

Др Зоран Р. Томић*

ВРЕМЕ И (У) УСТАВ(У) – ОВДАШЊЕ ПРАВО С ПОЧЕТНОМ ФИЛОЗОФСКОМ БЕЛЕШКОМ

„Кад би време било само то што мере часовници, брзо бисмо нашли одговор на питање о времену. Оно не би било ништа друго до мерљиво трајање догађаја.“

(Ридигер Зафрански, *Време*).

Време се да сагледавати и као идеална, ментална и као реална, објективна појава. Као мање-више стабилна, садашња „датост“, али и као „програмска“ пројекција. Време је респектабилна чињеница, однос, процес, ток: оно је чинилац законитости, компонента предвидљивости и доследности: посредни је синхронизација појава, односно процеса – и њихов континуитет. На крају, време се може сагледавати као почетак, и као крај – и као моменат, и као низ сукцесивних корака, као ограничење, као простор у коме се нешто активно одвија. А „ћутање“ – нечињење и неблаговременост представљају противправност, онда када је прописана дужност службеног, јавноправног чињења. У уставним оквирима, од преамбуле, дуж целине уставног ткива – нарочито у роковима, људским слободама и правима, правним лековима, компонентама уставности и законитости, правној сигурности, посебно у кривичном праву, затим мандатима јавних функционера, распуштању парламента, ванредном и ратном стању, променама устава и другом, на крају и у спроведбеном уставном закону – време има конститутивно, темељно и динамичко место.

Кључне речи: *Време. – Устав. – Правна сигурност. – Уставност и законитост. – Ретроактивност закона.*

* Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, ztomic@ius.bg.ac.rs.

1. ЦРТИЦЕ О ВРЕМЕНУ

„Пошто је протраћио истинску вечност, човек је пао у време, у којем је успео, ако не да напредује, оно бар да живи: сигурно је да му се прилагодио. Ток овог пада и прилагођавања носи назив Историја.“¹ О времену, уз сва упрошћавања, постоје бар два опречна филозофска гледишта (на страну његов метеоролошки смисао). Прво – да је оно предискуствена, „априорна“, идеална, ментална појава – творевина људског ума, свести, која претходи искуству и очишћена је од њега. Полазећи од Кантовог става о времену као чистом опажају, феноменолошка² школа (А. Reinach,³ Е. Husserl⁴ и следбеници) – уз поменуту редукуцију – сматра да се методом интуиције долази до сазнања суштине предмета. Наиме, посредни је „непосредан доживљај“ сазнавања света, па и времена; логика садржана у уму предуслов је сваког искуства. Дакле, време је „ствар по себи“, унапред дата, трансцендентална.

Друго гледиште, критикујући феноменолошки прилаз безизузетне усмерености свести ка нечему (*intentio*) као махом арбитран – истиче да је време „омотач“ света, „објективна појава јер га свест опажа као реалност“: време је однос разних „нешто“, као след догађања и догађаја. Време, каже Р. Лукић, нема есенцију, али има егзистенцију.⁵ Но, изгледа да спорења нема о непрекидном протицању времена.⁶ Опет, „вечност није бескрајно време, већ нешто различито од времена. Вечност је слика једне чежње човечанства, као и бесмртност или хришћанска вера у васкрсење душе“.⁷

Александар Дима је веровао да за зло – што важи и за неправу – постоје два лека: ћутање и време. Пристајем делимице уз овај други, нипошто не и уз онај први.

¹ Емил Сиоран, *Пад у време* (прев. са франц. Милица Козић), Нови Сад 2008, 131.

² „Феномен“ – „оно што се само собом појављује“, моменат научне свести. Феноменологија се „бави... разним врстама доживљаја, актима свести и њиховим корелатима“. Eugen Fink, *Philosophie des Geistes*, Würzburg 1994, 161 (према Милан Узелац, *Феноменологија*, Нови Сад 2009, 16).

³ Adolf Reinach, *Zur Phänomenologie des Rechts, Die apriorischen Grundlagen des Bürgerlichen Rechts*, Kösel-Verlag, München 1953, 226.

⁴ Више о томе у књигама: Edmund Husserl, *Logische Untersuchungen*, I–II, Tübingen 1980 (orig., 1900–1901); *Ideen zu einer reinen Phänomenologie und phänomenologischen Philosophie*, Tübingen 1980 (orig., 1913).

⁵ Радомир Лукић, *Систем филозофије права, 1. Филозофија; 2. Филозофија права*, Београд 2012, 16, 85.

⁶ Едмунд Хусерл, *Предавања о феноменологији унутрашње временске свијести* (прев. Часлав Д. Копривица), Сремски Карловци – Нови Сад 2004, 36 и сл.

⁷ Ридигер Зафрански, *Време*, Београд 2017, 16–17.

2. ВРЕМЕ У УСТАВУ СРБИЈЕ

Време „живи“ у сваком уставу почев од увода, од његовог ненормативног дела (где постоји) – од тзв. преамбуле, простирући се – преко целине уставног текста – на уставни закон који редовно „прати“ устав; посебно, баш је оно кључни чинилац уставног закона за спровођење устава. „Време постаје подруштвљено. У том тренутку почиње владавина часовника. Часовник није ништа друго доли друштвена институција... Подруштвљено време јесте и контролисано време... Време бива политизовано.“⁸

1. У преамбули Устава Србије полази се од државне традиције српског народа, као матичног у држави Србији, од *историјских корена српске уставности*. А помињање Косова и Метохије као интегралног дела Србије – када Србија већ више година нема фактичку власт над том територијом – више је одраз успомене на једно другачије, прошло време и призивање садржинског враћања покрајине у уставни рам Србије него друштвене и међународне реалности и извесне будућности.

