

Др Ратко Марковић,  
редовни професор Правног факултета  
Универзитета у Београду

## УСТАВНИ СУД У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ

*Уставни суд је један од најмоћнијих инструмената конституционализације, у смислу ограничавања и контроле, државне власти. Он, правно беспоговорно, обезбеђује владавину устава и закона (устав и закон су оно што уставни суд каже да јесу) и пружа највишу правну заштиту основним људским правима у унутрашњем правном поретку. Иако Србија има Уставни суд још од 1963. године, променом свог државног статуса (суверена и самостална држава постала је 2006. године) и доношењем Устава у којем је такав државни статус изразила, Србија је променила многа правна решења о организацији и функционисању Уставног суда. Штавише, тај државни орган претрпео је у новом Уставу највеће промене. Реч је о посебном уставном органу који није суд, иако у називу садржи ту реч „суд“. То је због тога што тај орган функцију контроле уставности и законитости и заштитника људских и мањинских права заснива на методологији, тј. правилима и поступцима који су слични поступању редовних судова опште и посебне надлежности. У раду се разматрају најпре основна организациона питања везана за Уставни суд – састав Суда, избор и правни положај судија, а затим основна питања његовог функционисања – надлежност, поступање у обављању надлежности и карактер и дејство аката које доноси.*

Кључне речи: *Конституционализам. – Избор и статус судија Уставног суда. – Надлежност Уставног суда. – Поступак пред Уставним судом. – Карактер и правно дејство одлука Уставног суда.*

### I

Устав је, поред неприкосновених права појединца (која се, опет, записују у уставу), најефикасније средство ограничења државне власти. Устав је, по себи, гарант да власт неће бити апсолутна и

да ће слобода бити обезбеђена. Уставна владавина сублимирана је у класичној формули, према којој је то „владавина права, а не човека“, што значи да она постоји кад се власт врши на основу објективне воље устава, а не субјективне воље владајућих.<sup>1</sup> Претпоставке такве владавине су постојање чврстог устава (по правилу, писаног) и државног органа који гарантује његово поштовање. Њене материјалне претпоставке су да превагу у политичком процесу у земљи носе друштвене и политичке снаге које су спремне да казне свако кршење устава, које се може изразити у најгрубљим облицима, какви су самовоља и волунтаризам владајућих, али и у суптилнијим, у какве спада тенденциозно тумачење устава или „дописивање“ устава супротно његовом духу. При том, противуставни акти могу бити материјални акти владајућих и других позваних да устав примењују, али и правни акти, и то почев од закона, као најопштијег правног акта после устава, па до појединачних правних аката, управних и судских.

Државни орган који гарантује поштовање највеће правне снаге устава је уставни суд. Његовим постојањем повлачи се јасна правна разлика између обичних закона и уставног закона (устава). Још боље је рећи да се њиме санкционише највећа правна снага устава. Обични закони морају бити сагласни уставном закону. Контролу те сагласности врши уставни суд, снабдевен овлашћењем да лиши правне снаге закон у целини или поједине одредбе закона, кад нису сагласни уставу. Таквом функцијом (она обухвата и контролу сагласности подзаконских општих аката са законима) уставни суд обезбеђује конституционализацију власти, у смислу ограничавања и контроле власти. Суштина идеје конституционализације државне власти је да се државне власти (законодавна, извршна и судска) морају најпре раздвојити једна од друге (како не би било сувише власти на једном месту), а затим све оне подвести под уставносудску контролу (како свака од њих не би кршила акт којим је установљена).<sup>2</sup> На тај начин ће државна власт у целини бити ограничена и контролисана, а индивидуалне слободе и приватна сфера појединца (уставом гарантована могућност сваком појединцу да сопствени живот уреди у складу са сопственим уверењима и жељама) заштићени и стављени изван домашаја државне власти. Али, тиме ће се спровести и разлика између првобитне (установљавајуће) и изведене (установљене) државне власти.

<sup>1</sup> К. Ј. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničenje i kontrola vlasti)*, Podgorica 1996, 43–44.

<sup>2</sup> G. de Vergotini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1993<sup>4</sup>, 315–316.

„Подела власти онемогућује апсолутну власт било ког органа и истовремено омогућује извесну контролу једних органа над другима како би се сваки држао у границама уставности и законитости.“ Р. Д. Лукић, *Појам уставности и законитости и средства за њихово остваривање*, Београд 1966, 76.

## II

Друга Југославија је била прва међу социјалистичким земљама која је увела уставни суд, својим федералним уставом од 1963. године (после 43 године пошто је та институција у свету била први пут уведена и 160 година пошто је та функција била проглашена саставним делом судске функције). Доследно се држећи основног постулата федералног начела – према којем у федерацији постоји територијална подела власти, деоба власти на два територијална нивоа (федерације и федералних јединица) – Устав Југославије од 1963. године предвидео је постојање једног федералног уставног суда и уставне судове шест федералних јединица (колико је било република). Уставни суд Југославије одлучивао је о повредама федералног устава и федералних закона, а уставни суд републике о повредама устава и закона републике.<sup>3</sup> Тако Србија, као и свих пет осталих чланица негдашње југословенске федерације, које су све, временом, постале самосталне државе, има уставни суд већ преко четири деценије. Тај уставни суд имао је један изглед до 1990. године, када је Србија, према уставној дефиницији, била „држава заснована на суверености народа и на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана равноправних народа и народности“, а други после тога, када је Србија, опет према уставној дефиницији, постала „демократска држава свих грађана који у њој живе, заснована на слободама и правима човека и грађанина, на владавини права и на социјалној правди.“ Устав Републике Србије од 2006. године конституише Уставни суд у Србији која је „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“.

## III

Устав Србије од 2006. године задржао је схему државних органа из Устава Србије од 1990, проширујући је новим државним органима, чему је разлог промењен државни статус Србије (Војска Србије), јачање институционалне мреже заштите људских и мањинских права у њој (Заштитник грађана), снажнија гаранција судијске и тужилачке независности (Високи савет судства и Државно веће тужилаца) и успостављање државне контроле над потрошњом буџетских средстава (Државна ревизорска институција). Од државних органа

<sup>3</sup> J. Đorđević, *Novi ustavni sistem*, Beograd 1964, 841–865.

које је задржао, Устав је највише промена унео у организацију и рад Уставног суда. Промењена је (проширена је) уставна дефиниција тог државног органа, па је то сада „самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права“. Класичној уставносудској функцији заштите уставности и законитости, додата је и функција заштите људских и мањинских права, што се може сматрати сувишним проширењем „дефиниције“ Уставног суда, пошто су људска и мањинска права набројана и одређена у уставу и у законима. Ипак, оваква „дефиниција“ обавезивала је уставотворца да предвиди посебне правне инструменте за заштиту људских и мањинских права зајемчених Уставом. Такав правни инструмент је уставна жалба.<sup>4</sup>

Иако у називу Уставног суда постоји и реч „суд“ (у историји уставности било је примера да се уместо те речи употребљавала реч „жири“, „комитет“, „савет“), тај државни орган није никакав суд, нити је функција коју он врши судска у материјалном смислу. Уставни суд не решава редовне судске спорове (парнице, кривице и сл.), него посебне, уставне спорове, који нису страначки спорови, тј. спорови између странака, већ су то спорови између правних аката. У тим споровима су закон или подзаконски општи акт у супротности с уставом, кад је реч о споровима о уставности, односно подзаконски општи акти су у супротности са законом, кад је реч о споровима о законитости. Санкција неуставности или незаконитости је престанак важења закона, односно подзаконског општег акта. То су, строго узев, прави уставни спорови, чије се решавање не поверава редовним судовима, већ посебном државном органу, уставном суду.

Ипак, у свету постоје и земље (пример САД је најрепрезентативнији) у којима судови надлежни за редовне судске спорове решавају, у вези с тим споровима, и евентуалне спорове о уставности закона који треба применити на решавање редовног судског спора, и то као своје претходно или помоћно (акцесорно) питање. Они то чине било на захтев странака у спору било државног тужиоца. Пошто га реше, судови прелазе на решавање основног питања – редовног судског спора. У таквим случајевима, кад редовни суд утврди да је закон који треба применити на решавање редовног судског спора неуставан, он такав закон неће применити, него ће непосредно применити устав (тзв. ексцепција неуставности закона). У таквим системима контроле уставности закона, таква контрола је саставни део судске функције. Кад суди, суд мора по службеној дужности пазити на ус-

---

<sup>4</sup> Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2006, 26–31. О. Вучић, „Нови Устав Републике Србије и Уставни суд – учињене измене – нека отворена питања“, *Правна ријеч*, 10/2007, 131–145.

тавност закона, односно на „исправно право“, по принципу *iura novit curia*, не чекајући при том да странка од њега то захтева.<sup>5</sup>

Уставна концепција Уставног суда као државног органа састоји се од организационе и од функционалне компоненте. Прва обухвата питања састава Уставног суда, избора његових чланова и њиховог правног положаја. Друга обухвата питања надлежности Уставног суда, правног поступка за обављање те надлежности, што значи за доношење аката из своје надлежности, као и правно дејство тих аката (одлука).

