



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Сандра Ђ. Пајић Шавија

**УСТАВНИ СУД И СПОРОВИ О СУКОБУ
НАДЛЕЖНОСТИ**

докторска дисертација

Текст ове докторске дисертације ставља се на увид јавности,
у складу са чланом 30., став 8. Закона о високом образовању
("Сл. гласник РС", бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010,
93/2012, 89/2013 и 99/2014)

НАПОМЕНА О АУТОРСКИМ ПРАВИМА:

Овај текст сматра се рукописом и само се саопштава јавности (члан 7. Закона о ауторским и сродним правима, "Сл. гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011 и 119/2012).

Ниједан део ове докторске дисертације не сме се користити ни у какве сврхе, осим за упознавање са њеним садржајем пре одбране дисертације.

Ниш, 2016



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF LAW



SANDRA Đ. PAJIĆ ŠAVIJA

**CONSTITUTIONAL COURT AND DISPUTES
ON CONFLICT OF JURISDICTION**

doctoral dissertation

Niš, 2016

Подаци о докторској дисертацији

Ментор:

Проф. др Ирена Пејић
Универзитет у Нишу, Правни факултет

Наслов:

Уставни суд и спорови о сукобу надлежности

Рад садржи разматрање надлежности уставних судова да рјешавају спорове о сукобу надлежности, како са теоријско-историјског, тако и са практичног аспекта. Данас је општеприхваћен став да уставно судство представља најдјелотворнији механизам очувања уставом конституисане подјеле власти. С обзиром да подјела власти не искључује могућност преплитања надлежности различитих носилаца државне власти, у том смислу, посебно је значајна улога уставног суда. Рјешавајући спорове о сукобу надлежности, уставни суд је позван да одреди јасне границе носилаца државне власти у вршењу њихових уставних овлаштења. С обзиром да је сукоб надлежности најчешће мотивисан политичким циљевима, уставни суд има задатак да спор који је по својој природи политички ријеша на основу уставних норми.

Спорови о сукобу надлежности представљају уобичајену надлежност уставних судова. Они су директан одраз уставом установљене подјеле власти односно државног уређења. У том смислу, разликују се хоризонтални и вертикални спорови. Фактори који доводе до ових спорова су различити, од облика државне власти, облика државног уређења, страначког система, степена развијености демократије, апстрактности уставних одредби којима се дефинишу границе државне власти и слично. Уставне спорове о сукобу надлежности, међутим треба тумачити и у једном ширем смислу. Уобичајено је да се у уставу ови спорови издвајају као посебна надлежност уставних судова. Међутим, ако спорове о сукобу надлежности посматрамо као фактички израз нарушавања уставом прокламоване подјеле власти, онда и друге уставне спорове можемо посматрати као задирање у принцип подјеле власти. Тако, уставни суд често

Резиме:

вршећи своју основну надлежност односно нормативну контролу, посредно рјешава и компетенциони спор. Ако пођемо од претпоставке да подјела власти почива на идеји спречавања злоупотреба државне власти кроз гарантовање основних права и слобода, уставни суд одлучујући о заштити уставом прокламованих права и слобода односно о уставној жалби посредно штити и принцип подјеле власти. Такође, о питањима сукоба надлежности уставни суд може одлучивати и кад је позван да тумачи одредбе устава.

Уколико се изузме чињеница да је ова надлежност уставног суда нужна посљедица федералног државног уређења, у државама које немају федералну структуру, рјешавање компетенционих спорова такође је издвојена као посебна надлежност уставних судова. Оно чиме су се руководиле све државе, јесте чињеница да се злоупотреба власти и остваривање подјеле власти (односно равнотеже) може остварити само активношћу независног и непристрасног тијела какав је уставни суд. Анализирана уставна рјешења, али и пракса уставних судова у рјешавању компетенционих спорова показује да су уставни судови дали изузетан допринос остваривању подјеле власти и успостављању демократског поретка, нарочито у процесима преласка недемократских режима у демократске. Наравно да не треба занемарити чињеницу да су стварни ефекти дјеловања уставног судства у овој области условљени и самим политичким амбијентом односно међусобним односом политичких институција и њиховог односа према уставном суду, као и спремности да се повинују његовим одлукама.

Научна област:

Право S (110)

Научна дисциплина:

Уставно право S (148)

Кључне ријечи:

Уставни суд, подјела власти, сукоб надлежности, хоризонтални спорови о сукобу надлежности, вертикални спорови о сукобу надлежности

УДК: **342.565.2**

CERIF
класификација: **S 148**

Тип лиценце
Креативне
заједнице:

CC-BY –NC-ND

Dissertation Data

Mentor:

Prof. Irena Pejić, PhD

University of Niš

Title:

Constitutional Court and disputes on conflict of jurisdiction

This dissertation treats the competence of Constitutional courts in settling the disputes of jurisdictional conflicts, both in theoretical and historical as well as practical, sense. It is common knowledge that the Constitutional court is the most efficient mechanism for protecting the constitutionally determined separation of power. The role of the Constitutional Court is especially significant with regard to the fact that the separation of power does not exclude the possibility of interweaving jurisdiction of different levels of state power. By settling disputes of jurisdictional conflicts, the Constitutional Court gains competence for the determination of clear boundaries of state power organs in terms of their constitutional authorisation. Given the fact that the jurisdictional conflict is mainly motivated by political agenda, the Constitutional Court must settle an originally political dispute by implementing the constitutional norms.

The jurisdictional conflicts are a common competence of Constitutional courts. They are a direct representation of the government, or the constitutionally determined separation of power. A distinction between horizontal and vertical disputes can consequently be made. Various factors cause these disputes, including the following: state power, government, political parties system, level of democratic development, the level of precision of constitutional norms determining the boundaries of state power, etc.

The constitutional disputes of jurisdictional conflicts should, however, be thought of in a broader sense as well. The Constitution commonly views these disputes as a separate jurisdiction of Constitutional courts. If the disputes of jurisdictional conflicts are regarded as a factual violation of constitutionally proclaimed separation of power, then the other constitutional disputes can be seen as an infringement of the power separation principle as well. In that way the Constitutional court indirectly settles a competence dispute while simultaneously

Abstract:

carrying out normative control, its basic duty. Assuming that the separation of power is based on the idea of preventing the abuse of state power by guaranteeing the fundamental rights and freedoms, one can say that, while deciding on the protection of rights and freedoms proclaimed by the Constitution, the Constitutional court indirectly protects the power separation principle. The matter of jurisdictional conflicts can be decided upon by the court when the court is asked to give an interpretation of the constitutional provisions.

If the fact that this jurisdiction is a necessary consequence of federal division of the state is exempted, one can say that in the countries without federal division the settling of competence disputes, also represents a separate jurisdiction of Constitutional courts. The guiding principle for all the countries was the fact that the abuse of power or the realisation of its separation (or balance) can only be reached through the operating system of an independent and unbiased institution, as the Constitutional court itself is.