Устав тежи стабилности успостављеног система у времену и простору *уз јединственост правног поретка*⁹ под окриљем и на подлози дотичног, баш тог и таквог највишег правно-политичког документа све док он траје. Уз то, веома је важно уставно начело о *достигнутом нивоу људских и мањинских права* који се не може „у будућности“, у времену које тече, смањивати – већ само одржавати, односно повећавати.¹⁰ За правну сигурност у времену итекако је важна и конкретна уставна клаузула да „права стечена улагањем капитала на основу закона не могу законом (каснијим, прим. З. Т.) да буду умањена“.¹¹

Као једно од темељних за тему овога списка истичем и уставно правило *временског важења закона и других општих правних аката* које се тиче забране његовог повратног деловања, *ретроактивности*.¹² Наиме, сваки општи правни акт се доноси да би важио у предстојећем времену, у периоду који следи његово доношење, да би се правни субјекти по њему равнали од тренутка (или нешто касније – вид. наредна излагања) када сазнају његово значење и смисао. С једне стране, „говорити о управљању или усмеравању понашања данас, помоћу правила која ће бити донета сутра, значи говорити у

⁸ *Ibid.*, 15.

⁹ Чл. 4, став 1, поновљено у ст. 1 чл. 194 Устава.

¹⁰ Чл. 20, ст. 2.

¹¹ Чл. 84, ст. 3, *Положај на тржишту*.

¹² Чл. 197 Устава.

празно“.¹³ С друге, пак, „као и сваки други људски подухват, напор да се удовољи, често сложеним захтевима унутрашње моралности права, може да претрпи разне врсте бродолома. И управо, кад ствари крену погрешним путем, ретроактивни закон постаје неопходан као корективна мера; иако је правило кретања закона у времену унапред, ми каткад морамо да се зауставимо, окренемо и покупимо делове.“¹⁴

Од начелне забране ретроактивности закона и других прописа већина савремених правних система предвиђа *два легитимна одступања* од тог правила: 1) да поједине одредбе закона ипак могу важити и за период пре објављивања, односно пре њиховог ступања на снагу – али да за тако нешто мора да постоји општи интерес (то јест шире друштвено оправдање!) – што је обавезно утврдити у самом поступку доношења закона, а не накнадно; 2) у кривичној материји допушта се да каснији закон – а не онај важећи у времену/тренутку проузроковања кривичног дела – буде примењен на учиниоца, под условом да је блажи, повољнији за њега спреам оног претходећег прописа. Јер, ако је криминална политика у одређеној „тачки“ ишла у смеру који је за потенцијалне учиниоце кривичних дела мање непријатан, онда се допушта, ради једнакоправности, да такве погодности – у једном истом временском раздобљу – уживају и они који су друштвено згрешили пре него што се кривично законодавство променило у описаном смислу.

Пажњу завређује и питање *примене меродавне норме у смењивању законских правила у односу на појединачне правне ситуације које нису окончане*. Примерице, размотрићу законске солуције о датуму престанка радног односа оним лицима којима је у току/траје продужење радног односа по претходном/„старом“ истоврсном закону, признато појединачним правним актима надлежних органа, легално и легитимно на њему заснованим. Речју: *да ли су дотичним новим одредбама повређена стечена (!?) права тих лица ако им је по каснијем закону раније (пре истека признатог продужења!) престао радни однос?*

У целини предметне правне регулативе две су кључне одреднице. *Прва* – на подлози једног закона, одређеним наставницима је, у одговарајућем академском универзитетском поступку, продужен радни однос „до три школске године“ – а те и такве правне ситуације простиру се и у време важења истоврсног каснијег закона. Примерице: радни однос им је продужен за време од 30. септембра 2016, односно 2017. за још три школске године, то јест до 30. септембра 2019, односно 2020. године. *Друга* одредница – новим законом је из-

¹³ Лон Фулер, *Моралност права*, друго издање, Београд 2011, 67.

¹⁴ *Ibid.*, 68.

ричито прописано да нареченим наставницима радни однос престаје 30. септембра 2018. године.

Реч је о „ситуацијама у току“ (*facta pendentia*), чињеницама, односно стањима која се простиру под режимом два сукцесивна закона – а не о свршеним чињеницама (*facta praeterita*), о већ завршеним правним појавама под режимом једног истог (ранијег) закона. *Каснији закон* је пошао од поставке о сопственом апсолутном и непосредном дејству за будућност, а без номиналног повратног деловања, без ретроактивности. Наиме, нови закон се на ситуације које је затекао – започете у режиму ранијег закона – примењује од свог ступања на снагу, уважавајући, то јест не дирајући у већ (до тада) произведена дејства претходног закона (који напречац том приликом смењује) – али уједно оштро пресецајући, превремено и изненада окончавајући правне ситуације (права и обавезе) које је претходни закон наменио да трају до тачно одређеног дана! Описана конструкција је негација тзв. органске теорије, „продуженог дејства старог закона“.¹⁵ Она – конкретно, дејства претходног закона – хипотетички би се наставила и у време живота закона-наследника једино под условом да је тај нови закон, у својим прелазним и завршним одредбама, тако нешто сâм допустио. Али, он то није учинио. Дакле, појединим активно „затеченим“ наставницима се скраћује већ легално одобрени продужени радни период – неким за годину дана, неким чак за две школске године. Јер, уместо да иду у пензију 30. септембра 2019. или 30. септембра 2020. године – како су правно очекивали, што им је сваком понаособ и званично написано и утврђено/загарантовано, уздајући се у тада пуноважни матични закон и следствене академске акте донете у њихову корист, а имајући поверење у овдашње право и државу – сви су пензионисани по сили новог закона 30. септембра 2018. године (*sic!*).

