

UDC 347.965

ISSN 0017-0933

Г Л А С Н И К

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXXIII

Нови Сад, новембар 2011

Књига 71

Број 11

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

Др Момчило Грубач

Уставно судство у Србији / 553

Др Александар Радованов
Ненад Стефановић, МА

Развој судског система / 576

РАСПРАВЕ

Драган Калаба

Дело малог значаја / 595

САОПШТЕЊА

Са седнице Управног одбора Адвокатске коморе Војводине / 610



*Указом Председништва СФРЈ бр. 64 од 12. јула 1988,
поводом 60-годишњице излажења,
„ГЛАСНИК” Адвокатске коморе Војводине
о д л и к о в а н ј е
Орденом заслуга за народ са сребрном звездом.*

CONTENTS

ARTICLES

- | | |
|--|--|
| Momčilo Grubač Ph.D. | Constitutional Judiciary in Serbia / 553 |
| Aleksandar Radovanov Ph.D.
Nenad Stefanović | Development of Judicial System / 576 |

DISCUSSIONS

- | | |
|----------------------|-------------------|
| Dragan Kalaba | Misdemeanor / 595 |
|----------------------|-------------------|

NOTICES

- From the meeting of Vojvodina Bar Association Board of Directors / 610

АДВОКАТСКА КОМОРА ВОЈВОДИНЕ



Основана 1921. у Новом Саду

ГЛАСНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

Покренут 1. јуна 1928.

Главни и одговорни уредници

Др Коста Мајински (1928–1932), др Никола Николић (1933–1936), др Василије Станковић (1936), др Славко М. Ћирић (1937), Владимир К. Хаџи (1937–1941), Милорад Ботић (1952–1972), Сава Савић (1973–1987), Мирослав Здјелар (1987–1994), др Слободан Бељански (1994–2004)

Уређивачки одбор

Др ЈАНКО КУБИЊЕЦ
главни и одговорни уредник
адвокат у Новом Саду

Др Енике Вег, адвокат у Новом Саду, Милан Добросављевић, адвокат у Новом Саду, др Жељко Фајфрић, адвокат у Шиду, др Славен Бачић, адвокат у Суботици, мр Вукица Мидоровић, адвокат у Кикинди

Технички уредник
Јелица Недић

Адреса Уредништва
21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1
Телефон: 021/521-235; факс: 021/529-459
e-mail: panonija@eunet.rs
Рукописи се не враћају.

Г Л А С Н И К

А Д В О К А Т С К Е К О М О Р Е В О Ј В О Д И Н Е

Ч А С О П И С З А П Р А В Н У Т Е О Р И Ј У И П Р А К С У

Година LXXXIII

Нови Сад, новембар 2011

Књига 71

Број 11

Ч Л А Н Ц И

UDC 342.565.2(497.11)

*Prof. dr Momčilo Grubač,**

profesor emeritus Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

USTAVNO SUDSTVO U SRBIJI**

Sažetak: U ovom radu dat je prvo kritički prikaz odredaba novog Ustava Srbije koje se odnose na ustavno sudstvo, a potom su razmotrena najvažnija pitanja implementacije novih ustavnih rešenja u Zakonu o Ustavnom sudu koji je posle Ustava donet. Posebno su istaknute nove nadležnosti Ustavnog suda: da rešava ustavne žalbe izjavljene protiv povreda ljudskih prava (član 170); da odlučuje o ustavnosti potvrđenih međunarodnih ugovora (član 167. stav 1. tačka 2); da ispituje ustavnost zakona pre njihovog proglašenja (preventivna ocena ustavnosti) – član 169; da odlučuje o povredi Ustava u pokrenutom postupku za razrešenje predsednika Republike (član 118. stav 3); da odlučuje o žalbama protiv odluka državnih organa koje se ne mogu pobijati drugim pravnim sredstvima. Prema mišljenju autora, novi Zakon o Ustavnom sudu ne sadrži adekvatne, delotvorne i efikasne procedure za realizaciju ovih novih nadležnosti Ustavnog suda, posebno kada je reč o ustavnoj žalbi. Isto tako potrebno je ispitati da li će Ustavom predviđena mogućnost osporavanja ustavnosti već potvrđenih međunarodnih ugovora (član 167. stav 1. tačka 2) izazvati teškoće u međunarodnim odnosima Srbije, posebno u postupku sticanja statusa članice Evropske unije. U radu je analiziran novi način izbora i razrešenja sudija i druga važna pitanja

* Doktorirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Ljubljani; savezni ministar za ljudska i manjinska prava (1992–1993); savezni ministar pravde (2000–2001); predsednik Saveznog ustavnog suda (2001–2003).

** Rad primljen: 21. 10. 2011.

od kojih zavisi položaj Ustavnog suda u državnompravnom sistemu, posebno njegova samostalnost i nezavisnost.

Autor posebno ukazuje na potrebu dopunskih garancija ustavnosudske nezavisnosti, koje bi trebalo ustanoviti zakonom, budući da su, prema njegovom mišljenju, ustavom predviđene garancije nedovoljne. Isto tako, autor ukazuje i na potrebu uvođenja posebnih mera za sprečavanje blokade ustavnosudskog sistema, koja se u dosadašnjoj praksi dešavala veoma često. Pojava opstrukcije ustavnog sudstva, čiji su uzroci u samom sudu ili van suda, dobila je u Srbiji zabrinjavajuće razmere. Ustavni sud Srbije više puta i često nije radio, iz razloga koji se ne mogu prihvatiti kao ubedljivi i opravdani. Novi Zakon o Ustavnom sudu treba izmeniti, pored ostalog, i da bi se pronašle zakonske mere koje će isključiti svaku mogućnost paralize i opstrukcije njegovog rada. Institucije pravne države moraju imati odbrambene mehanizme koji će garantovati njihovo permanentno i nesmetano funkcionisanje. Naše pravo uopšte, pa i pravo o ustavnom sudstvu, nema izgrađene i delotvorne pravne mehanizme za postizanje toga cilja, jer su se krize institucija u bivšoj autoritarnoj državi rešavale političkim i partijskim putevima i sredstvima. U novom demokratskom društvu krizu treba da sprečavaju, odnosno rešavaju mehanizmi i procedure koje su unapred predviđene pravom. Zakon bi posebno morao da pronađe adekvatne mere koje će obezbediti siguran i blagovremen izbor, odnosno postavljenje sudija i odgovornost organa nadležnih za njihovo imenovanje i predlaganje. Bez tih zakonskih mera postojaće opet mogućnost da rad Suda bude često i lako blokiran, pri čemu nema velikog značaja da li do toga dolazi namerno ili nenamerno, spolja ili iznutra. Sud mora da funkcioniše permanentno i nezavisno od volje eksternih i internih činilaca. On mora da bude neosetljiv na potrese i krize u drugim granama državne vlasti, a ne da te krize prihvata kao svoje. On ne sme da stane kad padne vlada ili kad se raspišu parlamentarni izbori, jer najpotrebniji je upravo u tim vremenima. Sadašnje stanje nanosi nemerljivu štetu opštem društvenom i državnom interesu, jer sprečava konstituisanje Srbije kao pravne države. Pravna država počiva na svojim institucijama, među kojima se Ustavni sud računa za jednu od najvažnijih. Te institucije treba da redovno funkcionišu u svim vremenima, a država je dužna da ih čuva, održava i stvara uslove za njihov normalan rad.

Ključne reči: Ustav, Ustavni sud, ustavna žalba, ocena ustavnosti, predsednik Republike, izbor i razrešenje sudija, kriza prava

Uvodne napomene

Srbija ima Ustavni sud skoro punih pedeset godina, tj. od 1963. godine. Zajedno sa ustavnim sudovima bivših jugoslovenskih republika i bivšim Saveznim ustavnim sudom, Ustavni sud Srbije spada među najstarije evropske ustavne sudove (stariji su samo ustavni sudovi Austrije, Nemačke i Italije). Međutim, veoma dugo, sve do kraja 2000. godine, u Srbiji nije bilo političkih uslova da taj sud stvarno vrši svoje ustavnosudske funkcije. U sistemu jedinstva

vlasti koji je postojao u nekadašnjoj Jugoslaviji (do 1990. god.) ocena „socijalističke ustavnosti” nije imala mnogo smisla, niti značaj stvarne ustavnosudske kontrole. Realni uslovi za stvarno funkcionisanje ustavnog sudstva u Srbiji nisu bili stvoreni ni posle donošenja Ustava iz 1990. godine, koji je prihvatio princip podele vlasti, ali ne i načelo nezavisnosti Ustavnog suda i njegovih sudija, čak ni kao ustavnu deklaraciju. Režim S. Miloševića je gušio svaki pojedinačni otpor i otpuštao nepodobne sudije. U takvim uslovima Sud je više vodio računa o političkoj celishodnosti nego o ustavnosti, nije ni pokušavao da stekne nezavisnost, a svoje ustavom predviđene nadležnosti koristio je preterano obazrivo. Funkciju zaštite ljudskih prava (ustavnu žalbu) nije imao; nijedan postupak za ocenu ustavnosti nije pokrenuo po službenoj dužnosti, a naročito je izbegavao vođenje izbornih sporova, oglašavajući se u tim predmetima nenadležnim. Treba još imati u vidu da je sve do skoro Ustavni sud Srbije funkcionisao paralelno sa Ustavnim sudom savezne države, koji je tada bio „glavni” u odnosu na republičke ustavne sudove, koji su bili „dopunski”. Tek od juna 2002. godine Ustavni sud Srbije počinje da funkcioniše kao pravi i u državi jedini ustavni sud, mada se i dalje nije posebno isticao kao činilac koji utire put transformaciji pravnog sistema i konstituisanju pravne države, kao što su u sličnim uslovima to činili ustavni sudovi u nekim drugim evropskim državama.

Ustavni sud je poseban državni organ, različit od sudova opšte nadležnosti. Razlike su krupne i ima ih više. Sud opšte nadležnosti primenjuje zakone onako kako su dati, bez svoje kritičke ocene, a ustavni sud te zakone kritički ocenjuje i utvrđuje njihovu saglasnost sa ustavom i međunarodnim pravnim propisima. Istina, ima zemalja u kojima i sudovi opšte nadležnosti cene ustavnost opštih akata koje primenjuju, pa kad nađu da je zakon suprotan ustavu, primenjuju ustav neposredno, a ne protivustavnu normu zakona, držeći se pravila da akt veće pravne snage derogira akt manje pravne snage (*lex superior derogat legi inferiori*). Razlika je, ipak, u tome što redovni sudovi cene ustavnost samo u konkretnom sporu i u vezi sa konkretnim sporom, a Ustavni sud nezvezano za određeni slučaj, pored toga što ima i pravnih sistema u kojima je redovni sud dužan da u slučaju sumnje zastane sa svojim postupkom dok pitanje ustavnosti zakona, po njegovom zahtevu, ne reši Ustavni sud. Ustavni sud je kontrolor rada skupštine i vlade, u delu njihove normativne nadležnosti, i u toj ulozi nije organ koji samo tumači i primenjuje važeće pravo, već ima i izvesnu političku poziciju: treba da odbrani ustavnost, zakonitost i međunarodno pravo, uzimajući u obzir ne samo dogmatsko-pravne, već i mnoge druge, državno-političke, socijalne, ekonomske i sl. kriterijume. Zbog toga, ustavni sud nije klasični pravosudni državni organ, ali da bi izvršio svoju sudske-političku funkciju, on u svome radu mora da bude samostalan i nezavisan, kao i sud opšte nadležnosti. Ustav i Zakon o Ustavnom sudu treba da obezbede takvu njegovu poziciju.

Pravni položaj, organizaciju i funkcije ustavnog suda u Srbiji uređuje sam Ustav i ustavom predviđeni Zakon o ustavnom sudu. U Srbiji je novi Ustav donet 8. novembra 2006. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 98. od 10. novembra 2006), i njime je zamenjen dotadašnji Ustav od 28. septembra 1990. godine. Odredbe o Ustavnom sudu u novom Ustavu su date u članovima 168. do 175. Novi Zakon o Ustavnom sudu donet je krajem 2007. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 109. od 28. novembra 2007). Taj Zakon reguliše uređenje, postupak i pravno dejstvo odluka Ustavnog suda (član 1). O izvršenju odluka Ustavnog suda Zakon ima samo dve opšte odredbe u članu 104, iako Ustav sadrži posebnu odredbu koja nalaže da se izvršenje odluka Ustavnog suda uredi zakonom (član 171. stav 3). Iz toga proizilazi da Ustav predviđa da postupak izvršenja bude uređen zakonom u celini i u detaljima, a ne samo jednom uopštenom i nepreciznom odredbom. Svejedno je da li će to biti Zakon o ustavnom sudu ili poseban zakon.

U ovom radu biće prvo prikazane odredbe novog Ustava Srbije koje se odnose na nadležnost, odgovornost i nezavisnost Ustavnog suda, pa će zatim te odredbe biti upoređene sa odredbama prethodnog ustava i ispitane sa gledišta zahteva savremene društvene prakse. Potom će biti razmotreno pitanje implementacije novih ustavnih rešenja u Zakonu o Ustavnom sudu i posebno ukazano na potrebu ustanovljavanja dopunskih garancija ustavnosudske nezavisnosti i mera za sprečavanje blokade ustavnosudskog sistema, koja se u dosadašnjoj praksi dešavala veoma često. Ta ukazivanja su, u stvari, osnovni motiv za objavljivanje ovoga rada, jer je pojava opstrukcije ustavnog sudstva u Srbiji u jednom vremenu bila dobila zabrinjavajuće razmere. Na kraju će biti izložene glavne preporuke izvedene iz ove analize.

1. Nadležnosti Ustavnog suda

Ustavni sud je u Ustavu definisan kao *samostalni i nezavisni* državni organ koji ima dve *osnovne* funkcije: a) da štiti *ustavnost i zakonitost* i b) da štiti *ljudska i manjinska prava i slobode* (član 166. stav 1. Ustava). Osim ove dve osnovne funkcije, Ustavni sud vrši i druge poslove i zadatke, predviđene u članu 167. i drugim odredbama Ustava. O tim funkcijama Ustavnog suda biće reči u narednim izlaganjima.

Ustavnost i zakonitost podrazumevaju materijalnu i formalnu saglasnost zakona i pravnih akata nižeg ranga sa ustavom, odnosno zakonom i saglasnost tih akata međusobno. Ustav je najviši pravni akt i svi zakoni i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom (član 194. st. 2. i 3). Svi podzakonski opšti akti, statuti, odluke i drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokal-

ne samouprave, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni sa zakonom (član 195. st. 1. i 2). Iako ih Ustav posebno ne pominje, i opšti akti privrednih društava (statuti, pravilnici i dr.) moraju biti u saglasnosti sa ustavom i zakonom. Povreda ustavnosti i zakonitosti ispoljava se u nesaglasnosti zakona ili drugog opšteg akta sa ustavom, ili u međusobnoj suprotnosti opštih akata, odnosno nesaglasnosti jednog opšteg akta sa drugim. Pored toga, načelo ustavnosti i zakonitosti je povređeno i u slučaju pogrešne primene ustavnih odredaba o objavljivanju i stupanju na snagu opštih akata, kao i u slučaju prekršaja zabrane povratnog dejstva pravnih propisa. Funkcija Ustavnog suda koja se sastoji u zaštiti ustavnosti i zakonitosti treba da obezbedi da važeće pravo, mada sastavljeno od odvojenih i relativno samostalnih podsistema, funkcioniše kao jedinstven i efikasan pravni sistem. Da nema ove funkcije Ustavnog suda, pravni sistem bi se brzo raspao zbog raznovrsnih, mnogobrojnih i oštih protivrečnosti koje se nikako ne bi mogle otkloniti. Drugo, vršenjem ove funkcije, ustavno sudstvo ostvaruje cilj zbog kojeg je osnovano: da kontroliše rad zakonodavca i štiti zajednicu od loših i nelegitimnih pravnih propisa koje bi inače Skupština mogla da donosi suprotno Ustavu i međunarodnim pravnim standardima koji su u njemu sadržani. Ova kontrola je univerzalna, jer nema normativnog akta koji bi od nje bio izuzet, osim samog ustava i zakona sa ustavnom snagom. Kontrolu podležu samo važeći pravni propisi, tj. oni koji su u pravnom poretku, ali Ustavni sud može ocenjivati ustavnost i zakonitost i opšteg akta koji je prestao da važi, ako postupak za ocenu ustavnosti bude pokrenut najkasnije u roku od šest meseci od prestanka njegovog važenja (član 168. stav 5. Ustava). U Zakonu o Ustavnom sudu su date posebne odredbe o postupku u kome se vrši ova nadležnost Ustavnog suda (čl. 50. do 65), pored opštih odredaba koje važe za sve postupke pred Ustavnim sudom (čl. 29. do 49).

Zaštita ljudskih i manjinskih prava i sloboda, koja se ostvaruje upotrebom ustavne žalbe, nova je funkcija ustavnog sudstva u Srbiji. U bivšoj jugoslovenskoj državi (SRJ i SCG), ustavnu žalbu je predviđao savezni ustav (i ustavi nekih drugih republika), ali ne i Ustav Srbije. Prema novom Ustavu, ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su povređena ljudska ili manjinska prava, „ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu” (član 170. Ustava). Ustav nije odredio subjekte prava na upotrebu ustavne žalbe (upotrebljena je bezlična formulacija „žalba se može izjaviti”), a prema Zakonu o Ustavnom sudu to pravo pripada svakom licu „koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda

zajemčena Ustavom” (član 83. stav 1). Na osnovu pismenog ovlašćenja toga lica ustavnu žalbu u njegovo ime može da izjavi i drugo fizičko lice, ili državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda (član 83. stav 2). Uslov za upotrebu žalbe je: a) da je neko (bilo koje, ne samo osnovno) Ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo povređeno ili uskraćeno pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije koja vrši javna ovlašćenja i b) da nije predviđeno drugo pravno sredstvo za zaštitu toga prava ili je ono iscrpljeno. Ovaj uslov Zakon proširuje na još dva slučaja: „ako je zakonom isključeno pravo na sudsku zaštitu” i ako je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, pa i ako nisu iscrpljena pravna sredstva u sudskom postupku (član 82). Uslovom pod b) pravo na upotrebu ustavne žalbe postavljeno je veoma ekstenzivno, tako da se žalba može izjaviti uvek kad žalilac smatra da mu je neko ustavno pravo povređeno, bez obzira na to što je pre toga imao dovoljnu i delotvornu pravnu zaštitu u drugim pravnim postupcima, pa čak i ako je ta zaštita bila sudska. Kao i u nekim drugim evropskim državama (Nemačka, Slovenija i dr.) postupak po ustavnoj žalbi se zbog toga pretvara u neku vrstu nastavka redovnog postupka, a ustavni sud u sud poslednje instance u tim postupcima (tako npr. okrivljeni bi mogao da uloži ustavnu žalbu zbog povrede nekog ljudskog prava iako je u redovnom krivičnom postupku po tom osnovu već koristio žalbu protiv presude prvostepenog suda, pa čak i žalbu protiv presude suda drugog stepena i vanredni pravni lek za zaštitu zakonitosti). Za razliku od stanja u postupku pred bivšim Saveznim ustavnim sudom SRJ, u kome je upotreba ustavne žalbe bila izuzetno retka (uslov za njeno podnošenje je bio da nije obezbeđena nikakva druga pravna zaštita povređenog prava – član 128. Ustava SRJ, što se skoro nikad nije dešavalo), Ustavni sud je sada zatrpan ogromnim brojem ustavnih žalbi i postao prvenstveno žalbeni sud. To je trebalo imati u vidu prilikom donošenja Zakona o Ustavnom sudu, da bi se pronašle adekvatne pravnotehničke mere za racionalizaciju postupka i da bi se rešile mnoge druge nedorečenosti ustavnih odredaba (kao što je npr. Zakonom naknadno određen rok za podnošenje ustavne žalbe koji u Ustavu nije određen).

