

# ПРАВНА ПРИРОДА И УСТАВНОСТ ЗАКОНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ УСТАВА

Младен Р. Тишма  
Универзитет у Београду, Правни факултет

У чланку аутор разматра да ли је, с обзиром на досадашњу домаћу и упоредну уставну праксу и теорију уопште могуће дати појам уставног закона, анализира специфичности које карактеришу уставне законе за спровођење устава и, полазећи од доктрине по којој и уставне одредбе могу бити предмет нормативне контроле, разматра да ли је и у којој мери могућа уставносудска контрола уставних закона за спровођење устава, имајући у виду, поред доктрине, и досадашњу домаћу и упоредну судску праксу. На основу тога, аутор даље разматра Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, закључивши да се не ради о уставном акту *stricto sensu*, из чега следи да би тај акт требало подврћи оцени уставности.

Кључне речи: *уставни закон за спровођење устава, устав, уставни закон, уставносудска контрола, владавина права, хијерархија правних аката*

## Увод

Доношење устава, по правилу, дешава се ретко и изузетно и тај датум бива записан као један од најзначајнијих догађаја у прошлости једне земље и њеног народа. Такви догађаји неретко постају државни празници, а нове генерације се тада присећају својих предака који су их уставом који прослављају извели на пут просвећених народа. Тако наша земља обележава као свој национални дан 15. фебруар, када је у Крагујевцу, о Сретењској скупштини издан и заклетвом потврђен устав који је у историји нашег народа остао упамћен као Сретењски. Иако је од тада протекло више од 177 година, идеали народа који је изнедрио и себи и свом потомству подарио тај највиши и основни закон, треба да живе у мислима, али још више у делима њихових потомака. Једнако значајан је и Законик благовернога цара и краља Стефана Уроша IV Душана, којим је ова држава не само искорачила из средњовековних „европских стандарда“ него и другим народима Европе осветлила пут којим треба кренути, показавши да право уме да буде чврћи темељ царства од камене тврђаве и сила јача од физички надмоћне самовоље. И заиста, ако се запитамо због чега су две највеће личности нашег Средњег века принц Растко (Свети Сава) и цар Душан, сетићемо се да су управо они утемељили српско право кроз Законоправило (које и данас важи у Српској православној цркви) и Законик.

Управо због тако изузетног значаја устава по земљу и грађане који по њему треба да се управљају, важно је обезбедити претпоставке за његову примену и механизме заштите његове супрематије у уставном поретку. Основе увођења устава у живот уређују се њим самим кроз прелазне одредбе или, изузетно, посебним спроведбеним актом, а разрађују законима и другим прописима, тј. правом које произилази из устава. Супрематија устава обезбеђује се хијерархијом правних аката, а штити кроз органе за заштиту уставности, какви су уставни судови, редовно судство, као и другим механизмима.

Почев од 1953. године, у правном поретку Југославије јавља се нова врста аката који за циљ, макар само номинално, имају увођење у живот нових уставних аката и обезбеђивање преласка на њихову примену. Ипак, закони, а од 1963. године уставни закони за спровођење устава представљали су акте којима је у датом тренутку владајућа елита покушавала, а у пракси често и успевала, да изигра императивне уставне одредбе, будући да су ови спроведбени акти практично представљали суспензију новог устава (односно амандмана на устав) уместо да обезбеде његову примену.

Након осамостаљења Црне Горе, средином 2006. године, Народна скупштина Републике Србије 30. септембра исте године усваја нови устав који грађани коначно усвајају на референдуму одржаном 28. и 29. октобра исте године. Пошто је усвојен на републичком референдуму, нови Устав Републике Србије парламент проглашава на седници 8. новембра 2006. године, чиме престаје да важи Устав од 28. септембра 1990. године.

Међутим, Народна скупштина донеће и прогласити Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије тек 10. новембра исте године. Одмах по усвајању, Уставни закон био је предмет интересовања с обзиром на начин на који је уредио одржавање избора, будући да су избори били главни предмет занимања политичког естаблишмента. Питање његове уставности побудиће интересовање тек са почетком реформе правосуђа.

У овом раду покушаћемо да одредимо правни карактер Уставног закона за спровођење Устава и његов однос према Уставу, с обзиром на досадашње теоријске расправе и уставну праксу, као и упоредна искуства, те да на основу добијених налаза размотримо његову (не)уставност и могућности за њено отклањање путем уставносудске контроле.

## О појму уставног закона

Приликом одређења појма уставног закона мора се поћи од појма устава. Током протеклих векова, бројни правни теоретичари дали су многе дефиниције појма устава из чега су настале и бројне поделе устава, нпр. уставни у формалном и материјалном смислу, писани и неписани уставни, ригидни и гипки уставни, итд. Сажето речено, устав у материјалном смислу подразумева сва правила која уређују правне односе који спадају у уставну материју (*materia constitutionis*), док се под уставом у формалном смислу подразумева акт донесен у посебној форми која се од законске форме разликује, пре свега, по тежем поступку, из чега произилази и виша (најчешће највиша) правна снага устава.

У већем делу историје права најважнији и највиши формални извор права био је закон. Са развојем теоријских и практичних правних подела постепено долази и до рашчлањивања права на поједине гране (уставно, управно, кривично, грађанско...), па и до разликовања закона који уређују неку грану права од оних који уређују друге правне области. Како државно и, касније, уставно право, схваћени као грана позитив-

ног права, представљају основне норме од којих полазе и из којих произилазе сви остали правни прописи, па и закони, следи да је устав, како би то рекао Лаза Костић, „основни закон земље, јаче формалне снаге него други закони, али тек закон“. [1]

Из ове и сличних дефиниција произилази пракса да се појам устава и уставног закона схватају као синоними, што и чине бројни аутори. Овакав став присутан је и у многим правима, па тако у Аустрији савезни устав и носи назив Савезни уставни закон (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*). У Чешкој Републици се у уводној формули Устава од 1993. године наводи да је „Чешко народно веће донело овај уставни закон“, а његов изворни текст цитира се као „Уставни закон број 1/1993 Збирка закона“.

Међутим, појам уставног закона јавља се и у низу других случајева, како у теорији, тако још и више у пракси.

Наша уставноправна доктрина, како је то још раније примећено, бавећи се различитим уставним законима, ипак није прелазила границе конкретног. [2] Ипак, извесну општост унеле су различите класификације конкретних уставних закона који су се јављали у нашем уставноправном поретку. [3] С обзиром на сврху ове расправе, кренућемо управо од различитих аката који постоје у домаћем и упоредном праву и, с правом или не, носе назив уставних закона.

Пре свега, уставни закони јављају се као начин промене устава. Наиме, делимичне уставне промене јављају се, уобичајено, у виду две форме тј. технике – амандмана на устав и технике измена и допуна (новелирања) устава.

Иако се код нас техника измена и допуна устава поистовећује са уставним законом, упоредна пракса, као и домаћа традиција, показују да се измене и допуне устава не морају нужно вршити актом који носи назив уставни закон. Тако се у многим земљама користи назив закон о изменама и допунама устава, будући да се сматра непотребним наглашавање да се ради о уставном закону и да би супротно решење представљало таутологију. Тако, на пример, досадашњи акти промене устава у Бугарској носе назив „Закон о изменама и допунама Устава Републике Бугарске“ (*Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България*).<sup>1</sup> У Руској Федерацији, уставни закони који ближе уређују одређене области уставне материје на свеобухватан начин (нпр. државна знамења, Уставни суд РФ, уређење судова и др.), а чије је доношење прописано Уставом Руске Федерације из 1993. године, носе назив „Федерални уставни закон“ (*Федеральный Конституционный Закон*) и службени број који садржи скраћеницу „ФКЗ“, док уставни закони којима се врше измене и допуне самог Устава носе назив „Закон Руске Федерације о промени Устава Руске Федерације“ (*Закон Российской Федерации о Поправке к Конституции Российской Федерации*) и службени број који, такође, садржи исту скраћеницу која означава да се ради о федералном уставном закону. Оправдање за терминолошку разлику може се пронаћи у објашњењу да су федерални уставни закони, у ствари, акти који имају већу правну снагу од федералних закона, али нижу од самог устава.<sup>2</sup> Заправо, у том случају радило би се о органским законима. И у многим земљама англосаксонске правне

<sup>1</sup> Конституција на Република Бугарија („Државен вестник“, бр. 56/1991, 85/2003, 18/2005, 27/2006, 78/2006 – решење Уставног суда и 12/2007). Превод важећег бугарског устава на српски језик, без измена и допуна, дат је у: „Ustav Republike Bugarske“, превео В. Кривокapiћ, *Strani pravni život*, 2–3/1991.

<sup>2</sup> Bumham, W., Trochev, A.: “Russia’s War between the Courts: The Struggle over Jurisdictional Boundary between the Constitutional Court and Regular Courts”, *The American Journal of Comparative Law*, 3/2007, pp. 381–452.

традиције користи се израз „закон о промени устава“ (*Constitution Amendment Act* и др.). У Републици Хрватској су поједине измене и допуне устава означаване једноставно као *Promjena Ustava Republike Hrvatske*, иако је у хрватској уставноправној литератури неспорно да су у питању уставни закони.

Поред уставних закона као вида промене устава, чија се сврха испуњава мењањем уставног текста и сједињењем, постоје и уставни закони који, будући да самостално уређују одређени део уставне материје, најчешће на свеобухватан начин, имају и самосталну егзистенцију у правном поретку. Поред горепоменутих федералних уставних закона у праву Руске Федерације, упоредни примери таквих аката су и Уставни закон о безбедности Чешке Републике, Уставни закон о застави, грбу и химни Републике Српске, Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске, шпански Уставни закон о заштити личних података, итд.