#### IV

У погледу *састава Уставног суда* нормално је очекивати да број судија Уставног суда буде у некаквој сразмери са величином државе или, уставноправним језиком речено, бројем бирача у њој. Уставотворци се, изгледа, таквом сразмером не руководе.<sup>6</sup> Јер, како објаснити да Уставни суд Србије има исти број судија (15) као Уставни суд Италије, која од Србије има седам пута више становника, или као Уставни суд Немачке (има 16 судија), која од Србије има готово десет пута више становника. Да не спомињемо Уставни савет Француске, који има свега девет чланова, мада Француска има преко 60 милиона становника или Уставни суд Шпаније, који има 12 судија, а Шпанија има преко 40 милиона становника.

Много је основаније стога величину Уставног суда, тј. број судија у њему, доводити у везу са надлежношћу Уставног суда. Већа надлежност тражи већи Уставни суд. По свој прилици, уставотворци се руководе тим мерилем. Величина надлежности уставних судова у свету је приближно иста, па је, ваљда, због тога и број судија уставних судова уједначен. Оправдање за релативно велики Уставни суд

<sup>5</sup> Тако I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1960, 44. О томе С. Јовановић каже: „Ако је устав закон с појачаном формалном снагом, он не може бити укинут обичним законом, и кад би се стога јавио један закон противан уставу, судови би имали да претпоставе устав закону, иако би закон био каснијег датума. До ових крајњих закључака отишло се, на пример, У Сједињеним Државама. Ту су судови овлашћени да цене уставност закона које примењују, и да одрекну примену сваком закону који би оценили као уставу противан.“ С. Јовановић, *Држава I*, Београд 1936, 406; *Држава II*, 27–28. С. G. Haines, *The American Doctrine of Judicial Supremacy*, New York 1959, 22 каже: „Посебно обележје америчког система власти су изразита власт и положај судства. Народ је, сматра се, у уставу успоставио писане границе законодавцу; те границе и уставу су виши од било ког акта законодавца; функција судства је да каже шта је право и да закон који је у супротности с уставом прогласи неважећим.“ Тако I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1960, 44.

<sup>6</sup> В. приказ састава уставних судова у Аустрији, Немачкој, Италији и Француској код: I. Krbek, 74–75.

Србије је у једној његовој новој уставној надлежности – да одлучује о уставним жалбама грађана. Те жалбе се изјављују против појединачних аката или радњи државних органа (или недржавних субјеката којима су поверена овлашћења власти – јавна овлашћења) којима се повређују или ускраћују људска и мањинска права и слободе зајемчена Уставом, пошто су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Та ће надлежност, свакако, највише оптеретити Уставни суд.

Важно организационо питање везано за Уставни суд је *избор судије*. Ко бира судије Уставног суда је врло осетљиво питање, јер тај суд треба да контролише рад свих државних власти преко правних аката које те власти доносе вршећи своју надлежност. Ово питање је посебно осетљиво кад постоји могућност поновног избора за судију Уставног суда, јер се тада може очекивати да судија „гледа кроз прсте“ власти надлежној за његов избор. Због тога је добро решење да судије Уставног суда не бира само једна државна власт, него да у њиховом избору учествују две или све три државне власти. У САД се ова опасност избегава на други начин. Тамошњи Федерални врховни суд (који врши и функцију највишег уставног суда) састављен је од девет судија, које именује једна иста власт, Председник САД, али без ограничења мандата.

Судија Уставног суда се на тај положај бира (именује). Случај Уставног савета у Француској, у чијем саставу постоје и неизборни чланови – *membres de droit* (бивши председници Републике), изузетак је од овог правила, мада су бројни аутори који прижељкују да се та категорија чланова при будућем дотеривању (*toilettage*) устава укине као француска посебност, која не постоји у другим демократијама (неизабрани чланови имају иста права и дужности као избрани, само су ослобођени од полагања заклетве пред председником Републике).<sup>7</sup>

Устав Србије од 2006. године је у вези с избором судија Уставног суда усвојио решење које је најближе избору судија Уставног суда Италије.<sup>8</sup> У основи тог решења је трипартитна подела власти на

<sup>7</sup> H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 1991, 8.

<sup>8</sup> T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 1988<sup>5</sup>, 550–553. Од 15 судија, колико има Уставни суд Италије, трећину именује председник Републике, трећину бира парламент на заједничкој седници, а трећину именује врховна редовна и управна судска власт. Судије које именује председник Републике именују се декретом, који премапотписује Министарски савет. Због тога је и приговор да десет од 15 судија треба да има подршку парламентарне већине (због чега се у пракси два од пет судија које именује председник Републике именује из реда парламентарне мањине). Парламент бира судије на заједничкој седници двотрећинском већином гласова у првом и другом гласању, односно тропетинском већином гласова у гласањима која следе од трећег гласања, тајним гласањем. Највише судске власти именују судије

законодавну, извршну и судску. Државни орган, представник сваке од ове три гране власти, бира трећину судија Уставног суда, па тако пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет именује општа седница Врховног касационог суда. Како би се у други план потиснула страначка припадност као мерило за избор судије, Устав је изукрштао улоге органа који предлаже кандидате за избор и органа који их бира (именује), кад је реч о легислативном и егзекутивном органу, пошто се у вишестраначком систему легислатива (парламент) и егзекутива (шеф државе) конституишу на основу мерила страначке припадности. Изабране (именоване) судије, пре презимања функције, полажу заклетву о поштовању Устава и закона пред председником Народне скупштине (у Италији пред председником Републике у присуству председника два дома парламента).

Народна скупштина бира „својих“ пет судија на основу листе од десет кандидата коју јој предложи председник Републике, а председник Републике именује „својих“ пет судија на основу листе од десет кандидата коју му предложи Народна скупштина. Тумачењем чл. 105. ст. 1. Устава Србије произлази да Народна скупштина предлог кандидата за судије Уставног суда утврђује већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. У пракси, приликом првог избора судија Уставног суда, кандидате за листу Народне скупштине предлагале су посланичке групе, а листа кандидата није утврђивана *en bloc*, него појединачно. Овакав механизам избора судија Уставног суда не важи кад је реч о судијама које именује судска власт, пошто се и читава та грана власти не конституише према страначким, већ према стручним мерилима (професионални квалитети кандидата). Ипак, како би се и институционално гарантовала објективност приликом избора судија Уставног суда од стране судске власти, на општој седници Врховног касационог суда пет судија Уставног суда именују се на основу листе кандидата које на заједничкој седници предложе Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Држећи се уставног ранга ових органа, логичније би било да су овде улоге биле промењене, па да тих пет судија Уставног суда именује Високи савет судства на основу листе од десет кандидата коју састави Врховни касациони суд на општој седници заједно са Државним већем тужилаца, пошто је Врховни савет судства тај који бира и разрешава судије, а не обрнуто. На овај начин, Врховни савет судства је деградиран, јер се приликом избора судија Уставног суда он појављује у улози предлагача одлуке

---

Уставног суда по следећем „кључу“: три судије именују колегијум судија Касационог суда (највиша редовна судска власт), једног именује колегијум судија Државног савета и једног именује колегијум судија Рачунског суда (највише административне судске власти). Т. Martines, 550–551.

коју треба да донесе орган који је он изабрао (осим председника Врховног касационог суда, којег бира Народна скупштина на предлог Високог савета судства). А што се тиче улоге Државног већа тужилаца (заједно са Врховним саветом судства), она је сасвим излишна. Јавно тужилаштво је Уставом од 2006. године организационо и функционално одвојено од судова, оно није грана судске власти, него се пре може узети као део извршне власти. Стога се његовом улогом у избору судија Уставног суда само нарушава чистота начела по којем те судије бира (именује) у једнаком броју свака од три државне власти (законодавна, извршна и судска).

У вези с избором судија Уставног суда уставни је захтев да се он бира и именује из реда истакнутих правника, с најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци (према Уставу Шпаније, чланови Уставног суда морају бити именовани међу судијама и јавним тужиоцима, професорима универзитета, јавним функционерима и адвокатима, с тим што сви морају бити правници признате стручности и са најмање 15 година рада у струци).<sup>9</sup> Док су други и трећи услов одређени, мада је други сувишан (40 година живота), први је неодређен. Алудирајући на ту неодређеност, један од народних посланика је саркастично приметио да је „истакнути правник“ онај правник који је истакнут на листу кандидата за судију Уставног суда. Уставни захтев је још и да један од изабраних кандидата мора бити с територије аутономних покрајина. Закон ће ову одредбу морати да разради, како се предлагањем само једног таквог кандидата на листи кандидата не би „наместио“ његов избор.