Nadležnosti Ustavnog suda su određene u članu 167. i u drugim odredbama Ustava. To su:

a) odlučivanje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata (kolektivnih ugovora, statuta i drugih opštih akata autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana) sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima (*zaštita ustavnosti i međunarodnog prava*);

b) odlučivanje o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom;

c) odlučivanje o saglasnosti opštih akata sa zakonom (*zaštita zakonitosti*);

d) rešavanje sukoba nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, ili između državnih organa različitog ranga (republičkih, pokrajinskih i organa jedinica lokalne samouprave), ili organa istog ranga međusobno;

e) odlučivanje o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost drugih sudova;

f) odlučivanje o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana;

g) obavljanje drugih poslova određenih Ustavom i zakonom (član 167. stav 1. tač. 6), odnosno obavljanje drugih poslova predviđenih Ustavom (član 167. stav 3)¹.

Pod ovu poslednju stavku (tač. g), pored ostalog, moralo bi se razumeti i odlučivanje o ustavnoj žalbi (o kojoj su posebne odredbe date u članu 170), odlučivanje o postojanju povrede Ustava u postupku za razrešenje predsednika Republike (član 118. stav 3), odlučivanje o zabrani verskih zajednica (član 44. stav 3). Zbog izuzetnog značaja ovih nadležnosti, redaktori Ustava su načini- li propust što ih nisu posebno pomenuli u opštim odredbama člana 167. koje se odnose na pojedine vrste nadležnosti Ustavnog suda, naročito ustavnu žal- bu, kao jednu od najvažnijih. Ove su nadležnosti ranije postojale u ustavnom sudstvu bivše savezne države Jugoslavije, ali ne i u ustavnom sudstvu Srbije. Osim toga, posebnim odredbama Ustava predviđeno je da Ustavni sud vrši i funkciju drugostepenog (žalbenog) suda. On odlučuje o žalbi protiv odluke Narodne skupštine o potvrđivanju poslaničkog mandata (član 101. stav 5), o žalbi protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije (član 148. stav 2), o žalbama protiv drugih odluka Visokog saveta sudstva u slučajevima propisanim zakonom (član 155), o žalbi javnog tužioca i zamenika jav- nog tužioca protiv odluke Državnog veća tužilaca o prestanku funkcije (član 161. stav 4) i o žalbi opštine protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog or- gana ili organa jedinice lokalne samouprave kojim se onemogućava vršenje nadležnosti opštine (član 193. stav 2), odnosno o žalbi organa autonomne po- krajine protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organa jedinice

¹ Norme Ustava navedene u tački g) sadrže dva različita iskaza o istom pitanju. Jedan od njih je korektan (da u nadležnost Ustavnog suda spadaju i drugi poslovi predviđeni drugim odredbama Ustava), a drugi pogrešan (sadržan u tač. 6. stava 1. člana 167), jer se nadležnost Ustavnog suda nikako ne može utvrđivati zakonom. Kao i njegovo osnivanje, tako se i nadležnost Ustavnog suda može propisivati samo Ustavom, i to metodom enumeracije, a ne metodom opšte klauzule. M. Pajvančić kaže da bi ove odredbe mogle biti izvor problema u sudskoj praksi (*Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd 2009, str. 211).

lokalne samouprave kojima se onemogućava vršenje nadležnosti autonomne pokrajine (član 187. stav 1)².

Značaj i uloga ustavnog suda u pravnoj državi zavise u prvom redu od toga koja pitanja taj sud treba da rešava i ko može da mu se obrati. Odredbama Ustava Srbije o ustavnosudskim nadležnostima moglo bi se staviti više prime-daba među kojima je najozbiljnija ona koja se odnosi na njihovu ekstenzivnost. Nadležnosti Ustavnog suda Srbije su postavljene toliko široko da je on postao sud sa najširoom ustavnosudskom nadležnošću u Evropi. To će izazvati velike teškoće u sudskoj praksi.

2. O dve nove nadležnosti Ustavnog suda posebno

a) Sa aspekta savremenog međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, mogla bi se sa dosta ubedljivih argumenata dovesti u pitanje Ustavom predviđena nadležnost Ustavnog suda „da odlučuje o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom” (napred navedena pod tačkom b) – član 167. stav 1. tač. 2. Ustava). Ustav Srbije je uveo novu funkciju Ustavnog suda, da ispituje ustavnost međunarodnih ugovora, što nije uobičajeno, jer međunarodni ugovori, kao i sam Ustav i zakoni usvojeni na referendumu redovno ne mogu biti predmet ustavnosudske kontrole. Ta nadležnost Ustavnog suda proizlazi iz odredbe člana 16. stav 2. reč. 2. u kojoj stoji da „potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom” (u članu 194. stav 3. stoji da „potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom”). Ta je rečenica u poslednjoj fazi rada na pripremi predloga Ustava mehanički dodata prethodno formulisanom odredbi drugog stava člana 16. („Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju”). Očigledno je, da su te dve odredbe delo autora različitih pravno-političkih shvatanja i da su povezane u žurbi i bez mnogo razmišljanja. U stvari, druga rečenica ovog stava je, pored ostalog, rezultat kompromisa koji je u procesu donošenja novog Ustava postigla Vlada sa najuticajnijim političkim strankama u Narodnoj skupštini. Zahvaljujući tom kompromisu, Vlada je uspela da se utvrdi Predlog novog Ustava i zakaže referendum za njegovo prihvatanje i da Narodna skupština obe odluke usvoji jednoglasno.

U tom pogledu novi Ustav Srbije je načinio korak unazad u odnosu na Povelju državne zajednice Srbije i Crne Gore iz 2003. godine u kojoj je bilo

² Detaljnije o navedenim nadležnostima Ustavnog suda, dr Bosa Nenadić i Ljubomir Popović, *Ustavni sud u novom Ustavu Republike Srbije*, Izbor sudske prakse, 1/2007.

predviđeno da ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom SCG i pravom država članica (član 16. Povelje) i da se odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama neposredno primenjuju (član 10. Povelje, koji je bio ponovljen u članu 7. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama). Stav novog Ustava Srbije o ovim pitanjima može da izazove teškoće na putu uključivanja Srbije u evropski pravni poredak i verovatno će zbog toga morati da se menja u završnoj fazi pridruživanja Evropskoj uniji. Problem je znatno ublažen odredbom člana 58. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu prema kojoj neustavne odredbe međunarodnog ugovora ne prestaju da važe danom objavljivanja odluke Ustavnog suda, već „na način predviđen tim međunarodnim ugovorom i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava”. U skladu sa Bečkom konvencijom to se može učiniti pokretanjem postupka za izmenu ili otkazivanje međunarodnog ugovora.³

Ne može se negirati da je prihvatanje (ratifikacija) međunarodnih ugovora suvereno pravo svake države, niti da država ima pravo i dužnost da vodi računa o ustavnosti svoga pravnog poretka i da iz njega ukloni svaki neustavni akt, pa bio to i međunarodni ugovor. Međutim, naknadna (*a posteriori*) ocena ustavnosti, koju predviđa novi Ustav Srbije, otvara neka osnovna pitanja o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava, s obzirom na to da je prema međunarodnom pravu država dužna da u dobroj veri ispunjava preuzete međunarodne obaveze i s obzirom na to, da u istom članu Ustava kojim je ta kontrola ustanovljena, stoji da su potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo domaćeg pravnog poretka i da se neposredno primenjuju. Iako Ustav izričito ne govori o njihovom primatu nad unutrašnjim pravom, treba imati u vidu da u primeni prava važe pravna načela za rešavanje kolizije pravnih propisa istog ranga (*lex specialis derogat legi generali, lex posterior derogat legi priori*), mada međunarodni ugovor u unutrašnjem pravnom poretku ne može imati viši rang od ustava. Ovakva ocena ustavnosti može da posluži konzervativnim političkim snagama da spreče razvoj domaćeg prava i njegovo ujednačavanje sa pravom međunarodne zajednice. Na primer, da je ovakva odredba postojala u Ustavu Srbije iz 1990. godine, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja, pored ostalog, nalaže i ukidanje smrtne kazne, u Srbiji ne bi mogla biti ratifikovana, odnosno Zakon o ratifikaciji bi bio proglašen neustavnim, jer je taj Ustav dopuštao propisivanje i izricanje smrtne kazne. Od ustavom predviđene naknadne ocene, mnogo je prihvatljivija prethodna ocena

³ Postupci kontrole ustavnosti međunarodnih ugovora su u praksi Ustavnog suda Srbije retki. U protekle tri godine okončana su svega dva takva postupka u kojima Sud nije našao povrede ustava.

ustavnosti međunarodnih ugovora, koja se sastoji u mogućnosti da se o pitanju ustavnosti međunarodnog ugovora *zatraži mišljenje ustavnog suda u toku postupka ratifikacije*, tj. dok međunarodni ugovor još nije potvrđen. To je prethodna (*a priori*) ocena ustavnosti međunarodnih ugovora, i nju poznaju ustavi nekih evropskih država (Francuske, Španije, Slovenije). Član 160. stav 2. Ustava Slovenije glasi: „Na predlog predsednika Republike, vlade ili trećine poslanika Državnog zbora Ustavni sud daje mišljenje o ustavnosti međunarodnog ugovora u postupku njegove ratifikacije. Državni zbor je vezan mišljenjem Ustavnog suda.”

b) Moglo bi se postaviti i pitanje opravdanosti uvođenja još jedne nove funkcije Ustavnog suda: ocene ustavnosti zakona pre njegovog „stupanja na snagu” (preventivna ocena ustavnosti), za razliku od naknadne ocene ustavnosti, po stupanju propisa na snagu, koja preovlađuje u savremenom ustavnom sudstvu. U članu 169. Ustava⁴ je predviđeno da jedna trećina narodnih poslanika može zahtevati da Ustavni sud oceni ustavnost zakona koji je izglasan, a ukazom predsednika Republike još nije proglašen.⁵ Ustavni sud je dužan da o tom zahtevu odluči u kratkom roku od sedam dana. Ovaj postupak se pretvara u redovan postupak za ocenu ustavnosti, ako zakon bude proglašen pre donošenja odluke Ustavnog suda. Zabrinutost izaziva suviše kratak rok (sedam dana)⁶ u kome je Ustavni sud *dužan* da donese svoju odluku i odredba da posle preventivne ocene ne može biti pokrenut novi postupak za ocenu ustavnosti istog zakona (ocena Ustavnog suda ima dejstvo *res iudicata*). Norma Ustava o tome pitanju (član 169. stav 4) je formulisana tako da se može tumačiti da je novi postupak isključen po svakom pitanju, a ne samo po onom koje je bilo predmet preventivne ocene (novi postupak se ne može pokrenuti „protiv zakona čija je usklađenost sa Ustavom utvrđena pre njegovog stupanja na snagu”). Iz ovoga izlazi da bi Ustavni sud bio dužan da ceni ustavnost zakona u celini, po svim pitanjima, a ne samo u granicama zahteva narodnih poslanika. Pitanje je da li se taj posao može obaviti u kratkom roku od sedam dana. Apsurdna je i odredba da odluka Ustavnog suda o neustavnosti ne sprečava proglašavanje zakona (član 169. stav 3). U slučaju da zakon bude proglašen, započeti postupak prethodne kontrole pretvara se u postupak naknadne kontrole ustavnosti.

⁴ Naslov iznad toga člana (o oceni ustavnosti *pre stupanja na snagu* zakona) je pogrešan i ne odgovara odredbama na koje se odnosi. Te odredbe govore „o oceni ustavnosti zakona *pre njegovog proglašenja*”. Stupanje na snagu i proglašenje zakona su dva različita pojma.

⁵ To će biti redovno poslanici stranaka koje u Skupštini čine opoziciju, tako da će se ustava koristiti ne samo kao sredstvo za kontrolu ustavnosti, već i kao instrument političke borbe.

⁶ Ni u Ustavu ni u Zakonu nije određeno od kog momenta taj rok počinje da teče: od podnošenja ili prijema zahteva.

Karakteristično je da u protekle tri godine u praksi Ustavnog suda Srbije nije pokrenut nijedan postupak za prethodnu ocenu ustavnosti zakona.

Ustanova je preuzeta iz francuskog prava, ali je tamo logičnije i racionalnije uređena (rok za donošenja odluke je mesec dana, zakon se ne može proglasiti ako je utvrđena neustavnost itd.). U Francuskoj je ona u nadležnosti Ustavnog saveta, koji upravo zbog prirode ove funkcije nije dobio naziv suda. – Ustav predviđa da po ovom postupku vlada može inicirati i ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke autonomne pokrajine pre njenog stupanja na snagu (član 186).

3. Implementacija ustavnih rešenja

Posle donošenja novog Ustava usledila je implementacija novih ustavnih rešenja, tj. donošenje novog zakonodavstva o organizaciji Ustavnog suda i o drugim pitanjima ustavnog sudstva (postupak, pravno dejstvo i izvršenje odluka), uključujući i poslovanje o radu, a zatim, primena celokupnog ustavnosudskog prava (ustavnih, zakonskih i podzakonskih propisa) u ustavnosudskoj praksi. Prilikom pripremanja i usvajanja novih zakona o ustavnom sudstvu bilo je potrebno obratiti pažnju posebno: a) na pronalaženje najpogodnijih zakonskih rešenja za sprovođenje u život novih ustavnih odredaba i b) na pronalaženje procesnih mehanizama za eliminaciju uzroka koji dovode do blokade ustavnosudskog sistema.

a) Sam Ustav je odredio da će uređenje Ustavnog suda, postupak pred ustavnim sudom i pravno dejstvo njegovih odluka (član 175. stav 3), kao i izvršenje odluka Ustavnog suda (član 171. stav 3) biti uređeni posebnim zakonom ili zakonima. Iako bi se iz pomenutih ustavnih odredaba mogao izvesti zaključak da se radi o dva zakonska akta, celishodnije je bilo, da se sva ta pitanja uredi jednim zakonom. Taj zakon je nazvan jednostavno *Zakon o Ustavnom sudu*, umesto opisno *Zakon o uređenju Ustavnog suda, postupku pred Ustavnim sudom, pravnom dejstvu i izvršenju njegovih odluka*. Taj zakon je došao na mesto ranijeg *Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka* (*Sl. glasnik RS*, 32/91, 67/93. i 101/2005). Novi zakon se razlikuje od prethodnog zakona jer obuhvata i problematiku uređenja (organizacije) Ustavnog suda, koja je ranije bila uređena posebnom odlukom samog Suda (*Sl. glasnik RS*, 56/2002), i kompletan postupak izvršenja njegovih odluka. Kao i prethodni, i novi Zakon ima samo nekoliko odredaba o izvršenju odluka Ustavnog suda, u kojima su ponovljene ustavne odredbe o tome pitanju.

Kao što je napred već rečeno, ustavno sudstvo Srbije dobilo je nekoliko novih nadležnosti koje dosadašnji Ustav nije poznavao. To su: a) odlučivanje o ustavnoj žalbi (član 170); b) ocena ustavnosti zakona pre njihovog stupanja na

snagu (član 169); c) ocena ustavnosti potvrđenih međunarodnih ugovora (član 167. stav 1. tačka 2); d) odlučivanje o povredi Ustava u pokrenutom postupku za razrešenje predsednika Republike (član 118. stav 3); e) odlučivanje o žalbama protiv odluka državnih organa koje se ne mogu pobijati drugim pravnim sredstvom. Mogućnost izricanja privremene mere obustave izvršenja pojedinačnog akta ili radnje zasnovane na opštem aktu čija se ustavnost ocenjuje, postala je ustavna kategorija (član 168. stav 4. Ustava), dok je ranije bila predviđena samo zakonom (član 42. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka). Za nove nadležnosti Ustavnog suda bilo je neophodno zakonom urediti nove procedure u kojima će se one realizovati. Te i druge odredbe Ustava morale su biti upotpunjene detaljnijim zakonskim odredbama o pitanjima koja Ustavom nisu uređena, u granicama koje Ustav dopušta. Detaljne odredbe o svim ustavnopravnim postupcima sadržane su u čl. 29. do 103. novog Zakona o Ustavnom sudu.

Isto tako, bilo je neophodno da novim zakonom budu uvedene dalje, zakonske garancije supstancijalne, kolektivne i personalne nezavisnosti Ustavnog suda i njegovih sudija, jer ustavne garancije nisu dovoljne. Novim Ustavom te garancije ne samo da nisu proširene i učvršćene, već su značajno sužene, čak i u odnosu na Ustav iz 1990. godine (napred pomenuto ukidanje stalnosti sudijske funkcije). S obzirom na stanje u našem ustavnom sudstvu i činjenicu da je nezavisnost Ustavnog suda elementarna pretpostavka vladavine prava, trebalo je očekivati da će novi Ustav predvideti veći broj garancija nezavisnosti nego što ih je bilo i što ih obično ima u ustavima stabilnih demokratskih država. To bi bio sigurniji put da Srbija dobije istinski nezavisan Ustavni sud, što je prvi i osnovni uslov za izgradnju pravne države. Taj „propust“ Ustava mogao je biti nadoknađen ustanovljavanjem garancija nezavisnosti i samostalnosti u novom Zakonu o Ustavnom sudu (zakonske garancije nezavisnosti). U tom pogledu novi Zakon je doneo malo novina. On je, na primer, obezbedio izvestan uticaj Suda u predlaganju sredstava potrebnih za njegov rad i samostalno raspolaganje odobrenim sredstvima (član 28), ali su izostale mnoge druge garancije sudske nezavisnosti. Tako na primer, u Zakonu nema odredbe o izričitoj zabrani uticanja na Ustavni sud i njegove sudije, posebno korišćenjem javnog položaja i sredstava javnog informisanja, o pravu sudija na materijalno i drugo obezbeđenje, o depolitizaciji koja je uslov starnje nezavisnosti Ustavnog suda i garancija da ga politički činiooci i izvršna vlast neće držati u poslušnosti, a sudijska mesta popunjavati ljudima kojima se lako manipuliše itd.

b) Zakon o Ustavnom sudu je morao pronaći mehanizme i procedure za sprečavanje opstrukcije rada Ustavnog suda kao jedne od najvažnijih institucije pravne države. Od kraja 2000. godine do danas, Ustavni sud Srbije dugo vremena nije uopšte funkcionisao, i to ne samo jednom, već nekoliko puta (prvi put, na samom početku, od februara 2001. do avgusta 2002. godine,

zatim od septembra 2006. do početka 2008. godine, tj. do izbora novih sudija). Pauze u njegovom radu mere se mesecima, pa čak i godinama. Za vreme tih pauza, neuobičajeno čestih i dugih, Srbija u stvari nije imala Ustavni sud.⁷ Blokade rada su bile toliko česte, duge i povezane sa aktuelnim političkim prilikama, da se teško može poverovati da su uzroci bili slučajni i nenamerni. Do blokada u radu ustavnog sudstva je dolazilo uglavnom usled nedostatka dovoljnog broja sudija za punovažno odlučivanje, što je bila posledica prestanka funkcije pojedinim sudijama i neblagovremenog imenovanja novih na njihovo mesto; zatim, usled nedostatka finansijskih sredstava (tako npr. Sud bivše državne zajednice Srbije i Crne Gore u 2004. godini šest meseci nije imao nikakav budžet, tako da nije imao sredstava ni za poštanske usluge, a sudije nisu primale ni platu); usled rđavih propisa ili njihovog rđavog tumačenja, što je npr. onemogućilo rad Ustavnog suda Srbije posle penzionisanja njegovog predsednika (od oktobra 2006. do početka 2008), iako je bilo dovoljno sudija za nastavak rada i odlučivanje. Prema tadašnjem Zakonu o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka sednice Ustavnog suda je zakazivao predsednik ili sudija koji ga zamenjuje (član 43), ali je Sud interno protumačio, da zamenik predsednika može postojati samo kad postoji i predsednik, ne i kada njega nema (!), pa da Sud ne može ništa da radi dok se ne izabere novi predsednik, jer u Sudu ne postoji lice ovlašćeno da zakaže sednicu (?). Inertnost Narodne skupštine i u međuvremenu raspisani parlamentarni izbori učinili su da izbor novog predsednika u Skupštini nije obavljen, iako je predlog bio podnet. U međuvremenu je donet novi Ustav (8. novembra 2006) u kome je predviđeno da predsednika Ustavnog suda biraju sudije iz svoga sastava (član 172. stav 7), ali se u Sudu ništa nije promenilo. Sudije nisu iskoristile mogućnost da neposrednom primenom Ustava izaberu sebi predsednika i da nastave sa radom. Osim toga, Sud je mogao i da izmeni svoju Odluku o organizaciji Ustavnog suda (*Sl. glasnik RS*, 56/2002), koju je sam doneo, pa je mogao da je sam i menja, a čiji je član 11. navodno bio osnov za napred izloženo tumačenje.⁸ Sud faktički ne radi ni kad se menja ustav ili raspišu parlamentarni izbori, očekujući političke promene i reizbornost sudija itd.⁹ Dakle, osim

⁷ U periodu od 2001. do 2007. god. Sud nije radio više od dve godine: u 2001. god. skoro punih 11 meseci, u 2002. god. više od sedam meseci, u 2006. god. više od tri meseca i u 2007. god. više od 6 meseci; dakle, skoro 1/3 vremena.