An analysis of various countries' Constitutions and the practice of Constitutional courts in settling competence disputes has shown that Constitutional courts have made a significant contribution to the realisation of power separation, especially in the transitional processes of non-democratic regimes to democratic ones.

Naturally the real effects of the constitutional jurisprudence depend on the political climate-the relationship between the political institutions and the one these have with the Constitutional court, as well as their willingness to abide by its decisions-and this is a fact one should not neglect.

Scientific field:

Law S (110)

Scientific
discipline:

Constitutional law S (148)

Key words: Constitutional court, power separation, jurisdictional conflict, horizontal disputes of jurisdictional conflict, vertical disputes of jurisdictional conflict

UDC: **342.565.2**

CERIF
Classification: **S 148**

Creative
Commons
License Type: **CC-BY –NC-ND**

САДРЖАЈ

Скраћенице.....	12
УВОД.....	14

ПРВИ ДИО: ПОЈАВА УСТАВНОСУДСКЕ ФУНКЦИЈЕ И МЈЕСТО УСТАВНОГ СУДА У СИСТЕМУ ПОДЈЕЛЕ ВЛАСТИ.....

23

1.1. Настанак и развој уставносудске контроле.....	27
1.1.1. Судска контрола као облик контроле уставности.....	28
1.1.2. Појава Уставног суда у Аустрији и ширење уставносудске контроле.....	31
1.2. Мјесто уставног суда у систему подјеле власти.....	37
1.2.1. Уставни суд као негативан законодавац.....	39
1.2.2. Уставни суд као судски орган.....	43
1.2.3. Уставни суд као орган <i>sui generis</i>	46
1.3. Однос уставног суда и других грана власти.....	48
1.3.1. Однос уставног суда и законодавне власти.....	50
1.3.2. Однос уставног суда и извршне власти.....	53
1.3.3. Однос уставног суда и судске власти.....	54
1.4. Правнополитичка улога уставног суда.....	57
1.5. Карактер уставног спора.....	64

ДРУГИ ДИО: УСТАВНИ СУД И СПОРОВИ О СУКОБУ НАДЛЕЖНОСТИ.....

70

1. Појам и врсте спорова о сукобу надлежности.....	70
2. Фактори који утичу на појаву спорова о сукобу надлежности.....	74
2.1. Облик државног уређења као фактор сукоба.....	75
2.2. Облик државне власти као фактор сукоба.....	78
2.3. Страначки систем као фактор сукоба.....	82
3. Надлежност уставних судова у рјешавању спорова о сукобу надлежности.....	84

4. Поступак рјешавања спорова о сукобу надлежности и правно дејство одлуке уставног суда.....	92
4.1. Легитимација за покретање поступка.....	93
4.2. Рок за покретање поступка.....	96
4.3. Садржина захтјева којим се покреће поступак.....	99
4.4. Доношење одлуке и дејство одлуке.....	102
5. Вертикални спорови о сукобу надлежности.....	106
5.1. Вертикални спорови у федерацији.....	108
5.1.1 Расподјела надлежности и вертикални спорови у федерацији.....	108
5.1.2. Појава уставног судства у федерацији.....	114
5.1.3. Уставни суд као чувар федерације.....	122
5.1.3.1.Уставни суд Аустрије као чувар федерације.....	123
5.1.3.2.Уставни суд Њемачке и федерални спорови.....	126
5.1.3.3.Уставни суд Русије и федерални спорови.....	131
5.2. Вертикални спорови у унитарним државама.....	136
5.2.1. Децентрализација и вертикални спорови у унитарним државама.....	136
5.2.2. Уставни суд као гарант територијалне децентрализације.....	144
5.2.2.1.Уставни суд Италије и вертикални спорови о сукобу надлежности.....	144
5.2.2.2.Уставни суд Шпаније као чувар регионалне државе.....	148
6. Хоризонтални спорови о сукобу надлежности.....	153
6.1. Спорови између законодавне и извршне власти.....	157
6.1.1.Уставни суд Пољске и спорови између законодавне и извршне власти.....	161
6.1.2.Уставни суд Русије и спорови између законодавне и извршне власти.....	165
6.2. Спорови унутар извршне власти.....	170
6.2.1.Уставни суд Пољске и спорови унутар извршне власти.....	174
6.2.2.Уставни суд Мађарске и спорови унутар извршне власти.....	176
6.3. Спорови између извршне и судске власти.....	179

ТРЕЋИ ДИО: СПОРОВИ О СУКОБУ НАДЛЕЖНОСТИ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ СРБИЈЕ.....182

1. Развој уставносудске контроле у Србији и мјесто Уставног суда у систему подјеле власти182

1.1. Контрола уставности у Југославији и успостављање Уставног суда.....182

1.2. Развој уставносудске контроле у Републици Србији187

1.3. Мјесто Уставног суда Србије у систему подјеле власти.....191

2. Надлежност Уставног суда Србије у рјешавању спорова о сукобу надлежности (1963-2006).....197

3. Надлежност Уставног суда Србије у рјешавању спорова о сукобу надлежности према Уставу из 2006. године.....201

4. Вертикални спорови о сукобу надлежности207

5. Хоризонтални спорови о сукобу надлежности220

ЗАКЉУЧАК.....233

БИБЛИОГРАФИЈА.....238

БИОГРАФИЈА АУТОРА.....265

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ.....266

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ.....267

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ.....268

Скраћенице

Устав Аустрије- В-VG

Основни закон Немачке –GG

Устав Руске Федерације- УРФ

Устав Италије- CRI

Устав Мађарске- МА

Устав Пољске- KRP

Устав Шпаније-CE

Закон о Уставном суду Аустрије-BfGG

Закон о Уставном суду Немачке-BverfGG

Закон о Уставном суду Мађарске-Act CLI

Закон о Уставном суду Шпаније- LOTC

Закон о Уставном трибуналу Пољске- УТК

Закон о Уставном суду Руске Федерације-ФКЗ

Уставни закон Италије број 87. од 11. марта 1953. године- УЗИ бр. 87

Уставни закон Италије број. 1 од 9. фебруара 1948. године- УЗИ бр. 1

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године-
УСФРЈ63

Устав Социјалистичке Републике Србије из 1963. године- УСРС63

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године-
УСФРЈ74

Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године- УСРС74

Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године- УПСЦГ

Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године-УСРЈ

Устав Републике Србије из 1990. године- УРС90

Устав Републике Србије из 2006. године- УРС06

Закон о Уставном суду «Службени Гласник Социјалистичке Републике Србије»
број 54/63-ЗУССРС

Закон о поступку пред Уставним судом Србије «Службени гласник
Социјалистичке Републике Србије»број 51/75-ЗПУССРС

Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука
«Службени гласнику Републике Србије», број 32/91-ЗПУС

