

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**
Београд
19. јануар 2017. године

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 25. априла 2016. године одређена је комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидаткиње Наташе Рајић, мастер правника, под насловом: „**Однос парламента и уставног суда у остваривању и заштити уставности закона**“ у саставу: *др Оливера Вучић*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, *др Владан Петров*, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду и *др Слободан Орловић*, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду.

Комисија има задовољство и част да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду поднесе следећи

ИЗВЕШТАЈ

О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

I Основни подаци о кандидату и дисертацији

1. Основни подаци о кандидату

Наташа Рајић је рођена 14.07.1980. године у Кикинди. Правни факултет Универзитета у Новом Саду, смер унутрашњих послова, уписала је 2003. године. Дипломирала је у децембру 2007. године са просечном оценом 9,09. Академске мастер студије уписала је на истом факултету 2008. године, које је окончала 2010. године са просечном оценом 10,00, одбравивши завршни рад на тему: „Ратне уредбе“. У школској 2009/2010 години на Правном факултету Универзитета у Београду уписала је докторске студије, одабравши Уставноправну научну област. Са просечном оценом 9,67 положила је све испите: Методе научно-истраживачког рада и вештине; први део усменог докторског испита (Уставно право, Људска права и Политички системи) и други део усменог докторског испита (Парламентарно право и Судска контрола уставности). Одбранила је семинарски рад на тему „Кодекс понашања народних посланика у Републици Србији – оправданост потребе за доношењем“.

Децембра 2008. године засновала је радни однос на Правном факултету у Новом Саду, када је изабрана у звање сарадника у настави за ужу начну област Јавно право, за наставни предмет Управно право. Децембра 2010. године изабрана је у звање асистента за ужу начну област Јавно право, за наставни предмет Уставно право. Изводи вежбе из наставног предмета Уставно право. Укључена је у рад Правне клинике за борбу против трговине људима. Запажен успех постигла је као тренер екипе студената Правног факултета у Новом Саду која је учествовала на првом Националном такмичењу у симулацији суђења у области заштите од дискриминације, које је организовао Повереник за заштиту равноправности (прво место у категорији писаних поднесака).

Наташа Рајић је била укључена у три научно истраживачка пројекта. Учествовала је на неколико научних скупова од међународног и националног значаја.

Говори енглески и немачки језик.

Наташа Рајић је аутор следећих радова:

Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2010, 385-396.

Инструменти контроле власти током ванредног стања на примеру Устава Републике Србије из 2006. године (тематски број посвећен Славољубу Поповићу), Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2011, 245-255.

Садржинска ограничења мера којима се регулише статус људских права у ванредним приликама - међународни стандарди и Устав Републике Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2011, Т. II, 699-713.

Право на правично суђење као апсолутно право - међународни стандарди и Устав Републике Србије, Правна ријеч, 27/2011, 327-340.

"Пуна и ефективна једнакост" припадника националних мањина у политичком животу - прилог тумачењу међународних стандарда, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2012, 403-422.

Нормативни оквир права на заштиту података о личности у области (био)медицине, Темида, 3/2013, 99-114.

Оправданост успостављања надлежности заштитника грађана у погледу покретања поступка оцене уставности закона, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2013, 481-494.

Пацијенти у трајном вегетативном стању - биомедицинска и уставноправна питања, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2013, 345-386.

О могућем кодексу понашања народних посланика у Републици Србији, Правни живот, 12/2013, 643-656.

Преимплантациона генетска дијагноза - међународни стандарди и право Републике Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2014, 417-430.

Тајност комуникација и заштита безбедности Републике — уз једну одлуку Уставног суда Србије, Свеске за јавно право : Blätter für Öffentliches Recht, 18/2014, 84-90.

Интерпретативне одлуке у пракси Уставног суда Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2014, 359-373.

Заштита података о личности и остваривање права из области здравствене заштите — анализа одлуке Уставног суда Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2015, 797-812.

Одлучивање по захтеву за пријем у држављанство Републике Србије на основу слободне оцене - границе уставносудске нормативне контроле, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2015, 1911-1924.

Проблеми у покретању поступка оцене уставности закона, НБП: наука, безбедност, полиција, 3/2013, 151-160.