⁸ Odredba toga člana glasi: „Predsednika suda, u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti, zamenjuje sudija Ustavnog suda na period od šest meseci, prema azbučnom redu prezimena sudija.” Uzeto je da penzionisanje nije ni odsustvo ni sprečenost.

⁹ To, naravno, umanjuje efikasnost i radne rezultate Suda. Tako npr. u 2002. godini (od 8. avgusta, kada je nastavio sa radom, posle pauze od 8. februara 2001, dakle, posle punih 18 meseci), Sud je doneo 37 odluka, objavljenih u *Sl. glasniku Republike Srbije*, a u 2006. god. (kada je zbog penzionisanja predsednika Suda radio samo do 28. septembra) 47 odluka. Inače, u godinama „punog kapaciteta” Sud je donosio mnogo više odluka: 158 (2003. god.), 127 (2004. god.), 98 (2005. god.).

spoljašnjih faktora blokade rada Ustavnog suda postoji i unutrašnja inertnost i blokada unutar samog Suda za koje odgovornost snose same sudije.

Osim toga, Ustavni sud je posle donošenja Ustava iz 2006. god. konstituisan već posle izbora dve trećine sudija (sa deset umesto petnaest sudija koliko je Ustavom predviđeno) i zbog teškoća koje su se javile u organizaciji Vrhovnog kasacionog suda u tom krnjem sastavu radio je više od dve i po godine na štetu svoje efikasnosti i kvaliteta odluka koje je u to vreme donosio. Do teškoća u radu Ustavnog suda dolazi i usled drugih razloga, među kojima posebno treba istaći njegove preširoko i u nekim slučajevima neadekvatno određene nadležnosti i relativno mali broj sudija, nesrazmeran broju predmeta koji se pred Sud iznose. Posebno su diskutabilne ustavne i zakonske odredbe o uređenju ustavne žalbe. Predmeti koji se odnose na tu ustavnosudsku nadležnost već sada su zatrpali Ustavni sud, a realni su izgled da će ih biti sve više. U 2008. godini Sud je primio 1567, a u 2009. godini 2842 ustavne žalbe. Ustavne žalbe, koje se skoro uvek izjavljuju protiv sudskih presuda, predstavljaju dominantnu nadležnost Ustavnog suda (preko 85% od ukupnog broja predmeta). Na drugom mestu je kontrola ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata (oko 17%), a na sve ostale ustavnosudske nadležnosti dolazi tek oko 3% od ukupnog broja primljenih predmeta.¹⁰ Zabrinutost izaziva to što ogromna energija koja se ulaže u rešavanje velikog broja ustavnih žalbi ne daje velike rezultate, jer se one usvajaju izuzetno retko (u 2009. godini oko 4% od broja primljenih žalbi, odnosno 9% od broja rešenih žalbi¹¹). Sve to pokazuje da ova funkcija Ustavnog suda nije postavljena na zdrave osnove. Tome treba dodati da se sve odluke o žalbama (ne samo meritorne, već i one kojim se žalbe odbijaju iz formalnih razloga) moraju donositi na sednici svih sudija Ustavnog suda, jer je tako predviđeno u članu 175. Ustava. Ta ustavna odredba je neracionalna. Ona isključuje odlučivanje u veću koje bi bilo sastavljeno od manjeg broja sudija i svaku drugu jednostavniju formu postupka, čak i kad se žalba mora odbaciti iz formalnih razloga.¹²

Zakon o Ustavnom sudu je morao da ustanovi mere koje bi sprečile ovakve i slične blokade. Usamljene odredbe Zakona te vrste da o isteku deve-

¹⁰ Za podatke koji se odnose na Srbiju i Hrvatsku, vidi radove B. Nenadić i J. Omejec (oba u zborniku referata *Ustavno sudstvo u teoriji i praksi*, Beograd 2010).

¹¹ Vidi *Pregled rada Ustavnog suda u 2009. godini*, Beograd 2010, str. 3 i sl. U 2008. godini rezultat je bio još skromniji: bilo je usvojeno svega 2,2% od broja rešenih, odnosno samo 0,51% od broja primljenih ustavnih žalbi (v. *Pregled rada Ustavnog suda u 2008. godini*, Beograd 2009, str. 3. i sl.).

¹² Malo se dobija Poslovnikom predviđenim izdvajanjem takvih žalbi u prethodnom postupku i pripremom predloga formalne odluke kojom se žalba odbacuje od strane Sekretarijata, jer i ti predmeti moraju biti izneti na sednicu svih sudija.

togodišnjeg mandata i o prestanku dužnosti pre isteka roka na koji je sudija izabran, Ustavni sud mora da obavesti ovlašćenog predlagača za izbor i Narodnu skupštinu šest meseci ranije i odredbe člana 20. Zakona prema kojima je ovlašćeni predlagač dužan da u roku od tri meseca od obaveštenja predloži kandidate za novi izbor, izgleda nam da nisu dovoljne. Ustavno sudstvo je trebalo osigurati i mnogim drugim merama koje bi obezbedile njegov nesmetan rad i sprečile opstrukciju i blokadu. Taj zahtev stoji u tesnoj vezi sa principom ustavnosudske nezavisnosti i samostalnosti, jer se uticaj na Sud može vršiti i opstrukcijom njegovog rada: ako ne sudi kako mu se kaže, učiniće se da ne sudi nikako. Novi Zakon je posebno morao da pronađe adekvatne mere koje bi obezbedile siguran i blagovremen izbor, odnosno postavljenje sudija i odgovornost organa nadležnih za njihovo imenovanje i predlaganje. Bez tih zakonskih mera postojaće opet mogućnost da rad suda bude često i lako blokiran, pri čemu nema velikog značaja da li do toga dolazi namerno ili nenamerno. Ustavni sud mora da funkcioniše permanentno i nezavisno od volje eksternih činilaca. On mora da bude neosetljiv na potrebe i krize u drugim granama državne vlasti, a ne da te krize prihvata kao svoje. On ne sme da stane sa radom kad padne vlada ili se raspišu parlamentarni izbori, jer upravo je najpotrebniji u takvim vremenima. Postojeće stanje nanosi nemerljivu štetu opštem društvenom i državnom interesu, jer može da spreči konstituisanje Srbije kao pravne države. Pravna država počiva na svojim institucijama, među kojima se Ustavni sud računa za jednu od najvažnijih. Te institucije treba da funkcionišu redovno u svim vremenima i prilikama, a država je dužna da ih čuva, održava i stvara uslove za njihov normalan rad.

4. O ustavnosudskoj nezavisnosti posebno

Samostalnost i nezavisnost su, prema Ustavu, glavna svojstva Ustavnog suda i njegovih sudija. I ustavnosudska vlast, kao i sudska vlast uopšte, mora da se vrši u granicama načela ustavnosti i zakonitosti. To pretpostavlja da su i ustavni sudovi i sudije tih sudova nezavisni u svome radu, što podrazumeva zabranu da se na njih utiče na bilo koji način i sa bilo koje strane, od izvršne i zakonodavne vlasti, medija, političkih stranaka (čiji rad može da zabrani, a njihove opšte akte da proglasi neustavnim) i drugih subjekata. Istovremeno, to pretpostavlja i obavezu sudija Ustavnog suda da ne prihvataju takve uticaje i da ne postupaju po njima, već samo po ustavu i zakonu. Nezavisnost ustavnog sudstva ne znači njegovo kruto odvajanje i funkcionalno suprotstavljanje drugim organima državne vlasti. Iako nezavisan i samostalan, Ustavni sud i

drugi državni organi moraju saradivati prilikom vršenja svojih funkcija, jer su im konačni ciljevi isti. Isto tako, nezavisnost ne znači neodgovornost Ustavnog suda i njegovih sudija i mogućnost da se društvu nametnu kao apsolutna vlast, jer je ona uslovljena i ograničena principom zakonitosti i kontrolom od strane javnosti. Zbog toga položaj sudija ustavnog suda u pravnoj državi, kao i sudija u sudovima opšte nadležnosti, mora da bude pravno uređen tako da obezbedi njihovu stvarnu nezavisnost i da istovremeno spreči da se ona pretvori u neodgovornost. Pitanje je, međutim, kako obezbediti ostvarenje toga cilja? To je osnovno i najteže pitanje celokupne problematike ustavnog sudstva. Optimalno rešenje je teško pronaći, pored ostalog i zbog toga što u izboru sudija ovog suda mora da učestvuje ili zakonodavna ili izvršna vlast, ili obe vlasti zajedno. Zbog toga je ustavno sudstvo stalno izloženo opasnosti od prekomerne politizacije. S druge strane, javlja se problem kako ustanoviti odgovornost sudija, a da se ne ugrozi njihova nezavisnost. Sudije podležu svim vrstama pravne odgovornosti, krivičnoj, građanskoj i disciplinskoj (razrešenje), kao i društvenopolitičkoj, tj. odgovorni su opštoj javnosti.

Najvažnije pravne garancije sudske nezavisnosti nalaze se u načinu izbora sudija i trajnosti sudijske funkcije. U tim pitanjima novi Ustav je doneo važne promene, koje bi mogle da budu od značaja za nezavisnost Ustavnog suda. Prvo, ukinuta je dosadašnja stalnost sudija, tako da će se oni birati odnosno imenovati na devet godina, i to najviše dva puta, što znači da će jedno isto lice moći da bude sudija Ustavnog suda najduže 18 godina (član 172. st. 1. i 6. Ustava), pod uslovom da posle prvog mandata od devet godina bude ponovo izabrano i da u toku mandata ne bude razrešeno. Sa gledišta garancija nezavisnosti, ova promena se ne može oceniti pozitivno, jer ništa kao stalnost ne može da podstakne nezavisan duh sudije (A. Hamilton, *Federalistički spisi*). Promena nije bila ni nužna, jer mandat od 18 godina pokriva skoro ceo ostatak radnog veka izabranog sudije, budući da se za sudiju može izabrati lice koje ima najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci (član 172. stav 5. Ustava). Mandatom od 18 godina nepokriveni ostatak radnog veka sudije ne bi nikad iznosio više od sedam godina, a u mnogim slučajevima to vreme bi bilo i kraće. Izmena se u stvari svodi na uvođenje reizbornosti koja ugrožava nezavisnost, jer je lako pretpostaviti da će pred istek prvog mandata sudija morati da vodi računa o svom ponovnom izboru i da zauzme mnogo popustljiviji odnos prema organu koji odlučuje da li će zadržati zvanje sudije. Reizbornost neće imati nikakav suštinski značaj (u ranijoj praksi sudova opšte nadležnosti na reizboru su prolazili svi, izuzev nekoliko kandidata koji bi lako otpali i u postupku razrešenja), već će predstavljati formalnost koja će biti korišćena za vršenje pritiska na sudiju. Osim toga, novo rešenje otvara ozbiljno pitanje obezbeđenja egzistencije sudije i njegove porodice po isteku mandata

i traženja novog zaposlenja do ispunjenja uslova za sticanje prava na starosnu penziju. Zakon je morao da predvidi neke garancije i u tom pogledu.

Sudije Ustavnog suda imenuje (bira, odnosno postavlja) Narodna skupština, predsednik Republike i opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije, svaki od tih organa po pet sudija. Za izbor odnosno postavljenje formiraju se tri posebne liste sa po deset kandidata (duplo više nego što se bira). Narodna skupština i predsednik Republike predlažu kandidate jedno drugome, tako da su istovremeno i ovlašćeni predlagači i organi nadležni za imenovanje sudija, a opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija od deset kandidata koje predloži Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca (član 172. st. 2. i 3. Ustava). Ustavom predviđena nadležnost Vrhovnog kasacionog suda za izbor sudija Ustavnog suda, teorijski posmatrano, nije potpuno opravdana. Upravo obrnuto, prirodnije bi bilo da izbor obavlja Visoki savet sudstva na predlog Vrhovnog kasacionog suda. Vrhovni sud ne bira ni svoje sudije, ni sudije ostalih sudova opšte nadležnosti, pa je neobična ideja ustavotvorca da mu poveri izbor sudija Ustavnog suda. Angažovanju Državnog veće tužilaca u poslu izbora sudija ima još manje mesta. Nadležni organ ima mogućnost ograničenog izbora: sa liste koja ima dva puta više kandidata imenuje njih pet. On ne može odbiti listu, niti sa nje izabrati manje od pet sudija. Polazeći od pretpostavke da će izabrane sudije biti pod političkim uticajem predlagača, ustavotvorac je nastojao da napravi balans političkih uticaja na Ustavni sud. Problem debalansa, međutim, ostaje ako se desi da predsednik Republike i Vlada, odnosno skupštinska većina pripadaju istoj političkoj stranci, koja će tada imati većinu „svojih” sudija. Neuporedivo više nego što važi za redovne sudije, kod izbora sudija Ustavnog suda prisutan je politički i stranački kriterijum, i on se izgleda nikako ne može potpuno izbeći. Međutim, ne bi se smelo dozvoliti da sudije Ustavnog suda postanu produžena ruka političkih stranaka. Prihvaćeni model je preuzet iz italijanskog ustavnog prava i opravdava se načelom trodeobe vlasti. Pravnotehnička pitanja koja će se postaviti u ovakvom modelu izbora sudija Ustavnog suda bilo je potrebno precizno urediti u Zakonu o Ustavnom sudu. Tako npr. bilo je neophodno predvideti da je za izbor sudije u kolegijalnom telu (kao što je npr. opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda) dovoljna relativna većina glasova, jer se insistiranjem na apsolutnoj većini može desiti da se predlog odbije, i tako spreči konstituisanje Ustavnog suda, što se po svaku cenu mora izbeći. U slučaju izbora u Narodnoj skupštini to, međutim, neće biti moguće, jer je Ustav propisao da ona bira i razrešava sudiju Ustavnog suda većinom glasova svih narodnih poslanika (član 105. stav 2. tač. 11). Za taj slučaj se morao pronaći neki drugi način obezbeđenja izbora (npr. isključenjem ili ograničenjem mogućnosti odbijanja liste, ponavljanjem glasanja sve dok se ne izaberu svih pet sudija i tome sl.).

Na svakoj od predloženih lista kandidata jedan od izabranih sudija mora biti iz autonomnih pokrajina (član 172. stav 4. Ustava). Zakon je morao pronaći mehanizam kojim će se izbor takvog sudije obezbediti, kao i kriterijume za raspodelu kandidata iz dve pokrajine na tri sudijska mesta. Nije potpuno jasno kojom je računicom ustavotvorac stigao do broja tri, s obzirom na broj stanovnika koji žive u pokrajinama u odnosu na ukupan broj stanovnika Srbije. Da su autori ustavnih odredaba imali muke sa brojevima vidi se i iz drugih odredaba Ustava: u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca od 11 članova po jedan član mora biti iz jedne ili druge pokrajine (član 153. stav 4. i član 164. stav 4. Ustava). Sa pravom na pokrajinsku autonomiju, koje je deklaratorno proglašeno odredbom člana 182. Ustava, mnogo više bi bilo u skladu rešenje da sudije Ustavnog suda iz pokrajina biraju pokrajinske skupštine.

Kad je reč o funkciji predsednika Ustavnog suda novi Ustav donosi dve važne novine: a) predsednika biraju sudije između sebe (član 172. stav 7), a ne Narodna skupština kao ranije i b) predsednik se bira na vreme od tri godine, ali mu broj mandata nije ograničen, tako da voljom kolektiva ta funkcija može postati stalna u okviru devetogodišnjeg mandata. Ovo može biti korisno za realizaciju načela nezavisnosti i samostalnosti.

Važna garancija lične nezavisnosti sudija Ustavnog suda nalazi se i u načinu, postupku i uslovima razrešenja sudija. Ustav je u članu 174. odredio uslove razrešenja i organe nadležne za pokretanje postupka, podnošenje zahteva i odlučivanje o prestanku dužnosti, odnosno o razrešenju sudija. Sudija Ustavnog suda se razrešava ako povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi sudijsku radnu sposobnost, ili bude osuđen na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo (ovde se računa i prekršaj) koje ga čini nedostojnim sudijskog zvanja (stav 2). Iako je izbor sudija u nadležnosti tri različita državna organa, o razrešenju i drugim slučajevima prestanka dužnosti odlučuje samo Narodna skupština. Postupak pokreće predlagач ovlašćen za izbor, odnosno za imenovanje, koji Narodnoj skupštini podnosi zahtev, a inicijativa može da dođe i od strane Ustavnog suda (stav 3). Ostala pitanja postupka razrešenja, uključujući naročito pravo odnosnog sudije na odbranu, treba da budu uređena zakonom. Ako je u pitanju sudija koji je izabran u Narodnoj skupštini, zahtev podnosi Skupština, odnosno odgovarajući skupštinski odbor. Može se očekivati da će ove ustavne odredbe o razrešenju sudija, zbog njihove neusaglašenosti sa odredbama o izboru, u nekim slučajevima izazivati teškoće i postupak razrešenja u Skupštini pretvarati u politički postupak. To će se dešavati naročito kada zahtev za razrešenje bude podnosio predsednik republike kome se politički suprotstavlja skupštinska većina, i u drugim sličnim slučajevima.

Stručnost je uslov za izbor sudije Ustavnog suda i važna pretpostavka njegove nezavisnosti. Poznavanje prava je pretpostavka za njegovu dobru pri-

menu, ali i uslov nezavisnosti i samostalnosti, jer samo stručni sudija može da bude stvarno nezavisan i samostalan. Završen pravni fakultet se pretpostavlja, ali nije dovoljan, jer Ustav predviđa da se sudije biraju „među istaknutim pravnicima”. Kriterijume na osnovu kojih će se utvrđivati ova istaknutost trebalo je da odredi Zakon (to bi moglo da bude određeno akademsko zvanje, zvanje sudije najvišeg suda, zvanje redovnog profesora pravnog fakulteta i tome sl.), ali to u Zakonu nije učinjeno. Ustav polazi od pravilnog stava da sama stručna pravna sprema nije dovoljna, i zbog toga traži još i 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci. Iako to samo po sebi podrazumeva i određeno životno iskustvo, Ustav je posebno predvideo još i da za sudiju Ustavnog suda može biti izabrano lice koje ima najmanje 40 godina života. Gornja granica je određena vremenom sticanja prava na starosnu penziju. Sa načelom sudske nezavisnosti više bi bilo u skladu da sudija odlazi u penziju po isteku mandata na koji je izabran, a ne da mu se mandat prekida kad ispuni uslove za ostvarivanje toga prava, jer je odlazak u penziju pravo kojim on raspolaže. Trebalo bi da država, kao neka vrsta poslodavca, ima mogućnost da takav sporazum sa sudijom zaključiti, jer ga po opštim propisima o radnim odnosima može zaključiti i svaki drugi poslodavac.