Закон о Уставном суду Србије «Службени гласник РС» бр. 109/2007, 99/2011-
ЗУСС

УВОД

Све до почетка двадесетог вијека, односно до појаве Уставног суда у Аустрији, владајуће схватање било је да је сваки вид контроле законодавца, а посебно од стране судова, у супротности са подјелом власти у Монтескјеовом смислу.¹ Појава уставносудске контроле, била је праћена бројним теоријским расправама о оправданости увођења уставног суда, као органа четврте власти, у већ општеприхваћеном трипартитном систему подјеле власти. Незаобилазно питање које се постављало, тицало се прије свега импликација које ће нови уставносудски орган имати по функционисање уставног система, односно да ли ће његово увођење довести до поремећаја односа између постојеће три власти или ће пак обезбиједити њихово складније функционисање. Према теорији о подјели власти, правила се разлика између законодавне и извршне функције као политичке функције, и судске функције као чисто нормативне функције која се састоји у примјени закона. С друге стране, идеја о суверености парламента је уједно повлачила и природну превласт законодавне власти и искључивала било какву могућност контроле законодавца. Криза парламентарне демократије, међутим, показала је да постојећи механизми нису довољни за њено успјешно функционисање. Управо је увођење Уставног суда у Аустрији, а после Другог свјетског рата и уставних судова у Њемачкој и Италији, имало за циљ да обезбједи успостављање демократског правног поретка након пада тоталитарних режима у овим земљама. Под сличним околностима је уведено и уставно судство у Шпанији и Португалији, а касније и у бившим социјалистичким државама. Заједнички именитељ за све ове уставне судове огледа се у чињеници да је уставно судство уведено након пада тоталитарних режима, а у жељи да се обезбједи функционисање уставне демократије, која се огледа у подјели власти и поштовању људских права и слобода.²

¹ Ш. Де Монтескје, *О духу закона*, Београд 2011, стр. 128.

² R. Dürr, "Comparative Overview of European Systems of Constitutional Justice", www.icl-journal.com Vol. 5 2/2011, p. 160.

Данас је, пак, општеприхваћен став да је уставно судство неопходно и нужно у свакој демократски уређеној држави и да као независна институција обезбјеђује оставривање уставом загарантованих принципа. Демократски капацитет државе не може се ограничити само на уставно прокламовање начела подјеле власти него је неопходно да се сам устав примјењује, односно да уставом установљени носиоци власти дјелују у границама устава. Без обзира на колико високом ступњу демократије се налази одређена држава, није могуће ослонити се на постојеће политичке институције и увјерење у њихово правилно функционисање. Неопходно је постојање и независне институције која ће чувати устав, односно уставом успостављен поредак. Сасвим је сигурно да најдјелотворнији механизам очувања уставом конституисане подјеле власти представља увођење независног и неутралног чувара, какав је уставни суд.

Будући да је у континенталној теорији преовладао став о неопходности уставног судства, тежиште расправе помјерено је на питање природе уставног спора односно природе самог уставног суда. Ово питање је актуелно, како у системима који су изградили демократску традицију, тако и у тзв. новим посткомунистичким демократијама, које су као резултат корјених уставних промјена увеле и институцију уставног суда. Иако је основни задатак уставног суда заштита уставности, природа уставног спора није чисто правна. Неспорно је да уставни спорови имају не само правну него и политичку димензију. У крајњој линији и сам устав је највиши правни акт, али и политички документ. Према томе, да би се утврдило мјесто уставних судова у систему подјеле власти није довољно посматрати само правну него и политичку димензију уставносудске функције.

Проблем политизације уставног суда нарочито долази до изражаја у ситуацијама када је уставни суд позван да тумачи одредбе устава које се тичу надлежности и односа између највиших државних органа. Уставни принцип подјеле власти данас представља један од темељних стубова правне државе, а уставни судови најефикаснији механизам за очување уставом конституисане подјеле власти. И у самој конституционалној теорији начело подјеле власти је било предмет различитих тумачења, од оних који тврде да тај принцип подразумијева потпуну организациону и функционалну независност различитих носилаца

државних функција, до оних који истичу да ово начело не искључује, већ напротив, подразумејева постојање сарадње између различитих државних органа, а посебно између законодавне и извршне власти. Очигледно је да је и сам Монтескје заступао став о умјереној подјели власти, ако се има у виду да је своју теорију развио на примјеру Енглеске. Чак ни инжињери америчког устава, Хамилтон, Медисон и Џеј, нису оспоравали могућност успостављања везе између различитих носилаца државне власти.³ Уколико изузмемо различите теоријске критике, јасно је да је циљ подјеле власти, без обзира у ком се облику остварује, остао непромијењен, а то је спречавање злоупотребе власти. Према томе, подјела власти не искључује могућност преплитања надлежности различитих носилаца државне власти, те је улога уставног суда од нарочитог значаја, у смислу да уставни суд вршећи уставносудску контролу, прије свега кроз рјешавање компетенционих спорова, одређује границе носилаца државне власти у вршењу њихових уставних овлаштења. С обзиром да је сукоб надлежности најчешће мотивисан политичким циљевима, уставни суд има задатак да спор који је по својој природи политички ријешити на основу уставних норми. Задатак уставног суда јесте да, с једне стране, одреди границе дјеловања носилаца државне власти, док с друге стране мора водити рачуна о границама сопствене надлежности. Управо у домену компетенционих спорова, преплитања нормативног и политичког су неизбежна, у том смислу што уставни суд мора водити рачуна да нормативна рјешења тумачи у складу са друштвеним околностима и датом политичком ситуацијом.

Спорови о сукобу надлежности, од појаве уставносудске контроле, представљају уобичајену надлежност уставних судова. Они представљају директан одраз уставом установљене подјеле власти односно државног уређења. У том погледу неопходно је разликовати сукоб надлежности или спорове о подјели власти и спор о надлежности. Сукоб надлежности се јавља као посљедица непоштовања хоризонталне подјеле власти и настаје између носилаца власти истог хијерархијског нивоа. С друге стране, под споровима о надлежности обично се подразумевају вертикални спорови који се јављају између федерације и

³ А. Хамилтон, Џ. Медисон, Џ. Џеј, *Федералистички списи*, Београд 1981, стр. 335.

федералних јединица односно између централне власти и јединица децентрализације у унитарној држави. Фактори који доводе до ових спорова су различити, од облика државне власти, облика државног уређења, страначког система, степена развијености демократије, апстрактности уставних одредби којима се дефинишу границе државне власти и слично. Уставне спорове о сукобу надлежности, међутим, треба тумачити и у једном ширем смислу. Уобичајено је да се у уставу спорови о сукобу надлежности издвајају као посебна надлежност уставних судова, гдје се прије свега прецизно дефинишу субјекти и предмет спора. Међутим, ако спорове о сукобу надлежности посматрамо као фактички израз нарушавања уставом прокламоване подјеле власти, онда и друге уставне спорове можемо посматрати као задирање у принцип подјеле власти. Тако, уставни суд често вршећи своју основну надлежност односно нормативну контролу, посредно рјешава и компетенциони спор. Ако пођемо од претпоставке да подјела власти почива на идеји спречавања злоупотреба државне власти кроз гарантовање основних права и слобода, неспорно је да уставни суд одлучујући о заштити уставом прокламованих права и слобода односно о уставној жалби посредно штити и принцип подјеле власти. Такође, о питањима сукоба надлежности уставни суд може одлучивати и кад је позван да тумачи одредбе устава. Према томе, спорови о сукобима надлежности јављају се у много ширем контексту.