Наташа Рајић је коаутор следећих радова:

Упоредни приказ наставних предмета из уставноправне материје, Правна ријеч, 22/2010, 197-205. (коаутор доц. Др лободан Орловић)

Уставни оквири процеса децентрализације и реформе управљања државом на примерима Србије и Хрватске, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2016, 161-182. (коаутори доц. др Светозар Чиплић, доц. др Александар Мартиновић)

2. Основни подаци о дисертацији

Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници одржаној 22.12.2014. године одобрило је кандидаткињи Наташи Рајић израду докторске дисертације под насловом „Однос парламента и уставног суда у остваривању и заштити уставности закона“ и за ментора јој одредило др Владана Петрова, редовног професора Правног факултета Универзитета у Београду.

Докторска дисертација Наташе Рајић написана је на 281 страници текста А4 формата (ћирилични фонт 12, проред 1,5), не рачунајући садржај и списак литературе и извора, и у свему је усаглашена са стандардима Универзитета у Београду у погледу форме и садржаја докторске дисертације.

Дисертација је израђена на основу проучавања грађе која обухвата 166 библиографских јединица, као и 99 извора које чине закони и други прописи; одлуке, решења и закључци Уставног суда Републике Србије; издвојена мишљења судија Уставног суда; извештаји и други документи. Грађа коју је кандидаткиња користила за израду дисертације писана је на српском и енглеском језику. Текст дисертације је подељен у седам целина: увод, пет поглавља и закључак.

II Предмет и циљ дисертације

Предмет истраживања дисертације је природа односа који се успостављају између уставног суда и парламента у области остваривања и заштите уставности закона. Овако постављен предмет истраживања укључује односе који се успостављају између поменутих органа у Републици Србији и компаративно. Предмет истраживања у сагласности је са постављеним хипотезама, које су груписане у две категорије.

Предмет истраживања укључује радње чињења (доношење закона, одлука уставног суда и др.) као и радње пропуштања парламента и уставног суда (недоношење закона упркос изричитом уставном налогу, уздржавање од мериторног одлучивања уставног суда и др.) у остваривању својих уставом прописаних надлежности у области остваривања и заштите уставности закона. Предмет истраживања укључује све облике остваривања и заштите уставности закона у поступцима пред парламентом и уставним судом (елементи остваривања и заштите уставности закона у законодавном поступку, почев од активности парламентарног одбора задуженог за уставна питања, преко покретања поступка претходног испитивања контроле уставности закона, до поступка његовог проглашења; поступак пред уставним судом, у оквиру којег се разматрају облици контроле уставности, процедурални аспекти односа парламента и уставног суда као и посебности уставносудског одлучивања).

Предмет истраживања посебно укључује различите модалитете пасивног поступања оба органа у остваривању својих уставом прописаних надлежности, у смислу непоступања, непотпуног као и „тактичког“ поступања. Пасивно поступање парламента сагледава се у оквиру питања законодавних пропуста, ненамерних односно намерних (недоношење закона упркос изричитом уставном налогу); у оквиру питања међусобне неусаглашености закона, те у оквиру накнадне законодавне активности након доношења касаторне одлуке уставног суда. Пасивно поступање уставног суда сагледава се у оквиру проблематике уздржавања суда од мериторног одлучивања (потпуног или делимичног, израженог у непроширивању контроле уставности на одредбе закона које су у правној и логичкој вези са оспореним одредбама); у оквиру опредељивања тренутка одлучивања, мереног одговарајућим „политичким околностима“ као и у оквиру питања тежине правне аргументације изложене у одлуци.

Предмет истраживања је временски омеђен и обухвата период од усвајања Устава од 1990. године, који означава уставни дисконтинуитет у материјалном смислу у Републици Србији са дотадашњом социјалистичком уставношћу, до марта 2016 године, када је прва верзија дисертације дата на читање ментору. У садржинском смислу, предмет истраживања укључује област законодавног регулисања питања из области уставне материје (изборно законодавство, законодавство у области људских права, законодавство у области судске власти, вертикалне организације власти и др.) и обухвата одабрана, осетљива питања која су изазвала озбиљне политичке последице у нашој уставној пракси. Поред националног оквира, истраживање има и компаративну димензију и укључује упоредноправна решења и компаративну праксу у овој области.