Подсећам: члан 20, став 2 Устава Републике Србије одређује: „Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати“ (*Ограничења људских и мањинских права*). А одредба става 1 члана 60 вели: „Јемчи се право на рад, у складу са законом“ (*Право на рад*). У конкретном типу случајева, достигнути ниво права на рад, утемељен на претходећем пропису је – за поједине категорије наставника – истоврсним новим а сукцесивним законом битно уназађен, умањен. То је, белодано и беспоговорно узев, учињено супротно Уставу, чиме су флагрантно нарушена њихова већ стечена, зајемчена права!

У истом контексту, учињен је и новозаконски покушај балансирања. Ипак, „понуђена“ законска (квази)компензација је слабашна, недовољна и неизвесна у сопственој операционализацији.

¹⁵ Вид. Слободан Перовић, *Ретроактивност закона и других општих аката, Теорија сукоба закона у времену*, Београд 1987, 132 и сл.

Наиме, нови закон даје могућност уговорног продужења радног односа, по поступку који сâм предвиђа. И то: *условно* – „може се продужити“ – а не мора! – по испуњењу новопрописаних услова (и то осетно строжих него што је то било до сада). *Временски* – „до две године“ (значи може и краће!), рачунајући (почев) од 30. септембра 2018. године, а најдуже до краја школске године у којој наставник навршава 70. година живота.

Закључак: држим да је разматрано „коло“ нових законских одредаба *дубоко неуставно и неоправдано, неправедно*. Језички, историјски и социолошки, а особито систематски и циљно тумачећи. Како са становишта уставног принципа да се једанпут „освојени“ ниво субјективних права, па тако и права на рад, не сме снижавати, тако и спрам круцијалне, начелне уставне норме: „Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима.“¹⁶

Иначе, појава честих законских промена је (и) израз правне несигурности и нестабилности поретка. И овде, дакле, време има кључну улогу у прилагођавању адресата закона на те и такве нормативне новуме. „Међутим, понекад чин који је предузет с ослонцем на претходно право може да буде развргнут, под условом да је дато некакво упозорење о предстојећој промени, при чему сама та промена не почиње да делује толико брзо а да не остави довољно времена за прилагођавање новом стању права.“¹⁷ Исти писац у прилог томе наводи и један капитални судски став: „Већ је ваљано установљено да (закон о застарелости) може да буде преобличен скраћивањем прописаног времена, али само кад се то учини док време још тече, тако да остане још нешто разумно довољног времена за отпочињање чињења пре него ли само ограничење почне да делује.“¹⁸

На терену правне сигурности и извесности је и правило о *претходном званичном, службеном објављивању прописа пре почетка њихове примене, пре ступања на снагу*. Тако се – по правилу – оставља један временски период између та два момента, тзв. *vacatio legis*.¹⁹ То време у овдашњем уставу износи осам дана и служи за временску „стабилизацију“ тог прописа. Но, приликом доношења одређеног закона може се установити – а тада се мора и образложити! – да из „нарочито оправданих разлога“ (дакле, тај изузетак мора да буде редак, крајње рестриктивно и обазриво коришћен – *rara avis!*) пропис може бити примењен и раније, па и одмах, односно дан

¹⁶ Чл. 3, ст. 1 – *Владавина права*.

¹⁷ Л. Фулер, 92.

¹⁸ *Ochoa v. Hernandez y Morales*, 230 U. S. 139, s. 161–162 (1913), према Л. Фулер, 92.

¹⁹ Чл. 196 Устава – *Објављивање закона и других општих аката*.

после објављивања, па чак од дана објављивања. Тиме се правним субјектима на које је адресован не оставља (готово) никакав простор, то јест време да се с њим упознају и припреме за његово поштовање, односно за саобраћавање сопственог понашања новим правним регулама.

Право на правично суђење је европска вредност, обавезна за све чланице Савета Европе. Оно укључује стандард правног (свеколиког судског, али и управног) одлучивања у разумном року.²⁰ Према Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода (ЕКЉП)²¹ – коју је 2003. године ратификовала ондашња заједница Србија и Црна Гора,²² чији је сукцесор садашња Србија као самостална и независна држава – „свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона...“²³ У складу са том капиталном одредбом, Устав међу нормама о људским правима и слободама утврђује и право на правично суђење:²⁴ „Свако има право да независан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и слободама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка и оптужбама против њега...“ У *Препоруци Савета Европе Р (2004) 20* о судској ревизији/контроли управних аката стоји да се „од физичких и правних лица може тражити да исцрпу средства предвиђена националним правом пре него што прибегну судској ревизији“. При томе, „поступак поводом тих правних лекова не би требало да траје дуго“,²⁵ што се узима у обзир приликом процењивања разумности рока у смислу члана 6 ЕКЉП. С тим у вези, европски принцип права на правично суђење у свим својим елементима (законитост, правична и јавна расправа, независан суд, разумност рока итд.), према схватању праксе Европског суда за људска права (ЕСЉП), покрива и већину управноправних

²⁰ Питање од када се рачуна почетак разумности рока, у управнопроцесном праву Хрватске поставља се и у судској пракси и у тамошњој правној теорији. Нарочито заслужује пажњу дискусија о разликама у становиштима ЕСЉП у Стразбуру, Управног суда Хрватске и Уставног суда Хрватске, са јасним заокретима у виђењу тог питања. Вид. Marko Šikić, „Pravo na suđenje u razumnom roku u praksi Upravnog suda Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30(1)/1991, посебно 352–354, 358, 363.

²¹ Она је из 1950. године (из Рима), уз касније додатне протоколе.

²² *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03.

²³ Чл. 6 тог документа.

²⁴ Чл. 32.

²⁵ Врховни суд Србије, *Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије*, Београд 2007, 144.