Увођење спорова о сукобу надлежности у уставну материју везује се за конституционализацију самог уставног судства односно појаву Уставног суда у Аустрији. Управо је нужност рјешавања спорова између федерације и федералних јединица био један од главних аргумената увођења уставносудске контроле. Слиједећи примјер Аустрије, већина земаља која се определијелила за уставно судство, као посебну надлежност уставних судова прокламовала је и рјешавање компетенционих спорова. Уколико се изузме чињеница да је ова надлежност уставног суда нужна посљедица федералног државног уређења и у државама које немају федералну структуру, рјешавање компетенционих спорова такође је издвојена као посебна надлежност уставних судова. Оно чиме су се руководиле све државе, јесте чињеница да се злоупотреба власти и остваривање подјеле власти (односно равнотеже) може остварити само активношћу независног и непристрасног

тијела какав је уставни суд. Заједничко за све државе које ће бити предмет анализе (Аустрија, Њемачка, Италија, Русија, Пољска, Мађарска, Србија) јесте да је управо увођење уставног судства, односно његова реафирмација (у Аустрији и Србији) имало за циљ успостављање уставне демократије или раскид са недемократским режимима. Имајући у виду тоталитарну прошлост, уставни суд се нашао пред задатком да рјешавајући компетенционе спорове одређује границе различитих носилаца државне власти. На тај начин, уставни судови су били проморани да се суочавају са осјетљивим политичким питањима. Иако у систему континенталне контроле уставности, уставни суд има задатак да тумачи уставне одредбе односно његова функција је интерпретативног, а не креативног карактера, у политичким околностима које су обиљежиле период после Другог свјетског рата, а касније и период након пада социјализма, уставни суд није могао заобићи постојеће политичке прилике и у складу са тим тумачити устав и рјешавати конфликтне ситуације. Улога уставних судова у успостављању правне државе у овим кризним периодима била је од великог значаја. Само подвођење највиших носилаца државне власти под устав и увођење уставног судства представља први корак у процесу демократизације. Много је битније за демократски развој једне земље да се устав примјењује, односно да носиоци државне власти дјелују под уставом односно да врше своју дјелатност у границама које су одређене самим уставом. Међутим, у условима у којима демократске институције још увијек нису довољно развијене, односи између носиоца државне власти нису прецизно дефинисани, не постоје развијени механизми контроле и одговорности највиших државних органа, гдје су људска права још увијек на маргини, а сама грађанска свијест није довољно развијена, уставни судови су додатно оптерећени. У таквим приликама уставни суд није само позван да чува устав, него уједно и да га тумачи. С обзиром на позицију у којој су се нашли, уставни судови су морали бити довољно јаки да се одупру свакодневним притисцима и да очувају ауторитет чувара устава. Уставни судови су посебно морали да воде рачуна да се претјераним упуштањем у конфликтне ситуације не претворе у дежурног судију. Према томе, да би уставни суд успјешно могао да остварује своју уставносудску функцију морају да буду остварене одређене претпоставке: „прво, да сам устав пружа поуздана мерила за

оцену уставности; друго, да постоји уставни идентитет заједнице; треће да постоји спремност свих актера политичке заједнице...У противном, уставни суд, од заштитника и чувара устава преузима улогу уставотворца или се претвара у пасивног посматрача повреда устава, па чак и саучесника у тим повредама.⁴ Чињеница је да се успостављање демократског поретка не може обезбиједити искључивом активношћу једног органа, односно уставног суда, већ захтјева спремност свих политичких актера да се повинују уставу и да дјелују у складу са уставним правилима. Управо је упуштање уставних судова у политичке конфликте доводило до директних сукоба са политичким чиниоцима, актерима конфликтних ситуација. Због тога није изненађујућа чињеница да су се уставни судови суочавали са додатним проблемом спровођења својих одлука. Због недостатка традиције уставносудске контроле и подршке јавног мњења, сами уставни судови често нису били довољно снажни да се одупру приговорима и нападима да су њихове одлуке политичке природе. Ипак, улога уставних судова у успостављању и остваривању принципа подјеле власти и уставне демократије генерално се може оцијенити као посебно важна.

Уставне промјене које су деведесетих година двадесетог вијека захватиле бивше социјалистичке државе отвориле су нова "стара" питања у погледу улоге уставног суда у успостављању правне државе и остваривању уставом прокламоване подјеле власти. Слом социјализма, између осталог, резултирао је и промјенама у организацији власти, односно увођењем принципа подјеле власти било у форми парламентарне владе или полупредсједничког система власти.⁵ Као кључни проблем јавило се питање остваривање новопрокламованог принципа подјеле власти у специфичним посткомунистичким условима. Уопште, оно по чему се разликују парламентарни системи источноевропских земаља од парламентарних система западне Европе јесте чињеница да у свим новим демократијама формалне

⁴ М. Пајванчић, *Србија између устава и уставности*, Београд, 2005, стр. 16-17.

⁵ О уставним промјенама у бившим социјалистичким државама: А. Ваћић, „Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, broj 4/09, str. 654-658; J. Elster, „Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction“, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No. 2, Approaching Democracy: A New Legal Order for Eastern Europe, (Spring, 1991), pp. 447-482

уставне и законске одредбе пружају широк оквир за вршење власти, али да не постоји устаљена пракса и схватања која прецизније дефинишу границе између кључних политичких институција. Разлог за то огледа се у чињеници што владавина права није довољно развијена, а присутне су и последице комунистичке прошлости. У таквим условима политички актери имају могућност да широко дефинишу своја овлашћења, што доводи до судара у очекивањима и амбицијама других.⁶ Управо због тога је, у првим годинама транзиционог процеса у посткомунистичким државама, улога уставног суда била је од пресудног значаја у дефинисању граница овлашћења најважнијих носилаца државне власти.⁷ Уставни судови у бившим социјалистичким државама су "користећи правне методе тумачења устава требали да буду узор другим уставним органима"⁸. Спорења између различитих носилаца државне власти, која су обиљежила почетак транзиционог процеса, не треба посматрати као кочницу демократизације, него напротив, као незаобилазну фазу у процесу демократизације. Управо би се одсуство оваквих сукоба могло тумачити као главни индикатор антидемократске климе. Због тога не изненађује чињеница да су уставни судови у почетку били више оптерећени споровима који су се тicali овлашћења различитих носилаца државне власти него споровима који су се тicali заштите основних права грађана. Због великог раскорака између нормативног и реалног, уставни судови посткомунистичких земаља нису се могли ограничити искључиво на заштиту устава, што је њихова примарна улога као чувара устава, него су својом активношћу утицали на изградњу и функционисање уставом прокламованог система власти. „Најзахтевнији изазов пред уставним судом у време транзиције од диктатуре или ауторитарног режима до демократске владавине права био је како путем устава управљати променом политичког система као таквог.“⁹ Суочени са

⁶ Т. А. Baylis, „Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe“, *World Politics*, Vol. 48, No. 3, Cambridge University Press, pp. 301-302.