Поред тога, одредницом уставни закон могу бити означени акти који не представљају уставне акте у формалном, или пак ни у материјалном ни у формалном смислу. У таквим случајевима назив „уставни закон“ представља *falsa nominatio* која не утиче на правни карактер таквих аката. Упоредни пример јесте досадашња пракса у Хрватској где је, поред уставних закона и за органске законе употребљена одредница уставни закон, иако нису били донесени по уставотворном поступку, а о чему ће бити речи касније.<sup>3</sup>

С обзиром на представљени делић упоредног искуства, чини се да је неспорна опаска М. Пајванчић да „правну природу овог извора уставног права није једноставно одредити, јер се она разликује од случаја до случаја“. [Наведено према: 2].

Узимајући у обзир наведене и друге разлике и одступања, под уставом се подразумева кодификација уставноправних норми (у извесном смислу еквивалент законика), док се под уставним законом подразумева сваки акт који је донесен по уставотворном поступку и који уређује уставну материју, макар и делимично, а номотехнички је конципиран као законски текст, што га одваја од уставних амандмана, уставних повеља и других уставних аката. Означити и друге акте који не испуњавају поменуте критеријуме, по нама, представљало би *falsa nominatio* и не би утицало на њихов карактер.

## Уставни закони у српској правној традицији

Историју српске уставности од обнављања савремене државности почетком 19. века па до стварања друге југословенске државе обележиле су, највећим делом, тоталне уставне промене које су подразумевале доношење потпуних устава, уместо њихових измена и допуна. Чак и када су нови уставни суштински представљали делимичне реформе дотадашњег уставног уређења, као што је то случај са Уставом Краљевине Србије од 1903. године, ипак се радило о новом, потпуном уставу. Због тога, о уставним законима као актима различитим од појма (целовитог, кодификованог) устава, али са правном снагом устава може се говорити само и условно у смислу основних аката српске револуције које је старија уставноправна књижевност и нази-

<sup>3</sup> Додуше, понекад се у теорији појмови уставног закона и органског закона изједначавају. Тако: Petrov, V.: „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – da li je poslanički mandat konačno slobodan“, Nikolić, O., Đurić, V. (pr.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, 94.

вала уставним законима, а савремена их означава појмом „уставни акти“<sup>4</sup>, као и законима којима је Михаило Обреновић III поступно извршио замену Устава од 1838. године и који су у делу доктрине познати као Преображенски устав.<sup>5</sup>

Током постојања прве југословенске државе делимичне уставне промене, такође, вршене су или кроз потпуно укидање постојећег устава или кроз доношење целовитог уставног текста, а делимичне промене устава јављају се изузетно и у неуобичајеној форми. Када је у питању Устав Краљевине Југославије од 1931. године<sup>6</sup> („Септембарски устав“) уставна историја најчешће наводи две промене овог устава. Прва је доношење Уредбе о Бановини Хрватској<sup>7</sup> с позивом на члан 116. Устава, чиме је образована Бановина Хрватска,<sup>8</sup> а друга је фактичка и огледа се у томе да је краљ Петар II преузео власт, иако није постао пунолетан.

Промена југословенских устава доношењем измена и допуна скоро и да није било. Вероватно једини такав уставни закон јесте акт означен као Измена Устава, који је, 17. маја 1941. године у Јерусалиму, донео краљ Петар II којим је измењен текст члана 38. Устава Краљевине Југославије из 1931. године (познат и као Септембарски или Октоисани устав).<sup>9</sup>

Први послератни југословенски и српски уставни акти из 1946, односно 1947. године, представљали су мање-више типичне уставне документе, који су у садржинском смислу следили Устав СССР из 1936. Током свог важења, савезни устав – Устав ФНРЈ од 31. јануара 1946. године<sup>10</sup> претрпео је извесан број измена тако што је, по уставотворном поступку прописаном тим уставом, донесен одређен број закона који су, уређујући одређену област на другачији начин, уредили и уставне основе те области. С обзиром на то да се радило о законима, који су само изузетно уредили и одређена питања уставне материје, предмет такве уставне промене, према ставу тадашње уставноправне доктрине, бивао је деконституционализован и постао предмет регулације (обичним) законима – *materia legis*.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> У питању су уставни акт из 1805. године, који никада није ступио на снагу и уставни акти из 1808. и 1811. године који су уређивали односе између врховног војводе и Правитељствујућег совјета. Акт из 1805. године најпознатији је по „Слову о закону и слободи“ његовог аутора. Текст ове беседе дат је у: Д. А. Милић, *Српски политички говор модерног доба*, Службени гласник, Београд 2011, 95–98.

<sup>5</sup> Ради се о следећим (уставним) законима: Закон о наслеђивању престола од 20. октобра 1859. године, допуњен 17. августа 1861. године, Устројење Државног савета од 17. августа 1861. године. Напомена: датуми су дати према тада важећем Јулијанском календару.

<sup>6</sup> Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године („Службене новине Краљевине Југославије“, број 200/1931)

<sup>7</sup> Уредба о Бановини Хрватској („Службене новине Краљевине Југославије“, број 194А-LXVIII/1939)

<sup>8</sup> Иначе, у литератури се може пронаћи став да је Бановина Хрватска у свом односу према Србима била само увод у каснију НДХ. Више: Ђурић, В. Ђ.: „Прилози за историју Срба у Бановини Хрватској 1939–1941. године“, стр. 229–246. [www.cpi.hr/download/links/hr/7245.pdf](http://www.cpi.hr/download/links/hr/7245.pdf) (посећено: 12. 6. 2012).

<sup>9</sup> Измена Устава („Службене новине Краљевине Југославије“ – Ратно издање број 1 од 19. августа 1941. године). Поменути закон о измени Устава краљ је, како је наведено у његовој визи, донео на основу члана 116. Устава, што може поставити питање уставности поменуте уставне промене будући да је, бар према мишљењу Лазе Костића, члан 116. Устава омогућавао само фактичку суспензију, тј. обуставу примене устава, али није допуштао његову ревизију. Костић, Л. М.: *op. cit.*, 289.

<sup>10</sup> Устав Федеративне Народне Републике Југославије („Службени лист ФНРЈ“, број 10/1946)

<sup>11</sup> Stefanović, J.: *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, I, Zagreb 1956, 274.

Желећи да изгради сопствени „пут у социјализам“, Југославија се и на пољу права одваја од земаља социјалистичког лагера и Савезна скупштина, на Српску нову 1953. годину, доноси уставни закон,<sup>12</sup> а следе и парламенти република који, такође, доносе уставне законе. Овим уставним законом и републичким уставним законима<sup>13</sup> основе друштвеног и политичког уређења државе постављене су на нове основе, а промењена је и организација уставних органа. Уставни закони, иако су само делимично укинули раније уставе, нису представљали њихове измене и допуне, већ су били конципирани као самостални уставни акти. Управо зато, већина аутора стала је на становишту да се ради о новом уставу, додуше делимичном, јер су неке мање битне одредбе остале у ранијим уставним текстовима. [4]

Године 1963. Југославија добија нов кодификован устав који из основа мења сам појам устава, проширујући његов предмет са државе на друштво и видећи у њему тзв. самоуправљачку повељу. Иако уређујући питање своје промене, овај је устав одређивао два облика промене – уставне законе и уставне амандмане, а све његове измене учињене су амандманима. И Уставом Социјалистичке Републике Србије из исте године у члану 211. став 3. прописано је да предлог за промену Устава може имати облик уставног амандмана или уставног закона. Током важења републичког Устава из 1963. године<sup>14</sup> донесено је више уставних закона који се могу поделити у три групе. Прву групу сачињавају уставни закони којима су вршене измене и допуне Устава. Такви су Уставни закон о укидању срезова у Аутономној покрајини Војводини,<sup>15</sup> Уставни закон о укидању срезова у Социјалистичкој Републици Србији<sup>16</sup> којим су измењене одредбе члана 44. став 1. Устава, чл. 118. до 128. и члан 162. став 2. Устава, као и све друге одредбе Устава које се односе на срезове, као и Уставни закон о остваривању права и дужности општине у Граду Београду<sup>17</sup> на основу којег је престао да важи члан 117. Устава. Другу групу сачињавају акти који су доношени за спровођење устава, уставних закона и уставних амандмана, који ће бити разматрани у посебном одељку. Уставни закон за спровођење Устава Социјалистичке Републике Србије донесен је по истоветном уставотворном поступку као и сам Устав, односно, на основу члана 41. став 5. Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења о органима власти Народне Републике Србије и проглашени одлуком Народне скупштине НРС.

Поред тога, треба нагласити да је постојао и одређени број уставних закона који, иако су имали снагу устава, нису означени као уставни закони. У свим случајевима ра-

<sup>12</sup> Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти („Службени лист ФНРЈ“, бр. 3/1953, 4/1953 – исправка, 7/1954, 9/1954 – исправка и 13/1954).

<sup>13</sup> Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и о органима власти Народне Републике Србије („Службени гласник НРС“, бр. 5/1953, 31/1954 и 53/1954).

<sup>14</sup> Устав Социјалистичке Републике Србије („Службени гласник СРС“, бр. 14/1963, 19/9163 – исправка, 7/1965, 53/1966, 16/1967, 5/1969 и 8/1972).

<sup>15</sup> Уставни закон о укидању срезова у Аутономној покрајини Војводини („Службени гласник СРС“, бр. 7/1965 и 53/1966 – др. уставни закон).

<sup>16</sup> Уставни закон о укидању срезова у Социјалистичкој Републици Србији („Службени гласник СРС“, број 53/1966).

<sup>17</sup> Уставни закон о остваривању права и дужности општине у Граду Београду („Службени гласник СРС“, бр. 53/1966 и 53/1966 – исправка).