Председник Уставног суда је уставна категорија. Њега бирају све судије Уставног суда на предлог најмање троје судија из свог састава тајним гласањем на време од три године, с тим што је закон предвидео могућност поновног избора. Председник Уставног суда истовремено обавља и дужности судије. У Италији председник Уставног суда гласа последњи, а у случају једнаке поделе гласова, његов глас има превагу, па стога италијански правни писци закључују да је његов „положај преовлађујући, не само формално, него и суштински“.<sup>10</sup> Заменик председника Уставног суда је законска категорија. И њега бирају судије Уставног суда из свог састава на време од три године.

Од организационих питања везаних за Уставни суд од значаја је још и питање *правног положаја судија*. Најпре, функција судије

<sup>9</sup> У Италији судије Уставног суда именују се и бирају се међу судијама, чак и пензионисаним, највиших редовних и управних судова, међу редовним професорима правних предмета са универзитета, међу адвокатима са професионалном праксом преко 20 година. Т. Martines, 551.

<sup>10</sup> Т. Martines, 556.



Уставног суда није, као што је функција судије редовног суда, посебна професија. Због тога она не може бити трајна, него је везана за одређени мандатни период, који је, по правилу, дужи од мандатног периода народног посланика. Према Уставу Србије, тај период траје девет година. Иако је девет година релативно дужи мандатни период, Устав ипак предвиђа да једно лице може бити бирано (именовано) за судију највише два пута. То није добро решење, јер се судија у првом мандату може одговарајућим вршењем судијске функције „препоручивати“ за поновни избор (именовање), на штету објективног обављања судијске функције (због тога у Италији, која је била узор уставотворцима, судија Уставног суда, после истека мандата од девет година, не може бити поново изабран).

Функција судије Уставног суда има два обележја: прво, она је инкомпатибилна са обављањем у Уставу наведених других функција или послова<sup>11</sup> и, друго, њен носилац ужива имунитет, тј. посебну заштиту. Инкомпатибилитет функције судије Уставног суда готово да је апсолутан – он не може обављати ниједну другу јавну функцију, али ни професионалну делатност нити посао изузев „професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом“.<sup>12</sup> У пракси ће се отворити питање која је функција „јавна“, с обзиром на то да Устав у својој матичној одредби о забрани сукоба интереса (члан 6) разликује „државну“ од „јавне“ функције. Јавна функција је шири појам од државне функције. То је, негативно одређена, свака функција која није приватна, која није везана за приватне послове или за приватни интерес. Али, са функцијом судије Уставног суда није у сукобу само свака друга јавна функција, него и приватни посао, па тиме и интерес, јер и једно и друго може утицати на објективност судије. Закон о Уставном суду (*Службени гласник РС*, бр. 109/07) даје негативно одређење оба основа неспојивости, па каже: „Јавном или професионалном функцијом или послом у смислу овог закона не сматра се деловање у културно-уметничком, хуманитарном, спортском или другом удружењу, без накнаде“, али је судија Уставног суда дужан да обавести Уставни суд и о таквом деловању. Израз „изузев професуре на правном факултету у Републици Србији“ требало би, с обзиром да се њиме одређује изузетак од апсолутне инкомпатибил-

<sup>11</sup> О инкомпатибилитетима функције судије Уставног суда в.: Б. Ненадић, „Инкомпатибилност функције судије Уставног суда са другим функцијама и делатностима – упоредно правни осврт“, *Уставни суд Србије – у сусрет новом Уставу*, Београд 2004, 177–201. Читав правни институт има двојак циљ: да се спречи настајак сукоба интереса и да се обезбеди да се функција судије уставног суда обавља у јавном интересу. Б. Ненадић, 189–190.

<sup>12</sup> У Италији судије Уставног суда изабране из реда активних судија и професора универзитета „не могу наставити вршење својих функција“. Т. Martines, 553.

ности, најуже тумачити (правило: *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*).<sup>13</sup> Судија Уставног суда не може бити члан политичке странке (чл. 55. ст. 5), што треба, с једне стране, да онемогући фаворизовање страначких кандидата приликом избора и именовања судија и, с друге, вршење притисака и страначких уцена по избору, односно именовању за судију.

Имунитетска заштита судије Уставног суда изједначена је с посланичком имунитетском заштитом. То значи да судија Уставног суда током свог мандата ужива имунитет неодговорности – не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу функције судије, али и имунитет неповредивости – не може кад се позове на имунитет бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у којем би му се могла изрећи казна затвора без одобрења Уставног суда. То значи да Уставни суд одлучује о укидању имунитета судији и о успостављању имунитета судији (у случајевима кад се судија не позове на имунитет).

Од статусних питања везаних за судију Уставног суда од значаја је питање престанка функције (дужности) судије. У Уставу су наведена четири основа за престанак функције судије: 1) истеком времена на које је судија изабран или именован; 2) на његов захтев (кад сам затражи); 3) кад напуни законом прописане услове за старосну пензију (те услове требало би да пропише Закон о Уставном суду, а ако то не би било учињено, важи општи правни режим за старосну пензију прописан у Закону о раду); 4) разрешењем. Док се прва три основа за престанак функције судије Уставног суда утврђују актом констатације постојања једне чињенице,<sup>14</sup> дакле декларативним актом, разрешење је креативни, конститутивни акт органа надлежног да о њему одлучи. У првом случају, само се констатује постојање чињенице за коју је Устав и Закон о Уставном суду везао правну последицу престанка мандата судији. У другом случају доноси се одлука о разрешењу кад постоји неки од разлога за разрешење наведених у Уставу.<sup>15</sup> Закон о Уставном суду додаје још један основ: „ако поста-

<sup>13</sup> „Професура“ од наставничких звања обухватала би само звања ванредног и редовног професора, не и звање доцента. Она, поготово, не може обухватити сарадничка звања (асистент, сарадник у настави), која нису наставничка.

<sup>14</sup> Тј. истек времена од девет година од дана ступања на дужност, тј. полагања заклетве пред председником Народне скупштине, писани захтев судије за престанак функције, испуњење година старости за старосну пензију.

<sup>15</sup> Према Уставу, судија се разрешава у следећим случајевима: 1) кад повреди уставну одредбу о инкомпатибилитету („повреди забрану сукоба интереса“); 2) кад трајно изгуби радну способност за дужност судије Уставног суда; 3) кад буде осуђен на казну затвора; 4) кад буде осуђен за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда.

не члан политичке странке“, што није било неопходно, јер је тај основ био већ обухваћен повредом забране сукоба интереса. Код већине наведених разлога за разрешење судије Уставног суда постоји „простор“ за креирање одлуке о разрешењу, осим код разлога осуде на казну затвора, кад разрешење следи „по сили Устава“. Постојање тог разлога везано је за констатацију једне чињенице (правноснажне одлуке суда о осуди судије Уставног суда на казну затвора), па стога није јасно због чега је он увршћен у разлоге за разрешење. Испуњеност услова за разрешење судије Уставног суда утврђује Уставни суд. У току поступка за утврђивање испуњености услова за разрешење судија Уставног суда може бити удаљен од дужности одлуком Уставног суда. О престанку дужности судије Уставног суда (по свим основима) одлуку доноси Народна скупштина, дакле и када је судију именовано председник Републике или кад га је именовала општа седница Врховног касационог суда. Такву одлуку Народна скупштина доноси на захтев овлашћених предлагача за избор, односно именовање (подносиоца листе кандидата) судије Уставног суда, с тим што иницијативу за покретање поступка за разрешење може да поднесе и Уставни суд.

Мада није предвиђена као разлог за разрешење судије, у Закону о Уставном суду постоји засад несанкционисана забрана да судија Уставног суда („судија Уставног суда не може“) јавно износи своје мишљење о питању које је предмет спора пред Уставним судом. Њој не би ни било место у закону, јер се подразумева да судија Уставног суда врши функцију судије само у Уставном суду, на његовим седницама, да у претходном саставу Уставног суда поједине судије нису, било ради стварања одређене „политичке атмосфере“, било ради самохвалисања излазили у јавност са својим мишљењем о предмету спора пре него што је Уставни суд донео у том спору одлуку.

Кад судији Уставног суда престане дужност пре истека времена на које је изабран, односно именован, овлашћени предлагач предлаже два кандидата за избор, односно именовање, а ако је судија којем је престала дужност био са територије аутономне покрајине, кандидати за избор, односно именовање морају бити са територије аутономне покрајине.

## V

*Надлежност* Уставног суда је основно питање везано за функционисање тог државног органа. Својом надлежношћу Уставни суд врши специфичну функцију контроле уставности или законитости. Његова специфична надлежност је општа нормативна контрола, тј.

контрола уставности или законитости општих правних аката. Али, ретки су уставни судови у свету чија се надлежност своди само на ову, специфичну надлежност уставног суда. Обично се у њихову надлежност стављају и друга питања контроле уставности или законитости, поред контроле уставности или законитости општих правних аката. Ово стога што је улога уставног суда као државног органа да пружи заштиту уставу од свих облика његове повреде, било да ова долази од стране закона, било од стране појединачних правних аката или чак од стране материјалних радњи. Ствари које су у надлежности уставног суда прожете су увек политичким елементима. Тиме што се поверавају на решавање објективном, високопрофесионалном уставном суду, њихово решавање се деполитизује. Уставни суд их решава на основу правног, а не политичког резоновања.