Politička podobnost, koja je u kombinaciji sa moralnom podobnošću (tzv. moralno-politička podobnost) u bivšoj socijalističkoj Jugoslaviji bila uslov za izbor sudija Ustavnog suda, više se ne traži. Ustav ne insistira na depolitizaciji sudija, kao što insistira u slučaju sudija opšte nadležnosti kojima izričito zabranjuje svako političko delovanje (v. član 152. stav 1. Ustava), ali depolitizaciju je obezbedio Zakon o Ustavnom sudu, ne izričitom zabranom političkog delovanja, nego na posredan način, predviđajući članstvo u političkoj stranci kao razlog za razrešenje sudije (član 15. stav 1). Te su odredbe bile potrebne da bi se oslabili politički uticaji na sudije i učvrstila njihova nezavisnost. Moglo bi se reći, da se zabranom stranačkog članstva ništa ne postiže, jer od toga ne zavisi političko ubeđenje i stanje duha sudije, i da je potpuno svejedno da li je sudija član političke stranke ili nije, ako je pristalica njenog političkog programa. Ipak, aktivno partijsko članstvo obavezivalo bi sudiju i pretpostavljalo njegovu barem minimalnu pokornost stranačkoj disciplini, što bi svakako išlo na štetu nezavisnosti.

Kao i za sudije sudova opšte nadležnosti, novi Ustav predviđa da ni sudije Ustavnog suda ne mogu obavljati drugu javnu ili profesionalnu funkciju ili posao, izuzev „profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji, u skladu sa zakonom” (član 173. stav 1). Smatra se da i ove odredbe učvršćuju nezavisnost i samostalnost sudija i da sprečavaju korupciju.

Na kraju, nezavisnost sudija se obezbeđuje i imunitetom od krivičnog gonjenja, koji je predviđen u članu 173. stav 2. Ustava. Sudija Ustavnog suda

uživa imunitet kao narodni poslanik, tj. materijalnopravni imunitet (ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje funkcije) i procesnopravni imunitet (ako se pozove na imunitet ne može biti pritvoren, osim kad je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora preko pet godina, niti se protiv njega može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora, bez odobrenja Ustavnog suda).¹³ To je više nego što po Ustavu pripada sudijama sudova opšte nadležnosti, uključujući sudije Vrhovnog kasacionog suda, koji su imunitetom zaštićeni samo od lišenja slobode (*freedom from arrest*), i to samo u postupku zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije (funkcionalni procesni imunitet) – v. član 151. stav 2. Ustava.

5. Izvršenje odluka i odnos sa drugim organima državne vlasti

Odluke Ustavnog suda se u većini slučajeva prihvataju i izvršavaju, ali u mnogim slučajevima izazivaju negodovanje i nailaze na otpor, osporavanje i ignorisanje onih na koje se odnose, posebno kad ti subjekti imaju političku moć. Strana kojoj odluka ne odgovara optužuje Sud da je pristrasan, da prekoračuje svoja ovlašćenja, da se meša u politiku i tome sl. Osporavanje Ustavnog suda i njegovih odluka ne ide, po pravilu, institucionalnim putem, preko suda opšte nadležnosti, Vlade ili Narodne skupštine, već preko političkih stranaka, pojedinaca i instruisanih medija. Bilo je i slučajeva izigravanja odluka, tako što bi posle proglašenja neustavnosti jednog propisa (vladinog podzakonskog akta) donošen novi sa istom sadržinom, ili je čak propis zakonskog ranga ukidan ili menjan, da bi se na taj način otklonila nezakonitost podzakonskog akta. Tako na primer, kada je Ustavni sud proglasio neustavnim i nezakonitim zaključak vlade kojim je bilo određeno da se povećanje osnovice za obračun plate ne odnosi na nosioce pravosudnih funkcija, Vlada je, umesto da svoj akt usaglasi sa Zakonom o sudijama, postupila obrnuto, usaglasila je zakon sa svojim aktom. Naime, Vlada je tim povodom predložila, a Skupština usvojila izmenu Zakona o sudijama (*Sl. glasnik RS*, 61/2005), tako da su bile ukinute odredbe toga zakona o platama sudija i propisano da se one određuju opštim Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama.

Prema Ustavu, odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i „opšteobavezujuće” (tj. opšteobavezne – član 166. stav 2). One, dakle, obavezuju sve, a ne

¹³ Za uvredu i klevetu (čl. 170. i 171. KZ) nema procesnog imuniteta, jer je za ta krivična dela predviđena samo novčana kazna, ne i kazna zatvora.

samo stranke u postupku pred Ustavnim sudom, tj. imaju dejstvo *erga omnes*, a ne *inter partes*. Svako je dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda (član 171. stav 1). Ustavni sud samom svojom odlukom može urediti način njenog izvršenja, ali izvršenje odluka Ustavnog suda prema Ustavu biće posebno uređeno zakonom (član 171. st. 2. i 3). Taj zakon može biti sastavni deo Zakona o Ustavnom sudu ili poseban zakon. Izvršenje odluka ustavnih sudova predstavljalo je do sada problem, u prvom redu zbog toga što nije bila predviđena mogućnost prinudnog izvršenja. Odluke Ustavnog suda su konačne, jer protiv njih ne može biti upotrebljen pravni lek, niti se isto pitanje može ponovo razmatrati (dejstvo *res iudicata* iz kojeg se izvodi zabrana *ne bis in idem*). Ustavni sud je sud prvog i poslednjeg stepena. Nasledene probleme u oblasti izvršenja odluka Ustavnog suda novo pravo nije rešilo.

Bilo da se tretira kao poseban državni organ, ili kao organ koji je deo sudskog sistema (kao u Nemačkoj), ili kao organ skupštinskog sistema (kao što je bilo prema Ustavu SFRJ iz 1974), Ustavni sud mora biti nezavisan od svake druge vlasti. Ustavni sud mora biti nezavisan od legislative, jer je to uslov bez koga ne bi mogao obavljati svoju osnovnu funkciju, kontrolu ustavnosti zakona koje donosi Narodna skupština. U tome se Ustavni sud razlikuje od sudova opšte nadležnosti, koje u prvom redu treba učiniti nezavisnim od izvršne vlasti, što se kod Ustavnog suda pretpostavlja. Sud nije dužan da Narodnoj skupštini podnosi račun o svome radu, ali je korisna odredba člana 105. Zakona o Ustavnom sudu prema kojoj on „obaveštava Narodnu skupštinu o stanju i problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti u Republici Srbiji, daje mišljenje i ukazuje na potrebu donošenja i izmena zakona i preduzimanje drugih mera radi zaštite ustavnosti i zakonitosti”. Uticaji u suprotnom pravcu, međutim, ne mogu se izbeći, jer već samo ustanovljavanje ustavnog sudstva znači određeno uplitanje sudske vlasti u zakonodavnu delatnost. Zato se Ustavni sud ponekad i naziva „negativnim zakonodavcem”.

Nezavisnost Ustavnog suda, naročito od legislative, zahteva da ni u kom vidu ne učestvuje u pripremi zakona koje donosi Narodna skupština. Izuzetak bi se eventualno mogao dopustiti samo kad je reč o zakonima koji uređuju organizaciju i rad Ustavnog suda, ali ni tada to ne treba da bude aktivnost suda kao institucije u celini, već pojedinaca iz njegovog sastava. Tu zabranu je trebalo izričito propisati u Zakonu o Ustavnom sudu.

Odnos sa vladom je značajan, pored ostalog i zbog toga što je, u slučaju potrebe, vlada dužna da obezbedi izvršenje odluka Ustavnog suda.

Za realizaciju načela sudske nezavisnosti presudna je etička, pravna i politička kultura sudija, ali i društvene zajednice u celini i predstavnika vlasti posebno. U tom pogledu stanje u Srbiji još nije zadovoljavajuće.

Zaključci

Prihvaćeni model evropskog kontinentalnog ustavnog sudstva ne treba napuštati, ali ga je neophodno menjati i usavršavati da bi postao racionalniji, efikasniji i delotvorniji. Taj posao treba obaviti na osnovu trogodišnjeg iskustva stečenog u praksi Ustavnog suda Srbije i obrazloženih predloga koji su izloženi u naučnim i stručnim radovima iz ove oblasti. Činjenica da će taj poduhvat zahtevati ne samo izmenu Zakona o Ustavnom sudu već i promenu Ustava ne sme da bude razlog za odlaganje toga važnog posla, posebno ako se uzme u obzir da Ustav treba menjati i iz mnogih drugih razloga. Ideja vodilja treba da bude pronalaženje rešenja za učvršćivanje nezavisnosti i samostalnosti Suda i njegovih sudija i pronalaženje zakonskih mera koje će isključiti svaku mogućnost paralize i opstrukcije rada Ustavnog suda. Institucije pravne države moraju imati odbrambene mehanizme koji će garantovati njihovo permanentno i nesmetano funkcionisanje. Naše pravo uopšte, pa i pravo o ustavnom sudstvu nema izgrađene i delotvorne pravne mehanizme za postizanje toga cilja, jer su se krize institucija u bivšoj autoritarnoj državi rešavale političkim i partijskim putevima i sredstvima. U novim uslovima krizu moraju da spreče, odnosno reše mehanizmi i procedure koje su unapred predviđene pravom.

Posebna pažnja u zakonu mora biti posvećena ustanovljavanju adekvatnijih i efikasnijih postupaka za realizaciju nadležnosti Ustavnog suda, posebno za odlučivanje o ustavnoj žalbi. U tom postupku izgleda da bi trebalo predvideti jedan poseban prethodni postupak, koji bi bio poveren pravnotehničkom osoblju Ustavnog suda sa ciljem ispitivanja dopustivosti ustavne žalbe, tako da pred sudije ne bi izlazile one žalbe koje ne ispunjavaju određene procesne pretpostavke. Racionalno korišćenje sudijskog kadra zahtevalo bi pronalaženje odgovarajućih procesnih modela za vršenje pojedinih ustavnosudskih nadležnosti. Nije ni potrebno, ni racionalno o svim predmetima suditi u sednicama kojima prisustvuju sve sudije. Neke od nadležnosti Ustavnog suda mogu biti uspešno i kvalitetno realizovane i u užem kolegijumu sudija (tročlanom ili petočlanom veću). Ta racionalizacija zahteva izmenu odredbe člana 175. stav 1. Ustava u kojoj je bez ikakve nužde propisano, da se sve odluke Ustavnog suda donose većinom glasova svih sudija (a odluka iz člana 175. stav 2. dvotrećinskom većinom), što isključuje odlučivanje u telima sastavljenim samo od jednog broja sudija.

Posebno je potrebno ispitati da li će Ustavom predviđena mogućnost osporavanja ustavnosti već potvrđenih međunarodnih ugovora (član 167. stav 1. tačka 2) izazvati teškoće u međunarodnim odnosima Srbije, posebno u postupku sticanja statusa članice Evropske unije. Izgleda da bi od prihvaćenog rešenja bila mnogo celishodnija ocena ustavnosti međunarodnih ugovora pre

njihove ratifikacije. Treba imati u vidu da se ustavna odredba koja predstavlja osnov za ustanovljavanje ove nadležnosti Ustavnog suda (član 16) može menjati samo ako predlog za promenu bude prihvaćen na republičkom referendumu (član 203. stav 7. Ustava), jer spada u odeljak o ustavnim načelima koja se bez referenduma ne mogu menjati.

CONSTITUTIONAL LAW IN SERBIA

*Professor Momcilo Grubac Ph.D.**

Summary

In this paper the author first presents a review of the provisions contained in new Constitution of Serbia that relate to the constitutional judicature, and later discusses the most important issues for the implementation of the constitutional solutions in the Law on Constitutional Court which was passed after the Constitution. The new competences of the Constitutional Court are emphasized: to decide on constitutional appeals filed against violation of human rights (Article 170), to decide on constitutionality of ratified international agreements (Article 167 paragraph 1 item 2), to decide on constitutionality of the laws before their announcement (prevention constitutional appraisal) – Article 169, to decide on violation of the Constitution in the procedure of president's release from a duty (Article 118 paragraph 3), to decide on appeals against decisions of the state authorities that cannot be appealed by other remedies. In author's opinion, the new Law on Constitutional Court does not contain adequate and efficient procedures for the realization of these new competences of the Constitutional Court, especially related to the constitutional appeal. Also it is necessary to examine whether the possibility of contesting the constitutionality of already ratified international agreements provided in the Constitution (Article 167 paragraph 1 item 2) will cause difficulties in international relations of Serbia, especially in the procedure of acquiring the status of the member state of the European Union. The paper analyzes the new procedure of the appointment of judges and other important issues, crucial for the status of the Constitutional Court in the state legal system, especially its independence.

Keywords: Constitution, constitutional court, constitutional appeal, constitutional appraisal, president of the Republic, appointment and release from a duty of judges, law crisis

* Professor emeritus of the Faculty of Law at the University Union in Belgrade, Ph.D. at the Faculty of Law, University of Ljubljana, federal minister of human rights (1992–1993), federal minister of justice (2000–2001), president of the Federal Constitutional Court (2001–2003).

Проф. др Александар Радованов,
редовни професор и шеф Грађанскоправне катедре Правног факултета
Универзитета Привредна академија у Новом Саду

Ненад Стефановић, МА
асистент на Грађанскоправној катедри Правног факултета Универзитета
Привредна академија у Новом Саду

РАЗВОЈ СУДСКОГ СИСТЕМА*

САЖЕТАК: Аутори у раду дају критичку анализу решења предвиђених у сету нових правосудних закона који представљају основу за спровођење суштинске реформе судског система. У раду је указано на историјски развој судског система, почев од Краљевине Југославије па до данашњих дана, као и на организацију судства у државама – републикама бивше државе СФРЈ. У закључним разматрањима аутори су истакли које су то битне претпоставке за успешно спровођење реформе судског система и за ажурно и ефикасно остваривање судске функције у Србији.

Кључне речи: судски систем, реформа, правосудни закони, правна заштита и субјективна права грађана

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Пре нешто више од осамнаест векова Аристотел је у свом делу *Никомахова етика* написао сентенцу која је и данас актуелна: „...Ићи судији значи ићи правди...” Те речи исказују читав морални и правнички универзум, исказују сврху права и неопходност постојања суда, судија и

* Рад примљен: 20. 05. 2011. године.

судског система уопште. Према академику С. Перовићу „у ових пет античких речи је смештена читава цивилизација права и правосуђа. Исказана је сврха права и одређен је положај судије у остваривању те сврхе. Истовремено, тим речима је раздвојено праведно право од неправедног, повучена је граница која дели поље права од пустиње неправда.”¹ Када се једна земља одлучи да изврши реформу свог судског система она је свесна да приступа једном сложенем и значајном задатку коме мора прићи на крајње одговоран и студиозан начин. Уколико се реформа правосуђа врши из „популистичких” и „маркетиншких” разлога пред јавношћу тада се не може очекивати од реформе ништа квалитетно, добро и прогресивно, а што се иначе од сваке реформе очекује. Кадровски, просторни и финансијски услови су од пресудног значаја за суштинску примену реформе и остварење квалитативно позитивних помака у судству, у односу на стање пре реформе. Најбитнији циљ реформе је био образовање стабилног и ефикасног судства као нужног предуслова за успостављање правне државе, а што у крајњој линији гарантује сигурност друштвено-економских односа. Тек у условима постојања стабилног правног система, који подразумева, поред добрих законских прописа и постојање стабилног и ефикасног судског система, може се рачунати на већи прилив страних инвестиција које директно утичу на привредни раст земље и без чега нема напретка и бољег живота грађана.

Нови Закон о парничном поступку је усвојен 15. новембра 2004, а ступио је на снагу 23. фебруара 2005. године. Паралелно са овим законом донети су и Закон о извршном поступку (*Службени гласник Републике Србије* бр. 125 од 15. 11. 2004. године), као и нови Закон о стечајном поступку (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 84 од 23. 07. 2004. године). Сви ови процесни закони су изузетно значајни за ефикасан рад судова због тога што су основни инструментариј за њихово поступање. Придружење ЕУ ће бити могуће само уколико се настави са процесом демократизације друштва и уз стварање услова у којима ће правни субјекти моћи у разумном року остварити своје право на правично и законито суђење. Због тога је било нужно, с једне стране, поштрити процесну дисциплину субјеката у судском процесу, а с друге стране, спречити и сузбити злоупотребу процесних права. Нова процесна решења су донекле убрзала процес суђења, али се стање у правосуђу није битно променило, што је и условило да се донесе нов Закон о стечају² и изврши новелирање

¹ С. Перовић, *Природно право и суд*, Правни факултет Универзитета у Београду и Удружење правника Србије, Београд, 1996, стр. 7.

² *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/09.

Закона о парничном поступку³. Међутим и то је било недовољно за спровођење реформе судског система у Србији. У међувремену су донети и нови Закон о парничном поступку и Закон о извршењу и обезбеђењу.

Сваки озбиљан приступ реформи судског система захтева праћење решења датих у упоредном праву и њихових искустава (нарочито Немачка, Аустрија с обзиром на традиционалну повезаност нашег правног система са правним системима ових држава) а посебно држава насталих из бивше СФРЈ, с обзиром на сличност проблема са којима се суочавамо, менталитет, обичаје, традицију и потребе. Такође је значајна анализа досадашњег историјског развоја судског система у бившој Југославији (предратној и послератној). Због тога ћемо се у кратким цртама осврнути на историјски преглед организације судског система у нашој земљи почев од Краљевине Југославије па до данашњих дана.

ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД ОРГАНИЗАЦИЈЕ СУДСТВА

1. Судство у Краљевини Југославији

„Прва заједничка држава јужних словена створена је 1918. године под именом Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, да би 1929. године променила име у Краљевина Југославија. Југославија између два рата је била парламентарна монархија с тим да је краљ Александар I 1929. године укинуо парламентарни режим, али је већ 1931. године окончана монархова диктатура и уведена уставна монархија. Урађење редовних судова је било регулисано Законом о уређењу редовних судова из 1928. године.⁴

С обзиром на то да је у предратној Југославији постојало шест разних правних подручја, и организација судства је морала бити подешена тој различитости норми ових правних подручја. Организација судства је била следећа: Општински или месни судови су били најнижи судови, који су решавали тзв. „багателне ствари”. Срески или котарски судови су судили на подручју среза, као првостепени судови у грађанским, кривичним, трговачким и меничним стварима које су биле стављене законом у њихову надлежност, спроводили извршења, водили земљишне књиге. Судили су судије појединци. Окружни судови су судили у већу од тројице судија и поступали су као првостепени и другостепени судови у грађанским и кривичним стварима које су стављане законом у њихову надле-

³ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/09.

⁴ Шаркић С., Поповић Д., Николић Д.: *Историја српског правосудја*, књига прва, Министарство правде Р. Србије, Београд, 1997, стр. 82, 83.

жност. Апелациони судови су одлучивали у другом степену по правним лековима (рекурси и призови) против одлука окружних судова у грађанским и кривичним стварима.

Апелациони судови су постојали у Београду, Загребу, Љубљани, Новом Саду, Скопљу, Сплиту и Цетињу.

Касациони суд је формално постојао један за целу државу (параграф 39). Међутим, његова одељења су деловала као судске инстанце у појединим правним подручјима предратне Југославије. Поред Касационог суда у Београду, постојали су: Одељење Касационог суда у Новом Саду, Стол седморице у Загребу са одељењем Б – за Словенију и Далмацију, Врховни суд у Сарајеву и Велики суд у Подгорици. Касациони суд је судио у последњем степену у грађанским и кривичним стварима, решавао је сукобе надлежности између редовних и војних судова, управних и судских органа, давао мишљења законодавне природе, доносио начелне одлуке.⁵

2. Судство у Југославији после Другог светског рата

У Уставу из 1946. год. (*Службени лист ФНРЈ* број 10/46) постојала је посебна глава XIII (Народни судови) која је била посвећена основним начелима о уређењу судова. Устав је одређивао положај суда у односу на друге државне органе, као и основне принципе организације и делатности суда.

Члан 115. Устава ФНРЈ из 1946. године прописивао је да су органи правосуђа у ФНРЈ: Врховни суд Федеративне Народне Републике Југославије, врховни судови република и аутономних покрајина, окружни и средски судови. Савезним законом одређује се устројство и надлежност војних судова. Законом се могу оснивати посебни судови за одређене врсте спорова.