Циљ истраживања је бар приближно дефинисање праве природе односа уставног суда и парламента у области остваривања и заштите уставности закона, уз указивање на тенденције еволуције тог односа уопште. Циљ истраживања у сегменту природе односа Народне скупштине и Уставног суда у Републици Србији усмерен је на изналажење одговора на питање чиме је дефинисан такав однос и које су стварне и нормативне могућности за његово побољшање. У том смислу од користи је био: приказ нормативних решења којима се опредељују надлежности и међусобни однос референтних органа у области остваривања и заштите уставности закона, уз указивање на најзначајнија проблемска места тог оквира; приказ најзначајнијих одлука Уставног суда и одредаба закона која су била предмет оспоравања; друга питања од значаја за дефинисање стварног односа ових органа као што су објективне друштвене и политичке прилике у којима они делују. Упоредноправни приказ послужио је као параметар за упоређивање и уочавање недостатака нашег нормативног оквира и формулисање предлога за његово побољшање. Уопштено узев, истраживање је спроведено са циљем долажења до закључка о степену еволуције односа између два органа у реалном друштвено-политичком животу.

III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Кандидаткиња Наташа Рајић засновала је своје истраживање на шест хипотеза које су груписане у две целине. Прву целину чине опште хипотезе, које чине полазиште у испитивању општих тенденција у развоју односа уставног суда и парламента у области остваривања и заштите уставности закона уопште. Друга група хипотеза формулисана је са циљем испитивања односа поменутих органа унутар националног институционалног оквира.

Претпоставке од којих се пошло у истраживању чиниле су, напре, опште хипотезе. Прва, теоријски, однос који се успоставља између уставног суда и парламента представља однос сарадње, а не однос ривалитета. Друга, у пракси, чак и у развијеним демократијама, овај однос представља однос промењивог карактера, у којем постепено превласт све више остварује уставни суд јачањем концепције судског активизма. Треће, добар уставни оквир је нужан услов односа сарадње поменута два органа, али не и довољан услов, јер претпоставља постојање одговарајуће уставне културе која у целини уобличава и одређује

садржину таквог односа. Да би сарадња између уставног суда и парламета била могућа, неопходна је уставна култура коју ће одликовати свест о неопходности узајамног ограничавања и поштовања, односно свест о институционалној коегзистенцији, а не институционалном егоизму.

Резултати истраживања потврдили су наведене опште хипотезе. Закључено је да однос који се успоставља између уставног суда и парламента, начелно, јесте однос сарадње, али и однос који је суштински обележен превлашћу уставног суда. Таква превласт темељи се на чињеници да је уставни суд позван да креативним тумачењем устава, као „живог инструмента“, у коначном дефинише садржај уставних принципа и постулата као и садржај уставних налога којих парламент треба да се придржава. Однос референтних органа није обликован искључиво ослонцем на писане норме. Остваривање устава нужно подразумева уважавање сложене уставне стварности са којом норме устава морају бити доведене у везу, чиме се непрекидно успоставља уставност, схваћена у развојном, еволутивном смислу. Дакле, за суживот двеју институција, парламента, који је по свом бићу политичко тело, и уставног суда, који је, бар теоријски, по свом бићу, правно тело, неопходни су услови који не произлазе само из писаног, већ и из неписаног уставног права. Док је прво, писано уставно право, условно речено, „дато“ и „одређено“, тако да га парламент и уставни суд морају „строго“ поштовати, друго, неписано уставно право „се проналази“ и врло је неодређено, тако да њега, у садејству, „креирају“ и „проналазе“ парламент и уставни суд. У сваком случају, степен достигнутог нивоа уставности, у коначном, опредељен је достигнутим нивоом уставне културе. Она је та која чини и супстрат и оквир писаног и неписаног уставног права, а самим тим суштински одређује садржину и форму односа између два „правотворца“, „позитивног“ – парламента и „негативног и позитивног“ – уставног суда.

Друга група хипотеза конципирана је увидом у квалитет односа између Народне скупштине и Уставног суда Србије у области остваривања и заштите уставности закона. Главне такве полазне хипотезе биле су: Прва, Народна скупштина и Уставни суд, у оквирима својих овлашћења, не реализују Устав у мери у којој то сам Устав налаже; друга, текст Устава је неконзистентан, у смислу да су поједине одредбе недовољно јасне и прецизне, понекад и међусобно противуречне, при чему се неконзистентност у највећој мери изражава у непостојању Уставом утврђеног консензуса о базичним вредностима на којима почива уставни систем; трећа, односи Уставног суда и Народне скупштине преовлађујуће се испољавају као неслагање и ривалитет, што представља последицу недовољне стабилности и зрелости ових институција у разумевању и спровођењу владавине права, али и недовољне уређености и стабилности целокупног институционалног оквира у Републици Србији који још увек више номинално, него стварно гравитира ка владавини права.