Надлежност Уставног суда може се груписати у неколико група послова: 1) општа нормативна контрола уставности или законитости; 2) сукоби надлежности између државних органа, органа територијалне аутономије и органа локалне самоуправе; 3) изборни спорови; 4) забрана рада политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана и верских заједница; 5) уставна жалба; 6) посебне жалбе предвиђене Уставом; 7) одлучивање о повреди Устава од стране председника Републике. У поређењу с Уставом Србије од 1990. године, надлежност Уставног суда према Уставу Србије од 2006. године знатно је проширена, што је за собом повукло и повећање броја судија Уставног суда.

Општа нормативна контрола обухвата контролу уставности или контролу законитости општих правних аката. Генерално, Уставни суд врши контролу уставности или законитости. Међутим, такву контролу врше и судови опште и посебне надлежности, као и други државни органи. Специфичност овог облика надлежности Уставног суда је што су наводне повреде уставности или законитости извршене општим правним актима, којима припадају и устав и закон.<sup>16</sup> Подразумева се да Уставни суд оцењује уставност или законитост закона и других општих аката који су на снази, јер штетне последице због повреде овог начела произлазе у садашњости. Међутим, Устав овлашћује Уставни суд да оцењује сагласност закона и других општих

---

<sup>16</sup> Ова надлежност обухвата одлучивање Уставног суда о: 1) сагласности закона и других општих аката с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима; 2) сагласности потврђених међународних уговора с Уставом; 3) сагласности других општих аката (подзаконских општих аката државних органа) са законом; 4) сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе с Уставом и законом; 5) сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора с Уставом и законом.

аката с Уставом и општих аката са законом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут (не и кад је дата иницијатива за покретање поступка) најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења. Реч је о актима који су произвели штетне последице у недавној прошлости, али које се осећају и у садашњости, па отуда Устав пружа, под реченим условима, могућност да се изрекне санкција неуставности и незаконитости, тј. да се отклоне произведене штетне последице. Ову надлежност Уставни суд има још од 1974. године, с тим што се није захтевало да поступак буде покренут и што је услов био да „од престанка важења до покретања поступка није протекло више од једне године“ (чл. 375. ст. 2. Устава СФРЈ од 1974. године).

Редовна ситуација је, исто тако, да Уставни суд оцењује уставност закона и другог општег акта који је већ ступио на снагу. Устав, међутим, предвиђа могућност, која важи само за закон, а не и за други општи правни акт, да Уставни суд оцењује уставност закона који је усвојен у Скупштини, али указом председника Републике није још увек проглашен, на предлог (у Уставу стоји „на захтев“) најмање једне трећине народних посланика (за оцену уставности закона који је на снази тражи се најмање 25 народних посланика). Да се проглашење закона оваквом могућношћу не би неразумно пролонгирало, Уставни суд је дужан да уставност оваквог закона оцени у року од седам дана. Ова могућност је средство у рукама парламентарне мањине (опозиције) да спречава парламентарну већину да из разлога политичке или друге користи свесно гласа и за неуставне законе, рачунајући на то да у редовним ситуацијама поступак оцене уставности закона траје пред Уставним судом дуже времена, а да за то време спорни закон може произвести, за владајућу већину, жељене последице.

Смисао овакве контроле уставности закона (превентивна контрола уставности закона), на којој се заснива Уставни савет у Француској,<sup>17</sup> је да спречи проглашење неуставног закона, да спречи да

<sup>17</sup> У Француској обични закони могу, пре њиховог проглашења, бити предмет контроле уставности Уставног савета на захтев председника Републике, првог министра, председника Националне скупштине (доњи дом парламента), председника Сената (горњи дом парламента) или 60 посланика, односно 60 сенатора. Органски закони и пословници оба дома парламента морају бити поднети Уставном савету на претходну контролу уставности. Уставни савет мора донети одлуку у року од месец дана, а ако је ствар хитна овај рок се, на захтев Владе, може скратити на осам дана. За то време обуставља се протицање рока за проглашење. Одредба за коју је утврђено да је неуставна, не може се прогласити (органски или обични закони) нити применити (пословници домова парламента). Контрола уставности органских закона и пословника домова јесте облигаторна, али није и аутоматска: Уставни савет испитује њихову уставност на захтев првог министра, који има обавезу да органски закон пре проглашења, а пословнике домова пре примењивања поднесе Уставном савету на

неуставни закон постане закон, тј. да ступи на снагу. Наш уставотворац није разумео логику овог института, јер он допушта да закон буде проглашен и пре доношења одлуке Уставног суда о његовој уставности. Устав, наиме, предвиђа да, ако закон буде проглашен пре доношења одлуке о уставности, Уставни суд наставља да поступа према предлогу („захтеву“) сагласно редовном поступку за оцену уставности закона (чл. 169. ст. 2). А то значи да ће одлука Уставног суда у случају утврђене неуставности имати касаторно (предметни закон престаје бити закон), уместо превентивног дејства (предметни закон не може постати закон). Иначе, кад Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, та одлука ступа на снагу даном проглашења закона. Према логици овог института, последица овакве одлуке требало би да буде немогућност проглашења закона, за који је Уставни суд утврдио да није у сагласности с Уставом. Такво дејство има оваква одлука у француском систему контроле уставности закона, одакле је овај институт и преузет. У чл. 62. ст. 1. Устава Француске од 1958. године стоји: „Одредба за коју је утврђено да је неуставна не може бити проглашена нити примењена“.<sup>18</sup> Ако је уставност закона оцењена пре његовог проглашења („ступања на снагу“), а Уставни суд је утврдио да је закон сагласан Уставу, поступак за оцену уставности таквог закона не може бити покренут по његовом проглашењу и ступању на снагу, јер би се, у супротном, уставност истог закона оцењивала два пута.

Постоји још једна ситуација кад Уставни суд одлучује о уставности или законитости општег акта пре његовог ступања на снагу. Наиме, у вези са могућношћу Владе да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, Уставни суд може, до доношења своје одлуке одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине (чл. 186). Овде је логика превентивне контроле уставности или законитости очувана, пошто одлука аутономне покрајине у чију уставност или законитост Влада сумња, не може ступити на снагу до одлуке Уставног суда о њеној уставности или законитости. Пропуст уставотворца је што није одредио рок у којем је Уставни суд дужан да донесе од-

---

контролу уставности. Контрола уставности обичних закона зависи од субјеката овлашћених да Уставном савету поднесу захтев у том смислу. Ту су се ствари радикално промениле од октобра 1974, када су, поред четири највиша државна функционера право на подношење таквог захтева добиле и парламентарне групе (60 посланика и 60 сенатора). L. Favoreu, L. Philip, *Le Conseil constitutionnel*, Paris 1980, 68–76. H. Roussillon, 23. сматра да је то једна од најважнијих измена Устава Пете републике „са становишта правне државе“. О контроли уставности закона пре његове промулгације уопште в. J. Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, knjiga I, Zagreb 1956, 78–84.

<sup>18</sup> L. Favoreu et L. Philip, 67–94; H. Roussillon, 33–36.

луку о уставности или законитости. Тај пропуст делимично отклања Закон о Уставном суду одредбом: „Ако Уставни суд донесе решење да одложи ступање на снагу оспорене одлуке органа аутономне покрајине, дужан је да поступак оцењивања уставности или законитости хитно спроведе у складу са роковима које уређује Пословник“ (чл. 67. ст. 4).

Надлежношћу опште нормативне контроле Уставног суда одређена је хијерархија општинских аката у правном поретку Републике Србије. На челу те хијерархије је Устав, а са њим су у правној снази изједначена општеприхваћена правила међународног права, испод њих су потврђени међународни уговори, испод којих су закони, а испод закона су подзаконски општи акти различитих доносилаца. При том, правни акти на нижој хијерархијској лествици морају бити у сагласности са правним актима на непосредно вишој и на свим вишим хијерархијским лествицама. Устав је извршио и поделу подзаконских општинских аката према доносиоцу.<sup>19</sup> У вези с овом надлежношћу Уставног суда поставља се питање прецизирања значења израза „општеприхваћена правила међународног права“, с обзиром да Уставни суд одлучује и о „сагласности закона и других општинских аката“ са тим правилима. Ово због тога што су Устав, потврђени међународни уговор и закон конкретни правни акти, познате садржине и значења. Није извесно у којем се акту налазе „општеприхваћена правила међународног права“ и каква је њихова садржина.