Чланом 123. Устава је било прописано: Врховни суд ФНРЈ оцењује законитост правоснажних одлука свих судова у ФНРЈ у погледу примене савезних закона.

Врховни судови република и аутономних покрајина оцењују законитост правоснажних одлука свих судова републике односно судова аутономне покрајине.

Уставни закон из 1953. године не садржи посебну главу о судовима. Он садржи само две одредбе о њима. По првој одредби израженој у чл. 14.

⁵ Ф. Тулимовић, *Правосуђе у Југославији*, Накладни завод Хрватске, Загреб, 1946, стр. 96.

ставу 2. Уставног закона, права Федерације у области правосуђа врше Савезни врховни суд и други савезни судови на основу савезних закона. Начелни значај ове одредбе лежи у уставној поставци о самосталности савезних судова који не улазе у склоп Савезне народне скупштине и њених извршних органа односно органа савезне управе. Исту такву одредбу садрже за републичке судове републички уставни закони, а Статут АП Војводине за Врховни суд Војводине. По другој одредби, Уставни закон утврђује да Савезна народна скупштина на заједничкој седници оба дома бира чланове Савезног врховног суда.

Уставни закон није укинуо посебну главу Устава из 1946. године о судовима. Међутим, после Уставног закона, судски систем је претрпео извесне промене које су тражиле доношење нових закона о судовима. Ове промене су уносиле и извесне начелне новине у наш судски систем. Отуд је било нужно утврдити на новој основи уставни положај и карактер судова. То се постигло уношењем посебног првог дела у нови Закон о судовима од 3. јула 1954. год. (*Службени лист ФНРЈ*, број 30/54). Овај посебни део Закона о судовима има карактер уставног закона и по садржини и по форми, јер садржи основна начела о судству и донет је по поступку за доношење уставних промена. Тиме је уједно укинута и глава XIII Устава ФНРЈ од 1946. године.

Закон о судовима из 1954. године у члану 1. је предвиђао да у Федеративној Народној Републици Југославији суђење врше редовни, привредни и војни судови. Уређење и надлежност привредних и војних судова били су одређени посебним законом.

Систем редовних судова су чинили: срески, окружни, Врховни суд АП Војводине, републички врховни судови и Савезни врховни суд. Оснивање, укидање и територијална надлежност војних, среских и окружних судова као и њихово седиште одређивала је одлуком републичка скупштина, а у Војводини Скупштина Аутономне Покрајине Војводине.

Расподела надлежности између редовних судова разног степена извршена је на следећи начин. Првостепена надлежност у кривичним и грађанским предметима припада среским и окружним судовима, с тим да су окружни судови надлежни за тежа и важнија кривична дела и за важније грађанске спорове. Конкретна расподела врши се законима о поступку. Окружни судови су и другостепени судови: они одлучују поводом правних лекова против одлука среских судова. Републички врховни судови су ревизионо-касациони судови. У кривичним, грађанским и другим предметима они решавају поводом жалби и ванредних правних лекова. У ванредне правне лекове спада захтев за заштиту законитости против одлука среских судова. Поред управних спорова које суде у првостепеној

надлежности, републички врховни судови решавају сукобе надлежности између суда и републичких органа управе као и суда и народних одбора на територији републике. Врховни суд АП Војводине има на територији Покрајине Војводине иста права и дужности која припадају републичком врховном суду.

Савезни врховни суд је био првенствено суд за заштиту јединства правног система, и одлучује у кривичним, грађанским и другим предметима у последњем степену поводом редовних и ванредних правних лекова. Он оцењује законитост правоснажних одлука свих других врховних суда у земљи.

Привредни судови су установљени Законом о привредним судовима из 1954. године. Они су, у ствари, настали у процесу развитка и промене једне раније установе нашег правосуђа, а то је била државна арбитража. Државна арбитража је основана после доношења Закона о решавању имовинских спорова путем државне арбитраже од 1946. године.

Систем привредних суда чине: окружни привредни судови, виши привредни судови и Врховни привредни суд.

Окружни привредни судови постоје за подручје више срезова. Оснивање, укидање, територијална надлежност и седиште окружног привредног суда одређује републичка Народна скупштина, односно Скупштина Војводине за подручје АП Војводине.

Виши привредни судови оснивају се по правилу за целу територију једне републике. Скупштина републике оснива и укида ове судове и одређује њихову надлежност и седиште. Виши привредни судови се оснивају у републици, а постојао је и посебни Виши привредни суд у Новом Саду.

Врховни привредни суд је највиши привредни суд у Југославији.

Војни судови су се одвојили од редовних суда. Одвојеност војних суда од редовног суда потврдили су Устав из 1946. године и Закон о војним судовима из 1947. године. У складу са уставним начелима о судовима и законима о редовним и привредним судовима донет је и посебан Закон о војним судовима из 1955. године. Овим Законом је установљен систем војних суда који чине: првостепени војни суд и Врховни војни суд.

Према Уставу СФРЈ од 7. априла 1963. године, судски систем чине: судови опште надлежности и специјализовани судови. Специјализовани су привредни и војни судови. Устав допушта да се установљавају и други специјализовани судови, и то савезним и републичким законима (чл. 132. став 6). Исто тако се и надлежност суда установљава и мења законом (чл. 134). Ово су две нове уставне одредбе које начелно проширују право република, јер по ранијим уставима установљавање врсте суда било је искључиво право Федерације, односно савезног законодавства.

Систем судова опште надлежности чине: општински (раније су то били срески судови), окружни, републички врховни судови и Врховни суд Југославије (раније је био Савезни врховни суд). Општинске и окружне судове оснива република законом. Свака република има свој врховни суд који је основан Уставом. Врховни суд Србије има своје одељење на територији сваке аутономне покрајине. Врховни суд Југославије је један и као такав покрива целу територију земље. Врховни суд Југославије је највиши суд једног јединственог судског система у оквиру федеративног политичког уређења земље, те отуда и нови Устав из 1963. године враћа његов ранији назив из Устава од 1946. године.

Према чл. 161. тачка 2. Устава СФРЈ из 1963. године, организација судова се регулише основним савезним законом. Стога је након доношења Устава донет Основни закон о судовима опште надлежности (објављен у *Службеном листу СФРЈ*, бр. 7/65 од 17. фебруара 1965. године). Овим законом је регулисано само основно решење о организацији судова опште надлежности, с тим што су питања која нису решена овим законом или која захтевају даљу разраду, била регулисана законима република. Овај савезни закон је садржао потпуне одредбе о организацији Врховног суда Југославије (чл. 60. до 73), с обзиром на то да се радило о органу Федерације. Поред Основног закона о судовима опште надлежности, били су донети и републички закони.

Организацију специјализованих судова су регулисали посебни закони, и то: Закон о војним судовима и Закон о привредним судовима (објављени у *Службеном листу СФРЈ*, бр. 7/65).

Уставним амандманом V Устава СР Србије од 29. јануара 1963. године било је прописано да у Аутономној покрајини Војводини постоји Врховни суд Војводине, а у Аутономној покрајини Косово и Метохија Врховни суд Косова, и да ови судови врше за територију покрајине права и дужности републичког врховног суда.

Уставни закон САП Војводине⁶ је садржао посебну главу XI, која је регулисала судство и јавна тужилаштва. Судску функцију у САПВ врше судови опште надлежности и специјализовани судови (чл. 146). На подручју Покрајине судове оснива Скупштина САП Војводине (чл. 147 Уставног закона). У САП Војводини постоји Врховни суд Војводине, са положајем, правима и дужностима републичког врховног суда. Чланом 148. Уставног закона је била прописана надлежност Врховног суда Војводине. Врховни суд Војводине је вршио и функцију заштите уставности и законитости у оквиру посебног Уставносудског одељења.

⁶ *Службени лист САПВ*, бр. 4/69 од 22. II 1969.

Закон о судовима опште надлежности⁷ је у члану 1. одредио да у САПВ постоје следећи судови опште надлежности: општински, окружни и Врховни суд Војводине. Члан 34. Закона је прописивао да је Врховни суд Војводине највиши суд опште надлежности на територији САП Војводине, са положајем, правима и дужностима републичког врховног суда и да је носилац заштите уставности и законитости у оквиру права и дужности Покрајине. У члану 37. Закона је била прописана надлежност, организација и поступак Врховног суда Војводине у вршењу функције заштите уставности и законитости. У прелазним и завршним одредбама је предвиђено да Врховни суд Војводине почиње рад даном ступања на снагу овог закона (чл. 104), а Закон је ступио на снагу 1. маја 1969. године (чл. 110). Даном отпочињања рада Врховног суда Војводине престаје рад Одељења Врховног суда Србије у Новом Саду (чл. 107 ст. 1).

Након доношења Устава СФРЈ из 1974. године, организација и надлежност судова се налазе у законодавној компетенцији република и покрајина. То значи да републике и покрајине уређују врсте судова (нпр. судове опште надлежности, специјализоване судове и друго). Са уређењем судова неодвојиво је повезана њихова стварна надлежност, те је и она предмет републичког и покрајинског регулисања. Аутономне покрајине имају у области правосуђа исту законодавну надлежност као и републике.

На основу чл. 369. Устава СФРЈ из 1974. године, донет је Закон о савезном суду, објављен у *Службеном листу СФРЈ*, бр. 21/74 од 31. априла 1974. године, који је почео рад 1. јула 1974. године. На основу овог закона престали су да постоје Врховни суд Југославије и Врховни привредни суд. Поред организације Савезног суда, Федерација уређује и организацију војних судова на основу чл. 281. тач. 6 Устава СФРЈ.

Доношењем републичких закона о редовним судовима престали су да важе савезни закони којима је била регулисана организација судова (Основни закон о судовима опште надлежности и Закон о привредним судовима из 1965. године).

3. Судски систем у СР Југославији

Након распада СФРЈ и стварања нових држава од бивших република СФРЈ формирана је Савезна република Југославија коју федерацију чине две републике-чланице и то: Република Србија и Република Црна Гора.

⁷ *Службени лист САПВ*, бр. 9/69 од 23. априла 1969.

Према Уставу СРЈ⁸ власт у СРЈ организована је на начелу поделе на законодавну, извршну и судску. На нивоу федерације формиран је Савезни суд.

Организација судства у републикама – чланицама федерације била је прописана у Закону о судовима: Закон о судовима Републике Србије⁹ и Закон о судовима Републике Црне Горе¹⁰;

Према Закону о судовима Р. Србије из 1991. године у Републици Србији постоје: судови опште надлежности и привредни судови.

Судови опште надлежности су: општински судови, окружни судови и Врховни суд Србије.

Привредни судови су: привредни судови и Виши привредни суд.

Према Закону о судовима Црне Горе из 1995. године у Републици Црној Гори постоје: основни судови, виши судови, привредни судови и Врховни суд Републике Црне Горе.

Након демократских промена, остварених после 5. октобра 2000. године, у републици Србији је донет сет правосудних закона са циљем да се унапреди стање у правосуђу.

Према Закону о уређењу судова из 2001. године у Републици Србији постоје: судови опште надлежности и специјализовани судови.

Судови опште надлежности су: општински судови, окружни судови, апелациони судови и Врховни суд Србије.

Специјализовани судови су: трговински судови, Виши трговински суд и Управни суд.

Према Закону о судовима Црне Горе из 2002. године¹¹ у Републици Црној Гори постоје: основни судови (15), виши судови у Подгорици и Бијелом Пољу, привредни судови у Подгорици и Бијелом Пољу, Апелациони суд у Подгорици, Управни суд са седиштем у Подгорици и Врховни суд Црне Горе са седиштем у Подгорици.

Са формирањем државне заједнице Србије и Црне Горе Савезни суд је престао да постоји као и Савезни уставни суд, а установљен је Суд Србије и Црне Горе.

Након издвајања Црне Горе из Државне заједнице Србија и Црна Гора, обе републике чланице државне заједнице постале су самосталне државе, те је судски систем регулисан одредбама посебних закона Србије и Црне Горе у области правосуђа, а престао је да постоји Суд Србије и Црне Горе који је једини постојао на нивоу државне заједнице.

⁸ Службени лист СРЈ, бр. 1/92.

⁹ Службени гласник РС, 46/91 са даљим изменама и допунама.

¹⁰ Сл. лист РЦГ, 20/95.

¹¹ Сл. лист РЦГ, бр. 5/2002 од 6. 2. 2002. године.

УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД СУДСКИХ СИСТЕМА У ДРЖАВАМА КОЈЕ СУ НАСТАЛЕ РАСПАДОМ БИВШЕ СФРЈ

Интересантно је сагледати како је судски систем организован у бившим републикама СФРЈ, а сада самосталним државама: Словенији, Хрватској, Босни и Херцеговини, Македонији.

У Републици Словенији постоје: крајна содишча као првостепени, окружна содишћа као првостепени, вишја содишћа као другостепени (Љубљана, Марибор, Цеље и Копар) и Врховно содишће Р. Словеније.

У Републици Хрватској су организација и надлежност судова регулисани Законом о судовима¹² тако да постоје следећи судови: опћински судови као првостепени, жупанијски судови као другостепени, Врховни суд Хрватске, трговачки судови као првостепени, Високи трговачки суд Р. Хрватске, прекршајни судови као првостепени, Високи прекршајни суд Хрватске и Управни суд Републике Хрватске.

У Републици Српској постоје: основни судови као првостепени, окружни судови као другостепени и Врховни суд Републике Српске.

У Федерацији БиХ постоје: опћински судови као првостепени, кантонални судови као другостепени и Врховни суд Федерације.

У дистрикту Брчко постоје: Општински суд као првостепени и Апелациони суд као другостепени.

У Републици Македонији постоје: основни судови као првостепени, апелациони судови (Скопје, Битола и Штип) као другостепени и Врховни суд Македоније.

СУДСКИ СИСТЕМ ПРЕМА ЗАКОНУ О УРЕЂЕЊУ СУДОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2008. ГОДИНЕ

Према Закону о уређењу судова¹³ судови су самостални и независни државни органи који штите слободу и права грађана. Судови суде на основу Устава, закона и других општих аката, прихваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Судска власт је независна од законодавне и извршне власти, а судске одлуке не могу бити предмет вансудске контроле јер судску одлуку може преиспитати само надлежни виши суд у прописаном поступку.

¹² Народне новине, бр. 3/94, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00, 67/01, 5/02, 101/03, 117/03 и 17/04.

¹³ Службени гласник РС, бр. 116/08.

Закон о уређењу судова из 2008. године, на нов начин уређује организацију судова у Републици Србији. Тако сви судови су подељени на: судове опште надлежности и судове посебне надлежности.¹⁴

Судови опште надлежности су:

1. основни судови,
2. виши судови,
3. апелациони судови,
4. Врховни касациони суд.

Судови посебне надлежности су:

1. привредни судови,
2. Привредни апелациони суд,
3. прекршајни судови,
4. Виши прекршајни суд,
5. Управни суд.

Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији и његово седиште је у Београду.

Привредни апелациони суд, Виши прекршајни суд и Управни суд су судови републичког ранга, што значи да се оснивају за територију Републике Србије са седиштем у Београду. Виши прекршајни суд и Управни суд могу имати одељења изван седишта.

Основни суд се оснива за територију града, једне или више општина.

Виши суд се оснива за територију једног или више основних судова. Привредни суд се оснива за територију једног или више градова, односно више општина.

Апелациони суд се оснива за територију виших судова.

Прекршајни судови могу да имају одељења, а основни и привредни судови могу да имају судске јединице.

Хијерархија је постављена тако што је Врховни касациони суд на врху правосудне пирамиде и он је непосредно виши суд за Привредни апелациони суд, Виши прекршајни суд, Управни суд и апелационе судове.

Апелациони суд је непосредно виши суд за више судове и основне судове. Привредни апелациони суд је непосредно виши суд за привредне судове. Виши прекршајни суд је непосредно виши суд за прекршајне судове.

Виши суд је непосредни виши суд за основне судове у оним случајевима када је то Законом прописано.

¹⁴ Види шире: А. Радованов, *Грађанско процесно право*, Правни факултет Универзитета Привредна академија у Новом Саду, измењено и допуњено издање, 2009, стр. 73. и 74.

Судови се оснивају законом и одређују се подручја и седиште суда. Судске радње се предузимају у седишту суда, а изван седишта само када је то Законом одређено. Закон прописује да основни суд, виши суд и прекршајни суд могу изван свог седишта одржавати судске дане.

Стварна надлежност

Стварна надлежност судова је уређена Законом о уређењу судова Републике Србије од 2008. године. Овим законом не само што је устројена нова мрежа судова, него је и суштински стварна надлежност измењена у односу на ранији закон.

Формирана су два првостепена суда: основни и виши.

Када је реч о грађанској материји првостепена надлежност је регулисана на следећи начин.

Основни суд у првом степену суди:

1. у свим грађанско-правним споровима, ако није законом одређена надлежност другог суда,
2. у ванпарничним стварима,
3. у извршним стварима,
4. у стамбеним споровима,
5. у радним споровима поводом заснивања, постојања и престанка радног односа,
6. у радним споровима о правима, обавезама и одговорностима из радног односа,
7. у споровима о накнади штете коју претрпи запослени на раду или у вези са радом,
8. у споровима поводом решавања стамбених потреба по основу рада,
9. пружа правну помоћ, међународну правну помоћ и врши друге послове одређене Законом.

Виши суд у првом степену суди:

1. у грађанско-правним споровима, када вредност предмета спора омогућује изјављивање ревизије,
2. у патернитетским и матернитетским споровима,
3. у споровима о ауторским и другим сродним правима,
4. у споровима о објављивању исправке информације и одговора на информацију,

5. у споровима о накнади штете у вези са објављивањем информације,
6. у споровима поводом штрајка,
7. у споровима поводом колективних уговора,
8. у споровима поводом обавезног социјалног осигурања,
9. у споровима поводом матичне евиденције,
10. у споровима поводом избора и разрешења органа правних лица.

Виши суд такође одлучује о:

1. захтевима за рехабилитацију,
2. забрани растурања штампе и ширења информација,
3. признању и извршењу страних судских и арбитражних одлука,
4. сукобу надлежности основних судова са свог подручја,
5. врши друге послове одређене законом.

Виши суд у другом степену одлучује о жалбама на одлуке основних судова у грађанско-правној материји:

1. у маличним споровима,
2. у извршним предметима,
3. у ванпарничним предметима,
4. у свим грађанско-правним споровима када је одлучено решењем.

На основу овог прегледа надлежности произилази да виши суд има подељену надлежност тј. да поступа и у првом степену и у другом степену, што је крупна новина у односу на досадашње стање.

Апелациони судови се појављују као потпуно нови судови. Они имају искључиво другостепену надлежност. То значи да апелациони судови одлучују о жалбама:

1. на пресуде основних судова у грађанско-правним споровима ако за одлучивање о жалбама није надлежан виши суд,
2. на све одлуке виших судова када су они првостепени судови.

Апелациони суд одлучује:

1. о сукобу надлежности нижих судова са свог подручја ако за одлучивање није надлежан виши суд,
2. о преношењу надлежности основних и виших судова када су спречени или не могу да поступају у некој правној ствари,
3. врши друге послове одређене законом.

Врховни касациони суд одлучује:

1. о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова у Р. Србији,

2. у другим стварима одређеним законом,
3. о сукобу надлежности између судова, ако није за то надлежан неки други суд, и
4. о преношењу надлежности судова ради лакшег вођења поступка из других важних разлога.

Поред судеће надлежности Врховни касациони суд има значајну улогу у уједначавању судске праксе. У том смислу Врховни касациони суд утврђује начелне правне ставове ради јединствене примене права у судској пракси. Ови начелни ставови се објављују у посебној збирци.

Врховни касациони суд има и друге надлежности изван суђења:

1. разматра примену закона и рад судова,
2. именује судије Уставног суда,
3. даје мишљење о кандидату за председника Врховног касационог суда,
4. врши друге послове одређене законом.