Резултати истраживања углавном су потврдили постављене хипотезе. Анализа односа Народне скупштине и Уставног суда Србије у области остваривања и заштите уставности закона допушта закључак да се институционални дијалог ових органа одвија на начин који не прати линију истинске реализације Устава. Овај дијалог, ако се за актуелни однос и може рећи да је дијалог, није усмерен на то да се заједничким садејством обезбеди поштовање Устава, а колико је то могуће да се не повреди Устав и превазилажење

превазилажење суштинских и нормативних недостатака уставног текста, односно да се уставна норма и уставна стварност приближе једна другој. Узроци томе леже у недовољној стабилности и зрелости ових институција у разумевању и спровођењу владавине права; у непрепознавању принципа уставности као развојне и еволутивне категорије као и у релативно ниско досегнутом степену политичке свести и уставне културе.

IV Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација Наташе Рајић о теми „**Однос парламента и уставног суда у остваривању и заштити уставности закона**“ садржана је у седам тематских јединица: увода, пет главних делова и закључка. Унутар ових тематских јединица кандидаткиња је правилно определила и на свеобухватан начин анализирала све релевантне аспекте односа парламента и уставног суда у области остваривања и заштите уставности закона.

У уводу дисертације кандидаткиња је изложила основне хипотезе од којих полази у истраживању, определила предмет истраживања, методе као и основне циљеве истраживања.

Кандидаткиња је потом своје истраживање рашчланила на пет основних тематских области које су иманентне предмету истраживања. Унутар сваке тематске области, кандидаткиња је извршила слојевиту систематизацију, с циљем свеобухватног рашчлањавања и темељног проучавања тежишних питања из ових области.

Први део дисертације, који носи назив *Парламент и уставни суд као уставни органи власти*, састоји се из три одељка: 1) Парламент као представничко и као законодавно тело; 2) Законодавна надлежност парламента и њена фактичка ограничења у рационализованом парламентарном систему; 3) Уставни суд као негативни и као позитивни законодавац.

У овом делу дисертације изложене су основне премисе положаја и улоге парламента и уставног суда у уставном систему. Кандидаткиња инсистира на разумевању еволутивности како самог устава и његових основних постулата, тако и уставних функција којима референтни органи располажу. У том смислу, разматра се питање суверености кроз концепцију односа грађана као изворних носилаца, парламента као представништва грађана и политичких странака које нужно увезују поменуте две категорије. Такође, размотрено је питање капацитета остваривања законодавне функције парламента, односно ограничења која су иманентна рационализованом парламентарном систему; затим, питање правне природе уставног суда (уставни суд као политички орган власти, уставни суд као судски орган власти, уставни суд као *sui generis* орган власти) као и питања уставног самограничења и уставног активизма. Ово последње питање једно је од кључних у будућем позиционирању Уставног суда Србије, а преглед досадашње праксе, који је кандидаткиња дала у дисертацији, је потврдио да има много ограничавајућих чинилаца у том смислу који не потичу искључиво од Уставног суда, већ

су условљени споља, међусобним односом свих релевантних државних органа. При обради поменутих питања пошло се од модерног разумевања функција државне власти, који укључује њихово делимично преплитање и интеракцију. Такво разумевање произлази из модерне концепције уставности која уставни систем дефинише као живу, померајућу и непрестано еволутивну категорију.

Други део дисертације, који носи назив *Елементи контроле уставности закона у законодавном поступку*, састоји се из четири одељка: 1) Општа улога парламента у остваривању уставности закона; 2) Улога парламентарног одбора за уставна питања у контроли уставности закона; 3) Претходна контрола уставности закона; 4) Поступак проглашења закона.

У овом делу дисертације опредељена је општа улога парламента у остваривању и заштити уставности закона као и конкретни стадијуми у поступку доношења закона унутар којих је могуће непосредно деловати у правцу отклањања уочених неуставности. У том смислу, обрађена су питања формалне и материјалне сагласности закона са уставом која чине општи оквир поступања парламента у остваривању законодавне надлежности. Потом су обрађена питања институционалних могућности заштите уставности закона које пружа законодавни поступак, а која се тичу улоге парламентарног одбора надлежног за уставна питања, као и могућности коришћења процесних института претходне контроле уставности закона и суспензивног вета. Анализа поменутих питања укључила је како њихов нормативни аспект тако и стварне, мерљиве учинке у остваривању и заштити уставности, са ослоном на постојећу уставну праксу.