односа, односно и већину субјективних јавних права (а не само она грађанскоправне природе, како би се строго језичким тумачењем можда могло закључити).²⁶

Приликом процењивања шта је разуман рок за правно (у првом реду, судско) поступање и одлучивање у сваком конкретном случају,²⁷ морају се узети у обзир све дате околности, а нарочито параметри из праксе ЕСЉП,²⁸ али и ставови домаћег Уставног суда.²⁹ Њих има четири: а) сложеност предмета; б) понашање подно-

²⁶ ЕСЉП, 23. октобар 1985, *Бентхем против Холандије*, пар. 32; изузетак је, на пример, свежањ спорова „у вези са правним положајем службеника који извршавају типичне цивилноправне задатке“. ЕСЉП, 8. децембар 1999, *Пелелегрин против Француске*, пар. 64–67. Вид. *Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије*, 47–48. У случају *Кониг против Немачке* (28. јуни 1978, серија А бр. 27, 29–30, 88–89), „суд је само сматрао примереним да истакне како израз ‘грађанска’ права и обавезе не сме да тумачи у смислу да се њиме прави разлика између питања које регулише приватно право и оних које регулише јавно право...“ – према Жил Дитертр, *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд 2006, 166. Битно другачији став налазимо код Александра Јакшића (*Европска конвенција о људским правима – коментар*, Београд 2006, 174), који вели „да супстанцијално право садржано у члану 6. ЕКЉП... гарантује његовом титулару да о његовим правима и обавезама грађанскоправног карактера одлучује суд“.

²⁷ Zehra Odyakmaz, „Time in Law and issue of reasonable period of time in administrative judiciary“, *Правни живот* 11/09, 225–254 и правна књижевност тамо наведена.

²⁸ Вид. у: Ж. Дитертр.

²⁹ Примерице, ево *две одлуке Уставног суда Србија на односну тему* (према Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, друго, допуњено издање, Београд 2012, 151 и сл.):

1) 1. Усваја се уставна жалба... и утврђује се да је у поступку који се пред Комисијом за враћање земљишта општине М. 3. води у предмету број 461–3/91 повређено право подносиоце уставне жалбе на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоце уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступак из тачке 1. окончао у најкраћем могућем року.

Из образложења:

„1. Ј. Т. из М. 3. је 13. маја 2009. године поднела Уставном суду уставну жалбу због повреде права на суђење у разумном року зајемченог одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије, у поступку који се води пред Комисијом за враћање земљишта општине Мали Зворник у предмету број 461–3/91. Подносиоца уставне жалбе је навела да је захтев за повраћај одузете имовине из Пољопривредно-дружног фонда поднет Комисији за враћање земљишта 8. априла 1991. године. Подносиоца је даље истакла да се расправе пред Комисијом заказују у дугим временским размацима, као и да је у односу на спорне парцеле донето делимично

сиоца представке; в) поступање надлежних власти; г) значај одлуке о предмету за подносиоца представке.³⁰

решење, а доношење решења за остале парцеле чека већ 18 година. Сматрајући да се поступак пред Комисијом без икакве потребе одуговлачи, као и да је земљиште требало вратити подносиоцима захтева у разумном року или им исплатити новчану накнаду, подносиатељка уставне жалбе је предложила да Уставни суд усвоји уставну жалбу, утврди да је у поступку који се води пред Комисијом за враћање земљишта, Министарством финансија и Врховним судом Србије повређено њено право на суђење у разумном року зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава...

5. Оцењујући наводе и разлоге из уставне жалбе са становишта Уставом зајемчених права на суђење у разумном року, на чију се повреду подносиатељка уставне жалбе позива, а полазећи од утврђених чињеница и околности које се односе на поступак пред надлежним органима, Уставни суд је утврдио да је поступак пред Комисијом за враћање земљишта Општине М. З. покренут 8. априла 1991. године подношењем захтева за враћање одузетог земљишта од стране оца подносиатељке уставне жалбе, да се подносиатељка уставне жалбе укључила у поступак као правни следбеник свог оца 16. маја 2003. године и да поступак још није правоснажно окончан. Са друге стране, оцењујући период у односу на који је Уставни суд надлежан да испитује повреду права на суђење у разумном року, Суд је утврдио да је период у којем се грађанима Републике Србије јемче права и слободе утврђене Уставом и обезбеђује уставносудска заштита у поступку по уставној жалби почео да тече 8. новембра 2006. године, даном проглашења Устава Републике Србије. Међутим, полазећи од тога да поступак пред надлежним органима по својој природи представља јединствену целину која започиње покретањем поступка, а завршава се доношењем одлуке којом је поступак трајно окончан, Уставни суд је стао на становиште да су, у конкретном случају, испуњени услови да се приликом оцене разумног рока узме у обзир целокупан период трајања оспореног поступка. Када је реч о дужини оспореног поступка, Уставни суд је утврдио да он траје 18 година и да још није правоснажно окончан, с тим да од момента када се подносиатељка уставне жалбе укључила у поступак, исти пред Комисијом траје шест година. Наведено трајање поступка само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања поступка релативна категорија која зависи од низа чинилаца, а пре свега од сложености правних питања и чињеничног стања у конкретном спору, понашања подносиоца уставне жалбе, понашања органа који су водили поступак, као и значаја истакнутог права за подносиоца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери наведени критеријуми утицали на дуго трајање поступка. У том смислу, Уставни суд је оценио да је у конкретном случају реч о сложеној правној ствари. Најпре, у поступку учествује већи број странка, како на страни предлагача, тако и на страни противника предлагача. Затим, имајући у виду да су имовинскоправни односи у конкретној правној ствари сложени, поступак утврђивања чињеничног стања је био веома отежан. ...Мада је подносиатељка уставне жалбе у извесној мери и сама допринела продужавању трајања поступка недоласком на четири усмене расправе које су услед тога одложене, Уставни суд налази да је Комисија за враћање земљишта општине Мали Зворник наведеним неправилним и неделотворним поступањем превасходно допринела овако дугом трајању поступка од преко 18 година, посебно ако се има у виду да у оспореном поступку није правоснажно одлучено ни о једном делу захтева подносиатељке уставне жалбе. Из тих разлога, Уставни суд је на основу члана 89. став 1. Закона о Уставном суду усвојио уставну жалбу и утврдио да је подносиатељки уставне жалбе повређено право на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава, као у тачки 1. изреке...“

(УСС, Уж-738/2009 од 12. 11. 2009)

Веома су важне и уставне норме о *правној сигурности у кривичном праву*.³¹ На првом месту, ту је древна максима *nullum crimen*,

2) 1. Усваја се уставна жалба М. М. и утврђује да је у поступку у предмету Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд И. 237384, повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року, зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

2. Утврђује се право подносиоца уставне жалбе на накнаду нематеријалне штете, коју може остварити на начин предвиђен одредбама члана 90. Закона о Уставном суду.