По свој прилици, реч је о општинским правним правилима која су се током времена формирала у међународној пракси, тако да у основи представљају саставни део међународног обичајног права (нпр. начело суверене једнакости држава, начело решавања међународних спорова мирним путем, начело неинтервенције у унутрашње ствари других држава, начело да уставни и законски прописи не ослобађају државу међународних обавеза и сл.). Сва та правила (начела) сматрају се когентним нормама, што укључује њихова два својства: прво, да су она обавезна за све субјекте међународног права и, друго, да сва остала начела и све норме међународног права морају са њима бити у сагласности.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Та подела обухвата: 1) подзаконске опште акте државних органа; 2) подзаконске опште акте органа аутономних покрајина (укључив и статут аутономне покрајине) и јединица локалне самоуправе (подзаконски општи акти јединица територијалног уређења Републике Србије); 3) подзаконске опште акте које доносе организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикати, удружења грађана, као и колективни уговори послодавца и синдиката (подзаконски општи акти недржавних субјеката).

<sup>20</sup> В. Krivokapić, *Leksikon međunarodnog prava*, Beograd 1998, 311.

Кад решава сукоб надлежности Уставни суд поступа као конфликтни суд (посебан суд за решавање сукоба надлежности).<sup>21</sup> Ова надлежност Уставног суда обухвата следеће сукобе надлежности: 1) између судова и других државних органа; 2) између републичких (државних) органа и покрајинских органа или органа локалне самоуправе (органа територијалних јединица); 3) између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе у аутономној покрајини; 4) између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе. Логика ове надлежности Уставног суда је да сукобе надлежности не решава орган који је у сукобу, него посебан државни орган, пошто се тиме обезбеђује већа објективност. При том Уставни суд одређује само надлежни орган, а не решава ствар у суштини (меритуму) због које је сукоб надлежности (позитивни или негативни) настао.

Изборни спорови су супсидијарна надлежност Уставног суда. Наиме, Уставни суд је надлежан за њихово решавање кад „законом није одређена надлежност судова“. То би били спорови који прои­за­ђу из непосредних избора, које врши бирачко тело. На таквим изборима се, према Уставу, од државних органа бирају народни посланици и председник Републике, од органа аутономне покрајине – скупштина, а од органа општине – скупштина општине (према важећем Закону о локалној самоуправи од 2002. године) и председник општине. Из изборних спорова требало би да буду искључени спорови у вези с постављењем, односно именовањем на одређену функцију или положај, чија судска заштита (заштита уставности и законитости) иде по другој линији. За решавање изборних спорова Уставни суд је надлежан само уколико није одређена надлежност судова (дакле, и онда кад је одређена надлежност других, несудских органа).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Конфликтни суд (*Tribunal des Conflits*) решава сукоб надлежности између редовног судства, оличеног у Касационом суду и управног судства, оличеног у Државном савету (отуда у његовом саставу четири представника Касационог суда и четири представника Државног савета). Битно је да се Конфликтни суд ограничава на одређивање надлежне власти за решавање, а не решава спор у суштини (меритуму). У Француској Конфликтни суд просечно решава десетак оваквих спорова годишње. О овој надлежности Уставног суда Италије в. *G. Chiarelli, „Il conflitto costituzionale di attribuzioni“, La giustizia costituzionale, Firenze 1966, 74–82.* У надлежности Уставног суда Италије су све врсте сукоба надлежности: између државе и области и између области (*fra Stato e regioni e fra regioni*). У првом случају сукоба надлежности, Уставни суд пресудом оглашава власт којој припада спорна надлежност и поништава акт ненадлежне власти кад га је ова донела, а у другом случају оглашава који је од два ентитета (држава или област или области међусобно) надлежан, а акт који је донесен кршењем надлежности поништава. *T. Martinez, 597–605.*

<sup>22</sup> О надлежности Уставног суда за решавање изборних спорова в. Б. Ненадић, „Изборни спорови у надлежности Уставног суда“, *Уставно питање у Србији – зборник радова*, Ниш 2004, 267–291. Аутор, додуше пре доношења Устава Србије од 2006. године, је мишљења „да се под изборним споровима не би могли сматрати



Уставни суд има и једну кривичну надлежност – да одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (чл. 167), као и верске заједнице (чл. 44. ст. 2).<sup>23</sup> Уставни суд има ову нетипичну надлежност због тога што су политичка странка, синдикална организација, удружење грађана и верска заједница израз уставне слободе удруживања и уставне слободе савести (религиозног веровања) и вероисповести и што су разлози за њихову забрану утврђени у Уставу, а не у закону.

Уставна жалба је нова надлежност Уставног суда, којом ће тај суд, по свој прилици, с обзиром на Уставом постављене могућности за њено коришћење, бити највише оптерећен.<sup>24</sup> Општи услови за ко-

само спорови за заштиту бирачког права у току избора за органе који се персонализују на непосредним изборима, већ и спорови за заштиту оствареног изборног права стеченог на непосредним изборима, као и спорови због неправилности учињених у поступку избора и разрешења која на основу Устава врши Народна скупштина“, Б. Ненадић, 283. В. исто гледиште код М. Рајванчић, S. Beljanski, *Ustavno pravo i pravosudno organizaciono pravo*, Beograd 2003, 65. Овакво гледиште има упориште у садашњем Закону о управним споровима, чл. 9. ст. 1. тач. 3, којим су из управносудске, а тиме и из судске заштите, искључени акти које Народна скупштина донесе у стварима о којима одлучује непосредно на основу уставних овлашћења. А и у претходном (чл. 12. ст. 4) и у важећем уставу (чл. 22. ст. 1) судска заштита уставом зајемчених слобода и права је уставно начело. У Уставу Србије од 2006. године оно гласи: „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“. Такав ранг (уставом зајемченог права) има, како га нови устав назива, „изборно право“, како активно, тако и пасивно. Избори („изборне надлежности“) или изборна права Народне скупштине нису изборно право у смислу чл. 52. Устава Србије, чији су носиоци искључиво грађани. Другим речима, изборно право Народне скупштине није никакво људско право, него је оно, једноставно, надлежност Народне скупштине! Преглед надлежности уставних судова у Аустрији и Немачкој и Уставног савета у Француској у изборним стварима даје I. Krbek, 73.

<sup>23</sup> При том, политичку странку, синдикалну организацију и удружење грађана Уставни суд може забранити из истих разлога, тј. кад је њихово деловање усмерено на: 1) насилно рушење уставног поретка; 2) кршење зајемчених људских или мањинских права; 3) изазивање расне, националне или верске мржње. Верску заједницу, пак, Уставни суд може забранити само ако њено деловање угрожава: 1) право на живот; 2) право на психичко и физичко здравље; 3) права деце; 4) право на лични и породични интегритет; 5) право на имовину; 6) јавну безбедност и јавни ред или кад 7) изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост (у претходној групи разлога „расну, националну или верску мржњу“).

<sup>24</sup> Уставна жалба је својевремено била највећи новум у надлежности уставних судова. Матична земља овог института је Швајцарска са својом државноправном жалбом (*Staatsrechtliche Beschwerde*) која се уобличавала еволутивним путем. Али је, по значају далеко познатија уставна жалба (*Verfassungsbeschwerde*) уведена у Немачкој, Законом о савезном уставном суду од 1951. године. Она представља усавршавање швајцарске државноправне жалбе, у којој је, очигледно, нашла инспирацију, али је од ове „много интензивнија“. Уставну жалбу може Савезном уставном суду изјавити свако физичко или правно лице због повреде свог основног уставног права или права изједначеног с њиме, кад сматра да му је такво право повређено актом

ришћење уставне жалбе су: 1) она се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења (дакле, не и против закона или другог општег акта непосредно, јер до стварне повреде људских и мањинских права може доћи тек појединачним актом или радњом, донесеном или предузетом, на основу закона или другог општег акта); 2) кад се тим актима или радњама повређују или ускраћују људска и мањинска права и слобода зајемчени Уставом; 3) ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Широко постављен услов „ако су исцрпљена (...) друга правна средства за њихову заштиту“ значи да је уставна жалба од изузетног средства заштите од повреда људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом извршених појединачним актима и радњама, постала редовно правно средство (у смислу могућности за коришћење, а не по свом правном карактеру). Од изузетка, она је сада постала правило, јер се може изјавити кад год су „исцрпљена“ правна средства за заштиту људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом.<sup>25</sup> Закон о Уставном суду је могућности за изјављивање уставне жалбе проширио, предвидевши да се „уставна жалба може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају кад је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року“, што отвара пи-

јавне власти (*öffentliche Gewalt*). У обзир долази сваки акт јавне власти, општи као и појединачни (практично, сваки ауторитативни акт), а то значи да се уставна жалба може изјавити и против закона, као и против аката земаљских уставних судова. Поред овог услова активне процесне легитимације, услов за изјављивање уставне жалбе је да је претходно исцрпљен правни поступак за заштиту односног права. Међутим, Савезни уставни суд може, и без претходног окончања редовног поступка, покренути поступак по уставној жалби ако сматра да то налаже општи интерес или ако би чекањем на окончање редовног поступка за жалиоца настала тешка непоправива штета. Рок за изјављивање уставне жалбе тече од дана достављања појединачног акта и тада је краћи (месец дана), а кад је реч о закону или другом општем акту од дана њиховог ступања на снагу тада је дужи (годину дана). Ако суд уважи жалбу, закон или други општи акт ставља се ван снаге, а појединачни акт се касира с тим што Савезни уставни суд не може улазити у меритум па, на пример, изменити појединачни акт. Уставни суд у Немачкој није ни замишљен као суперапелациони суд, него као суд који разматра и санкционише искључиво повреде устава, „а не обичне правне грешке“. О уставној жалби постоји велика правна књижевност, пре свега на немачком језику, а на српском језику овај институт су језгровито обрадили: I. Krbek, 68–72; M. Stojanović, *Sudska kontrola ustavnosti*, Београд 1960, 78; Р. Д. Лукић, *Појам уставности и законитости и средства за њихово остварење*, Београд 1966, 107; R. Marković, *Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata*, Београд 1973, 62–79. Од новијих радова в. В. Ђурић, *Уставна жалба*, Београд 2000.