Трећи део дисертације, који носи назив *Контрола уставности закона у поступку пред уставним судом*, састоји се из три одељка: 1) Апстрактна контрола уставности закона; 2) Улога парламента у поступку испитивања уставности закона; 3) Основне карактеристике уставносудског одлучивања у области контроле уставности закона.

У овом делу дисертације обрађени су различити модалитети уставносудске контроле закона. С тим у вези, анализирани су специфичности у области испитивања уставности уставних закона, органских закона, закона потврђених на референдуму, обичних закона као и закона који су престали да важе. Посебно је размотрена инцидентна нормативна контрола, која извориште налази како у судском поступку примене права тако и у уставносудском поступку одлучивања по уставној жалби. Анализирани су и процесни инструменти који пружају могућност парламенту да се укључи у поступак испитивања уставности закона и отклони уочену неуставност. Најзад, у овом делу рада било је речи о различитим параметрима којима се опредељује квалитет вршења уставносудске нормативне контроле (системски приступ уставног суда у испитивању уставности закона у смислу проширивања предмета испитивања на одредбе које су у правној и логичкој вези са одредбама које се предлогом оспоравају; мериторно одлучивање у осетљивим уставносудским споровима са наглашеном политичком позадином; доследна примена заузетих ставова као и отвореност ка њиховом ревидирању сагласно концепцији „живог устава“; конзистентност и правнолошка убедљивост уставноправне аргументације изложене у образложењима одлука и најзад, квалитет остваривања уставносудске

функције нормативне контроле мерен тренутком одлучивања и евентуално „кашњење“ дејства уставносудске одлуке).

Четврти део, који носи назив *Законодавна активност парламента након утврђивања неуставности закона*, састоји се из четири одељка: 1) Модалитети поступања парламента у односу на ставове уставног суда изражених у образложењу касаторних одлука; 2) Накнадна активност парламента сагласна ставовима уставног суда; 3) Накнадна активност парламента делимично сагласна ставовима уставног суда; 4) Накнадна активност парламента супротна ставовима уставног суда.

У овом делу дисертације анализирани су модалитети законодавне активности парламента након доношења касаторних уставносудских одлука у којима је, на директан или индиректан начин, дато упутство како попунити насталу правну празнину правилом које неће противречити принципу уставности. Анализирани модалитети законодавног одговора умекшавају концепцију општег дејства одлуке уставног суда и померају поље институционалног дијалога уставног суда и парламента у правцу делимичне, па и потпуне евазије уставносудске одлуке. Анализа ове области показала је да одговор парламента на одлуку уставног суда може бити тројак и кретати се од потпуног уважавања, преко делимичног уважавања до игнорисања ставова изражених у касаторним уставносудским одлукама.

Пети део, који носи назив *Правне празнине и системска неуједначеност закона у правном систему*, састоји се из четири одељка: 1) Правне празнине – утврђивање и квалификација; 2) Одговорност парламента за постојање правних празнина; Улога уставног суда у спречавању и отклањању правних празнина; 3) Системска неуједначеност закона у правном систему.

У овом делу дисертације најпре је дата квалификација правних празнина, из угла постојећих доктринарних становишта, која постоје у фрагментарним облицима, као и из угла модерног разумевања права које претпоставља еволутивни карактер самог права као и разумевања основних функција државне власти. Затим је обрађено питање одговорности парламента за постојање правних празнина, с ослонцем на разликовање намерног и ненамерног пропуштања у регулисању друштвених односа. Потом је било речи о могућности уставносудске контроле законодавних пропуста као и других модалитета институционалног одговора уставног суда у отклањању, односно спречавању настанка правних празнина (доношење интерпретативних одлука, одлагање објављивања одлука којима је утврђена неуставност закона, „оживљавање“ претходно важећег закона који је претходно регулисао исту област друштвеног живота и др.). Најзад, у овом поглављу обрађено је питање системске неуједначености закона у правном систему. Оно је размотрено с ослонцем на заузете ставове у уставносудској јуриспруденцији којима се опредељује садржај уставног принципа јединства правног поретка. Поменути ставовима се, практично, опредељује однос који се успоставља између системских закона и закона којима се регулишу поједина питања из исте области друштвеног живота, као и однос који се успоставља између самих системских закона.