ди се о законима којима су мењане и допуњаване одредбе устава. Након Другог светског рата има више примера измена и допуна које су учињене уставним законима који нису садржавали одредницу уставни. Први су закони који су на јединствен начин уређивали неку правну област и с тим у вези стављали ван снаге дотадашње уставне одредбе. Примери таквих уставних закона су чл. 1–15 Закона о судовима из 1954. године<sup>18</sup> који су имали снагу устава, док су остале одредбе тог закона имале законску снагу. Друго су „прави“ закони о изменама и допунама, а примери су Закон о изменама чл. 45, 46, 47, 48. и 51. ст. 2. савезног Уставног закона,<sup>19</sup> Закон о изменама члана 82 став 1 и члана 107 став 2 истог Уставног закона, Закон о изменама и допунама републичког Уставног закона, Закон о измени члана 34 републичког Уставног закона.

Најзад, посебну врсту уставних закона тог периода чине и уставни закони аутономних покрајина доношени од 1969. године, којима су замењени ранији статuti јединица територијалне аутономије унутар Србије.

Иначе, правна историја наше земље бележи и појединачне акте темпоралног карактера који су доношени у форми уставног закона и углавном су се тицали трајања, односно продужења мандата појединим државним органима. Примери таквих аката у нашој прошлости су Уставни закон о продужењу мандата председника Републике („Службени лист СФРЈ“, број 15/1971) којим је Јосипу Брозку продужен мандат до 31. августа 1971. године и Уставни закон о продужењу мандата делегата у Скупштини СФРЈ („Службени лист СФРЈ“, број 20/1990) којим је члановима тадашњег савезног парламента, савезној влади и гувернеру Народне банке Југославије продужен мандат до конституисања новоизабраног парламента СФРЈ.

## Закони и уставни закони за спровођење устава

*Упоредно право.* Питања ступања на снагу и примене, односа новог устава према затеченом правном поретку, рада постојећих и образовања нових уставних органа и друга питања која су отворена променом устава уобичајено су садржана у прелазним и завршним одредбама устава. Према ставу теорије, прелазне и завршне одредбе устава спадају у стандардну уставну материју, и њима се најчешће утврђују рокови, односно одређују термини ступања на снагу појединих одредби устава и спровођења одређених радњи какве су расписивање и одржавање избора, доношење нових и усклађивање постојећих прописа и др. [5] Такве норме су, по правилу, садржане у самом тексту устава и не разликују се од других уставних норми.<sup>20</sup> Такав приступ је преовлађујући. У појединим случајевима прелазне и завршне одредбе устава су од осталог уставног тек-

<sup>18</sup> Закон о судовима („Службени лист ФНРЈ“, бр. 30/1954, 15/1957, 24/1959 и 52/1961).

<sup>19</sup> Закон о изменама чл. 45, 46, 47, 48 и 51 ст. 2 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти („Службени лист ФНРЈ“, број).

<sup>20</sup> Тако Основни закон за Савезну Републику Немачку има посебан одељак XI. Прелазне и завршне одредбе (чл. 116. до 146.). В. *Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд 2003, 79–93. И у Уставу Чешке Републике прелазне и завршне одредбе (чл. 106. до 113) садржане су у Поглављу осмом тог устава. У Словачкој Републици ради се о чл. 152. до 156. Устава од 1992. У Уставу Федерације Босне и Херцеговине ради се о члановима 1. до 11ф. Поглавља IX Устава (при цитирању: чл. IX.1. до IX.11ф.).

ста одељене посебним означавањем тих одредби.<sup>21</sup> Шпански устав из 1978. године, после 168 нумерисаних чланова, садржи и четири додатне одредбе, девет привремених одредби, три одредбе којима су стављени ван снаге одређени закони и, на крају, једну завршну одредбу којом је утврђено његово ступање на снагу.<sup>22</sup> У Уставу Италијанске Републике из 1947. године, после члана 139. следе прелазне и завршне одредбе означене римским бројевима. Иначе, ове одредбе биле су у неколико наврата мењане уставним законима, као и друге уставне одредбе.<sup>23</sup>

У појединим земљама англосаксонске правне традиције, као и некима чији уставни су писани под израженим утицајем те традиције, норме прелазног и завршног карактера садржане су у посебним додацима, прилозима, анексима и сличним формама. Устав Босне и Херцеговине од 14. децембра 1995. године (Дејтонски устав)<sup>24</sup> тако у члану XI садржи одредбу према којој: „[п]релазни аранжмани о јавним функцијама, важењу закона и другим питањима дати су у Анексу II овог Устава“.<sup>25</sup> У литератури се наилази на мишљење да се поменути анекс сматра саставним делом Устава БиХ и да се по својој правној природи и правној снази не разликује од осталих одредби тог устава.<sup>26</sup>

Постојање посебног закона или уставног закона, чија сврха је спровођење новог устава или макар измена и допуна постојећег, изузетно је ретка и представља изузетак у упоредном уставном праву. Тако је у ранијем Уставном закону Финске од 17. јула 1919. године, у параграфу 95, став 3, било прописано да ће се одредбе неопходне за спровођење тог уставног закона донети у форми закона.<sup>27</sup> Сада важећи Устав Финске донет 11. јуна 1999. године, који је ступио на снагу 1. марта 2000. године, у параграфу 130, став 2, садржи одредбу према којој су ближе одредбе неопходне за спровођење Устава прописане законом.<sup>28</sup> Закон о аранжманима за ступање на снагу Устава Финске (732/1999) донесен је истовремено са Уставом и објављен је 17. јуна 1999. године, али је ступио на снагу 1. августа исте године, дакле седам месеци пре самог Устава. У вези закона, као правни основ доношења, као и у случају самог Устава, одређен је 67. параграф Закона о Парламенту из

<sup>21</sup> Код Устава Руске Федерације из 1993. у првом одељку садржани су чл. 1. до 137, док су у другом садржане прелазне и завршне одредбе означене арапским бројевима 1. до 9. *Конституция Российской Федерации*, официјално издање, Москва 2009.

<sup>22</sup> В. *Španski ustav*, Ambasada Španije u SRJ, Beograd, s. a.

<sup>23</sup> Последње такве измене, извршене Уставним законом број 1 од 23. октобра 2002. године, тицале су се првог и другог става XIII прелазне и завршне одредбе која иначе уређује оданост тада тек образоване Италијанске Републике према члановима бивше краљевске породице. В. *Legge costituzionale per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione* (Gazz. Uff., n. 252 del 26. 10. 2002).

<sup>24</sup> Закон о потврђивању Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 12/2002).

<sup>25</sup> Наведено према преводу који користи Парламентарна скупштина БиХ.

<sup>26</sup> Steiner, Ch., Ademović, N. et al.: *Ustav Bosne i Hercegovine: Komentar*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2010, 901.

<sup>27</sup> *Constitutional Act of Finland No. 94 of 17 July 1919*, official consolidated translation up to Act No. 969 of 17 July 1995, www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b53418.html (поцењено 22. 12. 2011).

<sup>28</sup> The Constitution of Finland, as amended (731/1999, 596/2007, 802/2007). Српски превод Устава Финске (без измена и допуна) доступан је у књизи: *Uvod u pravo Finske*, priredio В. Krivokapić, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005.



1928. године<sup>29</sup> којим је било уређено којом већином парламент одлучује, *inter alia*, о доношењу, изменама, допунама и укидању уставног закона. Поменути закон није мењан од доношења, нити се у службеној електронској бази финских прописа *Finlex* налази међу ажурираним законодавством, чиме се намеће закључак да је његова сврха у уставном поретку испуњена.

Аустријски Савезни уставни закон још увек садржи одредбу члана 150. став (1), по којој ће се за његово спровођење донети посебан закон.

И уз раније важећи Устав Републике Естоније из 1937. године био је донесен закон којим је био уређен прелазни режим и примена тада новог устава.<sup>30</sup> Након поновног осамостаљења од Совјетског Савеза, грађани Естоније су на уставотворном референдуму, одржаном 28. јуна 1992. године, усвојили, с позивом на § 1. Устава из 1938. године, нови Устав Републике Естоније (*Eesti Vabariigi põhiseadus*)<sup>31</sup> и Закон за спровођење Устава Републике Естоније (*Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus*).<sup>32</sup> Закон за спровођење Устава Републике Естоније усвојен је истовремено и по истом уставотворном поступку као и сам устав, а истовремено с њим је и ступио на снагу, 3. јула 1992. године. Како важећи естонски устав не садржи ниједну прелазну и завршну одредбу, Закон за спровођење Устава одредио је ступање на снагу устава, рад тада постојећих органа до образовања нових уставом утврђених органа, важење предуставног права у делу који је несагласан уставу и том закону и надлежност Врховног суда у том погледу, расписивање и одржавање избора за нови парламент – *Riigikogu* и рад његовог првог сазива, те примену одредаба новог устава на председника Републике. Иначе, ради се о релативно кратком акту од свега четири параграфа. Иако је естонски устав касније више пута мењан и допуњаван, Закон за спровођење Устава Републике Естоније није имао ниједну измену или допуну, а прелазне норме везане уз промене устава садржане су у самим актима за промену устава.

У Мађарској је члан 78. став (2) Устава из 1949. прописивао да ће влада предложити Народној скупштини законе неопходне за његово спровођење. Нови мађарски устав – Основни закон од 25. априла 2011. године<sup>33</sup> предвидео је да ће се донети посебан уставни закон којим ће се прописати његове прелазне и завршне одредбе, потребне за његово спровођење. Прелазне и завршне одредбе Основног закона донесене су тек 31. децембра 2011. године, дан пре ступања на снагу новог устава.<sup>34</sup> Иначе, доношење новог устава у Мађарској показало је неке сличности са усвајањем Митровданског устава 2006. године код нас.

