смислу, она не производи правне последице нити је правнообавезујућа, она има своју јасну политичку димензију и носи са собом политичку одговорност Владе и њених чланова. Разуме се, Влада такву сагласност мора дати одређеним актом. Закон о Влади утврђује врсте аката које доноси Влада од којих су неки општи правни акти, а неки појединачни. У том смислу, Закон о Влади опредељује и садржину акта, материју о којој се одлучује, односно која питања се уређују којим актом Владе (чл. 42. до 46. Закона).

Дакле, Влада доноси следеће врсте аката: уредбе, пословник, одлуке, решења, закључке, меморандум о буџету, стратегије развоја и декларације. Законом о Влади је предвиђено да Влада, када не доноси друге акте, доноси закључке. Дакле, закон јасно упућује да се ради о акту Владе који се по својој форми и садржини односи на питања од појединачног значаја и на питања која по својој садржини не би требало да се односе на оне одлуке Владе које имају правни значај, којима се утиче непосредно на постојећа

стања и успостављене односе у правном систему, већ на политичке и оперативно-техничке активности Владе.

Тачком 1. Закључка заправо се у горе наведеном смислу даје политичка сагласност Владе, у складу са чланом 123. тачка 1. Устава, на политичке активности и радње које је председник Владе предузео у смислу члана 125. став 2. Устава у току политичких разговора са представницима привремених институција самоуправе у Приштини и на политички документ – „Први споразум“ који одражава одређени степен сагласности о одређеним питањима који је постигнут у току тих разговора.

Тачком 2. Закључка налаже се министарствима, посебним организацијама и службама Владе да предузму одговарајуће мере и активности у циљу реализације наведеног закључка Владе. Треба приметити да те активности нису прецизиране, већ да оне у даљем раду Владе и надлежних органа морају бити конкретизоване, па и тачка 2. Закључка у том смислу не може имати карактер опште правне норме.

При томе, оне могу обухватати низ активности политичке природе, могу обухватити и припрему и поступак доношења прописа и других општих и појединачних аката, али се засигурно тачка 2. наведеног закључка не може сматрати правном нормом из које би се могао црпети правни основ за какво поступање. Он може постојати, или настати у правном систему, али засигурно то не може бити овде наведена тачка 2. Закључка Владе. Тачка 2. Закључка представља начелну смерницу упућену органима државне управе, коју Влада даје не у складу са својим овлашћењима из члана 123. тач. 3. и 4. Устава, већ у складу са одредбом члана 123. тачка 5. Устава. Према наведеној уставној одредби, Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом.

Полазећи од одредбе члана 123. тачка 5. Устава, Закон о Влади и Закон о државној управи садрже одредбе које се односе на усмеравање и усклађивање рада органа државне управе. Тако је Законом о Влади прописано следеће: Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад (члан 8); органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе (члан 12); органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена (члан 13).

Из наведених одредаба Закона о Влади може се јасно сагледати природа Закључка Владе којим је Влада прихватила парафирани „Први споразум“. У суштини, Влада је тим закључком дала усмерење у спровођењу политике коју је утврдила по предметним питањима, а на органима државне управе је да на основу тог усмерења предузму мере да би се та политика обликовала. Дакле, заузети ставови нису у нормативном смислу обликовани тим закључком, већ предлози за такво обликовање тек на основу тог закључка могу бити предложени Влади од стране надлежних органа државне управе. Дакле, јасно је да се не ради о општем правном акту, већ се ради о акту Владе којим се

даје усмерење органима државне управе да предузму мере ради обликовања политике Владе. Када такво обликовање политике Владе буде нормативно исказано, онда се тек може говорити да је политика Владе преточена у право, општи правни акт, односно правну норму. У прилог томе говори и одредба члана 61. Закона о државној управи који гласи: „Влада закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе. Влада је дужна да на захтев органа државне управе закључком заузме став о питању из његовог делокруга. Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај.“

На основу свега претходно наведеног, Уставни суд је оценио да оспорени „Први споразум“ не испуњава услове предвиђене потврђеном међународним конвенцијама и важећим законима Републике Србије да би се могао сматрати међународним уговором, да сам по себи оспорени акт не представља општи правни акт унутрашњег права, већ само политичку „подлогу“ за доношење одговарајућих општих правних аката од стране надлежних органа и у прописаној процедури, као и да акти Владе – Закључак о прихватању „Првог споразума“ и Извештај Народној скупштини и Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја по својој природи нису општи правни акти, те зато нису ни могли бити основ да се оспорени „Први споразум“ њиховим доношењем „уведе“ у правни поредак као општи правни акт. Због свега изложеног, Уставни суд је стао на становиште да се не ради о акту из члана 167. став 1. Устава. За Уставни суд су прихватљива она експертска мишљења достављена у оквиру спроведене јавне расправе у овом уставносудском предмету, према којима је оспорени „Први споразум“ по својој природи најближи политичком *modus vivendi*, прелазном решењу ороченом одлуком о коначном статусу Косова и Метохије, који, у светлу релевантних правила међународног права нема правну снагу, већ креира политичку обавезу у духу тзв. „меког права“ (soft law) које допушта асиметричну перцепцију обавезе било као политичке или правне обавезе од страна у парафираном „Првом споразуму“ и као такав, правно посматрано, не затвара врата ниједној од две супротстављене концепције о коначном статусу Косова и Метохије, препуштајући питање коначног статуса политичкој одлуци која би се морала изразити у за то одговарајућој правној форми“ (извод из мишљења проф. др Миленка Креће, достављеног Уставном суду у оквиру јавне расправе у овом уставносудском предмету).

IX

С обзиром на заузет став о природи оспореног парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, Уставни суд је утврдио да се не ради о акту који, у складу са одредбама члана 167. Устава, подлеже уставносудској контроли.

Стога је Суд, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио предлог за оцену уставности и законитости оспореног акта, због ненадлежности за одлучивање.

Уставни суд напомиње да то што се сагласно члану 168. став 1. Устава, односно сагласно одредби члана 50. став 1. Закона о Уставном суду, поступак за оцењивање уставности и законитости општег акта покреће предлогом овлашћеног предлагача, не искључује могућност да се уставносудски, као и сваки други поступак, оконча из процесних разлога, уколико Уставни суд утврди да није испуњена нека од процесних претпоставки за вођење поступка, односно за мериторно одлучивање. Наиме, у члану 47. Закона о Уставном суду, којим се, на основу члана 175. став 3. Устава, уређује поступак пред Уставним судом, таксативно су наведени случајеви у којима Суд одбацује било иницијативу за покретање поступка, било предлог којим се поступак покреће. Поред неблаговремености, неуредности и других, један од законских разлога за одбацивање предлога или иницијативе је ненадлежност Суда да у конкретном случају води или покрене поступак. Такође, спровођење појединих фаза или радњи у поступку ни на који начин не може бити схваћено као изјашњење или самообавезивање Уставног суда да у предмету донесе мериторну одлуку. Напротив, мериторна одлука се може донети само када су за то испуњени сви процесни услови, а Уставни суд, као и сваки други државни орган, има обавезу да предузме све што сматра потребним да би испитао и утврдио да ли су испуњени процесни услови за мериторно одлучивање у конкретном случају.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Закључак као у изреци.

Закључак УО-247/2013 од 10. децембра 2014. године („Службени гласник РС“, број 13/15)

** Поводом Закључка УО-247/2013 од 10. децембра 2014. године судије Уставног суда др Оливера Вучић, Каширина Манојловић Андрић, др Боса Ненадић и др Драган Стојановић издвојили су мишљења, која су објављена заједно са овом акцијом у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 13/15, уз исправку издвојеног мишљења судије др Оливере Вучић објављену у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 18/15, што се објављује и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Закључак Уставног суда
УО-247/2013. од 10. 12. 2014. године

Уставни суд је на седници одржаној 10. 12. 2014. године донео Закључак којим се одбацује 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. Овим Закључком Уставни суд је одбацио предлог за оцену уставности и законитости наведеног акта који је поднело 25 народних посланика.

Како се са донетом одлуком нисам сложила, сматрајући да је Уставни суд одбијањем да успостави надлежност у овом предмету поступио погрешно, грешећи у својим закључцима везаним за одређивање природе акта чију су уставност и законитост предлагачи оспорили, ускратила сам свој глас оваквој одлуци и овом приликом износим своје издвојено мишљење.

Поред неслагања са овим сегментом поступања Суда у овом предмету, противила сам се и поступањима која су претходила доношењу ове одлуке, као и самом приступу приликом израде образложења које је прати. Из свих тих разлога, сматрам својом дужношћу да пред јавношћу објасним своје становиште и покушам да аргументима које сам износила током рада Суда докажем да је Уставни суд морао кренути другим путем и, након што га пређе, доћи до сасвим различитих закључака, а тиме и супротне и другачије образложене одлуке.

*Процедурална лутњања и учињени њројустѝи или ѝешко објашњиве
недоумице Усѝавној суда у разумевању сојсѝивеној Закона*

Законом о Уставном суду, чл. 42а ст. 3. („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), уређено је да се после одржавања јавне расправе заказује седница Уставног суда о већању и гласању. Будући да је у предмету ЈУо-247/2013, дана 24. јуна 2014. године, одржана јавна расправа, следећи Законом о Уставном суду уређени пут поступања, поменути предмет морао се наћи на седници Суда, како би се о њему расправљало и, након расправе у којој би учествовао целокупан судијски колегијум, донела одлука. Судија известилац био је мишљења да треба кренути другим путем, и за писца ових редова сасвим зачуђујуће, добио подршку већине судија. Тако је, сматрајући да је врста одлуке чије је доношење предложио Суду – закључак, којим је одбијено успостављање уставносудске надлежности у овом предмету – којим се Суд огласио ненадлежним, одлучна чињеница за процедурални пут којим доношење коначне одлуке мора проћи, предлог овог Закључка упутио на решавање II Малом већу, судијском колегијуму који чини троје судија.

Уочивши ову чињеницу, а држећи да она представља кршење наведеног члана Закона о Уставном суду и тиме грубо нарушавање процедуре решавања питања чији значај налаже и одржавања јавних расправа, троје судија – Катарина Манојловић Андрић, др Драган Стојановић и писац овог издвојеног мишљења, упутили су председници Уставног суда, председници II Малог већа и судији известиоцу допис (Су број 562/1 од 17. новембра 2014. године) којим су указали на ову чињеницу, држећи да је она последица „очигледног превида“. У свом допису, ово троје судија подсетило је на цитирани члан Закона о Уставном суду и изнело своја очекивања да ће судија известилац, повићи Предлог закључка са седнице II Малог већа и пријавити га председници Суда ради заказивања Седнице Уставног суда

о већању и гласању. Ово троје судија су подсетили да је у предмету УО-247/2013, одржана 24. јуна 2014. јавна расправа, што се и констатује на 18. страни Предлога закључка и да је одредбом члана 42а став 3. Закона о Уставном суду прописано да се седница Уставног суда заказује и у случају одржавања јавне расправе и седнице о већању и гласању после одржане јавне расправе. У даљем тексту изнели су свој став да цитирану норму сматрају „сасвим јасном“ и да она „не захтева било какво посебно тумачење“, као и да се „након одржане јавне расправе у предметима нормативне контроле заказује седница Уставног суда о већању и гласању, без обзира на то да ли судија извештач предлаже доношење одлуке, решења или закључка“. На тај начин се, како су истакли, искључује могућност да после јавне расправе, која се држи у пленуму свих судија Уставног суда, одлучивање буде враћено у фазу претходног испитивања поднеска (предлога за оцену уставности и законитости) пред Малим већем састављеним од троје судија. „У супротном“, закључиле су судије потписници овог поднеска, „јавна расправа би била у потпуности обесмишљена, јер би остале судије (њих 12) биле онемогућене да изнесу своје мишљење о спорним уставноправним питањима која су била предмет јавне расправе и која су битна за одлучивање“. Свој допис су завршили напоменом да „овом приликом неће износити све оне негативне ефекте који последично могу настати уколико одлуку у једном од најзначајнијих предмета који су разматрани пред Уставним судом донесе једна петина судија овога Суда на Малом већу“.

Подсетићу да је Законом о Уставном суду прописано да Суд о питањима из своје надлежности одлучује на седници Уставног суда, седници Великог већа или седници Малог већа (члан 42. став 1), при чему седницу Суда чине свих петнаест судија, седницу Великог већа председник Уставног суда и седам судија, док свако од пет малих већа сачињава по троје судија од којих је један председник већа. На седници Малог већа, сагласно члану 42в Закона о Уставном суду, Уставни суд доноси решења, из члана 46. тачка 9) овог закона – одбацује уставну жалбу ако нису испуњене процесне претпоставке, и закључке, из члана 47. овог закона – па тако, између осталог, одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, предлог или други захтев којим се покреће поступак пред Уставним судом, изузев уставне жалбе, због ненадлежности (тачка 1. члана 47 Закона о Уставном суду). На седници Малог већа решења и закључци се доносе једногласно, а уколико се не постигне једногласност, решење, односно закључак доноси Велико веће. На седници Великог већа, одлуке односно решења доносе се, такође, једногласно, а у случају да се једногласност не постигне, одлуку, односно решење доноси седница Уставног суда. Управо је овим путем одлучивање о уставности и законитости тзв. Бриселског споразума, стигло до седнице Уставног суда.

Којим се ризицима, свесно и упркос гореописаном упозорењу троје својих колега, изложио судија извештач, председница II Малог већа, па и сама председница Суда? Најпре, и најлогичније, могућности да II Мало веће једногласно одлучи, саглашавајући се са учињеним предлогом судије известиоца,

да прихвати предложено решење о одбацивању поднетог предлога за оцену уставности и законитости и да предмет тако буде решен вољом и одлуком троје судија Уставног суда. Не помињући овом приликом сва отворена питања која се могу поставити у вези са односом оваквог законског решења и јасне и неупитне норме Устава о начину на који Уставни суд доноси одлуке – већином гласова свих судија, не могу а да не поставим питање у вези са претходно предузетим радњама у поступању у овом предмету. Наиме, логика члана 47. Закона о Уставном суду сасвим неспорно указује да се ради о начину окончања поступака услед разлога који представљају изостанак потребе, сликовито казано, суштинског ангажовања Уставног суда (па и већег броја његових судија). Случајеви у којима Суд доноси закључак вољом троје судија на Малом већу такве су природе да не подразумевају утврђивање уставности или законитости оспорених аката, већ испољавање става Суда да у таквој ствари не поступа јер постоји препрека и законом утврђен разлог који такво поступање или онемогућавају или одлажу. Природа такве препреке се, сагласно законодавчевом решењу, лако може утврдити, она не отвара сложене процедуре свог утврђења, и троје судија је довољно да се са отвореним спорним питањем њеног постојања изнесе. Дакле, није у питању проблем о коме се теорија двоуми а пракса лута. Једном речју, то су питања нижег нивоа спорности, те се и са ангажовањем мањег капацитета могу окончати, успешно по заинтересоване стране у спору, по Суд и по суштину уставносудског деловања – очувања интегритета важећег Устава и закона. То су случајеви у којима је Суд ненадлежан, поднесци нису благовремено поднети, неразумљиви су или непотпуни, односно садрже друге недостатке који онемогућавају поступање Суда, или су, пак, поднесци анонимни или представљају злоупотребу права, као и када се односе на општи акт који није донет или је доносилац акта који се поднеском оспорава правно престао да постоји, затим случај одлучивања о захтеву доносиоца оспореног акта да се застане са поступком или неки од случајева услед којих долази до обуставе поступка. Руководећи се логиком да је предложио закључак којим се Суд оглашава ненадлежним, судија известилац је то сматрао и кључним и довољним разлогом да предлог своје одлуке упути Малом већу. Али, судија известилац је, заједно са судијама које су га подржале, пропустио да уважи налог законодавца да се одржавање јавне расправе сматра по себи разлогом да се пут уставносудског предмета који је одлуком свих судија прошао пут јавног расправљања уз учешће позваних стручњака који су својим експертским мишљењима пружили Суду тражену помоћ, мора (па и у случају када се окончава доношењем закључка о ненадлежности), наћи пред свим судијама. Озбиљност спорног питања, његов значај у смислу поремећаја саправности који изазива, тежина теоријских разилажења, непостојећа или неуједначена пракса, тежина последица које могу наступити зависно од исхода уставносудског поступања, коначност тих последица и њихово дејство на велики број грађана, на саму државу, њен интегритет и њену будућност, били су разлог што је предмет завредео организовање јавне расправе, а самим тим, и „пресуђење“ учешћем и гласом свих судија Уставног суда. Услед одлуке судије

известноца да од свог наума не одступи, и подршке која му је у томе пружена, овако важан уставносудски спор, чије се разрешење тиче државноправног поретка Републике Србије, морао је да прође заобилазни пут изигравања права да би о њему одлуку донело свих 15 судија Уставног суда. Тако је, тек „фингираним“ противљењем појединих судија на седницама II Малог већа и Великог већа – противљењем супротним стварним уверењима и судијској оцени предложеног решења спорног питања (што је показало коначно гласање о предложеној одлуци), остварена формална могућност његовог доспећа на седницу Суда и пленум судија.

Тако се догодило да је већина судија која се оваквом поступању није противила у суштини пристала на поступање које, без обзира на поједине сегменте који сачињавају процедуру, доводи до једнаког циља – до пленарне седнице Суда. Ако се има у виду где је – у којој институцији, у каквом делању – пословима уставног правосуђа и од стране кога – судија уставног суда, овакво разумевање чињеница схваћено као прихватљиво, једина могућа оцена, по моме суду, која се може изрећи је: то је недопустиво. Овакво понашање није прихватљиво и тешко се може правдати, скоро без изузетка, у обичном животу, где се процедуре поштују из разлога које налажу обичаји, традиција, културни образац, морални и вредносни ставови, а сасвим недопустиво у стварима везаним за право, посебно власт која пресуђује – (уставно)судску власт. По моме мишљењу, остаје непобитна чињеница да су они који су подржали овакав начин, који су на њега пристали, дозволили себи да пренебрегну сопствени Закон, или, најмање, да покажу како и сам Уставни суд има озбиљних потешкоћа у разумевању решења која су у њему садржана.

Слабости уставносудској посматрања у исцртавању, разумевању и образлагању аргументације неопходне за доношење одлуке – недостаци образложења на коме је утемељена донета одлука

Зашто прво о образложењу и слабостима којима је оптерећено, а тек након тога о самој изреци ове уставносудске одлуке? Зато што текст образложења, по природи ствари, претходи налазу Суда саопштеном у изреци, јер се на основу предузетих радњи и сазнатих чињеница током истраживања, која својим резултатом треба да омогуће сазревање судског става о предметној спорној уставносудској ствари, креира одлука која представља став Суда о оцењеној спорности. У овом случају и из једног посебног разлога, јер се само образложење, због дефицита којима обилује, јавља као неспоран елемент нарушавања кредибилитета саме одлуке. Који су то дефицити? Указаћу само на четири основна.

Међу првим таквим слабостима свакако је необјективност испољена у односу на самог подносиоца предлога у смислу истицања навода које у свом поднеску истиче, односно начињеног избора од стране Суда тих навода који су своје место нашли у образложењу. Пажљиво читање текста предлога извештава читаоца о далеко већем броју релевантних и компетентних исказа од оних које је судија известилац, а својим већинским прихватањем и сам

Суд, одлучио да прикаже као садржину текста предлога и снагу аргумената који су у њему изложени. Од самог почетка рада на овом предмету, на припремним седницама које су претходиле јавној расправи истицала сам овај моменат сматрајући да верно изношење свих навода садржаних у предлогу представља обавезу Суда и један је од показатеља његове објективне позиције која ће омогућити, на крају поступка, и објективну оцену. Није Суд дужан да изнесе у образложењу своје одлуке текст предлога у целини. За тим нема ни потребе. Али Суд јесте дужан да своје образложење сачини на начин да из текста предлога којим је покренут уставноправни спор наведе све кључне, „ударне“, наводе који на најбољи начин објашњавају аргументе подносиоца предлога и који представљају најјаче оружје које је предлагач употребио како би Суду показао да је у праву и, евентуално, исходовао одлуку за коју се залаже. Током бројних прилика да се у различитим фазама поступања изјашњавамо о овоме предмету истицала сам да се односом према поднеску предлагача, питањима која се постављају као спорна за Суд и начином на који је конципирана јавна расправа, Суд очевидно нагао на једну страну, као да је зазирао од предлагача и његових навода, а уточиште тражио у могућој сигурној позицији ненадлежног органа. Суштина бављења Суда овим предметом, по моме суду, од самога почетка, назирала се у склоности да себе види ненадлежним за спорно питање. Наиме, одбијање успостављања надлежности, Суд би довело у заветрину у вези са решавањем спорног питања, док би мериторним решавањем, које би подразумевало јасан став Суда о (не)уставности тзв. Бриселског споразума, Суд постао и сам значајан чинилац последица далекосежног значења које би наступиле.

Друга од поменутих слабости овога текста лежи у односу Суда према резултатима одржане јавне расправе. Намерно сам на овај начин формулисала претходну тезу, јер сматрам да Уставни суд није, и то, рекла бих потпуно свесно и са нескривеном намером, ставио у функцију свог коначног судијског налаза, аргументе претежног броја учесника позваних на јавну расправу. Прецизније, он се и према њима понео на начин који је применио у односу на предлагача и његов текст. Тај начин у себи садржи неравноправно вредновање експертских налаза који су презентовани у Суду од стране најеминентнијих стручњака у својим областима. Уосталом, Суд се и определио да позове управо њих, јер је сматрао да они представљају научне посленике који су својим знањем и стручношћу изборили статус ауторитета и чија су мишљења релевантна. Док је сама расправа и учесници на њој пропраћена у тексту образложења одлуке тек са неколико реченица, аргументи великог, претежног броја учесника нису ни поменути. Наравно да Суд има право да цени чија ће излагања и у којој мери уградити у образложење своје одлуке. Али, исто тако, по моме схватању, Суд нема права да у потпуности ускрати јавно презентовање аргумената супротних оним на којима жели да заснује своју одлуку. Тежина тих аргумената уз контрааргументе Уставног суда била би додатна вредност овог образложења и саме одлуке, она би показала снагу и утемељење судског става у датом питању и тако отклонила, на најделотворнији начин, могућност сваке озбиљне критике своје одлуке. Односно,

да је Уставни суд својом аргументацијом „победио“ аргументе опонената, показао би снагу сопственог става, научну исправност и свестраност у сагледавању свих сегмената спорног питања. Овако, „склонивши“ од јавности шта су били аргументи оних који су се залагали за супротно решење, Уставни суд је на још један начин показао да је несклон, а богоман и немоћан, да укрсти аргументе и, у таквој „борби“, победи. Добити озбиљно сачињене текстове најеминентнијих конституционалиста у Србији, који су се, што представља својеврсну реткост, овога пута скоро на једнак начин изјаснили о предмету спора и начину његовог разрешења, а пропустити прилику да им се одговори и докаже да нису у праву, јер је став различит од њиховог исправан, представља озбиљан пропуст Уставног суда. И не само то, по моме суду, овакав поступак Уставног суда није ни дозвољен, ни прихватљив. Јер смисао судовања, па и оног које се одвија у оквиру уставног правосуђа, јесте управо сагледавање спорног питања са свих страна, при чему се не сме пренебрегнути ниједан аспект, ниједно разложно и разумно виђење.

Трећи дефицит образложења које прати ову одлуку у тесној је вези са претходним, јер се опет односи на посебан и тешко објашњив однос Суда, али сада према текстовима неких од позваних експерата. Док су поједини, као што сам навела, маргинализовани до мере једнаке њиховом неучествовању у јавној расправи или, још горе, потпуног негирања сваке вредности њихових становишта и изнетих тврдњи, јер не заслужују ни грам пажње Уставног суда, допринос других, будући да се Суд определио за аргументе које су изнели, присвојен је од стране Суда без одговарајућег, прецизније, икаквог истицања њихове ауторске заслуге. Суд је једноставно присвојио не само аргументе и идеје појединих учесника у јавној расправи, већ је преузео неизмењене читаве целине њихових текстова. При томе, Суд није означио у тексту свог образложења преузете делове, остављајући читаоца у уверењу да је текст који чита дело Суда, односно да је судија известилац уз судијски колегијум његов аутор. Тако се Суд „послужио“ резултатима експерата из разлога што их је сматрао правим аргументима који доказују став коме Суд тежи, али је пропустио да то на било који начин истакне. Тако је замашни део текста образложења у делу који представља суштинско образложење одлуке – закључка, преузет из текста професора др Родољуба Етинског, а да овај аутор, осим у реченици која извештава ко је био позван на јавну расправу, и овлашне констатације на 29. страни којом Уставни суд „напомиње да је у овом уставносудском спору прихватио она експертска мишљења учесника у јавној расправи која са становишта међународног јавног права дају чињеничну и правну подлогу за закључак да оспорени акт није међународни уговор (мишљења проф. др Родољуба Етинског и проф. др Миленка Креће)“, нигде није поменут. Ниједном речју Суд у тексту образложења своје одлуке није истакао да одређени део текста представља став професора Етинског, да наведе да се идеје овог стручњака у том делу преузимају или да су основ за конкретни део судског текста. Искоришћен до максимума, професор Етински је остао без јавног приказа свога става, и без права на заслуге за своје идеје и своја образлагања. Оваквим поступањем Уставни суд се огрешио о професора

Етинског, о честитост приступа приликом грађења аргументације и о суштину (уставно)судског приступа. Наравно да се поставља питање зашто је Уставни суд поступио на овај начин? Можда је желео да начини отклон од неке врсте односа са влашћу, који би му се могао ставити на терет, јер је професор Етински, поред тога што је редовни професор Међународног јавног права Правног факултета Универзитета у Новом Саду и вршилац дужности главног правног саветника Министарства спољних послова Републике Србије и високи представник Републике Србије за питања сукцесије. Али професор Родољуб Етински је на ову чињеницу у маниру савесног и угледног члана академске заједнице сам указао, у напомени у свом писаном тексту послатом Уставном суду. Управо свестан ове чињенице он је написао да је позван као професор Међународног јавног права, и да „ово мишљење даје као професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду“, те да „оно не обавезује Министарство нити Владу, нити изражава ставове Министарства или Владе“. Изостављањем навођења аутора великог дела текста који чини образложење овог Закључка, Суд је довео у заблуду читаоце свога акта да је он сам креатор ових ставова и да је самосталним напором изградио аргументацију коју образлаже. Нажалост, овакав поступак Уставног суда могао би бити схваћен као знак да Уставни суд није био у стању да својим самосталним залагањима, која су логична последица знања које поседује, судијског умења које има, нивоа познавања питања која су покренута у овом судском предмету којима располаже, самостално, сопственом мером креативности и нивоом компетентности, сачини образложење одлуке коју доноси, и у чију утемељеност, исправност и пуну ваљаност је уверен, без остатка.

Четврта мана овог текста образложења је његова расута, недоследна, у многим фазама сасвим погрешно конципирана композиција. Прве две трећине текста представља безмало чисто навођење текстова докумената и релевантних прописа, док се само на последњих 14 страна Суд бави стварним образлагањем става који у овом предмету заузима. И то није све. У делу који посвећује документима и правним актима које држи везаним, у потребној мери, за правно питање којим се бави, Суд не само да у непотребном и неприхватљивом обиму цитира поједине документе, већ наводи и неке, за чије помињање, овом приликом, уопште није било разлога. Једноставно, за њихово смештање у ову одлуку није било ни једног разлога, јер је њихова веза са спорним правним питањем толико посредна, да их чини сасвим безначајним, те је значај тих докумената за разрешење спорности овог правног питања сасвим маргиналан. Пример за ову тврдњу јесте навођење, на безмало две стране текста, саветодавног мишљења Међународног суда правде, тврдњи које су том приликом изнете, тумачења које је овај Суд дао, па чак и оцене Уставног суда да „независно од тога што изложено тумачење Међународног суда правде, по мишљењу Уставног суда, даје повода за озбиљну, правно утемељену критику (почев од закључивања које је, са правног становишта крајње неприхватљиво и неуверљиво, да „заједничко деловање лица у својству представника народа Косова“, а што се манифестовало кроз доношење Декларације о независности Косова од стране албанских посланика у скупштини као једној од привре-

мених институција самоуправе, није представљало деловање те привремене институције, него њихово индивидуално политичко деловање!), из њега произлазе и неки начелни ставови тог Суда везани за међусобни однос самопрокламоване независности Косова и Резолуције 1244 Савета безбедности“. Чини се да је примењена техника навођења што већег броја докумената који се на неки начин и у некој мери тичу Косова и Метохије и, уз то, показивања, па и доказивања правца његовог фактичког осамостаљивања уз афирмативне активности других држава и неких међународних организација и тела који су у том правцу усмерени, по суду писаца образложења и судија које су га својим гласом прихватиле, легитимна, прихватљива и за исход целе ствари добродошла, те се може бранити. Мени се чини да је овакав приступ сасвим погрешан и да не може бити иоле озбиљним аргументима брањен, а камоли одбрањен. Чак сам мишљења да одабрани приступ само наноси штету и производи несагледиве и далекосежне последице. Управо обрнуто, по моме становишту, Уставни суд је далеко већу пажњу морао посветити своме мерилу – Уставу Републике Србије и оним његовим деловима који представљају чврста упоришта одбране позиције Косова и Метохије, Из таквог приступа произишли би и квалитативно другачији ставови, а на основу њих, сва је прилика, и другачији закључци. Јер Уставни суд Србије, као и уставносудски орган сваке друге државе, дужан је, пре свега, да гледа у важећи Устав, да тумачи и брани норме које су у њему садржане. Устав је путоказ сваком уставном суду, па и овом у Србији. Пажљивим читањем лако је установити да се Устав Републике Србије само помиње и овлаш цитира, док је у потпуности изостала једна систематска и посвећена анализа оних норми које су било непосредно, било посредно везане за питање Аутономне покрајине Косово и Метохија. Сасвим је оправдано запитати се зашто је значаније место у тексту образложења одлуке дато на пр. Повељи Уједињених нација него Уставу Републике Србије. Зашто је важећи Устав и у квалитативном и у квантитативном смислу занемарен и скрајнут, зашто је третиран као акт мање важности за овај уставноправни спор од неких других аката, на пример Уставног оквира за привремену самоуправу на Косову, Ханса Хакерупа, специјалног изасланика Генералног секретара Уједињених нација. Уставни суд је, по моме суду, морао да се бави питањем уставног идентитета Србије, а бавећи се уставним идентитетом, нужно би се бавио, као једним од централних обележја тог идентитета, нашем јужном покрајином.

*О кључној и суштинској пресици Уставног суда – одбацавање
и однејић иредлоја и олашавање ненадлежним за одлучивање*

И поред свих изнетих недостатака показаних у раду Уставног суда на овом предмету, основну грешку Суд је начинио одлучивши се да одбаци поднети предлог и одбије успостављање надлежности, а све из разлога што је „утврдио“ да оспорени акт по својој природи није правни, већ политички акт. И у трагању за одговором на ово, изразом Уставног суда, „суштинско питање“, Суд је начинио низ ситнијих и једну веома крупну и суштинску грешку. Тако је по моме суду, суштинско питање решено на суштински погрешан начин.

Тежећи да докаже да је у питању акт који не подлеже уставносудској оцени, Суд се бавио утврђивањем природе оспореног акта и највише простора, истраживања и аргумената потрошио на доказивање да није реч о међународном уговору. Тако је упадљиво више пажње посветио доказивању шта „Први споразум о принципима који регулишу нормализавцију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини није, него да оправда свој судски налаз о томе шта овај „Бриселски споразум“ јесте. Негирајући Бриселском споразуму својства општег, нормативног акта, упркос становишту које су на јавној расправи заговарали сви позвани конституционалисти, Уставни суд се определио за став да је у питању политички документ који не представља правно обавезујући акт, те, као такав није подобан да буде оцењен од стране Уставног суда. У неколико наврата, нарочито на последњим страницама образложења, Уставни суд варира овај свој став користећи различите, савим произвољне описне изразе и језичке конструкције, који не представљају начин уставносудског изражавања, несвојствени су маниру Уставног суда и самим својим избором од стране судије известиоца и, прихватањем већине судија, самога Суда, говори о квалитету уставносудског расуђивања и одлучивања у овој спорној правној ствари. Навешћу само неке од таквих описних језичких екскурзија: „политички акт/документ који је резултат одређене фазе политичких преговора“, затим „одређени политички акти донети у сфери вођења политике Републике Србије“, па „акт Владе којим се даје усмерење органима државне управе да предузму мере ради обликовања политике Владе“, те акт који „представља само политичку подлогу за доношење одговарајућих општих правних аката од стране надлежних органа и у прописаној процедури“, или бесмислени исказ који у суштини то и није, јер представља пуку констатацију да је „сам по себи, парафирани „Први споразум“ (је) документ парафиран од стране тадашњег председника Владе“, те, још и даље, да „како он није међународни уговор, он поред тога не може бити сматран сам по себи ни прописом, ни општим актом – председник Владе није по Уставу овлашћен да доноси прописе и опште акте, нити да их предлаже Народној скупштини“. Овим изразима, који су сведени на понекад и бесмислену употребу неправних категорија Уставни суд тражи, по моме мишљењу, излаз. Уставни суд се, казано простим народним језиком, довија не би ли оспорени акт означио актом неподобним за уставносудску оцену, односно како ни по коју цену оспорени акт не би означио као правни акт и тиме му признао карактер акта подобног да буде подвргнут уставносудској контроли. И тако чињеница да је садржина Бриселског споразума очигледно супротна Преамбули Устава Републике Србије и нормативном делу Устава којим је уређено ово питање, на чему предлагач инсистира, остаје без уставносудског одговора, јер се на њу, по налазу Уставног суда, и не може одговорити, будући да је Споразум чисто политички акт који не може производити никакве правне последице. Конкретне правне последице, како је наведено у образложењу одлуке, наступиле тек доношењем Закона о суштинској аутономији Косова и Метохије. Чињеница да се Бриселским споразумом Србија својим активним деловањем

(које подразумева прихватање обавезе извршења онога о чему је споразум постигнут), управо упустила у креирање неких будућих решења тог Закона о суштинској аутономији, који има свој Уставом уређени начин доношења уз одржавање обавезног референдума, сведочи о кршењу Устава. Све договорено Бриселским споразумом, потписаним на јавној европској сцени, јавља се као постигнуто, без могућности накнадне једностране измене. Како ће грађани Републике Србије на референдуму бити у могућности да, сагласно важећем Уставу одлуче о решењима која ће чинити Закон о суштинској аутономији? У прилог ове тврдње иде и чињеница да је Влада након доношења закључка о прихватању Споразума дипломатским путем о томе обавестила Европску унију, као и да је Народна скупштина, по хитном поступку, прихватила извештај Владе у коме је садржан и текст Првог споразума. Али, Уставни суд није нашао за сходно да анализира ове чињенице и покуша да из последица које из њих произлазе извуче закључке. Неосетљивост Уставног суда на ове чињенице може бити само последица уверења да тај пут сигурно не би Уставни суд довео у позицију да пресуди на начин како је то учинио – да је оспорени акт политички акт, који не производи никакве правне последице, те и не представља акт подобан за уставносудску контролу.

Сасвим супротно од Уставног суда, професор Ратко Марковић утврдио је у свом експертском мишљењу да „Споразум није политички акт, иако му је садржина чисто политичка, јер он није појединачни акт“. Наш еминентни конституционалиста је истакао да је Споразум „настао као неформални писани политички договор учесника дијалога у Бриселу Дачић, Ештон, Тачи, а онда је његова садржина добила спољашњу форму општег акта Владе, под именом „закључак“ и општег акта Народне скупштине, под именом „одлука“. Тако је Споразум постао саставни део ова два општа акта из номенклатуре општих аката позитивног права, а то значи да је Споразум постао општи акт позитивног права Републике Србије, који има опште дејство. Јер, да нема опште дејство, по њему не би требало ни поступити, тј. не би га уопште требало примењивати у неодређеном броју случајева. Једнократном применом престало би његово важење. Чим се примењује у множини случајева, а примењивао се, Споразум самим тим има опште дејство. Из њега извири право, тачније неправо“. Споразум је, по становишту професора Марковића, „општи акт Владе (закључак), који је својим општим актом потврдила и прихватила Народна скупштина (одлука)“. Јер прихватити, истиче професор Марковић, значи „усвојити“, „одобрити“. Марковић наводи да је „посредством тих аката првобитно парафирани споразум од стране поменутих званичника уведен („прихваћен“) као општа норма у правни поредак Републике Србије“ и да је он „тек тада постао општа правна норма с општим правним дејством“. Ово из разлога што „друкчије, он не би могао обавезивати правно, него само политички, јер правотворци у смислу Устава нису председник Владе, који није посебан државни орган, нити међународни високи званичник“. На крају, професор Марковић ће закључити да је Споразум „општи акт с непосредним правним дејством“ и да је саставни део правног режима општих аката да сви они подлежу уставносудској контроли“. Уставни суд се

није осврнуо на ово гледиште, као ни њему блиска гледишта двоје других уставних правника – професора Владана Петрова и Танасија Маринковића. Потпуно их игноришући, у маниру недостојном тако високе правне институције, претварајући се да она не постоје, па тако не постоје ни у њима садржани аргументи на које би се ваљало обрушити и до ногу их потући, Уставни суд, намеран да прикрије, у суштини открива све своје слабости у вези са предметом „Бриселски споразум“.

Како је закључио да Бриселски споразум по својој природи није правни, већ политички акт и као такав не може производити никакве правне последице, Уставни суд није могао да не помене да „не може прихватити поједина становишта изнета током јавне расправе о томе да оспорени споразум производи непосредно правно дејство у унутрашњем правном поретку Републике Србије, уз навођења примера везаних за организацију судства и јавних тужилаштва на територији Косова и Метохије или решавања радноправног статуса полицијских службеника који су обављали послове у организационим јединицама Министарства унутрашњих послова на територији Косова и Метохије“. Прво, из разлога што је Законом о подручјима судова и јавних тужилаштва изричито одређено да ће се оснивање судова и јавних тужилаштва на територији АП Косово и Метохија уредити посебним законом, а друго, што је Влада уредбом уредила претанак радноправног статуса полицијских службеника, у односу на коју је покренут пред Уставним судом поступак оцене уставности и законитости. Реч је о Уредби о условима за остваривање права на посебну пензију запослених у Министарству унутрашњих послова на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, бр.115/13 и 42/14). И управо је ово био сасвим довољан, убедљив и неспоран пример на коме би Уставни суд, да је хтео, могао доказати своју кључну тврдњу о природи Бриселског споразума или, супротно, засновати тврдњу супротну од оне за коју се, оцењујући природу оспореног акта, определио. Чињеница да је пред Судом у току поступање у случају оспоравања наведене Уредбе Владе и Закључка Владе 05 Број: 11-10643/2013 од 9. децембра 2013. године, морала је од стране Суда бити схваћена као прилика да овај предмет, за који су иницијативе поднете јануара 2014. године, решавајући га паралелно са предметом у коме је оспорен Бриселски споразум, послужи као крунски доказ да се (не)ради о примени овога споразума на уређење радноправног статуса полицијских службеника.

Низу неприхватљивих исказа који се налазе у овој одлуци Уставног суда свакако припада и онај везан за предлог Владе да Уставни суд, сагласно члану 55. Закона о Уставном суду, застане са поступком разматрања поднетог предлога до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија. Влада је предлог упутила дописом од 18. децембра 2013. године, а Уставни суд га је примио 23. децембра 2013. године. Може се разумети да је упућивањем овог предлога Влада показала да прихвата уставносудску надлежност за решавање правне усклађености аката које је донела у односу на важећи Устав, те се исти поступак може сматрати и аргументом у прилог тезе супротне оној за коју се определио Уставни суд.

Међутим, значајније од узимања предлога о застоју као аргумента у прилог тезе супротне оној која је победила, јесте навод Уставног суда који прати овај податак. Уставни суд саопштава да „није прихватио да се у овој фази поступка изјашњава о предложеном застоју, имајући у виду да је смисао одредбе Закона о Уставном суду о застоју поступка да пружи могућност доносиоцу акта да отклони неуставност и незаконитост акта, а што има смисла само у случају да оцена Уставног суда у погледу правне природе акта води ка мериторном одлучивању“. Дакле, писац предлога закључка – ове процесне одлуке, је већ децембра 2013. године знао да оцена Уставног суда у погледу правне природе оспореног акта не води ка мериторном одлучивању, односно, већ тада, децембра 2013. је одлучио, или знао да ће на крају одлучити, да мериторног одлучивања неће бити, да мериторне одлуке неће бити, јер је из тог разлога, по сопственој изјави, одбио да прихвати предлог Владе да Суд застане са поступком. Да ли је пука несмотреност у писању овог образложења могуће оправдање што се у њему нашао овакав исказ Уставног суда из кога неупитно следи закључак да су и потоња, друга припремна седница и јавна расправа и следеће седнице Суда биле само испразна упињања опонената овога става, јер је он био „донет“ много раније, још децембра 2013. године?

Закључни осврт

На крају, по моме суду, неизоставно се мора поставити питање: може ли се, већ сада, сагледати шта је оваквом одлуком добио Уставни суд, шта држава Србија и њени грађани или, шта су и колико доношењем ове одлуке изгубили грађани Србије, посебно они који живе на територији Косова и Метохије, сама држава Србија и, на крају, Уставни суд као њен творац и доносилац? Поричући Бриселском споразуму својства нормативног, општег акта који би био подложен уставносудској оцени, Уставни суд је пропустио прилику да оцени решења која су у овом споразуму садржана и да укаже на њихов однос према важећем Уставу Републике Србије. Уставни суд је пропуштањем прилике да изрекне суд о очигледној неуставности ових решења прекршио своју уставну функцију заштитника Устава и људских права грађана Србије, отворио пут могућим даљим кршењима Устава и огрешлио се о основну претпоставку уставног правосуђа – лојалност важећем уставу.

Судија Уставног суда
др Оливера Вучић

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

судије Катарине Манојловић Андрић
у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013
од 10. децембра 2014. године

Уставни суд је на седници од 10. децембра 2014. године, већином гласова, донео Закључак IУо-247/2013 (у даљем тексту: Закључак), којим је одбацио 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 (у даљем тексту: Бриселски споразум). Уставни суд је утврдио да се не ради о акту који, у складу са одредбама члана 167. Устава, подлеже уставносудској контроли, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, одбацио предлог за оцену уставности и законитости оспореног акта због ненадлежности за одлучивање. Нисам могла да подржим мишљење да је Бриселски споразум политички акт, дакле, правно необавезујући акт који не садржи опште правне норме и који није произвео никакво правно дејство, те да са већином судија останем у безбедној и лагодној заветрини коју пружа ненадлежност за одлучивање, јер је аргументација изнета у Закључку за мене уставноправно неприхватљива. Посебан разлог да гласам против Закључка је тај што је Уставни суд избегао мериторно одлучивање у једном од најзначајнијих уставносудских спорова који су у протеклих 50 година били пред овим судом.

I

Образложење Закључка је написано на 35 страна и на први поглед делује импозантно, имајући у виду да се ради о процесном решењу о ненадлежности. Ипак, у образложењу недостаје одређена чињенична и правна грађа. Пошто се одабиру материјала неопходног за одлучивање често може приговорити, овим питањем се не бих посебно бавила да нисам стекла утисак да су поједине битне чињенице у образложењу Закључка изостале због тенденциозног и једностраног приступа приликом решавања овог предмета. Другим речима, у Закључку нема оног чињеничног и правног материјала који би могао да доведе у сумњу став Суда да није надлежан за одлучивање о предлогу овлашћеног предлагача.

Најпре се може уочити да у Закључку недостају констатације о томе на који начин се доносилац оспореног акта изјаснио о наводима предлога. Структура образложења одлука Уставног суда је таква да се одмах након садржине предлога или иницијативе излаже садржина одговора на предлог или иницијативу доносиоца оспореног акта. У Закључку је изјашњење доносиоца оспореног акта изостало.

Уставни суд је, сагласно одредби члана 33. став 1. Закона о Уставном суду, дана 28. октобра 2013. године, доставио предлог овлашћеног предлагача Влади на одговор. Влада је дописом 05 Број: 010-10232/2013 од 18. децембра 2013. године, сагласно члану 55. Закона о Уставном суду, предложила Уставном суду да застане са поступком разматрања поднетог предлога до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија. У Предлогу закључка о коме се већало на седници Уставног суда одржаној 10. децембра 2014. године, била је изостављена констатација о постојању овог дописа Владе, али је накнадно судија известилац прихватио да је унесе у Закључак. Међутим, у Закључку није образложено какве могу бити импликације захтева Владе да се застане са одлучивањем у овом предмету. Подсетићу на то да је одредбом члана 55.

став 1. Закона о Уставном суду прописано да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости. Полазећи од ове одредбе, а имајући у виду да Влада у свом допису од 18. децембра 2013. године није оспорила надлежност Уставног суда да одлучује у овом предмету, могло би се закључити да је Влада прихватила надлежност Уставног суда, али и то да оспорени акт има карактер општег акта и да је несагласан са Уставом и законом, јер се са поступком застаје како би се омогућило доносиоцу оспореног општег акта да у одређеном року отклони уочене неуставности и незаконитости. О правном институту застоја у уставносудском поступку сам са судијама др Оливером Вучић и др Босом Ненадић више писала у Издвојеном мишљењу на Закључак Уставног суда ЈУо-870/2012 од 18. јула 2013. године, којим се застало са поступком оцене уставности Уредбе о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за Аутономну покрајину Косово и Метохија.

Тврдња да је Бриселски споразум политички акт, а не правни акт, и да Уставни суд није надлежан за оцену његове уставности и законитости, први пут је изнета на јавној расправи у речи представника Владе, министра правде Николе Селаковића. Мишљење да Бриселски споразум „сам по себи, није правни акт“, да „сам по себи, нема самосталну правну егзистенцију“, те да „представља класичан политички акт“ на јавној расправи је изнео и представник Народне скупштине др Александар Мартиновић, председник Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине. Директор Републичког секретаријата за законодавство др Дејан Ђурђевић је на јавној расправи, такође, навео да се Бриселски споразум „не може сматрати правним актом, а поготово не општим правним актом, већ само једном политичком погодбом која представља једну фазу у политичком процесу која ће се даље кроз политичке преговоре разрађивати и која ће на крају целокупног тог процеса резултирати доношењем општег акта у правом смислу речи, а то је уставни закон о суштинској аутономији Косова и Метохије“.

С обзиром на то да доносилац оспореног акта није доставио Уставном суду писмени одговор у коме би се изјаснио о наводима предлога, било је неопходно да се у образложењу Закључка изложе разлози због којих су представници Владе, Народне скупштине и Републичког секретаријата за законодавство на јавној расправи оспорили наводе предлога и надлежност Уставног суда да у меритуму одлучи о овом уставносудском спору. Закључак не садржи ове наводе, нити интерпретацију мишљења правних експерата изнетих на јавној расправи или у писаним саопштењима накнадно достављеним Суду. На тај начин се не може уочити да је експертско мишљење професора Међународног јавног права Правног факултета Универзитета у Новом Саду др Родољуба Етинског, који је и главни правни саветник Министарства спољних послова Републике Србије, истовремено коришћено као основ за аргументе које су изнели представници доносиоца оспореног акта на јавној расправи и за кључну правну аргументацију коју је Уставни суд изнео

у образложењу Закључка. У излагању представника Владе су се дословце нашли поједини делови наведеног мишљења, као нпр. следећи текст: „Устав не садржи прописе којима забрањује постојање правног система и устава Косова и Метохије, косовске законе, косовску полицију и косовске судове. Зашто би, онда, прописи Првог споразума у којима се помиње косовски правни систем, устав, закони, полиција или судови, били супротни Уставу?“ О правној аргументацији коју је Уставни суд преузео из писаног мишљења др Родољуба Етинског биће више речи касније у овом издвојеном мишљењу.

Изостајање интерпретације експертских мишљења изнетих на јавној расправи или достављених у писаном облику, створило је привид да је Закључак проистекао из унисоног или бар већинског мишљења правних експерата. Међутим, ситуација је управо обрнута. Мишљење да је Бриселски споразум правно необавезујући политички, а не правни акт изнео је само др Родољуб Етински. Ниједан од правних експерата конституционалиста није оспорио Бриселском споразуму карактер општег правног акта, нити је оспорио надлежност Уставног суда да оцењује његову уставност и законитост. Др Миленко Крећа је у свом писаном саопштењу навео да овај споразум „у светлости релевантних правила међународног права нема правну снагу, већ креира политичку обавезу у духу тзв. (soft law) које допушта асиметричну перцепцију обавезе било као политичке или правне обавезе“ (дакле, није искључио могућност да уговорне стране Бриселски споразум сматрају правно обавезујућим актом), док је др Владимир Ђурић навео да Бриселски споразум има много елемената међународног уговора, да супротно Уставу регулише низ питања и да је противуставно потврђен, те да је, као такав, и формално и материјално противуставан. Следом наведеног, може се закључити да су се у мишљењима правних експерата позваних на јавну расправу издвојила три правна становишта о карактеру Бриселског споразума, са одређеним варијацијама, при чему је становиште о ванправном карактеру овог споразума изричито заступао само др Родољуб Етински.

Када су у питању акти чији је карактер Уставни суд оцењивао у Закључку, морам да констатујем да се у образложењу не наводе неке битне чињенице које се односе на ове акте: да су други примерак текста Бриселског споразума парафирали Хашим Тачи, председник Владе самозване државе Косово и Кетрин Ештон, Висока представница Европске уније за спољну политику и безбедност; да Закључак Владе о прихватању овог споразума од 22. априла 2013. године није објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ и да интегрални текст Бриселског споразума није јавно објављен.

Постојање два истоветна текста Бриселског споразума, од којих су један парафирали председник Владе Републике Србије и Висока представница Европске уније, а други председник Владе самозване државе Косово и Висока представница Европске уније, није чињеница која је позната само подносиоцима предлога, већ и Уставном суду, па и широј јавности. Али, вероватно би се због навођења ове чињенице у образложењу Закључка могло уочити да преговори у Бриселу нису вођени са представницима Привремених институција самоуправе у Приштини, већ са представницима самопроглашене

државе Косово. Под привременим институцијама самоуправе у Приштини могу се подразумевати само Скупштина, Председник Косова, Влада, судови и остали органи и институције који су изабрани или установљени на начин предвиђен Уставним оквиром за привремену самоуправу који је донео Специјални представник Генералног секретара УН, а који своја овлашћења морају да врше у складу са одредбама Резолуције Савета безбедности УН 1244 (1999) и условима утврђеним у Уставном оквиру. Након једностраног проглашења независности Косова (17. фебруара 2008. године), самозвана држава Косово је спровела изборе за Скупштину, конституисала Скупштину, изабрала Владу, конституисала Уставни суд и друге органе у складу са косовским уставом и законима, а не на начин предвиђен Уставним оквиром за привремену самоуправу. Чињеница да је један примерак текста Бриселског споразума парафирао Хашим Тачи, као председник Владе самозване државе Косово, а не као представник Привремених институција самоуправе у Приштини, није без значаја за правну оцену карактера овог споразума.

Како у Закључку недостају и неке друге чињенице и околности које се односе на закључивање и прихватање Бриселског споразума, а које су, по мом мишљењу, значајне за доношење одлуке у овом уставносудском спору, изложићу их у тексту који следи.

II

Процес „Дијалога између Београда и Приштини“ уз посредовање Европске уније покренут је на основу Резолуције Генералне скупштине Уједињених нација А /RES /64/298 од 9. септембра 2010. године. У периоду од 8. марта 2011. до 24. фебруара 2012. године, одржано је девет рунди преговора на којима су постигнути договори у следећим областима: матичне књиге, слобода кретања, царински печат, катастар, функционисање ЦЕФТ-е, прихватање универзитетских диплома, интегрисана контрола административне линије и регионално представљање и сарадња.

Резултат десете рунде преговора одржане 19. априла 2013. године је парафирање Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа, у нашој јавности названог „Бриселски споразум“, а који је предмет овог уставносудског спора. Дакле, за разлику од договора који су постигнути у првих девет рунди преговора, након десете рунде преговора је први пут текстуално уобличен акт у форми парафираног (аутентификованог) споразума, назван због тога „Први споразум“, чиме му је дат посебан значај.

Специфичност и атипичност Бриселског споразума се нарочито огледа у следећем:

1. у Споразуму нису наведене уговорне стране, па их Европска унија о значава као „Београд и Приштину“, државни органи у Републици Србији као „Владу Републике Србије и Привремене институције самоуправе у Приштини“, а органи самозване државе Косова као „Владу Републике Србије и Владу Косова“;

2. текст споразума је сачињен у два истоветна примерка, од којих су први примерак парафирали Ивица Дачић, председник Владе Републике

Србије, и Кетрин Ештон, Висока представница Европске уније за спољну политику и безбедност, а други примерак Хашим Тачи, председник Владе самозване државе Косово, и Кетрин Ештон;

3. приликом парафирања Споразума Ивица Дачић и Хашим Тачи су се обавезали да ће доставити одлуке о прихватању или одбијању Споразума;

4. Влада Републике Србије је 22. априла 2013. године донела Закључак о прихватању Споразума, који је саставни део овог закључка, али Закључак није објављен у „Службеном гласнику РС“;

5. Народна скупштина Републике Србије је 26. априла 2013. године, по хитном поступку, донела Одлуку о прихватању Извештаја (Владе) о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, која Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, али не и текст Извештаја чији је саставни део текст Бриселског споразума;

6. Влада Републике Србије је о прихватању Бриселског споразума обавестила Европску унију;

7. Скупштина самозване државе Косово је 27. јуна 2013. године донела Закон о ратификацији Бриселског споразума, којим је овај споразум потврдила као међународни уговор;

8. Влада Републике Србије је 26. маја 2013. године прихватила План примене Бриселског споразума, чији су текст претходно парафирали Ивица Дачић, Хашим Тачи и Кетрин Ештон.

Из наведених чињеница и околности, по мом суду, несумњиво произлази да су обе стране прихватиле Бриселски споразум, обавестивши о томе Европску унију, као посредника у преговорима. Међутим, за разлику од самозване државе Косово која Бриселски споразум сматра потврђеним међународним уговором, представници Владе, Народне скупштине и Секретаријата за законодавство Републике Србије су на јавној расправи Бриселском споразуму оспорили не само карактер међународног уговора, већ и карактер правно обавезујућег општег акта, наводећи да се ради о политичком акту који тек треба да буде обликован кроз општи правни акт, а то је закон о суштинској аутономији Косова и Метохије.

Уставни суд је у Закључку у потпуности прихватио овакве ставове представника доносиоца оспореног акта, с тим што је Суд ишао корак даље оценивши да се Закључак Владе о прихватању Бриселског споразума „може схватити и као прихватање информације о политичким активностима које је председник Владе предузео у оквиру политичких разговора са Привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, што би даље значило да сагласност коју је Влада дала Закључком није сагласност у смислу давања сагласности надлежног органа на одређени правни акт, већ давања политичке сагласности која се односи на предузете политичке активности председника Владе“. У Закључку је, такође, оцењено да се ни Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање

Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, нити Извештај „не могу сматрати општеобавезујућим правним нормама јер нису усвојени у процедури и форми која би им дала такву правну снагу, већ се заправо ради о одређеним политичким актима, донетим у сфери вођења политике Републике Србије“. Стога, Уставни суд „сматра да политички договори постигнути са представницима Привремених институција самоуправе у Приштини у питањима која се тичу одређивања суштинске аутономије Косова и Метохије постају саставни део правног поретка Републике Србије само доношењем посебног закона из става 2. члана 182. Устава, а у осталим питањима која се тичу уређивања односа у појединим областима друштвеног живота – доношењем или изменама и допунама закона којим се те области друштвеног живота уређују, односно доношењем одговарајућих подзаконских прописа у ситуацији када је одређени однос већ законски уређен“. Уставни суд у Закључку указује „да се политички договор не може сматрати саставним делом правног поретка државе док није преточен у право, односно правне норме, усвојене у одговарајућој за то прописаној процедури и од стране надлежних органа“, а затим констатује следеће: „Зато све док активности политичких чинилаца не пређу из сфере вођења политике у сферу нормативне, односно законодавне активности, оне остају ван непосредног утицаја на постојеће стање у правном поретку државе“.