⁷ Види: Hartwig M., „The Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries“, *American University International Law Review*, Vol.7, Issue 3, 1992, 449-470

⁸ С Grabenwarter., „Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies“, http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/AUT_Grabenwarter_keynotespeech_thesis.pdf, p.3., посјећено 15.3.2014.

⁹ В. Bierlein, „Положај и перспектива уставног судства“, *Положај и перспектива уставног судства*, Београд, 2014, стр. 44.

бројним проблемима кроз које су пролазиле посткомунистичке државе на путу ка увођењу демократског поретка, уставни судови су често долазили у ситуацију да тумачећи нејасне и широке уставне одредбе сами креирају правила политичке игре, позивајући се на опште принципе.

За разлику од већине бивших социјалистичких држава, Србија је познавала институцију уставног судства и прије пада социјализма. Сви уставни судови су предвиђали надлежност Уставног суда у погледу рјешавања компетенционих спорова, али ова надлежност је ријетко кориштена. Према важећем Уставу Србије, задржана је надлежност Уставног суда у рјешавању компетенционих спорова, како хоризонталних тако и вертикалних спорова, с тим да је додатно проширен круг субјеката између којих може доћи до сукоба надлежности. У пракси, Уставни суд ријетко користи ову надлежност. Међутим, ако компетенционе спорове схватимо у ширем смислу, Уставни суд је рјешавао сукобе надлежности у неким предметима посредно, јер су његове одлуке индиректно потврђивале уставом прокламовани принцип подјеле власти.

Предмет овако конципиране докторске дисертације је надлежност уставних судов у рјешавању спорова о сукобу надлежности посматрана како са историјско-теоријског, тако и са практичног аспекта. Приликом израде дисертације циљ је да, коришћењем расположиве домаће и иностране литературе, општих правих аката и релевантне судске праксе, проблемски обрадимо не само уставно-правни оквир ове надлежности уставних судов, него и практични допринос ове функције уставних судов у остваривању подјеле власти и успостављању демократског поретка. Несумњиво је да су уставни судови имали значајну улогу у процесу преласка недемократских режима у демократске и увођењу владавине права. Уставна пракса је потврдила да допринос уставних судов у том погледу не зависи искључиво од уставне позиције самог уставног суда (у смислу гарантовања независности уставносудске функције), већ и од спремности, храбрости и компетентности самог уставног суда да се упусти у рјешавање политичких спорова, какви су прије свега спорови о сукобу надлежности. Стварни ефекти условљени су и самим политичким амбијентом, односно међусобним односом политичких институција и њиховог односа према уставном суду и спремности да се повинују његовим

одлукама. Циљ рада јесте не само да се анализирају уставна рјешења и пракса уставних судова развијених демократија у рјешавању компетенционих спорова, као и у новим тзв. посткомунистичким демократија, него и да се укаже на допринос уставног судства у стварању темеља уставне демократије. Сматрамо да оваква анализа може имати значајне теоријске, али и практичне посљедице по рад Уставног суда Србије који се суочава са сличним проблемима.

У раду је кориштен прије свега теоријски метод, у смислу претходног знања о предмету. Проучавање било ког правног проблема, па и теме ове докторске дисертације, незамисливо је без употребе правно-догматског метода. Такође, кориштени су и компаративни и историјско-правни приступ, те аналитичко-синтетички и дедуктивно-индуктивни метод, као општи методи друштвених наука.

Структура рада обухвата четири дијела. У првом дијелу биће ријечи о самом настанку уставносудске функције и позицији уставног суда у уставном систему власти. Након тога, биће дат осврт на историјски развој уставносудске контроле при чему ће посебан акценат бити на мјесту уставног судства у постојећем систему подјеле односно равнотеже власти. У оквиру овог дијела биће објашњен и однос уставног суда и других грана власти, односно утицај других органа на уставно судство као и утицај уставног судства на друге носиоце власти. Незаобилазно питање које се тиче уставног судства, а које ће такође бити обрађено у првом дијелу, јесте његова правно-политичка природа, која посебно долази до изражаја када уставни суд поступа као арбитар у сукобима између различитих носилаца државне власти. Овакав концепт овог дијела има за циљ да укаже прије свега на мјесто уставног суда у систему подјеле власти, као нужну претпоставку за даље разматрање улоге уставног суда у рјешавању компетенционих спорова који се јављају управо као последица нарушавања уставом прокламоване подјеле власти. У оквиру другог дела, биће посебно обрађена надлежност уставних судова у рјешавању компетенционих спорова како у развијеним демократијама, тако и у тзв. новим посткомунистичким демократијама. У том смислу, најприје ћемо одредити сам појам и врсте компетенционих спорова, као и факторе који најчешће утичу на њихову појаву. У овом дијелу ћемо дати и упоредноправни приказ надлежности уставних судова да рјешавају ову врсту уставних спорова, уз анализу уставних

рјешења, као и остваривање ове надлежности у пракси анализираних уставних судова. Предмет анализе су прије свега Уставни суд Аустрије, Њемачке, Италије, затим Русије, Пољске и Мађарске. У оквиру овог дјела, посебно ће бити размотрен поступак рјешавања компетенционих спорова и правно дејство одлука уставног суда. У трећем дијелу осврнућемо се на Уставни суд Србије односно његову надлежност да рјешава компетенционе спорове. У оквиру овог дјела биће дат историјски осврт на развој уставносудске контроле односно надлежности Уставног суда Србије у рјешавању компетенционих спорова. Посебно ће бити анализирана ова надлежност Уставног суда сагласно важећем Уставу и Закону о Уставном суду, као и пракса суда у рјешавању спорова о сукобу надлежности. У четвртом дијелу биће изнета закључна разматрања у погледу улоге уставних судова у рјешавању компетенционих спорова уз навођење списка литературе, кориштене приликом истраживања и изучавања теме овог рада.