Врховни касациони суд одлучује о правним средствима у већу састављеном од троје судија, ако законом није друкчије одређено.

Што се тиче судова посебне надлежности, стварна надлежност ових судова је регулисана на следећи начин:

Привредни суд у првом степену суди:

1. у споровима између домаћих и страних привредних друштава, предузећа, задруга и предузетника и њихових асоцијација (привредни субјекти),
2. у споровима који настану између привредних субјеката и других правних лица у обављању делатности привредних субјеката (код материјалних супарничара и када је странка физичко лице),
3. у споровима из ауторских и других сродних права када настану између привредних субјеката,
4. у споровима поводом извршења и обезбеђења из надлежности привредних судова,
5. у статусним споровима привредних субјеката,
6. у споровима о примени прописа о приватизацији,
7. у споровима о страним улагањима,
8. у споровима о бродовима и ваздухопловима, пловидби по мору унутрашњим водама,
9. у споровима у којима се примењује пловидбено и ваздухопловно право изузев спорова о превозу путника,

10. у споровима о заштити фирме,
11. у споровима поводом уписа у судски регистар, и
12. у споровима поводом стечаја и ликвидације.

Поред ових послова, Привредни суд у првом степену:

1. води поступак за упис у судски регистар правних лица и других субјеката, ако за то није надлежан други орган,
2. води поступак стечаја и реорганизације,
3. одређује и спроводи извршење на основу веродостојних исправа,
4. одређује и спроводи извршење одлука привредних судова,
5. одређује и спроводи извршење на бродовима и ваздухопловима,
6. води ванпарничне поступке на основу Закона о привредним друштвима.

Привредни апелациони суд одлучује:

1. о жалбама на одлуке привредних судова,
2. о сукобу надлежности између привредних судова,
3. о преношењу надлежности привредних судова,
4. утврђује правне ставове ради јединствене примене закона из надлежности привредних судова,
5. врши друге послове одређене законом.

Управни суд суди:

1. у управним споровима,
2. врши друге послове одређене законом.

Према Закону о седиштима и подручјима судова из 2008. године утврђена је нова мрежа судова у Р. Србији, па је одређено да постоје:

- 34 основна суда,
- 26 виших судова,
- 16 привредних судова,
- 4 апелациона суда (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац),
- Привредни апелациони суд у Београду,
- Управни суд у Београду са три одељења (Нови Сад, Ниш и Крагујевац),
- Врховни касациони суд са седиштем у Београду.

Такође је одређено да постоји:

- 45 прекршајних судова и
- Виши прекршајни суд у Београду који има три одељења: у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Реформа судског система у Републици Србији је била нужна из бројних разлога а највише због неефикасности судова и дужине трајања спорова тако да грађани нису могли да остварују и штите своја субјективна права.

„Реформа судског система у Србији требала је да се спроведе у три основна правца:

1. у правцу јачања независности судова и судија,
2. у правцу ажурности и ефикасности судова,
3. у правцу специјализације судова и судија.

Да би се ови циљеви остварили морале су бити испуњене одређене претпоставке:

1. адекватно постављена организација и надлежност судова,
2. донети кохерентни процесни закони,
3. изабран квалитетан и професионалан судијски кадар уз добро организоване пратеће службе.¹⁵

Мрежа судова до доношења закона је била разумљива више него што то захтева територија Републике Србије (што се могло закључити и компарацијом са другим европским земљама). Међутим, нова организација судова је радикално смањила број судова, посебно када се ради о судовима опште надлежности и то основним судовима. Тако је нпр. у Војводини уместо тридесет четири општинска суда новим законом предвиђено постојање само осам основних судова! Логично је да се као један од примарних циљева ове реформе истакла и рационалнија потрошња буџетских средстава. Међутим, оваквим смањењем броја судова доводи се у питање њихов функционалан рад и ефикасност јер судска заштита мора бити законита, благовремена и ефикасна. Зато се не треба увек руководити решењима у другим земљама јер је свака држава спецификум за себе и има своје особености које треба поштовати како би судски систем што оптималније функционисао. Благовремена, ефикасна и законита судска заштита грађана и других субјеката је основни постулат правне заштите и сигурно представља примарни циљ сваке правне државе. Стога рационализација мреже судова у Србији мора бити у функцији остваривања ефикасне правне заштите повређених или угрожених субјективних права свих грађана и осталих правних субјеката ове земље. Чињеница је да овако радикално смањење броја судова у Републици Србији и формирање

¹⁵ А. Радванов, *Реформа судског система у светлу нових правосудних закона*, Зборник радова, Златиборски дани права, „Интермех” Београд и „Право” Нови Сад, 2009, стр. 52.

судских јединица основних судова није дало позитивне ефекте који су се очекивали у погледу брзине и ефикасности суђења, а створило је и веће трошкове за грађане јер морају да путују у седишта основних и виших судова на суђење. Зато је нужно преиспитати садашњу организацију судства и установити нову организацију која ће на оптималан начин задовољити све основне постулате правне заштите грађана и правних лица.

У непосредној вези са организацијом судова је и одређивање стварне надлежности судова. У том смислу за похвалу је што је стварна надлежност судова опште надлежности и посебне надлежности новим Законом о уређењу судова одређена тако да може задовољити оне потребе које дају оптимални резултат у остваривању судске функције. Посебно што су конституисани Управни суд и прекршајни судови. Ми смо се и раније залагали за специјализацију судова и судија те у догледној будућности треба размислити о увођењу специјализованих судова за решавање спорова из радних и социјалних односа и породично-правних односа. Специјализацијом се може обезбедити бољи квалитет и ефикасност у раду судова.

Друга важна претпоставка за успешност реформе судског система јесте да се донесу добри и ефикасни процесни закони. Ови закони не смеју бити донети на брзину и „преко колена”. Поступак доношења ових важних закона мора бити транспарентан уз максимално уважавање струке и науке, што, нажалост, до сада није био случај.

Трећа важна претпоставка за успешну реформу судског система јесте избор и статус судија који непосредно врше судску власт и од чијег рада у крајњој линији зависи остваривање законите, правичне и ефикасне правне заштите.

Судија мора да се придржава стандарда судијске етике који почивају на принципима Бангалорских правила из 2002. године, дефинисаних у форми 6 канона, а то су: независност, непристрасност, професионалност, интегритет, посвећеност и оданост стандардима судијске етике. Сваки канон је разрађен са неколико принципа. Управо доследно придржавање ових принципа од стране судија је основни постулат суштинске реформе судског система и неопходан услов за побољшање стања у правосуђу и успешност реформе. Паралелно са овим, нужно је обезбедити, да извршна и законодавна власт у пуној мери поштују независност и самосталност судске власти и да обезбеде стварање оптималних услова за развој ажурног, квалитетног и ефикасног судског система.

Високи савет судства је изузетно значајно тело с обзиром на надлежности које има. Нажалост, приликом реизбора судија, ово тело није „положило испит”, што је и резултирало негативним оценама од стране Венецијанске комисије са налогом да се преиспитају одлуке Високог савета

судства донете у поступку реизбора судија. Стога, мора се водити рачуна код избора изборних чланова Савета, да то буду људи од интегритета са високим професионалним, моралним и стручним квалитетима који ће објективно, непристрасно и независно вршити своју функцију, јер управо од тога како ће обављати свој посао зависи и ко ће бити изабран за судију, ко ће напредовати у својој каријери, а и ко ће бити разрешен судијске функције због незадовољавајућег рада. Добро је што Закон пружа основу за разраду критеријума код избора судија, што је уведено вредновање рада судија, што су унете одредбе о материјалном положају судија, што су прописане одредбе о одговорности судија и о дисциплинској одговорности судија. На тај начин Високи савет судства има шансе да постане независно тело које ће са пуно интегритета у будућности вршити избор судија које ће својим знањем и поштењем допринети у афирмацији благовремене, ефикасне и законите судске заштите.

Суђење је озбиљан, сложен и одговоран посао и не може се само инсистирати на квантитету и пребацивању норме, већ је потребно обезбедити законито и праведно суђење. Због тога треба и нормативно и на други могући начин подстицати и афирмисати алтернативне начине решавања спорова, јер се на тај начин може извршити растерећење државних судова у погледу броја предмета и обезбедити услове за квалитетно суђење у предметима који су у надлежности државних судова. У том смислу треба инсистирати на арбитражи, медијацији, концилијацији и другим методама алтернативног решавања спорова, који у развијенијим земљама дају изузетне резултате и омогућују државним судовима да судску функцију остварују ажурно и квалитетно.

ЛИТЕРАТУРА

- Чулиновић, Ф.: *Правосуђе у Југославији*, Накладни завод Хрватске, Загреб, 1946.
- Перовић, С.: *Природно право и суд*, Правни факултет Универзитета у Београду, Удружење правника Србије, Београд, 1996.
- Радованов, А.: *Грађанско процесно право*, измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Привредна академија, Нови Сад, 2009.
- Радованов, А.: *Реформа судског система у светлу нових правосудних закона*, „Златиборски дани права”, Зборник радова, Нови Сад, 2009.
- Шаркић, С.; Поповић, Д.; Николић, Д.: *Историја српског правосуђа*, Министарство правде, Београд, 1997.

DEVELOPMENT OF THE JUDICIAL SYSTEM

Professor Aleksandar Radovanov Ph.D.

Full professor and head of the civil law department of the Faculty of Law
of the Business Academy in Novi Sad

Nenad Stefanović, LL.M.

Master of Law and teaching assistant at the Civil Law Department
of the Faculty of Law of the Business Academy in Novi Sad

S u m m a r y

In this paper the authors have presented critical analysis of the solutions regulated in the new set of judicial laws, which constitute the basis for the implementation of the material reform of the judicial system. The paper has outlined the hysterical development of the judicial system, starting from the Kingdom of Yugoslavia up today and judicial organization in the member states – republics of the former Federal Republic of Yugoslavia. In the concluding remarks the authors have stated the crucial preconditions for the successful implementation of the reform of the judicial system and for the efficient exercise of judicial function in Serbia.

Keywords: Judicial system, reform, judicial laws, legal protection and subjective rights of citizens.

Dragan Kalaba,
zamenik Višeg javnog tužioca u Čačku

DELO MALOG ZNAČAJA

Zakonska rešenja, uslovi primene i sudska praksa

SAŽETAK: Pozitivno krivično zakonodavstvo Srbije na jasan način reguliše pojam krivičnog dela. Postoje određene životne situacije u krivično-pravnom smislu da radnja učinioca predstavlja krivično delo, ali se pod određenim uslovima, ima smatrati da krivično delo ne postoji. To su osnovi isključenja krivičnog dela, a jedan od njih je i delo malog značaja predviđen u čl. 18. Krivičnog zakonika. Istorija pojma krivičnog dela i njegovih elemenata je istovremeno i istorija dela malog značaja.

Ključne reči: krivično delo, osnovi isključenja krivičnog dela, nezatna društvena opasnost, delo malog značaja, uslovi za primenu, istorijat

Uvod

Stupanjem na snagu Krivičnog zakonika 1. januara 2006. godine, između ostalog, u čl. 14. je na nov način regulisan pojam krivičnog dela.

Prema navedenoj odredbi, krivično delo je prvo, ono delo predviđeno u Zakonu kao krivično delo, drugo, isto je protivpravno i treće, skrivljeno je. To znači da je zakonodavac predvideo šta se, kao devijantno ponašanje u društvu, ima smatrati krivičnim delom. Sa druge strane postoji interes društva, a što je zakonodavac i propratio, da se za određeno devijantno ponašanje pojedinca, a koje predstavlja krivično delo, smatra da isto krivično delo ne postoji, a to dalje znači da se ne procesuiraju niti se određuju krivične sankcije. To su osnovi

isključenja postojanja krivičnog dela. Jedan od tih osnova je i delo malog značaja predviđen u čl. 18. KZ.

Do stupanja na snagu Krivičnog zakonika, dakle u Osnovnom krivičnom zakonu i Krivičnom zakonu SRJ, nije zakonski bilo predviđeno koji je elemenat krivičnog dela (čl. 8. st. 1. OKZ – KZ SRJ) isključen, da bi postojala neznatna društvena opasnost (čl. 8. st. 2). Zbog toga su se vodile teorijske rasprave o tome koji elemenat krivičnog dela ne postoji, pa da se ima primeniti institut neznatne društvene opasnosti.

Sadašnje zakonsko rešenje je jasno: kada je isključena protivpravnost kao bitan elemenat krivičnog dela, krivičnog dela nema i ima se primeniti odredba čl. 18. st. 2. KZ. Sadržina čl. 18. st. 2. KZ glasi: delo je malog značaja ako je stepen krivice nizak, ako su štetne posledice odsutne ili neznatne i ako opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivičnih sankcija. U stavu 1. toga člana je predviđena opšta odredba a to je: „nije krivično delo ono delo koje, iako sadrži obeležja krivičnog dela, predstavlja delo malog značaja”. U stavu 3. istog člana je navedeno: „odredbe stava 1. i 2. ovog člana mogu se primeniti na krivična dela za koje je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna, s tim da Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, institut dela malog značaja se može primeniti na krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina, a ostaje kako je prvobitno regulisano i za krivična dela za koja je propisana i novčana kazna (naravno, bez ograničenja u pogledu visine kazne).

Kada je u pitanju stav zakonodavstva o ovom pravnom institutu, uočljivo je da do stupanja na snagu Krivičnog zakonika, u ranijem Osnovnom krivičnom zakonu, odnosno Krivičnom zakonu SRJ, u istom članu (čl. 8) je regulisan pojam krivičnog dela, u stavu 1, a u stavu 2. je regulisan pomenuti institut kao neznatna društvena opasnost koja isključuje postojanje krivičnog dela. Sadašnje rešenje u Krivičnom zakoniku, posebno u čl. 14. je regulisan pojam krivičnog dela, a posebno u čl. 18. je regulisan osnov isključenja postojanja krivičnog dela, a to znači da je time dat odgovarajući značaj tome institutu kao zakonodavno rešenje i kao rešenje za primenu u sudskoj praksi.

Uslovi za primenu čl. 18. st. 2. KZ

U konkretnoj krivično-pravnoj situaciji, radi ocene da li ima mesta primeni dela malog značaja, a to znači da krivično delo (učinjeno) i ne postoji, moraju se ostvariti tri uslova:

- da je stepen krivice nizak,
- da su štetne posledice odsutne ili neznatne,

– da opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivičnih sankcija.

Kako je primena instituta iz čl. 18. st. 2. KZ fakultativna, to znači da se ostvarenje sva tri uslova mora utvrđivati u svakom konkretnom slučaju. Kada je u pitanju stepen krivice, mora se početi od krivice kao bitnog uslova za postojanje krivičnog dela, kako je predviđeno u čl. 14. st. 1, a zatim i u čl. 22. KZ kojim je određeno „kada krivica postoji”, a takođe i od sadržine čl. 25. KZ (regulisan je umišljaj) i od čl. 26. KZ (regulisan je nehat).

Stepen krivice, kao nizak mora se utvrđivati sa jedne strane, sa aspekta subjektivnog elementa krivičnog dela i sa druge strane sa aspekta objektivnih elemenata krivičnog dela, a što je u međusobnoj zavisnosti.

To dalje znači da se odredba člana 18. st. 2. KZ može primeniti kako za nehatna krivična dela tako i za krivična dela izvršena sa umišljajem. Praksa pokazuje, da u ogromnom broju slučajeva, a u kojima je primenjen pomenuti institut, radi se o nehatnim krivičnim delima.

Na osnovu navedenog, smatram da navedeno rešenje u čl. 18. st. 2. KZ je nejasno i neprecizno.

Kako je u čl. 22. st. 2. KZ izričito predviđeno da postoji krivično delo koje je izvršeno nehatno (kao oblik krivice) ukoliko je to Zakon izričito predvideo, to bi bilo logično da u sadašnjem čl. 18. st. 2. KZ bude navedeno da delo malog značaja postoji ako je učinjeno nehatno, ako su štetne posledice odsutne ili neznatne i ako opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivičnih sankcija, a za dela učinjena sa umišljajem, ako je stepen krivice nizak, a štetne posledice su odsutne ili neznatne i ako opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivičnih sankcija. Naravno, navedeni predlog podrazumeva da ostaje sadašnje rešenje predviđeno u čl. 18. st. 3. KZ, a to je visina propisane kazne zatvora do pet godina odnosno novčana kazna. To znači, da u svakom konkretnom slučaju datog krivično-pravnog događaja, treba oceniti, a na bazi dokaza, ima li mesta primeni navedenog instituta. U svakom slučaju treba da se radi o gotovo beznačajnom ili bagatelnom krivičnom delu za koje država nije zainteresovana za gonjenje i dalje procesuiranje.

Kada je reč o posledici krivičnog dela, kao drugom uslovu za primenu navedenog instituta, isti je postavljen alternativno, a to je da su štetne posledice odsutne, a to znači da do nastupanja posledica nije ni došlo (krivična dela ugrožavanja) ili su neznatne, a to znači da izvršenjem krivičnog dela povrede, nastupela posledica dela je neznatna. Naravno, ako je štetna posledica nastupila, onda za pojam štete imaju se primeniti opšti instituti građanskog prava, posebno u delu vrste štete, njenog obima i na kraju da se zaključi da li su iste neznatne. I ovde se mora početi od date situacije, sa aspekta celog krivično-pravnog događaja i ceniti da su nastupele štetne posledice neznatne.

Treći uslov za primenu instituta malog značaja je da opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivičnih sankcija, a to je u stvari primena odredbe čl. 4. st. 2. KZ. To dalje znači, da u konkretnom slučaju, mora se početi od tzv. specijalne prevencije (čl. 42. KZ) i od tzv. generalne prevencije (čl. 4. st. 2. KZ). Kako je suština primena instituta dela malog značaja utvrđivanje postojanje uslova sa aspekta subjektivnog elementa krivičnog dela (krivica) tako i sa aspekta objektivnog elementa krivičnog dela (u odnosu na posledice), to se mora ceniti i svrha primene navedenog instituta ne izricanjem krivičnih sankcija jer je time sprečeno da konkretni učinilac krivičnog dela vrši buduća krivična dela, da se time pozitivno utiče na druga lica da ne čine krivično delo, da se izražava na taj način društvena osuda učinjenog krivičnog dela i konačno da se primenom čl. 18. st. 2. KZ utiče na suzbijanje dela kojima se povređuju ili ugrožavaju vrednosti zaštićene krivičnim zakonodavstvom.

Za razliku od ranijeg rešenja u OKZ i KZJ, sada je u čl. 18. st. 3. KZ predviđeno da se institut dela malog značaja može primeniti na krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina ili novčana kazna. Upravo primena ranije odredbe čl. 8. st. 2. OKZ (KZJ) je stvorila određenu veću slobodu u primeni ovog instituta i za teža krivična dela s obzirom da nije bila predviđena granica u pogledu visine kazne zatvora za koje se može primeniti.

Kako je suština dela malog značaja kao osnova isključenja krivičnog dela, njegova primena za lakša, beznačajna, bagatelna krivična dela, to je pravilno zakonodavac predvideo okvir za njegovu primenu, a to je gornja granica visine kazne zatvora za krivično delo ili pak novčana kazna, čime je i ograničena primena navedenog instituta.

Istorijat instituta dela malog značaja

Istorijski prikaz sadašnjeg instituta dela malog značaja se mora posmatrati u neraskidivoj vezi sa pojmom krivičnog dela, onako kako je dat i zakonski normiran u datim društveno-ekonomskim prilikama pa tako:

– U Krivičnom zakoniku Kraljevine Jugoslavije od 27. januara 1929. godine, u glavi prvoj, uvodne odredbe, paragrafu 1. je predviđeno da „niko ne može biti kažnjen za delo za koje nije Zakon, pre nego što je učinjeno propisao da će se i kako će se kazniti onaj koji ga učini”. Dalje, u paragrafu 15. je izvršena deoba krivičnih dela, a u paragrafu 24. je predviđeno: „ono delo, koje neko učini u nužnoj odbrani nije protivpravno”. U paragrafu 15. je predviđeno da neće biti odgovoran za krivično delo ... usled postojanja zablude...