III

Уставни суд је своју оцену да Бриселски споразум нема карактер међународног уговора, у суштини, засновано на томе да Косово и Метохија у односу на Републику Србију не постоји као суверена држава и да се, сагласно међународном и домаћем праву, не може успоставити уговорни однос између државе и непризнатог ентитета, што значи да оспорени споразум по својој природи не може бити међународни уговор јер му недостаје један од основних елемената предвиђених Бечком конвенцијом о уговорном праву и Законом о закључивању и извршавању међународних уговора, а то је статус (својство) државе једне од „страна уговорница“. Ово становиште заснива се на аргументацији изнетој у писаном саопштењу др Родољуба Етинског, која је, највећим делом, дословце пренесена у текст Закључка. При томе, није ни поменуто, а камоли размотрено становиште др Владимира Ђурића да се Европска унија може сматрати једном од страна споразума. Ово становиште се образлаже тиме да „већина одредби споразума представља паралелно, на први поглед унилатерално, али начелно истоветна обавезивања две стране према Европској унији која се, у том смислу, појављује у улози носиоца права према странама у споразуму, да према тачки 15. Споразума има и једну обавезу – да помогне странама у спору у оснивању Одбора за имплементацију, те да је Споразум парафирао и представник Европске уније, која има и активну улогу у процесу спровођења Споразума. Дакле, пошто је искључио могућност да Бриселски споразум представља међународни уговор закључен између Републике Србије и њеног, у државном смислу, непризнатог ентитета, Уставни суд је требало да оцени да ли се ради о међународном

уговору који је Република Србије закључила са међународном организацијом (Европском унијом). Овај корак у оцени карактера Бриселског споразума је био неопходан и због тога што је представник Народне скупштине на јавној расправи изјавио следеће: „Овде се ради о споразуму који су парафирали тадашњи председник Владе Ивица Дачић и Висока представница Европске уније за спољну политику и безбедност Кетрин Ештон. Дакле, друга страна у овом споразуму, са становишта Републике Србије, нити су привремене институције самоуправе у Приштини, а поготово није некаква влада самозване државе косовских Албанаца коју Република Србија није признала, нити има намеру да призна.“ Поред тога, пре коначне уставноправне оцене да Бриселски споразум није међународни уговор, ваљало је размотрити и становиште др Владимира Ђурића у коме се истиче да овај споразум има много елемената међународног уговора, да чак и ако не значи експлицитно признавање независности „Косова“, „Бриселски споразум се, посредством признавања уговорног капацитета „Косова“ и препуштања том ентитету вршења државних (законодавне и судске) функција и надлежности уређивања појединих области друштвеног живота које су према Уставу у искључивој надлежности Републике, може сматрати актом којим се, уз посредовање ЕУ и под њеним патронатом, мења државно уређење Републике Србије и држава из унитарне претвара у федерално уређену земљу.“

Имајући у виду претходно наведено, сматрам да се оцени Уставног суда да Бриселски споразум нема карактер међународног уговора може приговорити то што је дата без потпуног сагледавања супротних аргумената изложених на јавној расправи.

Становиште Уставног суда да је Бриселски споразум политички, а не правно обавезујући акт, те да представља неку врсту политичке платформе која тек треба да буде уобличена кроз правни акт – закон о суштинској аутономији Аутономне покрајине Косово и Метохија, по мом мишљењу, у потпуности је неприхватљиво.

Бриселски споразум је неспорно резултат политичких преговора о Косову и Метохији. Али, као што је претходно наведено, то је први формализовани писмено уобличен текст који су уговорне стране парафирале, а затим својим одлукама и прихватиле, због чега се назива „Први споразум“, за разлику од претходних рунди дијалога које су као резултат имали „договоре“ (о матичним књигама, царинском печату, катастру итд.). Већ ова чињеница указује на другачији карактер Бриселског споразума у односу на претходно постигнуте договоре.

Иако у називу Бриселског споразума стоји да се он односи на принципе који регулишу нормализацију односа, у самом тексту Споразума се такви принципи експлицитно не наводе. Споразумом су уређена питања која се углавном односе на северни део Косова и Метохије са већинским српским становништвом, а то су: локална самоуправа, безбедносне структуре (полиција) и организација и рад правосуђа. Уређивање ових питања, сагласно члану 97. тач. 3, 4. и 16. Устава, спада у искључиву надлежност Републике Србије, а не њених аутономних покрајина. Споразумом су регулисана и

питања оснивања Заједнице/Асоцијације српских општина на Косову с већинским српским становништвом, начина формирања те заједнице, структуре њених органа, њених надлежности и овлашћења, као и организовање општинских избора у „општинама на северу“ у 2013. години, у складу са косовским законом и међународним стандардима. Одредбе овог споразума, дакле, уређују уставну и законску материју и срочене су обавезујућим изражавањем, као на пример: „Оснива се Заједница/Асоцијација српских општина...“, „Заједница/Асоцијација биће формирана статутом...“, „Заједница/Асоцијација ће имати представничку улогу...“, „На Косову постоји једна полиција под називом Косовска полиција...“, „Правосудне власти биће интегрисане и функционисаће у оквиру косовског правосудног система...“ итд. Само једна одредба Споразума (тачка 13) изражава намеру да се интензивирају и заврше разговори о енергетици и телекомуникацијама, док једна одредба (тачка 14) представља констатацију о томе да је договорено да ни једна страна неће блокирати нити охрабрити друге да блокирају једна другу на својим заседним путевима ка ЕУ.

Из наведеног следи да Бриселски споразум има у највећем делу нормативну правно обавезујућу садржину. Одредбе Бриселског споразума су измениле постојеће правно стање у појединим областима и успоставиле ново. Управо због тога, Европска унија је и захтевала да уговорне стране донесу одлуке о прихватању Споразума, да би затим приступиле извршавању/имплементацији обавеза преузетих Споразумом. Доношењем Закључка Владе о прихватању Бриселског споразума и Одлуке Народне скупштине о прихватању Извештаја чији је саставни део Бриселски споразум, овај споразум је уведен у правни поредак Републике Србије и од тог момента је започело његово правно дејство, па не може бити речи о акту који је остао ван непосредног утицаја на постојеће стање у правном поретку државе. Уговорне стране су након тога имале обавезу да донесу законе и друге правне акте неопходне за примену појединих одредаба Споразума.

Већину правних аката неопходних за имплементацију Бриселског споразума, у складу са његовим одредбама, донеће самозвана држава Косово. Наиме, косовска полиција ће бити уређена косовским законом, сви судови на Косову и Метохији ће функционисати у оквиру косовског правосудног система, општински избори у општинама на северу Косова и Метохије су расписани Одлуком Скупштине самозване државе Косово и затим спроведени у складу са косовским законом, а у току је израда Статута Заједница/Асоцијација „српских општина на северу Косова“. Контрола уставности и законитости свих наведених правних аката остаје изван оквира надлежности Уставног суда Србије. То је још један, врло битан, разлог због кога је Уставни суд морао да прихвати надлежност за оцену уставности и законитости Бриселског споразума, као основног правног акта из кога извиру други правни акти – општи и појединачни.

У имплементацији Бриселског споразума Влада Републике Србије је до сада донела одлуке о распуштању Скупштина општина Косовска Митровица, Лепосавић, Звечан и Зубин Поток, објављене у „Службеном гласнику РС“,

број 80/13, како би се спровели општински избори по косовским законима, сагласно тачки 11. Бриселског споразума. Такође, како се то наводи у Закључку, „уредила“ је престанак радноправног статуса полицијских службеника раније запослених у Министарству унутрашњих послова Републике Србије који су имали боравиште на територији Косова и Метохије. Ово питање је „уређено“ на тај начин што су најпре у Правилнику о систематизацији укинута њихова радна места, затим су добили решења о престанку радног односа са 31. децембром 2013. године, а онда је Влада донела Уредбу о условима за остваривање права на посебну пензију запослених у Министарству унутрашњих послова на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, бр. 115/13 и 42/14), којом им је признато право на посебну пензију у висини од 60% од појединачне просечне плате у 2013. години, под условом да наставе да живе на територији АП Косово и Метохија.

Иако је Уставом утврђено да је судска власт јединствена на територији Републике Србије (члан 142. став 1), да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом (члан 143. став 2), као и да се оснивање, организација и надлежност јавних тужилаштава уређују законом (члан 157. став 1), чланом 12. Закона о подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“, број 101/13) одређено је да ће се оснивање судова и јавних тужилаштава на територији Косова и Метохије уредити посебним законом. Када се зна да је тачком 10. Бриселског споразума одређено да ће правосудне власти бити интегрисане и да ће функционисати у оквиру косовског правосудног система, онда је више него очигледно да ће тај „посебан закон“ из члана 12. претходно поменутог закона донети Скупштина самозване државе Косово, а не Народна скупштина Републике Србије, те да ће и тај закон бити ван домашаја уставносудске контроле Уставног суда Србије.

Судије Уставног суда се не смеју заваравати тиме да ће се питање неуставности Бриселског споразума решити утврђивањем неуставности општих правних аката који су из овог споразума проистекли, јер неће ни бити у прилици да оцењују највећи број тих аката.

IV

Ставови Уставног суда о карактеру Закључка Владе о прихватању Бриселског споразума, који је саставни део овог закључка и о карактеру Одлуке о прихватању Извештаја Владе, чији је саставни део Бриселски споразум, по мом мишљењу, крајње су произвољни и супротни досадашњој пракси овог суда.

Став Уставног суда да Влада наведеним Закључком није дала сагласност на Бриселски споразум, већ политичку сагласност која се односи на предузете политичке активности председника Владе је неприхватљив из најмање три разлога: прво, због тога што је супротан садржини Закључка, којим је констатовано да Влада прихвата Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, који је саставни део овог закључка; друго, због тога што је Влада обавестила Европску унију да је прихватила Бриселски споразум и тако испунила обавезу преузету приликом његовог парафирања;

треће, што би давање политичке сагласности Владе на предузете политичке активности председника Владе било супротно уставноправном положају председника Владе. О питању правног положаја председника Владе било је више речи у Издвојеном мишљењу на Одлуку Уставног суда ИУз-231/2012 од 3. јула 2012. године, које сам писала са судијама др Босом Ненадић, др Оливером Вучић, др Драганом Стојановићем и Предрагом Ђетковићем.

Такође, не могу да прихватим становиште Уставног суда да Закључак Владе о прихватању Бриселског споразума и Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја нису општи правни акти. Јер, да је Уставни суд у овом уставносудском спору, као у неким ранијим, хтео да оцењује уставност Бриселског споразума и аката Владе и Народне скупштине којима је овај споразум прихваћен, руководио би се садржином, а не формом ових аката. Наиме, није први пут да Влада прибегне томе да о неким изузетно важним правним питањима одлучује закључцима, извештајима и информацијама. Али, то некада није спречавало Уставни суд да цени уставност и законитост таквих аката. Подсетићу овом приликом на следеће Одлуке Уставног суда: ИУ-412/03 од 16. априла 2010. године, којом је утврђено да тачка 1. Закључка Владе од 17. јула 2003. године, у делу који се односи на прихватање тач. 1. до 12. Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део овог закључка, није у сагласности са Уставом и законом; ИУо-1177/2010 од 23. фебруара 2012. године, којом је утврђено да Закључак Владе од 6. јула 2010. године, који се односио на утврђивање права на остваривање накнаде плате неизабраним судијама и јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца, није у сагласности са Уставом и законом; ИУо-577/2011 од 19. априла 2012. године, којом је утврђено да Закључак Владе од 17. фебруара 2010. године, којим је признато право на повезивање стажа запослених у случајевима када послодавац није испунио своју законску обавезу уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, није у сагласности са Уставом и законом.

Уставни суд стога није смео да игнорише своју досадашњу праксу, као ни чињеницу да нико од правних експерата конституционалиста позваних на јавну расправу није оспорио то да су Закључак Владе о прихватању Бриселског споразума и Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја, чији је саставни део овај споразум, општи правни акти. Уставни суд се у Закључку није ни осврнуо на њихову правну аргументацију, а требало је то да учини и да посебно брижљиво оцени аргументе изнете у експертском мишљењу др Ратка Марковића, који се односе не само на карактер наведених аката, већ и на њихов значај за увођење Бриселског споразума у правни поредак Републике Србије. Суду је било лакше да не помиње супротно правно мишљење од онога које он заступа, него да доказује да супротно мишљење није основано и наводи разлоге због чега га не прихвата. Јер, како би Уставни суд могао да гради своју одлуку о ненадлежности утемељену на политичкој, а не на правној природи аката које је оцењивао, да је у Закључку изложио становиште др Ратка Марковића, у делу који гласи: „Споразум је настао као неформални писани политички договор учесника дијалога у Бриселу – Дачић,

Ештон, Тачи, а онда је његова садржина добила спољашњу форму општег акта Владе, под именом „закључак“ и општег акта Народне скупштине, под именом „одлука“. Тако је Споразум постао саставни део ова два општа акта из номенклатуре општих аката позитивног права, а то значи да је Споразум постао општи акт позитивног права Републике Србије, који има опште дејство. Јер, да нема опште дејство, по њему не би требало ни поступати, тј. не би га уопште требало примењивати у неодређеном броју случајева. Једнократном применом, престало би његово важење. Чим се примењује у множини случајева, а примењивао се, Споразум самим тим има опште правно дејство. Из њега „извире“ право, тачније неправно... Споразум – то је општи акт Владе (закључак), који је својим општим актом потврдила и прихватила Народна скупштина (одлука). А прихватити значи „усвојити“, „одобрити“. Посредством тих аката првобитно парафирани споразум... је уведен („прихваћен“) као општа норма у правни поредак Републике Србије.“

Најзад, написаћу нешто и о тврђњи представника доносиоца оспореног акта, коју је прихватио Уставни суд у Закључку, да ће политички преговори са „Привременим институцијама самоуправе у Приштини“ резултирати доношењем општег акта у правом смислу те речи, а то је уставни закон о суштинској аутономији Косова и Метохије. У свом излагању на јавној расправи и у достављеном писаном саопштењу, др Владан Петров је навео три разлога због којих није могуће доношење уставног закона о суштинској аутономији Косова и Метохије који би садржао решења из Бриселског споразума. Прво, Уставни закон би морао да уређује територијалну аутономију Косова и Метохије у државноправном поретку Републике Србије, а не Косова. Друго, Споразум не садржи решења која би бар потпомогла да се дефинише суштинска аутономија Косова и Метохије. Управо супротно – то је акт којим се обезбеђују две кључне правне ствари: 1) „папирната“ територијална аутономија Косова и Метохије из Устава замењује се локалном самоуправом за општине са већинским српским становништвом на северу Косова и Метохије и 2) укидају се последњи елементи на којима се заснива ефективна сувереност Републике Србије на територији Косова и Метохије уклањањем остатака судске власти Републике Србије и заокруживањем судског система и система одбране и безбедности Косова. Треће, Споразумом се повређују бројна начела Устава. Уставни закон о суштинској аутономији Косова и Метохије, премда закон *sui generis*, не може почивати на очигледним повредама тих начела. Прихватајући у потпуности наведено мишљење, које Уставни суд у Закључку није ни поменуо, додала бих да је Влада још пре две године Уставном суду поднела захтев за застајање са поступком оцене уставности и законитости тзв. Косовских уредби, али да до данас овај закон није донет, нити су Суду понуђени докази да је у току поступак припреме или доношења овог закона. Поред тога, доношење закона о суштинској аутономији Косова и Метохије из члана 182. став 2. Устава не зависи само од добре воље и поступања Владе и Народне скупштине, већ и од воље грађана Републике Србије који би такав закон морали да потврде на референдуму у складу са чланом 203. став 7. Устава.

V

Закључак у односу на који издвајам своје мишљење је донет у једном тешком и сложеном уставносудском спору. Тежина овог предмета првенствено проистиче из његовог значаја за уставноправни поредак и државни суверенитет Републике Србије. Сложеност предмета се, пре свега, односи на замагљени карактер преговора из којих је проистекао Бриселски споразум и прикривени начин његовог прихватања. У току поступка је требало разјаснити да ли су преговори вођени са представницима Привремених институција самоуправе у Приштини или представницима органа самозване државе Косово, ко су уговорне стране у Бриселском споразуму, на који начин је парафиран Споразум, да ли је Европска унија била само посредник у закључивању Споразума или једна од уговорних страна, те отклонити многе друге нејасноће везане за оспорени Споразум. Као што је закључен на атипичан начин, Бриселски споразум је у Републици Србији и прихваћен на атипичан начин – Закључком Владе који није објављен, да би Народна скупштина затим донела Одлуку о прихватању Извештаја Владе, у којем је текст Споразума, али текст Извештаја није објављен у „Службеном гласнику РС“ приликом објављивања Одлуке Народне скупштине, па је тако садржина Споразума остала недоступна јавности. Уставни суд је, међутим, могао да савлада све наведене препреке, које нису правно непремостиве, и да приступи оцени уставности Бриселског споразума. Исход таквог поступања би у овом случају, по мом мишљењу, могао бити само један – доношење Одлуке о утврђивању неуставности Бриселског споразума, зато што је овај споразум не само несагласан с Уставом, већ је њиме промењен Устав.

Уставни суд несумњиво носи велики терет одлучивања у овом уставносудском спору, јер било која донета одлука може имати далекосежне правне последице. Тако, и Закључак о ненадлежности није одлука без правних последица. Напротив.

Судија Уставног суда
Катарина Манојловић Андрић

На основу члана 61. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 24/08), прилажем следеће

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ
у предмету **ИУо-247/2013**

I

Уставни суд је на седници од 10. децембра 2015. године донео Закључак у предмету ИУо-247/2013, у тексту који гласи „Одбацује се 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“. Нисам подржала предложени Закључак и у односу на ову одлуку Суда издвојила сам мишљење.

Особеност овог предмета, његов изузетан значај и осетљивост, број спорних уставноправних питања и дилема исказаних у поступку пред Уставним судом у вези са природом и дејством Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа (у даљем тексту: Споразум), а изазваних формом и садржином овог акта (почев од његовог назива; субјеката, односно страна Споразума; улоге представника Европске уније у његовом настанку и закључивању; места и времена закључивања; права које се примењује на Споразум – домаће или међународно; предмета, односно садржине Споразума; начина његовог прихватања од стране Владе и Народне скупштине, али и од друге стране у Споразуму; (не)обавезности Споразума; терминологије која даје могућност за различито тумачење његових одредаба; његове „позджности“ контроли уставности и др.) захтевали би да подробно објасним зашто сам тако поступила. Међутим, за то је потребно знатно дуже време од оног које се објективно у уставносудском поступку може оставити за писање издвојених мишљења. Сматрајући да ће ова одлука Суда изазвати оправдан интерес наше правничке и опште јавности (бар у мери колико и сам њен предмет),²⁰ ја сам се превасходно ограничила на изјашњење о само два, по мом мишљењу, одлучна става Суда исказана у овој одлуци са којима се нисам сагласила: прво, да је Споразум по својој природи политички акт; друго, да Уставни суд није надлежан за оцену уставности политичких аката.

II

У вези са природом Споразума, пред Уставним судом су постављена бројна питања.

Чињеница је да се оспорени Споразум не може лако уподобити ни једном од аката изричито наведених у Уставу. Међутим, то није непремостива препрека за опредељивање његове природе и карактера.

Подносилац предлога за оцену уставности Споразума је тврдио да се ради о међународном (симулованом) уговору, односно општем правном акту, док су представници Владе и Народне скупштине заступали мишљење да је реч о политичком акту.²¹ Позвани професори права у јавној расправи су пре свега тврдили да је Споразум општи правни акт, с тим да су поједини од њих тврдили да се споразум може сматрати и међународним уговором, односно симулованим међународним уговором. У три писана прилога за јавну расправу

20 О томе, поред осталог, говори и изузетно велики број угледних професора права који су, у различитим својствима и на различите начине, узели учешћа у јавној расправи пред Уставним судом приликом разматрања спорних уставноправних питања у овом предмету.

21 Његову природу као општег правног акта за чију је оцену уставности надлежан Уставни суд Влада задуго није спорила. Наиме, на захтев Суда Влада није одговарала на наводе из предлога за оцену уставности, већ је од Уставног суда тражила „да застане с поступком оцене његове уставности.... до доношења закона о суштинској аутономији“ (вид. допис Владе од 18. децембра 2013), док су представници Владе на јавној расправи заступали становиште да се ради о политичком акту, односно „пледојаеу за доношење Уставног закона о суштинској аутономији КиМ“.

изнета су мишљења да, са становишта правила међународног јавног права, Споразум није међународни угово.²² Правна природа Споразума контраверзна је и због чињенице да је други субјект – потписник, овај Споразум, сагласно свом политичком интересу определио као међународни споразум²³.

Делимо мишљење да се питање природе оспореног Споразума оправдано поставило, јер се овај акт по својој форми и садржини разликује у односу на све до сада познате акте у уставноправном поретку Републике Србије, односно акте које су доносили или прихватили њени државни органи. Недовољно је рећи да је то „необичан акт“ или „особен акт“, или пак користити тако често употребљавану – спасоносну правничку формулу „акт *sui generis*“. Природу сваког акта, па тако и овог споразума, опредељују његова форма и садржина. Наравно, она се може и мора сагледавати са различитих становишта (аспеката), као и околности у којима је Споразум закључен. Међутим, коначна одлука Уставног суда о том питању мора бити утемељена у оквирима Устава.

За разлику од става који је прихваћен од стране већине у Суду да је оспорени Споразум политички акт, моје је мишљење да се Споразум, са становишта нашег Устава и релевантног права у овој области, може определити као општи правни акт, без обзира на све дилеме које изазива његова форма и садржина.²⁴

Штавише, стојим на становишту да је Споразум општи правни акт од изузетног политичког значаја. Он иницијално јесте резултат политичких и техничких преговора, уз посредовање међународне заједнице. Међутим, он је потом прихваћен од стране надлежних органа – Владе и Народне скупштине. Најпре је, Влада доношењем Закључка 05 број: 02-3570/2013 од 22. априла 2013, којим је у тачки 1. изричито прихватила Споразум као „саставни део овог закључка“, дајући му правну форму²⁵ општег правног

22 Овај Споразум је могуће посматрати превасходно са становишта правила међународног јавног права и праксе у међународној заједници. То је Суд и чинио у значајном делу образложења своје одлуке, ослањајући се на мишљења изнета у јавној расправи. За поједине учеснике јавне расправе Споразум није међународни уговор „он нема правну снагу, већ креира политичку обавезу у духу тзв. „меког права“ (soft law) које допушта асиметричну перцепцију обавезе било као политичке или правне обавезе од страна у „Првом споразуму.....“ (М. Крећа); други су такође били мишљења да Споразум није међународни уговор, уз констатацију да се нису бавили „питањем природе Првог споразума, изузев да он по својој природи није међународни уговор“ (Р. Етински), односно да није међународни уговор, већ општи акт (М. Милојевић). Међутим, поједини учесници су сматрали да се Споразум може определити и као међународни уговор (В. Ђурић), односно симуловани међународни уговор (Т. Маринковић).

23 Наиме, друга страна Споразум је ратификовала законом под називом „Закон бр. 04/л-199 о ратификацији Првог међународног споразума о принципима који регулишу нормализацију односа између Републике Косово и Републике Србије“.

24 Како у тексту образложења Закључка Суда нису дати резимеи излагања учесника у јавној расправи, па тако ни излагања позваних професора права, била сам слободна да се у припреми овог мишљења ослоним и на аргументацију оних учесника која подупире становиште да је оспорени Споразум по својој природи општи правни акт. Пре свега мислим на излагања професора Р. Марковића, В. Петрова, Т. Маринковића, В. Ђурића и М. Милојевића.

25 Р. Марковић наводи у свом реферату за јавну расправу да је „Овако заобилазна и увијена форма увођења Споразума у правни поредак Србије.....“ примењена из више разлога, па и из разлога да се не „.....изложи уставној судској контроли са сасвим предвидљивим исходом“.

акта и уводећи га у правни поредак Републике Србије. Влада је истим закључком наложила „свим министарствима и другим посебним организацијама и службама Владе да предузму потребне мере и активности ради имплементирања Споразума, као и да наставе са применом већ постигнутих договора и споразума са представницима привремених институција на Косову и Метохији“. Споразум је потом постао и саставни део Скупштинске Одлуке, објављене у „Службеном гласнику РС“, бр. 38/2013, а којом је прихваћен Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора (у даљем тексту: Извештај Владе) који је садржавао и текст Споразума (на српском и енглеском језику).²⁶

Надаље, анализа садржаја Споразума јасно упућује на закључак да је реч о општем нормативном акту који је сачињен обавезујућим језиком (*avoidance of mandatory language*), а што је један од критеријума за разликовање правних од политичких аката (тј. правно необавезујућих аката). Одредбе Споразума које су сврстане у 15 тачака, превасходно спадају у категорију општих правних норми са дејством *erga omnes*, јер су тим одредбама Споразума, поред осталог, уређена питања: постојања заједнице општина са већинским српским становништвом, структуре власти те заједнице, надлежности заједнице, правних јемстава која ће бити обезбеђена и уставноправним нормама, функционисања полицијских снага на северу Косова и Метохије, деловања судске власти, организације и спровођења локалних избора, обавеза страна у процесу даљег преговарања и евроинтеграција, итд. Споразумом, су дакле, регулисана питања која према Уставу јесу *materia constitutionis i materia legis*.

У прилог становишта да је Споразум општи правни акт говори и чињеница да је за његову примену, сагласно тачки 12. утврђен План примене Споразума (у коме се на више места изричито врши позивање на обавезе утврђене у појединим тачкама Споразума) и образован Одбор за његову имплементацију сагласно тачки 15. Споразума.

И на крају, да је Споразум искључиво политички акт, он не би могао производити правна дејства, а неспорно је да је у његовом спровођењу донето више општих правних аката. Наиме, поједине одредбе Споразума су и непосредно применљиве, док су друге постале непосредно или посредно „извор других правних аката“.²⁷ Да је Споразум постао извор права, потврђују и чињенице да су у његовој имплементацији донети други општи

26 Важна је и чињеница да је Споразум уведен у правни поредак Републике Србије посебним актима – Закључком и Одлуком. Када су у питању други „политички акти“ (које је Суд у досадошњој пракси сврставао у ту врсту аката – резолуција, препорука и декларација), а које су доносили Скупштина или Влада, у правни поредак нису увођени доношењем посебних одлука, односно закључака о њиховом прихватању, већ су ти акти непосредно усвајани – нису били „саставни део других аката“, већ су имали свој самостални живот.

27 У реализацији тачке 13. Споразума, у Бриселу су 13. септембра 2013, закључена два нова споразума: Споразум о телекомуникацијама и Споразум о енергетици. Ови споразуми су такође оспорени пред Уставним судом. Вид. предмет IУ-341/2013.

и појединачни правни акти у области безбедности,²⁸ локалне самоуправе и локалних избора²⁹, судства и др. Такви акти се могу доносити само ради спровођења Споразума као општег правног акта, а не као политичког акта, јер би то било супротно Уставу. Чињеница да се његова имплементација врши подзаконским актима Владе и других државних органа, а не на начин предвиђен Уставом, говори довољно сама за себе³⁰.

III

У погледу опредељивања правне природе Закључка Владе о прихватању Споразума, приметно је постојање разлике у ставу Суда када је у питању овај закључак Владе у односу на опредељење у другим одлукама у којима су предмет оцене уставности били такође закључци Владе (који нису објављивани). О томе како определити правну природу једног акта, Суд по том питању има добру и конзистентну праксу. Наиме, у више својих одлука Суд се руководио ставом да не треба само полазити од назива, односно форме оспореног акта, већ да треба ући и у анализу његове садржине, те је на основу те анализе Суд закључивао да ли се ради о општем правном акту или не. Суд је то чинио и у случају аката који су носили назив карактеристичан и за поједине правне акте, или који нису имали уобичајену форму општих аката (и који такође нису били објављени). Уколико је Суд сматрао да су њихове одредбе (све или само поједине), по својој природи опште правне норме, ти акти подлежали су уставносудској контроли. За уставносудски спор о правној природи Споразума, чини нам се посебно релевантном Одлука Суда којом је Суд одлучујући о захтевима за оцену уставности и законитости Закључка Владе 05 број 02-4586/02-001 од 17. јула 2003. године о прихватању Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косова и Метохије (предмет ИУ-412/2003, од 16. априла 2010, тј. Закључак о тзв. косовском додатку, односно посебним примањима

- 28 Илустрације ради навешћемо Закључак Владе (Закључак 05 Број: 11-10643/2013 од 9. децембра 2013) у коме изричито стоји да се „у циљу имплементације Закључка Владе 05 број 02-3570 од 22. априла 2013. године, којим је прихваћен Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа“, налаже МУП-у да „спроведе организационе промене у циљу регулисања статуса запослених у МУП-у који живе на територији АП КиМ, односно који са даном доношења овог закључка имају боравиште на територији АП КиМ, као и да најкасније до 15. децембра 2013. године, Влади достави предлог измена Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у том министарству у делу који се односи на укидање радних места запослених из тачке 1. овог закључка, којима ће престати радни однос по овом основу са 31. децембром 2013. године“. Влада је потом, на седници од 25. децембра 2013 донела Уредбу о условима за остваривање права на посебну пензију запослених у МУП-у на територији АП КиМ, са садржином опредељеном овим Закључком.
- 29 У циљу спровођења тач. 11. Споразума Влада је донела више одлука о распуштању скупштина општина на северном делу АП КиМ (Косовској Митровици, Лепосавићу, Звечану, Зубином потоку). Локални избори у овим јединицама су одржани 3. новембра 2013. године, а који су расписани од стране ЦИК-а и спорведени у складу са „косовским законом и међународним стандардима“ како то стоји у тачци 11 Споразума. Вид. Одлуке које су објављене у „Службеном гласнику РС, број 80/13, од 11. септембра 2013. године.
- 30 Поменућемо да је већ пред Уставним судом оцена уставности Уредбе о условима за остваривање права на посебну пензију запослених на територији Косова и Метохије и одговарајућег Закључка (ИУо-12/2014).

лица запослених на територији АП Косова и Метохије) нашао да се ради о општем правном акту и подвргао га оцени уставности и законитости.³¹ За разлику од наведене праксе, из образложења Закључка Суда у конкретном предмету, неспорно следи да Уставни суд, није улазио у ближу анализу садржине његовог саставног дела – Споразума, односно његових одредаба.

Закључак Владе, чији је саставни део Споразум, по нашем мишљењу, је општи правни акт. Таква његова природа не може се оспоравати ни чињеницом да је као правни основ за његово доношење наведен члан 123. тачка 1. Устава (којим је предвиђено да Влада утврђује и води политику), нити чињеницом да није објављен у „Службеном гласнику РС“. О тим питањима Уставни суд има добро установљену праксу, по којој такве чињенице нису биле препрека за оцену уставности појединих закључака Владе ако су они садржали правила или норме општег карактера.³² Са становишта одредаба чл. 1. и 3. Устава, неприхватљив је и став Суда по коме је Закључак Владе „акт прихватања информације о политичким активностима које је председник Владе преузео у оквиру политичких разговора са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, што би даље значило да сагласност коју је Влада дала Закључком није сагласност у смислу давања сагласности надлежног органа на одређени правни акт, већ давања политичке сагласности која се односи на предузете политичке активности председника Владе“ а посебно у оном свом делу у коме се тврди да „приликом давања такве политичке сагласности Влада није била омеђена правом и правним актима, већ политичким смерницама из Резолуције Народне скупштине“. Указаћемо само да овај став Суда нема своје утемељење ни у тачки 1. Закључка Владе, у којој изричито и јасно стоји да „Влада рихвата Споразум ...“ и да је Споразум „саставни део овог закључка“.

Такође, ако би се стало на становиште да Закључак Владе о прихватању Споразума није општи акт, чији је саставни део Споразум, то би водило оцени да је Влада својим закључком мимо Устава (члан 163. став 7) и Закона о државној управи (члан 7) наложила министарствима и органима државне управе да предузимају мере и активности ради спровођења акта који није општи правни акт, нити је део правног поретка Републике Србије.

IV

У образложењу Закључка Суда се наводи да ни Одлука Народне скупштине нема карактер општег правног акта, већ се она сматра актом „о давању политичке сагласности Народне скупштине Влади за предузимање одређених активности које спадају у домен вођења политике“ и актом којим

31 Вид. тако Одлуку Суда у предмету IY-164/206/2006 од 16. јуна 2005. поводом Закључка Владе 05 број 121-8431/2004 од 23. децембра 2004. године; Решење Суда у предмету IYп-288/2009 поводом Закључка Владе 05 број: 43-6256/2009-001 од 2. октобра 2009, које је Суд донео 10. новембра 2011; Одлуку IYо-1177/2010 поводом Закључка Владе 05 број: 120-4978/2010 од 6. јула 2010, коју је Суд донео 23. фебруара 2012; Одлуку IYз-577/2011 поводом Закључка Владе 05 број: 113-1041/2010-4 од 17. фебруара 2010, коју је Суд донео 19. априла 2012. др.

32 Вид. тако Одлуку Уставног суда IYз-1177/2010, Одлуку IY-412/2003 и Одлуку IYз-577/2011.

Народна скупштина даје „вредносну оцену политичких активности Владе“, пре свега „у односу на усвојене основне принципе за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе у Приштини из Резолуције Народне скупштине“. Међутим, по нашем мишљењу одлука је општи акт који Скупштина доноси о питањима за које је Уставом и законом изричито предвиђено доношење одлуке (нпр. одлука о давању претходне сагласности на статут аутономне покрајине, одлука о употреби Војске Србије ван граница, одлука о проглашењу ванредног и ратног стања, одлука о рату и миру, одлука о одговору на интерпелацију и др.). С обзиром на наведено, као и на одредбе Устава и закона на које се односе на опште акте Народне скупштине³³, сматрамо да је и Одлука о прихватању Извештаја Владе такође општи правни акт (јер њен саставни део представља прихваћени Извештај Владе који садржи и текст Споразума), као и да се ова одлука не може по својој форми, а ни садржини упоређивати са одлукама које Скупштина доноси као појединачне акте (нпр. одлуке о изборима и разрешењима). Такође, да ова одлука није одлука о „давању сагласности“ говори чињеница да у пракси Народне скупштине егзистирају, као посебне одлуке – „одлуке о давању сагласности“, као акти којима се даје претходна или накнадна сагласност (пре свега на акте аутономне покрајине, посебних организација и институција основаних законом и сл.)³⁴.

V

Уставни суд је након опредељивања Споразума као политичког акта, оценио и да није надлежан да се изјашњава о уставности текста Споразума. У својој досадашњој пракси Уставни суд је изразио становиште да „препоруке, резолуције и декларације“ представљају акте политичке природе,³⁵ а не опште правне акте за чију оцену сагласности са Уставом је надлежан Уставни суд (Вид. закључке Уставног суда IУ-332/2004 и IУ-160/2006). Дакле, одлуком Суда у овом предмету листа политичких аката који не подлежу уставносудској контроли је проширена.

Не споримо да овакав став Суда свој ослонац има у досадашњој уставносудској пракси,³⁶ према којој је било довољно да Суд само констатује да

33 Вид. тако одредбе члана 99. тачка 7. Устава и члана 8. став 1. Закона о Народној скупштини, као и одредбе члана 192. Пословника Народне скупштине из којих јасно следи да је одлука општи (правни) акт.

34 Вид. нпр. Одлуку Народне скупштине о давању сагласности на Статут АП Војовидине и Одлуку о давању сагласности на одлуку о изменама финансијског плана републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2014. годину.

35 У нашој науци уставног права ретко наилазимо на појам политичких аката, већ се они најчешће сврставају у групу општих аката (који због своје садржине немају правно обавезујуће дејство). У такве акте теорија убраја стратегије, резолуције, декларације, препоруке и сличне акте Народне скупштине и Владе.

36 Вид. Закључак Уставног суда, IУ-160/2006 од 10. априла 2008. којим је Суд одбацио захтеве за оцену уставности и законитости Декларације о пријему црногорских држављана са пребивалиштем у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 56/06), јер је нашао „да оспорена декларација по својој форми и садржини нема карактер општег правног акта за оцену уставности и законитости“. Уставни суд је даље констатовао да се „ради о политичком акту Владе, о јавно изражено (декларисаном ставу), којим се не прописују и не стварају било

је један акт „политички акт“ и да се огласи ненадлежним. Очито је да се наше уставно судство и на овај начин, самоограничавало, тј. устезало од разматрања политичких питања, односно било несклоно да улази у њихову оцену и решавање.

Када се ради о оцени правне природе Споразума као процесне претпоставке за заснивање надлежности Уставног суда, указујемо да би можда, из перспективе политичког (државног) разлога, о коме се у Закључку Суда додуше изричито не говори, искључење надлежности Уставног суда би можда могло да буде оправдано природом политичке функције која је вршена од стране Владе, те потребе да се заштити и обезбеди слобода политичке одлуке у једном деликатном односу, какав је процес нормализације односа Репулбике Србије и њене аутономне покрајине АП Косово и Метохија. Наравно, сам неформални Споразум би се евентуално могао сматрати имуним на уставносудску контролу, али само до момента доношења одлуке надлежног државног органа о прихватању Споразума и његовом увођењу у правни поредак Репулбике Србије, односно до налагања његовог извршења од стране (министарстава и других организација и служби). Дакле, да би вршење политичке власти било сагласно принципима и решењима Устава и са њима нераздвојним правом на уставносудску контролу јавне власти, сматрамо да се никакво изузимање од уставне контроле не може тражити изван граница које су прописане Уставом, а које регулишу и ограничавају (вршење) функција власти (чл. 1. и 3).

Изнету праксу Суда, по нашем мишљењу, требало би мењати, из више разлога, а пре свега јер је она упитна са становишта Уставног опредељења државе Србије као „државе владавине права“ у којој је „власт подређена Уставу и закону.“³⁷ Укратко, наш уставотворац (по угледу на уставе других европских демократских земаља) опредељујући се за владавину права као основну уставну вредност, пошао је од јасног доктринарног става да уставност не означава само „склад правних аката са уставом“, него и „ограниченост и везаност државне власти уопште (уставом – Б. Н.) и објективним правом“.³⁸

каква и било чија права и обавезе, нити се регулишу питања стицања, односно престанка држављанства Репулбике Србије, пошто се та материја уређује законом, због чега Уставни суд није надлежан да одлучује по предметним иницијативама“. И у Закључку Суда у предмету ИУ-332/2004 од 26. новембра 2009, којим је одбачена иницијатива за оцену уставности Препоруке о коришћењу грба, заставе и химне Репулбике Србије („Службени гласник РС“, број 94/04), Суд налази да се ради „о акту политичке природе, а не о општем правном акту за чију би оцену сагласно члану 167. Устава био надлежан Уставни суд.“ Вид. и сличну праксу Савезног уставног суда у предмету ШУ-30/98 од 7. децембра 2000. године, када је Суд стао на становиште да Резолуција (коју је донела Црна Гора о непримењивању савезних закона) није општи правни акт, већ политички акт. Међутим, ваља нагласити да је Уставни суд у овој одлуци изразио становиште „да република чланица није надлежна да забрањује примену савезних аката“.

- 37 Ову праксу би требало мењати и због чињенице да се у савременом свету, а под тим утицајем и у нашој пракси све мање пажње поклања форми акта, (о чему се говори и у обраложењу Закључка Суда када се врши оцена да ли је Споразум међународним уговором или не) те да на обавезујућа правна правила наилазимо у врло различитим актима, а не само у законима и другим прописима у којима су традиционално прописивана правна правила.
- 38 Вид. тако и код Б. Кошутић, Увод у јуриспруденцију, Подгорица, 2008, 226, 343 и д.

Уставни суд се у образложењу Закључка није изјашњавао да ли политички акти уопште могу бити предметом уставносудске контроле, бар у формалном (ако не и материјалном) смислу. Правна и политичка теорија, која своје корене вуче из становишта *Politika legibus, non leges politiae adaptande* (Bonham's Case, 1610), значајно је утицала на праксу уставних судова европских земаља, да прихвате основну претпоставку владавине права – да је „политика потчињена праву, а не обрнуто“. Данас се пред судовима све више шире „оквири правне сфере“, односно доктрина владавине права, а само изузетно врши позивање на доктрину политичких питања (коју је нарочито у својој пракси користио Врховни суд САД) и то када се ради о „одлукама највиших државних органа, односно највиших државних (владињих) званичника“, које произлазе из „директне примене устава“ и „које су чисто политичке природе“. Укратко, ова доктрина се по правилу односи само на „веома уску категорију аката“ – то су акти који се тичу суверености државе и којима се остварује државни ауторитет на највишем нивоу. Ови акти се традиционално називају „политички акти“, односно „акти владања“ (*actes de gouvernement, Regierungsakten, acts of state, political questions*). У упоредној теорији и пракси преовладава становиште да су „политички акти“, или „акти владе“, тј. „акти владања“, по правилу појединачни акти, које доносе највиши носиоци власти руководећи се тзв. „државним разлогом“ или „разлогом политичке умесности“, „политичке целисходности“, односно „политичке рационалности“ и сл. Њима се остварује тзв. функција владања, која подразумева предузимање најзначајних мера у спољној и унутрашњој политици земље.³⁹ Такви акти су због тога имуни од уставносудске (судске) контроле, односно не подлежу ни оцени уставности, ни законитости, а санкције према онима који их доносе су, пре свега политичке природе.

Измицањем од тзв. „врхних политичких тема“ се ризикује углед уставног судства и таква пракса не води подизању његовог ауторитета нити јачању свести о важности повиновања свих уставу и закону. Другачији је пример пракса Уставног суда Немачке, чији је рад концентрисан „на интерпретацију, дакле на изналажење правно релевантног смисла уставних норми управо у случајевима када су предмет његове контроле „представљали спорови заострено политичког карактера, а одлуке имају далекосежне политичке последице“. У теорији стоји оцена „да се поступак пред овим Судом често водио управо поводом политички спорних и ризиканних питања“, те готово да не постоји важније политичко питање које није било предмет спора између Владе и опозиције или важнији закон који није подношен на проверу овом Суду. Све то није умањило правни квалитет његових одлука: оне се не доносе с обзиром на политичку сврсисходност, него с обзиром на Устав Немачке и основе које су њиме постављене. Уз то пажње је вредна и чињеница „да су одлуке Савезног Уставног суда у политичком животу Немачке до сада без изузетка прихватане“ (Н. Ј. Papier).⁴⁰

39 Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 172

40 Вид. Изабране Одлуке Немачког Савезног Уставног суда, Београд, 2010, Н. Ј. Papier, Предговор књизи, стр. 21 и д, као и Е. Шарчевић, стр. 30.

И на крају, чак и прихватање става Уставног суда о Споразуму као „политичком акту“, није спречавало Суд да се изјасни о спорним уставноправним питањима везаним за оцену уставности одредаба Споразума, а што је Суд у пракси иначе чини у својим процесним одлукама (тзв. одлуке о мериторном одбацивању), пре свега у поступку по уставним жалбама, али у другим поступцима у којима се оглашавао ненадлежним.⁴¹

VI

Суд је поступајући у овом предмету, с обзиром на његов велики значај, неспорно посветио дужну пажњу питањима која су постављена као уставноправно спорна, нарочито у фазама поступка које су претходиле фази одлучивања (више припремних седница, организовање јавне расправе уз учешће еминентних правних стручњака и др.). Међутим, код формулисања коначних ставова о којима је требало донети одлуку, по нашем мишљењу, изостала је дубља уставноправна анализа и заузимање ставова Суда који би се односили и на питање правних последица постојања правне празнине због недоношења закона о суштинској аутономији, ни по протеклу више од осам година од доношења Устава у коме је изричито утврђено да ће се статус АП Косова и Метохије уредити законом о суштинској аутономији који се доноси по поступку за промену Устава (члан 182. став 2). Наиме, Устав јесте утврдио да АП Косово и Метохија ужива „суштинску аутономију“, али уставотворац још увек није рекао шта је у материјалном смислу конкретни уставни садржај те аутономије. *Да је Уставни суд ушао у оцену уставности Споразума*, он би најпре морао да утврди које значење има уставни појам „суштинске аутономије“, коју такође познаје и Резолуција УН 1244. Таква одлука Суда могла је бар делимично да надомести недостатак закона о суштинској аутономији, ако ништа друго – оно бар у погледу указивања који је уставни пут да се односи Републике Србије и АП КиМ уреду на начин сагласан Уставу.

Најопштији увид у текст образложења Закључка показује и да се Суд мање бавио дејством и правном природом Споразума, а посебно његовом садржином, те да је више простора посветио неким другим питањима чији општи значај не споримо, али нам се чине мање важним него питања од којих је зависило опредељење надлежности Уставног суда. Илустративно је и навођење одредаба Устава и других аката домаћег и међународног права релевантних за решавање спорних уставноправних питања. Када се читају одредбе Устава наведене у III делу образложења Закључка Суда, тада се уочавају две ствари: прво, недостају поједине одредбе Устава и закона које су од непосредног значаја за опредељивање правне природе Споразума и надлежности Уставног суда; друго, наводе се одредбе Устава у области одбране и безбедности, локалне самоуправе, судског система и др, као да је Суд имао намеру да уђе у оцену одредаба Споразума у меритуму. Међутим, те одредбе уопште нису послужиле Суду у даљем поступку, јер Суд

41 Вид. тако Решење Уставног суда о одбацивању предлога Републичког јавног тужиоца за забрану навијачких група, у предмету VIIУ-279/2009 („Службени гласник“ РС, број 26/11).

није улазио уопште у сагледавање и оцену текста Споразума. Бавио се Суд и оценом Одлуке Међународног суда правде, оценом Резолуције Народне скупштине, цитирана је одлука и ставови грчког Државног савета,⁴² али не и садржином Споразума.

По нашем мишљењу, ово је такође показатељ сталне дилеме Уставног суда, шта то Суд теба да чини у овом уставносудском спору.

И да закључимо, овај уставни спор који се на крају свео на питање надлежности Уставног суда када су у питању политички акти повлачи за собом питање највише важности за Устав, односно уставну државу. То питање гласи: да ли је извршна власт ограничена Уставом само у доношењу општих правних аката из номенклатуре аката које познаје Устав? Само чистом случајношћу ово питање се појавило у спору о овом Споразуму, а могло је бити и везано за неку другу одлуку Владе, односно Народне Скупштине коју би Уставни суд окарактерисао као политичку одлуку, односно политички акт. Стојим на становишту да је ово један од најозбиљнијих уставних спорова пред Уставним судом, како због изузетног значаја Споразума за државу Србију, тако и због исказаног става Суда о (не)постојању надлежности Уставног суда у случају политичких аката и немогућности уставносудске контроле аката политичке власти.

Судија Уставног суда
др Боса Ненадић,

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ
судије др Драгана М. Стојановића
на Одлуку Уставног суда IУо-247/2013

I

Закључком Уставног суда у предмету број IУ-247/2013 од 10. децембра 2014. године одбачен је предлог 25 народних посланика 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, који се уобичајено назива „Бриселски споразум.“ Са овом процесном одлуком, иза које је стала већина судија Уставног суда, којом је заправо одбијено успостављање уставносудске надлежности у овом предмету, нисам могао

42 Чини нам се да би нам, с обзиром на предмет и садржину Споразума, у овом предмету биле више од користи одлуке и пракса уставних судова Немачке (одлуке донете у вези аката о односима две Немачке до уједињења), Шпаније (о Статуу Каталоније), Канаде (о положају Квебека), Чехословачке (о односу Чешке и Словачке и одлуке председника Републике о изборима), те пракса Врховног суда Америке и Државног савета Француске о актима која садрже политичка питања.

да се сложим из више разлога, сматрајући је, искључиво са уставноправног становишта, потпуно погрешном, више политичком него правном формом решавања једног изузетно значајног уставног спора.

II

Одлука у форми закључка у овом предмету заснована је на крајње проблематичном правном становишту које је заузето у покушају да се одреди права природа „Првог споразума“, којем је дат значај прејудисионог питања. Већинско становиште неосновано пориче Бриселском споразуму својства нормативног, општег акта који би био подложен оцени материјалне уставности и законитости. По мом суду, то становиште је само једно од најмање три могућа разумевања карактера овог споразума, и то оно разумевање које њему негира како обележја симулованог међународног уговора, као иницијалног становишта предлагача, тако и квалитет општег, нормативног акта, становиште свих конституционалиста изнето на јавној расправи. Заузето гледиште само наизглед логично води одбацивању предлога, због наводног непостојања процесних претпоставки за одлучивање Уставног суда. Овом становишту, а тиме и самој одлуци Уставног суда која је на њему заснована, могу се, међутим, упутити принципијелне примедбе које у резултату доводе до његовог потпуног дисквалификавања. Већинско мишљење се може означити као погрешно, готово произвољно, као уставноправно неприхватљив начин решавања предметног уставног спора.

Кључни правни став из одлуке Уставног суда је да „Први споразум“ по својој природи представља политички документ, што би значило правно необавезујући акт, који због тога није ни подобан за уставносудско испитивање. Овај правни став је изведен из шире образложеног гледишта да Бриселски споразум није никакав међународни уговор, чак ни симуловани правни посао, како је тврдио предлагач у акту којим је покренуо уставносудски поступак. За већину судија која је подржала спорну одлуку „Први споразум“ је политички, дакле, правно необавезујући документ који у садржајном погледу не садржи никакве опште правне норме, него једино сумира или резимира „ток политичких преговора између Владе Републике Србије и привремених институцијама самоуправе Косова“. Споразум није међународни уговор у смислу како Бечке конвенције о уговорном праву, која је потврђена Уредбом о ратификацији („Службени лист СФРЈ“ – Међународни уговори и споразуми, број 30/72), тако и Закона о закључењу и извршењу Међународних уговора („Службени гласник РС“, број 32/13), јер му недостају суштински формални елементи.

Закључак да Бриселски споразум није никакав међународни уговор произилази из следећег: Прво, једна страна, наиме Привремене институције самоуправе Косова, нема уговорну способност ни према међународном ни према унутрашњем праву. Република Србија није Косову ни изричито ни прећутно признала уговорни капацитет, штавише, надлежне власти које представљају Републику Србију изричито одбацују међународноправни субјективитет Косова, не само уопште него и за овај случај посебно. Друго,

пошто уговорна способност Косова не постоји, логично је да не постоји ни подударност воља двеју страна да Споразум буде регулисан међународним правом, Треће, Споразум није ни прихваћен парламентарном ратификацијом која је Уставом Републике Србије предвиђена за међународне уговоре, већ је прихваћен обичним закључком Владе. Четврто, закључак Владе којим је прихваћен „Први споразум“ такође нема карактер општег акта, као ни одлука Народне скупштине којом се само прихвата „политички извештај Владе о процесу политичког дијалога са представницима привремених институција самоуправе“.

Из напред наведених ставова произилазиоби, дакле, закључак да Споразум, као политички акт, не може да производи никакве правне последице. Штавише, у образложењу одлуке се изричито тврди да не постоје било какви докази да се Бриселски споразум досада непосредно примењивао. Његова садржина уопште није битна за решавање овог уставног спора, јер се у њему не налазе никако обавезујуће правне норме општег карактера, него политика Владе, коју Уставни суд не може да оцењује. Према томе, нити Споразум нити закључак Владе, односно одлука Народне скупштине не представљају опште (нормативне) акте из члана 167 Устава који подлежу уставној судској контроли. Конкретне правне последице, према наводима у образложењу одлуке, могле би да настану тек доношењем Закона о суштинској аутономији Косова и Метохије.

Посебно је упадљиво да су становиште о ванправној природи Бриселског споразума доследно заступали на јавној расправи пред Уставним судом једино представници Владе и Народне скупштине: министар правде Никола Селаковић, председник Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине Александар Мартиновић и директор Републичког секретаријата за законодавство Дејан Ђурђевић. Од интернационалиста позваних на јавну расправу исцрпно га је образложио, додуше, у накнадно достављеном писаном мишљењу, једино професор Родољуб Етински, главни правни саветник Министарства спољних послова. Када се упореде ова мишљења и образложење одлуке Уставног суда, неспорно се може утврдити да је мишљење представника Владе *in totum*, у свему прихваћено од судије известиоца и инкорпорисано у образложење одлуке Уставног суда. Проблем је, међутим, у томе што се тврдње о чисто политичкој природи Бриселског споразума налазе у више него очигледној дискрепанци са поступањем Владе која је једино тражила од Уставног суда да застане са поступком до доношења Закона о суштинској аутономији, при чему уопште није оспоравала надлежност Уставног суда тврдњом да је Бриселски споразум искључиво политички резултат њених уставних овлашћења да утврђује и води политику земље и да ће као једна политичка одлука накнадним правним поступцима бити преобликован у правне обавезе.

III

На друга два мишљења о природи Бриселског споразума Уставни суд се једва осврнуо у образложењу своје одлуке. Прво од њих је садржано у иницијалном предлогу, али је на самој расправи делимично кориговано,

тако да се веома приближило трећем гледишту. Према изворном гледишту предлагача, „Први споразум“ је симуловани међународни уговор, дефектни правни акт, намерно закључен и прихваћен у нејасној правној форми, како би се замаглила његова суштина. Независно од његове садржине Бриселски споразум је *in toto*, у целини ништав, јер је несагласан захтевима формалне уставности, због неотклоњивих мањкавости у погледу форме, доносиоца и поступка доношења. Нити је закључен од страна које поседују уговорну способност, нити је потврђен према поступку парламентарне, односно уставне ратификације. Како нема карактер уставноправно ваљаног међународног уговора, њега треба касирати у целини. Наиме, приликом закључења овог уговора примењена је једна крајње неуобичајена форма уговарања. Постоје два идентична документа на којима се налазе параф Високе представнице Европске уније за спољну политику и безбедност Кетрин Ештон, док су Ивица Дачић, председник Владе Републике Србије, и Хашим Тачи, председник самозване Републике Косова, парафирали сваки по један документ. Две стране нису изричито означене као субјекти који су закључили Бриселски споразум, како би се избегло тумачење да је Република Србија *de iure* признала самозвану државу Косово. За предлагача признање је ипак учињено *de facto*, имајући у виду не само чињеницу да је Косово прихваћено за једну страну у поступку преговарања и парафирања Споразумаса, него и саму садржину Бриселског споразума, која је очигледно супротна како преамбули тако и одговарајућем нормативном делу Уставу Републике Србије. Ако би се, међутим, прихватила тврдња Владимира Ђурића да је Европска унија „позајмила“ Косову уговорну способност, онда би се формална неуставност зауставила на поступку потврђивања Бриселског споразума који, имајући у виду његову садржину, може бити ратификован једино законом, и то законом донетом по поступку промене Устава.

Но, независно од тога што у Републици Србији Бриселски споразум није подвргнут регуларном поступку парламентарног или уставноправног потврђивања, дошло је до његове непосредне примене као општег акта, пре свега, спровођењем локалних избора и доношењем појединачних аката којима је, на основу његових одредби, промењена субјективна правна ситуације лица која су била у служби Републике Србије и њених институција на територији аутономне покрајине Косова и Метохије, посебно на Северу Косова. У томе се види, поред формалног, материјални разлог касације Бриселског споразума. Према овом мишљењу, односи који су предмет „Првог споразума“ могу се уређивати делом само законима Републике Србије делом променом њеног Устава. Ово гледиште је заступао предлагач, а на јавној расправи шире га је образложио академик Коста Чавошки, представник предлагача. У значајној мери ово гледиште је допунио Владимир Ђурић аргументацијом која показује да се међународни уговори могу закључивати и са територијалним колективитетом који немају обележја државе у смислу међународног права, али и доказивањем да је Косово уговорну способност практично „позајвило“ од Европске уније

Треће гледиште о природи Бриселског споразума делом продубљује делом коригује становиште предлагача. Према овом мишљењу, тачно је да

Бриселски споразум није међународни уговор у смислу међународног и унутрашњег права, али на његовој негацији нема ни потребе посебно инсистирати. Довољно је показати да овај документ има неопходна обележја општег, нормативног акта који подлеже уставносудској контроли. Намерно изабрана нејасна правна форма у овом случају није од пресудног значаја, јер се овде може прихватити да *forma non dat esse rei*. Битни су садржина и правно дејство Бриселског споразума. „Први споразум“ је нормативни акт, садржи опште норме којима се на обавезујући начин уређују одређени животни односи, тачније њима се у тачно одређеном правцу институционализују политички односи првенствено на Северу Косова, што значи да се тим нормама успоставља и признаје одређени правни поредак који је очигледно у нескладу са уставним поретком Републике Србије. Споразум је већ непосредно примењен, тако што су распуштине скупштина општина на Северу Косова, спроведени локални избори, представничка тела у тим општинама конституисана су сагласно Бриселском споразуму, односно косовском закону, на чију примену Споразум упућује, донети су у већем броју случајева појединачни акти за припаднике полиције и правосуђа. Ови примери су више него довољни за констатацију да је Бриселски споразум непосредно примењен, и да су његовом применом већ наступиле далекосежне правне последице. Не само политичко, него и правно стање на Северу Косова, односно у свим оним општинама где су Срби у већини, више није исто. Како су ове промене, које у суштини значе укидање преосталих институција државе Србије на Косову и Метохији, извршене супротно Уставу Републике Србије, једини начин да се успостави стање сагласно Уставу јесте касација Бриселског споразума.

Ово гледиште су на јавној расправи без изузетка заступали сви конституционалисти, опсежно га је образложио професор Ратко Марковић, још један од ауторитета наше уставноправне науке. Наравно, мишљење правника, па ни признатих експерата, не обавезује, али се правни аргументи који стоје иза њега морају озбиљно размотрити и оценити. Гледиште да Бриселски споразум поседује обележја нормативног акта прихватили су и они представници уставноправне теорије који су начелно полазили од тога да је Бриселски споразум симуловани међународни уговор. Од интернационалиста њему се прикључио, додуше, нешто другачијом аргументацијом, професор Момир Милојевић.