<sup>25</sup> Немачко искуство у вези са уставном жалбом је да услове за њено подношење Уставном суду треба још више поопштрити него што је то учињено у Закону о Савезном уставном суду којим је уставна жалба уведена, пошто уставна жалба „није средство за изражавање обичних животних недаћа, већ ванредни лек који има за циљ да заштити само најдрагоценије људске слободе“. R. J. Barnet, „The Protection of Constitutional Rights in Germany“, *Virginia Law Review* 7/1959, 1159–1160.

тање сагласности ове законске одредбе са уставном дефиницијом уставне жалбе. Та могућност је изузетак од уставног начела супсидијарности уставне жалбе.

Поред уставне жалбе, Устав је предвидео још пет конкретних ситуација у којима се Уставном суду непосредно може изјавити жалба.<sup>26</sup> Жалбу у наведеним ситуацијама Устав не назива „уставном жалбом“ (чак у два од пет наведених случајева се каже да „изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе“). Из тога се види да је реч о различитим правним средствима, односно о различитој надлежности Уставног суда. Разлике између жалбе и уставне жалбе су, на једној страни, процесноправне природе а, на другој, материјалноправне. Жалба се, за разлику од уставне жалбе, непосредно изјављује Уставном суду на основу овлашћења непосредно садржаног у Уставу, а не тек пошто су исцрпљене или ако нису предвиђена друга правна средства за заштиту људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом. И, даље, жалба није, као уставна жалба, правно средство за заштиту људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, него неких других права зајемчених Уставом (права на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, права на поштовање воље бирачког тела изражене на парламентарним изборима, права на поштовање Уставом прописаних услова и основа за престанак судијске и тужилачке функције).

Уставом Србије од 2006. године Уставни суд је добио нову надлежност у вези с разрешењем председника Републике.<sup>27</sup> То је вероватно због тога што је разлог за разрешење повреда Устава од стране

<sup>26</sup> То су следећи случајеви: 1) жалба Уставном суду на одлуку донесену у вези са потврђивањем мандата народног посланика, који о њој одлучује у року од 72 сата (чл. 101. ст. 5); 2) жалба Уставном суду против одлука Високог савета судства о престанку судијске функције, коју има право да изјави судија, с тим што изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе (чл. 148. ст. 2); 3) жалба Уставном суду против одлуке о престанку функције, коју могу изјавити јавни тужилац (против одлуке Народне скупштине) и заменик јавног тужиоца (против одлуке Државног већа тужилаца), с тим да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе (чл. 161. ст. 4); 4) жалба Уставном суду на коју има право орган одређен статутом аутономне покрајине ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине (чл. 187. ст. 1); 5) жалба Уставном суду на коју има право орган одређен статутом општине ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине (чл. 193. ст. 1). В. Б. Ненадић, „Уставни суд Србије као ‘жалбени суд’“ *Правна ријеч*, 10/2007, 175–205. Случај жалбе под 5) се у немачком праву сматра посебном уставном жалбом. Такву жалбу могу Савезном уставном суду изјавити општине и савези општина кад сматрају да им је савезним или земаљским законом повређено уставом зајемчено право на локалну самоуправу, I. Krbeč, 71–72.

<sup>27</sup> Ову надлежност имају најпознатији уставни судови у Европи: Аустрији, Немачкој, Италији. Преглед ове надлежности у тим судовима даје I. Krbeč, 73.

председника Републике, а Уставни суд је заштитник Устава ма са које стране долазила повреда Устава. О томе да ли је председник Републике повредио Устав одлучује Уставни суд у року од 45 дана од покретања поступка за разрешење у Народној скупштини на предлог најмање једне трећине народних посланика.<sup>28</sup> Кад Уставни суд одлучи да је председник Републике повредио Устав, председник Републике се разрешава одлуком Народне скупштине „гласовима најмање две трећине народних посланика“ (чл. 118). Улогом коју добија на основу Устава у разрешењу председника Републике Уставни суд модификује се класична установа *impeachment*-а из америчког Устава од 1787. године, којом се реализује одговорност председника САД. Разрешење председника Републике требало би да буде овлашћење оног органа који га је и изабрао. А пошто су га изабрали бирачи не-

<sup>28</sup> У чл. 118. ст. 2. Устав Србије каже се да поступак за разрешење председника Републике „може да покрене Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика“. Чл. 93. ст. 1. Закон о Уставном суду каже: „Поступак одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике покреће Народна скупштина, на предлог једне трећине укупног броја народних посланика“. А чл. 15. ст. 1. Закона о председнику Републике (*Службени гласник РС*, бр. 111/07) каже: „Разрешење председника Републике може Народној скупштини да предложи најмање једна трећина народних посланика ако сматра да је он повредио Устав, а поступак за разрешење покреће се већином гласова свих народних посланика“. Из дикције Устава Србије и Закона о Уставном суду произлази да је Народна скупштина дужна да покрене поступак за разрешење председника Републике кад то предлаже најмање једна трећина народних посланика. Закон о председнику Републике је изричит да најмање једна трећина народних посланика може да предложи Народној скупштини разрешење председника Републике ако сматра да је он повредио Устав, а поступак за разрешење покреће Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. Питање је ко покреће поступак за разрешење председника Републике пред Уставним судом: Народна скупштина или најмање једна трећина народних посланика? Венецијанска комисија је ову „не баш претерано јасно написану одредбу“ протумачила тако да „једна трећина посланика може пред Уставним судом покренути поступак разрешења због повреде Устава“. Из „духа“ овог института – он је, као и предлог 60 народних посланика за гласање о неповерењу Влади, средство парламентарне мањине којом она може да покреће политичку одговорност егzekутиве, а не и да о њој одлучује – произлази да је Венецијанска комисија добро разумела ову „не баш претерано јасно написану одредбу“. Али, чак и да је Закон о председнику Републике добро протумачио чл. 118. Устава о разрешењу председника Републике, није у сагласности са Уставом да поступак за разрешење покреће Народна скупштина „већином гласова свих народних посланика“. Ово због тога што су ствари о којима Народна скупштина одлучује таквом већином, будући да су одступање од правила о одлучивању у Народној скупштини („Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика“) таксативно наведене у чл. 105. ст. 2. Устава Србије. У том „лопису“ нема одредбе да Народна скупштина „већином гласова свих народних посланика“ покреће поступак за разрешење председника Републике због повреде Устава. У случају да има ту надлежност, Народна скупштина би о њој могла да одлучује само већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Ето прилике за новоконституисани Уставни суд да оцени уставност одредбе једног закона који има уставни карактер!

посредно, они би требало да одлучују и о одузимању мандата – опозиву – председника Републике. Ако се то овлашћење додељује парламенту, оно би у целини (покретање поступка, утврђивање повреде Устава, разрешење због повреде Устава) требало да остане у његовој надлежности, тј. у надлежности Народне скупштине, као што је случај с одговорношћу председника САД пред Конгресом. Решењем Устава од 2006. године се, у једно политичко питање односа легислативе и егzekутиве, умеће аполитички Уставни суд, који треба да утврди повреду Устава од стране председника Републике, а политичку санкцију због те повреде да изрекне Народна скупштина. Ту се Уставни суд излаже ризику да једно политичко, а не стручно тело, каква је Народна скупштина, не разреши председника Републике након што је Уставни суд утврдио да је он повредио Устав, јер за такву одлуку нема две трећине гласова народних посланика. Произошло би да је тиме Народна скупштина рекла да председник Републике није повредио Устав, мада је пре ње Уставни суд рекао да јесте. Тиме се ризикује углед Уставног суда, као коначног<sup>29</sup> и најкомпетентнијег арбитра о питањима повреде начела уставности. Овако, уместо одлуке, Уставни суд даје мишљење које формално не обавезује Народну скупштину која доноси одлуку. Пошто Народна скупштина врши превасходно политичку процену (јер је она на том мерилу и конституисана), требало је да она сама, пошто је покренула поступак за разрешење, после спроведене дебате, утврди да ли је председник Републике повредио Устав или не и да га одговарајуће санкционише. Одлуком о повреди Устава, донесеном прописаном већином гласова народних посланика, председник Републике је разрешен функције. То би био чисти *impeachment* какав постоји у америчком Уставу, који се складно уклапа у Уставом утврђен однос легислативе и егzekутиве.

