

Naučna konferencija i stručni dijalog

## Ustavna žalba u Republici Srbiji – dometi i ograničenja

(Beograd 29. 11. 2019)

1. Fondacija Centar za javno pravo (FCJP) se zahvaljuje Društvu sudija Srbije za saradnju u organizaciji ovog skupa, posebno za aktivno učešće sudija i problematizovanje odnosa između Ustavnog suda i redovnih sudova. FCJP se zahvaljuje ekspertima za kompetentno i sažeto predstavljanje relevantnih aspekata, a diskutantima za konstruktivnu diskusiju koja je ukazala na probleme iz prakse i puteve njihovog rješavanja.

2. Na osnovu diskusije i kratkih intervencija u nastavku se sažimaju stavovi kako su protokolisani:

- a) Učesnici skupa izražavaju zahvalnost FCJP-u za iniciranje i organizaciju skupa o ustavnoj žalbi i naglašavaju značaj angažmana FCJP u Srbiji: politička neutralnost, naučni pristup, otvorenost i izbor eksperata preporučuju FCJP kao mjesto na kojem se određuju pravci reformi prema kriterijima pravne struke. Učesnici posebno ističu činjenicu da je FCJP svojim autoritetom okupio najrazličitije akademske, pravničke i političke strukture i da je na taj način osigurao objektivan pristup javnopravnim problemima. U Srbiji trenutno ni jedan NGO nije u stanju okupiti spektar različitih učesnika i održati uravnotežen odnos prema razmatranim problemima kao FCJP.
- b) Učesnici su saglasni da je ustavno normiranje instituta ustavne žalbe nepotpuno i da nekonzistentna ustavna rješenja daju povoda za različito razumijevanje predmeta ustavne žalbe. Pri tom, sudije redovnih sudova dijele mišljenje da Ustavni sud ne može preispitivati i poništavati pravosnažne sudske odluke. Sudije Ustavnog suda i univerzitetski profesori zastupaju mišljenje da je tipičan zadatak ustavnog suda da provjerava ustavnost odluka redovnih sudova s obzirom na mogućnost specifične povrede ustavnog prava i da drugačije rješenje ne može važiti za Srbiju.
- c) Činjenica je da Zakon o Ustavnom sudu dopušta poništavanje pravosnažnih sudskih odluka. Učesnici su svjesni da se zbog toga u praksi stvaraju tenzije između Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda zbog konflikta autoriteta jednog i drugog suda. Posljedice su pravna nesigurnost i nejednaka zaštita prava pravnih subjekata pred sudovima. Učesnici zbog toga ukazuju na neprimjerenost zakonskog rešenja o *poništanju* pravosnažnih sudskih odluka i na osnovu uporednopravnih rješenja zagovaraju *ukidanje* sudskih odluka kao opštu nadležnost Ustavnog suda Srbije.
- d) Učesnici ističu da se bilježi konstantan porast podnijetih ustavnih žalbi koje ozbiljno opterećuju Ustavni sud i usporavaju njegov rad. Sa ovim je vezan praktičan problem očuvanja djelotvornosti ovog pravnog sredstva. Učesnici ističu poseban značaj ovog aspekta i upozoravaju da se o djelotvornosti ustavne žalbe u Srbiji narednih godina mora voditi računa.
- e) Učesnici zaključuju da je ustavna žalba danas afirmisana kao djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu ustavom zajamčenih prava i da se ne dovodi u pitanje opravdanost njenog

postojanja. Upitni su jedino način unapređenja postojećeg normativnog okvira ustavne žalbe i obezbjeđenje efikasnog rada Ustavnog suda.

- f) Učesnici su saglasni da postoji zakonodavna praznina u pogledu statusa i prava zainteresovanih lica u postupku po ustavnoj žalbi. Naime, nema razumnog opravdanja da zainteresovano lice uopšte ne bude obaviješteno o pokrenutom postupku po ustavnoj žalbi, koji je prethodio ustavnosudskom postupku, niti o ishodu tog postupka, odnosno o usvajajućoj odluci Ustavnog suda.

3. Na osnovu toga se

#### preporučuje:

- a) **Normiranje:** Izmjenom Zakona o Ustavnom sudu trebalo bi korigovati postojeće rješenje o poništavanju odluka redovnih sudova u postupku pred Ustavnim sudom Srbije. Predlaže se da umjesto *poništanja* Ustavni sud ima ovlaštenje da prilikom odlučivanja *ukida* pravosnažnu sudsku odluku redovnog suda.
- b) **Efikasnost:** Efikasniji rad Ustavnog suda Srbije bi se mogao obezbjediti sužavanjem kruga ustavom zajamčenih prava koja uživaju neposrednu ustavnosudsku zaštitu i uvođenjem novčane kazne za ulaganje ustavne žalbe u očigledno nedopuštenim slučajevima.