IV

Шта се конкретно може приговорити одлуци Уставног суда, као и уставноправном становишту које је у њој заузето? По мом суду одлука се може побијати из најмање три начелна разлога. Прво, може се приговорити да је једнострано прикупљена и тенденциозно иложена чињенична и правна грађе која је послужила као подлога усвојене одлуке. Друго, посматрано са становишта примењене интерпретационе технике, не може се избећи закључак да је највећим делом образложење одлуке такво да се не може сматрати самосталном уставноправном интерпретацијом Уставног суда, јер се у њему дословно преузимају како сав чињенични и правни материјал

тако и уставноправно мишљење једног од експерата позваних на јавну расправу. Треће, по мом суду, потпуно је неодржив кључни став из одлуке, а тиме и сва правна аргументација из централног дела њеног образложења која га прати, наиме, тврдња да је Бриселски споразум наводно политички, а не правни акт.

Чињенични и правни материјал садржан у одлуци којом је одбијен предлог за оцену уставности и законитости Бриселског споразума није потпун, без обзира што на први поглед делује импресивно. Прво, из предлога одлуке судије известиоца о којем се већало на седници Уставног суда одржаној 10. децембра 2014. године био је изостављен одговор Владе од 18. децембра 2013. године. У њему Влада једино тражи да Уставни суд застане са поступком до доношења Закона о суштинској аутономији. Дакле, Влада у свом допису упућеном Уставном суду није уопште оспорила надлежност Уставног суда у овом случају, нити је тврдила да је Бриселски споразум у сагласности са Уставом и законом.. Напротив, тражећи застој, могло би се закључити да Влада имплицитно прихвата не само надлежност Уставног суда, него и тврдње предлагача о његовој противуставности. Ни једне речи о томе да се ради о политичком акту који је неподобан за уставносудско испитивање. У редигованој одлуци коју је судија известилац припремио за објављивање сада се, додуше, наводи одговор Владе, али без икаквог његовог коментарисања. Друго, недостаје у образложењу ни навођење да је Влада по доношењу закључка о прихватању Споразума ову чињеницу дипломатским путем одмах саопштила Европској унији, јер се ова чињеница, чини се, не би уклапала у тврдњу да је овде реч о необавезујућем споразуму. Треће, нема у одлуци ни децидне констатације, осим једне полуреченице на првој страни, у погледу чињенице да је Народна скупштина по хитном поступку прихватила Извештај Владе у коме се налази и текст Споразума. Ова чињеница се једноставно само нотира, мада се поставља логично питање: шта је оправдавало доношење једног политичког акта по хитном поступку, уколико тај акт доиста не производи непосредно правно дејство? Четврто, спорна питања која су била наведена у реферату за јавну расправу сада су у самој одлуци битно другачије постављена. У питању није само редакцијска интервенција, која, наравно, са правно-техничког аспекта, не би требало да буде спорна, него је реч о таквом масивном преформулисању, кориговању, комбиновању и додавању новог, готово сугестивног садржаја у тим питањима, где год је то било могуће, да се стиче утисак да су та „спорна“ питања изнова креирана, и то након заузимања коначног става о предмету спора. Са иновирањем спорних питања се ишло толико далеко да су избачене све констатације и формулације из једне фазе уставносудског поступка које су на неки начин одступале од примењене технике поступања. На пример, изостављена је једна изузетно важна констатација Уставног суда којом се јасно потврђује „да је имплементација Споразума делимично извршена спровођењем локалних избора на територији аутономне покрајине Косова и Метохије, па се поставља питање...“ итд. Иновирани спорна питања требало би да сада буду потпуно компатибилна диспозитиву одлуке. Уместо тога, било би далеко коректније да су тачно наведена питања о којима се расправљало на јавној

расправи, да би се потом у уставноправној оцени образложило зашто се та анализа зауставља само на неким од тих питања, тим пре што децидан одговор на претходна питања чини депласираним давање одговора на наредна. Пето, одлука је максимално игнорисала њој супротна мишљења правних експерата са јавне расправе, како конституционалиста тако и интернационалиста, тачније само је у једној реченици наведен један мање важан став који је у име предлагача изнет на јавној расправи. Није учињен озбиљнији напор да се у једном прегледном облику изложе кључни аргументи у прилог становишта убедљиве већине конституционалиста и интернационалиста, који су сматрали да је не само могуће, него да је и нужно, због природе и непосредног правног дејства Споразума, да се у овом предмету успостави уствносудска надлежност. Дакле, ваљало је изложити, пре коначне уставноправне оцене, све важније аргументе и противаргументе са јавне расправе који се односе на правну природу Споразума, а затим показати у уставноправној оцени да су кључни аргументи свих опонената, а не само предлагача, погрешни, произвољни, противречни и уставноправно неприхватљиви. Овако се стиче утисак да учесници јавне расправе нису понудили никакву квалитетну аргументацију другачију од предлагачеве која би била достојна одговарајућег, макар и узгредног, одговора Суда. Уместо да се брижљиво посвети испитивању и оцени свих аргумената који иду у правцу успостављања надлежности Уставног суда, образложење одлуке обилује масивним навођењем правних извора, где су своје место нашле чак и Повеља Уједињених нација, потом Уредба број 201/ о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову специјалног изасланика Генералног секретара УН Ханса Хакерупа и други акти, који, по правилу, осим Бечке конвенције о уговорном праву, касније нису ни интерпретирани у образложењу одлуке. Док су се, с једне стране, стално варијирала паушалне тврдње о „политичком акту“, „политичком дијалогу“ и „свеобухватном решењу“, дотле се од аргумената супротних становишта „полемише“ само са неколико изабраних тврдњи предлагача, а не са целином аргументације на којој се заснива заједничко гледиште конституционалиста о обавезној надлежности Уставног суда.

Из наведеног се може извести крајњи закључак да је чињенична и правна подлога у образложењу одлуке изложена на једностран, готово тенденциозан начин, да она следи скоро *in totum*, у свему, чињеничну и интерпретациону аргументацију представника државе. При томе, основни интерпретациони став који је на један или други начин више пута понављан на јавној расправи пред Уставним судом, детаљније и систематичније је образложен у писаном мишљењу главног правног саветника Владе. На том образложењу се у суштини заснива одлука Уставног суда.

V

Значајан део образложења одлуке, тј. закључка није, на жалост, самостална интерпретација Уставног суда, као јединог уставног органа који је позван да независно и ауторитативно интерпретира Устав и закон. Тако се у првом делу образложења, који би требало да покаже да Споразум није

међународни уговор, налазе детаљна излагања о појму међународног уговора, правном положају Косова у међународном праву, те доказује да Република Србија није ни експлицитно ни имплицитно признала Косова као суверену државу, а тиме ни његову уговорну способност. Овде су своје место нашла и тумачења Резолуције 1244, Декларације о независности Косова, одлуке Владе Републике Србије о поништавању противправних аката привремених органа самоуправе на Косову и Метохији и проглашењу једностране независности (Службени гласник РС, бр.18/08), саветодавног мишљења Међународног суда правде, као и Резолуције Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији („Службени гласник РС“, бр.4/13). Овде су, *inter alia*, укључени и поједини ставови доктрине међународног права о признању нових држава, са нагласком на аргументацији да је за прећутно признање једне државе неопходно постојање јасне намера да се то учини. Проблем је, међутим, у томе што је највећи део аргументације *expressis verbis*, уз незнатне и неважне редакцијске измене, преузет из писаног мишљења главног правног саветника Владе, професора Родољуба Етинског. У знатно мањем обиму такође су дословно преузимани и делови писаног саопштења професора Миленка Креће. Све у свему, близу девет страна образложења је потпуно преузети текст. При томе, не само да су прихваћене главне интерпретационе идеје и суштински аргументи ових интернационалиста, него су одговарајући делови њиховог текста једноставно „уденути“, односно пребачени у образложење одлуке Суда, заједно са свим цитатима и напоменама које се у њима налазе. Та, чини ми се за овај Суд потпуно нова и непримерена правна техника, једноставно је довела до тога да се понуђено образложење не може сматрати самосталном креацијом Уставног суда. Уместо да експертска мишљења буду својеврсна допунска аргументација, она су постала једина аргументација овог дела одлуке. Ако се овоме дода чињеница да је Етински главни правни саветник Министарства спољних послова, онда се лако може закључити да је у својој одлуци Уставни суд заправо изнео сву аргументацију експерта који је у служби Владе, а коју су у далеко скромнијем обиму изнели званично позвани представници Владе и Народне скупштине на јавној расправи. Свакако, ово је недопустива пракса која није достојна једног високог суда јавног права који себе сматра независном, али и стручно компетентном институцијом која је у стању да властитом, оригиналном интерпретицијом разреши уставни спор, а тиме очува и заштити Устав. Прихватајући једно овако написано образложење, Уставни суд је очигледно повредио кључну премису уставног судовања – самосталне и независне интерпретација која потврђује лојалност Уставног суда једино Уставу. Овај „нови“ интерпретациони стил пре потврђује да је у овом предмету руководећа идеја била да Уставни суд буде лојалан Влади и њеној политици, а не највише рангираном праву државе.

VI

Независно од тога што се можемо сложити са тврдњом да закључивањем Бриселског споразума Република Србија доиста није признала независност Косова, образложење одлуке и не покушава да одговори на две твдње које

су постављене у овом контексту: прво, да ли је могуће тумачење, које следи конституционалиста Владимир Ђурић, да је Европска унија, као нека врста трансформатора, бар за ову прилику, „позајмила“ привременим институцијама Косова уговорну способност, (њена улога иначе далеко превазилази обично посредовање) што би произилазило из начина парафирања Споразума, односно да ли је Споразум симуловани међународни уговор, и друго, да ли је Влада тај симуловани или формално дефектни међународни уговор прихватила на формално неуставан начин, избегавајући покретање поступка парламентарне или уставне ратификације. Ако би се прихватило тумачење да Споразум има манљиву правну форму (непостојање уговорне способности која се не може надоместити „позајмљивањем“, као и одсуство неопходне уставне, односно парламентарне ратификације), онда би се могло закључити да, независно од његове садржине, због неотклоњивих манљивости самог поступка закључивања, али и поступка прихватања, дакле, због недостатака у погледу форме правног акта, Споразум буде оглашен у целини противним Уставу. Ово закључивање би се поуздано могло искључити једино ако се уверљиво покаже да је Бриселски споразум доиста само политички, али не и правни акт. Да ли је понуђеном аргументацијом у одлуци Уставног суда то доказано? По мом суду, није и не може се доказати.

Понуђена уставноправна аргументација којом се доказује да је Бриселски споразум политички акт није довољна нити би могла да оправда његову досадашњу примену. Конструкција да је Бриселски споразум заједно са закључком Владе о његовом прихватању политички акт је најспорнија. Тешко се може бранити тврдња да овај документ нема нормативни квалитет, ако се, на пример, пореди са несумњивим правним квалитетом потврђеног Споразума о нормализацији односа између СРЈ и Хрватске „Сл. лист СФРЈ“ – Међународни уговори“, бр.3/96), који је поменут у образложењу одлуке. Посматрано у материјалном смислу, између ова два споразума заправо нема битније разлике у нормативном квалитету. Разлика је у томе што се првим споразумом експлицитно вршии узајамно признање двеју држава. Та разлика, међутим, није довољна, да би се оправдавала њихова другачија природа и дејство; тј. да је један потврђен законом, док је други наводно само политички акт који не захтева парламентарну или уставну ратификацију.

У одлуци се полази од тога да ни Споразум ни закључак Владе, наравно ни одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“ број 38/13), немају карактер општих правних аката, па према томе једино могу да се сматрају политичким актима. Међутим, уколико постоји идентитет у погледу доносиоца и поступка доношења општих аката једини критеријум за прецизно разликовање правних од политичких, односно других метаправних аката, може да буде само квалитет (садржина) правила која се у одговарајућен акту налазе. Тако, на пример, на поступак Народне скупштине приликом доношења декларација, резолуција, препорука и стратегија сходно се примењују правила поступка

за доношење закона. Према томе, диференцирање између општих аката Народне скупштине (закон, одлука) и декларација и резолуција, као типично политичких аката, поуздано може да се изврши једино са становишта њихове садржине. Сама дикција Споразума и закључка Владе очигледно показује њихов нормативни квалитет; правила која су у њима садржана имају за циљ промену постојећег правног стања, тачније она непосредно мењају постојеће правне односе и успостављају нове. Овај циљ се не налази изван норми ових аката, већ је њима иманентан. *Mutatis mutandis* важи за одвајање декларација Владе од њених општих правних аката, као и за разликовање између општих и појединачних аката. Чак и да је Влада изјавила да свој закључак сматра политичким актом, Уставни суд тиме не би био везан, јер је његов задатак да утврђује објективно значење нормативног акта, независно од субјективне представе о њему који има доносилац тог акта. За Уставни суд није меродавна субјективна воља креатора норме, него њено објективно језичко значење.

У својој досадашњој пракси Уставни суд је имао прилике да се изјашњава о правној природи аката Владе који су се налазили у „сивој зони“, тј. који су представљају својеврсну комбинацију правног и политичког акта, при чему је уставносудско испитивање увек ограничавао на правну страну тих аката. Тако је Уставни суд одлуком ИУ-412(93 од 16.94.2910 („Службени гласник РС“ број 56/2010) утврдио да није у складу са Уставом и законом тачка 1 Закључка Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001 од 17 јула 2003, одине, у делу који се односи на прихватање тач.1 до 12. Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део овог закључка. Да је Уставни суд следио своју праксу, онда се не би уопште изјашњавао о томе каква је правна природа „Првог споразума“, јер то није учинио ни у погледу наведене Информације, сматрајући да је она задобила правни карактер самом чињеницом да је постала саставни део закључка Владе.

Суштинско питање по коригованом мишљењу предлагача које је изнео на расправи јесте да ли је Бриселски споразум, односно закључак Владе о његовом прихватању општи акт, а не да ли је међународни уговор? У одлуци се, међутим, износи тврдња да прихватање Споразума и наметање обавезе државној управи да предузме „потребне мере и активности ради имплементирања Споразума“ нема значење правног нормирања, односно утврђивања правних обавеза за државне органе који су подређени Влади. Образложење је гротескно, јер се у одлуци тврди да прихватање Споразума има значење прихватања „информације о политичким активностима које је председник Владе предузео у оквиру политичких разговора са привременим институцијама“. Из тога се даље закључује да сагласност коју је Влада дала закључком није сагласност у смислу давања потврде на одређени правни акт, већ „давање политичке сагласности која се односи на предузете политичке активности председника Владе“.

Крајње је неуобичајено да се Влада формално, доношењем посебног акта, изјашњава о свршеним политичким активностима премијера, односно саглашава се са његовим политичким акцијама, осим ако у једној коалиционој

влади премијер нема стварну политичку контролу над више од половине чланова владе или ако је први потпредседник владе политички надмоћнији од премијера, што је у време закључивања Бриселског споразума доиста и био случај. Тврдња да је прихватањем Бриселског споразума за саставни део свог закључка Влада заправо одобрила политику премијера показује се потпуно промашеном, јер је сам премијер непосредно пре парафирања изјавио да се консултовао са Владом и првим потпредседником, да је добио њихову сагласност за парафирање Бриселског споразума. Независно од тога, ово тумачење је супротно и дословном језичког значењу норме из тачке 1. Закључка Владе која гласи: „Влада прихвата Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, који је саставни део овог закључка“. Касније варијације на почетну тврдњу о давању политичке сагласности, овога пута у смислу да је Народна скупштина усвајањем Извештаја заправо дала „вредносну оцену политичких активности Владе“, нису више од значаја, јер једино имају за циљ да једном заузети став да краја одрже, како би се доказало да је та тврдња конзистентна. Док је доношењем закључка Влада политички подржала политичке активности премијера, дотле је Народна скупштина, усвајањем Извештаја, „политички“ одобрила политику Владе. Овом аргументацијом, која се може оценити као невероватан допринос теорији парламентаризма, жели се доказати да се како закључивањем тако и прихватањем Бриселског споразума наводно остало у доменима политике, која нипошто није преобликована у право.

По мом суду, док Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја Владе доиста опомиње на појединачни политички акт, као што је то, на пример, одлука о давању или одузимању поверења Влади, дотле читава конструкција о тачки 1. закључка Владе пада у воду због једноставне чињенице да је премијер Владе добио претходну сагласност Владе за извештај о току Бриселског преговорања, па и за парафирање текста Споразума. Није одрживо ни тумачење ни тачке 2 закључка Владе, која гласи: „Налаже се министарствима, посебним организацијама и службама Владе да предузму потребне мере и активности ради имплементирања споразума из тачке 1. овог закључка, као и да наставе са применом већ постигнутих договора и споразума са представницима привремених институција самоуправе на Косову и Метохији“. У образложењу одлуке се наводи да је овде реч о начелној смерници, да она захтева конкретизацију, да се наложене активности заустављају на припреми прописа, а да не подразумевају њихово доношење, да се мерама предлаже Влади начин будућег обликовања утврђене политике и др. Из овога се даље закључује да Влада заправо није инвестирала управу општим нормативним усмерењем за вршење послова из њеног делокруга, него, напротив, сама управа имплементирање Споразума треба да схвати као властиту обавезу да Влади даје предлоге за будуће правно обликовање. И ова конструкција не одговара ни строго вербалном значењу норме из тачке 2. ни практичном делању управе која је добро разумела поруку Владе да је дужна да свим средствима којима располаже примењује Бриселски споразум. Да управа доиста предузима „потребне мере и активности ради

имплементирања Споразума“, потврђује изјава председника Владе Србије на седници Савета безбедности УН одржаној. 5. децембра 2014. године, која гласи: „Морам на овом месту да укажем и на проблем интеграције бивших припадника Министарства унутрашњих послова (МУП) Републике Србије са простора Косова и Метохије у Косовску полицијску службу (КПС) Иако је Влада Републике у потпуности применила договорено (Бриселским споразум – напомена Д. С.) у вези са овим питањем и раскинула радни однос са припадницима МУП (подвукао Д. С.) до интеграције 30 српских полицајаца у Косовску полицијску службу у општинама на северу Косова и Метохије још увек није дошло, они нису позвани на пријем у КПС, нити су обавештени о исходу њихових пријава за интеграцију. Исто тако још није започета ни интеграција бившег административног особља МУП и припадника ватрогасних јединица“. (дневни лист „Блиц“, 6. децембар 2014)

VII

In conclusione, судско одлучивање у предмету IУо-247/13 интерпретационо је погрешно, веома близу произвољног. Посматрано са строго уставно-правног становишта, неприхватљиво је такво тумачење природе предмета уставног спора које има за последицу процесну одлуку Уставног суда. Бриселски споразум је доказано правно примењен, како издавањем општих тако и доношењем појединачних правних аката. Он је произвео и надаље производи непосредне правне последице. Међутим, тиме што је „ратификован“ закључком Владе, постао је право Републике Србије на начин који је супротан Уставу. При томе је и његова нормативна садржина у очигледном нескладу са Уставом и законима Републике Србије. Водећи интерпретациони став из одлуке Уставног суда – „Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа“ је политички, а не правни документ – налази се у дискрепанцији са његовим нормативним квалитетима и правним ефектима којима се „разорно“ делује по државноправни поредак Републике Србије. Политички мотиви и циљеви његовог закључивања и прихватања не могу да обеснаже његову формалну и материјалну супротност Уставу. „Конвалидацију“ Бриселског споразума могу да изврше једино грађани Републике Србије, непосредно, доношењем одлуке о промени Устава.

судија Уставног суда
проф. др Драган М. Стојановић

2. ОСТАЛИ ОПШТИ АКТИ

Одлука Адвокатске коморе Србије о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број: 789-3/2012 од 18. маја 2012. године – чл. 1. и 2.

Утврђивање трошкова за упис у именик адвоката без уређивања објективизираних критеријума на основу којих је одређена њихова висина. Повреда права на слободан избор рада и уставног принципа једнакости пред законом.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 1. и 2. Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број: 789-3/2012 од 18. маја 2012. године, коју је донео Управни одбор Адвокатске коморе Србије, нису у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње која је предузета на основу одредаба Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду је поднето више заједничких иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости чл. 1. и 2. Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава коју је, под бројем 789-3/2012, 18. маја 2012. Године, донео Управни одбор Адвокатске коморе Србије. Оцена уставности и законитости је тражена у односу на одредбе члана 21. Устава Републике Србије, чл. 6, 8. и 16. Закона о забрани дискриминације и члан 18. Закона о раду. Оцена оспорених одредаба Одлуке тражена је и у односу на одредбе члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члан 1. Протокола 12. уз Конвенцију. Једном од иницијатива предложена је „обустава извршења оспорене Одлуке“.

У иницијативама се као разлог оспоравања наведених одредаба Одлуке наводи да је чланом 1. Одлуке висина трошкова уписа у именик адвоката

за кандидате из реда адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера, али само оне који су провели у том статусу целокупни приправнички стаж, утврђене у износу од 10% трошкова уписа из члана 2. ове одлуке односно 500 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате, док је у члану 2. Одлуке утврђена висина трошкова уписа у именик адвоката за све остале кандидате, па и адвокатске приправнике који у том статусу нису провели целокупан приправнички стаж, у износу од 5000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате. Имајући у виду разлику у висини трошкова уписа за ове две категорије кандидата, иницијатор сматра да се успостављањем економске и правно недопуштене разлике између ових кандидата „тешко нарушава принцип забране дискриминације заштићен Уставом, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и протоколима уз ту конвенцију“, будући да Комори није дато овлашћење да прави било какве разлике између кандидата који желе да буду уписани у именик, а испуњавају све услове за упис из члана 6. Закона и да се прописивањем „непримерено високог износа трошкова на име уписнине“ за један круг лица, даје прилика само ужем кругу лица да буду уписана у именик, што представља непосредну дискриминацију, а спречава конкуренцију.

У одговору доносиоца оспореног акта на наводе из иницијативе, поред осталог, истиче се: да се оспореном одлуком не врши дискриминација ни по једном основу, нити се прави разлика, нити неједнако поступа у односу на лице или групе, као и чланове њихових породица или њихових блиских лица на отворен или прикривен начин; да адвокатски приправници уписани у именик адвокатских приправника или именик адвокатских приправника волонтера имају статус члана Адвокатске коморе, а да подношењем захтева за упис у именик адвоката, ова лица мењају професионални статус од адвокатског приправника ка адвокату, с обзиром да су већ као чланови коморе уписани у именик; да су сви грађани у Републици једнаки у могућности да се упишу у именик адвокатских приправника или именик адвокатских приправника волонтера уколико испуњавају Законом о адвокатури прописане услове и приликом тог уписа не плаћају никакву накнаду за упис; да сви имају једнаку могућност да се упишу у именик адвоката уколико испуњавају Законом прописане услове; да адвокатске коморе поред вршења јавних овлашћења из члана 65. Закона врше и друге послове утврђене чланом 66. Закона, а поред осталих „организују и спроводе сталну обуку адвоката, адвокатских приправника, дипломираних правника и запослених у адвокатским канцеларијама и адвокатским ортачким друштвима и специјализовано стручно усавршавање адвоката“; да уплата уписнине није услов за доношење одлуке о испуњености услова за упис у именик адвоката, али јесте за полагање свечене заклетве адвоката што је прописано чланом 9. Закона; да трошкови уписа нису додатни намети које је утврдила Комора, већ је то обавеза утврђена Законом, због природе адвокатских комора и начина њиховог финансирања, будући да је то једна од гаранција самосталности и

независности адвокатуре; да и број адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера који „готово (да) одговара половини од укупног броја уписаних броја адвоката“, доказује да се сви који испуњавају законом прописане услове, могу уписати у именик адвокатских приправника, обучавати за самостални рад у адвокатури и учествовати у унапређењу рада адвокатске коморе у целини; да се адвокатура преко адвокатских комора стара о обнављању, подмлађивању и стварању квалитетног кадра, тако што се кроз упис у именик адвокатских приправника и именик адвокатских приправника волонтера омогућава стална едукација и припрема за њихов самосталан рад, а адвокати, адвокатске коморе и адвокатски приправници улажу сопствена средства за едукацију, док су други потенцијални кандидати за упис у именик адвоката, радом код другог послодавца доприносили унапређењу материјалне основе тог послодавца, те стога не произлази ни тврдња да је оспореним одредбама спроведена посредна дискриминација. Такође, доносилац оспореног акта сматра да се не може прихватити ни тврдња иницијатора да је плаћање уписнине покушај спречавања конкуренције и стварања квалитетног кадра, будући да питање конкуренције у адвокатури није везано за адвокатуру као тржишно занимање које послује по правилима из Закона о заштити конкуренције, а Законом о адвокатури, Статутом Адвокатске коморе Србије и Кодексом професионалне етике, адвокатима је забрањено рекламирање.

Накнадно поднетим иницијативама (а уз једну од њих достављено је 109 „Потписа за петицију“ судијских приправника, приправника волонтера и судијских сарадника Првог основног суда у Београду, „поводом оспорене Одлуке“), које нису достављене на одговор доносиоцу оспореног акта, јер су већ, сличним наводима, оспорене исте одредбе чл. 1. и 2. Одлуке, указује се на дискриминацију лица са завршеним правним факултетом која приправнички стаж нису у целини обавила у адвокатури, уз истицање да се то најјасније може уочити међу, са једне стране, приправницима који су као адвокатски приправници обавили свој целокупни приправнички стаж у судовима на основу замолница адвоката које су они упућивали председницима судова и, са друге стране судијских приправника-волонтера који су приправнички стаж обавили на основу уговора о волонтирању, будући да су обе врсте приправника „прошле идентичан приправнички стаж и идентичан програм обуке“, а због основа по којем су обављали приправнички стаж, разлика у висини уписнине је десет пута већа, што „математички – правно гледано (говори да је) дискриминација десет пута већа у односу на једну категорију лица“. Према наводима иницијатора прописана висина трошкове уписа од 5.000 евра „немогућ услов“ у садашњим економским условима којим се лица са већ стеченим статусом адвоката штите од конкуренције, при чему се поставља и питање да ли право на рад у Србији кошта 5.000,00 евра и да ли се оспореним одредбама Одлуке уводи монопол и прави непосредна дискриминација између две категорије лица. Износи се и мишљење да би на идентичан начин као што је претходно било уређено чланом 6. претходног Закона о адвокатури, поново требало уредити трошкове уписнине до износа

три просечне нето зараде у Републици остварене у месецу који претходи подношењу захтева за упис, према званичним подацима републичког органа надлежног за послове статистике.

На захтев Уставног суда, дописом од 29. јануара 2014. године, Први основни суд у Београду је обавестио Суд да су у том суду закључена два уговора о обуци у својству приправника-волонтера са адвокатским приправницима, ради стручног оспособљавања и стицања услова за полагање правосудног испита.

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Управни одбор Адвокатске коморе Србије је, с позивом на одредбе члана 65. став 1. тачка 14) и члана 65. став 2. Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, број 31/11), те члана 33. став 1. тачка 18) и чл. 127. и 128. Статута Адвокатске коморе Србије („Службени гласник РС“, број 85/11), донео оспорену Одлуку 18. маја 2012. године. Одлуком је прописана висина трошкова уписа у Именик адвоката и то тако што је одредбама чл. 1, 2. и 4. Одлуке прописана висина трошкова уписа за кандидате који уписом стичу право на бављење адвокатуром, а одредбама члана 3. и чл. 5. до 11. Одлуке, висина трошкова промене уписа за лица која су већ уписана у именик адвоката.

Оспореним одредбама чл. 1. и 2. Одлуке прописано је:

„Члан 1.

Утврђује се висина трошкова уписа у Именик адвоката и то за:

Кандидате који се у Именик адвоката уписују из реда адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера, који су провели у том статусу целокупан приправнички стаж, у износу од 10% трошкова уписа из члана 2. ове одлуке, односно 500€ у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате.

Адвокатски приправници и адвокатски приправници волонтери напред наведени износ плаћају под следећим условима:

– да захтев поднесу у року од 12 месеци од полагања правосудног испита, а најкасније у року од шест месеци уколико је адвокатски приправник, односно, односно адвокатски приправник волонтер остварио право из члана 61. став 2. Закона о адвокатури и наставио са приправничком вежбом након положеног правосудног испита и најдуже још годину дана,

– да након престанка статуса адвокатског приправника нису заснивали радни однос, што доказују уверењем надлежне филијале Националне службе за запошљавање или Фонда пензијског осигурања,

– да захтев за упис у Именик адвоката поднесу у прописаним роковима некој од адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије и да у оној адвокатској комори у чији је Именик адвокатских приправника или адвокатских приправника волонтера кандидат био уписан, није одбијен његов захтев за упис у Именик адвоката.

Наведени услови морају бити испуњени кумулативно.

Члан 2.

Утврђује се висина трошкова уписа у Именик адвоката за све остале кандидате у износу од 5.000€ у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате.

Овај износ плаћају у адвокатски приправници који се нису уписали у Именик адвоката у складу са чланом 1. ове одлуке.“

Из оспорених одредаба Одлуке произлази да је прописана различита висина трошкова уписа у именик адвоката за кандидате који се у именик адвоката уписују из реда адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера који су провели у том статусу целокупан приправнички стаж, а под таксативно набројаним условима из ове одлуке, у односу на све остале кандидате и то у износу од 500€ односно 5.000€ у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате.

III

Уставом Републике Србије је утврђено: да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. (члан 21. ст. 1, 3. и 4); да свако има право на слободан избор рада и да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места (члан 60. ст. 2. и 3); да правну помоћ пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом (члан 67. став 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, систем обављања појединих привредних и других делатности, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6. и 17), да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. ст. 1. до 3).

Чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено је да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином,

имовно стање, рођење или други статус. Чланом 1. Протокола број 12. уз ову Конвенцију, утврђено је да ће се свако право које закон предвиђа остварити без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу, а да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по поменутиим основима.

IV

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе Закона о адвокатури („Службени гласник РС“, др. 31/11, 24/12 – Одлука УС), којим је уређена адвокатска служба, услови за бављење адвокатуром и облици рада адвоката, права, обавезе и одговорности адвоката и адвокатских приправника и организација и рад адвокатских комора (члан 1) прописано је да је адвокатура независна и самостална служба пружања правне помоћи физичким и правним лицима, да се самосталност и независност адвокатури остварује, поред осталог, организовањем адвоката у Адвокатску комору Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, као самосталне и независне организације адвоката, доношењем општих аката од стране адвокатских комора, одлучивањем о пријему у адвокатуру и о престанку права на бављење адвокатуром (члан 2. став 1. и став 2. тач. 3) до 5)). Према члану 4. тач. 2), 3), 10), 14) и 15) Закона „адвокат“ је лице које је уписано у именик адвоката и положило адвокатску заклетву и бави се адвокатуром, „кандидат“ је лице које је поднело захтев за упис у именик адвоката, све док није уписано у именик адвоката и положило адвокатску заклетву, „именик адвоката“ је именик адвоката држављана Републике Србије, „адвокатски приправник“ је дипломирани правник уписан у именик адвокатских приправника, који се обављањем приправничке вежбе код адвоката, оспособљава за рад у адвокатури, а „именик адвокатских приправника“ је именик адвокатских приправника који се оспособљавају за рад у адвокатури. Одредбама чл. 5. до 14. Закона, у одељку „II Услови за бављење адвокатуром“, уређено је право на бављење адвокатуром (члан 5), услови за упис у именик адвоката (члан 6), доказивање услова за упис у именик адвоката (члан 7), одлуке о захтеву кандидата (члан 8), адвокатска заклетва (члан 9), решење о упису и адвокатска легитимација (члан 10), поништавање одлуке и решења о упису (члан 12), упис без испитивања услова (члан 13) и упис адвоката – страних држављана (члан 14).

Према одредбама члана 5. Закона право на бављење адвокатуром стиче се доношењем одлуке о упису у именик адвоката и полагањем адвокатске заклетве, а поступак за остваривање права на бављење адвокатуром покреће се захтевом кандидата за упис у именик адвоката поднетим адвокатској комори на чијем подручју ће бити седиште адвокатске канцеларије кандидата. Одредбама члана 6. Закона прописани су услови за доношење одлуке о упису у именик адвоката, ако овим законом није другачије одређено, а према члану 8. став 2. Закона, ако кандидат испуњава услове из члана 6. став 1. овог

закона, адвокатска комора доноси одлуку о упису у именик адвоката. Према одредби члана 9. став 1. Закона, адвокатска комора је дужна да у року од 30 дана од доношења одлуке о упису у именик адвоката омогући кандидату полагање адвокатске заклетве, под условом да је уплатио трошкове уписа, а ако се ради о страном држављанину и под условом да је поднео доказ о закљученом уговору о осигурању од професионалне одговорности у Републици Србији. Према члану 10. став 1. Закона, адвокатска комора, на дан положене адвокатске заклетве, доноси решење о упису у именик адвоката и издаје адвокатску легитимацију.

Сагласно члану 63. Закона, Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу су самосталне и независне професионалне организације адвоката, основане у складу са законом и статутом Адвокатске коморе Србије, које су надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, у складу са овим законом и својим статутом и имају својство правног лица. Према члану 65. став 1. тач. 1), 9) и 14) Закона, Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, поред осталих имају следећа јавна овлашћења: одлучивање о захтевима за упис у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија, уписник А и уписник Б именика адвоката, именик адвокатских приправника и именик адвокатских приправника волонтера (тачка 1)), вођење именика из тачке 1. овог става (тачка 9)), одређивање висине трошкова уписа у именик адвоката (тачка 14)), с тим што према члану 65. ст. 2. и 3. Закона, Адвокатска комора Србије врши јавно овлашћење из става 1. тачка 14), а као другостепени орган јавно овлашћење из става 1. тач. 1) и 9), док адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије у првом степену врше јавна овлашћења из става 1. тач. 1) и 9).

У складу са чланом 72. Закона, адвокатске коморе се финансирају из сопствених средстава, извори финансирања адвокатске коморе су приходи од уписа, чланарине и друга средства, у складу са законом, с тим што висину чланарине и трошкова уписа утврђује орган одређен статутом адвокатске коморе, средства за рад Адвокатске коморе Србије обезбеђују се на начин прописан њеним статутом, а одлука адвокатске коморе о висини дуговања по основу чланарине, висини трошкова уписа и других редовних материјалних обавеза адвоката према адвокатској комори има својство веродостојне исправе у извршном поступку.

Такође, Уставни суд је имао у виду и одредбе Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09), којима је прописано, поред осталог, да повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварују (члан 8), да је забрањена дискриминација у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су право на рад, на слободан избор

запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, као и на заштиту од незапослености, а не сматра се дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства због особности одређеног посла код кога лично својство лица представља стварни и одлучујући услов обављања посла, ако је сврха која се тиме жели постићи оправдана, као и предузимање мера заштите према појединим категоријама лица из става 2. овог члана (жене, труднице, породиље, родитељи, малолетници, особе са инвалидитетом и други) (члан 16. ст. 1. и 3).

Одредбом члана 18. Закона о раду („Службени гласник РС“, број 24/05), прописано је да је забрањена, непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на, поред осталог, имовинско стање.

V

Полазећи од изложеног уставноправног оквира који је од значаја за разматрање спорних уставноправних питања у овом предмету, а посебно од одредаба члана 97. тач. 2, 6. и 17. члана 137 став 1. до 3. Устава, Уставни суд констатује да је законодавац овлашћен да својим прописом уреди и обезбеди остваривање и заштиту слобода и права грађана, систем обављања појединих привредних и других делатности и да законом повери обављање одређених послова из надлежности Републике Србије и предузећима, установама организацијама и појединцима. Сагласно наведеном, Народна скупштина је Законом о адвокатури уредила адвокатску службу, услове за бављење адвокатуром и облике рада адвоката, права обавезе и одговорност адвоката и адвокатских приправника и рад адвокатских комора. Истим законом Адвокатској комори Србије поверено је, и јавно овлашћење да одреди висину трошкова уписа у именик адвоката. Својим статутом Адвокатска комора Србије је одредила која права и дужности врши Управни одбор Адвокатске коморе Србије, тако да између осталог утврђује и висину трошкова уписа у именик адвоката. Управни одбор Адвокатске коморе Србије је то учинио управо оспореном одлуком број 789-3/2012 од 18. маја 2012. године.

Из наведених одредаба Устава и Закона о адвокатури следи да се адвокатура, као самостална и независна служба, која се бави пружањем правне помоћи физичким и правним лицима може обављати само кроз Адвокатску комору Србије и адвокатске коморе у њеном саставу које су по својој правној природи обавезна самостална и независна удружења адвоката надлежна за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса у складу са законом и њиховим статутом, те да Адвокатска комора Србије (као другостепени орган), а адвокатске коморе у њеном саставу (у првом степену) одлучују о пријему у адвокатуру на основу повереног јавног овлашћења.

Такође, произлази да је законодавац утврдио услове за бављење адвокатуром и прописао обавезу подносиоца захтева за упис у именик адвоката, да сноси трошкове уписа, чију висину као поверено јавно овлашћење одређује

Адвокатска комора Србије, односно Управни одбор те коморе, на основу члана 33. тачка 18) и члана 128. став 1. тачка 6) Статута Адвокатске коморе Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/11, 78/12 и 86/13).

Из наведеног следи да је оспорена Одлука о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава донета на основу повереног јавног овлашћења.

Основно уставноправно питање које се поставља поднетим иницијативама је, да ли обавеза плаћања трошкова уписа у именик адвоката утврђена Законом о адвокатури, због природе адвокатских комора и начина њиховог финансирања као гаранција самосталности и независности адвокатуре, даје право Адвокатској комори Србије да у вршењу повереног јавног овлашћења на овај начин пропише (оспореним одредбама чл. 1. и 2. Одлуке) да је висина трошкова уписа у именик адвоката 5.000 евра у динарској противредности, а за кандидате који се у Именик адвоката уписују из реда адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера „који су провели у том статусу целокупан приправнички стаж“ износ од 10% трошкова тог уписа.

Уставни суд констатује да су законске претпоставке за стицање права на упис у именик адвоката таксативно набројане Законом и постављене као услови које лице које захтева упис мора да испуни, што значи да сви кандидати који поднесу захтев за упис у именик адвоката морају испуњавати исте услове прописане чланом 6. Закона за доношење одлуке о захтеву за упис у именик адвоката, након које је, у року од 30 дана од те одлуке, адвокатска комора дужна да омогући кандидату полагање адвокатске заклетве под условом да је то лице уплатило трошкове уписа. На дан положене адвокатске заклетве адвокатска комора доноси решење о упису у именик, а уписом у именик конституише се могућност бављења адвокатуром. Пропуштање давања адвокатске заклетве у законом одређеном року има за последицу поништај одлуке и решења о упису или поништај само одлуке о упису када решење није донето.

Следи да Закон прописује услове за доношење одлуке о упису у именик адвоката, и да Адвокатска комора при утврђивању испуњености тих услова, према члану 6. став 3. Закона, има дискреционо овлашћење оцене само у погледу достојности за бављење адвокатуром, а да су услови за доношења решења о упису у именик адвоката: уплаћени трошкови уписа и положена адвокатска заклетва.

Будући да се право на бављење адвокатуром стиче доношењем одлуке о упису у именик адвоката и полагањем адвокатске заклетве и да адвокатске коморе, на основу јавног овлашћења одлучују о захтеву за упис у именик адвоката, а да је полагање адвокатске заклетве условљено уплатом трошкова уписа у именик адвоката чију висину, као поверено овлашћење одређује Адвокатска комора Србије, то произлази да уплата трошкова уписа у именик адвоката, иако није услов за бављење адвокатуром, већ је услов за полагање адвокатске заклетве постаје *de facto* услов за бављење адвокатуром (и као

таква сагласно члану 12. Закона доводи до поништаја одлуке о упису због неиспуњења услова за упис, а не до извршења веродостојне исправе сагласно члану 72. став 4. Закона).

Закон није одредио највиши износ трошкова уписа у именик адвоката, нити је утврдио начин одређивања висине тих трошкова који би обавезивао адвокатску комору при доношењу акта о висини ових трошкова, а уз то оспореним одредбама чл. 1. и 2. Одлуке, висина трошкова уписа у именик адвоката за адвокатске приправнике и адвокатске приправнике волонтере различита је не само од висине трошкова уписа осталих кандидата, него и у зависности од тога да ли је адвокатски приправник, односно волонтер целокупан приправнички стаж провео у адвокатури или не.

Будући да је иницијативама у суштини, постављено питање докле сеже слобода адвокатске коморе као имаоца јавног овлашћења у уређивању висине трошкова уписа у именик адвоката, а да овлашћење законодавца из члана 97. тачка б) Устава, да уреди систем обављања појединих делатности, и утврђена могућност у одредби члана 137. Устава да се законом повере јавна овлашћења у појединим делатностима, подразумева и Уставом утврђени циљ поверавања тих овлашћења, те да су Законом о адвокатури, адвокатске коморе надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, Уставни суд налази да то овлашћење подразумева да Адвокатска комора Србије и у уређивању висине трошкова уписа у именик адвоката, као повереног овлашћења, то питање уреди на општи, и јасан начин, а у функцији једнакости пред законом свих који се налазе у истој правној ситуацији.

Доносилац оспорене одлуке се у одговору ниједним наводом није изјаснио о начину на који је одредио висину трошкова за упис у именик адвоката, а те трошкове у одговору назива „уписнином“.

Стога се пред Уставни суд поставило питање правне природе „уписнине“, односно трошкова уписа у именик адвоката, односно да ли су трошкови уписа у именик адвоката на начин како су одређени у оспореним одредбама чл. 1. и 2. одлуке Управног одбора адвокатске коморе дефинисани тако да представљају додатни услов за обављање адвокатске делатности.

Из одредаба Закона о адвокатури произлази да су у питању „трошкови уписа у именик адвоката“ што значи, по оцени Уставног суда, да „уписнина“ може представљати само стварне трошкове уписа у именик адвоката и по својој природи није намењена за финансирање других делатности адвокатске коморе, за разлику од чланарине и других средстава стечених у складу са законом који су, према члану 72. Закона о адвокатури, такође сопствени приходи адвокатске коморе. Стога је несумњиво, по оцени Суда да „трошак“ уписа никако не може бити приход, односно извор финансирања свеукупних делатности адвокатске коморе, нити рада органа који одлучује о упису у именик адвоката.

Такође, Уставни суд, сматра да висина трошкова уписа у именик адвоката мора бити заснована на одређеним објективизираним критеријумима, и да то морају бити стварни трошкови уписа у именик адвоката, а не да делује као

да је висина трошкова уписа арбитрерно одређена. Уколико то није случај, трошкови уписа, као што је већ речено, добијају тежину и значај додатног услова за бављење адвокатском делатношћу, који Закон не познаје, чиме се доводи у питање смисао и суштина повереног јавног овлашћења, што заправо има значење његовог прекорачења.

Имајући у виду да се оспореном одредбом члана 2. Одлуке одређени трошкови уписа у именик адвоката у висини од 5.000 еура у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате не заснивају на објективизираним критеријумима који би се могли довести у везу са правном природом и сврхом трошкова уписа у именик адвоката, а искључили произвољност, те полазећи од тога да је за адвокате бављење адвокатском делатношћу право на рад, Уставни суд оцењује да оспорена одредба члана 2. Одлуке није сагласна начелу владавине права у смислу правне сигурности и Уставом зајемченог права на рад из члана 60. ст. 1. и 2. Устава. Ово стога што економска моћ обвезника у најширем и најопштијем смислу, почива на општим економским приликама у земљи, а економске прилике у Републици, по налажењу Уставног суда, неспорно су такве да објективно трошкове уписа у именик адвоката у износу од 5.000 евра чине ограничавајућим условом за једнаку доступност обављања адвокатске професије. У том смислу, Уставни суд налази да се овако прописани износ трошкова уписа не може прихватити као уставноправно утемељен будући да непримереност висине, постаје услов који, у суштини води онемогућавању оних који желе да се баве адвокатуром, а испуњавају све друге услове за упис у именик адвоката, односно чини им та радна места недоступним због висине трошкова који су енормно одређени и постаје ограничавајући услов са становишта доступности сваког радног места под једнаким условима и забране дискриминације по основу имовног стања.

Оцењујући уставност оспорених одредаба чл. 1. и 2. Одлуке са одредбама члана 21. Устава, којима је утврђена забрана дискриминације по свим основима, будући да је Одлуком прописана различита висина уписа у именик адвоката за адвокатске приправнике и волонтере који су целокупан стаж остварили код адвоката, са једне стране, и све остале кандидате за упис, са друге стране. Уставни суд најпре констатује да је начело недискриминације у стицању и остваривању права и слобода утемељено у свим међународним актима о људским правима, и да дискриминација, у најширем смислу речи, представља другачије третирање лица у истим или сличним ситуацијама без објективног и разумног оправдања, при чему непостојање објективног и разумног оправдања значи да разликовање у питању не тежи легитимном циљу или да не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијој се реализацији тежи.

Уставни суд констатује да се оспорено решење из члана 1. Одлуке односи само на адвокатске приправнике и адвокатске приправнике волонтере који су целокупни приправнички стаж остварили код адвоката и да се том одредбом Одлуке издваја само једна група кандидата за упис у именик адвоката, док се на све остале кандидате за упис примењују одредбе члана 2. Одлуке.

Будући да Закон о адвокатури не прави разлику између адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера у зависности од времена стажа проведеног код адвоката, као и то да сви кандидати морају да испуне исте услове из члана 6. Закона и истим доказима доказују испуњавање тих услова, Уставни суд налази да се према овом закону сви кандидати за упис у именик адвоката који су већ уписани у именик адвокатских приправника и имају статус члана Адвокатске коморе налазе у истој правној ситуацији када подносе захтев за упис у именик адвоката, односно, да се адвокатски приправници и адвокатски приправници волонтери који су провели у том статусу целокупан приправнички стаж, не налазе у другачијем положају у односу на остале кандидате.

Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да у истој правној ситуацији приликом уписа у именик адвоката и плаћања трошкова уписа постоји неједнако поступање (различит третман) према кандидатима адвокатских приправницима и волонтерима на које се односе оспорене одредбе члана 1. Одлуке у односу на оне на које се те одредбе не односе.

Разлике у погледу уживања неког права утврђеног законом унутар једне групе лица у истој или сличној правној ситуацији не представљају дискриминацију уколико за то разликовање постоји објективно и разумно оправдање.

Како Закон о адвокатури прописујући права, обавезе и одговорности адвокатских приправника, а подразумевајући под адвокатским приправником дипломираног правника, уписаног у именик адвокатских приправника као лице које се оспособљава за рад и прописујући услове за упис и доношење одлуке о упису и могућност започињања приправничке вежбе тих лица уписом у именик адвокатских приправника и полагањем приправничке заклетве (чл. 53. до 62), то произлази да законодавац на једнак начин третира све адвокатске приправнике, што значи да законодавац није одредио ниједан разлог који би оправдавао да се у вршењу повереног јавног овлашћења пропишу различити трошкови уписа у именик адвоката за ове кандидате, односно да се различито уреде ова питања, као што је то учињено одредбама чл. 1. и 2. оспорене Одлуке.

С обзиром на то да Закон не дозвољава разликовање кандидата приликом уписа у именик адвоката, то ни разлочи које Адвокатска комора Србије наводи у одговору: да подношењем захтева за упис у именик адвоката адвокатски приправници волонтери мењају професионални статус ка адвокату, као ни то што адвокати и адвокатске коморе улажу сопствена средства у едукацију својих чланова, укључивши и адвокатске приправнике, и да су ти кандидати, радом код овог послодавца доприносили унапређењу материјалне основе тог послодавца, не представља довољан основ за разликовање, нити даје право Комори да одреди другачији износ трошкова уписа за ова лица зависно од тога да ли су код адвоката провели целокупан стаж, као што не даје ни одредба члана 8. алинеја 6. Статута којом је прописано да се Адвокатска комора Србије стара о обнављању адвокатури првенствено из реда адвокатских приправника. Осим тога, из извештаја који је Уставном

суду доставила председница Првог основног суда у Београду види се да има адвокатских приправника који по уговору, обуку и то у својству адвокатских приправника-волонтера а ради стручног оспособљавања и стицања услова за полагање правосудног испита, обављају у том суду.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је утврдио да се оспореним одредбама члана 1. Одлуке у којима је утврђена висина трошкова уписа у именик адвоката само за кандидате који се у именик уписују из реда адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера који су у том статусу провели целокупан приправнички стаж у износу од 500 евра, крши начело забране дискриминације утврђено чланом 21. Устава.

У прилог становишта Суда да прописивање трошкова уписа на начин како је то учињено оспореном Одлуком Адвокатске коморе Србије може да доведе и до посредне дискриминације по основу имовног стања Уставни суд указује и на Основне принципе о улози адвоката, усвојене на VIII Конгресу Уједињених нација о превенцији криминала и поступку према учиниоцима кривичних дела одржаном од 27. августа до 7. септембра 1990. године у Хавани, Куба, који обавезују државу Србију као чланицу Уједињених нација, и према којима владе, професионална удружења адвоката и образовне институције обезбеђују да према лицима која ступају у адвокатуру или настављају адвокатску праксу, не буде дискриминације на основу, поред осталог, имовног стања, изузев захтева, који неће бити сматран дискриминаторним, да адвокат мора бити држављанин дотичне државе, (принцип 10), и да је Препоруком (2000) 21. коју је усвојио Комитет министара Савета Европе 25. октобра 2000. године, препоручено владама држава чланица да предузму или у пракси примене, у зависности од случаја све мере које сматрају неопходним ради остварења начела садржаних у овој препоруци, тако да – правно образовање, ступање у адвокатску професију и њено даље обављање не смеју бити ускраћени на основу, поред осталог, (II начело тачка 1)

VI

Како је Уставни суд утврдио да одредбе чл. 1. и 2. Одлуке нису у сагласности са наведеним одредбама Устава и Закона о адвокатури, а будући да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 4. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), одлучио без доношења решења о покретању поступка за оцену уставности и законитости оспорених одредаба чл. 1. и 2. Одлуке, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Сагласност оспорених одредаба Одлуке са одредбама члана 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 14. те конвенције Уставни суд није оцењивао, будући да иницијатива којом је то тражено садржи само формално истицање захтева за оцену сагласности оспорених одредаба чл. 1. и 2. Одлуке са међународним уговорима, односно Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и да је одредбама члана 21. Устава на готово истоветан

начин утврђена забрана дискриминације као у члану 1. Протокола 12. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода а да је одредбом члана 14. Конвенције забрањена дискриминација у погледу права која су гарантована том конвенцијом, и да се овде не ради о таквој врсти права, већ о правима која су гарантована унутрашњим законима.

С обзиром на то да је оспорена одлука донета на основу Закона о адвокатури и да је Суд донео коначну одлуку о уставности оспорених одредаба Одлуке, то Уставни суд ову одлуку није ценио у односу на друге законе, док је захтев за „обуставу извршења оспорене одлуке“, коју је Суд третирао као захтев за обуставу извршења појединачног акта, односно радње из члана 56. Закона о Уставном суду, одбацио одлучујући као у тачки 2. изреке.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број: 103/13), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 1. и 2. Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број: 789-3/2012 од 18. маја 2012. године, коју је донео Управни одбор Адвокатске коморе Србије, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-684/2012 од 20. фебруара 2014. године (,Службени гласник РС“, број 54/14)

**IV. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА
ДОНЕТИ У 2015. ГОДИНИ**

**ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ
И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И
ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ
АКТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ
МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**

1. УРЕДБЕ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ ВЛАДЕ

Уредба о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије („Службени гласник РС“, број 90/13)
– чл. 5. до 8.

Поступак утврђивања статуса енергетски заштићеног купца, као услова за давање одређених бенефиција, односно остваривање права на умањење месечне обавезе плаћања утрошене електричне енергије или природног гаса по домаћинству.

Уз Одлуку је донето Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“ за шест месеци од дана њеног доношења, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредбе чл. 5. до 8. Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије („Службени гласник РС“, број 90/13) нису у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

I

Поводом иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 5. и 6. Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије („Службени гласник РС“, број 90/13), Уставни суд је, на седници одржаној 18. децембра 2014. године донео Решење ПУо-384/2014, којим је покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба чл. 5. до 8. ове уредбе. Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

– да ли је стицање статуса енергетски заштићеног купца на основу уверења сагласно одредбама чл. 161. и 162. Закона о општем управном поступку, којима су одређени правна природа уверења и начин његовог издавања,

– да ли је поступак за стицање статуса енергетски заштићеног купца уређен у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, које се односе на решавање о правима, обавезама или правним интересима физичких лица, и

– да ли је подносиоцима захтева за стицање статуса енергетски заштићеног купца повређено право на правно средство, зајемчено чланом 36. Устава и прописано чланом 12. Закона о општем управном поступку.

Након доношења наведеног Решења, Уставни суд је, сагласно одредби члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), ово решење доставио Влади на одговор 6. фебруара 2015. године. Како Влада у остављеном року од 30 дана од дана достављања решења, а ни након истека тог рока, није доставила одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак у овом уставносудском предмету.

II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио:

Оспорену Уредбу о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије („Службени гласник РС“, број 90/13) донела је Влада, 14. октобра 2013. године, на основу одредаба члана 149. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, бр. 57/11, 80/11 – исправка, 93/12 и 124/12), члана 46. став 2. Закона о трговини („Службени гласник РС“, бр. 53/10 и 10/13), члана 24. став 1. тачка 5) Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12). Ова уредба ступила је на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, тј. 14. октобра 2013. године, а одредбе ове уредбе у делу који се односи на заштиту угроженог купца топлотне енергије примењивале су се од 15. октобра 2013. до 15. априла 2014. године. Сагласно наведеном, ова уредба се од 16. априла 2014. године, примењује само на енергетски заштићене купце.

Наведеном Уредбом ближе су прописани критеријуми, начин заштите, услови, рокови и поступак за утврђивање статуса енергетски заштићеног купца, извор и начин обезбеђивања средстава за испоруку одређених количина електричне енергије и природног гаса под посебним условима и начин вођења евиденције енергетски заштићених купаца. Оспореним одредбама чл. 5. до 8. Уредбе прописано је: да се поступак за стицање статуса енергетски заштићеног купца, покреће подношењем захтева за стицање статуса (у даљем тексту: захтев) надлежном органу јединице локалне самоуправе, да захтев садржи податке о подносиоцу захтева и члановима домаћинства, а нарочито о – 1) броју чланова домаћинства, 2) укупним месечним примањима и приходима домаћинства и 3) имовном стању, непокретностима и приходима о непокретностима, да подносилац захтева уз захтев прилаже следеће доказе – 1) доказ о броју чланова домаћинства (фотокопија личне карте, извод из матичне књиге рођених (ИМКР), уверење о пребивалишту, извод из матичне књиге венчаних (ИМКВ), изјаву два сведока дату пред надлежним органом и др.), 2) доказ о укупним месечним примањима (чек од пензије, уверење надлежног органа, односно послодавца, за децу старију од 15 година да су на редовном

школовању, а за незапослене уверење надлежног завода за запошљавање, изјава), 3) доказ надлежне службе за катастар непокретности из места пребивалишта и места рођења о поседовању непокретности и приходима од непокретности, 4) уверење пореске управе да ли поседује имовину која подлеже опорезивању, 5) изјаву дату на записник, под кривичном и материјалном одговорношћу, пред надлежним органом, о поседовању непокретности и приходима од непокретности, на територији бивших република СФРЈ и 6) последњи рачун за електричну енергију, односно природни гас или топлотну енергију, да се докази из става 3. овог члана прибављају за месец који претходи месецу подношења захтева осим ако посебним прописом није другачије уређено, да уколико прибављање неког од доказа наведених у ставу 3. тач. 1) до 4) овог члана изазива значајне трошкове и захтева дужи временски период, по оцени надлежног органа локалне самоуправе, као доказ, може се од подносиоца захтева узети изјава на одређену околност дата на записник, под кривичном и материјалном одговорношћу, пред надлежним органом, да у случају да подносилац захтева за стицање статуса енергетски заштићеног купца нема уговор о продаји електричне енергије или природног гаса, односно уколико рачун не гласи на његово име, захтев садржи и податке о закупу стана или неки други документ којим се доказује да домаћинство борави у стану у коме је купац по уговору о продаји електричне енергије или природног гаса, друго лице, да корисници права на новчану социјалну помоћ и дечијег додатка, који су то право остварили по прописима којима се уређује социјална заштита, стичу статус енергетски заштићеног купца без подношења захтева на основу података којима располаже министарство надлежно за послове социјалне заштите, а у складу са условима из члана 4. ове уредбе (члан 5); да уверење о стицању статуса енергетски заштићеног купца из члана 5. став 1. ове уредбе издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе, да уверење из става 1. овог члана садржи податке о количини електричне енергије или природног гаса за број m^2 стамбеног простора, за који се умањује месечна обавеза (члан 6); да се уверење о стицању статуса енергетски заштићеног купца издаје са роком важења до краја календарске године, да се нови захтев за наредну календарску годину може поднети најраније 30 дана пре истека рока из става 1. овог члана и да уз захтев из става 2. овог члана, уколико није дошло до промене, што ће се констатовати узимањем изјаве на записник под кривичном и материјалном одговорношћу пред надлежним органом, није потребно прилагати доказе који су већ раније приложени, изузев доказа о укупним месечним примањима домаћинства (члан 7); да, ако у року важења уверења настану промене у подацима на основу којих је уверење издато, ималац статуса енергетски заштићеног купца је дужан да органу који је издао уверење поднесе захтев за измену уверења, да се уз захтев из става 1. овог члана, прилаже документација о насталим променама и да енергетски заштићени купац губи статус уколико престане да испуњава услов из члана 4. ове уредбе (члан 8).