У закључку се најпре још једанпут указује на то да је однос парламента и уставног суда у остваривању и заштити уставности закона тек један сегмент односа ова два органа власти, премда кључни, јер дотиче суштину основних функција референтних органа: функцију изворног уређивања друштвених односа на примарном нивоу (законодавну функцију) као и функцију нормативне уставносудске контроле у изворном, основном облику тј. (функцију испитивања уставности закона). Кандидаткиња истиче да је за њу централно питање дисертације оно које се тиче облика институционалног дизајна и дијалога који би се могао узети за најприхватљивији у односима парламента и уставног суда у функционисању модерне уставне државе. Наравно, приступ у дефинисању односа ових органа власти и исхода њиховог међусобног дијалога мора се шире поставити и укључити питање да ли поред уставноправних постоје и одговарајући неправни (политички) елементи који утичу на коначно обликовање таквих односа.

У анализирању односа између Народне скупштине и Уставног суда, кандидаткиња још једанпут указује на три линије које је пратила. Прва линија истраживања представља анализу нормативних овлашћења Уставног суда и Народне скупштине у свим фазама како законодавног, првобитног и накнадног (изнуђеног касацијом закона), тако и поступка пред Уставним судом. Друга линија истраживања представља анализу одређених норми Устава које су послужиле као правни основ и оквир за доношење анализираних закона оспорених са становишта уставности као и анализу начина на који су исте протумачене д стране поменутих органа. Трећа линија истраживања представља анализу „стварног учинка“ оба органа у области заштите уставности закона.

Коначни закључак кандидаткиње Наташње Рајић о предмету докторске дисертације у делу који се тиче односа између Народне скупштине и Уставног суда у остваривању и заштити уставности и законитости био би: институционални дијалог Народне скупштине и Уставног суда, као два најзначајнија органа власти, одвија на начин који не прати линију истинске реализације Устава нити је усмерен ка превазилажењу његових суштинских и нормативних недостатака, са ослоном на метаправни принцип владавине права. Разлог томе лежи у недовољној стабилности и зрелости ових институција у разумевању и спровођењу владавине права, односно препознавању принципа уставности као развојне и еволутивне категорије која неизоставно претпоставља одговарајући ниво политичке свести, односно уставне културе који у нашем уставнополитичком амбијенту још увек није досегнут.

V Коришћена методологија

Имајући у виду сложеност теме дисертације, која чини тек један сегмент односа парламента и уставног суда, истраживање хипотетичког оквира се, у методолошком смислу, ослања на неколико метода. Коришћени методи су: правни (догматскоправни, нормативни), социолошки, аксиолошки, анализа случаја, историјскоправни и компаративни метод.

Правнодогматски метод омогућио је кандидаткињи да изврши синтезу постојећих знања о односу парламента и уставног суда у области остваривања и заштите уставности закона, да критички сагледа постојеће теоријске моделе тог односа, као и да анализира основне уставноправне постулате и институте на темељима којих се поменути односи граде (принцип поделе власти, принцип владавине права, принцип суверености, принцип уставности, самосталност и независност институције уставног судства, дејство уставносудске одлуке и др.).

Нормативни метод омогућио је кандидаткињи да изврши анализу позитивноправних прописа који чине нормативни оквир односа поменутих органа у остваривању и заштити уставности закона. Аксиолошки метод потпомогао је дубљој и суптилнијој анализи предмета истраживања, пружајући простор за системско повезивање одговарајућих правних института и процесних механизма са садржајем основних уставних начела, с циљем изналагања правог смисла релевантних правних норми.

Како је сам предмет истраживања уско везан за уставне институције и ослоњен првенствено на устав ако акт мешовите, правнополитичке природе, кандидаткиња је у свом истраживању нужно користила социолошки метод. Овај метод послужио је као погодно средство за изналагање одговора на питање како поменуте институције „дишу“, а како сам устав „живи и развија се“ у реалном друштвенополитичком окружењу. У том смислу, овај метод је послужио доношењу закључка о томе да ли, на који начин и у којој мери политичке околности остварују утицај на вршење уставом прописаних надлежности анализираних институција и у којој мери утичу на коначно обликовање њихових односа.