У Републици Словенији, која од 1997. године за измене и допуне свог устава користи технику уставних закона, посебни спроведбени уставни закони се више не доносе, а прелазне и завршне одредбе су, према потреби, садржане у уставним законима који врше измене и допуне Устава Републике Словеније.<sup>35</sup> Последњи спро-

<sup>29</sup> *Parliament Act of Finland No. 7 of 13 January 1928*, official consolidated translation up to Act No. 1642 of 2 December 1995, [www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5378.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5378.html) (поцењено 22. 12. 2011).

<sup>30</sup> *Die Verfassung der Republik Estland (amtliche Übersetzung)*, Tallinn 1937.

<sup>31</sup> *Eesti Vabariigi põhiseadus, Riigi Teataja* – RT 1992, 26, 349.

<sup>32</sup> *Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus, RT* 1992, 26, 350.

<sup>33</sup> Објављен у: „*Magyar Közlöny*”, 43/2011.

<sup>34</sup> *MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYÉNEK ÁTMENETI RENDELKEZÉSEI* („*Magyar Közlöny*”, 166/2011).

<sup>35</sup> B. Ustavni zakon o doplonitvi 80. členu ustave Republike Slovenije („*Uradni list RS*”, št.66/2000).

ведбени уставни закони донети су ради спровођења Основне уставне повеље о самосталности и независности Републике Словеније и важећег Устава Републике Словеније.<sup>36</sup> Први закон допуњен је 27. јула 1994. године одредбама којима је Словенија предузела финансијске мере у вези са сукцесијом, као и неке репресивне мере према Савезној Републици Југославији,<sup>37</sup> док је допуном Уставног закона за спровођење Устава, од 19. априла 1994. године, додавањем другог става у члан 5, било предвиђено да се скупштинама општина и других друштвенополитичких заједница продужава мандатни период до 31. децембра 1994. године.<sup>38</sup>

Занимљиво је да Устав Црне Горе, као ни ранији Устав Републике Црне Горе, не садржи одредбу о свом ступању на снагу, већ да то питање уређује Уставни закон за спровођење Устава Црне Горе (члан 1).

Уставни закони за спровођење устава постоје и у правима Хрватске и Републике Српске, што ће касније бити посебно разматрано.

*Пракса у Србији.* Стари устави Србије из доба краљевства, попут већине других светских устава, норме прелазног карактера садржавали су, као саставни део, у такозваним прелазним наређењима која се нису разликовала од других чланова тих устава.<sup>39</sup> Са уједињењем Југославије, Видовдански устав садржи два таква одељка: Одељак XIII – Прелазна наређења (чл. 128. до 141) и Одељак XIV – Закључне одредбе (члан 142).<sup>40</sup> Последњи устав краљевства, донесен 1931, садржи чл. 117. до 119. као прелазна наређења и члан 120. изнад кога стоји наслов Закључне одредбе.<sup>41</sup> Први послератни и први републикански устав – Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године такође се држао класичног приступа и у свом трећем делу под називом Прелазне и завршне одредбе сврстао је чл. 136. до 139.<sup>42</sup> Исти случај је и са Уставом Народне Републике Србије од 1947. (чл. 159. до 160).<sup>43</sup>

Са доношењем уставних закона 1953. године, норме прелазног и завршног карактера, по први пут, издвајају се у посебан, спроведбени акт. Тако је уз савезни Уставни закон донесен и Закон о спровођењу Уставног закона.<sup>44</sup> Овај закон доне-

<sup>36</sup> Чланом 174. став 1. Устава Републике Словеније прописано је да спровођење тог устава и уређење преласка на примену његових одредаба доноси уставни закон, док је ставом 2. истог члана одређено да се тај уставни закон доноси двотрећинском већином гласова свих посланика у свим већима тадашње Скупштине Републике Словеније.

<sup>37</sup> Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije, št. 1/1991-I in 45/II/1994).

<sup>38</sup> Ustavni zakon za izvedbo ustave Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije, št. 33/1991-I in 21/1994).

<sup>39</sup> В. Устав за Краљевину Србију од 1888. (Прелазна наређења, чл. 203. и 204.), Устав Краљевине Србије од 1901. (XIV. Закључак, чл. 103. до 107.), Устав за Краљевину Србију од 1903. (Прелазна наређења, чл. 201. до 202).

<sup>40</sup> Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године („Службене новине Краљевине СХС“, број 142А/1921).

<sup>41</sup> Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. године („Службене новине Краљевине Југославије“, број 200/1931).

<sup>42</sup> Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946. године („Службени лист ФНРЈ“, број 10/1946).

<sup>43</sup> Устав Народне Републике Србије („Службени гласник НРС“, бр. 3/1947 и 26/1947 – исправка).

<sup>44</sup> Закон о спровођењу Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти („Службени лист ФНРЈ“, број 3/1953).

сен је истовремено, по истом уставотворном поступку као и сам Уставни закон (члан 72. Устава од 1946), а ступио је на снагу када и Уставни закон.

Уз нови савезни Устав из 1963. године поново се доноси посебан спроведбени акт, али који је овај пут означен као Уставни закон.<sup>45</sup> Као и у случају Закона из 1953. године, и Уставни закон из 1963. године донесен је по поступку за промену устава. За спровођење поменутих уставних закона донетих у периоду важења републичког Устава из 1963. године донесени су закони за спровођење уставних закона, дакле без одреднице уставни у свом називу, а правни основ био је садржан у уставним законима за чије су спровођење доношени.<sup>46</sup> Ови закони доношени су по редовном законодавном поступку и проглашавани указом председника Скупштине, сагласно члану 197. став 2. Устава којим је уређено проглашење закона. Почев од 1967. године, форма промене устава постаје уставни амандман. Уз поједине амандмане доносе се уставни закони, такође по уставотворном поступку (члан 211. ст. 1. и 4. Устава, односно Уставни амандман VII тачка 6) и проглашавају одлуком парламента.

И уз касније уставе и амандмане на те уставе доносиће се уставни закони уз изузетак највишег правног акта државне заједнице за чије је спровођење донесен закон. Наиме, Закон за спровођење Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора,<sup>47</sup> сагласно члану 67. Уставне повеље, донесен је истовремено и по истом поступку као и сама Уставна повеља. Како је, међутим, и сама Уставна повеља усвојена у форми (обичног) закона, будући да нису испоштоване ревизионе клаузуле Устава СРЈ, из чега би следило да је Уставна повеља, ако је уопште у питању устав, представљала меки уставни акт, тако се ни закон за њено спровођење не издваја од других закона.

## Неуставни устав – проблем оцене уставности аката са снагом устава

Предмет уставносудске контроле нормативних аката може бити материјално-правне или формалноправне (процесноправне) природе.

Процесноправна неуставност уставног акта о промени устава, тј. уставног закона о изменама и допунама и уставног амандмана подразумева непоштовање уставотворног поступка који је, као уставна материја, уређен самим уставом. У теорији је узет, по многима општеприхваћен, став да уставни судови, односно други органи који врше контролу уставности нормативних аката, имају право испитивати формалну уставност промене устава, а такав став заузимају и многи судови који не прихватају материјалну контролу уставности уставних аката. [6, 7] Због тога се, под проблемом неуставности уставних прописа, по правилу, подразумева њихова материјална неуставност. [6, 7] Од суседних земаља, оцени формалноправне уставности уставних аката прибегавале су Бугарска, Хрватска, Република Српска и Румунија.

<sup>45</sup> Уставни закон о спровођењу Устава („Службени лист СФРЈ“, број 14/1963).

<sup>46</sup> Тако нпр. Закон о спровођењу Уставног закона о укидању срезова у Социјалистичкој Републици Србији и Уставног закона о остваривању права и дужности општине у Граду Београду, донесен је на основу члана 6. првопоменутог уставног закона и члана 12. другопоменутог.

<sup>47</sup> Закон за спровођење државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“, број 1/2003).

Као што је речено, под појмом неуставне уставне промене или неуставног уставног правила (норме, прописа) подразумева се питање материјалности, које се може поставити према неколико критеријума. Тако Р. Марковић наводи да критеријуми за оцену уставности јесу природно право, подразумевајући постојање виших, надуставних принципа природног и натпозитивног права којима је обавезан чак и сам уставотворац, и одредбе дотадашњег устава. Свакако најпознатији уставни пример представља пракса Савезног уставног суда Савезне Републике Немачке, а недавно је и Уставни суд Чешке Републике почео да примењује доктрину неуставне уставне промене.

С обзиром на предмет ове расправе и предодређени обим, као и становиште да се у случају уставног закона за спровођење устава, у ствари, и не ради о (правом) уставном закону, нећемо овом приликом улазити у детаљније приказивање упоредне јуриспруденције у погледу материјалне неуставности устава.

Иначе, питање уставности норми уставног карактера поставља се у још једној правној дисциплини – општој теорији државе и права, али у другом контексту. Наиме, правна теорија разматра питање „уставности првог устава“, а ово питање, осим чисто теоријског, има и правноисторијски значај приликом одређења првог устава и првих уставних аката или само норми таквог карактера које су се јавиле у одређеном правном поретку или су му претходиле. Овим питањем посебно се бавио Ханс Келзен.

Уставност устава јавља се и у сложеним државама, где се испољава проблем сагласности устава федералне јединице са савезним уставом, при чему се ради о актима различите правне снаге међу којима постоји хијерархијски однос. Стога, ни ово питање не спада у проблем оцене уставности уставне норме.