III

За оцену уставности оспорених одредаба Уредбе, према оцени Уставног суда, од значаја су одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области социјалне заштите (члан 97. тачка 10); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3); 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 (члан 198).

Ради целовитијег сагледавања спорних уставноправних питања у овом предмету, Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Законом о енергетици („Службени гласник РС“, бр. 57/11, 80/11 – исправка, 93/12 и 124/12), у члану 149, прописано је: да статус енергетски заштићеног купца може стећи домаћинство – 1) чији члан на основу акта органа надлежног за социјална питања остварује права из социјалне заштите; 2) чијем члану може бити угрожен живот или здравље обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности (став 1); да енергетски заштићени купац из става 1. овог члана има право на испоруку одређених количина електричне енергије и природног гаса и обуставу испоруке под посебним условима и друга права утврђена овим законом и законом којим се уређује социјална заштита (став 2); да Влада ближе прописује критеријуме, начин заштите, услове, рокове и поступак за утврђивање статуса енергетски заштићеног купца, извор и начин обезбеђивања средстава за испоруку одређених количина електричне енергије или природног гаса под посебним условима и начин вођења евиденције енергетски заштићених купца.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14 – др. закон) је прописано да се у поступку пред општинском управом, у коме се решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, примењују прописи о управном поступку (члан 61).

Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) је прописано: да су по овом закону дужни да поступају државни органи кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом (члан 1); да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу, да се само законом може прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса

странке, односно заштита законитости, да против решења донесеног у другом степену жалба није допуштена (члан 12); да се чињенице на основу којих се доноси решење (одлучне чињенице) утврђују доказима, да се као доказ могу употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају поједином случају, као што су – исправе, искази сведока, налази и мишљења вештака, увиђај (члан 149); да исправа коју је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, односно предузеће или друга организација у оквиру законом повереног јавног овлашћења (јавна исправа), доказује оно што се у њој потврђује или одређује (члан 154, прва реченица); да органи издају уверења, односно друге исправе (сертификације, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију, да се уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају издавати сагласно подацима из службене евиденције, да таква уверења, односно друге исправе имају значај јавне исправе, да се уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају странци на усмени захтев, по правилу, истог дана кад је странка затражила издавање уверења, односно друге исправе, а најдоцније у року од 15 дана од дана подношења захтева, ако прописом којим је установљена службена евиденција није друкчије одређено, да ако орган одбије захтев за издавање уверења, односно друге исправе о чињеницама о којима води службену евиденцију, дужан је да о томе донесе посебно решење, да ако у року од 15 дана од дана подношења захтева не изда уверење, односно другу исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију, нити донесе и достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу да је захтев одбијен, да ако странка, на основу доказа којима располаже, сматра да јој уверење, односно друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција није издата у складу с подацима из те евиденције, може захтевати измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, да је орган дужан да донесе посебно решење, ако одбије захтев странке да јој измени или изда ново уверење, односно другу исправу, да ако у року од 15 дана од дана подношења захтева за измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, то не буде учињено, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен (члан 161); да органи издају уверења, односно друге исправе и о чињеницама о којима не воде службену евиденцију ако је то законом или другим прописом одређено, да се у том случају, чињенице утврђују у поступку прописаном одредбама ове главе, да уверење, односно друга исправа издата на начин предвиђен у ставу 1. овог члана не обавезује орган коме је поднесена као доказ и који треба да решава о управној ствари, да тај орган може поново утврђивати чињенице наведене у уверењу, односно другој исправи, да се уверење, односно друга исправа странци издаје, односно решење о одбијању захтева доноси и странци доставља у року од 30 дана од дана подношења захтева, а ако се тако не поступи, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен (члан 162); да на основу одлучних чињеница утврђених у поступку, орган надлежан за решавање доноси решење о управној ствари која је предмет поступка (члан 192. став 1); да се

упутством о правном средству странка обавештава да ли против решења може изјавити жалбу или покренути управни спор или други поступак пред судом, да кад се против решења може изјавити жалба, у упутству се наводи коме се изјављује, у ком року, у колико примерака и с коликом таксом се предаје, као и да се може изјавити и у записник, да кад се против решења може покренути управни спор, у упутству се наводи коме се суду тужба подноси, у колико примерака и у ком року, а кад се може покренути други поступак пред судом, наводи се суд коме се може обратити и у ком року (члан 200. ст. 1. до 3); да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу (члан 213. став 1).

IV

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре констатује да је одредбом члана 149. став 1. Закона о енергетици прописано ко може стећи статус енергетски заштићеног купца. Сагласно наведеној законској одредби, статус енергетски заштићеног купца може стећи само домаћинство, које је сагласно овом закону, одређено као купац који купује електричну енергију или природни гас за потрошњу свог властитог домаћинства, искључујући обављање комерцијалних или професионалних делатности. Да би одређено домаћинство могло стећи статус енергетски заштићеног купца, Законом су прописана два факултативна услова. Први је да члан домаћинства на основу акта органа надлежног за социјална питања остварује право из социјалне заштите, а други да члану домаћинства може бити угрожен живот или здравље обуставом или ограничењем испоруке електричне енергије или природног гаса, због здравственог стања, инвалидности или физичке неспособности. Оваква домаћинства, сагласно ставу 2. члана 149. Закона о енергетици, стичу право на испоруку електричне енергије и природног гаса и обуставу испоруке ових енергената под посебним условима. Из наведеног следи да одређене категорије домаћинстава којима је подршка друштва неопходна ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољење основних животних потреба, као и због заштите живота и здравља угрожених чланова домаћинства имају право на испоруку електричне енергије и природног гаса, односно обуставу испоруке ових ресурса под посебним, повољнијим условима у односу на друге купце ових енергената, због чега и имају статус енергетских купаца који су заштићени од стране друштва, давањем одређених погодности које су својствене само њиховом статусу.

Одредбом члана 149. став 3. Закона о енергетици је дато овлашћење Влади да ближе пропише критеријуме, начин заштите, услове, рокове и поступак за утврђивање статуса енергетски заштићеног купца, извор и начин обезбеђивања средстава за испоруку одређених количина електричне енергије или природног гаса под посебним условима и начин вођења евиденције енергетски заштићених купаца. Позивајући се на наведено овлашћење, Влада је донела оспорену Уредбу којом је, поред осталог, ближе прописала и поступак за стицање енергетски заштићеног купца. Овај поступак се

води пред надлежним органом јединице локалне самоуправе, а покреће се подношењем захтева за стицање статуса енергетски заштићеног купца, који садржи податке о подносиоцу захтева и члановима домаћинства, а нарочито о броју чланова домаћинства, укупним месечним примањима и приходима домаћинства, имовном стању, непокретностима и приходима од непокретности. Подносилац захтева је дужан да уз захтев достави и доказе о тачности података које је у захтеву навео, тако да податак о броју чланова домаћинства доказује подношењем одређених јавних исправа, попут фотокопије личне карте, извода из матичне књиге рођених, уверења о пребивалишту и извода из матичне књиге венчаних или, пак, изјавом два сведока датом пред надлежним органом, док податак о укупним месечним примањима доказује на основу чека од пензије, уверења надлежног органа, односно послодавца, за децу старију од 15 година да су на редовном школовању, а за незапослене уверења надлежног завода за запошљавање, као и на основу изјава. Своје имовно стање подносилац захтева доказује подношењем уверења надлежне службе за катастар непокретности из места пребивалишта и места рођења о поседовању непокретности и приходима од непокретности, изјавом датом на записник, под кривичном и материјалном одговорношћу, пред надлежним органом, о поседовању непокретности и приходима од непокретности на територији бивших република СФРЈ. Поред наведених доказа, подносилац захтева је дужан да поднесе и последњи рачун за електричну енергију, односно природан гас. Сви наведени докази морају бити прибављени у месецу који претходи месецу подношења захтева, осим ако посебним прописом није другачије уређено. Из наведеног поступка су изузети корисници права на новчану социјалну помоћ и дечијег додатка, који статус енергетски заштићеног купца стичу без подношења захтева, а на основу података којима располаже министарство надлежно за послове социјалне заштите, под условом да им је укупни месечни приход домаћинства у границама новчаних износа утврђених чланом 4. Уредбе.

На основу поднетог захтева и прибављених доказа, надлежни орган локалне самоуправе издаје подносиоцу захтева уверење о стицању статуса енергетски заштићеног купца, који садржи податке о количини електричне енергије или природног гаса за број m^2 стамбеног простора, за који се подносиоцу захтева умањује обавеза плаћања утрошених енергената.

V

Сагледавајући све особености поступка у коме надлежни орган локалне самоуправе издаје подносиоцима захтева уверење о стицању статуса енергетски заштићеног купца, Уставни суд најпре констатује да одређивање статуса енергетски заштићеног купца у поступку прописаном одредбама чл. 5. и 6. Уредбе, јесте услов за давање одређених бенефиција, односно у конкретном случају за остваривање права на умањење месечне обавезе плаћања утрошене електричне енергије, односно природног гаса по домаћинству.

Како се на основу одређивања статуса енергетски заштићеног купца стичу одређена права установљена законом, то је за даље разматрање овог

питања неопходно имати у виду и одредбе Закона о општем управном поступку, јер је одредбом члана 1. овог закона, прописано да су по њему дужни да поступају државни органи кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке. Иста обавеза је Законом о локалној самоуправи установљена и за органе општинске управе, јер је одредбом члана 61. овог закона прописано да се у поступку пред општинском управом, у коме се решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, примењују прописи о управном поступку. Када решава о правима, обавезама и интересима грађана, орган надлежан за решавање доноси решење о управној ствари која је предмет поступка, на основу одлучних чињеница утврђених у поступку. За разлику од решења, орган издаје уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима води службену евиденцију, сагласно подацима из те евиденције и овакве исправе имају значај јавне исправе, којом се доказује оно што се у њој потврђује или одређује. Сагласно Закону о општем управном поступку, исправе и уверења јесу докази којима се утврђују чињенице на основу којих се доноси решење (одлучне чињенице). Зависно од своје садржине, јавне исправе имају потврђујући или одређујући карактер. Потврђујуће исправе садрже неко тврђење о поједином догађају или својству, правном односу или стању. Како немају непосредно и самостално правно дејство, спадају у материјалне, а не у правне акте. Појављују се у облику „уверења“, „потврда“, „сертификата“, „атеста“, „диплома“, „сведочанстава“ итд. Само оне потврђујуће исправе које су издате на основу података из службене евиденције (и у свему сагласне тим подацима) – имају својство јавне исправе.

Из наведеног следи да, сагласно Закону о општем управном поступку, уверење није, нити може бити управни акт којим се одлучује о одређеним правима или обавезама странака у поступку, већ само доказ о постојању одређених чињеница о којима надлежни орган води службену евиденцију, тако да се уверење, по правилу, издаје само на основу увида тог органа у службену евиденцију, након чега тај орган издавањем уверења потврђује тачност података наведених у њему. Уставни суд истиче да, у складу са чланом 162. Закона о општем управном поступку, уверења могу издавати и органи о чињеницама о којима не воде службену евиденцију ако је то законом или другим прописом одређено, али тако издато уверење не обавезује орган коме је поднесено као доказ и који треба да решава у управној ствари, па тај орган поново може утврђивати чињенице наведене у уверењу. С тим у вези, Уставни суд указује да је оспореном Уредбом ближе прописан и начин вођења службене евиденције енергетски заштићених купаца, међутим, ту евиденцију, сагласно одредби члана 13. став 2. Уредбе, не води надлежни орган локалне самоуправе који издаје уверење, већ енергетски субјекти за снабдевање у електронском облику.

Дакле, како се оспореним одредбама чл. 5. и 6. Уредбе уређује поступак за стицање статуса енергетски заштићеног купца који се води пред надлежним органом локалне самоуправе и који на основу поднетих доказа издаје

уверење о нечему о чему не води службену евиденцију, Уставни суд је оценио да се на предвиђени начин не може утврдити статус енергетски заштићеног купца, имајући у виду да се ради о поступку у коме се одлучује о томе да ли одређени субјект испуњава услове да стекне одређени статус или не, а на основу кога му се аутоматски признају одређене бенефиције, које други корисници електричне енергије и природног гаса немају.

Уставни суд даље указује да је, полазећи од правне природе уверења као акта који издаје надлежни орган управе, односно носилац јавних овлашћења, неопходно указати на још једну битну чињеницу. Наиме, оспореном одредбом члана 6. став 2. Уредбе је прописано да уверење о стицању статуса енергетски заштићеног купца садржи податке о количини енергије или природног гаса за број m^2 стамбеног простора за који се умањује месечна обавеза. То значи да се наведеним уверењем не констатује само да је одређено домаћинство стекло статус енергетски заштићеног купца, већ је надлежни орган локалне самоуправе „одлучио“ колика је то количина електричне енергије или природног гаса за број m^2 стамбеног простора, за коју се таквом купцу умањује месечна обавеза плаћања, тако да енергетски субјекти, испоручиоци ових енергената, имају само обавезу да „рачунски“ спроведу наведено умањење месечних обавеза енергетски заштићених купца, издавањем нових рачуна на месечном нивоу. С тим у вези, Уставни суд је оценио да, полазећи од правне природе и садржине уверења као акта који издаје надлежни орган управе, односно носилац јавних овлашћења, уверење о стицању статуса енергетски заштићеног купца које издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 6. став 1. Уредбе) не може имати решавајући карактер о захтеву за стицање наведеног статуса.

Сагласно наведеном, Уставни суд је стао на становиште да доносилац оспорене Уредбе није правилно одредио врсту акта којим надлежни орган локалне самоуправе одређује да поједино домаћинство стиче статус енергетски заштићеног купца, односно да се наведени статус у поступку прописаном оспореном Уредбом не може одредити уверењем, већ само решењем надлежног органа локалне самоуправе, имајући у виду да се овим актом у суштини одлучује о праву подносиоца захтева на бенефицирано плаћање утрошене електричне енергије, односно природног гаса.

На основу свега изложеног, Уставни суд је оценио да одредбе чл. 5. и 6. оспорне Уредбе нису у сагласности са одредбама чл. 161. и 162. Закона о општем управном поступку, којима су одређени правна природа уверења и начин његовог издавања, као ни са одредбама овог закона које се односе на решавање о правима, обавезама или правним интересима физичких лица.

VI

Полазећи од претходно изнете оцене, Уставни суд је даље утврдио да оспореном Уредбом није уређено питање заштите права странака у овом поступку, тј. није предвиђена никаква правна заштита подносилаца захтева уколико надлежни орган локалне самоуправе не изда уверење о стицању својства енергетски заштићеног купца или одбије захтев за његово издавање

након оцене поднетих доказа. При томе, Уставни суд посебно истиче да је Законом о општем управном поступку предвиђена правна заштита лица која поднесу захтев за издавање уверења, односно друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција, а орган одбије захтев за издавање таквог уверења, односно исправе. У таквој ситуацији орган је дужан да о томе донесе посебно решење, на које странка у поступку има право жалбе. Ако, пак, орган у року од 15 дана од дана подношења захтева не изда уверење, односно другу исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију, нити донесе и достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу као да је захтев одбијен. Исти поступак је предвиђен и у ситуацији када странка тражи измену издатог уверења или исправе или издавање новог уверења, из разлога што, на основу доказа којима располаже, сматра да јој уверење, односно друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција није издата у складу с подацима из те евиденције. Из наведеног следи да и у случају одбијања захтева за издавање уверења, односно „ћутања државне управе“, подносилац захтева на основу закона има одговарајућу правну заштиту. Међутим, имајући у виду да уверење о статусу енергетски заштићеног купца по својој правној природи не представља уверење из чл. 161. и 162. Закона о општем управном поступку, то се ни правна заштита прописана наведеним одредбама Закона не може непосредно применити у поступку издавања уверења о статусу енергетски заштићеног купца.

Поводом наведеног, Уставни суд указује да је право на правно средство зајемчено Уставом (члан 36. став 2. Устава) и као такво не може бити искључено подзаконским актом. Законом о општем управном поступку је, као једно од основних начела овог поступка, предвиђено начело двостепености у решавању, односно право на жалбу странке. Наиме, одредбама члана 12. Закона је прописано да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу, да се само законом може прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости и да против решења донесеног у другом степену жалба није допуштена.

Из наведеног следи да правна заштита странака у управном поступку приликом одлучивања органа државне управе, али и органа јединице локалне самоуправе када решавају о правима, обавезама и интересима грађана, мора бити обезбеђена. То се, по правилу, чини изјављивањем жалбе против донетог решења надлежног органа или на неки други начин (вођење управног спора) у ситуацијама у којима закон прописује недопуштеност жалбе, што значи да се правна заштита странака у управном поступку у свакој ситуацији када се овај поступак води мора обезбедити на један или на други начин.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да, како оспореном Уредбом није предвиђена правна заштита странака у поступку у коме надлежни орган локалне самоуправе одлучује о статусу енергетски заштићеног купца, то одредбе чл. 5. и 6. ове уредбе, којима је уређен наведени поступак нису у сагласности са одредбом члана 36. став 2. Устава, јер подносилац захтева у поступку за стицање статуса енергетски заштићеног купца не може остварити

своје Уставом и законом утврђено право на жалбу или друго правно средство приликом решавања надлежног органа локалне самоуправе у том поступку. Из истих разлога, ове оспорене одредбе Уредбе нису у сагласности ни са одредбама члана 12. Закона о општем управном поступку, којим је утврђено начело двостепености у решавању у управном поступку.

Оспорене одредбе чл. 5. и 6. Уредбе, према оцени Уставног суда, нису у сагласности ни са уставним принципом законитости управе из члана 198. Устава, имајући у виду да појединачни акти и радње органа јединица локалне самоуправе морају бити засновани на закону.

Како су одредбе чл. 7. и 8. оспорене Уредбе у правној и логичној вези са одредбама чл. 5. и 6. Уредбе, имајући у виду да се односе на рок важења уверења и подношење захтева за наредну календарску годину, односно на подношење захтева за измену уверења, то је Суд из истих разлога утврдио и њихову несагласност са Уставом и законом.

VII

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредбе чл. 5. до 8. Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије, наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука IУо-384/2014 од 26. марта 2015. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 82/15, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

Уредба о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 98/11)

Правна могућност уређивања контроле преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија подзаконским актом – уредбом Владе

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Уредба о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 98/11) није у сагласности са Уставом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу Уредбе из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Предлогом овлашћених предлагача покренут је поступак за оцену уставности и законитости Уредбе о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 98/11). Подносиоци предлога су, позивом на одредбу члана 123. тачка 3. Устава Републике Србије која утврђује да Влада доноси уредбе и друге опште акте за извршавање закона, изразили став да оспорена уредба није заснована на Уставу с обзиром на то да ни одредбе Закона о Влади, нити одредбе Закона о министарствима које су наведене као основ за њено доношење, не овлашћују Владу на доношење оспорене Уредбе. У поднетом предлогу је изражено и мишљење да су одредбама чл. 8, 99. и 203. Устава „изричито и прецизно одређени начин, надлежност и поступак за одлуку о територијалним питањима и промени граница Републике Србије“, због чега Влада и министарства нису надлежна за одлучивање о односним питањима. У предлогу се указује и на то да садржина Уредбе задире и нарушава основна људска права гарантована Уставом као што су право на слободу кретања из члана 39. Устава, право на имовину из члана 58. Устава и право на слободу и безбедност из члана 27. Устава, те да је противна уставним забранама дискриминације, јер се њоме доводи у неравноправан положај део становништва Косова и Метохије. Предлагачи су навели и то да према одредбама Устава и његовој преамбули, Косово и Метохија представљају саставни део територије Републике Србије, означен као аутономна покрајина, те да је из свих наведених разлога дискриминисање становника Косова и Метохије, које је учињено доношењем оспорене уредбе, неуставно.

Након тога, Уставном суду су поднете три иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорене Уредбе, као и још један предлог за оцену уставности оспорене Уредбе, који је поднет од стране 25 народних посланика, сагласно одредби члана 168. став 1. Устава.

У другом предлогу се наводи да оспорена Уредба представља општи правни акт којим се противуствано нарушава јединство и недељивост територије Републике Србије, затим, да се ради о акту који није донет за извршавање закона, већ којим се уређује законска материја, као и да се овом уредбом ограничавају и нарушавају Уставом зајамчена права и слободе грађана, па стога подносиоци предлога закључују да оспорена Уредба није у складу са Уставом, како из формалних, тако и из материјалних разлога. У предлогу се даље наводи да оспорена Уредба није у сагласности са преамбулом Устава, којом је одређено да је АП Косово и Метохија саставни део територије Републике Србије, као ни са одредбама члана 182. ст. 2. и 4. Устава, којима је утврђено да Република Србија има две аутономне покрајине од којих је једна Косово и Метохија и да се територија аутономних покрајина одређује законом

и одредбом члана 194. став 1. Устава, којом је утврђено да је правни предак Републике јединствен, јер било какве „линије“ које су утиснуте у територијалну организацију Републике не значе и не смеју да значе посебан правни режим њиховог преласка и кретања, односно боравка на њима. У предлогу се, такође, наводи да уређивање „административне линије“ чије постојање изискује посебан правни режим преласка, кретања и боравка на њој није у сагласности ни са одредбом члана 8. став 2. Устава, јер је граница Републике Србије неповредива и мења се по поступку предвиђеном за промену Устава. Подносиоци предлога наводе да оспорена Уредба није у сагласности ни са одредбом члана 123. тачка 3. Устава, из разлога што овај акт није донет ради извршавања ни једног закона, односно подносиоци предлога сматрају да је Влада узурпацијом својих уставних надлежности, уредбу као општи правни акт за извршавање закона, претворила у правни акт какав Уставом није предвиђен у нашем правном систему, јер је зашла у регулисање питања која су по својој природи материја која треба да буде регулисана законом. У погледу оспоравања појединих решења из оспорене Уредбе, подносиоци предлога наводе да је слобода кретања зајемчена одредбама члана 39. ст. 1. и 2. Устава прекршена одредбама чл. 2, 4. и 13. Уредбе, имајући у виду да овим одредбама Уредбе врши ограничење слободе кретања, које се може прописати само законом, и то из разлога који су утврђени Уставом. Из истих разлога, подносиоци предлога сматрају да наведене одредбе Уредбе нису у сагласности ни са одредбама члана 20. ст. 1. и 2. Устава којима је утврђено под којим условима се људска и мањинска права зајемчена Уставом могу ограничавати законом. У погледу члана 15. Уредбе, у предлогу се наводи да се прописаним решењем из овог члана Уредбе нарушава Уставом зајемчено право на имовину из члана 58. став 1. Устава, због тога што се ограничавање права својине власника земљишта преко кога треба прећи ради обављања послова обезбеђења „административне линије“, или ради постављања и одржавања ознака, прописује уредбом, иако је у члану 58. ст. 2. и 3. Устава утврђено да се својина и начин њеног коришћења могу ограничити само законом. Подносиоци предлога такође сматрају да је уредбодавним прописивањем неопходне сагласности Министарства унутрашњих послова као органа државне управе у поступку доношења просторног и урбанистичког плана којим се уређује и простор у дубини 300 метара од „административне линије“ (члан 16. Уредбе), нарушено право грађана на локалну самоуправу, односно да се на тај начин онемогућава вршење надлежности јединица локалне самоуправе, утврђено Уставом.

Подносиоци оба предлога су поднели захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорене Уредбе.

II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је најпре утврдио да поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости оспорене Уредбе не испуњавају процесне претпоставке за разматрање пред овим судом, јер исте не садрже уставноправне разлоге за оспоравање Уредбе, односно тичу се њене примене у пракси.

Стога је, на основу члана 33. став 1. и члана 35а ст. 1. и 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – УС), Уставни суд предлоге овлашћених предлагача доставио на одговор Влади 29. јуна 2012. године, односно 2. новембра 2012. године.

Уставном суду се, 13. децембра 2012. године, обратио Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине предлогом да се застане са поступком оцене уставности и законитости оспорене Уредбе из разлога што је у току „израда закона којим ће се регулисати суштинска аутономија АП Косово и Метохија – у складу са чланом 182. став 2. Устава Републике Србије“, као и обавештењем да је Министарство правде и државне управе формирало радну групу за израду тог закона.

Затим се министар правде и државне управе обратио Суду 18. децембра 2012. године захтевом за застајање са поступком оцене уставности оспорене Уредбе и молбом да тиме „пружи могућност да се ова материја уреди на Уставом прописан начин“.

Влада се 29. марта 2013. године дописом 05 број: 010-2660/2013 обратила Уставном суду износећи захтев да Уставни суд застане са поступком разматрања поднетог предлога до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија. Исти захтев је поновљен и дописом Владе број: 110-00-6/2013 од 4. јуна 2013. године.

Одредбама члана 55. Закона о Уставном суду прописано је да у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, Уставни суд може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности или незаконитости (став 1) и да ће ако у одређеном року неуставност или незаконитост не буде отклоњена, Уставни суд наставити поступак (став 2).

Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да постоје претпоставке предвиђене чланом 55. став 1. Закона о Уставном суду да се застане са поступком оцене уставности оспорене Уредбе и Закључком ИУо-224/2013 од 17. септембра 2013. године одлучио да застане са поступком оцене уставности Уредбе о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 98/11) и да могућност Влади да, у року од шест месеци од дана пријема овог закључка, Уредбу усагласи са Уставом, с тим да је доносилац акта дужан да у року из тачке 1. обавести Уставни суд о поступању по овом закључку.

Наведени Закључак је достављен Влади 7. октобра 2013. године, при чему Влада није обавестила Суд о поступању по Закључку у остављеном року од шест месеци од дана његовог пријема. Након протекла остављеног рока, а у складу са чланом 55. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је наставио поступак.

III

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорену Уредбу о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија донела је Влада, на седници

одржаној 22. децембра 2011. године, на основу члана 123. тачка 3. Устава, а у вези са Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08 и 16/11) и Законом о министарствима („Службени гласник РС“, број 16/11). Ова уредба је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 98/11, од 23. децембра 2011. године, а ступила је на снагу 24. децембра 2011. године и на снази је.

Оспореном Уредбом прописују се услови за прелазак преко административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија, кретање и боравак на административној линији и мере које се могу предузети против лица која поступају супротно одредбама Уредбе.

Ступањем на снагу ове уредбе престао је да важи подзаконски акт истог назива, који је 2002. године донела Савезна влада Савезне Републике Југославије – Уредба о контроли преласка административне линије према Косову и Метохији („Службени лист СРЈ“, број 41/02). И претходно важећом Уредбом били су прописани услови за прелазак лица преко административне линије према Косову и Метохији, њихово кретање и боравак на административној линији и мере које се могу предузети против лица која илегално прелазе, крећу се и бораве на административној линији.

IV

Из претходно изложеног следи да се оспореном Уредбом уређују услови за кретање грађана Републике Србије са једног на други део њене територије. Будући да је, према члану 8. став 1. Устава Републике Србије, територија Републике Србије јединствена и недељива и да је чланом 39. став 1. Устава свакоме зајемчено право да се, између осталог, слободно креће и настањује у Републици Србији, то, по оцени Уставног суда, произлази да се оспореним општим актом заправо прописује начин остваривања зајемчене слободе кретања. Одредбом члана 97. тачка 2. Устава утврђено је да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, из чега следи да се начин остваривања и заштите зајемчених слобода и права грађана уређују законом, а што потврђује и једно од Уставом утврђених начела у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе, којим је предвиђено, у другој реченици става 2. члана 18. Устава, да се законом може прописати начин остваривања зајемчених права и слобода, и то само у два случаја: прво, ако је то Уставом изричито предвиђено или, друго, ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон, у оба случаја, не сме да утиче на суштину зајемченог права. Уставни суд такође констатује да поједине одредбе оспорене Уредбе, као што је на пример одредба члана 2. Уредбе, којом је одређено једанаест места на територијама општина Прешево, Бујановац, Медвеђа, Куршумлија, Рашка и града Новог Пазара на којима је лицима дозвољен прелаз преко административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија или одредбе члана 4. истог акта којим је прописано под којим условима и у којим случајевима је дозвољен прелазак лица изван одређених места, упућује на закључак да оспорени

акт садржи и ограничење зајемчене слободе кретања. У вези с тим, Уставни суд констатује да Уставом гарантована слобода кретања није апсолутна јер Устав, у ставу 2. члана 39, допушта могућност да се слобода кретања и настањивања (унутар Републике Србије), исто као и право да се напусти Република Србија, законом ограниче из Уставом утврђених разлога (ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, ради заштите јавног реда и мира, ради спречавања ширења заразних болести или ради одбране Републике Србије). Међутим, Уставни суд указује да је начелом ограничења људских и мањинских права из члана 20. став 1. Устава, као и начелом прописивања начина остваривања зајемчених права из члана 18. Устава, изричито утврђено да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу бити ограничена само законом, и то под Уставом утврђеним условима (ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права).

На основу наведених уставних норми, а полазећи од начела поделе власти на законодавну, извршну и судску из члана 4. став 2. Устава, Уставни суд је оценио да Влада као носилац извршне власти, која сагласно одредбама члана 123. тач. 2. и 3. Устава, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, није била надлежна да својим актом уреди питања која су предмет оспорене Уредбе.

Стога је Уставни суд утврдио да Уредба о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија, наведена у тачки 1. изреке, није у сагласности са Уставом. Имајући у виду утврђену ненадлежност Владе за доношење оспореног акта и његову формалну неуставност, Уставни суд се није упуштао у разматрање уставности и законитости појединих материјално-правних одредаба оспореног акта.

V

С обзиром да је донео коначну одлуку о уставности оспорене Уредбе, Суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу овог акта, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

На основу члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, Уредба о контроли преласка административне линије према Аутономној покрајини Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 98/11), престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13) и Закључак Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа

Уставни суд је утврдио да оспорени акти не садрже правне норме општег карактера којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања, већ се овим актима само констатује прихватање одређених докумената, односно извештава Народна скупштина о раду Владе у области спровођења политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, па стога ови акти, по својој форми и садржини, немају карактер општих правних аката из члана 167. став 1. тачка 1. Устава, чију сагласност са Уставом је надлежан да оцењује Уставни суд.

Уставни суд донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Одлуке о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13) и Закључка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Одлуке о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13) и Закључка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа.

У иницијативи се наводи да је Влада, на седници одржаној 22. априла 2013. године, донела Одлуку о прихватању Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа, постигнутог у дијалогу о Косову и Метохији у Бриселу, која није објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“. Подносилац иницијативе сматра да је овим актом Влада у ствари

усвојила Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора. Према наводима иницијатора, ова одлука Владе, са Извештајем, представља саставни део Одлуке Народне скупштине која је такође оспорена овом иницијативом. У иницијативи се даље наводи да је оспореним актима Република Србија преузела обавезе и једнострано уредила „одрицањем од надлежности“, тако што је одлучила да сва питања и области наведене у Извештају уреди супротно одредбама Устава, и то посебно преамбули Устава и одредбама чл. 3, 4, 7, 8, 16. и 97. и чл. 176. до 184. Устава. Подносилац иницијативе сматра да се у оспореној Одлуци Народне скупштине налазе ставови који обавезују све органе Републике Србије да територију АП Косово и Метохија и држављане Републике Србије који имају пребивалиште на територији АП Косово и Метохија више не третирају као део јединствене територије Републике Србије и простор на коме се примењују прописи Републике Србије, већ као простор на коме органи Републике Србије немају приступ. Овим оспореним актом се, према мишљењу иницијатора, практично признаје и уступа неком другом да врши полицијску и судску власт на територији АП Косово и Метохија и спроводи је над држављанима Републике Србије, што је у супротности са Уставом. Иницијатор, такође, указује да све што се колквизијално назива „Бриселским споразумом“ не представља међународни уговор, нити споразум и не представља међународну обавезу Републике Србије, већ је једнострано пристанак надлежних органа Републике Србије на одрицање од спровођења власти на делу територије Републике Србије, што је Уставом забрањено.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је најпре, дописом од 31. маја 2013. године, затражио да му Народна скупштина достави текст Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора који је Народна скупштина усвојила оспореном Одлуком, као и предлог Владе и документацију која чини саставни део тог предлога, на основу којих је Народна скупштина одлучивала приликом доношења оспорене Одлуке.

Народна скупштина је 4. јуна 2013. године доставила Уставном суду тражену документацију.

Уставни суд је потом, 3. јула 2013. године, одржао Припрему седнице на којој је закључено да се из овог предмета издвоји 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 и формира нови уставносудски предмет по коме ће Уставни суд водити посебан поступак. Тај нови предмет је добио ознаку IУо-247/2013.

Поводом оспорених акта у овом уставносудском предмету, Уставни суд указује да је подносилац иницијативе погрешно навео да је Влада оспореном Одлуком усвојила Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког

дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, имајући у виду да је Влада Закључком број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, а не наведени Извештај. Наиме, Влада је, након доношења овог закључка о прихватању наведеног споразума, поднела Народној скупштини Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, и то на основу тачке 5. Резолуције Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији („Службени гласник РС“, број 4/13), којом се Влада обавезује да Народну скупштину редовно извештава о развоју догађаја, току разговора са представницима Привремених институција самоуправе у Приштини у вези са Косовом и Метохијом, као и о спровођењу овом резолуцијом утврђених циљева, активности и мера за заштиту суверенитета, територијалног интегритета и уставног уређења Републике Србије. Сагласно наведеном, Уставни суд указује да Извештај који је оспореном Одлуком прихватила Народна скупштина и Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, који је Влада Закључком прихватила, представљају два различита акта.

Како је Уставни суд поводом једног од наведених аката формирао посебан предмет, у коме је спровео поступак и донео Закључак ИУо-247/2013 („Службени гласник РС“, број 13/15), на седници Уставног суда одржаној 10. децембра 2014. године, којим је одбацио 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, то је Уставни суд у овом предмету најпре размотрио правну природу преостала три оспорена акта, како би утврдио да ли постоје процесне претпоставке за вођење поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету, односно да ли оспорени акти имају карактер општих правних аката, за чију оцену уставности је надлежан Уставни суд, сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 1. Устава.

Поводом наведеног, Уставни суд најпре констатује да је Народна скупштина својом оспореном Одлуком само констатовала да прихвата Извештај Владе о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора. Извештај Владе није представљао саставни део ове одлуке, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 38, од 26. априла 2013. године. Слично наведеном, Влада је оспореним Закључком број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године констатовала да прихвата Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа и наложила министарствима, посебним организацијама и службама Владе да предузму потребне мере и активности ради имплементације тог споразума, као и да наставе са применом већ постигнутих договора и споразума са представницима привремених институција самоуправе

на Косову и Метохији (овај закључак није објављен, али је достављен свим министарствима, посебним организацијама и службама Владе). У погледу Извештаја Владе, Уставни суд констатује да је Влада, сагласно обавези о редовном извештавању Народне скупштине о развоју догађаја и току разговора са представницима Привремених институција самоуправе у Приштини у вези са Косовом и Метохијом, предвиђеној тачком 5. Резолуције Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, поднела оспорени Извештај којим је обавестила Народну скупштину о процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, који је остварен до подношења извештаја, као и о процесу имплементације постигнутих договора.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорени акти не садрже правне норме општег карактера којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања, имајући у виду да се овим актима само констатује прихватање одређених докумената, односно извештава Народна скупштина о раду Владе у области спровођења политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, па стога ови акти, по својој форми и садржини немају карактер општих правних аката из члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије чију сагласност са Уставом је надлежан да оцењује Уставни суд.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности оспорених аката, због ненадлежности.

Сагласно наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

Закључак IУо-180/2013 од 26. марта 2015. године (,Службени гласник РС“, број 65/15)

** Поводом Закључка IУо-180/2013 од 26. марта 2015. године судија Уставног суда др Боса Ненадић издвојила је мишљење, а судије др Оливера Вучић, Катићарина Манојловић Андрић и др Драјан Стојановић су заједнички издвојили мишљења, која су објављена заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 65/15, а објављују се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ **у предмету IУо-180/2013**

1. Уставни суд је, на седници од 26. марта 2015. године у предмету IУо-180/2013, већином гласова донео Закључак којим је, с позивом на недостатак процесних претпоставки, одбацио иницијативу за покретање поступка за

оцену уставности Одлуке о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини, уз посредовање Европске Уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора („Службени гласник РС“, број 38/13), као и Закључка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа. Овакву одлуку Суда, донету поводом оцене уставности аката Владе и Народне скупштине којима је наведени споразум прихваћен, односно уведен у правни поредак државе Србије, нисам подржала у основи из истих разлога због којих нисам подржала ни Закључак Суда од 10. децембра 2014. године, донет у предмету УО-247/2013, којим се Суд такође, огласио ненадлежним и одбацио 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 (у даљем тексту: Бриселски споразум), а у односу на који сам такође издвојила мишљење.

У издвојеном мишљењу у предмету УО-247/2013, указала сам, поред осталог, да се карактер и природа Бриселског споразума и његово место у правном поретку Републике Србије не може одредити на ваљан начин од стране Уставног суда, ако се овај споразум не сагледава у непосредној повезаности са актима Владе, односно Народне скупштине о његовом прихватању – актима који су оспорени управо у предмету УО-180/2013.⁴³ Том приликом сам изразила и становиште да су оспорени Закључак Владе (чији саставни део чини поменути споразум) и оспорена Одлука Народне скупштине општи правни акти у формалноправном и материјалноправном смислу, и да као такви подлежу уставносудској контроли сагласно члану 167. Устава. Аргументе за такво становиште изнела сам посебно у делу III и IV Издвојеног мишљења у предмету УО-247/2013. Како је издвојено мишљење објављено у „Службеном гласнику РС“, број 13/15, од 2. фебруара 2015. године, то нема потребе да овом приликом поново наводим већ изнете разлоге зашто сматрам да се ради о општим правним актима и о томе да је Уставни суд надлежан за оцену њихове уставности (и законитости).

2. Указаћу само да Закључак Уставног суда у предмету УО-180/2013, донет на седници Суда, у суштини нема образложење својствено уставно-судским одлукама које се доносе у пленуму свих судија, односно нема образложење утемељено на одредбама Устава и закона, нити у становиштима наше правне доктрине (која скоро без изузетка износи мишљење да ови

43 Напротив, Суд у образложењу и овог Закључка наведене акте посматра као посве различите – самосталне акте. Ови акти су, по мом мишљењу, супстанцијално, логички и хронолошки неодвојиви (донети у низу) и међусобно повезани тако да *prima facie* чине јединствену целину. То се посебно односи на оспорени Закључак Владе у коме изричито стоји да је Бриселски споразум његов саставни део (а о томе се у образложењу Закључка и не говори), већ се механички ови акти раздвајају и посматрају сваки за себе, као да нису ниукаквој међусобној вези и да имају сопствене, самосталне животе и примену.

акти спадају у опште правне акте који подлежу уставносудској контроли), али ни у сопственој јуриспруденцији. Суд је, тако у образложењу Закључка, после краћег парафразирања иницијативе и нешто ширег изношења појединих процесних активности Уставног суда и неких оцена о садржини оспорених аката (по мени упитних), превасходно се бавећи Извештајем Владе о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, најавио да ће у овом предмету најпре „размотрити правну природу преостала три оспорена акта“⁴⁴, како би утврдио да ли постоје процесне претпоставке за вођење поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету, односно да ли оспорени акти имају карактер општих правних аката, за чију оцену уставности је надлежан Уставни суд“. Уместо тога, Суд је у суштини само у једној реченици исказао констатацију да ови акти „по својој форми и садржини немају карактер општих правних аката из члана 167. став 1. тачка 1 Устава Републике Србије чију сагласност са Уставом је надлежан да оцењује Уставни суд“.

Становиште Уставног суда о томе да оспорени акти нису општи акти, исказано у одлуци УО-180/2013, се налази у очигледној противречности са устаљеном праксом Суда у вези са опредељивањем правне природе аката који се оспоравају пред Судом. Овог пута Уставни суд се уопште није бавио ни анализом форме, а ни садржином ових аката, нити карактером њихових одредаба, иако то Суд, у поступку уставносудске контроле, увек чини у случају сумње у правну природу оспорених аката, тј. у случају сумње да ли је акт који се оспорава општи правни акт из члана 167. Устава који је као такав подложен уставносудској контроли или није. Уместо тога, Суд у овом Закључку једино констатује да оспорени акти „не садрже правне норме општег карактера којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања, имајући у виду да се овим актима само констатује прихватање одређених докумената, односно извештава Народна скупштина о раду Владе у области спровођења политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске Уније“. Конкретније речено, ставови Уставног суда о правној природи ових аката, с обзиром на њихов значај и важност, утврђени и исказани на овакав начин, видно одступају од досадашње праксе и ставова Суда, о опредељивању правног карактера аката Владе који се доносе у форми закључка (изражених у његовим бројним одлукама, а пре свега у одлуци УО-412/2003, од 16. априла 2010. године). Наиме, Уставни суд је још поодавно, заузео јасно становиште да и „закључци Владе“ могу бити општи правни акти и као такви подвргнути уставносудској контроли, и ако *prima facie* нису типични (Уставом и законом именовани) „прави“ општи акти, јер форма једног акта, није од пресудног значаја, већ напротив

44 У образложењу Закључка се говори о три акта (понајвише о Извештају Владе који уопште није предмет оцене од стране Уставног суда).

садржина тог акта, односно карактер и дејство његових одредаба. По мом мишљењу, Суд је тако морао поступити и у овом предмету, посебно ако се има у виду чињеница неспорног постојања истоветности у погледу доносиоца акта, поступка доношења и садржине правила која се налазе у овим актима, те саме дикције (императивности) одредаба Закључка Владе, којим се прихвата Бриселски споразум, и по коме тај споразум чини његов саставни део.

3. Посебан аспект ове одлуке Уставног суда представља невероватна лакоћа са којом се Суд огласио ненадлежним за поступање у овом предмету, прелазећи преко свих спорних питања везаних за правну природу ових аката, а посебно оних везаних за њихово дејство на уставноправни поредак државе Србије. Нема одговора ни на један навод из иницијативе (иницијатива није ни достављана на одговор доносиоцима оспорених акта); нема ни једног уставноправног аргумента зашто се наведени акти „не сматрају општим актима“, нема речи о њиховим формалним ни супстанцијалним својствима, ни о њиховој садржини упитној са становишта Устава и међународног права. Уз то, неосновано се потиरे разлика у формалноправном и материјалноправном смислу између оспореног Закључка Владе и оспорене Одлуке Народне скупштине, па се тако једном уопштеном констатацијом тврди да се ради о „сличним“ актима и даје се заједничка, поједностављена уопштена оцена о њиховој природи. Такође, чињенична и правна подлога је изложена на начин који није својствен добро установљеној уставносудској пракси: изостало је навођење текста оспорених аката, Суд се не позива на било коју одредбу Устава, односно Закона о Влади или Закона о Народној скупштини у формулисању своје оцене о природи ових аката, Суд се не ослања ни на доктринарне ставове о правној природи ових аката и њиховим својствима (нити их негира), па чак ни на сопствена становишта исказана о овој врсти аката у више својих одлука.

И да закључимо, да се Уставни суд у овом предмету ослонио на Устав, своју досадашњу јуриспруденцију и неподељено становиште наше уставноправне доктрине, сигурно би дошао до оцене да се ради о општим правним актима који садрже обавезујућа правна правила, која је њихов доносилац (противно Уставу и закону) обукао у форму закључка, односно одлуке, те засновао своју надлежност у овом предмету. Уместо закључка о одбацивању иницијативе, Суд би донео решење о покретању поступка за оцену уставности оспорених аката.

Очигледно је, да је улога Уставног суда у овом предмету остала подалеко од оне коју му је уставотворац наменио.

Судија Уставног суда Србије
др Боса Ненадић

ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету IУо-180/2013

I

Уставни суд је у предмету IУо-180/2013 донео још једну одлуку у форми закључка. Том одлуком су одбачени захтеви за испитивање уставности Бри-селског споразума, прецизније аката Владе и Народне скупштине, којима је овај споразум прихваћен. Као ни претходну, нисмо подржали ни ову процес-ну одлуку о одбацивању иницијатива за оцену уставности Одлуке Народне скупштине о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације поли-тичких договора („Службени гласник РС“, број 38/13), као и необјављеног Закључка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа (тзв. „Бриселски споразум“). По нашем суду, предложени закључак се заснива на начелно нетачном уставноправном разумевању природе оспо-рених аката, укључујући и Бриселски споразум. Овај потоњи представља њихов „прави“ правни извор.

Правна аргументација која прати Закључак донет у предмету IУо-180/2013 у свему се ослања, без сумње у претерано скраћеној верзији, на аргументацију из контраверзне Одлуке Уставног суда IУо-247/2013 од 10. децембра 2014. године („Службени гласник РС“, број 13/15), односно За-кључка којим је, такође већином гласова, пленум Суда одбацио предлог за оцену уставности Бриселског споразума, а у односу на који смо исто тако издвојили мишљења. Темељни интерпретациони став у оба Закључка Устав-ног суда је уставноправно неприхватљива, крајње неубудљива и недовољно образложена тврдња да сва три акта, како сам Бриселски споразум, тако и Закључак Владе, па и Одлука Народне скупштине о његовом прихватању, немају обележја општих правних аката и да се због тога не могу сматрати делом важећег права Републике Србије, тако да, као специфично политички акти, не могу бити предмет уставносудског испитивања. То просуђивање је било, чини се, основни разлог да се препоручи пленуму Уставног суда одустајање од мериторног оцењивања, а потом и евентуалног утврђива-ња формалне и материјалне противуставности наведених аката Народне скупштине и Владе. Као што је то учинио први пут, Суд је прихватио и овај предлог, поново истом већином гласова.

II

Образложење Закључка којим се окончава поступање у предмету IУо-180/2013 у тој мери је оскудно, површно и паушално, да га готово нема. Своди се на само једну проширену реченицу у којој се налази једино конста-тација да оспорени акти нису општи правни акти, те да не подлежу уставно-судској контроли. Ова тврдња је исложена на следећи начин: „Уставни суд је утврдио да оспорени акти не садрже норме општег карактера којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања, имајући у виду да се

овим актима само констатује прихватање одређених докумената, односно извештава Народна скупштина о раду Владе у области спровођења политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, па стога ови акти, по својој форми и садржини немају карактер општих аката из члана 167. став 1. тачка 1. Устава чију сагласност са Уставом је надлежан да оцењује Уставни суд“. Једноставно, већина судија Уставног суда налази да се овим, наводно политичким документима, Народна скупштина просто извештава о једној важној политичкој радњи Владе, те да уопште није релевантно какве су природе, форме и садржине акти којима је тим деловањем материјализована, правно обликована политика Владе. Мада се хоће рећи да политика Владе уопште не подлеже уставној контроли, није учињен никакав покушај да се испита да ли су у овим актима, тј. документима ипак садржане некакве генералне правне норме, било какве опште заповести, општа правна правила, а још мање какав је њихов однос са уставним нормама. Са друге стране, сама тврдња да ови акти не садрже „опште правне норме којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања“ није тачна, бар кад је реч о закључку Владе којим се прихвата Бриселски споразум, из најмање два разлога. Прво, прихватањем Споразума прихваћене су све норме тог документа, којима се на апстрактан и безличан начин ипак уређују „нека питања“ на Косову и Метохији (заједница „српских“ општина, полиција, правосуђе, локални избори и др.), тако да је садржина Споразума у свему постала садржина Владиног закључка. Уосталом, у тачки 1. Закључка Владе изричито је наведено да је Споразум „саставни део овог закључка“. Ако се до доношења Закључка Владе могло тврдити да је садржина Бриселског споразума само „политика“, која правно никога не везује, наводно, речју Суда, „једна етапа у процесу политичког дијалога“, прихватањем Споразума та садржина или „политика“ добила је експлицитну правну потврду, независно од тога што та потврда није учињена на правно исправан начин. Друго, сам Закључак Владе, независно од псеудо-ратификационе формуле прихватања, тј. потврђивања Споразума, садржи додатна, изворно Владина општа правила којима се установљавају нове правне дужности за органе управе, тј. министарства, посебне организације и службе Владе. Изричитом, без сумње генералном нормом, организационим јединицама централног управног апарата налаже се „да предузму потребне мере и активности ради имплементирања Споразума“. Према томе, Влада није прихватила Споразум као некакву информацију њеног премијера, као нову политичку чињеницу, која је у свим њеним аспектима била за њу прилична непознаница, политичку новину о односима и разговорима са Привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, информацију коју ће једноставно примити на знање, као изузетно значајну за њене наредне активности и о којој ће водити рачуна у својим даљим политичким акцијама. Извесно је да би у том случају форма Закључка била свакако другачија. Влада није овим Закључком примила информацију о току политичког дијалога, јер је о томе била информисана пре него што је председник Владе парафирао

Споразум. Напротив, својим Закључком Влада је отишла много даље, правно је признала, потврдила, верификовала резултате, те исход политичког преговарања. Споразум је примљен на начин на који се потврђује један међународни уговор, њему је *ab initio* намењено обавезујуће опште правно дејство, бар за администрацију која је под контролом Владе. Ако је један акт Владе обавезујући за управу, онда је несумњиво да тај акт има опште дејство, односно карактер општег правног акта. Прихватање, дакле, има овде значење својеврсног одобравања или потврђивања Споразума. Уколико би се тврдило да Закључак Владе правно не обавезује, онда би се поставило питање због чега је уопште било потребно да садржина Бриселског споразума буде преузета у Закључак, да постане *in totum* „саставни део овог закључка“.

III

Мада се Закључак Уставног суда донет у предмету IУо-180/2013 у свему ослања на претходни Закључак Суда од 10. децембра 2014. године, остаје ипак једна значајна разлика у односу на аргументацију која је била искоришћена за одбијање упуштања у оцену уставности Бриселског споразума. У образлагању овог Закључка нигде се изричито не износи тврдња да Закључак Владе и Одлука Народне скупштине имају карактер политичких аката. Уставни суд се овде зауставио на пукој констатацији да оспорени акти немају обележја општих правних аката, одустајући од давања целовитог одговора који би разјаснио природу свакога од њих. Због тога остаје нејасно да ли је Суд, налазећи једино да овде није реч о општим правним актима, прећутно остао у свему на истој позицији као у пређашњој Одлуци, тј. на становишту које у свим оспореним актима – Бриселском споразуму, Закључку Владе и Одлуци Народне скупштине, „препознаје“ политичке акте, који измичу нормативној контроли, или последња два акта, односно бар један од њих, Закључак Владе или Одлуку Народне скупштине, сматра појединачним, али такође политичким актима, за које је опет неспорно да се не могу побијати ни у једном поступку правне контроле. Није искључена ни трећа могућност, тј. да се овим актима признаје карактер појединачних правних аката који уопште не могу да буду предмет нормативне контроле. Проблем је, међутим, у томе што је у својој досадашњој пракси Уставни суд сматрао да закључак Владе може имати карактер општег правног акта.

У издвојеним мишљењима на одлуку Уставног суда IУо-247/2013 („Бриселски споразум“) већ смо упозорили на досадашњу праксу Уставног суда, на његово изјашњавање о природи аката Владе који се налазе у „сивој зони“, који представљају својеврсну комбинацију правног акта и политичког документа, или имају обележја како општег тако и појединачног правног акта. Тада смо указали да је Уставни суд експлицитно заузео став да закључак Владе може да буде предмет уставне контроле, да акт у овој форми има квалитет нормативног акта, да из њега „извире“ право тј. да поседује опште обавезујуће правно дејство. Наиме, један Закључак Владе, сличног карактера када се има у виду његов предмет уређивања, али потпуно идентичне

правне форме, већ је био предмет поступка нормативне контроле, дакле, оцене уставности и законитости. Тако је у предмету IУ-412/2003, дана 16. априла 2010. године, Уставни суд донео Одлуку („Службени гласник РС“, број 56/2010), којом се утврђује да тачка 1. Закључка Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001 од 17. јула 2003. године, у делу који се односи на прихватање тач. 1. до 12. Информације у погледу статуса одређених органа, организација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део овог закључка, није у сагласности са Уставом и законом. Том приликом, Уставни суд је заузео јасно становиште да „наведени закључак није донет ради извршавања закона“, односно да је Закључком и Информацијом, која је његов саставни део, Влада „уредила питања која се могу уредити само законом или која су већ уређена одговарајућим законом“. Тиме је Суд недвосмислено одбацио становиште да основ за доношење закључка Владе, као правног акта, не може да буде политички акт (декларација) Народне скупштине.

Паралела између ова два Закључка Владе се лако може успоставити. За први Закључак Влада је изјавила да је донет у циљу спровођења политике Републике Србије у односу на АП Косово и Метохију која је утврђена у Декларацији Народне скупштине. Поводом оспоравања Закључка о прихватању Бриселског споразума, Влада, међутим, није доставила никакво објашњење, али је сам Уставни суд својевремено утврдио да је Влада усвајањем Закључка, као и достављањем посебног Извештаја Народној скупштини, заправо поступала по Резолуцији о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији. Дакле, може се закључити да је у овом случају Влада такође следила политику Народне скупштине изражену у њеним политичким документима. Друго, приликом доношења оба Закључка Влада се позвала једино на Закон о Влади, али је, према ставу Уставног суда из одлуке IУ-412/2003, очигледно да позивање само на овај закон није довољно да би се могло прихватити да је Закључак донет „ради извршења закона“. Треће, у оба случаја Влада је у један свој акт (закључак) укључила, као његов саставни део, документ који није сама креирала. Разлог је једноставно у томе што су те документе донели или „утаначили“ други субјекти (Радна група Владе у једном, председник Владе у другом случају), који свакако нису овлашћени на доношење нормативних аката, те је њиховим прихватањем Влада тим документима морала да обезбеди карактер правног акта. Четврто, оба Закључка које је Влада усвојила правно обавезују свеколику управу, дакле, министарства, посебне организације и владине службе. Као њихов адресат, управни апарат је обавезан да предузме све неопходне мере и активности у циљу „имплементације“ Закључака. Пето, када се пажљиво оцени садржина оба Закључка, лако се може установити да у материјалном погледу они нису сагласни са Уставом и законом, јер уређују функционисање институција, органа и служби, односно статус запослених у органима јавне власти на Косову и Метохији – такве односе за чије уређивање Влада нема у једном случају законско, а у другом уставно овлашћење. На основу изложеног, остаје потпуно нејасно зашто је

Суд у једном случају Закључак Владе сматрао „правим“ нормативним актом, док је у другом случају Закључку Владе одрекао ово својство.

IV

Водећи српски конституционалисти већ су се категорично изјаснили о овом уставном спору, не само на јавној расправи пред Уставним судом. Готово је неподељено мишљење правне теорије, додуше, са диференцираном аргументацијом, коју овом приликом нема потребе посебно издвајати, да Закључак Владе о прихватању Бриселског споразума, као нормативни акт, подлеже нормативној контроли, потом и касацији. Чак и они правни писци који Закључку Владе поричу својства општег акта, сматрајући га појединачним правним актом, наводе специфичне разлоге због којих овај Закључак, заправо Бриселски споразум, „заслужује“ анулацију.

Уставни суд, разуме се, није везан становиштем доктрине, али је са своје стране дужан да формулише властиту интерпретацију која ће се уверљивим уставноправним аргументима супротставити „погрешном“ доктринарном тумачењу уставног права. Уместо једног таквог одговора, већински састав Уставног суда је следио други, лагоднији пут који га свакако није ни могао довести до било какве директне конфронтације са Владом и њеном политиком „европских интеграција“. Ако је Бриселски споразум, заједно са актима о његовом прихватању и имплементацији, „препознат“ као кључни део те политике, онда се мора показати максимална обазривост, што значи уздржаност Уставног суда у испитивању и процењивању те политике, без обзира на правну форму у коју је она оденута. У том случају се Уставном суду не може приговарати да је покушао да заустави или значајније отежа спровођење те политике. То је, по нашем суду, вероватно прави разлог за доношење процесних одлука којима Уставни суд одбија успостављање властите надлежности. Колебајући се поново између „судске уздржаности“ и „судског активизма“, Уставни суд је, по нашем мишљењу, опет погрешно. Али, док је у неким недавним, по неким мерилима мање значајним одлукама, показао ванредни судски активизам, ванредну склоност ка потпуној касацији закона, овде је Суд, претерујући у властитој „судској уздржаности“, импресиониран политичким значајем уставног спора, очигледно устукнуо пред политиком, без обзира што је та политика материјализована, преобликована и „окамењена“ у право. Ако је Бриселски споразум јуче био политика, од његовог парафирања до прихватања, данас је несумњиво, доношењем Закључка Владе о прихватању те политике, постао „важеће“ право које је сада, захваљујући одлукама Уставног суда, изузето од захтева да буде сагласно Уставу и законима Републике Србије.