3. Налаже се надлежним органима да предузму све неопходне мере како би се поступао из тачке 1. окончао у најкраћем могућем року.

Из образложења:

...Уставни суд сматра да се при оцењивању да ли је временски рок за одлучивање управних и судских органа о праву или обавези странке разуман, у сваком конкретном случају, поред саме дужине трајања поступка, морају узети у обзир и следећи критеријуми: сложеност предмета, понашање подносиоца уставне жалбе, поступање управних и судских органа, као и то о ком праву подносиоца је у конкретном случају одлучивано.

Када је реч о дужини оспореног поступка, Уставни суд је утврдио да је до момента подношења уставне жалбе оспорени поступак трајао тринаест година и шест месеци и да још није окончан.

Наведено трајање поступка само по себи указује да поступак није окончан у оквиру разумног рока. Међутим, полазећи од тога да је појам разумног трајања судског поступка релативна категорија која зависи од низа напред наведених чинилаца, Уставни суд је испитивао да ли су и у којој мери они утицали на овако дуго трајање поступка.

У том смислу, Уставни суд је оценио да се у оспореном поступку нису поставила нарочито сложена чињенична и правна питања.

Испитујући значај предмета спора за подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је оценио да подносилац има значајан правни и материјални интерес да се утврди да ли му је новчана накнада за телесно оштећење правилно одређена.

Оцењујући понашање подносиоца уставне жалбе, Уставни суд је закључио да подносилац није у значајнијој мери допринео дугом трајању поступка.

Испитујући понашање управних и судских органа у овој правној ствари, Уставни суд је нашао да је погрешно и неделотворно поступање Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд, Округног суда у Н. и Врховног суда Србије преважно допринело овако дугом трајању поступка од тринаест година и шест месеци.

У оспореном поступку, Округни суд у Н. и Врховни суд Србије су правилно налазили да је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд, у поступку доношења другостепеног решења чинио повреду начела оцене доказа из члана 10. ЗУП, с обзиром на то да је чињенице о телесном оштећењу слуха подносиоца утврђивао на основу налаза и мишљења органа вештачења који је по специјалности лекар неуропсихијатар. Међутим, по оцени Уставног суда, Округни суд у Н. и Врховни суд Србије у својим пресудама, којима су поништавали решења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд, нису давали тачне налоге наведеном органу у погледу процесних радњи које треба да предузме у поновном поступку.

nulla poene sine lege. Она је повезана са забраном ретроактивности прописа, али и за примену блажег а ранијег прописа према учиниоцу (вид. одговарајућа разматрања). Затим, временски узев, *нико се не сматра кривим унапред* – то јест невин је! – све док се супротно не докаже правноснажном кривичном пресудом. Временско „враћање“

Наиме, судови су налагали Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд да, у складу са одредбама правилника којим је регулисано образовање, организација и начина рада органа вештачења, у саставу другостепеног органа вештачења буде лекар који је по специјалности оториноларинголог. Међутим, одредбама наведених правилника је предвиђено да се за обављање вештачења одређује лекар вештак чија је специјалност одговарајућа или сродна основном обољењу подносиоца, те је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд у састав другостепеног органа вештачења именовоа лекара вештака неуропсихијатра, чија је специјалност сродна основном обољењу подносиоца уставне жалбе, с обзиром на то да не располаже лекаром оториноларингологом. Стога, по оцени Уставног суда, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд није чинио повреду одредаба поступка када у састав другостепеног органа вештачења није именовоа лекара који је по специјалности оториноларинголог, јер га одредбе правилника на то нису ни обавезивале.

...По оцени Уставног суда, одговорност за неоправдано дуго трајање поступка сноси и Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд, с обзиром на то да није предузео све процесне мере предвиђене ЗУП-ом ради прибављања доказа потребних за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења. Наиме, захтев Окружног суда у Нишу и Врховног суда Србије да Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд прибави мишљење лекара оториноларинголога је у ствари захтев да вештачење буде стручно, јер такво вештачење могу да обезбеде једино стручњаци одговарајуће специјалности. Стога је, по оцени Уставног суда, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених, Дирекција Београд требао да примени члан 181. ЗУП и да сам и без налога суда затражи вештачење од научне или стручне установе која има лекара који је по специјалности оториноларинголог, с обзиром на то да се недостаци у налазу и мишљењу органа вештачења који је по специјалности неуропсихијатар нису могли отклонити ни поновним саслушањем вештака.

Уставноправна оцена спроведеног поступка у овој управноправној ствари, заснована на пракси Уставног суда, као и пракси и критеријумима Европског суда за људска права, потврђује да је у конкретном случају повређено право подносиоца уставне жалбе на суђење у разумном року...

(УСС, Уж-1369/2009 од 4. 2. 2010)

³⁰ Вид. опширније у Tea Gorjanc Prelević, „Pravo na suđenje u разумном року“, *Zbirka izabranih presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije*, Sarajevo 2009, 29–43. Вид. и Marija Kriletić, „Odlučivanje u разумном року u управним stvarima prema пракси Evropskog suda za ljudska prava“, *Upravno pravo – aktualnosti управног sudovanja i управне праксе*, Inženjerski biro, Zagreb 2007, http://www.upravnisudrh.hr/dogadanja/opatija_2007/razumni_rok_kriletic.htm, 11. јун 2018; Славољуб Царић, *Pravo na суђење u разумном року*, Београд 2008, 101 и след.