Овим се зауставља попис уставне надлежности Уставног суда, чини се с правом.<sup>30</sup> У последњем ставу чл. 167. Устава, који утврђује надлежност Уставног суда, речено је да „Уставни суд обавља и друге послове предвиђене Уставом“.<sup>31</sup> С обзиром да Уставни суд оцењује уставност закона, његова надлежност не може се прописивати зако-

<sup>29</sup> „Одлуке Уставног суда су коначне (...)“ – чл. 166. ст. 2. Устава Србије.

<sup>30</sup> Иако је Устав од 2006. године проширио надлежност Уставног суда, ипак је нашао разумну меру надлежности. Немачки уставотворац, ту меру је прешао (чл. 93. Основног закона Немачке), јер је „дао сувише власти уставном суду, учинивши тако од њега један од главних политичких чинилаца, што никако не одговара његовом карактеру“, Р. Д. Лукић, 110.

<sup>31</sup> То су случајеви забране верских заједница (чл. 44. ст. 3), посебних жалби које се подносе Уставном суду (предвиђени у чл. 101. ст. 5, чл. 148. ст. 2, чл. 155, чл. 161. ст. 4, чл. 187. ст. 1. и чл. 193. ст 1), као и одлучивање о повреди Устава од стране председника Републике у поступку разрешења председника Републике покренутом у Народној скупштини (чл. 118).

ном. Међутим, у истом члану (167), редакцијском грешком, речено је у ст. 2. тач. 6. да Уставни суд „врши и друге послове предвиђене Уставом и законом“. Тако је у истом члану Устава исто питање различито регулисано. На једном месту у том члану Уставни суд „врши друге послове одређене Уставом и законом“ (чл. 167. ст. 2. тач. 6), док на другом Уставни суд „обавља и друге послове предвиђене Уставом“ (чл. 167. ст. 4). У чл. 175. ст. 3. Устава потврђено је логички једино исправно решење да се надлежност Уставног суда може одредити само Уставом. У том члану каже се да се законом уређују „уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука“ (дакле, не и надлежност Уставног суда). То исто речено је и у чл. 1. Закона о Уставном суду, у којем је одређен предмет законског нормирања.

*Правни поступак* за обављање надлежности Уставног суда се, по правилу, уређује законом. Устав најчешће уређује само питање покретања поступка пред Уставним судом, па и њега не уређује у целини, него најчешће само у вези са оценом уставности или законитости општих правних аката (не и других послова из надлежности Уставног суда).<sup>32</sup> У вези с покретањем поступка пред Уставним судом за оцену уставности или законитости општих аката, Устав од 2006. године задржао је већ традиционалну разлику, која се повлачи још од увођења уставног судства од 1963. године, између предлога и иницијативе. Предлог може поднети уставом (и законом) овлашћени предлагач, чиме је поступак за оцену уставности и законитости покренут. Иницијативу за оцену уставности или законитости нема само заинтересовани, већ је она право сваког, а на основу ње Уставни суд доноси одлуку („решење“) хоће ли или неће покренути поступак.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Преглед упоредноправних решења и теоријских питања у вези с покретањем поступка пред уставним судовима дају: I. Krbeč, 79–82; Г. Мијановић, *Контрoла уставности закона*, Српско Сарајево 2000, 152–159; Р. Марковић, 7–167.

<sup>33</sup> Поступак пред Уставним судом за оцену уставности или законитости општих аката могу да покрену државни органи, органи покрајинске аутономије и локалне самоуправе и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути сâм Уставни суд, на основу одлуке коју доноси двотрећинском већином гласова свих судија. Сви су они носиоци предлога за покретање поступка за оцену уставности и законитости (овлашћени предлагачи). Иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости може поднети свако физичко и правно лице (иницијатор). Закон о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/07) у ред предлагача за покретање поступка пред Уставним судом са „специјалним“ овлашћењем уврстио је Савет за међунационалне односе, који се оснива у јединицама локалне самоуправе са мешовитим националним саставом становништва. То тело има право да покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права српског народа и националних мањина које су у њему представљена (чл. 98, ст. 11. Закона о локалној самоуправи).

Код овог важног питања уставносудске контроле, Устав од 2006. године садржи још један, благо речено, велики редакцијски пропуст. И овде је једно исто питање на три места различито регулисано, у различитим члановима Устава. Док чл. 168. ст. 1. органима територијалне аутономије и органима локалне самоуправе даје генерално овлашћење за покретање поступка за оцену уставности или законитости свих закона и општих аката, чл. 187. ст. 2. органима аутономне покрајине такво овлашћење сужава само на законе и друге опште акте „којима се повређује право на покрајинску аутономију“, а чл. 193. ст. 2. органима општине (локалне самоуправе) исто овлашћење сужава само на акте „којима се повређује право на локалну самоуправу“. На Уставном суду је да утврди које ће од две различите одредбе примењивати. Иначе, за овај класични уставни спор важи официјелна максима. Уставни суд, наиме, у поступку оцењивања уставности или законитости није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора, као што ће, у случају њиховог одустанка од предлога, односно иницијативе, наставити поступак за оцењивање уставности, односно законитости, ако за то нађе основа.

У току овог поступка, до доношења коначне одлуке, Уставни суд може обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност, односно законитост оцењује ако би њиховим извршењем могле наступити неотклоњиве штетне последице. Исту могућност Закон о Уставном суду предвиђа и у вези са изјављеном уставном жалбом. Наиме, на предлог подносиоца уставне жалбе, Уставни суд може одложити извршење појединачног акта или радње, ако би извршење проузроковало ненадокнадиву штету подносиоцу, а одлагање није супротно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа штета трећем лицу.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Кад је реч о другим уставним споровима из надлежности Уставног суда, поступак за решавање сукоба надлежности покреће се захтевом, који подноси један или оба органа који су у сукобу, као и лице поводом чијег је права настао сукоб надлежности. Тај поступак се сматра покренутим оног дана када је захтев приспео у Уставни суд. Поступак одлучивања о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова покреће се захтевом, а могу га поднети сваки бирач, кандидат за председника Републике, односно посланика или одборника, као и подносилац предлога кандидата. Поступак одлучивања о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице покреће се на основу предлога Владе, Републичког јавног тужиоца или органа надлежног за упис у регистар политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана или верских заједница. Поступак по уставној жалби може покренути лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчено уставом, с тим што уставну жалбу у име тог лица, а на основу његовог писменог овлашћења, може изјавити и физичко и правно лице које писмено овласти, као и државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода (изјављена уставна жалба, иначе, нема суспен-

Ток поступка пред Уставним судом није регулисан Уставом, већ Законом о Уставном суду. У поступку пред Уставним судом најважнији процесни институт је *јавна расправа* која може бити обавезна и факултативна.<sup>35</sup> Уставни суд је дужан да одржи јавну расправу у поступку оцењивања уставности или законитости, у поступку одлучивања о изборним споровима, као и у поступку за забрану политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице. Али, и кад је реч о овим уставним споровима, Уставни суд може одлучити да се јавна расправа у поступку оцењивања уставности или законитости не одржи.<sup>36</sup> Уставни суд може одржати јавну расправу и кад је реч о другим пословима из његове надлежности, мада на основу закона није дужан да одржи јавну расправу, ако оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито кад је реч о сложеном уставноправном питању или кад се постави питање уставности или законитости о којем не постоји став Уставног суда.

Кад је реч о *доношењу и дејству одлуке* Уставног суда, Устав то питање не уређује у целини, него део те материје препушта законском регулисању. Најпре, Уставни суд доноси одлуке, решења и закључке.<sup>37</sup> Доношење одлуке и решења везано је за вршење у закону таксативно наведених послова, док су закључци одређени негативно („Кад не доноси друге акте, Уставни суд доноси закључке“). Уставни суд доноси одлуке на седници, већином гласова свих судија (чл. 175. ст. 1. Устава). Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општео-

живно дејство, тј. она, по правилу не спречава примену појединачног акта или радње против којих је изјављена). Жалбу на одлуку донесену у вези са потврђивањем мандата народних посланика може поднети кандидат за народног посланика и подносилац предлога кандидата. Жалбу против одлуке о престанку функције могу поднети судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца. Жалбу због онемогућавања вршења надлежности аутономне покрајине може поднети орган одређен статутом аутономне покрајине. Жалбу за онемогућавање вршења надлежности општине може поднети орган одређен статутом општине. Поступак одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике покреће Народна скупштина (у овом поступку, Уставни суд је ограничен само на одлучивање о повредама одредаба Устава које су наведене у акту Народне скупштине о покретању поступка).

<sup>35</sup> I. Krbeč, 85. истиче да важни политички разлози налажу спровођење начела јавности, тј. јавне (усмене) расправе, па и кад Уставни суд решава искључиво правна питања (тада отпада утврђивање чињеница). Штавише, овај аутор сматра да „треба као начело узети да Уставни суд пресуђује (доноси коначну одлуку) на основу усмене расправе а само у изузетним случајевима без ње, а не сме се поставити обрнуто правило да усмена расправа буде изузетак“.