Ono što je interesantno, u Krivičnom zakoniku Kraljevine Jugoslavije nije posebno predviđen osnov isključenja društvene opasnosti krivičnog dela

odnosno dela malog značaja. Jedino je u paragrafu 23. predviđeno: „da nema krivičnog dela ako propisi javnog ili privatnog prava isključuju protivpravnost delanja”. To znači da se radi o upućujućim propisima, a prema dostupnoj literaturi i sudskoj praksi, isto se odnosi na: a) isključenje dela učinjeno u službi, b) usled zakonitog vršenja profesije ili zanata, c) ostvarenje disciplinske vlasti, d) ostvarenje svog prava, e) u slučaju povrede ili uništenja svojih pravnih ili ličnih dobara.

Dakle, institut dela malog značaja, bilo izričito, bilo prećutno (upućujući propisi), u Krivičnom zakoniku Kraljevine Jugoslavije nije predviđen.

– Krivični zakonik – opšti deo koji je stupio na snagu 12. februara 1948. godine (*Službeni list FNRJ*, broj 106. od 13. decembra 1947. godine), u čl. 1. je propisao da „krivično zakonodavstvo FNRJ ima zadatak da određivanjem krivičnih dela i propisivanjem kazni, vaspitno-popravnih i zdravstveno-zaštitnih mera, koji se primenjuju u zakonom određenom postupku, štiti od društveno opasnih dela, narodnu državu zasnovanu na tekovinama Narodno-oslobodilačke borbe, njen pravni poredak, njenu socijalističku izgradnju i ličnost i pravo njenog građanina”. U čl. 3. je regulisano: „nema krivične odgovornosti za delo koje nije društveno opasno, društveno je opasno delo koje ugrožava ili narušava državno i društveno uređenje, nezavisnost i bezbednost FNRJ, ličnost građanina, njihova prava i prava društvenih organizacija kao i uopšte pravni poredak utvrđen Saveznim Ustavom i Ustavima narodnih republika.” U čl. 5. je regulisano: „nema krivične odgovornosti za delo koje, iako sadrži obeležja krivičnog dela određenog u Zakonu, predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog očigledno malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica.”

Dakle, prema tadašnjoj nauci krivičnog prava i zakonskim rešenjima, krivično delo se pojavljuje u svom suštinskom materijalnom sadržaju pa je to društveno opasno delo, odnosno delo upravljanja protiv narodne države i njenih osnovnih temelja.

I u tadašnjim uslovima, zauzet je stav da ako stvarna sadržina jednog u Zakonu određenog krivičnog dela ne predstavlja dovoljnu društvenu opasnost za stvarno postojanje krivične odgovornosti učinioca, Zakonik propisuje isključenje krivične odgovornosti. U tom pogledu se propisuje da delo neznatne društvene opasnosti, koja se izražava u očigledno malom značaju toga dela i u neznatnosti ili nepostojanju njegovih štetnih posledica, nije dovoljno za postojanje krivične odgovornosti, iako je takvo delo formalno određeno kao krivično delo u Zakonu. Ovakvo delo nije stvarno krivično delo, iako ono to formalno jeste, jer njegova unutrašnja materijalna sadržina nije takva da može ispuniti njegovu krivičnu sadržinu i zahtevati krivičnu odgovornost.

To znači da, kada su ispunjeni uslovi iz čl. 3. Krivičnog zakonika, u vezi sa neznatnom društvenom opasnošću krivičnog dela, tada nema krivične odgovornosti, a za razliku od sadašnjeg rešenja kojim je predviđeno da tada nema krivičnog dela.

– U Krivičnom zakoniku – opšti deo (*Službeni list FNRJ*, broj 13. od 9. marta 1951. godine), koji je stupio na snagu 1. jula 1951. godine, u čl. 4. je dat pojam krivičnog dela, da je „krivično delo društveno opasno delo čija su obeležja određena Zakonom, nije krivično delo ono delo koje, iako sadrži obeležja krivičnog dela određena Zakonom, predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica”.

Delo malog značaja u sudskoj praksi

Kako je institut dela malog značaja fakultativni osnov za primenu, smatram, da treba navesti brojne slučajeve iz sudske prakse iz kojih se vidi primena pomenutog instituta i da se na takav način pomogne učesnicima sudskog postupka u njegovoj primeni.

Starija sudska praksa

– Činjenica da je neznatna šteta pričinjena delom koje sadrži obeležja krivičnog dela određena zakonom, nije razlog za primenu čl. 4. KZ kada to delo nije malog značaja i nije zbog toga neznatne društvene opasnosti (VŠJ KZ 5/56)¹.

– Postoji povreda Krivičnog zakona kada se okrivljeni presudom oglašava krivim za delo koje ima obeležja krivičnog dela određenog u Zakonu ali predstavlja neznatnu društvenu opasnost u smislu čl. 4. KZ. Drugostepeni sud može preinačiti presudu i okrivljenog osloboditi od optužbe kada je prvostepeni sud utvrdio okolnosti na osnovu kojih se pouzdano zaključuje da delo predstavlja neznatnu društvenu opasnost (VŠH Kž 347/57)².

– I pored neznatnosti posledica, delo koje ima zakonska obeležja krađe, a izvršeno je na način kojim se odlikuje teška krađa po čl. 250. KZ, nije delo malog značaja, te ne predstavlja neznatnu društvenu opasnost u smislu čl. 4. istog Zakona (VSV K 1000/58)³.

¹ *Pregled sudske prakse – krivično pravo* – I deo, obradio Zoran Jovičić, Užice, 1973, izdanje autora.

² *Isto.*

³ *Isto.*

– Ne može se uzeti da predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog odsutnosti štetnih posledica (čl. 4. st. 2. KZ) takva radnja izvršenja krivičnog dela koja se sastoji u falsifikovanju službenih dokumenata u izvršenju isplata službenim licima na osnovu takvih dokumenata (VŠJ KŽ 24/64)⁴.

– Krivično delo teške krađe iz čl. 250. KZ ne može se smatrati kao delo koje predstavlja neznatnu društvenu opasnost (VSV KŽ 60/69)⁵.

– Za ocenu da li se radi o neznatnosti štetnih posledica u smislu neznatne materijalne štete odlučno je i materijalno stanje oštećenog, pa i tu okolnost treba u postupku utvrđivati (OS Zagreb KŽ 189/72)⁶.

– Gde su se štetne posledice izrazile u materijalnoj šteti, ne može se bez utvrđivanja štete zaključiti da se radi o neznatnosti štetnih posledica, kao jednom od uslova za primenu čl. 4. st. 2. KZ (OS Zagreb KŽ 218/72)⁷.

– Ne može se oceniti delom koje predstavlja neznatnu društvenu opasnost u smislu čl. 4. st. 2. KZ aktivnost optuženog koji je provalio u prodavnicu s namerom da uzme makar samo nešto prehrambenih artikala i prisvojio samo pet komada salame, ako se ima u vidu opasan i drzak način provale noću u prodavnicu, pogotovo kada se ima u vidu da je optuženi već više puta osuđivan (VŠH KŽ 899/72)⁸.

– U predmetu je utvrđeno da je okrivljeni pomoću materijala za koji je smatrao da je odgovarajući i specijalno modificiranih kalupa pravio lažan novac koji je trebalo da imitira pravi novac, a sve to da bi se isti kao pravi mogao staviti u opticaj. S obzirom na izneto, ponašanje okrivljenog koji nije u skladu sa pravnim i društvenim normama, a uz postojanje svesti da pravi lažan novac i namere za upotrebom lažnog novca kao pravog, ima karakter protivpravnosti odnosno sadrži u sebi formalnu stranu društvene opasnosti dela čija su zakonska obeležja predviđena u čl. 221. st. 1. KZ. Međutim, kada se imaju u vidu način izrade, količina izrađenih lažnih novčanih apoena i rezultat protivpravne delatnosti okrivljenog pa i posledice te delatnosti, jer je nesumnjivo utvrđeno da napravljeni lažni novac od 3 kom. po jedan dinar nije upotrebljen u prometu kao merilo vrednosti već je bačen zbog savitljivosti, odnosno lakog uočavanja i da je to neuspela imitacija pravog novca, onda delo okrivljenog predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja takve delatnosti i zbog odsutnosti štetnih posledica (VSS KŽ 1294/72)⁹.

⁴ Isto.

⁵ Isto.

⁶ Isto.

⁷ Isto.

⁸ *Krivični zakonik – sudska praksa*, odabrao Zoran Jovičić, Užice, 1999, izdanje autora.

⁹ Isto.

– Rešenjem prvostepenog suda, okrivljenom, inače učitelju osnovne škole, zbog krivičnog dela iz čl. 142. st. 1. KZ na štetu maloletnika, izrečena je sudska opomena. Drugostepeni sud je uvažio žalbu privatnog tužioca i okrivljenog oglasio krivim zbog krivičnog dela iz čl. 142. st. 1. KZ i osudio na uslovnu kaznu. To iz razloga što je fizički obračun nastavnika prema učenicima zbog nediscipline protivan pravilima pedagogije i vaspitanja učenika i zato se odgovornost okrivljenog u svojstvu nastavnika ukazuje mnogo širom. Takav se slučaj ne može podvesti pod primenu propisa čl. 4. st. 2. KZ (OKR sud Rijeka Kž 339/72)¹⁰.

– Drugostepeni sud nije prihvatio pravno shvatanje okrivljenog da krivično delo iz čl. 314a. st. 3. u vezi st. 1. KZ u konkretnom slučaju predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica. To iz razloga što je okrivljeni u preduzeću obavljao funkciju finansijskog direktora, pa davanjem iznosa od 1.092,00 dinara na teret preduzeća jednom radniku, pa makar on za preduzeće bio beznačajan, ne može se smatrati samo finansijskim prekršajem (OKR Sud Rijeka Kž 237/73)¹¹.

– Propis čl. 4. st. 2. KZ može doći do primene kod bilo kog krivičnog dela kod kojeg su ispunjeni zakonski uslovi. Da li ima mesta primeni toga člana zavisi od svestrane ocene mnogobrojnih i raznovrsnih okolnosti i činjenica objektivne i subjektivne prirode. Svaka parcijalna ocena stvari, posebno propuštanje da se delo i učinilac sagledaju u celini može dovesti do pogrešnih odluka koje nisu u skladu sa sadržinom odredbe čl. 4. st. 2. KZ. U konkretnom slučaju, okrivljeni je prisvojio u svojstvu studenta – saobraćajnog milicionera 90,00 dinara, te bio optužen za krivično delo iz čl. 322. st. 1. KZ. Okrivljeni je za vreme izvršenja krivičnog dela bio student, a u vreme suđenja završio Višu ekonomsku školu i stekao naziv ekonomiste, rođen je 1955, da je na početku svog životnog puta, pa s obzirom na svoje zanimanje, činjenica osuđivanosti za krivično delo pronevere i te kako ima uticaja kako na mogućnost zaposlenja tako i na dalji život u najširem smislu. Okrivljeni je inače apsolutno neporočan, a šteta iznosi samo 90,00 dinara, pa kada su u sukobu dvaju interesa, s jedne strane neznatnost stečene društvene imovine i posledice koje bi osuda imala za dalji život okrivljenog sa druge strane, na stanje stvari ukazuje se zaista da je delo okrivljenog malog značaja i sa neznatnim društvenim posledicama, pa predstavlja neznatnu društvenu opasnost (OKR Sud Split, Kž 485/73)¹².

– Primena čl. 4. st. 2. KZ nije ograničena samo na krivična dela za koje je Zakon propisao lakše kazne (OKR Sud u Nišu, Kž 317/76)¹³.

¹⁰ Isto.

¹¹ Isto.

¹² Isto.

¹³ Isto.

– Neosnovano je stanovište da sud može kod svih krivičnih dela iz čl. 170. st. 1. KZ primenom čl. 4. st. 2. KZ okrivljenog na osnovu čl. 321. t. 1. ZKP osloboditi od optužbe a sa obrazloženjem da to delo predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i odsutnosti štetnih posledica. Društvena opasnost tih dela je u takvom ponašanju nekoga prema drugome koje je protivno moralnim i etičkim shvatanjima kao i opšteusvojenim pravilima ponašanja. Ovim se krivičnim delima često zadire u osetljivu sveru dostojanstva i osećaja časti i unutrašnjeg mira pojedinca, takvi postupci često deluju na drugog ponižavajuće i to je takva štetna posledica tih krivičnih dela koja se ne može zanemariti, pa je potrebno članove društva od takvih postupaka zaštititi. Zbog toga se ne mogu na sva krivična dela uvrede, koje inače sadrže elemente tog dela primeniti propis čl. 4. st. 2. KZ i doneti presude na osnovu čl. 321. t. 1. ZKP (OKR Sud Karlovac Kž 2/77)¹⁴.

Novija sudska praksa

– Presudom drugostepenog suda povodom žalbe branioca okrivljene preinačena je prvostepena presuda (kojom je okrivljena oglašena krivom zbog krivičnog dela lake telesne povrede iz čl. 122. st. 1. KZ) tako da se okrivljena primenom odredbe čl. 355. t. 1. ZKP u vezi sa čl. 18. KZ oslobađa od optužbe da je izvršila krivično delo opisano u izreci prvostepene presude. Dokazima je utvrđeno da je u prethodnom događaju privatni tužilac vređao sina okrivljene, pa imajući u vidu utvrđene činjenice, očigledno je da je okrivljena reagovala na napred navedeni način jer je bila izazvana nepristojnim i grubim ponašanjem privatnih tužilaca koji su najpre vređali a potom udarili njenog sina, pa iz tih razloga je očigledno da je stepen krivice okrivljene nizak, da su štetne posledice neznatne, a s obzirom na sve okolnosti učinjenog dela nije opravdano da se okrivljenoj izrekne krivična sankcija. To znači da je Okružni sud ocenio primenom čl. 18. KZ da postupak okrivljene iako sadrži obeležje krivičnog dela lake telesne povrede iz čl. 122. st. 1. KZ da to delo nije krivično delo jer iz napred navedenih razloga predstavlja delo malog značaja, pa primenom čl. 18. KZ i po službenoj dužnosti odlučeno je kao u izreci (Presuda Opštinskog suda u G. Milanovcu K 406/08 od 5. februara 2009. i presuda Okružnog suda u Čačku Kž 164/09 od 27. marta 2009)¹⁵.

– Kada se okrivljeni oglasi krivim zbog krivičnog dela neovlašćeno nabavljanje, držanje i nošenje vatrenog oružja i municije iz čl. 33. st. 2. Zakona o oružju i municiji, a u opisu radnje izvršenja krivičnog dela u izreci se navede

¹⁴ Isto.

¹⁵ *Sudske odluke Okružnog suda u Čačku – krivična materija (1999–2009. god.)* – treća knjiga, Čačak, 2010, izdanje autora.

da je nabavio, držao i nosio jedan metak kalibra 12,7 mm, a potom u obrazloženju presude se navede da nema krivičnog dela zbog primene čl. 8. st. 2. OKZ, tada je učinjena bitna povreda odredaba krivičnog postupka iz čl. 368. st. 1. t. 11. ZKP (Presuda Okružnog suda u Čačku K 126/04 od 30. decembra 2004. i rešenje Vrhovnog suda Srbije Kž 807/05 od 25. maja 2005)¹⁶.

– Ne može se prihvatiti pravni stav prvostepenog suda da u radnjama okrivljenog nema elementa krivičnog dela zloupotreba ovlašćenja u privredi iz čl. 139. st. 3. KZS, jer se radi o krivičnom delu malog značaja i neznatnoj opasnosti primenom čl. 8. st. 2. KZJ (Presuda Opštinskog suda u Čačku K 124/99 od 24. decembra 1999. i rešenje Okružnog suda u Čačku Kž 275/00 od 28. septembra 2000)¹⁷.

– U radnjama okrivljenog koji je kritičnom prilikom omogućio svedoku uživanje opojne droge tako što mu je dao dve tablete „rivotрила” koju je svedok na licu mesta popio stiču se elementi krivičnog dela omogućavanje uživanja opojnih droga iz čl. 247. st. 1. KZ. Neosnovano se navodi u žalbi branioca okrivljenog da okrivljeni nije izvršio predmetno krivično delo jer ima mesta primeni čl. 18. KZ s obzirom da se radi o maloj količini opojne droge, a zbog toga što količina opojne droge nije bitan element krivičnog dela iz čl. 247. st. 1. KZ. Sa druge strane, isti okrivljeni je istom presudom proglašen krivim i zbog krivičnog dela neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga iz čl. 246. st. 1. KZ jer je drugookrivljenom neovlašćeno prodao 75 kapsula „trodona”, pa stepen krivice okrivljenog nije nizak i nisu ispunjeni uslovi iz čl. 18. KZ (Presuda Okružnog suda u Čačku K 119/07 od 17. januara 2008. i presuda Vrhovnog suda Srbije Kž 475/08 od 14. aprila 2008)¹⁸.

– Kada je okrivljeni oglašen krivim zbog krivičnog dela nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija iz čl. 348. st. 1. KZ jer je u svojoj kući neovlašćeno držao pištolj, neosnovani su navodi u žalbi branioca okrivljenog da je pomenuto delo malog značaja zbog niskog stepena krivice okrivljenog i odsustva štetnih posledica i da u radnji okrivljenog nema elementa krivičnog dela, a shodno čl. 18 KZ. U konkretnom slučaju treba imati u vidu društvenu vrednost zaštićenog objekta – javni red i bezbednost ljudi i imovine, pa delo kojim se isti napada odnosno ugrožava ne može se smatrati delom malog značaja i izricanje krivične sankcije za takvo delo je nužno radi suzbijanja ovakvih delatnosti (Presuda Okružnog suda u Čačku K 85/05 od 13. januara 2006. i presuda Vrhovnog suda Srbije Kž 772/06 od 30. maja 2006)¹⁹.

¹⁶ Isto.

¹⁷ Isto.

¹⁸ Isto.

¹⁹ Isto.

– Kada je okrivljeni oglašen krivim zbog izvršenja krivičnog dela prikrivanja iz čl. 184. st. 1. KZS jer je dobijao stvari od okrivljenih, a znao je da su te stvari pribavljene krivičnim delom teške krađe – obijanjem više kuća i vikendica oštećenih, onda nema mesta primeni čl. 8. st. 2. KZJ, a to je da nema krivičnog dela jer radnja okrivljenog predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica. (Presuda Opštinskog suda u Čačku K 176/1998. od 9. jula 2001. i presuda Okružnog suda u Čačku Kž 166/03 od 11. juna 2003)²⁰.

– Iako je okrivljeni izvršio krivično delo samovlašća iz čl. 225. st. 1. KZS jer je samovlasno pribavio pravo naknade štete koja mu je pričinila privatna tužilja kao razvedeni bračni drug, tako što je iz njenog dela kuće oduzeo televizor, ima mesta primeni čl. 8. st. 2. KZJ i da se u konkretnom slučaju radi o neznatnoj društvenoj opasnosti, jer je oduzeti televizor zajednička tekovina stranaka, a po uzimanju te stvari je ostavio pismeno obaveštenje privatnoj tužilji da je upravo on to uradio i zašto je to uradio (Presuda Opštinskog suda u G. Milanovcu K 388/02 od 23. aprila 2003. i presuda Okružnog suda u Čačku Kž 214/03 od 18. juna 2003)²¹.

– Iako je okrivljeni izvršio krivično delo iz čl. 52a. Zakona o izgradnji objekata, jer je započeo gradnju ograde na svojoj građevinskoj parceli bez pribavljene građevinske dozvole ima se smatrati da krivično delo nije izvršeno jer isto predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica, s obzirom da je oko njegovog placa sa tri strane postojala ograda, a postavljanjem sporne ograde do javnog puta nije izazvalo reagovanje građana (Presuda Opštinskog suda u Čačku K 4/03 od 28. februara 2003. i presuda Okružnog suda u Čačku Kž 225/03 od 16. juna 2003)²².