ПРВИ ДИО: ПОЈАВА УСТАВНОСУДСКЕ ФУНКЦИЈЕ И МЈЕСТО УСТАВНОГ СУДА У СИСТЕМУ ПОДЈЕЛЕ ВЛАСТИ

Уставносудска функција, у односу на традиционалне државне функције, спада у државне функције новијег датума. Издвајање уставносудске функције као посебне функције државне власти везује се за двадесете године прошлог вијека, односно појаву аустријског Уставног суда. Међутим, сама идеја контроле уставности јавила се много раније¹⁰, а своје правно уобличење је добила у пресуди Врховног суда САД, *Marbury vs. Madison* из 1803. године. Овом одлуком Врховни суд САД је утврдио право редовних судова да испитују сагласност закона са уставом. С друге стране, на европском тлу концепција суверености парламента, која проистиче из Русоове идеје да је "закон израз опште воље", а која је преточена у правни принцип француском Декларацијом о правима човјека и грађана из 1789. године, а касније и Уставом из 1791. године, била је главна препрека увођењу судске контроле уставности. Такође, сматрало се да је контрола уставности у супротности и са монархијским обликом владавине. Иако нису прихватиле амерички систем контроле уставности, европске државе су изградиле нови систем у којем је контрола уставности повјерена специјализованом уставносудском органу. У том смислу, можемо говорити о уставним судовима у ширем и у ужем смислу. Под уставним судом у ширем смислу подразумијевамо „државни органи који по судском поступку решавају о одређеним уставноправним питањима (уставним споровима), а у циљу заштите устава“¹¹. „Уставно судство је сваки судски поступак који непосредно обезбеђује поштовање устава, пре свега оценом уставности закона“¹². Уставним судовима у ужем смислу се означавају "посебни државни органи, формирани искључиво ради контроле уставности.“¹³ У оквиру овог рада термин уставни суд биће кориштен у ужем смислу.

¹⁰ Почетак судске контроле уставности везује се за чувени *Bonhams Case* из 1610. године у којем је судија Едвард Коук утврдио непримјењивост акта Парламента због његове неусклађености са начелом *Common Law* према коме „нико не може бити судија у сопственој ствари“: Б. Кошуткић, „Границе уставног суда у остваривању владавине права“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, стр. 33.

¹¹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005, стр. 672.

¹² Д. М. Стојановић, *Уставно право, књига друга*, Ниш, 2009, стр. 360.

¹³ Р. Марковић, *op.cit*, стр. 672.

Идеја увођења контроле уставности и идеја уставности и законитости се међусобно преплићу, у том смислу што заштита уставности подразумева постојање посебног органа чији је основни задатак контрола уставности, односно уклањање неуставних закона из правног поретка. Према томе, увођење уставносудске функције као посебне државне функције почива на идеји супрематије устава, што значи да не само извршна, него и законодавна власт мора бити потчињена уставу. Начело уставности и законитости значи да „цјелокупна државна власт мора бити подређена уставу.“¹⁴ Принцип уставности се схвата као постојање хијерархије правних аката односно усклађености нижих правних аката са вишим актима, у крајњој линији са уставом. Међутим, будући да је устав не само правни акт него и политички документ, у смислу да изражава политичку вољу доносиоца, уставност се појављује и као политички принцип. Уставност као политички принцип „свуда у свету имплицитно значи борбу против самовоље, против узурпације власти и јавних овлашћења, против неодговорних понашања, као борба за људска права.“¹⁵ Искуства савремених држава показала су да прокламовање принципа уставности није довољан гарант поштовања устава, уколико не постоје механизми за његову заштиту. Према томе, „није довољно прогласити да је устав *lex superior*, нити да је правна држава темељ и основно начело демократске државе. Устав и правна држава треба да доживе своју стварну примену, да се оживотворе у самој пракси. Отуда, заштита устава, односно правне државе у свим облицима њеног испољавања је *conditio sine qua non* њихове примене односно оживотворења. При томе, јасно је да се ради те заштите, која обухвата и контролу свих власти успоставља и делује одређени механизам у коме најзначајније место заузима судска заштита, посебно уставно-судска заштита коју врши уставно судство.“¹⁶ Уставна историја је показала да су се злоупотребе устава дешавале и у демократским државама. "Ако су успостављање крвавих фашистичких диктатура и нацистичке владавине као и, повезано с тим, појава Другог светског рата, довели до рушења демократије, гушења права и слобода,

¹⁴ Т. Öhlinger., *Verfassungsrecht*, Wien, 1999, s. 234.

¹⁵ Д. Кулић, *Уставно судство у свету*, Београд-Зајечар, 1982, стр. 3.

¹⁶ П. Николић, „Уставни суд и нови Устав Србије“, *У сусрет новом Уставу Србије*, Београд, 2004, стр. 53.

заједно са тиме и укидања уставних судова, пораз фашистичких сила, ликвидација нацистичке страховладе и завршетак другог светског рата, отворили су путеве за нови развој светске уставности, а самим тим и за ренесансу уставног судства."¹⁷ Искуства из Другог свјетског рата и увођење тоталитарних режима, значајно су пољуљали вјеру у демократске институције, у првом реду парламент и судове, те је то био један од главних разлога увођења уставног судства у Њемачкој и Италији, а по угледу на аустријски Уставни суд. Историја уставности нам свједочи о постојању сталног проблема раскорака између политике и права. Тако је друштвена реалност често у сукобу са уставном праксом. „Устав и уставност се по правилу на ријечима и у званичним правним и политичким документима хвале и глорификују, а истовремено се у животној реалности често и на разне начине вријеђају, крше и деградирају.“¹⁸ Због тога честе повреде устава изискују и дјелотворне механизме заштите устава. Показало се да „писани и ригидни устав још увек није довољно ограничење за парламентарне већине, уколико не постоји неко независно тело које одлучује о томе да ли су закони у складу са уставом.“¹⁹ Управо се уставни судови појављују као најбољи гаранти остваривања устава и принципа уставности. У том смислу, задатак уставног суда јесте да различите носиоце државне власти подведе под устав. Некада и само постојање уставног судства може да дјелује превентивно, јер се уставни суд појављује као главна препрека успостављања антидемократске владе. Иако су надлежности уставних судова током времена еволуирале, њихова суштина је остала иста, а то је заштита устава, било да се ради о нормативној контроли, заштити људских права и слобода, рјешавању компетенционих спорова, изборних спорова и слично. Чињеница је да су данас овлаштења уставних судова у различитим уставним системима слична, али ипак, сваки уставни суд има одрђене специфичности које су условљене не само његовим уставним положајем него и политичким приликама у којима дјелују.

Данас већина европских држава познаје уставно судство, као најефикаснији механизам заштите устава. „Током дуге еволуције која је почела након Првог

¹⁷ П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1994, стр. 300.

¹⁸ Г. Мијановић, „Судска контрола уставности у САД“, *Два века савремене уставности*, САНУ Београд, 1990, стр. 172-173.

¹⁹ А. Лајпхарт, *Модел демократије-Облици и учинак владе у 36 земаља*, Службени лист Београд и ЦИД Подгорица, 2003, стр. 227.

свјетског рата и доживјела климакс после пада комунизма, највећи број европских држава је увео специјализоване судове са циљем заштите њихових националних устава од офанзивног законодавства.²⁰ У развоју контроле уставности могу се уочити четири фазе. Прву фазу, од доношења америчког устава 1787. године до Првог свјетског рата, обиљежили су различити облици контроле уставности који су се појавили не само на америчком, него и на европском тлу. Друга фаза, која временски обухвата период од 1918. до 1945. године, означава појаву Келзенове идеје о увођењу уставног суда као независног и непристрасног чувара устава. Трећу фазу, од 1945. до 1989. године, обиљежило је ширење Келзенове идеје уставног судства и коначно, четврта фаза почиње са сломом социјализма и увођењем уставног судства у тзв. посткомунистичким државама.