V

Независно од тога што није међународни уговор, Бриселски споразум је прихваћен Закључком Владе и Одлуком Народне скупштине, као да је у свему „прави“ међународни уговор. Друго је питање што је у ствари морао

да буде примљен не само поступком парламентарне, него и уставне ратификације. С друге стране, њему је *de facto* признато дејство међународног уговора, јер се предвиђа процедура његове имплементације, додуше, највећим делом од стране самозване Републике Косово. Непосредна правна примена свакако није карактеристика политичких аката. Али, Бриселски споразум се примењује, па власти Републике Србије доносе подзаконске акте (уредбе) на основу овог Споразума, мада се избегава изричито позивање на њега, којима се фактичко стање на северу Косова и Метохије уподобљава овом Споразуму, односно овај део територије Републике Србије се интегрише у такозвани косовски правни систем, уз гаранције за српско становништво које једва да иду даље од стандарда локалне самоуправе и мањинске заштите. Тихо се гасе све преостале институције власти српске државе на Косову и Метохији које су функционисале у складу са законима и Уставом Републике Србије. Ништа у овом процесу битније не мења чињеница да се *de iure*, формално и даље не признаје тзв. Република Косово.

Изнова „пронађена“ и искоришћена интерпретациона фигура о политичкој природи оспорених аката, којом је учињен покушај да се рационално, неким привидно логичко-правним аргументима, образложи једна типизирана, процесна одлука Уставног суда, у тој мери је удаљена од Устава да се може сматрати не само уставноправно погрешном, него се за њу може с правом тврдити да се налази на ивици произвољне и арбитрарне интерпретације меродавног уставног права. Прихватањем једног оваквог Закључка, који је остао без ваљаног образложења, Уставни суд је не само довео у сумњу своју лојалност Уставу, него је претераним формализмом, површном, али и крајње ригидном интерпретацијом, остао „слеп“ према уставној стварности, не обазирјући се на очигледну правну обавезност, далекосежну и неповратну правну примену ових наводно политичких аката, који разорно делују по државноправни поредак Републике Србије.

Судије Уставног суда
др Драган М. Стојановић
др Оливера Вучић
Катарина Манојловић Андрић

2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ

Покрајинска скупштинска одлука о полагању пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на језицима националних заједница („Службени лист Аутономне покрајине Војводине“, број 15/13)

Прописивање покрајинском скупштинском одлуком права кандидата на полагање пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на територији АП Војводине на матерњем језику, односно језику националне заједнице на коме је кандидат стицао средње образовање

Уставни суд, на седници Великог већа, донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1. и 2. Покрајинске скупштинске одлуке о полагању пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на језицима националних заједница („Службени лист Аутономне покрајине Војводине“, број 15/13).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива групе посланика Скупштине Аутономне покрајине Војводине за оцену уставности и законитости одредаба чл. 1. и 2. Покрајинске скупштинске одлуке о полагању пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на језицима националних заједница. По мишљењу иницијатора, оспореним одредбама чл. 1. и 2. Покрајинске скупштинске одлуке којима је прописана обавеза високошколских установа на територији АП Војводине да омогуће полагање пријемног испита на језицима националних мањина за кандидате који су похађали средње образовање на неком језику националне мањине на коме се изводи настава на територији АП Војводине, у случају да кандидат истакне такав захтев, „повређен“ је члан 72. Устава Републике Србије, члан 38. Закона о надлежностима АП Војводине и члан 80. став 2. Закона о високом образовању, јер је Скупштина АП Војводине овом одлуком сама нормирала обавезу полагања пријемног испита на језицима

националних заједница коју високошколска установа сагласно свом Уставом зајемченом положају може да пропише „једино кроз сопствени статут“. Такође, оспорене одредбе Покрајинске скупштинске одлуке у супротности су са одредбом члана 80. став 2. Закона о високом образовању јер прописују обавезу за високошколске установе на територији АП Војводине полагања пријемног испита на језицима националних заједница, која може бити прописана једино законом. Како су се уставотворац и законодавац јасно определили и гарантовали границе аутономности високошколске установе, то је, по оцени иницијатора, Покрајинска одлука „тешко повредила ово уставно јемство и законске границе за њено остварење“.

Одбор за прописе Скупштине АП Војводине, као овлашћено радно тело доносиоца акта, у одговору наводи: да је Скупштинска одлука донета са циљем да операционализује уставно начело о једнакости грађана, односно о пуној и ефективној равноправности припадника националних мањина зајемченог чланом 14. став 2. Устава Републике Србије; да је у складу са чланом 79. Устава Аутономној покрајини Војводини обезбеђено да припадници националних мањина похађају предшколско, основно и средње образовање на матерњем језику; да је право и обавеза која је прописана Скупштинском одлуком директно повезана са правом припадника националних мањина на образовање на матерњем језику јер пружа могућност да се приликом полагања пријемног испита омогући што већа ефективна равноправност оних који су средње образовање стекли на српском језику и оних који су средње образовање стекли на неком језику националних мањина; да аутономија високошколских установа никако не подразумева да се на основу Устава и закона високошколским установама не могу прописати одређене обавезе које не могу бити противуставне, а у случају да су Покрајинском скупштинском одлуком утврђене као обавезе, она не сме да крши ни одредбе закона и мора бити утемељена на Уставу и закону и да је обавеза прописана оспореном Скупштинском одлуком управо таква. У одговору се даље наводи: да је питање пријемног испита повезано са средњим образовањем, као и високим образовањем јер претходи високом образовању, а надовезује се на средње образовање; да од 2001. године, када је ово питање изворно нормирано одлуком Скупштине АП Војводине, постоји континуирана пракса полагања пријемног испита на језицима националних мањина на готово свим високошколским установама на територији АП Војводине; да су одредбе Покрајинске скупштинске одлуке преузете и у опште акте многих високошколских установа и да би се престанком важења одлуке смањио достигнути ниво уживања мањинских права у области образовања у АП Војводини, чиме би се „директно“ прекршила одредба члана 20. став 2. Устава. На крају се указује да обавеза која се у овом случају „намеће високошколским установама нема апсолутни карактер“ и да она зависи од расположивих људских ресурса установе, и да у случају недостатка тих ресурса, установа се може ослободити ове обавезе.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да је оспорену Покрајинску скупштинску одлуку о полагању пријемног испита,

односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на језицима националних заједница („Службени лист АП Војводине“, број 15/13) донела Скупштина АП Војводине на основу члана 34. алинеја 2, а у вези са чланом 22. Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АП Војводине“, број 17/09)⁴⁵, који је престао да важи 30. маја 2014. године, ступањем на снагу важећег Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 20/14). Одлуком се у члану 1. утврђује право кандидата на полагање пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на факултет, односно уметничку академију, у саставу универзитета, академију струковних студија, високу школу и високу школу струковних студија на територији АП Војводине на матерњем језику, односно на језику националне заједнице на коме је кандидат стицао средње образовање и васпитање, под условом да на територији АП Војводине постоји средњошколска установа у којој се образовање и васпитање одвија на том језику (оспорен). Одлуком се у члану 2. прописује да је високошколска установа дужна да омогући кандидату полагање пријемног испита за проверу склоности и способности на језику националне заједнице, ако на високошколској установи постоје наставници или сарадници за оцену знања кандидата на том језику, а ако на високошколској установи нема наставника или сарадника за оцену знања кандидата на неком од језика националних заједница, високошколска установа је дужна да најкасније до 1. априла, а за школску 2013/2014. годину до 1. маја 2013. године, поднесе образложени захтев за ослобађање од обавезе из става 1. овог члана Одлуке у односу на тај језик националне заједнице, покрајинском органу управе надлежном за послове високог образовања (оспорен). Одредбама чл. 3. до 7. Покрајинске скупштинске одлуке прописано је: право кандидата да се приликом подношења пријаве на конкурс за упис на студије определи за језик националне заједнице на коме ће положити пријемни испит, односно испит за проверу склоности и способности, а да високошколска установа обавештава кандидата о језицима националних заједница на којима ће се организовати полагање пријемних испита (члан 3); да ће високошколска установа ускладити опште акте којима се уређује полагање пријемног испита, односно испити за проверу склоности и способности са овом одлуком у року од 30 дана од дана ступања на снагу ове одлуке (члан 4); да надзор над применом ове одлуке врши покрајински орган управе надлежан за послове високог образовања (члан 5); да ступањем на снагу ове одлуке престаје да важи Покрајинска скупштинска одлука о полагању класификационог испита, пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на вишу школу и факултет на језицима народности („Службени лист

45 Одредбом члана 22. Статута од 2009. године било је прописано да припадници националних заједница који чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине уживају посебну заштиту и сва права која су актима Републике Србије гарантована националним мањинама и припадницима националних мањина, док је одредбом члана 34. став 1. алинеја 2. Статута било прописано да скупштина доноси покрајинске скупштинске одлуке, одлуке, резолуције, декларације, препоруке, закључке и друге акте.

АП Војводине“, бр. 5/01 и 18/09 – Промена назива акта) (члан 6) и да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу АП Војводине“ (члан 7).

Уставом Републике Србије утврђено је: да Република Србија штити права националних мањина и јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14); да достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати (члан 20. став 2); да се јемчи аутономија универзитета, високошколских и научних установа који самостално одлучују о свом уређењу и раду, у складу са законом (члан 72); да припадници националне мањине имају право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина и да се у складу са Уставом, на основу закона покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79); да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просвете (члан 183. став 2. тачка 3); да аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности (члан 184. став 1).

Статутом Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АП Војводине“, број 20/14) прописано је да се у складу са Уставом, на основу закона покрајинским прописима могу установити додатна права националних мањина – националних заједница (члан 21); да је АП Војводина надлежна за вршење поред других послова и послове просвете, спорта и културе, тако да уређује питања од покрајинског значаја у покрајинском, основном, средњем и високом образовању, у складу са законом; да уређује питања од покрајинског значаја у обезбеђивању остваривања права на образовање на матерњем језику припадницима националних мањина – националних заједница на територији АП Војводине на свим нивоима образовања, у складу са законом (члан 27. став 1. тачка 9. ал. 1. и 4); да скупштина доноси покрајинске скупштинске одлуке, резолуције, декларације, препоруке, закључке и друге акте (члан 31. став 1. алинеја 2).

Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09) утврђују се надлежности Аутономне покрајине Војводине и уређују друга питања од значаја за положај АП Војводине (члан 1). Одредбом члана 38. Закона прописано је да Аутономна покрајина Војводина, преко својих органа, ближе уређује и обезбеђује остваривање права националних мањина на територији АП Војводине на образовање на матерњем језику, на свим нивоима образовања, у складу са законом.

Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13 и 99/14) уређује се систем високог образовања, услови и начин обављања делатности високог образовања, финансирање, као и друга питања од значаја за обављање ове делатности (члан 1). Одредбама члана 80. ст. 2. и 3. Закона прописано је да високошколска установа може организовати полагање испита и изводити студије, односно поједине делове студија, као и организовати израду и одбрану завршног, магистарског и специјалистичког рада и докторске дисертације на језику

националне мањине и на страном језику, у складу са Статутом (став 2), те да високошколска установа може остваривати студијски програм на језику националне мањине и на страном језику уколико је такав програм одобрен, односно акредитован (став 3). Такође, Законом је прописано да кандидат за упис на студије првог степена полаже пријемни испит или испит за проверу склоности и способности, у складу са општим актом самосталне високошколске установе (члан 85. став 1. Закона).

Из наведених одредаба Устава произлази да припадници националних мањина имају право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина, као и да аутономне покрајине у складу са законом уређују питања од покрајинског значаја у области просвете. Такође, из одредаба Статута Аутономне покрајине Војводине следи да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права националних мањина – националних заједница, као и да у складу са законом аутономне покрајине уређују питања од покрајинског значаја у обезбеђивању остваривања права на образовање на матерњем језику припадницима националних мањина – националних заједница на територији Аутономне покрајине Војводине на свим нивоима образовања у складу са законом.

Полазећи од наведеног и да је одредбом члана 38. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине одређена једна од изворних надлежности АП Војводине да преко својих органа ближе уређује и обезбеђује остваривање права националних мањина на територији АП Војводине на образовање на матерњем језику, на свим нивоима образовања, које мора бити у складу са законом, Уставни суд налази да је сагласно наведеним уставним, статутарним и законским овлашћењем Скупштина Аутономне покрајине Војводине оспореном Покрајинском скупштинском одлуком ближе уредила питање које законом није непосредно уређено, а везано је за област образовања на матерњем језику националне мањине. Стога, по налажењу Уставног суда, прописивање права кандидата на полагање пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на територији АП Војводине на матерњем језику, односно језику националне заједнице на коме је кандидат стицао средње образовање не представља „повреду“ Устава и закона. Уставни суд истиче да Закон о високом образовању у одредби члана 80. став 2. не уређује питање полагања пријемног испита на језику националне мањине, већ полагање испита и извођење студија, појединих делова студија као и израду и одбрану завршног магистарског и специјалистичког рада и докторске дисертације на језику националне мањине лица која имају статус студента. Такође, Уставни суд истиче да иако је одредбом члана 85. став 1. Закона уређено полагање пријемног испита или испита за проверу склоности и способности у складу са општим актом самосталне високошколске установе, оно се односи на организацију полагања пријемног испита у смислу шта се полаже, како се полаже

и који испити се полажу и не односи се на језик на коме се пријемни испит полаже. Из наведених разлога не стоје наводи иницијатора да је оспореном Покрајинском скупштинском одлуком „повређен“ члан 72. Устава и члан 38. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, нити да је оспорена Покрајинска скупштинска одлука несагласна члану 80. став 2. Закона о високом образовању.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), иницијативу одбацио као очигледно неосновану.

У складу са изложеним, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в. став 1. тачка 2) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

Закључак IУо-199/2013 од 19. фебруара 2015. године

**V. ИЗАБРАНИ АКТИ УСТАВНОГ СУДА
ДОНЕТИ У 2016. ГОДИНИ**

**ПОСТУПАК ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ
И ЗАКОНИТОСТИ ОПШТИХ АКТА, КАО И
ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ САГЛАСНОСТИ ОПШТИХ
АКАТА С ОПШТЕПРИХВАЋЕНИМ ПРАВИЛИМА
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА И ПОТВРЂЕНИМ
МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**

1. ОПШТИ АКТИ РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Правилник о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора („Службени гласник РС“, број 63/06)

Питање уставности и законитости Правилника који је донело Министарство правде, којим се изворно уређује прикупљање, држање, обрада и коришћење података о васпитним мерама и казни малолетничког затвора изреченим малолетницима и пунолетним лицима на која су примењене одредбе о малолетницима, а не разрађују питања која су уређена Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица

Уз Одлуку је донето Решење о одлагању објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“, сагласно одредби члана 58. став 4. Закона о Уставном суду.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Правилник о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора („Службени гласник РС“, број 63/06) није у сагласности са Уставом и законом.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставни суд је Решењем ГУо-194/2013 од 21. јануара 2016. године покренуо поступак за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора наведеног у изреци (у даљем тексту: Правилник). Суд је у Решењу констатовао да из одредаба члана 37. став 2. и члана 167. став 3. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, које су наведене као правни основ за доношење оспореног Правилника, па и назива самог Правилника, следи да се њиме уређује само начин вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора. Међутим, из садржине Правилника произлази да су Правилником уређена и друга питања, као што су: ко води

евиденцију о кривичним санкцијама изреченим малолетницима и коме се и на који начин достављају одговарајући статистички подаци о изреченим кривичним санкцијама (члан 1); коме се, о чему и у вези са чиме могу дати подаци из евиденције о изреченим васпитним мерама и када је забрањено давање тих података (члан 2); под којим условима, коме и у вези са чиме се изузетно могу дати подаци о осуди на казну малолетничког затвора (члан 3); како се и у складу са чиме формира уписник и на који начин, те који се подаци уносе у уписник (члан 4); ко води евиденцију о изреченим кривичним санкцијама (члан 5); ко је дужан да прати вођење евиденције и разрешава спорна питања и кога обавештава о проблемима који настану у вези са вођењем евиденције и давањем података (члан 6), те на које се санкције односи евиденција, где остаје и за шта се користи евиденција о васпитним мерама изреченим малолетницима коју је у оквиру казнене евиденције водио надлежни орган унутрашњих послова (члан 7).

С обзиром на наведену садржину оспореног Правилника, из које следи да се Правилником изворно уређују поједина питања прикупљања, држања, обраде и коришћења података о васпитним мерама и казни малолетничког затвора изреченим малолетницима и пунолетним лицима на која су примењене одредбе о малолетницима, и да се Правилником не разрађују питања која су уређена Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично-правној заштити малолетних лица, те имајући у виду карактер правилника као општег акта опредељеног чланом 15. став 2. Закона о државној управи, за Суд се основано поставило питање уставности и законитости Правилника у целини, а не само одредаба чл. 2. и 7. Правилника, поводом којих је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости.

Наведено решење достављено је Министарству правде, као доносиоцу оспореног Правилника на одговор, сагласно члану 33. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15). Будући да Министарство правде поводом наведеног Решења о покретању поступка, а ни након ургенције, није доставило одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак.

II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио следеће:

Правилник о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора („Службени гласник РС“, број 63/06) донео је министар правде, објављен је 21. јула 2006. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ и ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања, односно 29. јула 2006. године. Правилник има осам чланова, укључујући и одредбу о ступању на снагу.

Правилник је донет на основу члана 37. став 2. и члана 167. став 3. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, број 85/05), којима је прописано да се начин вођења евиденције о изреченим васпитним мерама

и казни малолетничког затвора одређује посебним актом (члан 37. став 2), с тим што ће подзаконске акте, поред осталих и из члана 37. став 2. Закона, донети министар надлежан за правосуђе (члан 167. став 3). Суд и овог пута констатује да је Закон, у коме је садржан правни основ за доношење оспореног Правилника, донет у време важења Устава Републике Србије од 1990. године и до сада није усклађиван са Уставом Републике Србије од 2006. године (иако је општи рок за усклађивање закона са Уставом, сагласно члану 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, истекао још 31. децембра 2008. године), а да из члана 42. став 2. Устава неспорно следи да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом.

Правилником је, у члану 1, прописано: да евиденцију о васпитним мерама и казни малолетничког затвора (у даљем тексту: кривичне санкције) изреченим малолетницима и пунолетним лицима на која су примењене одредбе о малолетницима (у даљем тексту: малолетници) из чл. 40. и 41. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (у даљем тексту: Закон) води суд који је овим лицима судио у првом степену, а статистичке податке о изреченим кривичним санкцијама првостепени суд доставља путем одговарајућих упитника, који не садрже податке о идентитету малолетника, Републичком заводу за статистику. Одредбама члана 2. Правилника прописано је да се подаци на основу евиденције из члана 1. овог правилника о изреченим васпитним мерама могу дати само надлежном суду, јавном тужилаштву и органу старатељства (у даљем тексту: центар за социјални рад) у вези са поступцима који се воде према лицима којима је раније била изречена васпитна мера, а изузетно, на образложени захтев, по посебној одлуци судије за малолетнике и другим субјектима (став 1), те да је у случајевима предвиђеним у члану 27. став 2. Закона забрањено давање података о изреченим васпитним мерама (став 2). Одредбама члана 3. Правилника прописано је да се подаци о осуди на казну малолетничког затвора не могу дати никоме, осим у случајевима предвиђеним у члану 102. став 2. Кривичног законика, а кад се стекну услови из члана 102. став 2. Кривичног законика, подаци о изреченој казни малолетничког затвора могу се дати само суду, јавном тужиоцу и органу унутрашњих послова у вези са кривичним поступком против лица које је раније било осуђено на казну малолетничког затвора, органу за извршење кривичних санкција и органу који учествује у поступку давања амнестије, помиловања, рехабилитације или одлучивања о престанку правних последица осуде, као и центру за социјални рад, када је то потребно за вршење послова из њихове надлежности. Према одредбама члана 4. Правилника, за вођење евиденције о изреченим кривичним санкцијама формира се посебни уписник, у складу са захтевима из Судског пословника, у који се, по редним бројевима уписа, у одговарајуће рубрике, уносе следећи подаци: 1) ЈМБГ, име, име једног родитеља и презиме малолетника; 2) дан, месец, година и место рођења малолетника; 3) адреса последњег пребивалишта или боравишта малолетника, податак о надлежном центру за социјални

рад; 4) раније изречена санкција – суд, број предмета, санкција и од када, извршена: да – не; 5) врста изречене санкције, ознака (Км, К...) и датум кад је одлука суда постала правноснажна; 6) датум почетка извршења; 7) датум кад је престало извршење санкције (због истека рока, обустављања, измене, условног отпуста, помиловања и сл.); 8) напомене, а према одредби члана 5. Правилника, евиденцију о изреченим кривичним санкцијама води уписничар који обавља административне послове у суду који је малолетнику судио у првом степену. Одредбама члана 6. Правилника прописано је да је судија за малолетнике, сам или уз помоћ стручног лица, ако га има у суду (члан 64. став 2. Закона), дужан да прати вођење евиденције о изреченим кривичним санкцијама, проверава уписе и благовремено разрешава сва спорна питања и да овај судија о свим проблемима који настану у вези са вођењем евиденције и давањем података, у смислу одредаба Закона, обавештава председника суда. Одредбама члана 7. Правилника прописано је да се евиденција према одредбама овог правилника односи на санкције изречене после ступања на снагу Закона (1. јануар 2006. године), као и на санкције које су на дан ступања Закона на снагу извршаване или код којих су већ текли поступци за наступање правноснажности и извршности, без обзира кад је санкција изречена (став 1), а да евиденција о васпитним мерама изреченим малолетницима коју је у оквиру казнене евиденције водио надлежни орган унутрашњих послова остаје и даље у том органу искључиво за интерну употребу (став 2). Чланом 8. Правилника прописано је да овај правилник ступа на снагу осмог дана од објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

III

Уставом Републике Србије утврђено је: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима и да се владавина права, поред осталог, остварује уставним јемствима људских и мањинских права и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3); да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују и да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2); да је зајемчена заштита података о личности, да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређује законом, да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом, да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе

(члан 42); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, прикупљање статистичких и других података од општег интереса (члан 97. тачка 11), да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије (члан 194. ст. 1. и 2), те да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону (члан 195. став 1).

Дакле, из наведеног следи да је Устав у одредбама члана 42. ст. 1. до 3. јемчи заштиту података о личности, и утврђује да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом, а да је забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. Из члана 42. став 2. Устава изричито следи да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом.

Сагласно наведеном уставном оквиру, Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09, 68/12 – Одлука УС и 107/12), а полазећи од Уставом утврђене надлежности Републике Србије у области заштите података о личности, као и прикупљања статистичких и других података од општег интереса, уређени су услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничење заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршењем тог закона са циљем да се, у вези са обрадом података о личности, сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштита права на приватност и осталих права и слобода (члан 1. став 1. и члан 2). Према члану 4. овог закона, одредбе овог закона примењују се на сваку аутоматизовану обраду, као и на обраду садржану у збирци података која се не води аутоматизовано, а обрадом података, у смислу члана 3. тачка 3) истог закона, сматра се свака радња предузета у вези са подацима као што су: прикупљање, бележење, преписивање, умножавање, копирање, преносење, претраживање, разврставање, похрањивање, раздвајање, укрштање, обједињавање, уподобљавање, мењање, обезбеђивање, прилагођавање, откривање путем преноса или на други начин чињење доступним, прикривање, измештање и на други начин чињење недоступним, као и спровођење других радњи у вези са наведеним подацима, без обзира на то да ли се врши аутоматски, полуаутоматски или на други начин (у даљем тексту: обрада). Одредбом члана 8. тачка 1) Закона изричито је наведено да обрада није дозвољена ако физичко лице није дало пристанак за обраду, односно ако се обрада врши без законског овлашћења, а чланом 13. Закона је прописано да орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је обрада неопходна ради обављања послова из његове надлежности одређених законом у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских,

односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог јавног интереса, а у другим случајевима на основу писменог пристанка лица. Одредбом члана 16. став 1. Закона прописани су нарочито осетљиви подаци, међу којима је и податак о осуди за кривично дело. Одредбом члана 16. став 5. Закона прописано је да начин архивирања и мере заштите, нарочито осетљивих података из ст. 1. и 2. члана 16, уз претходно прибављено мишљење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, уређује Влада.

Иначе, Уставни суд је, у својој досадашњој пракси, јасно изразио ставновиште да заштита података о личности представља једно од најзначајних права којим Устав штити приватност лица и да из Устава произлази да се само законом може уредити прикупљање, држање, обрада и коришћење тих података. Овај став Уставни суд је до сада исказао у више својих одлука, а пре свега у Одлуци ИУз-41/2010 од 30. маја 2012. године („Службени гласник РС“, број 68/12), утврдивши да поједине одредбе Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09) нису у сагласности са Уставом, јер су предвиђале могућност уређивања појединих питања у овој области и „прописом донетим у складу са законом“.

IV

Ради целовитијег сагледавања уставноправне заснованости оспореног Правилника, Уставни суд је, поред већ наведених одредаба члана 37. став 2. и члана 167. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, имао у виду и друге одредбе овог закона. Најпре, чланом 4. Закона прописано је да се одредбе Кривичног законика, Законика о кривичном поступку, Закона о извршењу кривичних санкција и други општи прописи примењују ако нису у супротности са овим законом, а у одредби члана 9. став 1. Закона, као врсте кривичних санкција које се могу изрећи малолетницима за учињена кривична дела, наведене су васпитне мере, казна малолетничког затвора и мере безбедности предвиђене чланом 79. Кривичног законика, осим забране вршења позива, делатности или дужности. Према одредби члана 10. Закона, у оквиру опште сврхе кривичних санкција (члан 4. Кривичног законика), сврха кривичних санкција према малолетницима је да се надзором, пружањем заштите и помоћи, као и обезбеђивањем општег и стручног оспособљавања утиче на развој и јачање личне одговорности малолетника, на васпитавање и правилан развој његове личности, како би се обезбедило поновно укључивање малолетника у друштвену заједницу (став 1), а сврха малолетничког затвора, поред сврхе из става 1. овог члана, је и вршење појачаног утицаја на малолетног учиниоца да убудуће не врши кривична дела, као и на друге малолетнике да не врше кривична дела (став 2). Према одредбама члана 27. Закона, подаци о изреченим васпитним мерама могу се дати само суду, јавном тужилаштву и органу старатељства (став 1), а не могу се давати подаци о васпитним мерама изреченим за кривична дела за које је прописана новчана казна или казна затвора до три године, ако је лице на које се подаци односе навршило

двадесет једну годину (став 2). Давање података из казнене евиденције о осудама на казну малолетничког затвора прописано је одредбом члана 34. Закона, тако да се подаци о осуди на казну малолетничког затвора не могу дати никоме, осим у случајевима предвиђеним у члану 102. став 2. Кривичног законика. Одредбом члана 37. став 1. Закона прописано је да евиденцију о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора води суд који је судио у првом степену. Такође, одредбама члана 38. и члана 99. став 2. Закона прописано је да се одредбе о рехабилитацији из чл. 97. до 100. Кривичног законика сходно примењују и на малолетнике осуђене на казну малолетничког затвора (члан 38), а одредбом члана 161. Закона – да се одредба члана 38. овог закона о рехабилитацији осуђених учинилаца кривичних дела на казну малолетничког затвора примењује и у односу на осуђене пре ступања на снагу овог закона, уколико рехабилитација већ није наступила. Према одредбама чл. 168. и 169. Закона, даном ступања на снагу овог закона (1. јануара 2006. године) престају да важе одредбе Главе XXIX (поступак према малолетницима) Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“; бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, број 58/04).

Уставни суд је имао у виду и поједине одредбе следећих закона:

Одредбама члана 4. став 1. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14), на чију примену упућује члан 4. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, утврђено је да су кривичне санкције – казне, мере упозорења, мере безбедности и васпитне мере, а садржај и давање података из казнене евиденције прописани су чланом 102. Законика, тако што је, поред осталог, утврђено: да казнена евиденција садржи личне податке о учиниоцу кривичног дела, о кривичном делу за који је осуђен, податке о казни, условној осуди, судској опомени, ослобођењу од казне и опроштеној казни, као и податке о правним последицама осуде, а да се у казнену евиденцију уносе и касније измене података садржаних у казненој евиденцији, подаци о издржавању казне, као и поништење евиденција о погрешној осуди (став 1), да се подаци из казnenих евиденција могу дати само суду, јавном тужиоцу и полицији у вези са кривичним поступком који се води против лица које је раније било осуђено, органу за извршење кривичних санкција и органу који учествује у поступку давања амнестије, помиловања, рехабилитације или одлучивања о престанку правних последица осуде, као и органима старатељства, кад је то потребно за вршење послова из њихове надлежности, те да се подаци из казнене евиденције могу дати и другим државним органима који су надлежни за откривање и спречавање извршења кривичних дела, када је то посебним законом прописано (став 2), а да се подаци из казнене евиденције могу, на образложен захтев, дати и државном органу, предузећу, другој организацији или предузетнику, ако још трају правне последице осуде или мере безбедности и ако за то постоји оправдани интерес заснован на закону (став 3). Чланом 24. Закона о изменама и допунама Кривичног законика („Службени гласник РС“, број

72/09), поред осталог, у члану 102. после става 5, додат је став 6. који гласи: „подаци о брисаној осуди не могу се дати никоме“.⁴⁶

Одредбом члана 279. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14) прописано је да начин вођења казнене евиденције уређује Влада, а према члану 606. Законика, подзаконски прописи предвиђени овим закоником треба да буду донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог законика. Уставни суд констатује да је овај законик ступио на снагу осмог дана од дана објављивања, односно 6. октобра 2011. године, а да наведени пропис о начину вођења казнене евиденције још увек није донет.

Законом о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима („Службени гласник РС“, број 32/13), којим су прописане посебне мере које се спроводе према учиниоцима кривичних дела против полне слободе извршених према малолетним лицима одређених овим законом и уређује вођење посебне евиденције лица осуђених за та кривична дела, прописано је, поред осталог: да се о лицима осуђеним за кривично дело из члана 3. овог закона води посебна евиденција, а да посебна евиденција садржи – 1) име и презиме осуђеног, 2) јединствени матични број грађана осуђеног, 3) адресу пребивалишта осуђеног, 4) податке о запослењу осуђеног, 5) податке о значају за физичко препознавање осуђеног и његове фотографије, 6) ДНК профил осуђеног, 7) податке о кривичном делу и казни на коју је осуђен, 8) податке о правним последицама осуде, 9) податке о спровођењу посебних мера прописаних овим законом (члан 13); да посебну евиденцију из члана 13. овог закона води Управа за извршење кривичних санкција, да су сви државни и други органи, као и правна лица или предузетници дужни да у року од три дана од дана прибављања података о којима се води посебна евиденција прописана овим законом, те податке доставе овлашћеном лицу Управе за извршење

46 Суд указује и на одредбе члана 32. Закона о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС“, број 97/08), којима је прописано: да казнена евиденција садржи следеће податке – назив, седиште и делатност правних лица, регистарски и матични број, податке о учињеном кривичном делу, о казни, условној осуди, мери безбедности, податке о одговорном лицу које је учинило кривично дело због којег је осуђено правно лице, податке о опрштеним казнама које се односе на правно лице за које се казнена евиденција води и правним последицама осуде, касније измене података садржаних у казненој евиденцији, податке о извршеној казни и поништењу евиденције о погрешној осуди (став 1); да се подаци из казнене евиденције могу дати само суду, јавном тужиоцу и полицији у вези са кривичним поступком који се води против правног лица које је раније било осуђено, органу за извршење кривичних санкција и органу који учествује у поступку давања амнестије, помиловања, рехабилитације или одлучивања о престанку правних последица осуде, када је то потребно за вршење послова из њихове надлежности (став 2); да се подаци из казнене евиденције могу, на образложен захтев, дати и државном органу или правном лицу, ако још трају правне последице осуде или мере безбедности и ако за то постоји оправдани интерес заснован на закону (став 3); да се правном лицу, на његов захтев, могу дати подаци о његовој осуђиваности или неосуђиваности само ако су му потребни ради остваривања права (став 4), а да казнену евиденцију води првостепени суд на чијем подручју је седиште домаћег правног лица, односно седиште представништва или огранка страног правног лица (став 5).

кривичних санкција које води посебну евиденцију, да се подаци из посебне евиденције воде трајно и не могу се брисати, да министар надлежан за послове правосуђа ближе уређује начин вођења посебне евиденције (члан 14); да се подаци из посебне евиденције могу дати суду, јавном тужиоцу и полицији у вези са кривичним поступком који се води против лица о коме се води посебна евиденција, односно надлежној организационој јединици полиције, као и организационој јединици Управе за извршење кривичних санкција надлежној за третман и алтернативне санкције, када је то потребно за вршење послова из њихове надлежности, да се подаци из посебне евиденције могу, на образложен захтев, дати и државном органу, предузећу, другој организацији или предузетнику, ако још трају правне последице осуде и ако за то постоји оправдани интерес заснован на закону, да су државни и други органи, као и правна лица или предузетници који раде са малолетним лицима дужни да затраже податак да ли је лице које треба да заснује радни однос код њих, односно обавља послове са малолетним лицима, уписане у посебну евиденцију, да се подаци из посебне евиденције могу дати и иностраним државним органима, у складу са међународним споразумом, да се на податке садржане у посебној евиденцији, ако одредбама овог закона није другачије прописано, сходно примењују одредбе закона који уређују заштиту података о личности и тајност података (члан 15).

Чланом 75. Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 – Одлука УС 92/11 и 64/15) прописано је: да полиција прикупља, обрађује и користи личне податке, обезбеђује заштиту и води евиденције о личним и другим подацима на чије је прикупљање овлашћена овим законом ради спречавања и откривања кривичних дела и прекршаја и ради проналажења њихових учинилаца (став 1); да друге податке о личности полиција може прикупљати, обрађивати и користити само ако је за то овлашћена другим законом и ако обезбеђује законом утврђену заштиту тих података (став 2); да овлашћено службено лице податке о личности до којих дође у вршењу службе чува као поверљиве, користи их и њима рукује, у складу са законом (став 3).

Законом о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15 и 13/16) прописано је: да виши суд у првом степену суди у кривичном поступку према малолетним учиниоцима кривичних дела, одлучује о захтевима за рехабилитацију, а врши и друге послове одређене законом (члан 23. став 1. тач. 3. и 5. и став 3); да су послови који чине судску управу, послови који служе вршењу судске власти, и то, пре свега – уређивање унутрашњег пословања у суду, позивање и распоређивање судија поротника, послови везани за сталне судске вештаке и тумаче, разматрање притужби и представки, вођење статистика и изrada извештаја, извршење кривичних и прекршајних санкција, финансијско и материјално пословање суда и овера исправа намењених употреби у иностранству, а да се судска управа детаљеније уређује Судским пословником (члан 51. ст. 1. и 3); да председник суда представља суд, руководи судском управом и одговоран је за правилан и благовремен рад суда, обезбеђује законитост, ред и тачност у суду, налаже отклањање неправилности и спречава одуговлачење у раду,

стара се о одржавању независности судија и угледу суда и врши друге послове одређене законом и Судским пословником (члан 52. ст. 1. и 2). Према члану 70. став 3. Закона, послови правосудне управе које врши министарство надлежно за правосуђе, поред осталих су, праћење рада судова, прикупљање статистичких и других података о раду судова (члан 70. став 3), а Судским пословником прописују се унутрашње уређење и рад суда, и то, нарочито, поред осталог, уређење и рад одељења и осталих унутрашњих јединица суда, вођење уписника и помоћних књига, поступање са списима, вођење статистика и израда извештаја о раду, као и друга питања уређења и рада суда, за која је законом одређено да се уређују Судским пословником (члан 74. став 1).

Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС и 106/15) прописано је да је судија дужан да председника суда обавести зашто првостепени поступак није окончан у року од једне године и да га затим на свака три месеца обавештава о даљем развоју поступка (члан 28. став 1).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) прописано је: да органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (у даљем тексту: извршни послови) (члан 14. став 1); да за предузимање управних радњи којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе органи државе управе морају имати непосредни основ у закону (члан 14. став 2); да министарства, поред осталог, доносе правилнике, а правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. ст. 1. и 2).

Законом о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15 и 54/15), којим се образују министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг, прописано је да Министарство правде обавља послове државне управе који се односе, поред осталог, на статистику и аналитику рада правосудних органа (члан 9. став 1).

V

По налажењу Уставног суда, из наведеног следи: да је правни основ успостављања евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора, као збирке података, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (члан 37. став 1)⁴⁷; да овај закон, за разлику од Кривичног законика (који не опредељује у чијој надлежности је вођење казнене евиденције)⁴⁸, одређује да евиденцију о

47 Суд подсећа да је Закоником о кривичном поступку који је на снази, за уређивање начина вођења казнене евиденције овлашћена Влада.

48 Суд указује и на то да послове у вези са казненом евиденцијом, као посебном збирком личних података, обавља Министарство унутрашњих послова, и то на основу Правилника о казненој евиденцији („Службени лист СФРЈ“, број 5/79) из 1979. године.

изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора води суд који је судио у првом степену. Осим тога, наведеним Законом изричито је уређено, коме се (не) могу дати подаци о изреченим васпитним мерама. За разлику од давања ових података, давање података из казнене евиденције о осудама на казну малолетничког затвора делимично је уређено овим законом (тако што је прописано да се ти подаци не могу дати никоме) и прописан изузетак када се подаци о осуди на казну могу дати, упућивањем на члан 102. став 2. Кривичног законика.

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица не прописује садржај евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора, нити прописује могућност сходне примене одредаба о рехабилитацији из чл. 97. до 100. Кривичног законика на лица којима је изречена васпитна мера, као што је то прописано за малолетнике осуђене на казну малолетничког затвора. Кривични законик, који се супсидијерно примењује на малолетне учиниоце кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, уређује само начелно, садржај казнене евиденције, без јасно дефинисаних и опредељених података које та евиденција садржи.

У вези са појединим одредбама Правилника, Устави суд је утврдио:

Одредбом става 1. члана 1. Правилника прописано је да евиденцију о васпитним мерама и казни малолетничког затвора, изреченим малолетницима и пунолетним лицима на која су примењене одредбе о малолетницима из чл. 40. и 41. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, води суд који је овим лицима судио у првом степену. Упоредивањем текста ове одредбе Правилника и одредаба члана 1. ст. 1. и 2. и члана 37. став 1. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Уставни суд је утврдио да је ова одредба Правилника у суштини преузета из Закона. Иако је Уставни суд у више својих одлука истакао да законске одредбе не треба преузимати у подзаконске акте, с обзиром на њихову правну снагу, Суд ипак указује да преузимање законских решења у акту ниже правне снаге, само по себи, не представља разлог за утврђивање незаконитости оспореног акта, односно преузетих законских одредаба.

Међутим, поводом одредбе члана 1. став 2. Правилника, којом је прописано да статистичке податке о изреченим кривичним санкцијама малолетницима и пунолетним лицима на која су примењене одредбе о малолетницима, првостепени суд доставља путем одговарајућих анонимизираних упитника Републичком заводу за статистику, Уставни суд налази да је супротна одредбама члана 70. став 3. Закона о уређењу судова и члана 9. став 1. Закона о министарствима, Правилником као подзаконским актом установљена надлежност првостепеног суда да доставља ове статистичке податке путем одговарајућих упитника, јер је у надлежности судске управе да води статистику и израђује извештаје, а у надлежности је правосудне управе, коју врши министарство надлежно за правосудје, прикупљање статистичких и других података о раду судова, односно обављање послова статистике и аналитике рада правосудних органа.

Како је одредбама члана 2. став 1. Правилника прописано коме се могу дати подаци на основу евиденције из члана 1. овог правилника о изреченим васпитним мерама и како је прописана могућност давања података надлежном суду, јавном тужилаштву и органу старатељства у вези са поступцима који се воде према лицима којима је раније била изречена васпитна мера, а изузетно, на образложени захтев, по посебној одлуци судије за малолетнике и другим субјектима, Уставни суд је утврдио да је делом ових одредаба, супротно члану 27. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, уређена могућност давања података из ове евиденције. Наиме, давање података о изреченим васпитним мерама изричито је уређено Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (тако што је чланом 27. ставом 1. прописано да се подаци о овим мерама могу дати само суду, јавном тужилаштву и органу старатељства и ставом 2. прописан случај забране давања података о васпитним мерама, изреченим за кривична дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до три године, ако је лице на које се подаци односе навршило 21 годину). Међутим, одредбом дела става 1. члана 2. оспореног Правилника прописана је могућност давања података „изузетно на образложени захтев, по посебној одлуци судије за малолетнике и другим субјектима“. С обзиром на наведено, Уставни суд је нашао да је одредбом става 1. члана 2. Правилника, супротно Закону, прописано да се подаци на основу евиденције о изреченим васпитним мерама могу дати и другим субјектима, иако су подаци о кривичним санкцијама изреченим малолетним лицима нарочито осетљиви и обрађују се под специфичним законом прописаним условима и да, стога, ова одредба Правилника није у сагласности, не само са одредбама члана 42. Устава, већ ни са законом.

Поводом одредаба члана 3. Правилника, којима је прописана забрана давања података о осуди на казну малолетничког затвора, осим у случајевима предвиђеним у члану 102. став 2. Кривичног законика, а Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица забрањено је давање података из казнене евиденције о осуди на казну малолетничког затвора и прописан изузетак за случај предвиђен у члану 102. став 2. Кривичног законика и сходна примена на ова лица одредаба о рехабилитацији из чл. 97. до 100. Кривичног законика, Уставни суд налази да су наведена питања уређена у складу са Законом. Наиме, сагласно члану 4. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, на питања која нису у супротности са овим законом, примењују се одредбе Кривичног законика. Уставни суд указује да је чланом 102. став 6. Законика изричито прописано да се подаци о брисаној осуди не могу никоме дати, да се рехабилитацијом брише осуда и престају све њене правне последице, а осуђени се сматра неосуђиваним (члан 97. став 1), а да су услови за законску рехабилитацију и судску рехабилитацију прописани одредбама чл. 98. и 99. Законика.

С обзиром на то да је одредбама члана 4. Правилника прописан садржај вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора, а да Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и

кривичноправној заштити малолетних лица не уређује питање садржаја ових евиденција и да се чланом 102. став 1. Кривичног законика начелно уређује садржај казнене евиденције, те да се ти подаци, сагласно Закону о заштити података о личности, сматрају изузетно осетљивим подацима, то по налажењу Уставног суда, они могу бити уређени само законом. Отуда Уставни суд налази да је одредбом члана 4. Правилника садржај евиденције о изреченим васпитним мерама и садржај евиденције о казни малолетничког затвора уређен супротно члану 42. Устава и одредбама Закона о заштити података о личности. Наиме, Уставни суд налази да наведена питања могу бити уређена само законом⁴⁹, а не подзаконским актом министра. Суд још једном подсећа да се правилником као подзаконским актом само ближе „разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе“ (члан 9. Закона о државној управи).

Поводом одредбе члана 5. Правилника, којом је уређено ко води евиденцију о изреченим кривичним санкцијама (уписничар који обавља административне послове у суду који је малолетнику судио у првом степену), и одредбе члана 6. Правилника, којом је уређено ко прати вођење евиденције, проверава и разрешава спорна питања вођења евиденције (сам судија за малолетнике или уз помоћ стручног лица које је, према члану 64. став 2. Закона, социјални радник, психолог, педагог, специјални педагог и др.), Уставни суд је утврдио да је овим одредбама Правилника, супротно Уставу и закону уређено унутрашње уређење рада у суду. Ово стога што према члану 143. Устава, питања уређења и рада суда, односно права и дужности судија у вршењу судијске функције могу бити уређена само законом, тј. Законом о уређењу судова и Судским пословником, а запослених у суду (нпр. уписничара), правилником о организацији и систематизацији радних места у суду.

Поводом одредаба члана 7. Правилника, којима је прописано да се евиденција према одредбама овог правилника односи на санкције изречене после ступања на снагу Закона (1. јануар 2006. године), као и на санкције које су на дан ступања Закона на снагу извршаване или код којих су већ текли поступци за наступање правноснажности и извршности, без обзира када је санкција изречена (став 1), а евиденција о васпитним мерама изреченим малолетницима коју је у оквиру казнене евиденције водио надлежни орган унутрашњих послова до тада, остала и даље у том органу искључиво за интерну употребу (став 2), Уставни суд налази да из наведеног следи да првостепени суд на основу законског овлашћења води евиденцију о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора за кривичне санкције изречене после 1. јануара 2006. године, као и за санкције које су на тај дан извршаване или код којих су већ текли поступци за наступање

49 У вези са овим указује се и на одредбе Закона о личној карти („Службени гласник РС“, број 62/06), којима је поред осталог, изричито прописано: да је подносилац захтева за издавање личне карте дужан да у захтеву за издавање личне карте да следеће податке – 1) јединствени матични број грађана, 2) презиме и име, 3) пол, 4) датум рођења, 5) место, општину и државу рођења, 6) држављанство, 7) јединствени матични број за родитеље, 8) пребивалиште на територији Републике Србије (место, општину и адресу стана) у време подношења захтева, 9) страну државу у којој живи, за лица без пребивалишта на територији Републике Србије, 10) датум подношења захтева (члан 13).

правноснажности и извршности (без обзира када је санкција изречена), док је на основу овлашћења из члана 7. став 2. оспореног Правилника, евиденција о васпитним мерама изреченим малолетницима коју је у оквиру казнене евиденције водио надлежни орган унутрашњих послова до тада, остала и даље у том органу искључиво за интерну употребу. С обзиром на то да нити из одредаба Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично-правној заштити малолетних лица, нити из члана 1. став 1. овог правилника произлази да се евиденција о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора односи само на санкције изречене после ступања на снагу Закона (1. јануар 2006. године), то Уставни суд налази да наведена одредба Правилника није у сагласности са Законом. Такође, Уставни суд налази да је у одредби члана 7. став 2. Правилника, супротно законском овлашћењу, установљено овлашћење да се у органу унутрашњих послова и надаље налази евиденција о васпитним мерама изреченим малолетницима коју је у оквиру казнене евиденције водио тај орган, иако Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица то не дозвољава, нити васпитне мере могу бити у оквиру казнене евиденције. Осим тога, Закон не дозвољава нити познаје „интерну употребу“ ове евиденције. Како Министарство унутрашњих послова, на основу правилника не може бити руковалац збирком (чуваних) података о изреченим васпитним мерама, то Уставни суд налази да су органу унутрашњих послова дата права у обради података о изреченим васпитним мерама супротно одредбама и члана 75. Закона о полицији, који полицију овлашћује на прикупљање, обрађивање и коришћење других података о личности само ако је за то овлашћен другим законом и ако обезбеђује законом утврђену заштиту тих података.

Одредба члана 8. Правилника, која се односи на ступање на снагу Правилника, по налажењу Уставног суда, има садржину прописану чланом 196. Устава.

VI

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, утврдио да одредбе члана 1. став 2, члана 2. став 1, у делу: „а изузетно, на образложени захтев, по посебној одлуци судије за малолетнике и другим субјектима“ и чл. 4. до 7. Правилника о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора нису у сагласности са Уставом и законом.

Иако одредбе члана 1. став 1, преосталог дела члана 2. ст. 1. и 2. и чл. 3. и 8. Правилника, по налажењу Уставног суда, имају садржину прописану у складу са Уставом и законом, Уставни суд налази да би егзистирање Правилника у правном поретку само са овим одредбама било беспредметно.

Из свега наведеног, по налажењу Уставног суда, следи да питања која су предмет оспореног Правилника о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора, који је донет на основу изричитог законског овлашћења, ради разраде појединих одредаба Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица и према коме евиденцију о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора води суд који је судио у првом степену, нису

уређена не само на начин како то предвиђају важећа уставна и законска решења о заштити података о личности (а што није ни било могуће пре него што су та уставна и законска решења донета), већ ни у складу са Законом у чијем извршавању је оспорени Правилник донет.

VII

Уставни суд још једном указује да је и у Решењу о покретању поступка од 21. јануара 2016. године, поред осталог, указано на уочене проблеме у остваривању уставности и законитости у овој области, будући да су Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, који је основ за доношење оспореног Правилника о начину вођења евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора и сам Правилник, донети у време важења Устава од 1990. године и да нису усклађивани са важећим Уставом. С обзиром на то важећи Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела садржи само одредбе о томе коме се (не) могу дати подаци о изреченим васпитним мерама и ко води евиденцију о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора, с тим што се овлашћује министар надлежан за правосуђе да уреди начин вођења евиденције, као и чињеницу да закони који се у смислу овог закона примењују супсидијерно на малолетне учиниоце кривичних дела и кривичноправну заштиту малолетних лица, не уређују ко врши обраду података, нити је опредељена сврха, садржај евиденције о изреченим васпитним мерама и казни малолетничког затвора, начин прикупљања и чувања података, рокови чувања и употребе података, нити шта бива са збиркама података које су успостављене и којима располажу органи власти о санкцијама изреченим и извршеним пре ступања на снагу овог закона и сл, то се, по оцени Уставног суда, може довести у питање остваривање Уставом зајемченог права на заштиту података о личности малолетних учинилаца кривичних дела којима су изречене васпитне мере или казна малолетничког затвора и пунолетних лица на која су примењене одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, о чему је извештена Народна скупштина, сагласно члану 105. Закона о Уставном суду.

VIII

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Правилник наведен у изреци престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-194/2013 од 15. септембра 2016. године

(Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 24/17, по протеку рока од шест месеци од доношења, рока за који је одложено објављивање)

Правилник о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења („Службени гласник РС“, бр. 69/10, 78/11, 31/13 и 37/13) – члан 54. став 6.

Прекорачење законског овлашћења уређивањем нових правила приликом уклањања паркираног возила

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 54. став 6. у делу који гласи: „а сматра се завршеним моментом одмицања најмање једног пара точкава возила од подлоге, након чега није могуће извршити прекид уклањања возила по издатом налогу“ Правилника о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења („Службени гласник РС“, бр. 69/10, 78/11, 31/13 и 37/13), није у сагласности са законом.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредбе члана 54. став 6. Правилника наведеног у изреци. Иницијатор наводи да је оспорена одредба Правилника у супротности са одредбом члана 58. став 4. Устава Републике Србије, којом се утврђује да је одузимање или ограничавање имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом, док је у конкретном случају „извршено одузимање, односно ограничавање имовине на основу Правилника, а не на основу закона“. Иницијатор сматра да је одређивање почетка и завршетка поступка уклањања возила, односно одређивање радњи којима се поступак уклањања сматра завршеним, након чега власник возила не може да сам уклони возило, у супротност са одредбом члана 296. став 8. Закона о безбедности саобраћаја. По мишљењу иницијатора временски период у коме возач може да се појави и уклони возило је „свакако време од када су започете радње на уклањању, па све док специјално возило-паук, не крене са лица места“, те се, одређивањем да се поступак уклањања возила сматра завршеним моментом одмицања најмање једног пара точкава возила од подлоге, „мења суштина Закона и воља законодавца“. Такође се истиче да је оспорени Правилник донет од стране ненадлежног органа, односно да га је донео министар унутрашњих послова, а не министар надлежан за послове саобраћаја, сагласно одредби члана 296. став 10. Закона.

Министарство унутрашњих послова је, у одговору на наводе иницијативе, истакло: да је оспореним чланом Правилника дефинисан почетак и завршетак поступка уклањања возила и одређено да ће уклањање бити

прекинуто док је год возило на подлози, и поред тога што се на истом налазе елементи којим се уклањање обавља, јер док је возило на подлози ти елементи се могу безбедно уклонити; да одмицањем најмање једног пара точкова возила од подлоге, односно када је уклањање завршено, возач више физички није у могућности да приступи возилу, као и да га безбедно уклони, јер би дошло до оштећења истог, возила за уклањање, као и до угрожавања безбедности лица која се налазе у непосредној близини; да је чланом 2. став 5. Закона о безбедности саобраћаја на путевима одређено да ближе прописе о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима доноси министар унутрашњих послова; да је одредбом члана 278. став 6. истог Закона одређено да ће министар унутрашњих послова прописати начин, поступак и средства спровођења као и вођење обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења, те да је стога оспорена одредба Правилника у складу са Уставом и Законом.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Правилник о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења („Службени гласник РС“, бр. 69/10, 78/11, 31/13 и 37/13) донео је Министар унутрашњих послова, на основу одредаба члана 2. став 5. и члана 278. став 6. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 53/10). Оспорена одредба члана 54. став 6. Правилника није мењана Правилником о измени и допуни Правилника о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења („Службени гласник РС“, број 85/14). Овим правилником се уређује начин вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима, односно начин: контроле учесника у саобраћају; контроле возача и возила; поступања према страним учесницима у саобраћају; поступања према лицима која уживају дипломатски имунитет; контроле обављања ванредног превоза; контроле транспорта опасног терета; примене посебних мера и овлашћења; вршења других послова које полицијски службеници обављају у вези са безбедношћу саобраћаја, као и начин, поступак и средства спровођења и вођење обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења (члан 1). Одредбама члана 54. Правилника уређено је уклањање, односно премештање возила која су непрописно заустављена, односно паркирана, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила. Одредбом става 1. наведеног члана одређено је да се уклањање, односно премештање возила, која су непрописно заустављена, односно паркирана и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила (у даљем тексту: блокирање возила) врши на основу налога издатог од стране полицијског службеника који у контроли саобраћаја затекне возило паркирано или заустављено супротно одредбама закона, а уколико возач није на лицу места доноси решење у писаној форми, којим налаже уклањање возила.

Оспореном одредбом члана 54. става 6. Правилника прописано је да се поступак уклањања возила сматра започетим када специјално возило

стигне на место рада по позиву налогодавца или када су започете радње за припрему уклањања или када је добијен налог за премештање, а сматра се завршеним моментом одмицања најмање једног пара точка возила од подлоге, након чега није могуће извршити прекид уклањања возила по издатом налогу. Ставом 8. истог члана одређено је да ће се уклањање, односно блокирање возила прекинути ако се возач појави на лицу места и прихвати да уклони возило.

Законом о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – Одлука УС, 55/14, 96/15 и 9/16 – Одлука УС), прописано је, између осталог: да се овим законом уређују правила саобраћаја, понашање учесника у саобраћају на путу, ограничења саобраћаја, саобраћајна сигнализација, знаци и наредбе којих се морају придржавати учесници у саобраћају, услови које морају да испуњавају возачи за управљање возилима, оспособљавање кандидата за возаче, полагање возачких испита, право на управљање возилима, издавање возачких дозвола, издавање налепница за возила за особе са инвалидитетом, услови које морају да испуњавају возила, технички прегледи, испитивање и регистрација возила, посебне мере и овлашћења који се примењују у саобраћају на путу, као и друга питања која се односе на безбедност саобраћаја на путевима, као и основни услови које морају испуњавати путеви у погледу безбедности саобраћаја (члан 1); да је сваки учесник у саобраћају дужан да се понаша на начин којим неће ометати, угрозити или повредити друге учеснике, као и да предузме све потребне мере ради избегавања или отклањања опасних ситуација насталих понашањем других учесника у саобраћају, ако себе или другог тиме не доводи у опасност (члан 3. став 1). Главом XVIII Закона прописане су посебне мере и овлашћења које се предузимају ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја. Одредбом члана 278. став 2. тачка 12) Закона одређена је, као једна од посебних мера, уклањање, односно премештање возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила. Ставом 6. наведеног члана Закона одређено је да ће министар унутрашњих послова прописати начин, поступак и средства спровођења као и вођење обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења.

Одредбама члана 296. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, у односу на које је иницијатор довео у питање законитост оспореног члана Правилника, прописано је: да уколико полицијски службеник у контроли саобраћаја затекне возило паркирано или заустављено супротно одредбама овог закона, наредиће возачу, уколико је присутан, да одмах уклони возило, под претњом принудног извршења (став 1); да ће, уколико возач није присутан на лицу места из става 1. овог члана, полицијски службеник донети решење у писаној форми којим ће наложити уклањање возила у року који не може бити краћи од три минута и да се примерак решења о налагању уклањања возила поставља на видно место возила и тиме се сматра да је исто уручено возачу, док накнадно уклањање или уништење овог решења

не утиче на ваљаност његове доставе (став 2); да ће, уколико возач, у року одређеним решењем из става 2. овог члана, не уклони возило, полицијски службеник уклонити возило на за то одређено место, о трошку возача или власника, односно корисника возила (став 4); да обављање послова уклањања возила из става 1. овог члана орган јединице локалне самоуправе може поверити правном лицу или предузетнику који испуњава прописане услове за то (став 6); да ће се уклањање возила прекинути ако се возач појави на лицу места и прихвати да уклони возило (став 8); да у случају из става 8. овог члана возач сноси трошкове претходно предузетих радњи (став 9); да ближе прописе о условима које мора да испуњава правно лице које врши уклањање возила из овог члана, као и о начину уклањања и чувања возила, прописаним евиденцијама о уклоњеним возилима и предузетим радњама на уклањању доноси министар надлежан за послове саобраћаја уз сагласност Министарства унутрашњих послова (став 10).