*Уставност устава у нашој земљи.* Код нас се проблем уставности уставних промена појавио у процесу бројних амандманских „надоградњи“ Устава СФРЈ из 1963. године, чија је дезинтегративна интенција уставноправни врхунац доживела доношењем Устава СФРЈ из 1974. године. У својој одлуци, У број 265/69 од 28. априла 1969. године, Уставни суд Југославије закључио је да није надлежан да оцени сагласност уставних амандмана са Уставом.<sup>48</sup> Уставноправна доктрина тога доба сматрала је да нема дилема у том погледу будући да „Устав СФРЈ је[сте] највиши правни и самоуправни акт, који у посебном демократском и самоуправном поступку доноси радни народ. Као такав он у потпуности изражава вољу народа и његова стремљења и отвара широке могућности за бржи и свестранији развитак и изградњу нових друштвено-економских односа. Задатак уставних судова, као новијих органа у нашем систему, јесте да контролишу да ли се поштује воља народа изражена у највишем правном акту, а не да они буду ти који ће одређивати вољу народа, њихова права и слободе.“ [8] Ако занемаримо ненаучне, идеолошки обојене ставове, карактеристичне за то доба, приговор оваквом ставу доктрине може се упутити у погледу схватања доносиоца устава. Наиме, и Устав од 1963. године и све амандмане на тај устав донео је парламент, дакако као народно представништво, али не непосредно народ, односно радни народ како је то било уобичајено у тадашњој уставноправној терминологији. Оно што је битније за предмет овог рада, наша уставноправна доктрина посматрала је и посматра амандмане преваходно као начин допуне устава и даљег развијања његових првобитних решења и прилагођавања нормативног стварном, без на-

<sup>48</sup> Пошто поменута одлука УСЈ није објављена у Савезном службеном листу, нисмо у могућности да дамо детаљнију анализу поменуте одлуке Уставног суда.

рушавања суштине (првобитног) уставног текста. Речима Ј. Ђорђевића, доношењем амандмана „устав постаје потпунији, одређенији, савршенији“. [8] Објашњавајући разлоге за прихватање амандманске технике, као начина промене устава, исти аутор истиче да „појам амандмана садржи у себи став да се *устав чува и битно не мења*, тако да су и промене које садржи амандман у извесном смислу виртуелно већ у њему“ (нагласио М. Т.). [9] Исти став заступљен је и у нашој савременој теорији. Р. Марковић истиче да „[б]аш због тога што уставни амандмани остављају нетакнут првобитни текст устава, сматра се да се њима не могу уводити решења која излазе из логичких и концепцијских оквира успостављених првобитним текстом устава“. [10] Историја је показала да су поменути амандмани, као и нови устав који је произашао из њих, имали погубан утицај не само по уставни и правни поредак него и по саму државу.

Колико нам је познато, други и последњи случај да је иницирана оцена уставности уставног акта у нашој земљи, датира из 1992. године. Тада је Р. Целић дао иницијативу Савезном уставном суду за покретање поступка за оцену уставности Одлуке Савезног већа Скупштине СФРЈ о проглашењу Устава Савезне Републике Југославије.<sup>49</sup> Као разлог томе, давалац иницијативе изнео је стајалиште, према којем сматра да поменута одлука није била уставна, будући да је Савезном већу истекао мандат, те да због тога није могло донети одлуку којом је Ускршњи устав проглашен. Иначе, питање продужења мандата посланицима Савезног већа било је предмет ширих уставноправних, али и политичких расправа тога доба, посебно у контексту доношења последњег савезног устава.<sup>50</sup> Савезни уставни суд није прихватио ту иницијативу и у свом решењу<sup>51</sup> је истакао да би упуштање у оцењивање уставности оспорене Одлуке, у ствари, значило „оцењивати сам Устав Савезне Републике Југославије“ будући да она „представља, по схватању Савезног уставног суда, саставни део Устава Савезне Републике Југославије“. [11] Наиме, „без обзира на то што је та одлука формално посебан акт“ она је по мишљењу Суда била „неодвојива од Устава“ будући да устав не може ступити на снагу без одлуке о проглашењу, сагласно члану 144. и алинеји трећој Преамбуле Устава. [11]

## Оцена сагласности са уставом (уставних) закона за спровођење устава

*Упоредна искуства.* Проблем сагласности спроведбених уставних закона са самим уставом до сада се у пракси појављивао у неколико бивших југословенских република.

У својој пракси, Уставни суд Републике Словеније се 1993. године прогласио ненадлежним за оцену уставности Уставног закона за спровођење Амандмана ХСVI на

<sup>49</sup> Одлука о проглашењу Устава Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, број 1/1992).

<sup>50</sup> Тако: S. Perović, „Ustav ili pametnuta politička odluka“; P. Nikolić, „Promašaj i pravna ništavost Ustava Savezne Republike Jugoslavije“; K. Čavoški „Darovani ustav“ и др. радови са дискусије Удружења правника Србије о Предлогу устава Савезне Републике Југославије, све објављено у: *Pravni život* 7–8/1992, 948–1026.

<sup>51</sup> Решење о неприхватању иницијативе за покретање поступка за оцењивање уставности Одлуке о проглашењу Устава Савезне Републике Југославије, У број 2/92, од 20. јануара 1993. године. Одлуке и решења Савезног уставног суда: 1992. и 1993, Савезни уставни суд, Београд, 1994.

Устав Републике Словеније<sup>52</sup> (из 1974. године) у односу на важећи Устав Републике Словеније из 1991. године. Том приликом, Уставни суд је у свом решењу<sup>53</sup> дао образложење које је стало у једну реченицу: „У складу са чланом 160. Устава, Уставни суд надлежан је да штити уставност и законитост, а не да оцењује сагласност устава и *прописа уставног значаја*“ (подвукао М. Т.).<sup>54</sup> У свом издвојеном, неслагајућем мишљењу, судија Матевж Кривиц истакао је да Уставни суд не би требало да упућује на неважеће уставне прописе, и у том смислу извлачи закључак да прописе који су у складу с њима није надлежан да оцењује.<sup>55</sup> Неколико година касније, Уставни суд Републике Словеније, и у случају Уставног закона о допуни Уставног закона за спровођење Основне уставне повеље о самосталности и независности Републике Словеније,<sup>56</sup> остао је при ставу да није надлежан за оцену сагласности уставних закона са уставом.<sup>57</sup>

У Републици Српској, такође, Уставни суд се прогласио ненадлежним за оцену уставности члана 12. Уставног закона за спровођење Устава Републике Српске,<sup>58</sup> будући да, по схватању суда, његове надлежности утврђене чланом 115. Устава, не помињу и контролу уставних закона, истакавши при томе „[д]а је уставотворац то сматрао потребним, он би несумњиво ту надлежност изричито и утврдио“.<sup>59</sup> Том приликом, суд је истакао и да „[н]емогућност оцијењивања уставности Уставног закона је[сте] природна и логична, јер уставни систем Републике Српске не познаје, попут неких других система, хијерархијско градирање уставних норми на норме вишег и нижег ранга“.<sup>60</sup>

Уставни суд Републике Хрватске је, 15. фебруара 2012. године, на основу овлашћења из члана 125, алинеја пета Устава Републике Хрватске,<sup>61</sup> утврдио извештај о правној снази, природи и учинцима уставних закона за спровођење Устава Републике Хрватске,<sup>62</sup> и доставио га парламенту. У исцрпној анализи свих спроведбених уставних закона донесених у Хрватској од осамостаљења, Уставни суд је заузео становиште да уставни закони за спровођење устава нису трајни уставни институт, а да се њихово важење везује за примену конкретних уставних промена и да престају да важе конзумирањем, тј. Извршењем, односно доношењем нових уставних промена. Даље, Уставни суд је утврдио да уставни закони нису доношени према уставотворном поступку садржаном у чл. 136. до 139. Устава Републике Хрватске, већ као акти законодавне власти. Међутим, примећује овај суд, парламент

<sup>52</sup> Ustavni zakon za izvedbo amandmaja XCVI k ustavi Republike Slovenije („Uradni list Republike Slovenije“, št. 37/1990 in 4/1991).

<sup>53</sup> Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, številka U-I-32/93 z dne 8. 9. 1993.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibid.* Odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica.

<sup>56</sup> Ustavni zakon o dopolnitvah Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije („Uradni list Republike Slovenije“, številka 45/1994).

<sup>57</sup> Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, številka U-I-332/94 z dne 11. 4. 1996.

<sup>58</sup> Ustavni zakon za provoђење Устава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 21/1992 – пречишћен текст).

<sup>59</sup> Решење Уставног суда Републике Српске, број У-72/01 од 28. септембра 2001.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001 i 76/2010).

<sup>62</sup> Izvješće o pravnoj snazi, prirodi i učincima ustavnih zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 20/2012).

је ове акте проглашавао сопственом одлуком уместо да их указом прогласи председник Републике, а спроведбени уставни закони ступали су на снагу самим проглашењем, супротно члану 90, став 1. Устава Републике Хрватске. Проглашење у парламенту и ступање на снагу чином проглашења својствено је само уставу и другим уставним актима, а поменути закони за спровођење устава, по схватању суда, то нису, јер, као што је речено, нису донети по поступку за промену Устава, а сам назив „уставни закон“ је нетачан. Управо због тога, Уставни суд је упозорио Сабор да је надлежан да оцењује сагласност таквих „уставних“ закона са Уставом. [12]

*Досадашња домаћа пракса.* Иако су после доношења савезног, републичких и покрајинских устава 1974. године, уставни закони за њихово спровођење често били предмет измена, питање сагласности спроведбених уставних закона са уставом посебно се постављало након доношења Устава из 1990. године.<sup>63</sup>

У време важења савезног устава из 1992. године, такође се поставило питање уставности измена уставног закона за његово спровођење.<sup>64</sup> Иницијатор је сматрао да се изменама Уставног закона врше промене самог Устава СРЈ и то супротно ревизионим клаузулама из чл. 139. до 142. Устава СРЈ, а посебно је истакао проблем вишеструког продужавања рокова за усклађивање затченог правног поретка са савезним уставом.<sup>65</sup> У свом решењу<sup>66</sup> којим је одбацио ту иницијативу због ненадлежности, Савезни уставни суд истакао је да у члану 124. Устава СРЈ није утврђена таква надлежност Савезног уставног суда. Суд је, разматрајући одредбу члана 143. Устава СРЈ, приметио да је Уставни закон за спровођење Устава СРЈ („Службени лист СРЈ“, број 1/1992) донет по изричитој уставној одредби да је проглашен и да је ступио истовремено са Уставом СРЈ, те да из изнетог следи да је оспорени уставни закон био акт уставотворне власти и, као такав, саставни део Устава, као његове прелазне и завршне одредбе, па из тога следи да не може бити предмет уставносудске контроле. Међутим, Савезни уставни суд из правне природе Уставног закона од 27. априла 1992. године изводи погрешан закључак да се, полазећи од изнетог схватања, ни измене Уставног закона за спровођење Устава СРЈ не могу подврћи уставносудској контроли, будући „да су донете у форми уставног закона“ (нагласио М. Т.). [13] У погледу првобитног Уставног закона,<sup>67</sup> изнети став Савезног уставног суда је исправан, будући да је предметни Уставни закон донет истовремено и по истом поступку као и савезни устав, при чему треба имати у виду да уставни текст није садржавао решење из члана 144, став 2. радне верзије Устава СРЈ,<sup>68</sup> према којој би уставни закон за спровођење новог савезног устава био донет по посебном по-

<sup>63</sup> Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 1/1990).