Компаративни метод послужио је за упоређивање и критичко промишљање о различитим сегментима односа који се успостављају између парламента и уставног суда у области остваривања и заштите уставности закона у Републици Србији. Избор компаративних модела извршен је са ослонцем на „упоредиве правне моделе“ и „пожељне правне моделе“. Упоредиви модели генерисани су из правних система држава са приближном степеном развоја уставног уређења као и Република Србија (правни системи Мађарске, Пољске, Словеније и Хрватске), док су као пожељни модели означени они у којима постоји висок ниво уставне културе и стабилни, поступно грађени, односи између кључних органа државне власти (правни систем Савезне Републике Немачке и, у извесном смислу, правни систем Италије).

Кандидаткиња је користила и историјско-правни метод да би објаснила узроке и разлоге модификовања изворног модела институције уставног суда и, последично, односа који у том смислу ова институција гради са парламентом. Изворни модел тзв. негативног законодавца, суптилним техникама уставносудског одлучивања, поступно је попримио примесе уставносудског активизма и уставни суд делимично приближио категорији позитивног законодавца. Поменути метод је послужио кандидату да појасни и истакне еволутивни и непрестано развијајући однос институције парламента и уставног суда у остваривању устава у реалном, друштвенополитичком окружењу.

Најзад, анализа случаја послужила је анализи уставносудске праксе у области испитивања уставности закона; анализи законских решења која су „иницирала“ поступак нормативне

контроле односно законских решења која су јој последично следила. Овај метод послужио је испитивању низа параметара помоћу којих је кандидаткиња дошла до закључка о квалитету вршења уставносудске и законодавне функције, као и међусобном односу поменутих функција у пракси.

VI Остварени резултати и научни допринос дисертације

Кандидаткиња Наташа Рајић одлучила се за тему докторске дисертације која према свом обухвату представља озбиљан научни изазов и чија се поједина поглавља, узета изоловано, могу разрадити и бити предмет посебних монографија. Ухватити се са таквим изазовом у материји која је изузетно жива и динамична, - а по оценама многих савремених конституционалиста, уставно судство и, уже, однос између парламента и уставног суда, средишњи је предмет истраживања уставноправне науке 21. века -, подухват је сам по себи. Резултати до којих је кандидаткиња дошла потврђују бар три ствари. Прво, бављење оваквом темом захтева висок степен стручне, научне, па и животне зрелости. Друго, резултати, а под њима подразумевамо најпре, али не искључиво, закључке до којих је кандидаткиња дошла, врло су подложни преиспитивању и никако се не могу сматрати коначним. Однос између парламента и уставног суда уопште, па и у Републици Србији, у свим сегментима, од којих је свакако најважнији остваривање и заштита уставности, налази се у процесу редефинисања. Стари „обрасци“ засновани на чисто изведеном начелу поделе власти данас очигледно нису више за употребу. Тврдње попут оних да је парламент законодавац или носилац законодавне власти, да је то његов суверени делокруг у кога нико, осим владе као „монополисте“ у фази предлагања закона, не може да задире, као и оне да је уставно судство прихватљиво једино као „негативни законодавац“, што подразумева да се дејство његових одлука у поступку опште нормативне контроле своди на касирање очигледно неуставних закона или појединих законских одредби, данас могу, донекле, опстати једино у уџбеницима уставног права, који такву симплификацију подразумевају да би се студентима права пружила елементарна знања из области уставног права. Савремена уставноправна литература у Европи, како она монографског, тако и уџбеничког карактера, све интезивније доприноси изградњи друкчије слике односа између парламента и уставног суда. То је однос сарадње, политичким речником исказано „партнерства“, између две институције, а по природи ствари такав однос „замагљује“ круту поделу улога и послова. Свакако, то није доктринарна конструкција, већ доктрина покушава да одговори на питање промење улоге обе институције и понуди решења или, бар некакве оквире у којима би се убудуће кретао и даље развијао овај однос. Дакле, савремена уставноправна концепција односа између парламента и уставног суда почива на значајно измењеним премисама, што је једна од основних поставки ове докторске дисертације, као и закључака до којих је Наташа Рајић дошла у свом истраживању. То је, уопштено посматрано, и главни научни резултат ове докторске дисертације.