Разматрајући наводе иницијатора којима се доводи у питање надлежност министра унутрашњих послова за доношење оспореног Правилника о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења, Уставни суд налази да овлашћење за доношење наведеног акта није садржано у одредби члана 296. став 10. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, како то погрешно сматра иницијатор, већ у одредби члана 278. став 6. наведеног закона, којом је прописано да ће министар унутрашњих послова прописати начин, поступак и средства спровођења као и вођење обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења. С тим у вези, Уставни суд указује да је одредбом члана 296. став 10. Закона, на коју се погрешно позива иницијатор, дато овлашћење министру надлежном за послове саобраћаја да пропише услове које мора да испуњава правно лице које врши уклањање возила као и начин уклањања и чувања возила, а не и поступак уклањања непрописно заустављених, односно непрописно паркираних возила.

Полазећи од наведених одредаба Закона о безбедности саобраћаја на путевима, а посебно од одредаба члана 296. став 8. Закона, којом је изричито и недвосмислено прописано да ће се уклањање возила прекинути ако се возач појави на лицу места и прихвати да уклони возило, Уставни суд је оценио да одредба члана 54. став 6. оспореног Правилника у делу који прописује да се поступак уклањања возила сматра завршеним моментом одмицања најмање једног пара точкова возила од подлоге, након чега није могуће извршити прекид уклањања возила по издатом налогу, није у сагласности са Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Ово стога што, по налажењу Уставног суда, поступак уклањања возила није завршен све док се возило налази на „лицу места“, а одмицањем једног пара точкова непрописно заустављеног, односно паркираног возила од подлоге, возило није уклоњено, односно још увек се налази на лицу места. Такође, према схватању Суда, уклањање непрописно заустављеног, односно паркираног возила које угрожава безбедност учесника у саобраћају, односно онемогућава

одвијање саобраћаја је сврха предузете мере која се постиже на један од Законом прописаних начина, и то: уклањањем возила од стране присутног возача по наредби полицијског службеника; уклањањем возила од стране полицијског службеника на за то одређено место, о трошку возача или власника, односно корисника возила, уколико возач, у року одређеним решењем којим се налаже уклањање возила у року који не може бити краћи од три минуте, не уклони возило; уклањањем возила од стране возача, ако се возач појави на лицу места док траје радња уклањања.

Имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 и 103/15), донео одлуку, без покретања поступка.

Полазећи од изложеног, а на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, одредба члана 54. став 6. у делу који гласи: „а сматра се завршеним моментом одмицања најмање једног пара точкова возила од подлоге, након чега није могуће извршити прекид уклањања возила по издатом налогу“ Правилника о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења („Службени гласник РС“, др. 69/10, 78/11, 31/13 и 37/13), престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-358/2014 од 3. новембра 2016. године (,Службени гласник РС“, број 98/16)

Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 22/14) – чл. 8, 9. и 10, у време важења

Место утврђивања резултата гласања

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе чл. 9. и 10. Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 22/14), у време важења, нису биле у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 8. Упутства из тачке 1. изреке.

Образложење

I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредаба чл. 8, 9. и 10. Упутства наведеног у изреци.

Иницијатор наводи да су оспорене одредбе чл. 8. до 10. Упутства у супротности са одредбама чл. 18, 20. и 21. Устава Републике Србије и одредбама чл. 74. до 77. Закона о избору народних посланика, из разлога што „Закон о избору народних посланика у члановима 74. до 77. прописује које све радње мора бирачки одбор да уради на бирачком месту након затварања бирачких места и завршетка гласања“, при чему се оспореним одредбама Упутства, супротно прописаним законским правилима, „на територији АП Косово и Метохија резултати не утврђују на бирачком месту где бирачи и гласају већ у Рашкој и Врању“.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је на основу члана 34. Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/00, 57/03 – Одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – Одлука УС и 36/11) и члана 1. став 2. Упутства за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године („Службени гласник РС“, број 12/14), Републичка изборна комисија, на седници одржаној 23. фебруара 2014. године, донела Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 22/14). Овим упутством ближе се уређује спровођење гласања на изборима за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, као неутуђивом делу Републике Србије, у ситуацији где без сарадње са мисијом ОЕБС-а није могуће гарантовати безбедно спровођење изборног поступка (члан 1). Оспореним одредбама Упутства ближе се прописује: предаја изборног материјала бирачким одборима пре гласања (члан 8); предаја изборног материјала непосредно координатору Републичке изборне комисије после гласања (члан 9), као и утврђивање резултата гласања (члан 10).

Уставни суд је даље утврдио и да је, на основу члана 34. став 1. тач. 14. и 15, члана 85. и члана 90. став 3. Закона о избору народних посланика, Републичка изборна комисија, на седници одржаној 24. марта 2014. године, утврдила Извештај о укупним резултатима избора за народне посланике Народне скупштине, одржаним 16. марта 2014. године и поновљених на једном бирачком месту 23. марта 2014. године, који укључује и број гласова и број мандата које су добиле поједине изборне листе, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 33 од 24. марта 2014. године.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да је оспорени акт темпоралног карактера, да је био донет за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине расписаних за 16. март 2014. године, као и да

је његово важење исцрпљено једном применом, односно окончањем тих избора и конституисањем новог сазива Народне скупштине, 16. априла 2014. године. У прилог овом ставу Уставног суда иде и чињеница да су рокови одређени у појединим одредбама оспореног Упутства утврђени на начин из кога недвосмислено следи да се ради о темпоралном акту.

Чланом 64. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) прописано је, између осталог, да када је у току поступка општи акт престао да важи, али нису отклоњене последице неуставности или незаконитости, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, опште-прихваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом.

Сагласно наведеном, а имајући у виду да се наводима иницијативе у суштини оспорава законитост одредаба чл. 8, 9. и 10. Упутства, Уставни суд је спровео поступак оцене законитости оспорених одредаба, у време њиховог важења.

Оспореним одредбама Упутства било је прописано: да изборни материјал за гласање на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија координатори Републичке изборне комисије предају, као и до сада, непосредно бирачким одборима у општини Рашка, односно у граду Врање, 12. марта 2014. године, да се о примопредаји изборног материјала сачињава записник на прописаном обрасцу (НПРС КиМ-1/14), да сви чланови бирачког одбора имају право и дужност да буду присутни приликом пријема изборног материјала, те да ће се о безбедном транспорту изборног материјала од административног прелаза до бирачких места старати ОЕБС (члан 8); да су, пошто затворе бирачко место, чланови бирачког одбора дужни да спроведу следеће радње – 1) да неупотребљене гласачке листиће за избор народних посланика Народне скупштине ставе у посебан коверат и да га запечате, 2) да запечаћене гласачке кутије са свим употребљеним гласачким листићима, заједно са изводима из бирачког списка и запечаћеним ковертама у којима се налазе неупотребљени гласачки листићи без одлагања однесу у општину Рашка, односно у град Врање где их предају координаторима Републичке изборне комисије, да сваки члан бирачког одбора има право и дужност да надзире преношење гласачких кутија и другог изборног материјала од бирачког места до општине Рашка, односно до града Врања, да ће се о безбедном транспорту изборног материјала од административног прелаза до бирачких места, односно од бирачких места до административног прелаза старати ОЕБС, да се о примопредаји из става 1. тачка 2. овог члана саставља записник на прописаном обрасцу (НПРС КиМ-2/14), да сва три члана бирачког одбора имају право и дужност да присуствују предаји изборног материјала координатору Републичке изборне комисије. (члан 9); да ће Координатори Републичке изборне комисије организовати да чланови бирачког одбора у општини Рашка, односно у граду Врање отворе гласачке кутије, утврде резултате избора за народне посланике Народне скупштине, попуне записнике о раду бирачких одбора на обрасцима прописаним Упутством за спровођење

избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године (Образац НПРС-15/14), као и да се изборни материјал са записницима о раду бирачких одбора пренесе у седиште Републичке изборне комисије, да се на спровођење избора на бирачким местима и утврђивање резултата гласања на свим бирачким местима на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија сходно примењују Правила о раду бирачких одбора („Службени гласник РС“, број 15/14).

II

Уставом Републике Србије је утврђено: да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника (члан 2. став 1); да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују (члан 18. став 1); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1); да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1); да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран, да је изборно право опште и једнако, да су избори слободни и непосредни, а да је гласање тајно и лично, да изборно право ужива правну заштиту у складу са законом (члан 52); да Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом (члан 100. став 1).

Законом о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 57/03 – Одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. законик, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – Одлука УС и 36/11) прописано је: да су органи за спровођење избора Републичка изборна комисија и бирачки одбори (члан 6); да изборно право у смислу овог закона обухвата право грађана да на начин и по поступку који је утврђен овим законом – бирају и буду бирани, кандидују и буду кандидовани, одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама, да кандидатима јавно постављају питања, да буду правовремено, истинито, потпуно и објективно обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа, као и да располажу другим правима која су предвиђена овим законом (члан 9); да су органи за спровођење избора самостални и независни у раду и раде на основу закона и прописа донетих на основу закона (члан 28. став 1); да се Републичка изборна комисија, између осталог, стара о законитом спровођењу избора и прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи прописаних овим законом (члан 34. став 1. тач. 1. и 5); да бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на

бирачком месту и обавља друге послове одређене овим законом, да ближа правила о раду бирачког одбора прописује Републичка изборна комисија (члан 37. ст. 1. и 3); да је Републичка изборна комисија дужна да за сваки бирачки одбор благовремено припреми материјал за гласање, а нарочито потребан број гласачких листића, збирну изборну листу, извод из бирачког списка, потврде о изборном праву као и образац записника о раду бирачког одбора, да се примопредаја изборног материјала врши најдоцније 48 часова пре дана одржавања избора (члан 62. ст. 1. и 2); да по завршеном гласању бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања на бирачком месту (члан 74. став 1); да бирачки одбор по утврђивању резултата гласања у записник о свом раду уноси број примљених гласачких листића, број неупотребљених гласачких листића, број неважећних гласачких листића, број важећих гласачких листића, број гласова датих за сваку изборну листу, број бирача према изводу из бирачког списка и број бирача који су гласали (члан 75. став 1); да се записник о раду бирачког одбора израђује на прописаном обрасцу који се штампа у шест примерака, да се први примерак записника са утврђеним изборним материјалом доставља Републичкој изборној комисији, да се други примерак записника истиче на бирачком месту на јавни увид (члан 76. ст. 1, 3. и 4); да ће по утврђивању резултата гласања бирачки одбор без одлагања, а најдоцније у року од 18 часова од часа затварања бирачког места, доставити Републичкој изборној комисији записник о раду, извод из бирачког списка, неупотребљене и, одвојено, употребљене гласачке листиће, неважеће и, одвојено, важеће гласачке листиће, као и преостали изборни материјал (члан 77. став 1).

III

Изборно право, као једно од основних политичких права у савременим демократским државама, зајемчено је Уставом Републике Србије, и то под условима који су непосредно утврђени управо овим највишим правним актом. Тако, сваки држављанин Републике Србије, право да бира и да буде биран стиче пунолетством, уз услов да је пословно способан. Изборно право је опште и једнако за све, чиме се обезбеђује политичка једнакост грађана поштовањем принципа – један човек један глас, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично, управо ради обезбеђења пуне слободе избора. Иако је самим Уставом утврђена заштита свих зајемчених људских права и слобода, па тако и изборног права, Уставом се посебно гарантује правна заштита изборног права, која се обезбеђује у складу са законом.

Изборним законодавством у Републици Србији уређена су питања која се односе на избор председника Републике, сагласно Закону о избору председника Републике („Службени гласник РС“, бр. 111/07 и 104/09), на избор народних посланика, сагласно Закону о избору народних посланика, и на избор одборника скупштина јединица локалне самоуправе, сагласно Закону о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 34/10 и 54/11).

Имајући у виду да је оспорени акт Републичка изборна комисија донела ради спровођења избора за народне посланике, то су за Уставни суд, приликом

разматрања спорних уставноправних питања у овом предмету, биле од значаја одредбе Закона о избору народних посланика, којима се уређује избор и престанак мандата народних посланика Народне скупштине, као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Уставноправни основ за доношење овог закона утврђен је одредбом члана 100. став 1. Устава, према којој Народну скупштину чини 250 народних посланика који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом. Изборно право у смислу овог закона обухвата право грађана да на начин и по поступку који је утврђен овим законом, бирају и буду бирани, кандидују и буду кандидовани, одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама, да кандидатима јавно постављају питања, да буду правовремено, истинито, потпуно и објективно обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа, као и да располажу другим правима која су предвиђена овим законом. Законом су као органи за спровођење избора за народне посланике одређени Републичка изборна комисија и бирачки одбори, који су самостални и независни у раду и раде на основу закона и прописа донетих на основу закона. Један од основних задатака Републичке изборне комисије је да се стара о законитом спровођењу избора за народне посланике, као и да прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи утврђених овим законом. Основни задатак бирачког одбора, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона, јесте да непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове одређене овим законом. У погледу регулисања поступка за спровођење избора, Законом су одређена основна правила која се односе, између осталог, на примопредају изборног материјала између органа надлежних за спровођење избора пре и након обављеног гласања бирача, као и на поступак утврђивања резултата гласања, док су прописима Републичке изборне комисије ова питања ближе уређена. Поводом примопредаје изборног материјала пре гласања, Уставни суд је утврдио да Законом о избору народних посланика није утврђено место ове примопредаје, већ само обавеза Републичке изборне комисије да за сваки бирачки одбор благовремено припреми изборни материјал, као и да се примопредаја изборног материјала врши најдоцније 48 часова пре дана одржавања избора. Место предаје изборног материјала пре гласања одређује се актом Републичке изборне комисије, тј. упутством за спровођење конкретних избора народних посланика и то је, по правилу, седиште управног округа, у коме координатор Републичке изборне комисије (члан или заменик члана Републичке изборне комисије који је овлашћен да у управном округу, граду Београду или иностранству обавља у име Републичке изборне комисије поједине радње које су везане за организацију и припрему избора) предаје изборни материјал радним телима Републичке изборне комисије, која образује Републичка изборна комисија у општинама и градовима, а која нису органи за спровођење избора, већ искључиво обављају послове који су предвиђени упутством Републичке изборне комисије за спровођење

конкретног избора за народне посланике. У те послове, између осталог, спадају и наведени послови пријема изборног материјала од координатора Републичке изборне комисије, затим предаја материјала бирачким одборима пре гласања и преузимање изборног материјала од бирачких одбора после гласања, након утврђеног резултата гласања на самом бирачком месту и предаја координатору Републичке изборне комисије. У погледу места утврђивања резултата гласања, одредбом члана 74. став 1. Закона је изричито прописано да по завршеном гласању бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања на бирачком месту.

Како, Републичка изборна комисија, сагласно Закону о избору народних посланика, има овлашћење да прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи утврђених овим законом, то за спровођење сваког конкретног избора за народне посланике (било редовног или ванредног), овај орган за спровођење избора доноси акте којима прописује правила за спровођење тог изборног поступка. Сагласно наведеном, најзначајнији акти које је донела Републичка изборна комисија за спровођење избора за народне посланике расписане за 16. март 2014. године били су два упутства, и то: Упутство за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године („Службени гласник РС“, број 12/14), којим је био ближе уређен поступак спровођења наведеног избора и оспорено Упутство, којим је било ближе уређено спровођење гласања на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија за избор народних посланика, као и Правила о раду бирачких одбора, којима је био ближе уређен рад бирачких одбора на спровођењу избора расписаних за 16. март 2014. године.

Приликом разматрања оспорених одредаба чл. 9. и 10. предметног Упутства, Уставни суд је утврдио да је Републичка изборна комисија прописала одређена правила за рад бирачких одбора на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија у погледу утврђивања резултата гласања бирачког одбора и предаје изборног материјала после гласања, који су се разликовали од правила која су важила за све друге бирачке одборе на преосталом делу територије Републике Србије. Тако је било установљено правило да, након затварања бирачког места, бирачки одбор не врши утврђивање резултата гласања на самом бирачком месту, већ да, без одлагања, сав изборни материјал однесе у општину Рашка, односно град Врање и да га преда координатору Републичке изборне комисије, који је имао задатак да организује члановима бирачког одбора да у наведеној општини, односно граду отворе гласачке кутије и да на том месту утврде резултате гласања са свог бирачког места и попуне записник о раду бирачког одбора. Након тога, координатор Републичке изборне комисије је организовао да се изборни материјал са записницима о раду бирачких одбора пренесе у седиште Републичке изборне комисије.

Поводом наведених решења из оспореног Упутства, Уставни суд најпре указује да је Законом о избору народних посланика прописано да се изборно право остварује на начин и по поступку који је прописан овим законом и да је Републичка изборна комисија овлашћена за доношење одређених општих аката за спровођење конкретних избора, али да то може чинити

само у складу са законом. Имајући у виду да је Законом о избору народних посланика изричито прописано да бирачки одбор утврђује резултат гласања на бирачком месту, односно да Законом није предвиђено било какво одступање од овог правила у зависности од дела територије Републике Србије на којој се гласање врши, то је Уставни суд утврдио да је Републичка изборна комисија, супротно одредбама члана 37. став 1. и члана 74. став 1. Закона, одредила као место утврђивања резултата гласања са бирачких места на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, општину Рашку и град Врање, а не само бирачко место где је гласање и спроведено. При томе, Уставни суд истиче да ближе уређење спровођења гласања на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија за конкретне изборе може значити само ближе уређење питања која су већ прописана законом, а не и другачије уређење тих питања, и то актом ниже правне снаге од закона.

IV

Имајући у виду да је оспореним Упутством, као разлог прописивања посебних правила за рад бирачких одбора на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија за изборе расписане за 16. март 2014. године, наведена безбедносна ситуација у овој покрајини, односно постојање „ситуације где без сарадње са мисијом ОЕБС-а није могуће гарантовати безбедно спровођење изборног поступка“ (члан 1. Упутства), Уставни суд констатује да је само законом могао бити прописан другачији поступак утврђивања резултата гласања са одређених бирачких места из наведених разлога, а не актом ниже правне снаге од закона, како је то учињено у конкретном случају.

Сагласно томе, Уставни суд је нашао да су у конкретном случају испуњени услови прописани одредбом члана 53. став 3. Закона о Уставном суду за доношење одлуке без претходног доношења решења о покретању поступка нормативне контроле. Зато је овом одлуком утврђено да су одредбе чл. 9. и 10. оспореног Упутства, у време важења, биле у супротности са Законом о избору народних посланика, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Уставни суд је тако одлучио на темељу одредбе члана 64. Закона о Уставном суду. Том законском одредбом је прописано да и по престанку важења, или усаглашавања општег акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговором или законом, Уставни суд може утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговором или законом, ако штетне последице које такав акт производи нису отклоњене.

У конкретном случају, Уставни суд констатује да оспорено Упутство није формалноправно стављено ван снаге, упркос чињеници да је донето ново Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике Народне скупштине, расписаним за 24. април 2016. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 25/16), а које садржи иста правила о начину утврђивања резултата гласања бирачких одбора и предаји изборног материјала након гласања прописана оспореним одредбама чл. 9. и 10. Упутства из 2014. године.

Код таквог стања ствари и чињенице да је Уставни суд оценио да су правила прописана наведеним одредбама оспореног Упутства у супротности са Законом о избору народних посланика, очито је да упркос фактичком престанку његовог важења, нису отклоњене и штетне последице које су њиховом незаконитошћу произведене. Зато се, према становишту Уставног суда, само доношењем формалне одлуке о утврђивању незаконитости спорних одредаба Упутства из 2014. године могу отклонити и евидентне штетне последице које оне производе. Ово из разлога што је, сагласно одредби члана 166. став 2. Устава, донета одлука Уставног суда о незаконитости спорних одредаба коначна, извршна и општеобавезујућа за све државне органе. Таквим правним дејством ове одлуке управо се онемогућава доношење новог акта Републичке изборне комисије којим би се и за будуће изборе прописала правила идентичне садржине, која су у супротности са Законом о избору народних посланика.

У погледу разлога за оспоравање законитости одредаба члана 8. Упутства, којима су била уређена правила о предаји изборног материјала бирачким одборима пре гласања, Уставни суд је оценио да одређивање општине Рашка, односно града Враћа као места на коме координатори Републичке изборне комисије предају непосредно бирачким одборима изборни материјал за гласање на територији АП Косово и Метохија, није у супротности са одредбама Закона о избору народних посланика, имајући у виду да овим законом није прописано место предаје изборног материјала пре одржавања избора, већ само обавеза Републичке изборне комисије да благовремено припреми материјал за гласање и да примопредају изборног материјала изврши најдоцније 48 часова пре дана одржавања избора. При томе, Уставни суд такође указује да су и Упутством за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине, расписаних за 16. март 2014. године, била предвиђена различита места предаје изборног материјала пре одржавања избора. Тако је овим упутством било прописано да изборни материјал, по правилу, координатор Републичке изборне комисије предаје радном телу у седишту управног округа, док се предаја изборног материјала за радна тела градских општина Београда вршила у штампарији Јавног предузећа „Службени гласник“, а предаја изборног материјала за гласање у иностранству се вршила непосредно бирачким одборима у седишту Министарства спољних послова. Сагласно свему изложеном, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 8. оспореног Упутства у време важења нису биле у супротности са Законом о избору народних посланика, па је иницијативу у овом делу одбацио као неприхватљиву, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 2. изреке.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4) и члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

** Поводом Одлуке УО-149/2014 од 16. јуна 2016. године судија Уставног суда др Боса Ненадић издвојила је мишљење, које је објављено заједно са овом одлуком у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 101/16, а објављује се и у Билтену Уставног суда, сагласно одредби члана 60. став 6. Пословника о раду Уставног суда, како следи:*

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ у предмету УО-149/2014

У предмету УО-149/2014 Уставни суд је, на седници од 16. јуна 2016. године, донео Одлуку којом је утврдио да одредбе чл. 9. и 10. Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 22/14) у време важења, нису биле у сагласности са законом. Са доношењем ове одлуке сам се сагласила, јер је Суд у овом предмету учинио одређен помак у односу на до тада преовлађујућу праксу испољену у поступцима нормативне контроле општих аката донетих ради спровођења избора. У досадашњој пракси Суд је, у принципу стајао на становишту да се ради о актима темпоралног карактера донетим ради спровођења конкретних избора, те да након њиховог извршења не постоје процесне претпоставке за оцену њихове уставности, односно законитости.

I

Одлучивање Уставног суда у предмету УО-149/2014 је добра илустрација уставносудске праксе која карактерише уставно судство на нашим просторима (од његовог увођења па све до данас), а то је: да у оваквим предметима долази до изражаја одуговлачење, односно устезање судова у решавању спорова који се посредно или непосредно односе на остваривање изборног права, а посебно на спровођење конкретних избора⁵⁰ (међу ретке изузетке спада поступање Уставног суда у предмету У-42/2008).⁵¹ Од наведене праксе Уставни суд се у предмету УО-149/2014 делимично одвојио, али је и даље

50 У нашој уставноправној литератури, стоји неподељено мишљење да су се уставни судови на простору бивше СФРЈ и њених република чланица, па и Уставни суд Србије, „устезали“, па и „бежали“ од мериторног решавања ових спорова, те да су након протеча одређеног времена најчешће прибегавали решавању ових спорова из процесних разлога, тј. обустављали поступак, оглашавали се ненадлежним, одбацивали захтеве за оцену уставности и законитости аката. Вид. З. Ђукић Вељовић/Н. Вуковић, Уставноправна заштита изборног права, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/2006; Б. Ненадић, Изборни спорови у надлежности Уставног суда Србије, Зборник „Уставно питање у Србији“, Правни факултет у Нишу, 2004; Д. Стојановић, Изборни спорови у надлежности уставних судова, Зборник „Избори у домаћем и страном праву“, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

51 У предмету У-42/2008, формираном и поводом оцене уставности и законитости члана 28. тачка 8. Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 28/08), Уставни суд је, на седници 8. априла 2008. године, донео привремену меру којом је обустављено извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу наведеног дела одредбе члана 28. тачка 8. оспореног Упутства. На овај начин, Уставни суд је у суштини спречио да у току самог изборног поступка дође до проглашења изборних листа на основу неуставне и незаконите одредбе Упутства.

остала видна његова уздржаност у решавању уставносудских спорова (не) посредно везаних за спровођење актуелних избора.

Предмет IUo-149/2014 је формиран по иницијативи која је 11. марта 2014 упућена Уставном суду, за покретање поступка за оцену уставности и законитости Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 16. март 2014. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Упутство је донето на седници Републичке изборне комисије 23. фебруара 2014. године и истог дана је објављено у „Службеном гласнику РС“, број 22/14. Одлучивање Суда о овом предмету започето је 29. маја 2014. године, расправом о предлогу Закључка о одбацивању наведене иницијативе, на седници Малог већа. Основна полазишта приликом предлагања Закључка о одбацивању поднете иницијативе у овом уставносудском предмету су биле две тврдње. Прва је да се, у конкретном случају, ради о акту темпоралног карактера „који је био донет за спровођење избора за народне посланике Народне скупштине расписаних за 16. март 2014. године и да је његово важење исцрпљено окончањем тих избора и конституисањем новог сазива Народне скупштине, 16. априла 2014. године.“ Друга тврдња се односила на то да примена оспореног акта није произвела штетне последице, јер су „грађани на изборима одржаним 16. марта 2014. године остварили своје активно и пасивно изборно право зајемчено Уставом“. У образложењу предложеног Закључка је такође наведено да је „Уставни суд истоветне ставове заузео у Решењу IUo-69/2008 од 4. априла 2012. године, којим је између осталог, обустављен поступак за оцену уставности и законитости Упутства за спровођење локалних избора расписаних за 11. мај 2008. године на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 37/08)“.⁵²

Пошто на седници Малог већа Суда није постигнута једногласност, предлог Закључка је разматран на седници Великог већа 12. јуна, односно 3. јула 2014, а потом и на седници Суда 21. јануара 2015. године. У расправи на седницама већа и Суда, отворен је већи број питања која се односе на поступање Уставног суда приликом нормативне контроле општинских аката донетих ради спровођења избора, а посебно оних који су по својој природи темпоралног карактера, те изнети захтеви и предлози да у овом конкретном предмету Суд одлучи у меритуму. Комисија за праћење остваривања

52 Наведеним решењем Уставни суд је обуставио поступак за оцену уставности и законитости Одлуке о спровођењу избора расписаних за 11. мај 2008. године на територији АП Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 37/08) и Упутства за спровођење локалних избора расписаних за 11. мај 2008. године на територији АП Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 37/08) из истих разлога који су наведени и у предлогу Закључка IUo-149/2014, и то: прво, због темпоралног карактера оба оспорена акта (њихово важење је исцрпљено једном применом, тј. окончањем локалних избора расписаних за 11. мај 2008. године и конституисањем скупштина јединица локалне самоуправе на Косову и Метохији); друго, због чињенице да примена оспорених аката није произвела штетне последице у погледу остваривања изборног права грађана зајемченог Уставом. Додатна аргументација у погледу наведеног, према оцени Суда, била је и чињеница да су након ових избора, били расписани нови избори за одборнике скупштина општина, скупштина градова и града Београда, и то на основу Одлуке председнице Народне скупштине од 13. марта 2012. године.

уставности и законитости је на седници Суда преузела задатак да припреми предлог ставова о поступању Суда у уставносудским споровима о наведеним актима, са циљем да се уставносудска заштита (непосредна и посредна) изборног права учини ефикаснијом и делотворнијом – како установљени уставносудски надзор у овој области и даље не би остајао на папиру. Комисија је након разматрања припремљене анализе⁵³ и сагледавања дотадашње праксе Уставног суда и упоредних искустава у овој области, предложила Суду (образложене) ставове у вези са његовим поступањем у поступку нормативне контроле аката који се доносе ради спровођења избора.⁵⁴ Текст предложених ставова је гласио:

„1. Поступак за оцену уставности и законитости општих аката донетих ради спровођења избора за народне посланике, председника Републике, посланике и одборнике је хитан.

2. Уколико Суд оцени да би извршењем акта за спровођење избора наступиле неотклоњиве штетне последице, Суд одлучује о доношењу привремене мере, независно од тога да ли је та мера захтевана или не.

3. У поступку нормативне контроле наведених аката, а посебно аката Републичке изборне комисије, Суд поред утврђивања спорних уставно-правних питања, може утврђивати и чињеничну основу за своју одлуку.

4. Када је у току поступка оспорени општи акт донет за спровођење избора престао да важи, Уставни суд може вршити оцену и утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом и законом у време важења.“

На седници одржаној 14. априла 2016. године, Суд није прихватио предложене ставове Комисије, иако за њихово утврђивање постоје важни разлози. Поменућемо само неке од њих у тексту који следи.

Ради се, пре свега, о особености изборног права које се у суштини остварује периодично, у строго формалном поступку, тј. за време одржавања избора, у стриктно одређеним роковима и у кратком временском периоду који почиње да тече од момента расписивања избора, па до њиховог окончања, односно проглашења коначних резултата избора. Отуда и изузетан значај правила којима се одређује динамика спровођења изборних радњи у тачно

53 Вид. реферат Б. Ненадић и О. Ковачевић „Предлог за заузимање става Суда о поступању Суда у поступку нормативне контроле аката који се доносе ради спровођења избора“ од децембра 2015. године, који је разматран на седници Комисије 18. фебруара 2016. године.

54 У предлагању ставова Комисија је имала у виду већ заузете „Ставовe Суда о правној природи аката Владе о распуштању скупштина јединица локалне самоуправе“, од 5. марта 2014. године, а који гласе:

„Акт Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе је општи правни акт и за оцену његове сагласности са Уставом и законом надлежан је Уставни суд, сагласно члану 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава.

У поступку нормативне контроле акта Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе, који је по својој природи хитан, Суд обавезно утврђује испуњеност уставних и законских услова за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, као и чињеничну основу за своју одлуку.

Уколико оцени да би извршењем акта Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе наступиле неотклоњиве штетне последице, Уставни суд одлучује о доношењу привремене мере, независно од тога да ли је та мера захтевана или не“.

одређеним временским периодима (интервалима), почев од расписивања избора, па до њиховог окончања. Речју, наведени општи акти које доноси, пре свега, Републичка изборна комисија, у суштини садрже норме процесног карактера којима се додатно обезбеђује (хармонизује) редослед изборних радњи у конкретном изборном поступку, како би се у тачно одређеном временском периоду обезбедило спровођење свих изборних радњи, које следе једна другу у низу и које све морају бити спроведене на прописан начин и у прецизно одређеним роковима (који се понекад рачунају и у сатима).

Нормативна контрола изборних прописа може бити тројака, у зависности од времена спровођења поступка пред Уставним судом. Најпре, то може бити нормативна контрола изборних прописа, коју Суд врши између два изборна циклуса (по правилу се односи на оцену уставности изборних закона и оцену уставности и законитости других општих аката који нису донети за спровођење конкретних избора). Затим следи нормативна контрола изборних прописа у време спровођења избора (ради се о врло осетљивом поступању, с обзиром на то да се општа правила изборног процеса, по правилу, не би смела мењати у време спровођења избора, како не би дошло до нарушавања правне сигурности, односно једнакости свих учесника у изборном поступку који је у току). И на крају, могуће је да нормативну контролу изборних прописа Суд врши и након окончања избора (било да је поступак покренут пре расписивања избора или у току изборног процеса, а Суд није одлучио до окончања избора, тј. до истека времена важења изборних правила).

Када Уставни суд у поступку нормативне контроле оцењује уставност и/или законитост прописа о изборима или одлука донетих у циљу спровођења изборних радњи за конкретне изборе, Суд не решава одређени конкретан изборни спор у правом смислу те речи, већ решава *in abstracto* сукоб норми различите правне снаге. Међутим, оно што изазива проблем у поступању Уставног суда приликом нормативне контроле изборних прописа јесте постојање већег броја аката (упутства, одлука, правила и сл.) које доносе изборне комисије за спровођење конкретних избора и који важе у једном кратком временском периоду – до окончања тих избора. Стога посебно истичем да управо временска димензија, тј. временско важење и примена оваквих аката захтева знатно другачије поступање и организовање Уставног суда, него до сада. Речју, ради се о нормама чије је време важења и примене ограничено, због чега Уставни суд мора да се организује и поступа тако да у времену које има на располагању, а које је у принципу веома кратко, изврши оцену уставности и законитости аката, односно приступи предузимању мера из своје надлежности, како би уставносудска контрола била делотворна, односно како уставносудска заштита не би била обесмишљена. Међутим, Суд то, по правилу није чинио, држећи се става да је реч о актима темпоралног карактера, чије правно дејство је исцрпљено окончањем поступка избора. Из наведеног следи да је Суд, неблаговременим поступањем (у смислу хитности поступка), могао сопственим (не)поступањем, довести до ситуације у којој су, према ставу Суда везаном за темпоралне акте, престале да постоје процесне претпоставке за његово мериторно одлучивање.

Једна од мера за којом може посегнути Уставни суд у поступку нормативне контроле оваквих аката, ради постизања промפטног и ефикасног деловања Суда у ситуацијама када има на располагању кратак временски период за доношење своје одлуке, јесте „привремена мера“ из члана 168. став 4. Устава, односно члана 56. Закона о Уставном суду.⁵⁵ Наиме, Уставни суд може, у току поступка, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност и законитост оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице. Другим речима, Суд доношењем привремене мере уствари спречава наступање неотклоњивих штетних последица и на тај начин може тренутно зауставити спровођење одређене изборне радње за коју се основано поставља питање уставности односно законитости. Приликом одлучивања Уставног суда да ли донети привремену меру у наведеним ситуацијама не би требало да буде од пресудног значаја да ли је доношење привремене мере захтевано од стране подносиоца (иницијативе или предлога) или не. Дакле, Уставни суд би требало да, приликом нормативне контроле изборних аката, најпре размотри потребу доношења привремене мере, и да је предузме увек кад оцени да би услед примене оспореног акта дошло до наступања неотклоњивих штетних последица.

У поступку нормативне контроле аката донетих за спровођење избора, осим темпоралности која је неспорна (акти су донети за спровођење конкретних избора и време њиховог важења је релативно кратко – до окончања тих избора), неопходно је имати у виду и њихова друга својства и правно дејство. Наиме, имајући управо у виду да су то често акти који се најнепосредније односе на питање уставности и законитости изборних радњи, следи да и спорове поводом ових аката треба решавати као својеврсне изборне спорове (тзв. хитно поступање), уколико се жели обезбедити да уставно-судска контрола над овим актима буде делотворна.⁵⁶

Из свега наведеног следи да је један од основних проблема са којим се Уставни суд суочава приликом нормативне контроле општих аката донетих за спровођење конкретних избора – кратак временски период за спровођење поступка нормативне контроле. То је и разлог, што и сам Суд мора неодложно (приоритетно) да приступа разматрању ових предмета – па и у скраћеним роковима да предузима одређене радње у поступку, како би могао правовремено да реагује на уочене неуставности и незаконитости у овим актима⁵⁷ и „на време“ спречи наступање евентуалних штетних последица у примени ових аката. Таквим деловањем Уставног суда, укључив и доношење привремене мере, могла би бити обезбеђена правовремена и

55 Вид. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11...103/15).

56 У прилог наведеног су и одредбе члана 79. Закона о Уставном суду, које се односе на поступање Суда по основу жалбе изјављене на одлуку донету у вези потврђивања мандата народних посланика.

57 У том циљу ваљало би и поново успоставити праксу да се и у Уставном суду организује дежурство од момента доношења одлуке о расписивању избора до њиховог окончања, односно конституисања новоизабране Скупштине.

делотворна уставносудска заштита изборног права, као једног од основних политичких права у друштвима заснованим на владавини устава.

II

Суд је на седници одржаној 16. јуна 2016 наставио одлучивање у предмету УО-149/2014 и донео одлуку у меритуму. По мом мишљењу, уз све мањкавости ове одлуке, изузетно је важно што је у предмету УО-149/2014 поступак нормативне контроле оспореног Упутства спроведен до краја (тј. и након престанка важења Упутства), и што је Суд изричито утврдио да одредбе чл. 9. и 10. Упутства, у време важења нису биле у сагласности са законом. То је, пре свега значајно због следећег: ради се о општем акату којим се ближе конкретизује остваривање једног од најзначајнијих уставних права грађана – изборног права; одредбе чл. 9. и 10. Упутства које су очигледно биле супротне закону, од стране Уставног суда се као такве и изричито утврђују (а то би остало неутврђено да је донет првобитно предложени Закључак о одбацивању); Суд се у овом поступку није бавио питањем да ли је примена оспореног Упутства изазивала конкретне штетне последице у облику конкретних спорова (нпр. по приговорима на ток изборног поступка или на резултате гласања на одређеним бирачким местима или по другим правним средствима и вођењем изборних спорова пред надлежним органима). Чини се да је Суд на наведени начин делимично уважио и становиште исказивано више пута у Суду, по коме свака повреда Устава и закона мора бити санкционисана, јер постојање неуставног или незаконитог општег акта у правном поретку, па макар он био и извршен (примењен) само по себи урушава основне вредности на којима се темељи уставно устројство Републике Србије као правне државе. Тако је овом одлуком Суд по први пут извршио делимичан отклон од својих дотадашњих одлука о обустави поступка, или одбацивању иницијатива, у чијим се образложењима увек, без изузетка, налазила констатација Суда о престанку важења и темпоралности оваквих аката. Уз то, у Одлуци УО-149/2014 немамо ни уобичајени навод да по оцени Суда „оспорени акт није произвео штетне последице, јер су избори спроведени и конституисано је ново представничко тело на основу спроведених избора.“ Дакле, штетне последице неуставности и незаконитости ових аката Уставни суд је у суштини до сада сводио само на једно – има ли конкретних повреда субјективних права учесника изборног поступка (нпр. да ли је било приговора на бирачким местима, да ли су изјављиване жалбе, односно вођени управни спорови и сл.), занемарујући, по мом мишљењу, неоправдано све друге штетне последице које могу проузроковати неуставни и незаконити општи акти.

Имајући у виду наведено, поставља се питање да ли је Суд Одлуком УО-149/2014 направио видан отклон у односу на своје досадашње ставове исказане у решавању ове врсте спорова, и шта у ствари следи из Одлуке у предмету УО-149/2014? Када је у питању диспозитив Одлуке у предмету УО-149/2014 Суд је учинио одређени заокрет (помак) у односу на досадашњу праксу, али се то исто не може са сигурношћу рећи и када су у питању

ставови исказани у образложењу Одлуке. Наиме, у образложењу Одлуке нема недвосмисленог става Суда о томе да ли ће Суд и убудуће доносити мериторне одлуке о законитости или уставности ових аката и по престанку њиховог важења, тј. утврдити да је општи акт донет за спровођење избора неуставан и незаконит (јер је очигледно зашао у домен законодавца, или је поједино питање уредио супротно Уставу и закону и сл.). Питање је дакле, да ли наведена Одлука у предмету ГУо-149/2014 истовремено значи (па и јемчи) да је за мериторно одлучивање Уставног суда о овим актима убудуће довољно да су таквим актима изазване штетне последице *in abstracto* (јер је неспорно да њихово постојање само по себи рађа сумњу у регуларност избора, те да их и због тога треба од стране Уставног суда огласити неуставним, односно незаконитим и по престанку њихове примене), без улажења Суда у то да ли је било конкретних повреда изборног права и изборних спорова изазваних применом таквог акта. Из појединих ставова изражених у образложењу Одлуке ГУо-149/2014 могао би се извући позитиван одговор, док из других следи сасвим супротан закључак: да Суд и даље стоји на становишту да се у поступку оцене темпоралних аката донетих за спровођење избора (који су окончани), нужно мора ући у сагледавање постојања конкретних штетних последица, да би Суд приступио оцени уставности, односно законитости ових аката у време важења. Следећи наведено, Суд је овога пута те штетне последице тражио и нашао на сасвим другој страни (а не као раније) – у доношењу истоветног Упутства за спровођење ванредних парламентарних избора расписаних за 24. април 2016. године. По нашем мишљењу, тешко се може прихватити исказани налаз Суда, односно став Суда да је новодонето Упутство непосредна штетна последица постојања и примене оспореног Упутства из 2014. године у смислу Устава и Закона о Уставном суду, јер је Упутство из 2016. године самосталан правни акт, који није ни формалноправно ни суштински везан за Упутство из 2014. године. Примена оспореног Упутства могла је евентуално имати конкретне штетне последице на пребројавање гласова остварених на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, тј. на регуларност избора спроведених на њеној територији, с тим што се, по мом мишљењу (које није усамљено ни у Суду) утврђивање штетних последица оваквих аката не може зауставити само и једино на утврђивању повреда конкретних субјективних права учесника изборног процеса. Незаконити општи акти за спровођење избора, због свог карактера и специфичности изборног процеса, те важности изборног права, јесу штетни и *in abstracto*, јер њихово постојање у правном поретку, може рађати сумњу у регуларност избора који се спроводе (или су спроведени) на основу таквих аката.

Укратко, Одлука Суда у предмету ГУо-149/2014, с једне стране, има своју добру страну, која се огледа у томе што је Уставни суд, ипак ушао у мериторно одлучивање о уставности и законитости општих аката донетих ради спровођења избора, па макар и *post festum*. Но, она истовремено има и изразито слабу страну, јер показује да није било уставноправних разлога да Уставни суд не поступа и у односу на Упутство из 2016. године. Уместо тога, Суд је у

образложењу Одлуке IУо-149/2014, Упутству из 2016. године придао значење које оно у суштини уопште нема – да је оно штетна последица Упутства из 2014. године. Тако утврђено значење наведеног Упутства противно је исказаним ставовима у нашој правној литератури и досадашњој пракси Суда о томе шта су штетне последице примене општих аката за које Суд утврди да нису у складу са Уставом, односно законом, а посебно са оним, до сада стално цитираним ставом Суда о конкретним штетним последицама примене аката који се доносе ради спровођења избора. У том делу образложење ове одлуке не само да има изричито формалистички приступ, већ оно, по мом мишљењу, није ни прикладно, а могло би се рећи да пати и од логичких мањкавости (Вид. посебно део IV ст. 3 до 6 Образложења).⁵⁸

Дакле, опредељујући се само за одлуку којом се констатује да оспорено Упутство није било у складу са законом, у време важења, и не улазећи у коначну оцену Упутства из 2016. године, Суд је у суштини још увек остао везан и за своју досадашњу праксу – праксу касирања ове врсте прописа *post festum*. Овај предмет стицајем околности које су наступиле током његовог разматрања пред Судом, био је прилика да Суд значајно унапреди своју праксу, тј. оде корак даље, јер је по сопственој иницијативи могао извршити и оцену законитости Упутства за спровођење гласања на изборима за народне посланике, расписаним за 24. април 2016. године на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 25/2016).⁵⁹ Ради се о актима истог доносиоца, под истим називом, о спорним одредбама са потпуно истоветном садржином у оба акта. Чињеницу постојања новодонетог Упутства са наведеним својствима, Суд је изричито утврдио у образложењу Одлуке IУо-149/2014, у делу IV став 4. који гласи: „У конкретном случају, Уставни суд констатује да оспорено Упутство није формалноправно стављено ван снаге, упркос чињеници да је донето ново Упутство за спровођење гласања на изборима за народне посланике, рас-

58 Тако се примера ради Суд није потрудио да образложи овај важан помак у уставносудској контроли ових аката (а што је законска, односно пословничка обавеза), већ се уместо тога позвао на разлоге који су сами по себи дискутабилни: да Упутство није изричито стављено ван снаге (иако је неспорно из његовог назива да се оно односи само на изборе расписане за 16. март 2014. године). Постојање новодонетог Упутства које се односи на ванредне парламентарне изборе расписане за 21. април 2016. године, са истом садржином, није навело Суд да поступи на исти начин, већ га Суд упркос таквој оцени садржаног у Образложењу сопствене Одлуке оставља у правном поретку. Истовремено Суд је приписао правно дејство Одлуци у предмету IУо-149/2014, које она не може имати, а то је да она „онемогућава доношење новог акта Републичке изборне комисије којима би се за будуће изборе прописивала правила исте садржине а која су у супротности са Законом о избору народних посланика“.

59 Суд је иначе, у ситуацијама када је оспорени акт у току поступка нормативне контроле престао да важи, обустављао поступак контроле по том акту, а покретао (по сопственој иницијативи) поступак за оцену уставности акта који је на снази. Најновији пример за такво поступање Суда јесте и предмет IУз-367/2013, у коме је Суд обуставио поступак за оцену уставности одредаба члана 336. Закона о прекршајима (из 2013) које су престале да важе, у току поступка оцене њихове уставности пред Судом, а по сопственој иницијативи покренуо поступак за оцену уставности новодонетих одредаба члана 336. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13 и 13/16), доносећи потом Одлуку којом је утврдио њихову неуставност.

писаним за 24. април 2016. године, на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија („Службени гласник РС“, број 25/16), а које садржи иста правила о начину утврђивања начина гласања бирачких одбора и предаји изборног материјала након гласања прописана оспореним одредбама чл. 9. и 10. Упутства из 2014. године“. Суд је, дакле, стао код наведене констатације, уздржавши се да изреком утврди очигледну незаконитост истоветних одредаба Упутства из 2016. године. Да је тако поступио, Суд би делао у складу са својом обавезом независног заштитника и чувара супериорности Устава и закона у односу на друге опште акте, те највишег заштитника Уставом зајамченог изборног права грађана. Речју, у конкретном случају Суд је решавајући спор о законитости оспореног Упутства донетог за спровођење избора 2014. године, ушао у значајној мери – додуше посредно и мимо покренутог поступка и у оцењивање Упутства донетог 2016. године, тако што је у IV делу образложења Одлуке ИУо-149/2014 изрекао јасан став и о незаконитости одговарајућих одредаба овог Упутства, али је ту и стао. Наведено поступање Суда довело је до тога да је и Одлука у предмету ИУо-149/2014 изгубила у великој мери од свог значаја за будућу уставносудску праксу у овој области, а уз то је сама по себи отворила и додатна питања о уставноправним и другим разлозима за такво поступање Уставног суда. Овакво, па макар и нехотично поступање Суда, односно остављање Упутства из 2016. године ван контроле, а уз изричиту констатацију самог Суда исказану у образложењу Одлуке ИУо-149/2014 да се ради о акту у којем су преузете одредбе чл. 9. и 10. Упутства из 2014. године за које је Суд изреком утврдио да су незаконите, указује на упорни опрез и самоограничење Суда када је у питању контрола ове врсте аката. У бити, Суд се суздржао да то чини, вероватно из бојазни да би његова изричита одлука (у диспозитиву) о незаконитости и овог упутства могла бацити сенку на регуларност спровођења парламентарних избора 21. априла 2016. године. Суд се на овај начин *volens volens*, уздржао од вршења своје Уставом утврђене надлежности.

III

Доношење Одлуке у предмету ИУо-149/2014 је још једном потврдило, да спровођење уставносудске контроле општих аката који се доносе ради спровођења избора, због њихове специфичне природе и дејства на остваривање Уставом зајамченог изборног права грађана, захтева знатно другачије поступање и организовање Уставног суда, како би та контрола била делотворна. Такође, ова Одлука је показала да се без постојања одговарајућих законских решења постављених на новим основама (попут оних која су делимично садржана и у предлаганим ставовима Комисије о поступању Суда у овој врсти уставних спорова) и њихове доследне примене у пракси Уставног суда, тешко може избећи стално колебање и опрез Суда о времену, смислу и дometу нормативне контроле општих аката донетих за спровођење избора.

судија Уставног суда Србије
др Боса Ненадић

2. ОПШТИ АКТИ ОРГАНА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Правилник о условима и начину остваривања права детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 57/13 и 62/14) и Одлука о правима детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 45/13 и 51/14)

Висина обавезе учешћа корисника у економској цени услуга у предшколској установи

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 17. Правилника о условима и начину остваривања права детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 57/13 и 62/14) у време важења није била у сагласности са законом.

2. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену законитости Одлуке о правима детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 45/13 и 51/14).

3. Одбацује се захтев за „обуставу примене“ Одлуке и Правилника из тач. 1. и 2. изреке.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду поднете су три иницијативе за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 17. Правилника из тачке 1. изреке и Одлуке из тачке 2. изреке.

Иницијатори, оспоравајући законитост наведених аката, с позивом на одредбе чл. 4. и 14. Одлуке о правима детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда и одредбе члана 17. Правилника о условима и начину остваривања права детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда, наводе да су оспореном Одлуком и Правилником „потпуно произвољно“ и

супротно Закону о предшколском васпитању и образовању утврђене значајно веће обавезе учешћа корисника у економској цени услуга у предшколској установи у односу на законом утврђену, чиме је нанета материјална штета родитељима, односно старатељима деце – корисника услуга предшколских установа. Ово стога што је оспореном одредбом члана 17. Правилника утврђена регресна скала у супротности са одредбом члана 50. Закона о предшколском васпитању и образовању којом је прописано учешће родитеља, односно старатеља у обезбеђивању средстава за остваривање делатности предшколске установе у висини од 20% од економске цене по детету, у складу са Законом. Такође, наводе да су на овај начин дискриминисане породице са децом на територији града Београда у односу на породице са децом из других градова Републике Србије.

Предложено је да Уставни суд обустави примену оспорених аката до доношења коначне одлуке Суда и одреди начин отклањања последица које су настале применом оспорених аката (Одлуке и Правилника).

II

Доносилац оспорених аката у одговору, поред осталог, наводи: да су оспорени акти били донети на основу Закона о друштвеној бризи о деци и Закона о финансијској подршци породици са децом, према којима је надлежни орган града био овлашћен да уреди начин и услове регресирања трошкова боравка деце у предшколској установи у зависности од материјалног положаја породице, али и друга права, већи обим права и повољније услове за њихово остваривање, ако су средства обезбеђена; да је на основу чл. 1. и 2. Правилника о мерилима за утврђивање цене услуга у дечјим установама из 1993. године, који је престао да важи 1. јануара 2015. године, надлежни орган био овлашћен да утврди цену услуга, која обухвата све текуће расходе по детету у једном граду, а структуру цене услуге по васпитној групи чиниле су зараде запослених према важећим прописима и трошкови пословања; да је сходно наведеним законским и подзаконским прописима градоначелник града Београда донео 2010. године, Решење о ценама услуга за извршење програма у делатности друштвене бриге о деци у Београду којим није била утврђена економска цена, већ цена услуга, односно највише учешће родитеља у укупним трошковима боравка детета, у односу на коју се одређивало процентуално учешће корисника услуга, као један од основа за умањење цена; да су оспореном Одлуком била утврђена додатна права, већи обим права од права утврђених законом и повољнији услови за њихово остваривање у области финансијске подршке породице са децом, док су оспореним Правилником били уређени услови и начин остваривања права детета у области финансијске подршке породици са децом које обезбеђује град; а да је одредбом члана 17. тог правилника, као већи обим права било предвиђено да се месечна цена корисницима услуга појединачно утврђује процентуално у односу на утврђену цену услуга, а која је представљала највише учешће корисника услуга према утврђеној скали, а не економску

цену. У одговору се даље наводи да је поводом примене одредаба Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о предшколском васпитању и образовању које се односе на утврђивање економске цене за остваривање програма образовања и васпитања од Министарства просвете 21. јуна 2010. године, затражено појашњење и да је Министарство у одговору од 24. јуна 2010. године, навело да економска цена обухвата све текуће расходе по детету и ученику из свих извора финансирања, у складу са прописима којима се уређује буџетски систем а исказује се јединство и структурно и саставни је део Меморандума о буџету и да следствено томе родитељ или старатељ детета учествује у висини од 20% од економске цене по детету, у оквиру укупног финансирања делатности предшколског васпитања и образовања у установи чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе; да је након доношења новог републичког Правилника о мерилима за утврђивање економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама, 24. децембра 2014. године, који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 146/14 и који се примењује од 1. јануара 2015. године, и на основу кога је престао да важи Правилник о мерилима за утврђивање цене услуга у дечјим установама из 1993. године, градоначелник Београда донео Решење о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама чији је оснивач град Београд и које се примењују од 1. јануара 2015. године, а да су ступањем на снагу Одлуке о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда 21. јануара 2015. године престали да важе оспорена Одлука и Правилник. Поводом навода да су породице са децом на територији Београда дискриминисане у односу на породице са децом из других градова Републике Србије, у одговору се наводи да је јединица локалне самоуправе надлежна да утврђује цену услуга на својој територији, у складу са одређеним мерилима којима се на нивоу Републике Србије одређују цене боравка детета у предшколској установи на нивоу сваке јединице локалне самоуправе, а да би у супротном „била утврђена јединствена цена вртића за целу територију Републике Србије“.

III

У спроведеном поступку, Уставни суд је констатовао да је оспорену Одлуку о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда („Службени лист Београда“, бр. 45/13 и 51/14), донела Скупштина града Београда, на основу члана 9. став 4. и члана 25. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09) и члана 31. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 39/09, 6/10 и 23/13), на седници одржаној 15. октобра 2013. године. Одлуком су била утврђена додатна права, већи обим права од права утврђених законом и повољнији услови за њихово остваривање, у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, које обезбеђује град Београд (члан 1). Према

члану 2. Одлуке права из члана 1. ове одлуке била су: право на накнаду укупних трошкова боравка у предшколској установи; право на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи; право на регресирање трошкова одмора и рекреације деце из предшколских установа и право на регресирање трошкова исхране за децу у продуженом боравку у основним школама за образовање ученика са сметњама у развоју. Одредбом члана 4. став 1. Одлуке било је прописано да се право на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи остварује у зависности од укупних прихода породице, а на основу регресне скале коју утврђује градоначелник града Београда. Одлуком је, такође, било прописано да се услови и начин остваривања права из члана 2. ове одлуке дближе уређују посебним актом који доноси градоначелник (члан 8); да ће акт из чл. 4. и 8. ове одлуке донети градоначелник најкасније до 1. децембра 2013. године (члан 13); да се до доношења акта из члана 13. ове одлуке примењује Правилник о условима и начину остваривања права на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи, одмора и рекреације („Службени лист града Београда“, бр. 43/09, 5/10, 14/11, 51/12 и 65/13) (члан 14. – одредба на коју указују иницијатори).

Оспорена Одлука престала је да важи 22. јануара 2015. године на основу члана 21. Одлуке о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 2/15).

Оспорени Правилник о условима и начину остваривања права детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 57/13 и 62/14), донео је Привремени орган града Београда, на основу члана 86. став 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), члана 24. тачка 6. Закона о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07), члана 52. став 1. тачка 6. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 39/08, 6/10 и 26/13), члана 25. став 2. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/02, 115/05 и 107/09) и чл. 4, 8. и 13. Одлуке о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 45/13 и 51/14), на седници одржаној 29. новембра 2013. године.

Правилником су били уређени услови и начин остваривања права детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, које обезбеђује град Београд и то: право на накнаду укупних трошкова боравка у предшколској установи; право на регресирање трошкова деце у предшколској установи; право на регресирање трошкова одмора и рекреације деце из предшколских установа и право на регресирање трошкова исхране за децу у продуженом боравку у основним школама за образовање ученика са сметњама у развоју (члан 1). Оспореном одредбом члана 17. Правилника било је прописано да се месечна цена корисницима услуга појединачно, утврђује у складу са овим правилником, процентуално у односу на утврђену цену услуга према следећој скали:

| Укупан месечни приход породице у односу на номиналне износе цензуса за остваривање права на регресирање трошкова | | Учешће корисника услуга |
|--|---|-------------------------|
| Домаћинство | укупан месечни приход | % |
| Двочлано домаћинство Трочлано домаћинство Четворочлано домаћинство Петорочлано домаћинство | до 18.865,00 до 28.297,50 до 37.730,00 до 47.162,50 | 22,3 |
| Двочлано домаћинство Трочлано домаћинство Четворочлано домаћинство Петорочлано домаћинство | 18.865,01 – 22.638,00 28.297,51 – 33.957,00 37.730,00 – 45.276,00 47.162,50 – 56.595,00 | 31,3 |
| Двочлано домаћинство Трочлано домаћинство Четворочлано домаћинство Петорочлано домаћинство | 22.638,01 – 26.411,00 33.957,01 – 39.616,50 45.276,01 – 49.048,00 56.595,01 – 61.311,00 | 40,8 |
| Двочлано домаћинство Трочлано домаћинство Четворочлано домаћинство Петорочлано домаћинство | 26.411,00 – 32.070,50 39.616,50 – 43.963,00 49.048,00 – 54.822,00 61.311,00 – 66.027,50 | 51,8 |
| Двочлано домаћинство Трочлано домаћинство Четворочлано домаћинство Петорочлано домаћинство | 32.070,50 – 40.000,00 43.963,00 – 60.000,00 54.822,00 – 80.000,00 66.027,50 – 100.000,00 | 60,3 |
| Двочлано домаћинство Трочлано домаћинство Четворочлано домаћинство Петорочлано домаћинство | преко 40.000,00 преко 60.000,00 преко 80.000,00 преко 100.000,00 | 72,8 |

Правилником је такође, било прописано да се трошкови боравка деце у предшколској установи регресирају у зависности од односа висине укупног месечног прихода породице и номиналних износа цензуса за остваривање права на регресирање трошкова, утврђених чланом 17. овог правилника (члан 18. став 1); да се кориснику услуга, обрачун за наплату врши по утврђеној месечној цени у складу са чланом 17. овог правилника (члан 33. став 1).