<sup>64</sup> Уставни закон за спровођење Устава Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 1/1992, 53/1992, 14/1993, 24/1994, 79/1994 и 61/1995).

<sup>65</sup> Према већини аутора, продужење рокова у којима су предуставни савезни закони опстајали у правном поретку практично је имало ефекат суспензије читавих одељака Устава Савезне Републике Југославије и опстајање норми заснованих на Уставу СФРЈ од 1974. године. Упор. К. Чавошки, *Згажени устав*, ИКП „Никола Пашић“, Београд 2003.

<sup>66</sup> Решење Савезног уставног суда, III У број 84/96 од 3. јула 1996. године. Наведено према: *Одлуке и решења Савезног уставног суда: 1996*, Савезни уставни суд, Београд 1997, 229–230.

<sup>67</sup> Дакле, изворног текста усвојеног 27. априла 1992. године заједно са Уставом СРЈ.

<sup>68</sup> Наведено према: „Radna verzija ustava Savezne Republike Jugoslavije“, Narodna armija 2.776 od 16.4.1992, prilog Dokumenti. Енглески превод радне верзије Устава: „Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia“, *JPRS Report*, East Europe – Supplement, JPRS-EER-92064-S.

ступку. Поред тога, из језичког тумачења одредаба члана 143. Устава СРЈ, иначе садржаних у одељку који носи назив Завршне одредбе, произилази да је уставни закон једнократни акт чија се сврха постојања у правном поретку гаси испуњењем прелазних и завршних норми које садржи. Такође, Устав СРЈ у осталим одредбама, а посебно у ревизионим клаузулама (чл. 139. до 142) не садржи никакву референцу у погледу других уставних закона, чак и у случају будућих уставних промена. У прилог оваквом закључку иде и чињеница да је приликом амандирања Устава СРЈ током 2000. године донет Амандман IX на Устав СРЈ којим је одређено да ће се за спровођење амандмана II до VIII донети уставни закон.<sup>69</sup> Из тога произилази да је члан 143. Устава СРЈ, иначе и сам једна од завршних уставних одредаба, конзумиран доношењем Уставног закона („Службени лист СРЈ“, број 1/1992) и стога није могао послужити као уставни основ за доношење и проглашење измена уставног закона. Посебно је значајно да се осврнемо и на схватање суда у погледу форме којом су вршене спорне измене. Наиме, суд је у решењу истакао да су измене донете у форми уставног закона, али није узео у обзир могућност да се ту ради о *falsa nominatio*, посебно у контексту (не)поштовања ревизионих клаузула Устава СРЈ, будући да су измене, наводно, усвајане простом већином.

Питање уставности спроведбеног уставног закона поставило се и у вези са другим уставним законом донетим за време важења Устава из 1992, тачније донетим ради спровођења тзв. јулских амандмана из 2000. године. У том случају П. Николић је истицао да: „[п]ознато и неприкосновено јесте правило да Уставни закон не може имати јачу правну снагу од уставног амандмана ради чијег спровођења се и доноси“ [14] Исти аутор, коментаришући однос између Уставног закона за спровођење Амандмана на Устав СРЈ са Амандманом V, којим је замењен члан 97. Устава Савезне Републике Југославије изричито констатује да је пети уставни амандман јачи од уставног закона. [14]

Када је у питању ранији републички ниво, Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије из 1990. године, међан је чак девет пута.<sup>70</sup> Бројна решења уведена тим изменама и допунама, с правом, била су на удару критике не само стручне [4, 14] већ и шире друштвене јавности. Уставни суд Републике Србије је, 22. септембра 1992. године, поводом прве новеле извршене Уставним законом о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 18/1991), тачније чл. 19а и 19б Уставног закона који су њиме додати, у предмету IУ-138/91 заузео став у прилог своје надлежности да цени његову сагласност са Уставом. По схватању суда: „Уставни закон је специфичан закон у правном поретку. То је спроведбени закон којим се спроводи промена устава. С обзиром да само устав, односно акт промене устава не може да буде предмет уставносудске контроле, уставни закон подлеже оцени уставности, као и други закони, без обзира на своју специфичну правну природу. На то упућује и одредба члана 119. Устава Републике Србије<sup>71</sup> према којој целокупни систем правних прописа мора да буде ускладен са уставом, што значи да и уставни закон, као део тог система, подлеже оцени уставности у оквиру надлежности Уставног суда у смислу члана 125. Устава Републике Србије“. [Наведено према: 2] Поред тога, Уставни суд изнео је став да „оспо-

<sup>69</sup> Уставни закон за спровођење Амандмана II до VIII на Устав Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, број 29/2000).

<sup>70</sup> Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, бр. 1/1990, 18/1991, 41/1991, 59/1991, 63/1991, 9/1992, 50/1992, 70/1992, 77/1992 и 20/1993).

<sup>71</sup> Члану 119. Устава из 1990. одговара члан 194. Устава из 2006. године.



рени Уставни закон *не може* да представља уставни основ за регулативу закона“ (наглашио М. Т.). [Наведено према: 15] Са друге стране, Уставни суд Југославије (СФРЈ) је поводом истог уставног закона, односно оспоравања његове сагласности са Уставом СФРЈ, заузео другачији став у погледу правне природе, будући да је уместо решења донео мишљење према којем оспорене одредбе Уставног закона нису супротне Уставу СФРЈ, чиме је, додуше имплицитно, прихватио да се ради о републичком уставном акту.<sup>72</sup> [15]

Неколико година касније, на седници одржаној 9. марта 1995. године, Уставни суд Србије утврдио је правни став о правном карактеру Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије и надлежности Уставног суда за његову оцену којим је закључено да Уставни закон „има карактер прелазних уставних одредби, и у Уставу нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности уставног закона“. Полазећи од тога, суд ће захтеве за оцену уставности одредаба Уставног закона за спровођење Устава одбацивати с позивом на члан 125. Устава из 1990. године, чији је еквивалент члан 167. садашњег устава. Поред тога, тачком 2. наведеног става, Уставни суд заузео је став да ће законе и друге опште правне акте донете на основу и ради примене одредби Уставног закона, оцењивати у односу на одговарајуће одредбе Устава.

Након тога, Уставни суд Републике Србије је у предмету IУ-56/92, решењем од 28. априла 1995. године, одбацио захтев за оцену уставности појединих одредби измена и допуна Уставног закона с обзиром на то да „према одредбама члана 125. Устава Републике Србије нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Мишљење је Уставног суда да Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, па и закон о изменама и допунама овог акта, има карактер прелазних уставних одредби, те је Суд решио да захтев иницијатора одбаци због ненадлежности.“ [Наведено према: 2]

Такво неконзистентно поступање тадашњег састава Уставног суда дало је повода појединим ауторима да примете како наши „уставни судови нису били склони да своје тумачење појединих одредаба уобличи у кохерентну доктрину које би се држали и у потоњим случајевима“, као и да „судијама овог суда логика очигледно није јача страна; а ни професионална савест“. [4]

## Сагласност Уставног закона од 10. новембра 2006. године са Митровданским уставом

Као што је већ речено на почетку чланка, нови Устав Републике Србије проглашен је 8. новембра 2006. године, на „посебној седници“<sup>73</sup> Народне скупштине, чиме је, сагласно свом 206. члану ступио на снагу. Тиме је, *eo ipso*, престао да важи Устав Републике Србије из 1990. године. Овај став је *expressis verbis* заузела и Ко-

<sup>72</sup> Наиме, сагласно члану 378. Устава СФРЈ („Службени лист СФРЈ“, бр. 9/1974, 11/1974 – исправка, 38/1981, 70/1988 и 71/1988 – исправка) Уставни суд Југославије могао је да Скупштини СФРЈ да мишљење о томе да ли је републички или покрајинску устав у супротности са Уставом СФРЈ.

<sup>73</sup> Поједини уставноправни писци приметили су да је нови устав усвојен и проглашен на тзв. посебним седницама које су у тадашњи пословник уведене непосредно пре усвајања Устава, а које су представљале повреду члана 79. Устава од 1990. године који познаје редовна и ванредна заседања (и у оквиру њих, седнице). Тако: Pajvancić, М.: „Ustavno pitanje u Srbiji 1990–2006. godine“, *Oko izbora*, број 14, Beograd 2007, 26.