1. Obim zaštite ustavne žalbe treba uskladiti sa zahtjevom za očuvanje djelotvornosti ovog pravnog sredstva: predlaže se prerada kataloga ljudskih prava i utvrđivanje kataloga osnovnih i manjinskih prava koja mogu biti predmet neposredne ustavnosudske zaštite. Ovakav stav slijedi iz uvjerenja da je ustavni katalog ljudskih i manjinskih prava izuzetno iscrpan, čak neprimjereno obiman. Istovremeno, socijalna prava fungiraju kao programska načela i ustavne proklamacije koja se konačno uobličuju zakonom. Zbog toga bi ona trebalo da budu izuzeta iz predmeta zaštite ustavne žalbe.

2. Imajući u vidu da ne postoji naknada za korištenje ustavne žalbe, neophodno je preduprijeti nepotrebno opterećivanje Ustavnog suda njenim frivolnim i kapricioznim korišćenjem. U tom bi smislu bilo neophodno predvidjeti novčane kazne za očiglednu zloupotrebu prava na ustavnu žalbu.

- c) **Komplementarnost:** Ustavni sud i Vrhovni kasacioni sud moraju odlučivati prema načelu uzajamnog uvažavanja. Ono podrazumijeva partnerstvo u složenim pravnim pitanjima, ujednačavanje suprotstavljenih pozicija uzimanjem u obzir pravnih argumenata, ustavnih vrijednosti i nadležnosti, zatim, međusobnu interakciju kao i dijalog o spornim pravnim pozicijama. Zajednički cilj je očuvanje jedinstva pravnog poretka, vladavine prava i potpune zaštite ljudskih prava u svim konkretnim slučajevima.
- d) **Konsultacije:** Predlaže se organizovanje redovnih i vanrednih konsultativnih sastanaka, kao i okruglih stolova sa sudijama Vrhovnog kasacionog suda i Ustavnog suda na kojima bi se aktivno i problemski razmatrala otvorena pitanja nadležnosti, posebno pitanja zaštite ljudskih prava. Ovakvi skupovi ne iziskuju institucionalne promene, a orijentire za

diskusiju bi trebalo da pruža ustavnopravna nauka problemskom analizom relevantnih odluka sudova.

- e) **Samoograničenje:** Ustavni sud mora pribjeći samoograničenju u pogledu ustavnih žalbi kako bi jasno razgraničio svoju nadležnost od nadležnosti redovnih sudova. Mora se pronaći jasan i pravno definisan put koji će osigurati da Ustavni sud ne preraste u svojevrsni „Nadvrhovni sud“ i redovni sud četvrte instance, koji „preispituje“ sudske odluke na isti način kao instancijski sudovi. Ustavni sud treba da kasira sudske odluke samo onda kada se utvrdi specifična povreda ustavnog prava i ako se na drugi način (ponavljanjem – reotvaranjem sudskog postupka) ne mogu otkloniti štetne posljedice neustavnosti.
- f) **Organizacija:** Organizacionu strukturu Ustavnog suda treba prilagoditi obimu posla i projektovati je s obzirom na stalno rastući trend podnijetih ustavnih žalbi. U tom smislu se preporučuje uspostavljanje manjih radnih tijela u organizacionoj strukturi Ustavnog suda koja bi trebalo da raspoložu efikasnim mehanizmom trijaže podnesenih ustavnih žalbi. Tako bi se podigla delotvornost rada Ustavnog suda u cjelini.
- g) **Zakonodavna praznina:** Status zainteresovanih lica u postupku po ustavnoj žalbi bi se morao definisati dopunom zakonskih odredaba. Riječ je o potrebi da se definiše ko ima status zainteresovanog lica, koja sve prava ima ovo lice i koje su obaveze Ustavnog suda prema zainteresovanom licu.
- h) **Međunarodnopravni izvori:** Ustavni sud je u dosadašnjem radu sporadično primjenjivao izvore međunarodnog prava. Na području primjene i tumačenja ljudskih prava preporučuje se korištenje međunarodnopravnih izvora i odluka međunarodnih institucija, posebno onih institucija koje u toj materiji imaju duže i bogatije iskustvo od Ustavnog suda Srbije.

4. FCJP će se i dalje angažirati na uspostavljanju saradnje između Ustavnog suda i redovnih sudova Srbije, na organizaciji stručnih skupova i na povezivanju pravne nauke i sudske prakse. Ovim ujedno pozivamo Društvo sudija Srbije i Ustavni sud Srbije da iniciraju saradnju sa FCJP.

Predsjednik FCJP

Prof. Dr. E. Šarčević