Даном почетка примене овог правилника (1. јануара 2014. године), престао је да важи Правилник о условима и начину остваривања права на

регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи, одмора и рекреације („Службени лист града Београда“, бр. 43/09, 5/10, 32/10, 14/11, 51/12 и 65/12, чија је одредба члана 26. била истоветна садржини оспореној одредби члана 17. Правилника из 2013. године).

Оспорени Правилник је престао да важи 22. јануара 2015. године, ступањем на снагу Одлуке о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 2/15) коју је донела Скупштина града Београда на седници одржаној 21. јануара 2015. године, на основу члана 9. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом и члана 31. Статута града Београда, и којом се утврђују додатна права, већи обим права од права утврђених законом и повољнији услови за њихово остваривање у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, као и услови и начин остваривања ових права која обезбеђује град Београд.

IV

Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13) уређују се основи система, поред остало, предшколског образовања и васпитања и то: принципи, циљеви и стандарди образовања и васпитања, начин и услови за обављање делатности предшколског васпитања и образовања, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања, као и друга питања од значаја за образовање и васпитање (члан 1. став 1). Одредбом члана 155. Закона прописано је да се средства за финансирање делатности установа утврђују на основу економске цене за остваривање програма образовања и васпитања, по детету и ученику, да економска цена из става 1. овог члана обухвата све текуће расходе по детету и ученику, из свих извора финансирања, у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, да се економска цена из става 2. овог члана исказује јединствено и структурно и саставни је део Меморандума о буџету, да ближе услове и мерила за утврђивање економске цене образовања и васпитања по детету и ученику на одређеном подручју, из одређених група, по нивоима и врстама образовања, неопходан број запослених, време и поступак увођења, прописује министар. Законом је, такође, прописано да се средства за финансирање делатности установа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (члан 156. став 1); да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства за део економске цене образовања и васпитања деце и ученика која обухвата остале текуће расходе, а на основу утврђене економске цене из члана 155. овог закона; да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства и за остваривање делатности предшколског васпитања и образовања (полудневни и целодневни боравак, исхрана, нега и превентивна заштита деце предшколског узраста) у висини 80% од економске цене по детету, укључујући у целости средства за плате, накнаде и друга примања, социјалне доприносе на терет послодавца,

отпремнине, као и помоћи запослених у предшколској установи и остале текуће расходе (члан 159. став 1. и став 2. тачка 1)). Одредбама члана 170, члана 171. став 1. и члана 180. ст. 1. и 2. Закона које се налазе у прелазним и завршним одредбама Закона, прописано је да се подзаконски акти донети до ступања на снагу овог закона примењују ако нису у супротности са овим законом, до доношења прописа на основу овог закона (члан 170); да ће министар донети подзаконске акте у року од три године од дана ступања на снагу овог закона (члан 171. став 1); да ће се одредбе члана 155. овог закона примењивати поступно, почев од школске 2011/2012 године, а на све установе од школске 2014/2015 године (члан 180. ст. 1. и 2).

Законом о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник РС“, број 18/10) уређује се предшколско васпитање и образовање као део јединственог система образовања и васпитања и остварује се у складу са Уставом, законом којим се уређују основе система образовања и васпитања (у даљем тексту: Закон), ратификованим међународним конвенцијама и овим законом, полазећи од права детета, развојних, образовних, културних, здравствених и социјалних потреба деце и породица са децом предшколског узраста. Законом је прописано да се средства за финансирање делатности предшколске установе обезбеђују у складу са Законом (члан 49); да родитељ, односно старатељ детета учествује у обезбеђивању средстава за остваривање делатности предшколске установе, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе у висини 20% од економске цене по детету, у складу са Законом, да одлуку о висини цене из става 1. овог члана доноси оснивач, да од обавезе плаћања из става 1. овог члана у целодневном или полудневном боравку изузимају деца без родитељског старања, деца са сметњама у развоју и деца из материјално угрожених породица (члан 50).

Одредбом члана 35. Закона о друштвеној бризи о деци („Службени гласник РС“, бр. 49/92, 29/93, 53/93, 67/93, 28/94, 47/94, 48/94, 25/96, 29/01, 16/02, 62/03, 101/05 и 18/10), прописано је да деца предшколског и основношколског узраста, у зависности од материјалног положаја породице имају право на регресирање трошкова боравка у предшколској установи (став 1), да се регресирање трошкова целодневног и полудневног боравка деце предшколског узраста обезбеђује у укупном износу од 80% од економске цене просечно по детету, у предшколским установама које се налазе у мрежи установа коју утврди општина (став 2), да начин и услове регресирања трошкова из ст. 1. и 2. овог члана утврђује надлежни општински орган (став 3).

V

У току поступка пред Уставним судом, Министар просвете, науке и технолошког развоја, донео је 24. децембра 2014. године, на основу члана 155. став 4. Закона о основама система образовања и васпитања Правилник о мерилима за утврђивање економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама („Службени гласник РС“, број 146/14). Правилником се утврђују мерила на основу којих надлежни орган локалне

самоуправе утврђује економску цену програма васпитања и образовања по детету у предшколским установама чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе (члан 1). Према одредби члана 12. став 1. Правилника, појединачно учешће корисника у месечној економској цени по детету надлежни орган локалне самоуправе утврђује у складу са законом. Даном почетка примене овог правилника (1. јануара 2015. године) престао је да важи Правилник о мерилима за утврђивање цене услуга у децијим установама („Службени гласник РС“, бр. 1/93 и 6/96).

Такође, након доношења наведеног Правилника, Градоначелник града Београда је 31. децембра 2014. године на основу чл. 155. и 159. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13), чл. 11, 12. и 13. Правилника о мерилима за утврђивање економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама („Службени гласник РС“, број 146/14) и члана 52. тачка 10. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 39/08, 6/10 и 23/13), донео Решење о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама, чији је оснивач град Београд („Службени лист града Београда“, број 104/14), којим је у одељку III прописано: да учешће корисника услуга у економској цени по детету износи 20%, односно за целокупне облике рада у трајању од 11 часова утврђује се у износу од 5.540 динара, месечно по детету; да учешће корисника услуга у економској цени по детету за целодневне облике рада у трајању од 11 часова – програма припреме за школу, утврђује се у износу од 3.742 динара, месечно по детету. Даном почетком примене овог решења (1. јануара 2015. године) престало је да важи Решење о ценама услуга за извршивање програма у делатности друштвене бриге о деци у Београду („Службени лист града Београда“, бр. 1/10, 4/13 и 6/13).

VI

Из наведених одредаба Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о предшколском васпитању и образовању следи да се средства за финансирање делатности установа утврђују на основу економске цене за остваривање програма образовања и васпитања по детету и ученику, да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства и за остваривање делатности предшколског васпитања и образовања у висини 80% од економске цене по детету, а да родитељ, односно старатељ детета учествује у обезбеђивању средстава за остваривање делатности предшколске установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединице локалне самоуправе у висини од 20% од економске цене по детету, а да економска цена обухвата све текуће расходе по детету и ученику из свих извора финансирања у складу са прописима којима се исказује буџетски систем и исказује се јединствено. Такође, из наведене одредбе члана 170. Закона о основама система образовања и васпитања следи да ће се подзаконски акти донети до ступања на снагу овог закона примењивати ако нису у супротности са овим законом, до доношења прописа по овом закону.

Оспорена Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда и оспорени Правилник о условима и начину остваривања права детета у области финансијске подршке породице са децом на територији града Београда донети су након ступања на снагу Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о предшколском васпитању и образовању и уређивали су додатна права, већи обим права од права утврђених законом и повољније услове и начин за њихово остваривање у области финансијске подршке породице са децом на територији града, које обезбеђује град Београд. Као једно од права прописаних Одлуком, било је право на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи које се остваривало у зависности од укупних прихода породице, а на основу регресне скале коју утврђује градоначелник града Београда. Сагласно наведеном, оспореним Правилником је било прописано који су приходи породице од утицаја на остваривање права на регресирање трошкова и у зависности од тога, оспореном одредбом члана 17. скалом је утврђен начин обрачуна месечне цене трошкова боравка деце у предшколској установи корисницима услуга појединачно, зависно од номиналног износа укупних месечних прихода породице и процентуалним учешћем корисника услуга у тој цени.

Полазећи од тога да је оспореном одредбом члана 17. Правилника мимо Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о предшколском васпитању и образовању била уређена висина месечне цене корисницима услуга појединачно која се утврђивала процентуално у односу на утврђену цену услуга, према утврђеној скали а не на основу економске цене на основу које родитељ или старатељ детета учествује у висини од 20% од економске цене по детету, у оквиру укупног финансирања делатности предшколског васпитања и образовања у установи чији је оснивач Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, то је Уставни суд утврдио да оспорена одредба члана 17. Правилника у време важења није била у сагласности са Законом о предшколском васпитању и образовању, те је одлучио као у тачки 1. изреке.

Имајући у виду да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Уставни суд је, сагласно члану 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Поводом оспорене Одлуке о правима детета у области финансијске подршке породици са децом, Уставни суд је, полазећи од садржине иницијатива и предмета уређења наведене Одлуке и тога да је била један од основа за доношење оспореног Правилника о условима и начину остваривања права детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, констатовао да иницијативе не садрже уставноправне разлоге оспоравања Одлуке, већ се само указује на одредбу члана 14. Одлуке којом се до доношења оспореног Правилника примењивао Правилник о условима и начину остваривања права на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи, одмора и рекреације из 2009. године.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), иницијативе у том делу одбацио, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Уставни суд је захтев за „обуставу примене“ Одлуке и Правилника, третирао као захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње, па је, с обзиром да је донео коначну одлуку, такав захтев одбацио сагласно одредби члана 46. став 1. тачка 3) Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 3. изреке.

На основу изложеног, Уставни суд је на основу одредаба члана 42а став 1 тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду и одредбе члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), донео Одлуку као у изреци.

Одлука IУо-598/2014 од 31. марта 2016. године („Службени гласник РС“, број 62/16)

Одлука о јавним паркиралиштима („Службени лист општине Сокобања“, број 2/10)

Санкционисање непоштовања обавеза у јавном паркирању и доплатном картом и прекршајем

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да одредбе члана 35. став 1. тач. 1. и 2. Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општине Сокобања“, број 2/10) нису у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости члана 22. Одлуке из тачке 1. и за покретање поступка за оцену законитости члана 34. исте одлуке.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости члана 22. Одлуке наведене у тачки 1. изреке и за покретање поступка за оцену законитости чл. 34. и 35. исте одлуке. Позивајући се на ставове Уставног суда заузете у предметима IУл-101/2008, IУл-16/09 и IУо-114/2011, иницијатор је оспорио уставност и законитост члана 22. Одлуке у односу на одредбе члана 90, члана 91. став 1, члана 92. став 1, члана 97. тач. 6. и 7. и члана 190. став 1. тачка 1. Устава, одредбе Закона о комуналним делатностима који је био правни основ за доношење Одлуке, одредбе Закона о локалној самоуправи, Закона о финансирању локалне

самоуправе и Закона о облигационим односима, уз наводе: да одредба члана 22. став 1. Одлуке којом је предвиђена обавеза корисника комуналне услуге паркирања који поступа супротно одредбама Одлуке да плати доплатну карту, има значење прописа који обавезује даваоца и корисника наведене услуге при уређивању њиховог међусобног односа; да одредба члана 22. став 1. Одлуке није у сагласности са Законом о комуналним делатностима на основу кога је донета, јер овај закон „уопште не уређује доплатну карту, односно не одређује је као накнаду за коришћење паркиралишта супротно прописаним, односно уговореним условима“; да је посебна цена комуналне услуге паркирања, тј. доплатна карта, одређена независно од Законом о комуналним делатностима прописаних критеријума за образовање цена ове услуге и да првенствено има значење санкције за повреду Одлуком предвиђеног начина коришћења јавног паркиралишта, а не накнаде за услугу; да су оспореном одредбом члана 22. став 1. Одлуке права и обавезе даваоца и корисника услуге паркирања уређени на начин којим се доводи у питање начело утврђено Законом о облигационим односима према коме се у заснивању двостраних уговора полази од начела једнаке вредности узајамних давања; да прописана доплатна карта има елементе уговорне казне која се, сагласно Закону о облигационом односима, не може прописивати за неизвршење новчане обавезе. Поред наведеног, иницијатор је такође истакао да се кориснику услуге паркирања за поступање супротно одредбама чл. 17. до 19. Одлуке поред доплатне карте, а на основу одредаба чл. 34. и 35. Одлуке, може изрећи и новчана казна за прекршај што је „уставноправно неприхватљиво да се кориснику утврђује више (различитих) новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта“.

Скупштина општине Сокобања, као доносилац оспореног акта, је обавестила Уставни суд да је оспорена Одлука измењена Одлуком која је објављена у „Службеном листу општине Сокобања“, број 2/15, али се није посебно изјашњавала о наводима изнетим у иницијативи.

У спроведеном поступку Уставни суд је констатовао да се оспореном Одлуком о јавним паркиралиштима („Службени лист општине Сокобања“, број 2/10), коју је Скупштина општине Сокобања донела на основу одредаба Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), уређују услови и начин организовања послова у вршењу комуналне делатности коришћења, уређења и одржавања јавних паркиралишта, начин уклањања непрописно паркираних возила на јавним паркиралиштима и осталим јавним површинама, надзор над спровођењем ове одлуке и прекршајне мере и ближе су одређена питања која су нарочито предмет регулисања Одлуке (члан 1). Одлуком је, између осталог, прописано: да комуналну делатност коришћења, уређења и одржавања јавних паркиралишта и уклањање непрописно паркираних возила на јавним паркиралиштима и осталим јавним површинама обавља јавно предузеће, привредно друштво или предузетник коме је одлуком Скупштине општине Сокобања поверено обављање ове делатности (у даљем тексту: Предузеће) (члан 2); да су јавна паркиралишта, у смислу одредаба ове одлуке, јавне површине одређене за

паркирање возила, са прописаним режимом коришћења и плаћања накнаде за коришћење (члан 4. став 1); да се јавна паркиралишта користе за паркирање возила правних и физичких лица (у даљем тексту: Корисник) и да се корисником паркиралишта, у смислу одредаба ове одлуке које се односе на наплату накнаде за коришћење паркиралишта, сматра возач или власник возила ако возач није идентификован (члан 13. ст. 1. и 2). Одредбе чл. 17, 18. и 19. Одлуке систематизоване су у Поглављу III оспорене Одлуке којим је уређено коришћење јавних паркиралишта. С тим у вези, одредбама члана 17. Одлуке прописано је да Предузеће одлуком може одобрити резервацију паркинг места на јавном паркиралишту државним органима, органима општинске управе, јавним службама, страним представницима, другим правним и физичким лицима, предузетницима и за особе са инвалидитетом у зависности од расположивих капацитета, времена коришћења и других околности од значаја, по важећем ценовнику (став 1), да услове резервације својим актом утврђује Предузеће (став 2) и да је непоступање по одредбама овог члана кажњиво чланом 35. ст. 1. до 3. ове одлуке (став 3). Чланом 18. Одлуке предвиђено је да је за коришћење јавног паркиралишта корисник дужан да плати одговарајућу накнаду коју утврђује Предузеће за одређено време коришћења (став 1), да је коришћење обележеног места за особе са инвалидитетом бесплатно (став 2), да сагласност на ценовник и услове коришћења јавних паркиралишта Предузећа даје Скупштина општине Сокобања (став 3) и да је непоступање по одредбама овог члана кажњиво чланом 34. ове одлуке (став 4). Одредбама члана 19. став 1. Одлуке прописане су обавезе корисника јавног паркиралишта, и то: да плати коришћење паркинг места према времену задржавања на прописан начин и према важећем ценовнику по започетом часу (тачка а)), да поступа у складу са ограничењем времена коришћења паркинг места утврђеним актом из члана 18. ове одлуке (тачка б)), да користи паркинг место у складу са постављеном саобраћајном сигнализацијом, вертикалном и хоризонталном којом је означено паркинг место (тачка в)), да у моменту заустављања возила на паркиралишту плати коришћење паркинг места према времену задржавања на прописан начин и према важећем ценовнику по започетом часу или да уклони возило са паркиралишта (тачка г)), да до истека плаћеног времена паркирања уклони возило са паркиралишта (тачка д)), да је приликом паркирања возач дужан да возило паркира на једном паркинг месту предвиђеном за паркирање те врсте возила (тачка ђ)), те да је, сагласно одредби става 2. овог члана Одлуке, непоступање по одредбама овог члана кажњиво чланом 35. ст. 1. до 3. ове одлуке.

Оспореним чланом 22. Одлуке прописано је да је корисник који поступа супротно одредбама чл. 17, 18. и 19. ове одлуке, дужан да као накнаду штете Предузећу плати казнене пенале у виду доплатне карте према важећем ценовнику Предузећа (став 1), да се кориснику из става 1. овог члана може издати само једна доплатна карта у једном дану (став 2), да Предузеће има право да за возило за које по својој евиденцији има неплаћену доплатну карту изврши постављање уређаја којим се спречава одвожење возила корисника до измирења доспелих обавеза према Предузећу (став 3), одређени су услови

под којима се могу уклонити уређаји који су постављени на возилу, односно под којима се ово возило може „пауком“ пребацити на за то одређено место (ст. 4. и 5), прописано је да налог за плаћање доплатне карте издаје овлашћени контролор и уручује га кориснику (став 6), да када контролор није у могућности да уручи налог кориснику причвршћује га за возило и да ће се достављање налога на овај начин сматрати уредним, а доцније оштећење или уништење налога нема утицаја на ваљаност и не одлаже плаћање доплатне паркинг карте (ст. 7. и 8), предвиђена је обавеза корисника паркирања да поступи по примљеном налогу и плати доплатну карту у року од осам дана на начин назначен у налогу (став 9) и одређено је да у случајевима да контролор Предузећа није у могућности да кориснику уручи налог за плаћање доплатне карте или да га причврсти на возило корисника, да ће се добијањем опомене по налогу сматрати да је корисник обавештен о томе да су се стекли услови за примену одредаба члана 22. став 6. ове одлуке (став 10). Према оспореном члану 34. Одлуке, новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај Предузеће ако Предузеће или његов овлашћени радник не поступа или поступа супротно одредбама члана 3. став 1, члана 11, члана 13. ст. 3. и 4, чл. 16, 18, 21, 24, 28, 29, 30. и 32. ове одлуке. Оспореним одредбама члана 35. став 1. Одлуке прописано је да ће се новчаном казном од 5.000 до 100.000 динара казнити привредно друштво или друго правно лице, ако користи јавно паркиралиште супротно одредбама члана 17. (тачка 1) и ако користи јавно паркиралиште супротно одредбама члана 19. (тачка 2). Наведеним чланом 35. Одлуке је такође предвиђена и могућност кажњавања одговорног лица у правном лицу (став 2), предузетника (став 3) и физичког лица (став 4) за прекршаје из оспореног става 1. тог члана Одлуке.

Наведена Одлука о јавним паркиралиштима је претрпела измене након иницирања поступка за оцену њене уставности и законитости пред Уставним судом, али се те измене не односе на оспорене одредбе Одлуке, већ, поред осталог, на цитиране одредбе Одлуке којима је био уређен предмет њеног регулисања (члан 1) и одређен вршилац комуналне делатности паркирања (члан 2). С тим у вези, а у циљу целовитог разматрања законитости оспорених чл. 34. и 35. Одлуке, Уставни суд констатује да је чланом 1. Одлуке о изменама Одлуке о јавним паркиралиштима („Службени лист општине Сокобања“, број 2/15), одредба члана 2. оспорене Одлуке измењена на начин да је сада као вршилац комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима одређено Јавно комунално предузеће „Напредак“ Сокобања (у даљем тексту: Предузеће), које је основала општина Сокобања и уређене су обавезе овог предузећа у вези са плаћањем накнаде општини Сокобања по основу обављања наведене комуналне делатности.

Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) који је био правни основ за доношење оспорене Одлуке и у односу на чије одредбе се иницијативом тражи оцена законитости оспорених одредаба Одлуке, престао је да важи 2. децембра 2011. године ступањем на снагу Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11).

Одредбама Закона о комуналним делатностима који је на снази и у односу на који Уставни суд, сагласно одредбама члана 167. Устава Републике Србије, врши оцену законитости оспорених одредаба Одлуке, управљање јавним паркиралиштима је одређено као комунална делатност од општег интереса (члан 2. став 2. и став 3. тачка 7)) којом се стварају и одржавају услови за коришћење јавних саобраћајних површина и посебних простора одређених за паркирање моторних возила, као и уклањање и премештање паркираних возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила по налогу надлежног органа (члан 3. тачка 7)). Законом је такође прописано: да јединица локалне самоуправе, поред осталог, уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој, као и да уређује, у складу са законом, услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности (члан 4. ст. 1. и 3); да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају, као и да се одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга, непосредно примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга, као општи услови пословања (члан 13. ст. 1. и 2); да јединица локалне самоуправе може прописати да се у поступку контроле коришћења комуналне услуге наплаћује посебна цена за случај коришћења комуналне услуге на начин који је у супротности са прописима којима се уређује та комунална делатност (члан 25. став 3).

Разматрајући наводе иницијатора о незаконитости одредбе члана 22. став 1. Одлуке којом је прописана обавеза корисника комуналне услуге паркирања да плати доплатну карту, Уставни суд претходно констатује да је у поступцима оцене уставности и законитости истоврсних општих аката јединица локалне самоуправе, који су вођени у време важења Закона о комуналним делатностима из 1997. године на основу кога је донета и оспорена Одлука, доносио одлуке којима је утврђивао да прописивање доплатне карте коју је дужан да плати корисник паркирања ако не користи паркинг место на начин предвиђен тим општим актом, није у сагласности са Уставом и законом (нпр. одлуке Уставног суда на које се позвао и подносилац иницијативе: IУл-101/2008 од 24. новембра 2011. године и IУл-16/2009 од 27. октобра 2011. године). Оцена Уставног суда била је заснована на одредбама тада важећег закона којим се уређује област комуналних делатности и пружање комуналних услуга, а којима није била предвиђена могућност наплате посебне цене за коришћење комуналне услуге на начин који је у супротности са прописима којима се та комунална делатност уређивала.

Међутим, како је наведени Закон о комуналним делатностима престао да важи ступањем на снагу новог Закона о комуналним делатностима из 2011. године, Уставни суд сматра да је за одлучивање о основаности иницијативом изнетих разлога за покретање поступка за оцену законитости одредбе члана 22. став 1. Одлуке од значаја одредба члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима који је на снази, сагласно којој јединица локалне самоуправе може прописати да се у поступку контроле коришћења комуналне услуге наплаћује посебна цена за случај коришћења комуналне услуге на начин који је у супротности са прописима којима се уређује та комунална делатност.

Имајући у виду наведено, као и да је оспореном одредбом члана 22. став 1. Одлуке доплатна карта, као посебна цена за коришћење комуналне услуге, предвиђена управо за случајеве када се комунална услуга јавног паркирања користи на начин који је супротан начину коришћења прописаном одредбама чл. 17. до 19. Одлуке, Уставни суд налази да доносилац оспореног општег аката није изашао изван Законом утврђених граница свог овлашћења да уређује начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге. С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да се не могу прихватити тврдње иницијатора о несагласности одредбе члана 22. став 1. Одлуке са одредбама Закона о комуналним делатностима. Како је законитост преосталих одредаба члана 22. Одлуке иницијатор оспорио само из разлога што су ове одредбе у правној и логичкој вези са одредбом става 1. тог члана Одлуке, без навођења посебних уставноправних разлога о њиховој несагласности са Законом о комуналним делатностима, Уставни суд је као неприхватљиве оценио и наводе иницијатора о незаконитости одредаба члана 22. ст. 2. до 10. Одлуке.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је нашао да разложима изнетим у иницијативи није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену законитости одредаба члана 22. Одлуке, па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио иницијативу у овом делу и решио као у првом делу тачке 2. изреке.

Уставни суд указује да није имао основа да се упусти у испитивање сагласности члана 22. Одлуке са одредбама члана 90, члана 91. став 1, члана 92. став 1, члана 97. тач. 6. и 7. и члана 190. став 1. тачка 1. Устава и са одредбама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06 и 47/11) које су наведене у иницијативи, с обзиром на то да иницијатор није навео уставноправне разлоге због којих члан 22. Одлуке сматра несагласним са наведеним уставним и законским одредбама. С тим у вези, Уставни суд је, сагласно члану 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду, одбацио и иницијативу за покретање поступка за оцену уставности члана 22. Одлуке и одлучио као у односном делу тачке 2. изреке.

Када су у питању наводи иницијатора о несагласности члана 22. Одлуке са одредбама Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93), Уставни суд указује да су за оцену законитости одредаба оспорене Одлуке од значаја одредбе

Закона о комуналним делатностима, а не одредбе Закона о облигационим односима на које се позива иницијатор, с обзиром на то да се наведеном Одлуком ближе уређују односи у области обављања једне од комуналних делатности. С тим у вези, Уставни суд указује да из одредбе члана 23. Закона о облигационим односима, којом је прописано да се на облигационе односе који се утврђују другим савезним законима примењују одредбе овог закона у питањима која нису уређена тим законом, управо произлази да се Закон о облигационим односима не примењује на облигационе односе уређене посебним законом.

Оцењујући основаност навода иницијатора у вези са чл. 34. и 35. Одлуке којима су прописани прекршаји и новчане казне за поступање супротно одредбама Одлуке, Уставни суд подсећа да је одлукама ИУл-101/2008 и ИУл-16/2009 на које се позива подносилац иницијативе, утврдио неуставност и незаконитост прописане доплатне карте и констатовао да се за исту повреду одлуком јединице локалне самоуправе одређеног начина коришћења паркиралишта, кориснику комуналне услуге јавног паркирања, поред доплатне карте, могла изрећи и новчана казна за прекршај, „те да је у том смислу уставноправно неприхватљиво да се кориснику утврђује више (различитих) новчаних обавеза по основу истог начина коришћења паркиралишта“. Уставни суд је наведени став заузео у поступку оцене уставности и законитости одлука јединица локалне самоуправе којима је била уређена комунална делатност управљања јавним паркиралиштима, који су вођени у време важења Закона о комуналним делатностима из 1997. године којим није била уређена „доплатна карта“, ни као начин уговорања плаћања цене, ни као накнада за повреду одлуком јединице локалне самоуправе предвиђеног начина коришћења паркиралишта. Међутим, како је одредбом члана 25. став 3. важећег Закона о комуналним делатностима из 2011. године уређено плаћање „доплатне карте“, и то као посебне цене за случај када се комунална услуга користи на начин који је у супротности са прописима којима се уређује та комунална делатност, Уставни суд сматра да је ступањем на снагу овог закона отклоњена могућност да се поступање корисника паркирања супротно одлуком јединице локалне самоуправе прописаном начину коришћења јавног паркиралишта, за које је одређено плаћање „доплатне карте“, предвиди и као противправна радња за коју се може изрећи прекршајна казна.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је констатовао да је оспореним чланом 34. Одлуке као противправна радња за коју се може изрећи прекршајна казна одређено, поред осталог, непоступање или поступање супротно одредбама члана 18. Одлуке Предузећа, односно вршиоца комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима на територији општине Сокобања, или овлашћеног радника Предузећа, а не корисника комуналне услуге паркирања, у смислу одредаба члана 13. ст. 1. и 2. Одлуке, како то иницијатор погрешно сматра. С обзиром на изнето, Уставни суд је закључио да је очигледно неоснован навод иницијатора да се кориснику услуге паркирања за поступање супротно одредбама члана 18. Одлуке може, поред доплатне карте, изрећи и новчана казна за прекршај, па је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду, одбацио иницијативу за

покретање поступка за оцену законитости члана 34. Одлуке и одлучио као у другом делу тачке 2. изреке.

Међутим, када је у питању члан 35. Одлуке, Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама става 1. тач. 1. и 2. тог члана Одлуке Скупштина општине Сокобања за поступање привредног друштва или другог правног лица, тј. корисника јавног паркиралишта, супротно одредбама чл. 17. и 19. Одлуке, за које је одредбом члана 22. став 1. Одлуке одредила обавезу плаћања доплатне карте, предвидела и новчану казну за прекршај. Имајући у виду да је, у смислу одредбе члана 25. став 3. Закона о комуналним делатностима, коришћење комуналне услуге јавног паркирања уз плаћање посебне цене, односно „доплатне карте“, дозвољено, те да стога овакав начин коришћења наведене комуналне услуге не може да буде одређен и као радња прекршаја, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 35. став 1. тач. 1. и 2. Одлуке нису у сагласности са Законом, те је одлучио као у тачки 1. изреке.

Имајући у виду да се иницијативом оспорава законитост одредаба члана 35. Одлуке којима је регулисано питање о коме Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци ИУо-273/2011 од 20. новембра 2014. године („Службени гласник РС“, број 140/14), Суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4), члана 46. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 35. став 1. тач. 1. и 2. Одлуке из тачке 1. изреке престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ИУо-546/2014 од 14. априла 2016. године („Службени гласник РС“, број 62/16)

Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15)

и

Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 20/10)

Поступак доношења оспорених одлука (доносилац није спровео јавну расправу која је обавезна фаза поступка доношења одлуке)

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15) није у сагласности са законом.

2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 20/10).

3. Одбацује се захтев за обуставу извршења Решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију број 434-3-1/30/2015 од 18. августа 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одлука наведених у тач. 1. и 2. изреке. Иницијатор сматра да оспорене одлуке нису у сагласности са одредбама члана 51. и члана 195. став 2. Устава Републике Србије и одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе из разлога што Скупштина града Краљева није у поступку утврђивања предлога наведених одлука организовала и спровела јавну расправу која је одредбом члана 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе прописана као обавезна фаза у поступку доношења „овакве врсте аката јединице локалне самоуправе“. Иницијатор је посебно оспорио уставност члана 14. Одлуке из тачке 1. изреке уз наводе да је ова одлука објављена 10. јула 2015. године у „Службеном листу града Краљева“, а да је чланом 14. Одлуке одређен почетак њене примене од 1. јануара 2015. године, што Одлуци даје повратно дејство. Подносилац иницијативе је такође предложио да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави од извршења решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију од 10. децембра 2014. године и 18. августа 2015. године којима је иницијатору утврђена накнада за заштиту и унапређивање животне средине за 2014, односно 2015. годину.

Скупштина града Краљева, је у одговору на наводе из иницијативе, поред осталог, истакла: да је оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године престала да важи ступањем на снагу оспорене Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године; да је оспорену Одлуку из 2015. године Скупштина града Краљева донела у складу са Законом о заштити животне средине и да је на предлог Одлуке прибављено 26. маја 2015. године мишљење Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије. Из изложених разлога, доносилац оспорених аката је предложио да се одбаци поднета иницијатива за оцену њихове уставности и законитости.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да је прва оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 20/10), коју је Скупштина града Краљева донела на седници одржаној 17. септембра 2010. године, престала да важи 18. јула 2015. године, када је ступила на снагу друга оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15).

Оспорену Одлуку о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године, која је на снази, Скупштина града Краљева је донела 10. јула 2015. године на основу, поред осталог, одредаба члана 20. став 1. тачка 4. и члана 24. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07), члана 87. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 72/09 и 43/11) и уз сагласност Министарства пољопривреде и заштите животне средине бр. 401-00-01365/2015-09 од 26. маја 2015. године. Одлуком се прописује накнада за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева (у даљем тексту: накнада) и утврђују обвезници, висина, рокови, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника, начин коришћења средстава од накнаде, ради стварања материјалних услова за остваривање права и дужности града Краљева у области заштите и унапређивања животне средине (члан 1). Оспореним чланом 14. Одлуке одређено је да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу града Краљева“, а примењиваће се за утврђивање и обрачун накнаде за 2015. годину и надаље.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14) прописано је да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени (члан 24. став 1) и да скупштина општине, у складу са законом, утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада (члан 32. тачка 3)).

Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14 и 95/15) прописано је да јединице локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, у које, између осталог, спадају и друге накнаде у складу са законом (члан 6. тач. 1) и 7)). Према одредбама члана 7. Закона, стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом (став 1), одлука из става 1. овог члана доноси се након одржавања јавне расправе, а може се мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину (став 2).

Према одредбама члана 87. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – Одлука УС и 14/16), јединица локалне самоуправе може, из оквира својих права и дужности, прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине (став 1), ову накнаду својим актом прописује скупштина јединице локалне самоуправе (став 2), јединица локалне самоуправе својим актом утврђује висину, рокове, обвезнике, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања, а у складу са утврђеним критеријумима које ближе прописује Влада (став 8), надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да прибави мишљење министарства надлежног за послове животне средине на предлог акта о накнади за заштиту

и унапређење животне средине (став 9), а средства остварена од накнаде се користе, преко буџетског фонда, наменски за заштиту и унапређивање животне средине (став 10).

Разматрајући захтев иницијатора за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године, Уставни суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену уставности и законитости наведене одлуке, имајући у виду да је након иницирања поступка пред Судом оспорена Одлука у целини престала да важи, а да Уставни суд није нашао да поступак нормативне контроле треба покренути ради отклањања последица неуставности или незаконитости. Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године и одлучио као у тачки 2. изреке.

Полазећи од наведеног разлога за одбацивање иницијативе, Суд је одлучивање о захтеву иницијатора за обуставу извршења Решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију брoј: 434-3-1/390/2014 од 10. децембра 2014. године, које је донето на основу одредаба оспорене Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године, оценио као беспредметно.

У вези са наводима иницијатора о неуставности и незаконитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године, Уставни суд је пошао од цитираних одредаба Закона о заштити животне средине из којих произлази да је скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена да својим актом пропише накнаду за заштиту и унапређивање животне средине, односно да својим актом утврди висину, рокове, обвезнике, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања ове накнаде. Наведена накнада представља изворни приход јединице локалне самоуправе, сагласно одредби члана 6. тачка 7) Закона о финансирању локалне самоуправе, јер се ради о посебној накнади која је успостављена законом. Сагласно одредби члана 7. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе, скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком утврђује стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада, у складу са законом. Када је у питању поступак доношења и мењања наведене одлуке, одредбама члана 7. Закона прописана је обавеза да се пре доношења одлуке одржи јавна расправа, а могућност измене одлуке предвиђена је само једном годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину (став 2), или изузетно, и у случају доношења, односно измене закона или другог прописа којим се уређују изворни приходи јединица локалне самоуправе (став 3) како би се могло извршити усаглашавање са измењеним решењима у овим актима.

Полазећи од наведеног и документације коју је у вези са доношењем оспорене Одлуке доставила Скупштина града Краљева, а која садржи мишљење надлежног министарства у вези са предлогом ове одлуке и мишљења Градске управе града Краљева, Одељења за привреду и финансије од 12. јуна 2015. године и Комисије за друштвено-економски развој, привреду и финансије Скупштине града Краљева од 8. јула 2015. године, а без пружања било каквог доказа о организовању и спровођењу јавне расправе приликом доношења оспорене Одлуке, Уставни суд је констатовао да Скупштина града Краљева није организовала и спровела јавну расправу у поступку утврђивања предлога оспорене Одлуке. Имајући у виду да прибављање мишљења надлежног министарства на предлог одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине, у складу са одредбом члана 87. став 9. Закона о заштити животне средине, не искључује обавезу јединице локалне самоуправе да пре доношења наведене одлуке одржи јавну расправу, Уставни суд је утврдио да Скупштина града Краљева није спровела законом прописан поступак доношења оспорене Одлуке јер није одржала јавну расправу приликом њеног доношења, а што је одредбом члана 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе прописано као обавезна фаза у поступку доношења овакве врсте акта јединице локалне самоуправе.

С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године није донета у складу са Законом о финансирању локалне самоуправе, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

С обзиром на утврђену незаконитост оспорене Одлуке у целини са аспекта поступка њеног доношења, Уставни суд се није посебно упуштао у оцену уставности члана 14. Одлуке у делу којим је уређена примена наведене одлуке.

Имајући у виду да се иницијативом оспорава уставност и законитост поступка доношења одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине и да о овом уставноправном питању Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци ИУо-1256/2010 од 20. децембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 12/13) и Одлуци ИУо-338/2013 од 20. марта 2014. године („Службени гласник РС“, број 46/14), Суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Уставни суд је одбацио захтев иницијатора за обуставу извршења Решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију број 434-3-1/30/2015 којим је 18. августа 2015. године иницијатору утврђена накнада за заштиту и унапређивање животне средине за 2015. годину, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, и решио као у тачки 3. изреке.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4), члана 46. тачка 3) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава Републике Србије, Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15) престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-8/2015 од 9. новембра 2016. године („Службени гласник РС“, број 14/17)

Одлука о грађевинском земљишту („Службени лист општине Врбас“, број 3/13) – чл. 1, 3. и 5, члан 6. став 3, чл. 7. и 12, чл. 17, 49, 58. и 59, члан 61. став 1, чл. 62. и 63, члан 64, члан 66. став 1. алинеја 4. и члан 72.

Овлашћење јединице локалне самоуправе да својим актом уреди појам и врсте грађевинског земљишта, случајеве у којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом, као и сагласност оспореном одлуком прописаних услова отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта у својини општине Врбас са Законом о планирању и изградњи

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да:

- одредба члана 1, у делу који гласи: „појам грађевинског земљишта; врсте грађевинског земљишта“;
- одредба члана 3, у делу који гласи: „и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката“;
- одредбе члана 5, члана 6. став 3, чл. 7. и 12,
- одредба члана 17, у деловима који гласе: „или дати у закуп“, „односно закупници“, „односно закупнице“, „односно давања у закуп“, „и овом одлуком“;
- одредбе члана 49,
- одредбе чл. 58. и 63, у деловима који гласе: „односно даје у закуп“;
- одредбе чл. 59. и 64, у деловима који гласе: „односно давања у закуп“;
- одредбе члана 61. став 1. алинеја 4. и члана 66. став 1. алинеја 4, у деловима који гласе: „односно закупнице“;
- одредба члана 62, у деловима који гласе: „односно закупнице“, „односно дати у закуп“, и
- одредба члана 72, у деловима који гласе: „односно давања у закуп“, „односно закупница“, „односно закупнице“

Одлуке о грађевинском земљишту („Службени лист општине Врбас“, број 3/13), нису у сагласности са законом.

Образложење

I

Поводом поднете иницијативе, Уставни суд је Решењем IУо-254/2013 од 10. децембра 2015. године покренуо поступак за утврђивање незаконитости одредаба чл. 1, 3. и 5, члана 6. став 3, чл. 7, 12, 17, 49, 58. и 59, чл. 61. до 64, чл. 66. и 72. Одлуке наведене у изреци. Полазећи од релевантних одредаба Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 132/14) Уставни суд је у вези са оспореним одредбама Одлуке, као спорна, поставио следећа уставноправна питања:

– да ли је Скупштина општине Врбас била овлашћена да оспореним одредбама чл. 1, 3. и 5, члана 6. став 3. и члана 7. Одлуке одреди појам и врсте грађевинског земљишта, с обзиром на то да је ова материја уређена Законом о планирању и изградњи и да ли су оспореним одредбама Одлуке прописани појам и врсте грађевинског земљишта у складу са Законом;

– да ли су услови отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у својини општине Врбас прописани оспореним чл. 12. и 17. Одлуке у сагласности са чланом 99. Закона о планирању и изградњи утврђеним условима располагања грађевинским земљиштем у јавној својини;

– да ли је Скупштина општине Врбас прекорачила своја овлашћења када је оспореним чланом 49. Одлуке одредила случајеве у којима се грађевинско земљиште у њеној својини може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом, с обзиром на то да су случајеви располагања грађевинским земљиштем у јавној својини непосредном погодбом прописани Законом о планирању и изградњи и да ли су оспореним чланом Одлуке прописани случајеви располагања грађевинским земљиштем у складу са Законом;

– да ли је оспореним одредбама чл. 58. и 59, чл. 61. до 64. и чл. 66. и 72. Одлуке прописана могућност давања грађевинског земљишта у својини општине Врбас у закуп младим брачним паровима, односно корисницима породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године, као начин решавања стамбених потреба ових лица, и с тим у вези уређена и питања у вези са закупунином и њеним плаћањем, у складу са одредбама члана 86. став 1. и члана 100. ст. 2. и 3. Закона о планирању и изградњи којима су прописани случајеви у којима се грађевинско земљиште у јавној својини може дати у закуп.

Скупштина општине Врбас је у одговору на Решење о покретању поступка обавестила Уставни суд да је у изради нацрт нове одлуке о грађевинском земљишту којом ће се спорни чланови Одлуке прилагодити Закону о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године.

II

У спроведеном поступку, Уставни суд је утврдио да је оспорену Одлуку о грађевинском земљишту („Службени лист општине Врбас“, број 3/13)

Скупштина општине Врбас донела 4. јуна 2013. године, позивајући се, поред осталог, на одредбе члана 92. став 2. и члана 93. став 4. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС, 24/11 и 121/12).

Оспорени чл. 1, 3. и 5, члан 6. став 3. и члан 7. Одлуке систематизовани су у Поглављу I (чл. 1. до 7) Одлуке које садржи основне одредбе. Наведеним члановима Одлуке прописано је: да се овом одлуком уређује – појам грађевинског земљишта, врсте грађевинског земљишта, уређивање грађевинског земљишта, поступак, услови и начин отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини, поступак, услови и начин давања грађевинског земљишта јавне намене у закуп на одређено време, критеријуми за утврђивање цене грађевинског земљишта које се отуђује, односно закупнине грађевинског земљишта, накнада за уређивање грађевинског земљишта и критеријуми и мерила за обрачун и уговарање висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта (члан 1); да грађевинско земљиште јесте земљиште одређено законом и планским документом као грађевинско, које је предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката (члан 3); да грађевинско земљиште може бити градско и грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта и дефинисане су обе врсте земљишта (члан 5); да неизграђено грађевинско земљиште јесте земљиште – на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону и на коме су изграђени само објекти привременог карактера (члан 6. став 3); да грађевинско земљиште јавне намене јесте земљиште одређено планским документом за уређење или изградњу јавних објеката или јавних површина за које се утврђује општи интерес, у складу са посебним законом и да грађевинско земљиште јавне намене може бити уређено и неуређено, изграђено и неизграђено и исто се не може отуђити из јавне својине (члан 7).

Оспорени чл. 12, 17, 49, 58. и 59, чл. 61. до 64. и члан 66. Одлуке систематизовани су у Поглављу III Одлуке (чл. 12. до 68) којим је уређено отуђење и давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини. С тим у вези, оспореним чланом 12. Одлуке је прописано да се грађевинско земљиште у јавној својини отуђује или даје у закуп ради изградње објеката, у складу са планским документом на основу кога се издаје локацијска дозвола, а оспореним чланом 17. Одлуке је одређено да општина може отуђити или дати у закуп грађевинско земљиште по цени, односно закупнине, која је мања од тржишне цене, односно закупнине или отуђити или дати у закуп грађевинско земљиште без накнаде, уз претходно прибављену сагласност Владе, а у складу са условима и начином отуђења, односно давања у закуп, прописаним од стране Владе и овом одлуком. Одредбама оспореног члана 49. Одлуке одређено је да се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом, у случају: 1) изградње објеката за потребе обављања послова из надлежности државних органа и организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других објеката у јавној

својини, 2) прибављања грађевинске дозволе власнику бесправно саграђеног објекта који је захтев поднео у роковима прописаним Законом о планирању и изградњи, ако је изградња тог објекта у складу са условима предвиђеним овим законом, 3) исправке граница суседних грађевинских парцела, 4) формирања грађевинске парцеле у складу са чланом 102. Закона о планирању и изградњи (случај када власник објекта није уписан као носилац права коришћења на грађевинском земљишту на коме је објекат изграђен), 5) отуђења или давања у закуп у складу са чланом 96. став 7. Закона о планирању и изградњи (који је Скупштина општине Врбас, имајући у виду садржину овим чланом Одлуке преузетог члана 96. став 10. Закона, грешком означила као одредбу става 6. наведеног члана Закона) 6) споразумног давања земљишта ранијем власнику непокретности које је било предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији.

Оспореним чл. 58. и 59, чл. 61. до 64. и чланом 66. Одлуке регулисано је отуђење и давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини младим брачним паровима, односно корисницима породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године. Наведеним члановима Одлуке је прописано следеће: да се грађевинско земљиште у јавној својини отуђује, односно даје у закуп младим брачним паровима, односно кориснику породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године, прикупљањем понуда јавним огласом по поступку и на начин прописаним овом одлуком (чл. 58. и 63); да надзорни одбор Јавног предузећа, у складу са годишњим програмом уређивања грађевинског земљишта, одлучује о расписивању огласа о прикупљању понуда ради отуђења, односно давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини младим брачним паровима, односно корисницима породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године, који имају пребивалиште на територији општине Врбас (чл. 59. и 64); да понуда младих брачних парова, односно корисника породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године, за отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини мора да садржи: – име и презиме супружника, односно корисника и матични број; – адресу становања; – изјаву о прихватању услова огласа; – износ понуђене цене, односно закупнине (члан 61. став 1. ал. 1. до 4. и члан 66. став 1. ал. 1. до 4) и одређена је документација која се доставља уз понуду (члан 61. став 2. и члан 66. став 2). Према одредбама оспореног члана 62. Одлуке, млади брачни парови могу да поднесу понуду за више појединачних парцела, а право могу остварити само на једној парцели (став 1) и уколико се на оглас пријави два или више учесника и понуде исти износ цене, односно закупнине, земљиште ће се отуђити, односно дати у закуп учеснику који је дужи период у брачној заједници (став 2).

Одредбама оспореног члана 72. Одлуке, који је саставни део Поглавља IV Одлуке (чл. 69. до 73) којим је уређена цена отуђења и закупнина грађевинског земљишта у јавној својини, прописано је: да се, изузетно, код

отуђења, односно давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини младим брачним паровима и корисницима породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године, цена отуђења, односно закупнина, плаћа у ратама, и то: са роком отплате од 20 година, без камате, уз примену валутне клаузуле и у једнаким месечним ратама (став 1); да примена валутне клаузуле подразумева утврђивање цене отуђења, односно закупнине у ЕУР-има на дан закључења уговора, са обавезом отплате доспелих рата у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан плаћања (став 2) и да ради обезбеђења плаћања цене отуђења, односно закупнине, млади брачни пар даје заложну изјаву оверену од стране надлежног суда, којом је сагласан и дозвољава укњижбу извршне вансудске хипотеке у смислу члана 15. Закона о хипотеци, на објекат у изградњи, или на непокретности која је у власништву трећег лица (став 3).

III

Одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС, 24/11, 121/12 и 42/13 – Одлука УС), који је наведен као правни основ за доношење оспорене Одлуке, било је прописано: да грађевинско земљиште јесте земљиште одређено законом и планским документом као грађевинско, које је предвиђено за изградњу и редовно коришћење објекта, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката (члан 82. став 1); да грађевинско земљиште може бити градско грађевинско земљиште и грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта (члан 84) и биле су ближе дефинисане наведене врсте грађевинског земљишта (чл. 85. и 86); да је неизграђено земљиште оно земљиште на коме нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону и на коме су изграђени само објекти привременог карактера (члан 88. став 3).

Поред наведеног, одредбама члана 96. Закона била су уређена питања у вези са отуђењем и давањем у закуп грађевинског земљишта у јавној својини. С тим у вези, Уставни суд констатује да су одредбама члана 96. став 10. Закона били одређени следећи случајеви у којима се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом: 1) изградња објеката за потребе обављања послова из надлежности државних органа и организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других објеката у јавној својини; 2) прибављање грађевинске дозволе власнику бесправно саграђеног објекта који је захтев поднео у роковима прописаним овим законом, ако је изградња тог објекта у складу са условима предвиђеним овим законом; 3) исправка граница суседних катастарских парцела; 4) формирање грађевинске парцеле у складу са чланом 102. овог закона (случај када власник објекта није уписан као носилац права коришћења на грађевинском земљишту на коме је објекат изграђен); 5) отуђење или давање у закуп из става 7. овог члана (отуђење или давање

у закуп грађевинског земљишта од стране јединице локалне самоуправе по цени, односно закупнини која је мања од тржишне цене, односно закупнине или отуђење или давање у закуп овог земљишта без накнаде, уз претходно прибављену сагласност Владе); 6) споразумно давање земљишта ранијем власнику непокретности која је била предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији.

У току поступка пред Уставним судом, односно 17. децембра 2014. године, ступио је на снагу Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 132/14). Одредбама члана 55. овог закона измењени су називи чланова и одредбе чл. 82–106. Закона, тако да је сада одредбама интегралног текста Закона („Службени гласник РС“, др. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – Одлука УС, 50/13 – УС, 98/13 – Одлука УС и 132/14), у односу на које је Уставни суд покренуо поступак за утврђивање незаконитости оспорених одредаба Одлуке, поред осталог, прописано: да је грађевинско земљиште – земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом (члан 82); да грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине и да право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе (члан 84); да је грађевинско земљиште у промету и да је грађевинско земљиште у јавној својини у промету, под условима прописаним овим законом и другим прописима (члан 85); да власник грађевинског земљишта у јавној својини може грађевинско земљиште дати у закуп ради изградње објекта за који се издаје привремена грађевинска дозвола у складу са чланом 147. овог закона, у случају реализације пројеката од значаја за Републику Србију, као и у случајевима предвиђеним у члану 100. ст. 2. и 3. овог закона (члан 86. став 1); да грађевинско земљиште може бити, поред осталог, изграђено и неизграђено (члан 87. тачка 1)); да је неизграђено оно грађевинско земљиште на коме нису изграђени објекти, на коме су изграђени објекти без грађевинске дозволе и привремени објекти (члан 90. став 3).

Отуђење и давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини уређено је одредбама члана 99. интегралног текста Закона тако што је, поред осталог, прописано: да се отуђење неизграђеног грађевинског земљишта у јавној својини спроводи јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом, по тржишним условима, у складу са овим законом (став 1); да отуђење грађевинског земљишта, када је власник грађевинског земљишта у јавној својини јединица локалне самоуправе, спроводи јединица локалне самоуправе, односно лице из члана 94. став 2. овог закона (привредно друштво, јавно предузеће, односно друга организација, које је основала јединица локалне самоуправе) (став 2); да поступак, услове, начин и програм отуђења грађевинског земљишта у јавној својини јединице локалне самоуправе, уређује јединица локалне самоуправе (став 5); да се грађевинско земљиште у јавној својини не може отуђити или дати у закуп ако није донет плански документ на основу кога се издају локацијски услови, односно грађевинска

дозвола (став 7); да се грађевинско земљиште у јавној својини отуђује лицу које понуди највећу цену за то земљиште, која се накнадно не може умањивати и да се под умањењем највеће цене не сматра попуст који одобрава власник грађевинског земљишта у јавној својини за једнократно плаћање одређене цене, у складу са подзаконским актом или општим актом власника земљишта којим се уређује располагање грађевинским земљиштем (став 9); да изузетно од одредбе става 9. овог члана, јединица локалне самоуправе може отуђити неизграђено грађевинско земљиште по цени која је мања од тржишне цене или отуђити грађевинско земљиште без накнаде, уз претходно прибављену сагласност Владе, ако се ради о реализацији инвестиционог пројекта којим се унапређује локални економски развој (став 10); да ближе услове и начин за отуђење грађевинског земљишта из става 10. овог члана прописује Влада, у складу са прописима о контроли државне помоћи (став 11); да изузетно од одредбе става 9. овог члана, Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, могу отуђити грађевинско земљиште по цени која је мања од тржишне цене или отуђити без накнаде, када се ради о испуњавању уговорних обавеза насталих до дана ступања на снагу овог закона, по основу уговора у коме је Република Србија једна од уговорних страна, односно отуђити или дати у закуп по цени, односно закупнини која је мања од тржишне цене или отуђити или дати у закуп без накнаде када се ради о реализацији пројекта за изградњу објекта од значаја за Републику Србију, као и када се ради о међусобном располагању између власника грађевинског земљишта у јавној својини, а ближе услове, начин и поступак отуђења грађевинског земљишта прописује Влада (став 12); да се грађевинско земљиште у јавној својини може дати у закуп у случају из члана 86. овог закона (став 15); да власник грађевинског земљишта у јавној својини ближе уређује услове, поступак, начин и садржину уговора о отуђењу или давању у закуп (став 17).

Одредбама члана 100. став 1. Закона прописано је да се грађевинско земљиште у јавној својини може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом у случају: 1) изградње објекта за потребе обављања послова из надлежности државних органа и организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других објекта у јавној својини; 2) исправке граница суседних катастарских парцела; 3) формирања грађевинске парцеле у складу са чланом 70. овог закона (тј. у случајевима: ако постојећа катастарска парцела на којој је објекат саграђен представља само земљиште испод објекта, осим у случају прописаним овим законом; ако се ради о објекту за који је поднет захтев за легализацију за који је надлежни орган утврдио да постоји могућност легализације или објекту који је уписан у евиденцију о непокретности и правима на њима у складу са раније важећим законима којима је уређивана легализација објекта или на основу Закона о легализацији објекта („Службени гласник РС“, бр. 95/13 и 117/14), односно ако се ради о објекту који је уписан у евиденцију о непокретности и правима на њима у складу са Законом о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе

(„Службени гласник РС“, број 25/13), а када су такви објекти изграђени на грађевинском земљишту на коме је као носилац права коришћења, односно власник уписана Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или правно лице чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или неко друго правно, односно физичко лице); 4) отуђења из члана 99. ст. 10. и 12. овог закона, односно давања у закуп из члана 86.; 5) споразумног давања земљишта ранијем власнику непокретности која је била предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији; 6) отуђења неизграђеног грађевинског земљишта у поступку враћања одузете имовине и обештећења у складу са посебним законом; 7) размене грађевинског земљишта. Преосталим одредбама наведеног члана Закона прописано је да се у случају давања концесије или поверавања комуналне делатности у складу са посебним законима, грађевинско земљиште може дати у закуп без накнаде, на временски период предвиђен уговором о концесији, односно на временски период на који је поверено обављање комуналне делатности (став 2) и да се ради остваривања јавно-приватног партнерства, неизграђено грађевинско земљиште у јавној својини може дати у закуп без накнаде приватном партнеру на рок на који је закључен јавни уговор у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије, односно уносити као оснивачки улог у привредна друштва, а власник грађевинског земљишта у јавној својини може са физичким или правним лицем закључити и уговор о заједничкој изградњи једног или више објеката (став 3).

Одредбама члана 147. Закона одређено је да се привремена грађевинска дозвола издаје за изградњу: асфалтне базе, сепарације агрегата, фабрике бетона, самостојећих, анкерисаних метеоролошких анамометарских стубова, као и стубова за друге намене, привремене саобраћајнице и прикључака, прикључака на комуналну мрежу за потребе грађења или експлоатације објеката, као и за извођење истражних радова на локацији, у циљу утврђивања услова за израду пројекта за извођење и за измештање постојећих инсталација (став 1) и да се привремена грађевинска дозвола, осим изградње објеката из става 1. овог члана, може издати и за извођење радова на производним објектима или објектима у функцији производних објеката, а за које је поднет захтев за легализацију, ради довођења објекта у функционално стање, у циљу наставка производње или обнављања производног процеса (став 2).

IV

Ценећи овлашћење Скупштине општине Врбас да оспореним одредбама чл. 1, 3. и 5, члана 6. став 3. и члана 7. Одлуке пропише појам и врсте грађевинског земљишта, Уставни суд је утврдио да важећи Закон о планирању и изградњи не даје овлашћење јединици локалне самоуправе да својим актом уреди наведена питања, већ да су она уређена одредбама чл. 82, 87. и 90. тог закона. Наведено овлашћење јединици локалне самоуправе није давао ни Закон о планирању и изградњи који је био правни основ за доношење оспорене Одлуке.