мисија Уставног суда за праћење остваривања уставности и законитости у обра-зложењу ставова и закључака Уставног суда од 14. фебруара 2008. године, са ис-правком од 10. априла исте године. [16]

Међутим, противно члану 134, став 4, Устава из 1990. године уз нови устав није донесен нити је истовремено ступио на снагу уставни закон за његово спровођење, што је представљало још једну повреду уставотворног поступка. Како, с правом, истиче Д. Батавेलјић, одредба члана 134. Устава из 1990. године је „императивног карактера, што значи да се мора донети Уставни закон истовремено с проглашењем новог Устава“. [17] Поред тога, исти аутор истиче и да је „[и]стовремено доношење Уставног закона са Уставом је[сте] неопходно, јер Уставним законом треба предвидети рокове у којима се морају донети нови закони или изменити постојећи тако да би били у складу са Уставом“, илуструјући то примером уставних норми о институту уставне жалбе који не може бити примењен без одговарајуће законске разраде. [17]

Уставни закон је, ипак, донесен, али тек 10. новембра 2006. године. Поставља се питање правног, односно уставног основа за доношење Уставног закона. Устав Републике Србије из 2006. године, за разлику од ранијих устава,<sup>74</sup> не садржи пре-лазну одредбу да се за његово спровођење доноси уставни закон. У Одлуци о про-глашењу Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије,<sup>75</sup> донетој 10. новембра 2006. године, наводи се да је парламент доноси „[н]а основу члана 134. став 3. Устава Републике Србије“. Једноставним увидом у садржину члана 134. Устава из 2006. запазићемо да тај члан уређује имунитет чланова Владе и, штави-ше, уопште нема трећи став. Дакле, парламент је несумњиво мислио на члан 134, став 3. Устава из 1990. године који одређује да уставни закон за спровођење про-мене Устава проглашава Народна скупштина. Међутим, проблем је управо у чиње-ници да је у тренутку доношења Уставног закона и Одлуке о његовом проглашењу Устав из 1990. већ три дана био ван снаге (*sic!*). Због тога он, по логици ствари, ни-је ни могао бити уставни основ за доношење Уставног закона. Имајући у виду рани-је анализирано, Решење Савезног уставног суда из 1993, према којем је одлука о проглашењу саставни и неодвојиви део акта који се њоме проглашава, чини се не-спорним да је и сам Уставни закон донет без ваљаног уставног основа.

Да је хтео да Уставни закон буде донет сагласно, у датом тренутку, важећем Уставу, тј. Уставу из 2006, уставотворац би морао да примени поступак из члана 203. Устава, а будући да се Уставни закон, *inter alia*, тиче уређења власти поред двотрећинске већине свих чланова парламента, за његово усвајање била би потребна и позитивна одлука на референдуму (члан 203. став 7. Устава *in fine*). [17] Алтернативно, Народна скупштина би Уставни закон могла да донесе по законодавном поступку (члан 99. став 1. тачка 7. Уста-ва), а онда не би ни било дилеме о каквом се закону ради и у каквом је односу са Уста-вом. Логично, ни одредница „уставни“ као *falsa nominatio* не би могла да опстане.

Ипак, спорни Уставни закон у политичким круговима и друштву је, по доношењу, био у центру пажње у оном делу којим је било уређено одржавање избора на државном, покра-јинском и локалном нивоу, па се мало ко и обзирао на сам начин његовог доношења.

<sup>74</sup> Упор. члан 258. Устава СФРЈ од 1963. године, члан 405. Устава СФРЈ од 1974. године, члан 433. Устава Социјалистичке Републике Србије од 1974. године, члан 143. Устава СРЈ од 1992. године итд.

<sup>75</sup> Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/2006).

## Отварање питања уставности Уставног закона

Са почетком, из данашње перспективе, дефинитивно неуспеле реформе правосуђа отворило се и питање колико је Уставни закон сагласан Уставу, али и потврђеним међународним уговорима који су на снази у односу на Републику Србију и могућност његове уставносудске контроле.

Први случај када је Уставни суд дошао у контакт са питањем (не)уставности Уставног закона јесте предмет IУз-43/2009 у којем је одлучивано о сагласности појединих одредаба Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/2008). У свом решењу од 9. јула 2009. године, Уставни суд је покушао избећи давање одговора на питање да ли је Уставни закон сагласан Уставу и важећим ратификованим међународним уговорима, правдајући се тиме да „се у иницијативама поднетим овом суду нису оспоравала наведена решења садржана у одредбама чл. 6. и 7. Уставног закона, ак која се односе на примену одредаба Устава на судове и избор судија и председника судова“.

Том приликом Уставни суд је изнео и две тврдње које заслужују да се на њих посебно осврнемо. Прво, Уставни суд у образложењу поменутог решења тврди да релевантне одредбе Уставног закона „по оцени Уставног суда, јасно показују да *не постоји* уставни континуитет у погледу сталности судијске функције стечене по Уставу од 1990. године“ (нагласио М. Т.). [Наведено према: 3] Тиме је, практично, сам себе демантовао, будући да је у образложењу раније поменутих закључака изричито установио да „Устав Републике Србије од 2006. године није само у формално-процедуралном него и у материјално-правном континуитету са претходним Уставом од 1990. године.“ (нагласио М. Т.). [16] Истом приликом, суд је сматрао да је „питање уставног континуитета или дисконтинуитета *од ванредног значаја* за правну контролу уставности или нормативну контролу закона у Србији“ (нагласио М. Т.). [16]

Друга спорна тврдња суда јесте да је „Уставни закон донет *истовремено* са доношењем Устава“ (нагласио М. Т.) [16], иако смо емпиријски показали да то није тачно.

У исцрпном издвојеном мишљењу судија Уставног суда и професор уставног права О. Вучић, после детаљног теоријског и практичног разматрања проблема уставног (дис)континуитета и његових правних последица, дошла је до закључка да несумњиво постоји уставноправни континуитет између члана 101. став 1. Устава од 1990. године и члана 146. став 1. Устава од 2006. године, будући да се ради о потпуно идентичним нормама – „Судијска функција је стална“. Осврћући се на проблем Уставног закона, судија Вучић, уз опаску да „нема више суверених уставотвораца“ закључује да се ради о „правнотехничком закону који је акт ниже правне снаге од устава и који се доноси (...) по поступку мање сложене од уставотворног. Стога се подразумева да се њиме не могу мењати решења садржана у уставу, поготово не она међу њима која се, сагласно одредбама о ревизији устава, могу мењати само обавезним уставотворним референдумом“. [Наведено према: 3]

## Спорна уставноправна питања

**Да ли је Уставни закон акт са снагом устава?** Чини се да досадашња анализа несумњиво води закључку да Уставни закон за спровођење устава није ни у формалном нити у материјалном смислу уставни акт. Формалноправно гледано, уставни закон није донет по уставотворном поступку, а материјалноправно јер његова садржина

није *materia constitutionis*, већ начини њеног спровођења у живот, те је стога даља аргументација у прилог ове тезе, по нама, непотребна. [Исто и: 2, 3, 4, 7, 10, 14, 15, 17]

#### Да ли Уставни закон може бити предмет (материјалне) контроле Уставног суда?

Члан 167, став 1, тачка 1. важећег Устава одређује да „Уставни суд одлучује о сагласности закона и других прописа са Уставом општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима“, не помињући уставни закон за спровођење устава. Међутим, надлежност Уставног суда може се логички извести из одредбе члана 166, став 1. Устава *in fine*, према којем Уставни суд „штити уставност и законитост“, а у вези са чланом 167, став 2, тачка 6. Устава, као и ставом 4. истог члана којима је прописано да Уставни суд врши и обавља и друге послове одређене, односно предвиђене Уставом. Поред тога, члан 194, став 1. Устава из 2006. године одређује да је Устав највиши правни акт Републике Србије, дакле само један акт у Републици јесте *lex superior* из чега би следило да и уставни закон, као део правног поретка, мора бити сагласан Уставу.

Поред тога, може се поставити питање – шта све уставотворац подразумева под појмом закона? У прилог става да појам „закон“ у члану 167, став 1, тачка 1. Устава Републике Србије представља генерични појам који обухвата и уставне законе, може се узети и одредба члана 182, став 1. Устава да се „[с]уштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уређује посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.“ Дакле, митровдански уставотворац за прави уставни закон, који неспорно представља акт са уставном снагом, користи генерички појам „закон“. У прилог ширем тумачењу употребе овог термина иду и неке научне расправе које су се тичале могућности претходне контроле уставности међународних уговора према Уставу из 2006. године.

Да ли Уставни закон може бити „уставни“ основ за доношење закона? У земљама европско-континенталне правне традиције, сви правни акти имају основ у уставу, ма у којој он форми постојао у одређеној земљи. Дакле, из устава произилази целокупно право државе.<sup>76</sup> Иако су у предлозима оспораваних закона којима је спроведена правосудна реформа као уставни основ навођене поједине одредбе Устава, као (конкретан) разлог за доношење закона изричито су поменуте одговарајуће одредбе Уставног закона из 2006. године (нпр. члан 6. Уставног закона). Увидом у наведене одредбе Устава и Уставног закона недвосмислено произилази да се уставне одредбе ту јављају само као формални основ, док је материјални основ заправо садржан искључиво у Уставном закону. Професорка Вучић истиче да се и у образложењу решења Уставног суда „аргументација везује добрим делом“ за Уставни закон. [3] Батавељић, такође, истиче да је „Уставни закон, а не устав, представљао *једини* правни основ толико оспораваног Закона о судијама“ (нагласио М. Т.). [17] Одговор је дао Уставни суд још у Одлуци IУ-138/91 од 22. септембра 1992. године, о којој је раније било речи – „Уставни закон *не* може да представља уставни основ за регулативу закона“ (подвукао М. Т.). [15]

<sup>76</sup> Иако је ово начело неспорно у земљама европско-континенталне правне традиције, те се стога подразумева и не уноси у уставне текстове, занимљиво је да је он био утврђен као основни уставни принцип у Нацрту устава Краљевине Југославије, који је 1937. године израдио др Чедомир Сребрено-Долински. У члану 1. Нацрта устава, насловљеног као „Дефиниција и значај Устава“, то начело дефинисано је на следећи начин: „Устав Краљевине Југославије је основ за све законе у Краљевини. Ни један закон у Краљевини не може бити у супротности са Уставом, на против, сваки закон мора имати основа у Уставу. Ако буде потреба за неки специјални закон, чија основа није предвиђена у Уставу, ипак и тај специјални закон мора бити израђен у својој садржини на основу тумачења Устава у његовој целини.“ *Нацрт устава Краљевине Југославије*, израђен од др Чедомира Сребрено-Долинског, Београд 1937, стр. 4.