1.1. Настанак и развој уставносудске контроле

Иако се први облици уставносудске контроле везују за САД и почетак XIX вијека, а на европском тлу за XX вијек и Уставни суд Аустрије, идеја уставности јавила се много раније. Још су Атињани правили разлику између двије врсте правних правила: *nomos* и *pshephisma*. *Nomoi* су означавала правна правила којима се уређује организација државе и која су се могла мијењати путем веома сложене процедуре. У том смислу, ова правила су имала обиљежја данашњег уставног закона. Правила *pshephisma*, која би у данашњем смислу могли означити као уредбе, нису смјела бити у супротности са правилима *nomoi*.²¹ И стари Римљани су правили разлику између између двије врсте највише власти: власти која установљава државу (*rem publicam constituere*) и власти која доноси законе (*leges scribere*).²² Неки облици контроле уставности развили су се и у Француској још у XIII вијеку, затим касније и у Португалији у тзв. Филиповом законику из XVII

²⁰ F. V. Comella, „The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court. Some thoughts on Judicial Activism”, *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers*, 2004, http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/39, p.1. посјећено 20.3.2014.

²¹ M. Cappelletti, „Judicial Review in Comparative Perspective“, *California Law Review*, Vol. 58, No. 5, 1970, p. 1021.

²² P. Марковић, *op.cit.*, стр.5.

вијека²³, да би се неке много озбиљније форме уставносудске ревизије појавиле у уставима Норвешке, Данске и Грчке тек у XIX вијеку. У Аустрији, која се сматра колијевком уставног судства, 1867. године је установљен Државни суд, који је био надлежан да одлучује о заштити политичких права грађана, као и о питањима рјешавања сукоба надлежности. Иако се зачеци елемената уставности називу и у Уставу Швајцарске из 1848. године, швајцарски Савезни суд је добио шира овлаштења, тек измјенама Устава из 1874. године. У Норвешкој, уставна ревизија води поријекло из 1890. године, а међу државе које су увеле контролу уставности прије Првог свјетског рата по узору на САД спада и Румунија²⁴. У Њемачкој, зачетке контроле уставности налазимо још у Вајмарском уставу из 1919. године. Тако је, у Вајмарској Њемачкој, Високи суд (*Staatsgerichtshof*) био надлежан да рјешава спорове између држава, као и између држава и Рајха, док је Национални врховни суд (*Reichgericht*) одлучивао о сагласности закона држава са законима федерације.²⁵

1.1.1. Судска контрола као облик контроле уставности

Први институционализовани облик контроле уставности настао је у САД, иако судска контрола уставности није била предвиђена самим Уставом из 1787. године. Судска контрола уставности има своје политичко и правно оправдање. Политичко оправдање контроле уставности огледа се у потреби да држава обезбиди заштиту уставом зајемчених права и слобода грађана, док се правно оправдање темељи на основном уставном принципу уставности и законитости. Ако је устав правни акт којем правни поредак признаје највишу правну снагу, „онда суд, који примењује закон, мора имати право да оцени да ли је закон који треба да примени у одређеном случају, у складу са уставом.“²⁶ Тако, К.Чавошки истиче, да иако су „амерички очеви оснивачи пропустили да начело судске контроле уставности изричито унесу

²³ Д.Кулић, *op.cit.*, стр. 25; Види: Д. Кулић, „Ширење институционализоване оцене уставности у свету“, *Два века српске уставности*, САНУ Београд, 1990, стр. 367-377.

²⁴ <http://www.concourts.net/introen.php>, посјећено 25.3.2014.

²⁵ Т. Cole, „*Three Constitutional Courts: A Comparison*“, *The American Political Science Review*, Vol.LIII, N. 4, December 1959, p. 966.

²⁶ Ђ. Ђурковић, „Правна држава и уставно-судска контрола нормативних аката“, *Правни живот* број 12/1995, Београд, стр. 234.

у Устав од 1787. верујући при томе да ова контрола почива на одређеним општим начелима садржаним у Уставу, пажљива анализа појединих уставних одредаба наводи на закључак да је ова контрола уставности прећутно претпостављена, ако већ није изричито одређена.²⁷ Оно чиме се руководио Врховни суд САД, односно његов председник Џон Маршал је члан 6. став 2. Устава, према којем се предвиђа да ће устав бити „највиши закон земље“ и да ће „све судије у свакој држави бити њиме везане, упркос било чему супротном у уставу или закону било које државе“. Питање оправданости контроле уставности закона у САД се, тако рећи, није ни постављало, а кроз праксу Врховног суда и редовних судова то је постала њихова уобичајена функција. Контрола уставности закона у САД је замишљена као природна функција редовних судова.²⁸ Американци су, сматра А. Де Токвил, „својим судовима поверили огромну политичку моћ; али тиме што су их обавезали да законе нападају само правосудним средствима веома су умањили опасности које би претиле од такве моћи.“²⁹

Модел судске контроле уставности, осим у неким скандинавским земљама, није био прихваћен на европском континенту.³⁰ Међутим, не може се спорити да је амерички систем контроле уставности, у одређеним аспектима, утицао и на модел контроле уставности у европским земљама.³¹ Главни аргумент против судске контроле уставности било је позивање на Монтескјеову доктрину о подјели власти према којој суд представља само „уста закона“. „Након Француске револуције законодавац је сматран најбољи гарантом универзалних вриједности, а континентална Европа је умјесто концепта природне правде изабрала концепт законске правде.“³² Према томе, сваки вид судског преиспитивања воље

²⁷ К. Чавошки, *Уставност и федерализам, Судска контрола уставности у англосаксонским федералним државама*, Београд, 1982, стр. 55-56.

²⁸ G.F. de Andrade, „Comparative Constitutional Law: Judicial Review“, *Journal of Constitutional Law*, Vol.3, No.3, 2001, p. 979.

²⁹ А. де Токвил, *О демократији у Америци*, Сремски Карловци-Нови Сад, 2002, стр. 91.

³⁰ О разлозима због којих у Европи није прихваћен амерички модел контроле уставности видјети: W. Sadurski, „Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence“, <http://ssrn.com/abstract=1754209>, посјећено 13.7.2014.

³¹ О томе: М. V. Tushnet, „Alternative Forms of Judicial Review“, *Michigan Law Review*, Vol.101, p. 2784.