³¹ Чл. 34 Устава.

на већ правноснажно окончан предмет – посебно путем правног средства „понављање поступка“³² је, зарад гесла законитости, строго законски ограничено на сасвим нови (или, тек новосазнати) а респектабилан процесни материјал за одлучивање.

*Уставно право на рехабилитацију и накнаду штете*³³ од државе Србије, односно од другог јавног тела, има у виду *временску димензију* незаконитог лишења слободе, притвора или осуде, као и незаконит или неправилан рад јавне власти у периоду који је претходио захтеву за остваривање припадајућег права. Дакле, у питању је врста паракомпензације, новчаног карактера за нерегуларно понашање оних који би требало да спроводе правне норме, а не да их крше.

Трајање мандата органа и појединих јавних функционера уставног ранга је, исто тако, битна уставна временска одредница. Она појачава демократски карактер обављања јавних функција, озбиљност и одговорност њихових носилаца.³⁴ Важни су и рокови за распуштање скупштине: „Народна скупштина се распушта ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу.“ „Народна скупштина не може да буде распуштена за време ратног или ванредног стања.“ „Истовремено са распуштањем Народне скупштине председник Републике расписује изборе за народне посланике, тако да се избори окончају најкасније за 60 дана од дана расписивања.“³⁵ У Уставу не пише – па се тако искрсла недумица претвара у политичко питање – шта се дешава ако се наведени рокови не поштују, односно прекораче. Тако се јављају дебаланс, па и празнине у функционисању система, које се попуњавају превасходно на два начина: 1) проналажењем солуције у духу Устава, односно коришћењем „спасоносних“ механизма (ако их има); 2) применом принципа политичке целисходности.

Леп пример резервног уставног механизма налазимо у *року за проглашење закона*.³⁶ Наиме, ако председник Републике у уставно постављеним роковима не прогласи један закон (и врати га Скупштини на поновно одлучивање), па то не учини ни други пут – када му буде достављен поновно изгласани закон – указ о проглашењу закона доноси председник Народне скупштине.

³² Оно је предвиђено и у управнопроцесном праву у две варијанте, о чему ће бити речи касније.

³³ Чл. 35.

³⁴ Вид., рецимо, чл. 102, 116, 128, 144 и чл. 172, ст. 1 Устава.

³⁵ Вид. члан 109 Устава.

³⁶ Чл. 113.

Занимљива је и временска димензија правног института *интерпелације*.³⁷ Ту – између осталог – имамо један инструкциони и један одложни рок. Тако, „Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана“: санкција за пасивност може, у крајњој линији, да буде само политичка (иако за такав случај у Уставу није ништа наведено). С друге стране, „о питању које је било предмет интерпелације не може се расправљати пре истека рока од 90 дана“.

Оцена *уставности закона и пре његовог ступања на снагу*³⁸ има превентивни карактер. Посреди је укрштање два процесна тока: оног редовног – изгласавање закона, чему следи његово проглашење, и оног хитног, нередовног, када се пре проглашења већ изгласаног закона – у *међувремену* – оцењује његова уставност (од Уставног суда, у року од седам дана, а по захтеву бар једне трећине народних посланика). У томе помало збуњује следећа уставна формулација: „Ако Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, ова одлука ће ступити на снагу даном проглашења закона.“³⁹

Из тога произлази да се тада односни закон проглашава без одредаба за које је утврђено да су неуставне. Закључак: и том приликом се показује да је у правном систему/поретку, осим *трајања*, свакад пресудан и *редослед* појединих радњи, односно предвиђених правних операција, поступака и аката. Претходно вреди и за подношење уставне жалбе: она је правно недопуштена све до процесног стадијума („момента“) исцрпљивања расположивих редовних правних средстава.⁴⁰

А ако би се узело да постоји некаква озбиљна сумња у уставност одредбе одређеног закона док тече судски поступак пред редовним судом – могли бисмо се, теоријски и практично узев, позвати и на принцип тзв. *екцепције неуставности*. То је још један легални и легитимни правни пут. Тако, „ако се у поступку пред судом опште или посебне надлежности постави питање сагласности закона или другог општег акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, суд ће застати са поступком и покренути поступак за оцену уставности или законитости тог акта пред Уставним судом“.⁴¹ До-

³⁷ Чл. 129.

³⁸ Чл. 169.

³⁹ Ст. 4 чл. 169.

⁴⁰ Чл. 170.

⁴¹ Чл. 63 Закона о Уставном суду (*Службени гласник РС*, бр. 109/07, 99/2011, 8/13 – одлука УС, 103/15 и 40/15 – др. закон).

кринарно, посреди је непримењивање (то јест избегавање) једног општег, законског или подзаконског правног акта у конкретном случају због његове неуставности, иако он формално остаје на снази, тако што се иде на директни уставноправни основ. У том случају може се поступити на два начина: а) поступак се прекида – временска процесна пауза – и о искрелом питању неуставности обавештава уставни суд (где као такав посебан орган постоји), односно пред њим се покреће одговарајући механизам за „суђење праву“ – таква је актуелна солуција актуелног српског права, или се пак нижи суд обраћа врховном суду матичне државе; б) непосредно се примењује устав, без прекидања поступка, чиме се проблематичан закон „прескаче“. У правним системима *common law*-а, посебно у америчком праву, такви закони се због доминантне позиције врховног суда (*Federal Supreme Court*) у односу на ниже судове (то је доктрина *stare decisis*)⁴² и његовог овлашћења да оцењује уставност закона⁴³ – аутоматски фактички „стављају у страну“.⁴⁴ Следствено томе, нижи судови, примењујући одлуке највишег суда, немају потребу за прекидањем поступка, те настављају игнорисање неуставног закона у истоврсним конкретним случајевима, чиме он постепено бива „заборављен“, или га пак законодавно тело пре или касније промени или замени.⁴⁵