**Друга споредна питања.** Већ сам члан 1. Уставног закона је неуставан, јер уређује примену Устава пошто је он већ ступио на снагу, чиме *via facti* покушава да дерогира члан 206. Устава. Као што је поменуто, у неким земљама, попут Црне Горе, уставни не садрже одредбе о сопственом ступању на снагу, па је то питање могуће уредити и спроведбеним уставним законом. Међутим, покушај дерогирања изричите уставне норме која је на снази и која је чак извршена (конзумирана) након што је ступила на снагу јесте *prima faciae* неуставан.

Током овогодишњих превремених председничких избора поставило се и питање уставности члана 18. Уставног закона, којим је предвиђено да се „[и]збор председника Републике из члана 3. став 2. овог закона смат[ра] првим избором у смислу члана 116. став 3. Устава.“ И у овом случају ради се о питању може ли Уставни закон да спроводи дисконтинуитет у правном поретку иако је Устав за чије је спровођење донет заправо акт континуитета, тј. произашао је из претходног устава. Не улазећи даље у разматрање овог питања, даћемо један пример из упоредне праксе. Тако је првим уставом независне македонске државе – Уставом Републике Македоније из 17. новембра 1991. године,<sup>77</sup> у члану 80, став 5. *inter alia* прописано да за председника Републике не може бити изабрано лице које није до дана избора било житељ Републике Македоније најмање десет година, и то рачунајући у периоду од последњих петнаест година. Иако је уз Устав Републике Македоније ради његовог спровођења донесен и посебни уставни закон,<sup>78</sup> сам Устав је у члану 132. одредио да се у време из става 5. члана 80. тог устава урачунава и време пребивања у другим републикама Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. *Ratio* ове одредбе био је вероватно у омогућавању Кири Глигорову да се кандидује на председничким изборима, будући да је пре тога био, поред осталог, члан Председништва СФРЈ, председник Скупштине СФРЈ и члан Савета федерације а, као што је познато, седишта ових савезних органа била су у Београду, тј. у Републици Србији. Дакле, у БЈР Македонији питање прелазних аранжмана у вези с избором шефа државе уређено је непосредно прелазним и завршним одредбама Устава, а не Уставним законом. Треба рећи да у Србији члан 86, став 3. Устава из 1990. године и члан 116, став 3. Устава из 2006. године представљају идентичне правне норме (уз извесна језичко-стилска одступања која не утичу на њихову суштину).

## Закључак Уставног суда од 7. јула 2011. године

На седници одржаној 7. јула 2011. године Уставни суд донео је Закључак број IУз-356/2009 којим је одбацио све поднете предлоге и иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и неслагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима одредбе члана 7. став 2. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/2006).

У образложењу ове одлуке, тачније пасусима 4. и 5. Уставни суд је навео следећу аргументацију коју ћемо навести *in extenso*: „У вези са поднетим захтевима Уставни суд је констатовао да Устав од 2006. године (у члану 167), као и Устав од 1990. године (у члану 125) не утврђује уставни закон као акт који подлеже уставносудској контроли и да уставни

<sup>77</sup> Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“, број 52/1991).

<sup>78</sup> Уставен закон за спроведување на Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“, број 52/1991).

закон, као посебан акт, Устав предвиђа једино у одељку Промена Устава којим су уређени поступак промене Устава (чл. 203. и 204. Устава од 2006, односно чл. 132. и 133. Устава од 1990. године) и уставни закон (члан 205. Устава од 2006, односно члан 134. Устава од 1990. године). Такође, Уставни суд је констатовао и да према ставу Уставног суда о правном карактеру Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије и надлежности Уставног суда за његову оцену од 9. марта 1995. године, Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије има карактер прелазних уставних одредби и да у Уставу нема основа за успостављање надлежности Уставног суда за оцену уставности уставног закона, да ће захтеве за оцену уставности одредби Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, Уставни суд одбацити с позивом на члан 125. Устава Републике Србије и да законе и друге опште правне акте, који су донети на основу и ради примене одредби Уставног закона, Уставни суд оцењује у односу на одговарајуће одредбе Устава Републике Србије. Полазећи од тога да је наведени став Уставни суд заузео у односу на Уставни закон који је донет за спровођење Устава Републике Србије од 1990. године, а да је предлозима и иницијативом оспорена уставност Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 2006. године, Уставни суд је у току претходног поступка, сагласно одредбама члана 92. Пословника о раду Уставног суда, размотрио предлог Комисије за праћење остваривања уставности и законитости за промену става Суда од 9. марта 1995. године, који се односи на правни карактер Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије и надлежност Уставног суда за његову оцену. На седници Уставног суда одржаној 16. децембра 2010. године, Суд је констатовао да предлог Комисије није усвојен, односно да поменути став Суда од 1995. године није промењен.

Полазећи од тога да одредбама члана 167. Устава није утврђена надлежност Уставног суда да оцењује сагласност уставног закона са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, а имајући у виду став Уставног суда о правном карактеру Уставног закона и надлежности Уставног суда за његову оцену, Уставни суд је, сагласно одредби члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), одбацио предлоге и иницијативу. Будући да није надлежан за оцену уставности оспореног закона Уставни суд је, као беспредметне, одбацио и захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи које су предузете на основу оспорене одредбе Уставног закона“. [18]

## Закључак

Чак и ако би прихватили став да Уставни суд није надлежан да процењује материјалну уставност Уставног закона, ништа га није спречавало да размотри његову формалну (не)сагласност са Уставом, односно да утврди да ли су у поступку доношења, проглашења и ступања на снагу Уставног закона поштоване релевантне одредбе Устава (и претходног и садашњег), тј. да ли је дошло до девијације од тих одредаба. Да је тако поступио, Уставни суд би несумњиво дошао до закључка да је Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије неуставан, будући да, као што је већ показано, није донет ни по поступку који је прописивао члан 134, став 4. Устава из 1990. године, нити по уставотворном поступку из члана 203. важећег Устава. Овде нема места примени лакшег поступка доношења уставног закона за спровођење Устава из члана 205, став 2. Устава из 2006. године, будући да ова норма, сагласно ставу 1. истог члана, делује *pro futuro* (за убудуће), односно за спровођење промене Митровданског устава, а не њега самог.

Како су одлуке Уставног суда „коначне, извршне и општеобавез[не]” (члан 166, став 2. Устава), спроведбени уставни закон остаће изван уставносудске контроле све док се неким новим поводом, а у светлу очекиване промене Устава, можда управо новим уставним законом, не одлучи другачије. Ипак, надамо се да ће овај скромни прилог расправи о карактеру уставних закона за спровођење устава и могућности његове уставносудске контроле допринети једној свеобухватнијој расправи о томе да ли у будућем времену уз промене устава уопште треба доносити посебне акте којима би се уређивало њихово спровођење и, уместо тога, прелазне норме донети у оквиру уставног текста, каква треба да буде правна природа и снага спроведбених аката и да ли треба отворити могућност њихове уставносудске контроле.

### Литература

1. Костић, Л. М.: *Коментар Устава Краљевине Југославије (Југословенско уставно право)*, ИКП Геца Кон, Београд 1934.
2. Vučić, O.: „Ustavnost ustavnog zakona: Kada ustavni sud treba da ceni ustavnost ustavnog zakona“, *Pravni informator*, број 3/2012
3. Вучић, О.; Петров, В.; Симовић, Д.: *Уставни судови бивших југословенских република: теорија, норма, пракса*, Досије студио, Београд 2010.
4. Чавошки, К.: *Зажени устав*, ИКП Никола Пашић, Београд 2003.
5. Кутлешкић, В.: *Устави бивших социјалистичких држава Европе: упоредно-правна студија*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд 2004.
6. Marković, R.: *Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata*, Institut za uporedno pravo, Beograd 1973.
7. Omejec, J.: „Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)“, *Godišnjak Akademije pravniх znanosti Hrvatske*, број 1/2010, str. 1–28.
8. Veljković, T.: *Postupak pred Ustavnim sudovima*, „Dragan Srnić“ Šabac – PЈ Pravno ekonomski centar, Beograd 1990.
9. Đorđević, J.: *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd 1986.
10. Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд 1999.
11. *Одлуке и решења Савезног уставног суда: 1992. и 1993.*, Савезни уставни суд, Београд 1994.
12. *Izveštje o pravnoj snazi, prirodi i učincima ustavnih zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske* („Narodne novine“, број 20/2012)
13. *Одлуке и решења Савезног уставног суда: 1996.*, Савезни уставни суд, Београд 1997.
14. Николић, П.: *Од „Устава до Устава...*, Институт за упоредно право, Београд 2003.
15. Slavnić, Lj.: „Ustavni zakoni i ustavnosudska kontrola“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 3–4/1992, str. 567–581.
16. *Билтен Уставног суда*, број 1/2008, Уставни суд и Службени гласник, Београд 2009.
17. Bataveljić, D.: „Ustavnost Ustavnog zakona iz 2006. godine“, *Pravni život*, број 12/2011, str. 823–835.
18. Закључак Уставног суда, број: IУз-356/2009 од 7. јула 2011. године

[Напомена: Конкретни нормативни акти и уставносудске одлуке наведени су у одговарајућим напоменама уз текст]