– Kada je okrivljeni kao odgovorno lice potpisao dana (...) službenu ispravu sa neistinitom sadržinom, da jedan deo zdravstvenog centra je pripojen drugom delu, znajući da nije zasedao Upravni odbor i time izvršio krivično delo falsifikovanja službene isprave iz čl. 248. st. 3. u vezi st. 1. KZ, drugostepeni sud je primenio odredbu čl. 8. st. 2. OKZ jer je u međuvremenu zasedao Upravni odbor, i potpisana je službena isprava ali sada sa istinitom sadržinom jer je krivično delo malog značaja i odsutne su štetne posledice, a do pripajanja delova zdravstvenog centra je došlo (Presuda Opštinskog suda u G. Milanovcu K 335/03 od 1. aprila 2004. i presuda Okružnog suda u Čačku Kž 165/04 od 2. juna 2004.)²³.

– Kada je prvookrivljeni izvršio krivično delo falsifikovanje službene isprave iz čl. 248, st. 3, u vezi st. 1, KZS, a drugookrivljeni krivično delo

²⁰ Isto.

²¹ Isto.

²² Isto.

²³ Isto.

falsifikovanje isprave iz čl. 233, st. 3, u vezi st. 1, KZS, tada se radi o povredi pravnog saobraćaja i službene dužnosti, pa nema uslova za primenu instituta nezatne društvene opasnosti predviđene u čl. 8. st. 2. OKZ (Presuda Opštinskog suda u G. Milanovcu K 121/05 od 25. aprila 2005. i rešenje Okružnog suda u Čačku Kž 254/05 od 6. jula 2005.)²⁴.

– Krivično delo falsifikovanje službene isprave je krivično delo protiv službene dužnosti čiji je zaštitni objekat zakonitost rada. Posledica ovog dela je ugrožavanje pravilnog i zakonitog vršenja službenih ovlašćenja, pa stoga svesno i voljno nezakonito postupanje službenih lica ne može ovo krivično delo učiniti manje društveno opasnim jer se društvena opasnost ovog dela ne ogleda samo u posledici dela (Rešenje Okružnog suda u Nišu Kž 31/06 od 27. marta 2006)²⁵.

– Rešenjem o odbijanju optužnog predloga za krivično delo neovlašćenog držanja opojnih droga iz čl. 245. st. 3. OKZ, prvostepeni sud je povredio Krivični zakon tako što se u primeni čl. 8. st. 2. navedenog zakona rukovodio samo vrstom i količinom opojne droge koju je okrivljeni neovlašćeno držao, a nije ocenio da li je delo malog značaja i da li su posledice dela nezatne ili odsutne (Rešenje Vrhovnog suda Srbije Kž 620/05 od 21. aprila 2005)²⁶.

– Ocenu o tome da li neovlašćeno držanje opojne droge u konkretnom slučaju predstavlja delo malog značaja treba dati na osnovu rezultata glavnog pretresa, a ne u postupku prethodnog ispitivanja optužnog akta (Rešenje Vrhovnog suda Srbije Kž 1435/06 od 26. septembra 2006)²⁷.

– U slučaju izvršenja krivičnog dela iz čl. 149. Zakona o planiranju i izgradnji, nema mesta primeni čl. 18. KZ, jer u konkretnom slučaju je okrivljeni izgradio dva građevinska objekta na prostoru Nacionalnog parka „Tara”, a bez uticaja je činjenica što pomenuti objekti nisu legalizovani, a što može uticati samo na poseban upravni postupak (Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu Kž 1536/10 od 11. marta 2010)²⁸.

– Kod izvršenja krivičnog dela iz čl. 245. KZS ne može se raditi o krivičnom delu malog značaja s obzirom na propisanu kaznu zatvora za to delo, niti se radi o nezatnosti i odsutnosti štetnih posledica budući da je u pitanju droga koja deluje razorno na zdravlje i radnu sposobnost ljudi i dovodi do teških zdravstvenih problema, pa čak i smrti, a i socijalnih problema – konflikata u porodici, bekstva iz porodice i drugo pri čemu i količina od 40 grama marihua-

²⁴ Isto.

²⁵ *Paragraf Lex* – pravna baza.

²⁶ Isto.

²⁷ Isto.

²⁸ Isto.

ne nije mala i neznatna (Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž 246/05 od 23. maja 2006)²⁹.

– Sud mora prilikom utvrđivanja da li je u konkretnoj krivičnoj stvari posledica krivičnog dela krađe neznatna u smislu instituta delo malog značaja, uzeti u obzir i kvalitet – vrednost stvari koje je predmet krađe (Presuda Okružnog suda u Subotici Kž 509/07 od 25. januara 2008)³⁰.

– Kada okrivljeni, u vreme protestnih demonstracija Demokratske opozicije Srbije 5. oktobra 2000. g., iz Skupštine SRJ oduzmu dve stolice, čija je knjigovodstvena vrednost nula, ispunjeni su uslovi za primenu instituta neznatne društvene opasnosti (Presuda Okružnog suda u Beogradu Kž 810/02 od 8. maja 2002. i presuda Prvog Opštinskog suda u Beogradu K 521/01 od 1. novembra 2001)³¹.

– Prilikom ocene društvene opasnosti dela zbog malog značaja treba ceniti i ličnost izvršioca krivičnog dela (Rešenje Okružnog suda u Beogradu Kž 1983/04 od 24. septembra 2004. i rešenje Četvrtog opštinskog suda u Beogradu K 660/04 od 31. maja 2004)³².

– Kod ocene društvene opasnosti krivičnog dela iz čl. 245. st. 3. OKZ nije dovoljno vrsta i količina opojne droge već i druge okolnosti, kao kvalitet vinosti i značaj zaštićenog dobra, a sve u vezi sa primenom čl. 8. st. 2. OKZ (Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž 696/06 od 18. aprila 2006)³³.

– Držanje jedne tablete ekstazija za svoje potrebe, na muzičkoj manifestaciji, ako su ispunjeni svi drugi uslovi može predstavljati delo malog značaja (Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž 1493/05 od 25. oktobra 2005)³⁴.

– Ne može se uzeti da predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog odsutnosti štetnih posledica – čl. 8. st. 2. OKZ, takva radnja izvršenja krivičnog dela koja se sastoji u tome što je okrivljeni 12. aprila 2003. kupio 10 evra, a pri sebi je imao tri puta veći dinarski iznos novca, a dana 20. novembra 2003. kupio 100 evra, a dokazima je utvrđeno da je kontinuirano na ulici prodavao i kupovao devize i vikao „euro, euro” (Presuda Opštinskog suda u Subotici K 926/03 od 20. aprila 2005. i presuda Okružnog suda u Subotici Kž 304/05 od 20. jula 2005.)³⁵.

– Optužni predlog se može odbaciti ako delo u pitanju po zakonu nije krivično delo i ako sadrži obeležja krivičnog dela određena zakonom, iz razloga

²⁹ Isto.

³⁰ Isto.

³¹ Ilija Simić: *Zbirka sudskih odluka iz krivične materije*, V knjiga, 2004.

³² Isto, VII knjiga, 2005.

³³ *Bilten sudske prakse Okružnog suda u Novom Sadu* broj 10/06 – *Intermeks* – pravna baza.

³⁴ Isto, br. 12/07 – *Intermeks* – pravna baza.

³⁵ Poslovna politika – *Sudska praksa* broj 3–4/07.

što predstavlja neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti štetnih posledica s obzirom da je okrivljeni samovlasno iz kase studentskog kluba oduzeo novčane bonove za koje je smatrao da mu pripadaju, a čija vrednost je iznosila 548,00 dinara (Rešenje Okružnog suda u Beogradu Kž 2092/92 od 9. 12. 1992)³⁶.

– Kada je okrivljeni u svom ekonomskom dvorištu kao poljoprivrednik napravio, bez odobrenja za izgradnju čardak za smeštaj kukuruza i time su ostvarena obeležja krivičnog dela iz čl. 149. st. 2. Zakona o planiranju i izgradnji, ima se osloboditi od optužbe primenom čl. 8. st. 2. OKZ jer preduzete radnje predstavljaju neznatnu društvenu opasnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti štetnih posledica (Presuda Opštinskog suda u B. Topoli K 177/05 od 16. decembra 2005. i presuda Okružnog suda u Subotici Kž 44/06 od 6. februara 2006)³⁷.

– Napuštanje jedinice u vreme povećanog stepena borbene gotovosti predstavlja delo velikog, a ne malog značaja, posebno ako je učinjeno od strane aktivnog vojnog lica, pri čemu značaj ovog dela ne može umanjiti ni okolnost da je okrivljeni pre samovoljnog napuštanja jedinice podneo molbu za prestanak aktivne vojne službe (Presuda Vrhovnog vojnog suda K 350/00 od 5. jula 2000)³⁸.

– Kada je okrivljeni oglašen krivim zbog krivičnog dela nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija iz čl. 348. st. 1. KZ jer je u svojoj kući neovlašćeno držao pištolj, neosnovani su navodi u žalbi branioca okrivljenog da je pomenuto delo malog značaja zbog niskog stepena krivice okrivljenog i odsustva štetnih posledica, pa da u radnji okrivljenog nema elemenata krivičnog dela shodno čl. 18. KZ (Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž 772/06 od 30. maja 2006)³⁹.

– Pravilno je prvostepeni sud ocenio da se radi o delu malog značaja s obzirom na to da je stepen krivice okrivljenog nizak, a imajući u vidu količinu manju od 0,01 gr heroina koja je pronađena kod okrivljenog, da isti ne ostavlja štetne posledice, odnosno da se radi o neznatnim štetnim posledicama po zdravlje onog koji konzumira navedenu količinu heroina, te da opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivične sankcije (Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž 1045/09 od 8. 9. 2009)⁴⁰.

– Zahtev za zaštitu zakonitosti Republičkog javnog tužioca je osnovan, pa se utvrđuje da je pravnosnažnom presudom Apelacionog suda u Kragujevcu

³⁶ Glosarijum – *Izbor sudske prakse*, broj 7–8/1993.

³⁷ Poslovna politika – *Sudska praksa*, broj 7–8/06.

³⁸ Glosarijum – *Izbor sudske prakse*, broj 10/2001.

³⁹ *Isto*, broj 2/07.

⁴⁰ *Bilten Okružnog suda u Kraljevu*, broj 4/09 – Intermeks – pravna baza.

Kž 109/10 od 14. aprila 2010. povređen Zakon u korist okrivljenog – čl. 368. st.1. t.11, čl. 391. st. 1. ZKP i čl. 18. st. 1. i 2. KZ.

Iz obrazloženja:

Presudom drugostepenog suda preinačena je presuda prvostepenog suda kojom je okrivljeni oglašen krivim zbog krivičnog dela zloupotreba službenog položaja iz čl. 359. st.1. KZ tako što se okrivljeni oslobađa od optužbe da je izvršio pomenuto krivično delo primenom čl. 355. st. 1 t. 1 ZKP u vezi čl. 18. KZ.

Iz obrazloženja drugostepene presude je nejasno da li je i zbog čega stepen krivice učinioca nizak imajući u vidu da je okrivljeni postupao u svojstvu policajca kao službenog lica i koliko i iz kojih razloga opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivične sankcije u konkretnom slučaju, a što su kumulativni uslovi za primenu čl. 18. st. 2. KZ koji u konkretnom slučaju nisu bili ispunjeni. Posebno zbog toga što se okrivljenom stavlja na teret da nije izvršio službenu radnju, a što je bio dužan na osnovu čl. 164. Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima a to je da napiše prekršajnu prijavu i sačini zapisnik o izvršenom pregledu (Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu Kž 1009/10 od 14. aprila 2010. i presuda Vrhovnog kasacionog suda Srbije Kzz 177/10 od 10. novembra 2010)⁴¹.

⁴¹ Arhiva Višeg javnog tužilaštva u Čačku.

СА СЕДНИЦЕ УПРАВНОГ ОДБОРА одржане 25. 11. 2011. године

1. ЈОВАНЧЕВИЋ НАТАША (ЈМБГ:0209983115000), дипломирани правник, рођена 02. 09. 1983. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Веселина Маслеше 38а.

2. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника ЈОВАНЧЕВИЋ НАТАША, адвокатски приправник код Милић Косте, адвоката у Новом Саду, са даном 27. 11. 2011. године због уписа у Именик адвоката ове Коморе.

3. РОСИЋ ИВАНА (ЈМБГ:2407984317239), дипломирани правник, рођена 24. 07. 1984. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Максима Горког 17/а, први спрат, стан 3.

4. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника РОСИЋ ИВАНА, адвокатски приправник код Ивошевић Милене, адвоката у Новом Саду, са даном 27. 11. 2011. године због уписа у Именик адвоката ове Коморе.

5. ПИЛИПОВИЋ ЂУРИЦА (ЈМБГ:3110981800053), дипломирани правник, рођен 31. 10. 1981. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Трг Ференца Фехера 1.

6. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника ПИЛИПОВИЋ ЂУРИЦА, адвокатски приправник код Вигњевић Стевана, адвоката у Новом Саду, са даном 27. 11. 2011. године због уписа у Именик адвоката ове Коморе.

7. РАДАНОВИЋ МИЛИЈАНА (ЈМБГ:2002984805039), дипломирани правник, рођена 20. 02. 1984. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Димитрија Туцовића 8.

8. САРИЋ БИЉАНА (ЈМБГ:1307981825014), дипломирани правник, рођена 13. 07. 1981. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Максима Горког 6/24.

9. СТОЈЧИЋ РАГАЈ ЉУБИЦА (ЈМБГ:0102982895003), дипломирани правник, рођена 01. 02. 1982. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Сремској Митровици, Светог Саве 1.

10. БАЈИЋ БРАНКО (ЈМБГ:0806979174130), дипломирани правник, рођен 08. 06. 1979. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Суботици, Вука Караџића 16.

11. ПРИЈИЋ МАРИЈА (ЈМБГ:2508985855014), дипломирани правник, рођена 25. 08. 1985. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Зрењанину, Ђуре Јакшића 1.

12. КОВАЧЕВИЋ АЛЕКСАНДРА (ЈМБГ:1702979855026), дипломирани правник, рођена 17. 02. 1979. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Зрењанину, Житни трг бб, ПЦ „Мала варош.”

13. МРКОНИЋ НЕБОЈША (ЈМБГ:3010981882500), дипломирани правник, рођен 30. 10. 1981. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Руми, Железничка 21/41.

14. АЧАМОВИЋ ДРАГАН (ЈМБГ:3008958193043), дипломирани правник, рођен 30. 08. 1958. године УПИСУЈЕ СЕ 28. 11. 2011. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Булевар ослобођења 2.

15. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду МАРИЧИЋ БРАНКО, рођен 29. 05. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Маричић Владимира, адвоката у Новом Саду, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

16. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БОЈЧИЋ СЛОБОДАН, рођен 15. 01. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Корица Марине, адвоката у Новом Саду, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

17. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду КУРАЛИЋ ЈАСМИН, рођен 31. 01. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код др Вег Енике, адвоката у Новом Саду, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

18. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду МИАВЕЦ АТИЛА, рођен 03. 09. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Миавец Беле, адвоката у Темерину, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

19. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ГАЛУС Ј. ИЛДИКО, рођена 16. 06. 1960. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гајић Томислава, адвоката у Бачком Петровом Селу, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

20. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду МАКСИЋ БОЈАН, рођен 07. 12. 1984. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Ђурчок Милослава, адвоката у Зрењанину, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

21. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЦВЕЈАНОВ МАРИЈА, рођена 29. 05. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Даријевић Вићентија, адвоката у Зрењанину, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

22. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ПАРЕЖАНИН ТАТЈАНА, рођена 28. 08. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Парежанин Бранка, адвоката у Суботици, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

23. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду СУВАЈАЦ НЕМАЊА, рођен 05. 02. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Сувајак Душана, адвоката у Суботици, дана 28. 11. 2011. године, у трајању од две године.

24. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине ДОБРКОВИЋ ЉИЉАНА, адвокат у Жабљу са даном 27. 11. 2011. године, због заснивања радног односа.

Караћ Милан, адвокат у Жабљу, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије Добрковић Љиљане.

25. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине МИУЧИН МИЛОРАД, адвокат у Новом Саду са даном 30. 11. 2011. године, на лични захтев.

Ђаковић Јованка, адвокат у Новом Саду, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије Миучин Милорада.

26. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине РАДИСАВЉЕВИЋ СЛАВКО, адвокат у Бачкој Тополи са даном 27. 10. 2011. године, услед смрти.

Петковић Бранко, адвокат у Бачкој Тополи, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије Радисављевић Славка.

27. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да КУЈУНЦИЋ МИЛЕНКИ, адвокату у Суботици, привремено престаје право на бављење адвокатуром због стручног усавршавања у иностранству, од 19. 12. 2011. до 19. 06. 2012. године.

Радојчић Радмила, адвокат у Суботици, одређује се за привременог заменика.

28. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПАВЛОВ САЊА, адвокатски приправник у Новом Саду, прекинула адвокатско-приправничку вежбу код Вег др Енике, адвоката у Новом Саду дана 30. 11. 2011. године, те да исту наставља код Сикимић Срђана, адвоката у Новом Саду дана 01. 12. 2011. године.

29. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ВИГЊЕВИЋ СТЕВАН, адвокат у Футогу, преселио седиште своје адвокатске канцеларије у Нови Сад, Трг Ференца Фехера 1, почев од 01. 12. 2011. године.

30. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ВРАНИЋ ВЕСНА, адвокат у Новом Саду, преселила седиште своје адвокатске канцеларије у Сремску Каменицу, Слободана Бајића 33, почев од 01. 11. 2011. године.

31. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је БОРЂОШКИ МИЛАН, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Максима Горког 2, почев од 01. 11. 2011. године.

32. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МАЛЕШЕВИЋ НЕБОЈША, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Браће Рибникар 5, почев од 04. 11. 2011. године.

33. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПИЛИПОВИЋ ВАСА, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Коло српских сестара 13б, почев од 09. 11. 2011. године.

34. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ЗЕЧЕВИЋ НЕНАД, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Максима Горког 2, почев од 20. 11. 2011. године.

35. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је РАКИЋ ГОРДАНА, адвокат у Новом Саду, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Трг Ференца Фехера 8, почев од 15. 11. 2011. године.

36. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МИЈИЋ БРАНИСЛАВА, адвокат у Новом Саду, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Коло српских сестара 13б, почев од 09. 11. 2011. године.

37. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ЗЕДИ ВАЛЕРИЈА, адвокат у Бечеју, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Доситејева 18, улаз V, стан 2, почев од 01. 11. 2011. године.

38. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је УЗЕЛАЦ ДУШАН, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Гајева 1–3/II, почев од 23. 11. 2011. године.

Управни одбор

Уређивачки одбор *Гласника* моли сараднике да текстове за објављивање достављају уз уважавање следећих сугестија:

- примерак рада доставити одштампан и потписан;
- по могућности, доставити рад и електронском поштом (*panonija@eunet.rs*) или на дискети;
- фусноте писати у дну одговарајуће странице;
- у библиографским подацима за књиге уз уобичајене податке обавезно навести и издавача;
- уз чланке доставити резиме и кључне речи;
- пожељно је доставити и превод резимеа на енглески, немачки или француски језик.

ГЛАСНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

Излази 12 пута годишње
у месечним свескама.

Оснивач, власник и издавач: Адвокатска комора Војводине.
Годишња претплата: за земљу 10.000,00 дин.,
за иностранство 110 евра.
(Текући рачун број 340-1482-43 са знаком „за Гласник“)

Овај број је закључен 9. децембра 2011. године.

Тираж: 1.700 примерака

Према мишљењу Секретаријата за информације
Републике Србије бр. 413-01-412/91-01
од 11. априла 1991. године на ову публикацију плаћа се
основни порез на промет по Тарифном броју 8. став 1. тачка 1.
алинеја 10. Тарифе основног пореза на промет.

Компјутерски слог: *Татјана Божић*, Нови Сад

Штампа: OFFSET PRINT, Нови Сад
2011.