Увидом у садржину оспорених одредаба чл. 3. и 5. и члана 6. став 3. Одлуке, Уставни суд је констатовао да је Скупштина општине Врбас одредила појам и врсте грађевинског земљишта тако што је преузела одредбе Закона о планирању и изградњи, који је био правни основ за њено доношење, којима су била уређена наведена питања. С тим у вези, Уставни суд указује да преузимање законских одредаба у акт ниже правне снаге, као што је у конкретном случају оспорена Одлука, не чини само по себи оспорени акт незаконитим, уколико је преузимање извршено на начин да се не врше промене у тексту преузете одредбе, односно уколико је одредба која се преузима тако формулисана да се из ње јасно види да су одређена питања и односи изворно уређени законом, а не подзаконским прописом који је донет за његово извршење. Међутим, како су одредбе Закона о планирању и изградњи које су преузете оспореном Одлуком измењене Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године и како оспорена Одлука, у овом делу, није у материјалноправном смислу усаглашавана са наведеним Законом, Уставни суд је утврдио да је Скупштина општине Врбас оспореним чл. 3, 5. и 7. Одлуке одредила појам и врсте грађевинског земљишта супротно Закону, имајући у виду да земљиште које служи за редовну употребу објеката није чланом 82. интегралног текста Закона одређено као грађевинско земљиште, односно да градско грађевинско земљиште, грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта и грађевинско земљиште јавне намене нису чланом 87. интегралног текста Закона одређени као врсте грађевинског земљишта. Уставни суд је такође оценио да је, одређујући оспореним чланом 6. став 3. Одлуке као неизграђено и оно грађевинско земљиште на којем су изграђени објекти супротно закону, Скупштина општине Врбас проширила дефиницију овог земљишта из члана 90. став 3. Закона која, са становишта законитости изградње објекта и за разлику од оспорене одредбе Одлуке, под неизграђеним грађевинским земљиштем подразумева само оно земљиште на коме су објекти изграђени без грађевинске дозволе.

С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 1, у делу који гласи: „појам грађевинског земљишта; врсте грађевинског земљишта“, одредба члана 3, у делу који гласи: „и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката“, те одредбе члана 5, члана 6. став 3. и члана 7. Одлуке нису у сагласности са Законом.

V

Када је у питању сагласност услова отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у својини општине Врбас (које је Скупштина општине Врбас прописала оспореним чл. 12. и 17. Одлуке) са Законом о планирању и изградњи утврђеним условима располагања грађевинским земљиштем у јавној својини, Уставни суд констатује да из оспореног члана 12. Одлуке произлази да је основни услов отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у својини општине Врбас то да је претходно донет одговарајући плански документ на основу кога се издаје локацијска дозвола. Сагласно

одредбама члана 54. Закона о планирању и изградњи који је био правни основ за доношење оспорене Одлуке, локацијска дозвола је била управни акт који се издавао за изградњу нових и доградњу постојећих објеката и који је садржао све услове и податке потребне за израду техничке документације, у складу са важећим планским документом. Међутим, уместо локацијске дозволе, Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године уводи нови институт – локацијске услове, који су јавна исправа која садржи податке о могућностима и органичењима градње на катастарској парцели која испуњава услове за грађевинску парцелу, а садржи све услове за израду техничке документације (члан 53а став 1. интегралног текста Закона) и, у смислу наведеног, дозвољава могућност отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини само ако је донет плански документ на основу кога се издају локацијски услови, односно грађевинска дозвола (члан 99. став 7. интегралног текста Закона). Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да је оспореним чланом 12. Одлуке Скупштина општине Врбас утврдила услов за отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта у својини општине Врбас супротно Закону.

Имајући у виду да је оспореним чланом 17. Одлуке прописана могућност отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у својини општине Врбас по цени, односно закупнини, која је мања од тржишне или без накнаде, Уставни суд сматра да су за оцену његове законитости од значаја и следеће, са њим повезане, одредбе Одлуке којима је Скупштина општине Врбас ближе уредила питања у вези са наведеним располагањем грађевинским земљиштем. Тако је оспореном Одлуком прописано да је пре подношења захтева за давање претходне сагласности Владе за располагање грађевинским земљиштем у својини општине Врбас по цени, односно закупнини која је мања од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, општина Врбас дужна да сачини елаборат о оправданости који, поред осталог, садржи и економску анализу очекиваних трошкова и очекиване користи од реализације инвестиције, као и анализу очекиваних социјалних ефеката (члан 52. став 1. тачка 7) и члан 53. став 1. тачка 8) Одлуке), као и да за пројекте економског развоја, економска анализа очекиваних ефеката мора приказати очекивано повећање запослености и јавних прихода, ефекте на обим привредних активности других привредних субјеката и на квалитет живота у датој средини (члан 52. став 3. Одлуке). Из наведеног произлази да је оспореним чланом 17. Одлуке Скупштина општине Врбас прописала могућност отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у својини општине по цени, односно закупнини која је мања од тржишне цене, односно закупнине, или отуђења или давања у закуп наведеног земљишта без накнаде, само у циљу реализације пројекта економског развоја наведене општине. Међутим, како је одредбом члана 99. став 10. Закона омогућено јединици локалне самоуправе да, управо ради реализације инвестиционог пројекта којим се унапређује локални економски развој, располаже неизграђеним грађевинским земљиштем по цени која је мања од тржишне цене или без накнаде али само за случај отуђења наведеног земљишта, а не и његовог

давања у закуп, Уставни суд је оценио да оспорени члан 17. Одлуке, у делу у коме је наведена могућност предвиђена и за случај давања грађевинског земљишта општине Врбас у закуп, није у сагласности са Законом. Наведени члан 17. Одлуке није у сагласности са Законом ни у делу којим је одређено да се располагање грађевинским земљиштем у својини општине Врбас по цени, односно закупнини која је мања од тржишне или без накнаде врши и у складу са условима и на начин који је прописан оспореном Одлуком, с обзиром на то да, сагласно одредби члана 99. став 11. Закона, ближе услове и начин за отуђење грађевинског земљишта по цени која је мања од тржишне цене или без накнаде прописује Влада, у складу са прописима о контроли државне помоћи. Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да члан 17, у деловима који гласе: „или дати у закуп“, „ ,односно закупнини,“, „ ,односно закупнине,“, „ ,односно давања у закуп,“, „и овом одлуком“ Одлуке није у сагласности са Законом.

VI

Ценећи овлашћење Скупштине општине Врбас да оспореним чланом 49. Одлуке пропише случајеве отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у својини ове општине непосредном погодбом, Уставни суд је утврдио да Закон не даје овлашћење јединици локалне самоуправе да својим актом одреди ове случајеве, већ да су случајеви у којима се грађевинско земљиште у јавној својини, што значи и грађевинско земљиште у својини јединице локалне самоуправе, може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом прописани одредбама члана 100. став 1. Закона. Наведено овлашћење Скупштини општине Врбас не дају ни одредбе члана 99. ст. 5. и 17. Закона према којима је јединица локалне самоуправе, поред осталог, овлашћена да ближе уреди начин отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у њеној својини. Ово из разлога што наведено законско овлашћење, према схватању Уставног суда, значи да је у оквиру Законом одређених начина располагања грађевинским земљиштем у јавној својини (јавно надметање, прикупљање понуда јавним огласом и непосредна погодба), јединица локалне самоуправе само овлашћена да се определи за онај начин располагања који сматра адекватнијим за отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта у њеној својини и пропише поступак његовог спровођења, водећи рачуна о томе да су случајеви располагања грађевинским земљиштем у својини јединице локалне самоуправе непосредном погодбом одређени Законом, а не и да својим актом пропише наведене случајеве.

Када је у питању материјалноправна сагласност одредаба оспореног члана 49. Одлуке са важећим Законом о планирању и изградњи, Уставни суд је констатовао да је овим чланом Одлуке Скупштина општине Врбас преузела случајеве отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини непосредном погодбом утврђене одредбама члана 96. став 10. Закона. Међутим, како оспорена Одлука ни у овом делу није усаглашавана са Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године, Уставни суд је утврдио: да прибављање грађевинске дозволе

власнику бесправно саграђеног објекта из оспореног члана 49. тачка 2) Одлуке није предвиђено одредбама члана 100. став 1. интегралног текста Закона као случај располагања грађевинским земљиштем у јавној својини непосредном погодбом; да одредбом тачке 4) оспореног члана 49. Одлуке прописан случај формирања грађевинске парцеле (када власник објекта није уписан као носилац права коришћења на грађевинском земљишту на коме је објекат изграђен), када се располагање грађевинским земљиштем у својини општине врши непосредном погодбом, није чланом 70. интегралног текста Закона предвиђен као један од случајева формирања грађевинске парцеле за које је одредбом члана 100. став 1. тачка 3) Закона изричито прописана могућност располагања грађевинским земљиштем у јавној својини непосредном погодбом и да одредба тачке 5) оспореног члана 49. Одлуке дозвољава могућност отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта непосредном погодбом од стране општине Врбас по цени, односно закупнини која је мања од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде уз претходно прибављену сагласност Владе, док је одредбом члана 100 став 1. тачка 4) интегралног текста Закона, у делу којим упућује на члан 99. став 10. тог закона, ова могућност дозвољена само за случај отуђења, али не и давања у закуп грађевинског земљишта у својини јединице локалне самоуправе. С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да члан 49. Одлуке није у сагласности са Законом.

VII

При разматрању законитости оспорених одредаба чл. 58. и 59, чл. 61. до 64. и чл. 66. и 72. Одлуке, у делу којим је предвиђена могућност давања грађевинског земљишта у својини општине Врбас у закуп младим брачним паровима, односно корисницима породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године, као начин решавања стамбених потреба ових лица и, с тим у вези, уређена и питања у вези са закупнином и њеним плаћањем, Уставни суд је пошао од цитираних одредаба члана 86. став 1. и члана 100. ст. 2. и 3. интегралног текста Закона којима је уређено право закупа на грађевинском земљишту у јавној својини. С тим у вези, Уставни суд констатује да Закон о планирању и изградњи дозвољава закуп грађевинског земљишта у јавној својини само ради изградње објекта за који се издаје привремена грађевинска дозвола у складу са чланом 147. овог закона, у случају реализације пројеката од значаја за Републику Србију, као и у случајевима давања концесије или поверавања комуналне делатности у складу са посебним законом, односно ради остваривања јавно-приватног партнерства, али не и ради решавања стамбених потреба физичких лица. Полазећи од наведеног, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. 58. и 59, чл. 61. до 64. и чл. 66. и 72. Одлуке, у делу којим предвиђају и уређују могућност давања грађевинског земљишта у својини општине Врбас у закуп (уместо отуђења) младим брачним паровима, односно корисницима породичне инвалиднине по палом или умрлом борцу и војном инвалиду из оружаних акција после 17. августа 1990. године,

као начин решавања стамбених потреба ових лица, нису у сагласности са Законом. Сагласно изнетом, Уставни суд је утврдио да одредбе чл. 58. и 63, у деловима који гласе: „,односно даје у закуп“, чл. 59. и 64, у деловима који гласе: „,односно давања у закуп“, члана 61. став 1. алинеја 4. и члана 66. став 1. алинеја 4, у деловима који гласе: „,односно закупнине“, члана 62, у деловима који гласе: „,односно закупнине“, „,односно дати у закуп“ и члана 72, у деловима који гласе: „,односно давања у закуп“, „,односно закупнина“, „,односно закупнине“, нису у сагласности са Законом.

Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 4) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава Републике Србије, одредбе Одлуке о грађевинском земљишту („Службени лист општине Врбас“, број 3/13), наведене у изреци, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлука ГУо-254/2013 од 1. децембра 2016. године (,Службени гласник РС“, број 14/17)

**ПОСТУПАК ПО ЖАЛБИ СУДИЈА, ЈАВНИХ
ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
НА ОДЛУКУ О ПРЕСТАНКУ ФУНКЦИЈЕ**

**Одлука о усвајању жалбе Б. Ц. изјављене против одлуке
Високог савета судства о престанку судијске функције**

Оспореним одлукама Високог савета судства повређен је закон на штету подносиоце жалбе.

Уставни суд донео је

О Д Л У К У

1. Усваја се жалба Б. Ц. и поништавају се Одлука Високог савета судства број 116-04-676/2014-01 од 14. октобра 2014. године и Одлука Високог савета судства број 116-04-00676/2014-01 од 3. фебруара 2015. године.

2. Одређује се да Високи савет судства поново одлучи о предлогу Дисциплинске комисије Високог савета судства број 116-04-00268/2014-05 од 3. септембра 2014. године за разрешење Б. Ц. са судијске функције због извршеног тешког дисциплинског прекршаја из члана 90. став 2. у вези са ставом 1. алинеја 3. тог члана Закона о судијама.

О б р а з л о ж е њ е

1. Б. Ц. из Зајечара поднела је Уставном суду, 18. марта 2015. године, преко пуномоћника Д. Ћ, адвоката из Београда, жалбу против Одлуке Високог савета судства број 116-04-676/2014-01 од 14. октобра 2014. године и Одлуке Високог савета судства број 116-04-00676/2014-01 од 3. фебруара 2015. године.

У жалби је наведено да у поступку престанка судијске функције подносиоце жалбе није утврђено да је неоправдано каснила са израдом пресуда и да су услед тога наступиле последице прописане одредбом члана 90. став 2. Закона о судијама. Подносиоца жалбе сматра да је било потребно да се утврди које је све судијске послове обављала током 2012. и 2013. године, да ли је била преоптерећена предметима, да ли се радило о сложеним предметима и колики проценат представљају 22 одлуке са којима је каснила у изради у односу на укупан број одлука које је израдила у прописаном року током 2012. и 2013. године. Истиче да уопште није утврђено да је у наведеним предметима наступила застарелост кривичног гоњења или већа штета у имовини странака. По њеном мишљењу, наведени пропусти у утврђивању чињеничног стања настали су као последица тога што сви аспекти судијског посла који је вршила током 2012. и 2013. године нису вредновани, у смислу члана 32. Закона о судијама.

Предложено је да Уставни суд усвоји жалбу подносиоце и поништи оспорену Одлуку о престанку судијске функције.

2.1. Уставни суд је, у спроведеном поступку, из списка предмета Дисциплинске комисије Високог савета судства број 116-04-268/2014-05 и Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС) број 116-04-00676/2014-01, као и документације приложене уз жалбу, утврдио следеће чињенице и околности од значаја за одлучивање у овом жалбеном уставносудском поступку:

Председник Врховног касационог суда је дописом III Су-21 51/14-3 од 26. фебруара 2014. године затражио од свих судова са подручја Апелационог суда у Нишу извештаје о броју предмета по судијама у којима судске одлуке нису израђене у „законском“ року од 30 дана, са подацима колико је тачно трајала израда судске одлуке.

В.ф. председника Основног суда у Зајечару доставио је Врховном касационом суду уз акт III Су-21/2014-8 од 4. марта 2014. године тражене извештаје, међу којима и извештај о одлукама које је подносиатељка жалбе урадила по протеклу 30 дана од дана закључења главног претреса, за период од 1. јануара 2012. до 31. децембра 2013. године.

Председник Врховног касационог суда је 11. марта 2014. године Дисциплинском тужиоцу ВСС поднео дисциплинску пријаву против подносиатељке жалбе, у којој је наведено да је очигледно да је подносиатељка жалбе учинила дисциплински прекршај неоправдано кашњење у изради одлука из члана 90. став 1. алинеја 3. Закона о судијама и дисциплински прекршај неоправдано одуговлачење поступка из члана 90. став 1. алинеја 7. Закона, као и да је услед тога дошло до озбиљног поремећаја у обављању радних задатака и до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, због чега је сматрао да је подносиатељка извршила тежак дисциплински прекршај из члана 90. став 2. тог закона. Предложио је да Дисциплински тужилац поднесе Дисциплинској комисији предлог за вођење дисциплинског поступка.

Дисциплински тужилац ВСС је 19. марта 2014. године у Основном суду у Зајечару извршио увид у списе 41 предмета у којима су одлуке израђене по протеклу рока од 60 дана од закључења главног претреса, о чему је сачињена службена белешка број 116-04-147/2014-03 од 19. марта 2014. године. Потом је 1. априла 2014. године првостепеној Дисциплинској комисији ВСС поднет предлог за вођење дисциплинског поступка број 116-04-00147/2014-03 против подносиатељке жалбе због извршеног тешког дисциплинског прекршаја из члана 90. став 2. у вези са ставом 1. алинеја 3. тог члана Закона о судијама, због тога што је у периоду од 1. јануара до 30. децембра 2013. године, поступајући као судија Основног суда у Зајечару, у предметима кривичног одељења, неоправдано каснила у изради судских одлука, иако је била свесна да је дужна да одлуке експедује у примереном року, услед чега је због броја предмета у којима је дошло до кашњења са израдом одлука и времена у коме су одлуке израђене дошло до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство. Дисциплински тужилац ВСС је, по оцени навода из писаног и усменог изјашњења подносиатељке жалбе, нашао да она није била посебно оптерећена старим предметима, нити посебно сложеним предметима у односу на друге судије које су поступале у кривичној материји у Основном суду у Зајечару. Предложио је Дисциплинској комисији

ВСС да, након спроведене дисциплинске расправе, донесе одлуку којом се утврђује дисциплинска одговорност подносиоце жалбе за наведени тежак дисциплински прекршај и покрене поступак за њено разрешење стављањем образложеног предлога.

Поводом поднетог предлога за вођење дисциплинског поступка, подносиоце жалбе је у писаном изјашњењу од 14. маја 2014. године, поред осталог, навела да није јасно како је Дисциплински тужилац само на основу увида у извештаје о раду судија, утврдио да је била равномерно задужена предметима као и друге судије и да њени предмети били нису изузетно сложени и обимни. С тим у вези је предложила да се изврши увид у све предмете које је имала у раду у 2013. години, како би се, између осталог, утврдила њихова сложеност. На рочишту за дисциплинску расправу одржаном 4. јула 2014. године изјавила је да у свему остаје при писаном изјашњењу од 14. маја 2014. године.

Дисциплинска комисија ВСС је, након спроведеног дисциплинског поступка, утврдила одговорност подносиоце жалбе за тежак дисциплински прекршај који јој је стављен на терет и ВСС поднела образложен предлог за њено разрешење са судијске функције број 116-04-00268/2014-05 од 3. септембра 2014. године. Разматрајући наводе подносиоце жалбе који се односе на њену оптерећеност у раду, Дисциплинска комисија је утврдила да је она у 2013. години у „К“ материји примила у рад 167 предмета, од тога 128 нових, решила 200, од тога 28 старих, те је прилив савладала са 119,78%. Кад је реч о другим судијама које су у 2013. години поступале у „К“ материји, Комисија је утврдила да су оне решиле 133, 164, 197, 276, 239, 380 и 207 предмета, односно 2, 6, 7 и 23 стара предмета, док неке судије нису имале решене старе предмете. Полазећи од наведеног, оцењено је да је подносиоце углавном савладала прилив предмета, који се не може сматрати „енормно великим“, те да је у односу на остале судије била „равномерно задужена истим бројем предмета“. Кад је реч о наводима подносиоце жалбе о сложености одређених предмета за које се води дисциплински поступак, Дисциплинска комисија је нашла да стоји тврдња подносиоце да се сложеност може утврдити само непосредним увидом у цео предмет, али да то није учињено јер би се непотребно одуговлачио дисциплински поступак који је хитан, а истовремено и кривични поступци у предметима чији би се списи прибављали. При томе је Комисија констатовала да подносиоце на рочишту за дисциплинску расправу није предложила извођење доказа у том правцу, нити је тражила продужење рока за израду одлука. Имајући то у виду, као и наводе из њеног изјашњења да су пресуде имале „више“ страна и да су предмети обухватили више кривичних дела, Комисија је закључила да се не може говорити о сложености предмета у мери која оправдава прекорачење примерених рокова. Иста комисија је из медицинске документације утврдила да се подносиоце жалбе 9. септембра 2013. године јавила лекару специјалисти због проблема са високим крвним притиском, а 23. септембра 2013. године због проблема са штитном жлездом. Такође је наведено да су судијски помоћници учествовали у изради нацрта њених одлука у истој

мери као и код других судија које су поступале у кривичној материји, као и да се није обраћала в.ф. председника суда ради додељивања новог судијског помоћника за израду нацрта одлука. Полазећи од свега изложеног, Комисија је утврдила да су радњама подносиоце жалбе остварени субјективни и објективни елементи основног облика дисциплинског прекршаја из члана 90. став 1. алинеја 3. Закона о судијама, а да је због броја неизрађених одлука и дужине прекорачења законских и примерених рокова, самим тим, наступила последица која се огледа у тешком нарушавању угледа и поверења јавности у судство, па су остварени и субјективни и објективни елементи тешког дисциплинског прекршаја из члана 90. став 2. у вези става 1. алинеја 3. наведеног члана Закона. Комисија је додатно навела да је имала у виду да из извештаја Основног суда у Зајечару V Су-34/2014-5 од 14. јула 2014. године произлази да није било писаних притужби странака у односу на конкретне предмете у којима је дошло до прекорачења рокова за израду одлука, те да је Адвокатска комора Зајечар (потврда број 51/14 од 7. јула 2014. године) приликом избора подносиоце жалбе за судију дала позитивно мишљење, али је оценила да се тиме не доводи у сумњу закључак да је самом чињеницом што је дошло до кашњења у изради одлука у већем броју предмета и у знатним роковима дошло до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство.

Поводом поднетог предлога за разрешење, подносиоца жалбе је у писаном и усменом изјашњењу пред ВСС, поред осталог, навела: да њене резултате рада не треба поредити са резултатима рада истражних судија, које не пишу пресуде; да се стога број од 200 предмета које је решила у 2013. години, од чега 179 пресуда у „К“ материји, није могао упоређивати са бројевима од 388, 276 и 208 предмета које су решиле друге судије, јер се у највећој мери радило о истражним предметима; да је у односу на остале судије које поступају у кривичним предметима урадила највећи број старих предмета и да је имала највећи проценат савладавања прилива; да је доста времена посветила изради пресуда у следећим предметима: К. 921/2010, К. 515/2010, К. 637/2011 и К. 566/2010, који су били стари и сложени; да уопште није одлучено о доказном предлогу да се формира комисија која би прегледала све предмете које је имала у раду у 2013. години и проценила да ли је била у могућности да уради конкретне пресуде у року од 30 дана; да се сложеност предмета не може утврдити на основу извештаја о раду за 2013. годину, већ само непосредним увидом у предмет; да стога није јасно на основу ког доказа је утврђено да у 2013. години није имала у раду сложене предмете; да је о проблему везаном за време израде одлука разговарала са в.ф. председника суда и да је на колегијуму изнела податак да има ненаписане одлуке; да је в.ф. председника суда знао у ком року израђује одлуке, али да је никад није опоменуо, што је, по њеном мишљењу, значило да му је познато колико много ради и да прећутно одобрава да одлуке израђује у роковима који су дужи од законског; да у предлогу за разрешење није наведено како се манифестује тешко нарушавање угледа и поверења јавности у судство; да се целокупним својим радом, понашањем и залагањем у суду и ван суда од 1980. године трудила да подигне углед и поверење грађана у судство; да је

од 2014. године, када је успостављена нова мрежа судова, ситуација сасвим другачија, те да су судије растерећеније и нису више у прилици да не раде одлуке у законском року.

ВСС је 14. октобра 2014. године донео оспорену Одлуку 116-04-676/2014-01 којом је утврдио да подносиатељки жалбе, судији Основног суда у Зајечару, престаје судијска функција, разрешењем са судијске функције, због извршеног тешког дисциплинског прекршаја из члана 90. став 2. у вези са ставом 1. алинеја 3. тог члана Закона о судијама, и то даном правноснажности наведене одлуке. У образложењу оспорене одлуке је наведено да је подносиатељка каснила у изради одлука у следећа 22 предмета, рачунајући од дана закључења главног претреса до дана експедовања одлука: 1) К. 921/2010 – 220 дана; 2) К. 515/2010 – 232 дана; 3) К. 856/2011 – 230 дана; 4) К. 637/2011 – 192 дана; 5) К. 125/2013 – 167 дана; 6) К. 32/2012 (нови број К. 96/14) – 185 дана; 7) К. 725/2012 (нови број К. 101/14) – 133 дана; 8) К. 566/2010 – 215 дана; 9) К. 845/2011 – 129 дана; 10) К. 880/2012 – 183 дана; 11) К. 514/2012 – 176 дана; 12) К. 663/2012 – 173 дана; 13) К. 542/2012 – 95 дана; 14) К. 897/2011 – 174 дана; 15) 204/2012 – 183 дана; 16) К. 503/2012 – 169 дана; 17) К. 623/2012 – 111 дана; 18) К. 767/2012 – 144 дана; 19) К. 564/2012 – 107 дана; 20) К. 432/2013 – 104 дана; 21) К. 931/2011 – 158 дана и 22) К. 658/2011 – 101 дан. Потом је наведено: да је подносиатељка жалбе, као носилац правосудне функције, посебно требало да има у виду да је сваки судија дужан да у обављању судијске функције своје обавезе извршава у примереним роковима; да је период кашњења у изради одлука непримерено и неуобичајено дуг, и то у „великом“ броју предмета, што је последица пропуста у раду подносиатељке; да је због броја одлука и дужине кашњења у њиховој изради, јасно да се не ради о тренутним потешкоћама у раду подносиатељке, већ о „континуираном и вишегодишњем“ неизвршавању радних задатака у предвиђеним роковима, за шта „не могу постојати оправдани и извињавајући разлози“; да је поред тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, дошло и до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти и обављању радних задатака код подносиатељке жалбе, а што се рефлектује на рад и функционисање Основног суда у Зајечару у целости; да су наводи подносиатељке у погледу структуре и сложености предмета правилно цењени у спроведеном дисциплинском поступку пред Дисциплинском комисијом; да је предлог подносиатељке о формирању комисије која би извршила проверу свих предмета у којима је поступала, нецелисходан и сувишан у склопу свих изведених доказа, на основу којих је у потпуности утврђено чињенично стање.

Подноситељка жалбе је у приговору, поред осталог, навела: да је нејасно на основу ког доказа је ВСС у оспореној одлуци утврдио да је наступила још једна тешка последица – озбиљан поремећај у вршењу судске власти и обављању радних задатака; да је до „загушења и гомилања“ одлука за писање дошло због тога што је заказивала и закључивала велики број главних претреса; да ни у једном од наведених предмета није дошло до одуговлачења кривичног поступка, јер су „сви предмети окончани у року од две године од када су јој дати у рад“; да није било притужби и примедба на њен рад и

да наилази на уважавање и поштовање странака, грађана и колега; да није дисциплински кажњавана; да је оглашена одговорном због неизрађивања 22 одлуке у периоду од 3. септембра до 30. децембра 2013. године, а не у периоду од неколико година како се наводи у оспореној Одлуци.

ВСС је 3. фебруара 2015. године донео оспорену Одлуку број 116-04-00676/2014-01 којом је одбио приговор подносиоце жалбе изјављен против оспорене Одлуке од 14. октобра 2014. године. У тој оспореној одлуци је наведено да подносиоца у приговору није навела нове чињенице, нити је предложила нове доказе, који би довели у сумњу утврђено чињенично стање и заузет правни став у Одлуци о престанку судијске функције. Истакнуто је да је подносиоца морала бити свесна своје законске обавезе да писмене отправке пресуде изради у законом прописаном року и да се одсуство опомене в.ф. председника суда не може сматрати разлогом за поступање супротно наведеној обавези. Такође је оцењено да нису од утицаја на другачију одлуку наводи подносиоце жалбе да није дошло до одуговлачења кривичних поступака у којима су донете конкретне пресуде.

2.2. ВСС је у одговору на жалбу навео да у свему остаје при наводима датим у образложењима оспорених одлука и предложио да Суд жалбу одбије.

2.3. У поступку по жалби подносиоце против оспорених одлука ВСС, Уставни суд је, на основу одредбе члана 100. став 1. Закона о Уставном суду, заказао расправу, која је одржана 10. фебруара 2016. године, у присуству подносиоце жалбе, њеног пуномоћника и овлашћеног представника доносиоца оспорених одлука. На одржаној расправи је, пре свега, требало разјаснити следећа спорна питања постављена у припремљеном реферату: да ли су кашњења у изради пресуда била неоправдана, посебно имајући у виду наводе подносиоце жалбе о радној оптерећености, организационим проблемима у суду и њеним здравственим проблемима и да ли су услед тога наступиле означене последице из члана 90. став 2. Закона о судијама.

Подносиоца жалбе је на расправи изјавила: да остаје при наводима које је изнела у поступку пред ВСС; да су конкретне пресуде донете у предметима који су махом били веома сложени, због тога што је чињенично стање било обимно, извођен велики број доказа, дошло до спајања више предмета или се радило о продуженим кривичним делима са више извршилаца; да неколико њих није било сложено, али да се са изразом чекало због рада на другим сложеним и старим предметима; да су њене активности највише биле усмерене на завршавање старих предмета; да је у одељењу било седам судија са четири стручна сарадника, од којих су двоје примали у рад по један предмет месечно, а остала два по два предмета месечно од сваког судије; да није наступила никаква последица због тога што је каснила са изразом 22 одлуке, јер се нико није притужио на њен рад и нико је није опоменуо, већ је напротив њен рад хваљен од стране судија Апелационог суда у Београду и в.ф. председника Основног суда у Зајечару; да из потврде Адвокатске коморе Зајечара произлази да су се колеге крајње похвално изјасниле о њеном раду и да је одлука о разрешењу изазвала велико чуђење у адвокатској заједници; да због здравствених проблема није хтела да користи боловање, већ је радила

са високим крвним притиском; да је њена велика грешка што од председника суда није захтевала продужење рока за израду наведених одлука и што је то тек касније почела да ради; да је у току вођења дисциплинског поступка ажурирала свој рад на изради одлука.

Овлашћени представник ВСС је на расправи изјавила: да остаје при наводима из оспорених одлука ВСС; да је законски рок за израду одлуке осам, односно 15 дана по закључењу расправе, што је и „примерени“ рок; да ВСС толерише израду одлука до 30 дана по закључењу расправе, а да је то сада померио на 60 дана; да је све преко две пресуде велики број, а да се у кривичној материји и за једну пресуду, која није израђена у року од 100 дана од закључења главног претреса, може изрећи оваква мера; да је ВСС установио праксу да се израда одлука до 100 дана од дана закључења расправе, уколико представља прекршај, третира као „лакши“ дисциплински прекршај, а преко 100 дана као тежак дисциплински прекршај; да до узнемирења јавности, пољуљаног поверења јавности у судство и тешког нарушавања угледа судства долази и када је једна пресуда израђена 100 дана након закључења главног претреса; да у таквом случају не треба утврђивати какве су последице, односно да оне могу, али не морају да наступе; да у наведеним предметима није дошло, нити је било потребно да дође до застаревања кривичног гоњења; да ВСС није у погледу утврђених последица везан предлогом Дисциплинске комисије за разрешење; да континуирано неизвршавање радних задатака у предвиђеним роковима, које се наводи у оспореној Одлуци о престанку судијске функције, значи да подносиатељка жалбе континуирано није имала свест о томе да је одлуке дужна да изради у законском и примереном року, него је сама навела да је за ту обавезу сазнала када је покренут дисциплински поступак.

2.4. Уставни суд је из обавештења и релевантних докумената надлежних судова у вези са пресудама поводом којих је вођен дисциплински поступак и поступак за разрешење подносиатељке жалбе, утврдио следеће:

1) У предмету К. 921/2010 – судија је примила предмет у рад 16. априла 2010. године; главни претрес је закључен 12. марта 2013. године, а пресуда јавно објављена 15. марта 2013. године; поступак је, рачунајући од дана када је подносиатељка жалбе примила предмет у рад трајао скоро две године и 11 месеци; писмени отправци пресуде су експедовани 21. октобра 2013. године, након 220 дана.

2) У предмету К. 515/2010 – судија је примила предмет у рад 26. јануара 2010. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 26. марта 2013. године; поступак је трајао три године и два месеца; писмени отправци пресуде су експедовани 13. новембра 2013. године, након 232 дана.

3) У предмету К. 856/2011 – судија је примила предмет у рад 25. новембра 2011. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 2. априла 2013. године; поступак је трајао годину и четири месеца; писмени отправци пресуде су експедовани 18. новембра 2013. године, након 230 дана.

4) У предмету К. 637/2011 – судија је примила предмет у рад 13. септембра 2011. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена

5. априла 2013. године; поступак је трајао скоро годину и седам месеци; писмени отправак пресуде експедован 14. октобра 2013. године, након 192 дана.

5) У предмету К. 125/2013 – судија је примила предмет у рад 7. фебруара 2013. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 11. априла 2013. године; поступак је трајао два месеца; писмени отправци пресуде су експедовани 25. септембра 2013. године, након 167 дана.

6) У предмету К. 32/2012 (нови број К. 96/2014) – судија је примила предмет у рад 5. јануара 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 26. априла 2013. године; поступак је трајао нешто дуже од годину и три месеца; писмени отправци пресуде су експедовани 28. октобра 2013. године, након 185 дана.

7) У предмету К. 725/2012 (нови број 101/14) – судија је примила предмет у рад 20. августа 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 10. маја 2013. године; поступак је трајао дуже од осам месеци; писмени отправци пресуде су експедовани 20. септембра 2013. године, након 133 дана.

8) У предмету К. 566/2010 – судија је примила предмет у рад 28. јануара 2010. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 10. маја 2013. године; поступак је трајао нешто дуже од три године и три месеца; писмени отправци пресуде су експедовани 11. децембра 2013. године, након 215 дана.

9) У предмету К. 845/2011 – судија је примила предмет у рад 24. новембра 2010. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 21. маја 2013. године; поступак је трајао скоро годину и шест месеци; писмени отправци пресуде су експедовани 27. септембра 2013. године, након 129 дана.

10) У предмету К. 880/2012 – судија је примила предмет у рад 12. октобра 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 4. јуна 2013. године; поступак је трајао скоро осам месеци; писмени отправци пресуде су експедовани 4. децембра 2013. године, након 183 дана.

11) У предмету К. 514/2012 – судија је примила предмет у рад 11. јуна 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 6. јуна 2013. године; поступак је трајао скоро годину дана; писмени отправци пресуде су експедовани 29. новембра 2013. године, након 176 дана.

12) У предмету К. 663/2012 – судија је примила предмет у рад 17. јула 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 14. јуна 2013. године; поступак је трајао скоро 11 месеци; писмени отправци пресуде су експедовани 4. децембра 2013. године, након 173 дана.

13) У предмету К. 542/2012 – након што је решењем Апелационог суда у Београду Кж1. 5749/11 од 7. марта 2012. године укинута првостепена пресуда К. 598/10 од 4. фебруара 2011. године и предмет враћен на поновно суђење, предмет је добио нови број К. 542/2012; судија је примила тај предмет у рад 20. јуна 2012. године; главни претрес је закључен 14. јуна, а пресуда јавно објављена 17. јуна 2013. године; поступак је трајао скоро годину дана; писмени отправци пресуде су експедовани 20. септембра 2013. године, након 95 дана.

14) У предмету К. 897/2011 – судија је примила предмет у рад 5. децембра 2011. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена

27. јуна 2013. године; поступак је трајао скоро годину и седам месеци; писмени отпрајци пресуде су експедовани 18. децембра 2013. године, након 174 дана.

15) У предмету К. 204/2013 – судија је примила предмет у рад 27. фебруара 2013. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 27. јуна 2013. године; поступак је трајао четири месеца; писмени отпрајци пресуде су експедовани 27. децембра 2013. године, након 183 дана.

16) У предмету К. 503/2012 – након што је решењем Апелационог суда у Београду Кж1. 5756/11 од 21. марта 2012. године укинута првостепена пресуда К. 773/2010 од 9. новембра 2010. године, предмет је добио нови број К. 503/2012; судија је примила тај предмет у рад 6. јуна 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 4. јула 2013. године; поновни поступак је трајао скоро једну годину и један месец; писмени отпрајци пресуде су експедовани 20. децембра 2013. године, након 169 дана.

17) У предмету К. 623/2012 – судија је примила предмет у рад 6. јуна 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 12. јула 2013. године; поступак је трајао годину дана; писмени отпрајци пресуде су експедовани 31. октобра 2013. године, након 111 дана.

18) У предмету К. 767/2012 – судија је примила предмет у рад 5. септембра 2012. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 18. јула 2013. године; поступак је трајао нешто више од десет месеци; писмени отпрајци пресуде су експедовани 9. децембра 2013. године, након 144 дана.

19) У предмету К. 564/2012 – судија је примила предмет у рад 22. јуна 2012. године; главни претрес је закључен 19. јула, а пресуда јавно објављена 22. јула 2013. године; поступак је трајао нешто више од десет месеци; писмени отпрајци пресуде су експедовани 6. новембра 2013. године, након 107 дана.

20) У предмету К. 432/2013 – судија је примила предмет у рад 10. маја 2013. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 23. јула 2013. године; поступак је трајао нешто више од два месеца; писмени отпрајци пресуде су експедовани 4. новембра 2013. године, након 104 дана.

21) У предмету К. 931/2011 – судија је примила предмет у рад 14. децембра 2011. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 25. јула 2013. године; поступак је трајао једну годину и седам месеци; писмени отпрајци пресуде су експедовани 30. децембра 2013. године, након 158 дана.

22) У предмету К. 658/2011 – судија је примила предмет у рад 19. септембра 2011. године; главни претрес је закључен и пресуда јавно објављена 10. септембра 2013. године; поступак је трајао скоро две године; писмени отпрајци пресуде су експедовани 20. децембра 2013. године, након 101 дана.

2.5. Уставни суд је из извештаја о раду подносиатељке жалбе и других судија кривичног одељења Основног суда у Зајечару утврдио следеће:

Подноситељка жалбе је у 2013. години у „К“ материји у раду имала 342 предмета, решила је 197 (179 мериторно и 18 на други начин), од тога 28 старих, нерешено је остало 145, од тога 12 старих; у „Кв“ материји три предмета, од којих је један решила; у „Кри“ материји два предмета, која је решила; у „П“ материји један предмет, који није решила. Укупно је решила

200 предмета. У погледу старих предмета у „К“ материји, у 2011. години је решила 71, а остало јој је 59, док је у 2012. години решила 31, а остало јој 24.

Судија Б.Ч.Т. је у 2013. години у „К“ материји у раду имала 293 предмета, решила је 192 (169 мериторно и 23 на други начин), од тога шест старих, нерешено је остало 101, од тога један стари; у „Кв“ материји два предмета, која није решила; у „Ки“ материји један предмет који је решила; у „Кри“ четири предмета, која је решила. Укупно је решила 197 предмета. У погледу старих предмета у „К“ материји, у 2011. години је решила 70, а остало јој је 19, док је у 2012. години решила 15, а остало јој три.

Судија В.Н. је у 2013. години у „К“ материји у раду имао 322 предмета, решио 202 (180 мериторно и 22 на други начин), од тога 23 стара, нерешено је остало 120, од тога три стара; у „Ки“ материји шест предмета, а решио пет предмета; у „Кри“ материји 32 предмета, које је све решио. Укупно је решио 239 предмета. У погледу старих предмета у „К“ материји, у 2011. години је решио 56, а остало му је 28, док је у 2012. години решио 13, а остало му 16.

Судија И.Р. је у 2013. години у „К“ материји у раду имала 265 предмета, решила 176 (159 мериторно и 17 на други начин), од тога два стара, нерешено је остало 89, од тога један стари; у „Ки“ материји три предмета, које је све решила; у „Кри“ материји 28 предмета, које је све решила. Укупно је решила 207 предмета. У 2011. години није имала старе предмете, а у 2012. години јој је остао у раду један стари предмет у „К“ материји.

Судија С.Ж. је у 2013. години у „К“ материји у раду имао 336 предмета, решио 204 (160 мериторно и 44 на други начин), од тога 18 старих, нерешено је остало 132, од тога 14 старих; у „Ки“ материји четири предмета, које је све решио; у „Кри“ материји 16 предмета, које је све решио. Укупно је решио 224 предмета. У погледу старих предмета у „К“ материји, у 2011. години је решио 54, а остало му је 30, док је у 2012. години решио 25, а остало му 18.

Судија Д.Ц. је у 2013. години у „К“ материји у раду имао 122 предмета, решио је 51 (39 мериторно и 12 на други начин), од тога један стари, нерешено је остало 71, без старих предмета; у „Ки“ материји 59 предмета, које је све решио; у „Кппр“ материји један предмет који је решио; у „Кри“ 22 предмета, која је решио. Укупно је решио 133 предмета.

Судија Д.М. је у 2013. години у „К“ материји у раду имао 67 предмета, решио је 44 (26 мериторно и 18 на други начин), од тога један стари, нерешено је остало 23, без старих предмета; у „Ки“ материји 127 предмета, које је све решио; у „Кппр“ материји 16 предмета, које је све решио; у „Кри“ материји 89 предмета, а које је све решио. Укупно је решио 276 предмета.

Судија З.М. је у 2013. години у „К“ материји у раду имао 144 предмета, решио је 50 (45 мериторно и пет на други начин), од тога ниједан стари, нерешено је остало 94, без старих предмета; у „Ки“ материји 217, а решио 208 предмета; у „Кри“ материји 18 предмета, које је све решио. Укупно је решио 276 предмета.

Судија М.П. је у 2013. години у „К“ материји у раду имала један предмет, који је мериторно решила; у „Ки“ материји 295, а решила 287 предмета; у „Кри“ материји 62 предмета, које је све решила; у „Кпп“ материји један

предмет, који није решила; у „Кппр“ материји 30 предмета, које је све решила. Укупно је решила 380 предмета.

3. Уставни суд налази да су за оцену основаности жалбе подносиоце од значаја следеће одредбе Устава Републике Србије, закона и других прописа:

Уставом је утврђено: да судији престаје судијска функција (...) разрешењем из законом предвиђених разлога (члан 148. став 1); да одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства, да против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду и да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе (став 2); да се поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују законом (став 3); да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 2).

Законом о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 58/09 – Одлука УС, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука УС, 121/12, 124/12 – Одлука УС, 101/13, 111/14 – Одлука УС, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука УС и 106/15) прописано је: да судијска функција престаје (...) кад судија буде разрешен (члан 57. став 1); да се судија разрешава (...) због учињеног тешког дисциплинског прекршаја (члан 62); да Високи савет судства утврђује чињенице и одлучује у поступку затвореном за јавност (члан 65. став 1); да одлука Високог савета судства мора бити образложена (став 3); да је дисциплински прекршај несавесно вршење судијске функције или понашање судије недостојно судијске функције, који је прописан овим законом (члан 89); да је дисциплински прекршај неоправдано кашњење у изради одлука (члан 90. став 1. алинеја 3); да тежак дисциплински прекршај постоји ако је услед извршења дисциплинског прекршаја из става 1. овог члана дошло до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти или обављања радних задатака у суду или до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито застаревања предмета због несавесног рада судије и ако је наступила већа штета у имовини странке у поступку, као и у случају поновљеног дисциплинског прекршаја (став 2).

Одредбом члана 17. став 2. Закона о Високом савету судства („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 101/10 и 88/11), која се примењивала у време доношења оспорених одлука, било је прописано да одлуке Савета морају увек бити образложене, када је против њих дозвољен правни лек и када је то законом и Пословником прописано.

Одредбом члан 360. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 70/01 и 68/02 и „Службени гласник РС“, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08, 20/09, 72/09 и 76/10) (у даљем тексту: ЗКП), које су се примењивале до 30. септембра 2013. године, било је прописано да се пресуда која је објављена мора писмено израдити и послати у року од осам дана по објављивању, а у сложеним стварима, изузетно у року који одреди председник непосредно вишег суда, да ако пресуда није израђена и послата у тим роковима, председник већа је дужан да писмено обавести председника суда и председника непосредно вишег суда због чега то није учињено, да ће председник суда и председник непосредно вишег суда предузети мере да се пресуда што пре изради и пошаље.

Одредбом члана 16. Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чл. 21. до 28. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 80/05), која су се примењивала до 30. јуна 2015. године, било је прописано да је време израде одлуке законом прописан рок, осим у сложеним кривичним, грађанским, трговинским и управним предметима, када се овај рок може продужити највише до 30 дана.

Одредбама Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија („Службени гласник РС“, број 71/10), који је важио до 15. маја 2015. године, било је предвиђено: да се на питања која нису регулисана Законом о судијама и овим правилником сходно примењују одредбе Законика о кривичном поступку (члана 2); да судија у дисциплинском поступку има право да даје усмене изјаве и да непосредно или преко заступника пружа објашњења и предлаже доказе (члан 25. став 4); да Дисциплинска комисија може у току поступка изводити доказе, које стране нису предложиле или од којих су одустале, а које сматра важним за тачно и потпуно утврђивање чињеничног стања (став 5).

Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, др. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15) прописано је: да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 7. став 1); да о питањима поступка пред Уставним судом која нису уређена овим законом сходно се примењују одредбе одговарајућих процесних закона (члан 8. став 1).

Одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је да ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

4. По оцени навода жалбе, одговора на жалбу, изјашњења ВСС и подносиоце жалбе на расправи одржаној пред овим судом, као и свих списа предмета, Уставни суд је нашао да је жалба основана.

Испитујући законитост оспорених одлука ВСС, Уставни суд је пошао од тога да из наведених одлука произлази да је законски основ престанка судијске функције подносиоце жалбе била одредба члана 57. став 1. Закона о судијама, којом је, поред осталог, прописано да судији престаје судијска функција разрешењем, а да је, у смислу одредбе члана 62. Закона, разлог због кога је разрешена био учињен тежак дисциплински прекршај из члана 90. став 2. у вези са ставом 1. алинеја 3. тог члана Закона. Уставни суд је констатовао да је ВСС у оспореној Одлуци о престанку судијске функције оценио да је Дисциплинска комисија у поднетом предлогу за разрешење правилно утврдила одговорност подносиоце жалбе за наведени тежак дисциплински прекршај, услед чијег извршења је дошло до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, с тим што је ВСС додатно утврдио да је дошло и до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти и обављању радних задатака у суду.

Подноситељка жалбе не оспорава да је каснила у изради пресуда у наведеним предметима, али тврди да та кашњења немају обележја тешког дисциплинског прекршаја из члана 90. став 2. у вези са ставом 1. алинеја 3. тог члана Закона о судијама, јер нису утврђени битни елементи тог прекршаја који се огледају у неоправданости кашњења и постојању Законом одређених последица.

Уставни суд је констатовао да је раније важећи Законик о кривичном поступку, који се примењивао у време када су закључени главни претреси и јавно објављене наведене 22 пресуде, у одредби члана 360. став 1. прописивао да рок у коме се пресуда која је објављена мора писмено израдити и послати, износи осам дана по објављивању, а могућност продужења тог рока је допуштао само ако се ради о сложеним предметима, и под условом да то одобри председник непосредно вишег суда. Законик није одређивао колико рок за израду пресуде у том случају може трајати, али је одредбом члана 16. Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чл. 21. до 28. Закона о уређењу судова било предвиђено да се у сложеним предметима законски рок може продужити највише до 30 дана. При томе је ВСС навео да је толерисао у одређеној мери прекорачења наведеног рока, узимајући у обзир само предмете у којима су пресуде израђене по протеклу рока од 60 дана од дана закључења главног претреса, што се, по његовом схватању, може сматрати примереним роком за израду пресуде. У спроведеном поступку је утврђено да подносиатељка није тражила продужење прописаног рока за израду пресуда, иако је морала бити свесна своје обавезе да о разлозима кашњења обавести председника суда и да затражи продужење рока. Имајући то у виду, Уставни суд је нашао да је ВСС могао извести закључак о неоправданом кашњењу подносиатељке жалбе у изради судских одлука и да, у том смислу, образложења оспорених одлука садрже разлоге за оцену да је подносиатељка кашњењем у изради пресуда остварила биће основног облика дисциплинског прекршаја из члана 90. став 1. алинеја 3. Закона о судијама.

Уставни суд је потом нашао да је за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања било потребно оценити наводе подносиатељке жалбе везане за њему оптерећеност у раду и сложеност решених предмета. ВСС у оспореним одлукама није посебно образлагао поменуте наводе подносиатељке жалбе, већ је као правилне прихватио разлоге за њихову оцену које је претходно дала Дисциплинска комисија у предлогу за разрешење.

Дисциплинска комисија је у циљу оцене навода о радној оптерећености подносиатељке жалбе из извештаја о раду судија Основног суда у Зајечару утврдила одређене чињенице о резултатима рада подносиатељке у периоду од 2010. до 2013. године, као и за почетак 2014. године, а потом укупан број и број старих предмета, које су у 2013. години решиле судије које су поступале у „К“ материји, без навођења о којим се конкретно судијама ради. Полазећи од тих статистичких података, Комисија је дошла до закључка да је подносиатељка „у односу на остале колеге била равномерно задужена истим бројем предмета“. Уставни суд је прво нашао да из образложења поменутог

предлога није јасно како је Комисија могла извести наведени закључак, када није утврдила број предмета којима су биле задужене друге судије које су поступале у „К“ материји, већ само број решених предмета. Уставни суд је потом утврдио да је Комисија простим набрајањем укупног броја решених предмета подносиољке жалбе и других судија занемарила структуру тих предмета по различитим материјама. Такав приступ је довео до тога да је 200 предмета колико је подносиољка решила у 2013. години, од којих је 179 пресуда упоређивано са знатно већим бројем решених предмета других судија, али оних који су искључиво или претежно поступали у истрази. Подносиољка жалбе је при томе, позивајући се на исте извештаје о раду, тврдњу о својој оптерећености у раду поткрепила статистичким подацима из којих произлази да је у 2013. години, у поређењу са судијама које су претежно биле задужене предметима у „К“ материји, имала највећи укупан број и највећи број старих предмета у раду, те највећи број решених старих предмета и највећи проценат савладавања прилива предмета.

Дисциплинска комисија није утврђивала сложеност предмета у којима су донете пресуде за које је оценила да је подносиољка неоправдано каснила са изразом, наводећи да би то непотребно одуговлачило дисциплински поступак који је хитан, као и поступке у кривичним предметима чији би се списи прибављали, да подносиољка на рочишту за дисциплинску расправу није предложила извођење доказа у том правцу и да није тражила продужење рока за изразу пресуда. Овај суд је нашао да се ниједан од изнетих разлога не може прихватити као оправдање да се не утврди чињенично стање везано за сложеност конкретних предмета. Наиме, подносиољка жалбе је на рочишту за дисциплинску расправу одржаном 4. јула 2014. године изјавила да у свему остаје при писаном изјашњењу од 14. маја 2014. године, у коме је управо предложила да се сложеност предмета утврди непосредним увидом у њих. Осим тога, одредбом члана 25. став 5. раније важећег Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија било је прописано да Дисциплинска комисија може у току поступка изводити доказе, које стране нису предложиле или од којих су одустале, а које сматра важним за тачно и потпуно утврђивање чињеничног стања, док из одредбе члана 65. став 1. Закона о судијама произлази да поменуто овлашћење има и ВСС у поступку доношења одлуке о поднетом предлогу за разрешење. При томе, хитност дисциплинског поступка, која је била предвиђена чланом 4. наведеног правилника, и начин прибављања свих потребних доказа нису смели да доведу у питање утврђивање материјалне истине. Дакле, сложеност предмета се морала испитати у поступку који је против подносиољке вођен пре подношења жалбе како би оцена о њеној одговорности била заснована на правом стању ствари. Упркос томе што уопште није утврдила наведене чињенице, Комисија је заузела становиште да се не може говорити о сложености предмета.

Уставни суд указује на то да тежак дисциплински прекршај из члана 90. став 2. Закона о судијама постоји само ако је утврђено да је услед извршења дисциплинског прекршаја из става 1. тог члана дошло до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти или обављања радних задатака у суду или

до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито застаревања предмета због несавесног рада судије и ако је наступила већа штета у имовини странке у поступку, као и у случају поновљеног дисциплинског прекршаја.

Према разлозима које је ВСС изнео у оспореним одлукама и прецизирао на одржаној расправи, тежак дисциплински прекршај у кривичној материји постоји када је и само једна одлука неоправдано израђена након 100 и више дана од дана закључења главног претреса, те да самим тим долази до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, као и до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти и обављању радних задатака у суду. Полазећи од тако израженог става, ВСС је сматрао да је за правилну примену материјалног права било довољно то што је Дисциплинска комисија утврдила да је период израде сваке поједине пресуде трајао одређено време и колико је таквих пресуда укупно било.

Овај суд указује да није искључено да до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство може доћи, самим тим, што одлука није израђена у дугом временском периоду. Међутим, подносиатељка жалбе је истицала да поменута последица није наступила, прилажући за своје наводе доказе који су имали за циљ да покажу да утврђена кашњења у изради пресуда нису наштетили угледу и поверењу у судство оне јавности на коју су се те пресуде односиле, те да је подносиатељка у средини у којој је обављала судијску функцију уживала углед у адвокатској јавности са којом је током вршења функције најчешће била у контакту. С тим у вези, Уставни суд је утврдио да је Дисциплинска комисија дала паушалну и недовољну оцену да су предложени докази без значаја за доношење другачије одлуке, пропуштајући да те доказе који су били релевантни за овај предмет оцени управо у вези са чињеницама о броју предмета и времену израде пресуда, те да закључак о доказаности наведене последице утемељи на јасно образложеним разлозима.

Са друге стране, Уставни суд напомиње да време израде одлука у одређеном трајању и број предмета не могу, сами по себи, да укажу на постојање озбиљног поремећаја у вршењу судске власти и обављању радних задатака у суду, већ се морају утврдити околности у којима се изражава тај озбиљан поремећај. Међутим, Дисциплинска комисија и ВСС нису извели ни један доказ на основу кога би поуздано утврдили чињенице које би јасно показивале у чему се и како се та последица огледа.

Сагласно томе, Уставни суд је утврдио да ВСС није могао извести закључак да су кашњења подносиатељке жалбе у изради пресуда довела до наступања означених последица, као правног основа за примену одредбе члана 90. став 2. Закона о судијама, која је прописивала разлог за њено разрешење.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је нашао да поменути недостаци у чињеничном стању оспорених одлука указују на то да су оне захваћене повредом правила поступка из одредаба члана 65. став 3. Закона о судијама и члана 17. став 2. Закона о Високом савету судства, којима је прописано да одлука ВСС у овом случају мора бити образложена, као и на то да нису

биле испуњене претпоставке за примену члана 90. став 2. у вези са ставом 1. алинеја 3. тог члана Закона о судијама. Стога је Уставни суд оценио да је оспореним одлукама повређен закон на штету подносиоце жалбе.

6. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 101. Закона о Уставном суду, а у вези са чланом 103. овог закона, усвојио поднету жалбу и поништио оспорене одлуке ВСС број 116-04-676/2014-01 од 14. октобра 2014. године и број 116-04-00676/2014-01 од 3. фебруара 2015. године, одлучујући као у тачки 1. изреке.

С обзиром на разлоге усвајања жалбе, а имајући у виду да се поништењем оспорених одлука предмет враћа у стање пре њиховог доношења, Уставни суд је нашао да је у конкретном случају, по природи ствари, потребно да се оконча покренути поступак за разрешење подносиоце жалбе са судијске функције. Стога је овај суд на становишту да се у погледу правних последица поништења оспорених одлука, сагласно одредби члана 8. став 1. Закона о Уставном суду, примењује одредба члана 69. став 2. Закона о управним споровима. На основу тих одредаба закона, Уставни суд је одредио да ВСС поново одлучи о предлогу Дисциплинске комисије ВСС број 116-04-00268/2014-05 од 3. септембра 2014. године за разрешење подносиоце жалбе са судијске функције због извршеног тешког дисциплинског прекршаја из члана 90. став 2. у вези са ставом 1. алинеја 3. тог члана Закона о судијама, одлучујући као у тачки 2. изреке. При томе је ВСС дужан да у поступку поновног одлучивања поступи у складу са правним схватањем и примедбама Уставног суда изнетим у овој одлуци, која је, сагласно одредбама члана 166. став 2. Устава и члана 7. став 1. Закона о Уставном суду, коначна, извршна и општеобавезујућа.

7. Одлука Уставног суда се, сагласно одредби члана 49. став 1. Закона о Уставном суду, објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.

8. На основу свега изнетог и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 45. тачка 12) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Одлука VIIIУ-88/2015 од 24. новембра 2016. године (,Службени гласник РС“, број 14/17)

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

(497.11)

БИЛТЕН / Уставни суд Србије ; главни и
одговорни уредник Катарина Манојловић
Андрић. Год. 1, бр. 1 (1968) – Београд :
Уставни суд Србије, 1968 – (Београд :
Службени гласник). – 24 cm

Повремено
ISSN 1821-4320 = Билтен Уставног суда
Србије
COBISS.SR-ID 90916876

ГЛАСНИК
ШТАМПАРИЈА

ISSN 1821-4320



9 771821 432004