Пошто однос између парламента и уставног суда треба редефинисати или се он већ увелико налази у том процесу, савремени уставотворац мора трагати за новим нормативним решењима којима ће исказати сложеност и динамичност овог односа. Наташа Рајић покушава да изнађе равнотежу коју овај однос треба да одликује, али, ипак, и у целој докторској дисертацији, и на самом крају, указује на то да улога уставног суда у

остваривању и заштити уставности мора бити већа, а то значи и креативнија него што је то до сада био случај. То „трансформисање“ уставног суда из „негативног“ у „позитивног законодавца“ је процес који је увелико у току у референтним европским државама (Немачка, Италија, Шпанија, Француска), па и у многим бившим реал-социјалистичким државама (Пољска, Мађарска, Чешка), али код нас још увек само у недовољно израженим наговештајима. Анализирајући бројне одлуке Уставног суда Србије, Наташа Рајић аргументује свој прилично критички став о досадашњем деловању Уставног суда. Дакле, она сматра да је Уставни суд био превише уздржљив, каткад и бојажљив и да би морао у будућности да искаже јачи уставносудски активизам. То је важан научни резултат до кога је кандидаткиња дошла, јер није заснован на, условно речено, „паушалним“ и чисто догматским оценама рада ове институције, већ на вишегодишњој анализи уставносудске праксе.

Вишеслојни и методолошки разноврсни приступ предмету истраживања омогућио је кандидаткињи да заузме још један сасвим исправан и научно утемељен став. Чињеница је да је уставни, и уопште правни, оквир недостатан и недовољно конзистентан, што више „отвара врата“ конфликтима између ових органа, него могућој и неопходној сарадњи. Премда овај оквир треба дорадити и кориговати, то није довољан услов да би односи између ових органа били успостављени у правцу обезбеђивања институционалног дијалога, а све зарад квалитетнијег остваривања и заштите уставности. Редифинисање правног оквира важно је да би се обезбедило да не дође до фактичког поремећаја надлежности, а пре свега до тога да уставни суд, у циљу заштите устава, иде *contra constitutionem*, што је само на први поглед контрадикторно. Међутим, добар правни оквир је само нужан, али не и довољан услов за успостављање институционалног дијалога између парламента и уставног суда. Кандидаткиња истиче, и том констатацијом и завршава дисертацију, да је неопходна већа стабилност свих релевантних институција, а самим тим и целог уставног поретка; њихова искренија и доследнија усмереност ка принципу уставности, схваћеног динамички и еволутивно, као једног од темеља владавине права. А све то није могуће учинити у правном и политичком „вакууму“, већ у простору у коме се непрестано, деловањем свих уставних институција, ради на подизању правне и политичке свести, односно на изградњи уставне културе у којој је владавина права као објективна вредност изнад владавине појединачних или посебних интереса, тренутних политика и институционалног „егоизма“ који води самозатварању и прецењивању улоге једних, а потцењивању улоге других институција. То је још један од главних закључака, али истовремено и резултата до којих је у свом истраживању дошла Наташа Рајић.

Научни допринос докторске дисертације Наташе Рајић огледа се управо у научним резултатима, од којих су само неки, чини се најважнији, изнети у овом извештају. Поновимо или додајмо још и: обухват предмета истраживања, који је могао бити рашчлањен на више партија достојних да буду засебни предмети истраживања у докторској дисертацији; модеран приступ предмету, који уважава класичне концепције и доприносе, али им не „робује“ по сваку цену; завидан труд уложен да се проучи релевантна пракса Уставног суда Србије; можда помало скромно, али не и занемарљиво коришћење упоредног права, где су се у последњих неколико деценија одвијале, није претерано рећи, „тектонске промене“, које још нису, или нису у довољној мери, „регистроване“ у теорији и пракси наших уставних институција, парламента и уставног

суда; отварање бројних питања која заслужују да буду предмет нових монографија или чланака, а самим тим и подстицање да се пишу и објављују научни и стручни радови из области уставног судства и парламентарног права. Повремене „екскурзије“, „предаси“ од основне линије истраживања, извесна селективност кад је реч о дубини истраживања појединих питања, не умањују квалитете ове докторске дисертације, која према свим релевантним параметрима заслужује тај статус.

VII Закључак

На основу свега наведеног, Комисија, са посебним задовољством и чашћу, констатује да докторска дисертација кандидата Наташе Рајић под насловом: „**Однос парламента и уставног суда у остваривању и заштити уставности закона**“ представља самостално и оригинално правнонаучно дело које, одговоривши на све постављене хипотезе и задовољивши највише потребне стандарде, испуњава услове да буде јавно брањено, те је стога слободна да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду упути

ПРЕДЛОГ

да прихвати позитивну оцену предметне докторске дисертације и одреди комисију за њену јавну одбрану.

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ

Др Оливера Вучић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Владан Петров, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Слободан Орловић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Новом Саду