<sup>36</sup> И то: 1) кад оцени да је у току поступка ствар довољно разјашњена и да, на основу прибављених доказа може одлучити и без одржавања јавне расправе; 2) кад је о истој ствари већ одлучивао, а нису дати нови разлози за другачије одлучивање у тој ствари; 3) кад постоје законски услови за обуставу поступка.

<sup>37</sup> О врстама одлука Уставног суда „по облику доношења“ в. V. Čok, *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Beograd 1972, 23–34.



бавезне (чл. 166. ст. 2). Свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда (што је последица својства њиховог општеобавезног карактера), а Уставни суд ће својом одлуком, кад је то потребно, уредити начин њеног извршења (чл. 171. ставови 1. и 2. Устава).

Дејство одлуке Уставног суда зависи од предмета уставног спора.<sup>38</sup> Кад Уставни суд у спору о уставности или законитости општих аката утврди да закон или други општи акт није сагласан са Уставом или законом, односни акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у *Службеном гласнику РС*. Кад Уставни суд реши сукоб надлежности између државних и других органа, решење Уставног суда има правно дејство од дана достављања органима у сукобу, односно лицу поводом чијег је права настао сукоб надлежности. Одлука Уставног суда о поништењу целог изборног поступка или делова тог поступка (ако је неправилност у изборном поступку доказана, а имала је *битан утицај* на изборни резултат) има правно дејство од дана достављања одлуке Уставног суда надлежном органу.<sup>39</sup> Кад Уставни суд забрани рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, они се бришу из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу. Кад Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврди да је оспореним појединачним актом, односно радњом, повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, поништиће појединачни акт, односно забраниће даље вршење или наредити вршење одређене радње и одредити да се уклоне штетне последице у одређеном року. Одлука Уставног суда којом се усваја уставна жалба је правни основ за подношење захтева за накнаду штете или отклањања других штетних последица пред надлежним органом, у складу са законом. Кад Уставни суд у поступку по жалби органа одређеног статутом аутономне покрајине, односно општине, утврди да је појединачним актом или радњом државног органа или органа општине онемогућено вршење надлежности аутономне покрајине, односно општине, поништиће појединачни акт, односно забраниће даље вршење или наредити вршење одређене радње и одредити да се уклоне штетне последице. Одлука Уставног суда у поступку по жалби судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на одлуку о престанку функције има правно дејство од дана

<sup>38</sup> Преглед дејства одлука Уставног суда Југославије, према Уставу СФРЈ од 1963, у зависности од предмета уставног спора (питања у надлежности Уставног суда) даје V. Ђок, 87–128. О карактеру и дејству одлука уставних судова у свету в. Г. Мијановић, 160–166. О карактеру и дејству одлука Уставног суда Југославије и уставних судова републике в. Г. Мијановић, 237–249.

<sup>39</sup> У року од десет дана од тог дана поновиће се цео изборни поступак или делови тог поступка.

достављања учесницима у поступку.<sup>40</sup> Одлука Уставног суда о повреди Устава од стране председника Републике има правно дејство од дана достављања одлуке Народној скупштини.

## VI

Устав Србије од 2006. продужио је с пружањем најпотпунијих гаранција уставности, какве обезбеђује посебан државни орган, Уставни суд. То је суд који суди и закону кад овај повреди Устав, док редовни судови примењују закон и не могу одлучивати о закону. На тај начин је институционално гарантована највећа правна снага Устава и чеони положај Устава у хијерархији правних аката. Тек се посебним Уставним судом успоставља „владавина Устава“.

Према Уставу од 2006. године услови за избор судије тог суда су строжи од услова који се траже за избор судије редовног суда, а у избор су укључене све три гране државне власти. У том смислу су на месту оцене Венецијанске комисије да је састав Уставног суда „добро уравнотежен“.<sup>41</sup> Надлежношћу Уставног суда покривени су, практично, сви облици повреде Устава, законима и другим општим правним актима, појединачним правним актима, чак и радњама, као и они који долазе од стране недржавних колективитета, какве су политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана и верске заједнице. Посебне гаранције обезбеђене су подели надлежности између државних органа, државе, на једној, и њених територијалних јединица, на другој страни, територијалних јединица међусобно, као и људским и мањинским правим. Дејство одлука Уставног суда је добро постављено, а предвиђено је да извршење одлуке одреди закон (што је овај и учинио).

Највећа мана уставних одредаба о Уставном суду је њихова недопустиво лоша редакција и, што је још горе, недовољно познавање, чак и незнање, теорије и праксе уставних судова у свету од стране редактора Устава. Тешко да ће на основу оваког текста Уставни суд моћи да се без проблема конституише и да по конституисању функционише. Ту ће кад-тад бити неопходно ново редиговање уставних одредаба, а дотле би помоћ могао да пружи квалитетан Закон о Уставном суду (на жалост, пропуштена је прилика да се такав закон донесе).

---

<sup>40</sup> При том Уставни суд одлуком може усвојити жалбу и поништити одлуку о разрешењу или одбити жалбу.

<sup>41</sup> European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.col.int/does.2007/CDL-AD\(2007\)004-e.asp](http://www.venice.col.int/does.2007/CDL-AD(2007)004-e.asp), 26. октобар 2007.

Највећа препрека оживотворењу ове уставне институције у пракси је непостојање друштвене свести о њеном значају, упркос четири и по деценије постојања Уставног суда у Србији. Уставност и законитост у хијерархији друштвених вредности не заузимају високо место, чему на руку иде понашање политичара пре свега у сектору извршне власти, која је најмоћнија грана власти. У најгрубљем облику то се изразило у нефункционисању Уставног суда због тога што нема довољан број судија за рад суда. Једном је тај период трајао годину и по дана, а тренутно траје преко годину дана. За судије су досад ретко били бирани афирмисани правни стручњаци, посебно у области уставног права.<sup>42</sup> Безимене судије тешко да могу да успоставе ауторитет Уставног суда. На Уставни суд су вршени притисци, посебно од стране политичких странака, а председник Суда и судије су често и пре доношења одлуке Уставног суда излазиле у јавност са властитим мишљењем о предмету спора, сврставајући се на једну или другу страну у спору. Са таквом свешћу о Уставном суду ова институција, и кад је нормативно најбоље постављена, у пракси неће дати задовољавајуће резултате. Драстичан резултат овакве свести је постојање Уставног суда само у тексту Устава, а не и у животу Устава. У свету уставности тако нешто је непојмљиво, било о којем државном органу да је реч, а посебно кад је реч о оном који треба да бди над поштовањем Устава.

Ratko Marković

Full Professor

University of Belgrade Faculty of Law

## CONSTITUTIONAL COURT UNDER THE 2006 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA

### *Summary*

The institution of Constitutional Court is one of the most powerful levers of constitutionalization of the state power. This institution exists in

---

<sup>42</sup> „Судија Уставног суда није обични правник или ма какав успешни ‘функционер’. Они су обично убитачни за углед суда. Судија Уставног суда мора бити истовремено правник широке културе и професионалног знања, и човек моралног угледа и подршке у широј јавности. Човек који се поштује, слуша и цени. Овакав судија може једино да обезбеди стандарде који се траже за оцену и заштиту уставности“. Ј. Ђорђевић, „Положај и улога уставног судства у Југославији“, *Улога и место уставног судства у друштвено-политичком систему*, Београд 1986, 19.

Serbia for more than 45 years. Nevertheless, both the social system and the system of the state power organization prevented it from playing its full role. The lack of necessary legal instruments was an obstacle to this as well, but this obstacle was surmounted by the 2006 Constitution. However, the 2006 Constitution did not resolve all the predicaments concerning the institution of constitutional court. Among those predicaments are the number of judges, method and terms and conditions of their election, as well as their new competences. Some perplexities emerged as far as the character and scope of the judge's competences goes, mainly in the sphere of elections and constitutional complaints, but also in the cases of special complaints. In addition, the constitutional provision on preliminary control of the constitutionality of laws may come under critique. Two procedural questions deserve further analysis: the initiation of procedure before the Constitutional Court and the role of public hearing. The effects of Court decisions in the classical constitutional issues (judicial review of constitutionality of laws and other normative acts, and judicial review of legality of sublaws) are not questionable, but in some of the new competences those effects are not regulated in a suitable manner. Still, the main problem concerning Serbian Constitutional Court reveals itself outside of the institutional level. The institution of Constitutional Court in Serbia suffered from complete marginalization in the socialist era (1946–1990), and people's conscience of its significance is yet to be built. The Constitutional Court was twice out of function since 2000, both times for more than a year, either because of the lack of judges, or because the election of judges was overdue.

Key words: *Serbian Constitution of 2006.– Constitutional Court.– Election and status of Constitutional Court judges.– Constitutional Court procedure.– Constitutional Court decisions.*