Период тзв. изузетних друштвених и следствених правних стања – ванредно и ратно⁴⁶ – крајње је деликатан. Али код правног института ванредног стања уметнут је – као један од одлучујућих – и јасан временски омеђујући фактор: 1) трајање ванредног стања – „најдуже 90 дана“, „може се продужити за још 90 дана“; 2) током тих стања Народна скупштина потврђује одлуку о ванредном стању „у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане“, а Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народ-

⁴² Упућујем на: Gero Rudolf Dolezalek, *Stare Decisis: Persuasive Force of Precedent and Old Authority (12th–20th Century)*, Cape Town 1989; Michael J. Gerhardt, *The Power of Precedent*, Oxford – New York 2008; Charles R. Calleros, *Legal Method and Writing*, 5th edition, New York 2006; Scott Hershovitz, „Integrity and Stare Decisis“, *Exploring Law's Empire: the Jurisprudence of Ronald Dworkin* (ed. Scott Hershovitz), Oxford – New York 2006.

⁴³ Почев од 1803. чувена прецедентна одлука судије Џона Маршала у спору *Marbury v. Madison*. Вид. Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Београд 1984, 101.

⁴⁴ Слично и Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 223–224.

⁴⁵ Према З. Р. Томић, 195–196.

⁴⁶ Чл. 200–202.

на скупштина буде у могућности да се састане. „У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.“⁴⁷ Насупрот, за „ратно стање“ нема поменутих временских, већ су прописана једино ситуациона ограничења: 1) „...кад Народна скупштина не може да се састане“...; 2) мере из ратног стања „потврђује Народна скупштина кад буде у могућности да се састане“.⁴⁸

Континуитет уставног поретка једне државе обезбеђује се (и) *поступком промене постојећег устава, односно процедуром за доношење новог устава.*⁴⁹ У тај ланац правних корака са више учесника уграђене су и поједине временске компоненте. Указаћу само на два монемта: 1) „Када се акт о промени Устава стави на потврђивање, грађани се на референдуму изјашњавају најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава“;⁵⁰ 2) „Устав не може бити промењен за време ратног или ванредног стања“.⁵¹

2. *Сprovedбени уставни закон* редовно се у овдашњем милеу назива Уставни закон за спровођење Устава;⁵² сваки устав бива оживотворен одговарајућим процесним законом за његово спровођење. У средишту таквог прописа уставног ранга налазе се рокови за „устоличење“, за инсталацију, за почетак рада уставом предвиђених органа, за прелазак на нови уставни режим. Они су бројни: неки су дати у форми фиксног рока,⁵³ а неки у виду комбинације одложеног и раскидног рока („најраније“ и „најкасније“),⁵⁴ неки и описно, ситуационо.⁵⁵

3. САЖИМАЊЕ МИСЛИ

Време је трећа димензија права – уз правду и правну сигурност. Време је, осим простора, реална подлога права, али и његова конститутивна компонента. Устав се доноси у одређеном времену, чији утицај трпи. И траје одређено време. А у уставном тексту вре-

⁴⁷ Чл. 200, ст. 9 *in fine*. Чл. 201, ст. 2 и 5. Чл. 203–204.

⁴⁸ Чл. 201, ст. 2 и 5.

⁴⁹ Чл. 203–204.

⁵⁰ Чл. 203, ст. 8.

⁵¹ Чл. 204.

⁵² Што се тиче Устава Републике Србије из 2006, његов пратећи – спроведбени уставни закон, објављен је у *Службеном гласнику РС*, бр. 98/2006.

⁵³ Примерице, рок из чл. 8.

⁵⁴ Вид. чл. 3 Уставног закона о коме је реч.

⁵⁵ Као пример, вид. чл. 9, ст. 1 односног прописа.

ме је неретко одредница, ограничење, путоказ. Подвлачим: време је уједно идеална, ментална, али и реална, објективна појава. И процес, и однос, и ток. Време је чинилац уставности и законитости. У уставу је време подруштвљено, легитимно политизовано, контролисано. С друге стране, оно је и само контролор и регулатор уставних процеса. Време је чинилац хармоније, систематичности, целовитости, заокружености – и уставног текста и његовог предмета. На концу, време се може сагледавати као почетак, и као крај – и као моменат, и као низ сукцесивних корака, као ограничење, као простор, „омот“ у коме се нешто активно одвија. Подсећам: „ћутање“ – пасивност, и неблагоприятност су неправо, онда када је прописана дужност службеног, јавноправног чињења. У *уставним оквирима*, од преамбуле, дуж целине уставног ткива – нарочито у роковима, елементима уставности и законитости, људским слободама и правима, правним лековима, правној сигурности, посебно у кривичном праву, мандатима јавних функционера, распуштању парламента, ванредном и ратном стању, променама устава и другом, на крају и у спроведбеном уставном закону – време има нужно припадајуће, темељно и динамичко место.

С друге стране, уставне временске празнине – тамо где текст устава „ћути“ – нужно се морају доследно попунити: применом уставних начела, уставним обичајима и конвенцијама, као и аргументованим и постојаним ставовима уставносудске праксе. Да би право на највишем, уставном нивоу било разумно, морално и праведно, јасно и усклађено. Најзад, и једна спољна компонента времена спрам устава: сваки устав припада одређеном времену, али је важно да буде донет – па и промењен, односно замењен другим – благовремено, кад за тако нешто сазру друштвене околности, када одређени друштвени процеси буду исцрпени, други започети или тек на видику. Уставни задатак је свакад да стабилизује, кодификује, као и да мотивише и покрене. Да не заостаје за временом, да га прати, али и, у мери у којој је то по својој природи и рангу у стању, да диригује садржину наступајућих временских збивања на политичко-правном терену. Дакле, устав не сме бити фасада, која не одговара времену, друштву и држави у којој се и за које се доноси – већ њихов савремени и „отворени“ одраз и смер. Отворен за напредне идеје и достигнућа свеколиког друштвеног благостања, демократије, слободе и цивилизацијског јавног поретка уроњеног у дате међународне прилике.

„Чаролија садржана у сваком новом почетку лежи у томе што се заостало време покрене, донесе оптимизам, понесе човека за собом.“⁵⁶ Сећање је облик заборав, вели *Кундера*. Али, с друге стра-

⁵⁶ Р. Зафрански, 14.

не, „заборав је уметност да се почечи нађу тамо где их заправо нема“ (Зафрански).

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Calleros, Ch. R., *Legal Method and Writing*, 5th edition, New York 2006.
- Carić, S., *Pravo na suđenje u разумном року*, Beograd 2008.
- Dolezalek, G. R., *Stare Decisis: Persuasive Force of Precedent and Old Authority (12th–20th Century)*, Cape Town 1989.
- Дитертр, Ж., *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд 2006. (Ditertr, Ž., *Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd 2006)
- Фулер, Л., *Моралност права*, друго издање, Београд 2011. (Fuler, L., *Moralnost prava*, drugo izdanje, Beograd)
- Gerhardt, M. J., *The Power of Precedent*, Oxford – New York 2008.
- Gorjanc Prelević, T., „Pravo na suđenje u разумном року“, *Zbirka izabranih presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije*, Sarajevo 2009.
- Hershovitz, S., „Integrity and Stare Decisis“, *Exploring Law's Empire: the Jurisprudence of Ronald Dworkin* (ed. Scott Hershovitz), Oxford – New York 2006.
- Husserl, E., *Logische Untersuchungen*, I–II, Tübingen, 1980 (orig., 1900–1901; *Ideen zu einer reinen Phenomenologie und phenomenologischen Philosophie*, Tübingen, 1980 (orig., 1913).
- Хусерл, Е., *Предавања о феноменологији унутрашње временске свијести* (прев. Часлав Д. Копривица), Сремски Карловци – Нови Сад 2004. (Huserl, E., *Predavanja o fenomenologiji unutrašnje vremenske svijesti* (prev. Časlav D. Koprivica), Sremski Karlovci – Novi Sad 2004)
- Јакшић, А., *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Београд 2006. (Jakšić, A., *Evropska konvencija o ljudskim pravima – komentar*, Beograd 2006).
- Јовичић, М., *Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право*, Београд 1984. (Jovičić, M., *Veliki ustavni sistemi, elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Beograd 1984)
- Krletić, M., „Odlučivanje u разумном року u управним стварима према пракси Европског суда за људска права“, *Управно право – актуалности управног судовања и управне праксе*, Zagreb 2007.

- Лукић, Р., *Систем филозофије права, 1. Филозофија; 2. Филозофија права*, Београд 2012. (Lukić, R., *Sistem filozofije prava, 1. Filozofija; 2. Filozofija prava*, Beograd 2012)
- Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995. (Marković, R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 1995)
- Odyakmaz, Z. „Time in Law and issue of reasonable period of time in administrative judiciary“, *Правни живот* 11/09. (Odyakmaz, Z. „Time in Law and issue of reasonable period of time in administrative judiciary“, *Pravni život* 11/09)
- Перовић, С., *Ретроактивност закона и других општих аката, Теорија сукоба закона у времену*, Београд 1987. (Perović, S., *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata, Teorija sukoba zakona u vremenu*, Beograd 1987)
- Reinach, A., *Zur Phänomenologie des Rechts*, München 1953.
- Сиоран, Е., *Пад у време* (прев. са франц. М. Козић), Нови Сад 2008. (Sioran, E., *Pad u vreme* (prev. sa franc. M. Kozic), Novi Sad 2008)
- Šikić, M., „Pravo na suđenje u разумном року у пракси Управног суда Хрватске“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30(1)/1991.
- Томић, З. Р., *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, друго, допуњено издање, Београд 2012. (Tomić, Z. R., *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, drugo, dopunjeno izdanje*, Beograd 2012)
- Узелац, М., *Феноменологија*, Нови Сад 2009. (Uzelac, M., *Fenomenologija*, Novi Sad 2009)
- Врховни суд Србије, *Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије*, Београд 2007. (Vrhovni sud Srbije, *Praksa Evropskog suda za ljudska prava i primena evropskih standarda u upravnom pravu Srbije*, Beograd 2007)
- Зафрански, Р., *Време*, Београд 2017. (Zafranski, R., *Vreme*, Beograd 2017)

Zoran R. Tomić, PhD

Full Professor

University of Belgrade, Faculty of Law

TIME AND (IN) THE CONSTITUTION: DOMESTIC LAW WITH INTRODUCTORY PHILOSOPHICAL NOTE

Summary

Time can be seen as ideal, mental on one side and as realistic, objective phenomenon, on the other side. As more or less stable, present-day „givenness“ but also as „program“ projection. Time is respectable fact, relationship, process, flow: it is a factor of legality, component of predictability and consistency. It is a synchronization of occurrences, proceedings and its continuity. At the end, time can be viewed as a beginning, but also as a completion – as a moment, as a series of successive steps, as a restriction, as a space where something is actively taking place. And the „silence“ in the meaning of non-performance and delay constitute an unlawful act if the duty to act in official capacity is prescribed.

Key words: *Time. – Constitution. – Legal Certainty. – Constitutionality and Legality. – Retroactivity of Law.*

Article history:

Received: 16. 6. 2018.

Accepted: 13. 12. 2018.