³² М. Cappelletti, *op.cit.*, p. 1052

парламента је био у супротности са идејом народне суверености.³³ „У уставима се ова доктрина испољавала на три начина: забрањена је судска ревизија законодавства, судовима се негира надлежност да одлучују о основним правима, постоји формална потчињеност судске власти законодавној.“³⁴ Владајуће мишљење је било да је управо контрола уставности у супротности са парламентарном демократијом и унитарном државом.³⁵ Највећи отпор судској контроли уставности постојао је у француској правној теорији. Главно упориште против судског испитивања уставности француски писци су налазили у принципу подјеле власти, али и у самој Декларацији о правима човјека и грађанина. Због тога је у Француској, али и у другим државама на европском тлу, одбачен модел контроле уставности од стране редовних судова. „Тако су не само одбрана од „суверености“ парламента, већ и природна људска права (као *argumentum a fortiori*), представљала рационално објашњење за успостављање уставносудске контроле као "гардијана" устава.“³⁶ Истина, иако је Уставом из 1799. године, а касније и уставима од 1852, 1946. и 1958. године била предвиђена могућност контроле законодавца, та могућност је све до 1971. године била теоретска и повјеравана је специфичним политичким тијелима.³⁷

„Међутим, лоша искуства у првој половини XX вијека показала су да управо законодавац може бити извор највећих злоупотреба, што је утицало да се у Европи концепт законске правде замијени концептом уставне правде“³⁸ Т. Allan сматра да уставна правда подразумијева постојање подјеле власти између главних органа државне власти од којих је сваки одговоран за посебну функцију. У том смислу, извршна власт, чији је задатак формулисање и примјена јавне политике, мора дјеловати унутар граница које одређује легислатива. С друге стране, судови морају бити независни и од егzekутиве и легислативе. Исти аутор истиче да судови морају

³³ Идеја о потреби увођења специјалног суда који ће штитити устав јавила се још крајем 18. вијека, и везује се за А. Сјејеса, који је још 1790. године залагао за увођење уставног судства. Види: Т. Cole *op.cit.*, p. 966.

³⁴ A.S. Sweet, „Constitutional Courts and Parliamentary Democracy”, *West European Politics*, Vol.25, Issue 1, 2002, p. 78.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ И. Пејић, „Начело поделе власти и уставно судство“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Београд, 2013, стр. 57-58.

³⁷ М. Cappelletti, *op.cit.*, p. 1024.

³⁸ *Ibid.*, p. 1052.

дјеловати „прије као судије уставног поретка као цјелине, а не као пуки инструмент скупштинске већине. Судовима припада право да одлучују јесу ли закони у складу са начелом једнакости и са другим битним елементима владавине права. У том смислу мора постојати граница између законодавног суверенитета парламента као врховног законодавца и правног суверенитета судова као формално правног арбитра у појединачним случајевима.“³⁹ Ипак, и Француска се определијелила за један специфичан вид контроле уставности повјерен посебном уставном органу односно Уставном савјету. Увођење Уставног савјета, Уставом из 1958. године, „показује да је француски уставотворац покушао да помири доктрину о подели власти с могућношћу одређене правне контроле уставности парламентарног законодавства“,⁴⁰ с обзиром да су предмет контроле уставности могли бити закони који нису још објављени.

1.1.2. Појава Уставног суда у Аустрији и ширење уставносудске контроле

Прекретницу у контроли уставности на европском тлу представља увођење потпуно независног уставног суда у Аустрији.⁴¹ Иначе, претеча аустријског Уставног суда је био Врховни суд Аустроугарске монархије (Reichsgericht) из 1867. године.⁴² Тако се тадашњи Врховни суд у двојаким смислу појављивао као уставни суд, рјешавајући компетенционе спорове, односно сукобе надлежности, као и рјешавајући о притужбама због повреде основних права.⁴³ Иако се оцем уставног судства у Аустрији сматра Ханс Келзен, идеја увођења специјализованог уставног суда потиче још од Георга Јелинека. Јелинек је истицао да „историја уставне

³⁹T.R.S. Allan, *Constitutional Justice: A Liberal Theory of Rule of Law*, Oxford University Press, 2001, p. 3.

⁴⁰ Б. Кошутин, „Место Уставног суда у систему поделе власти“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, стр. 74.

⁴¹ Увођење Келзеновог модела уставног судства правни стручњаци у упоредном праву сматрају као једну од најважнијих трансформација правног система у посљедњих педесет година. Види: J.Ferejohn, P. Pasquino, „Constitutional Adjudication: Lessons from Europe“, *Texas Law Review*, N. 82, 2004, p. 1671.

⁴² A. Gamper, F. Palermo, „The Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional Review“, *Journal of Comparative Law*, Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective, Volume III, Issue 2, 2009, p. 65.

⁴³ K. Heller, *Der Verfassungsgerichtshof, Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Wien 2010, s. 117.

државе показује да се питање заштите уставности поклапа са питањем заштите устава од самовоље владе.⁴⁴ У том смислу, Јелинек је сматрао да и сам парламент може чинити неправо.⁴⁵ Полазећи од основног циља владавине права, а то је спречавање самовоље владе односно државне власти уопште, Јелинек је истицао да је најбољи гарант уставности управо независан уставни суд. У циљу заштите уставности он је предложио претварање тадашњег државног суда у уставни суд⁴⁶. Сходно томе, он је предлагао и проширивање надлежности државног суда. У том смислу, суд је требао да одлучује о питањима легитимности избора изабраних представника парламента и покрајинских скупштина, рјешавања сукоба између уставног и обичног законодавства, као и сукоба између закона државе и покрајинских закона.⁴⁷ Међутим, његов приједлог изазвао је жестоку дебату у научним круговима, а највећи противник увођења контроле уставности био је Карл Шмит, који је тврдио да такво рјешење не би допринијело рјешавању политичких сукоба, већ би напротив довело до политизације суда.⁴⁸ Судска контрола уставности, сматрао је Шмит, би у основи довела до судократије у политици и политизације судства.⁴⁹ Шмит је био заговорник јаке извршне власти, као реакције на ослабљену законодавну власт. За њега је питање судског преиспитивања уставности повезано са проблемом односа права и политике, односа у систему подјеле власти, плурализма и народне суверености.⁵⁰ На проблем злоупотребе власти и потребу установљавања посебног уставносудског органа указивали су и многи писци после Јелинека, а прије Келзена, попут Ренера и Меркела.⁵¹

Оно што Јелинек није успио, реализовао је творац аустријског Устава из 1920. године, Ханс Келзен. Аустријски устав се често означава као Келзенов устав. Међутим, чињеница је да би Аустрија имала устав и без Келзена, али и да би он у

⁴⁴G. Jelinek, *Ein Verfassungsgesichtshof für Österreich*, Wien 1885, s. 2.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 3-6.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 10-16.

⁴⁷ *Ibid.*, s. 9.

⁴⁸C. Bezemek, „A Kelsenian Model of Constitutional Adjudication: The Austrian Constitutional Court”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937575, посјећено 10.4.2014.

⁴⁹J. Ferejohn, F. Rosenbluth, C. Shipan, „Comparative judicial politics“, p. 1, <http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/comparativejudicialpolitics.pdf>, посјећено 10.4.2014.

⁵⁰ Наведено према: F Nova, „Political Innovation of the West German Federal Constitutional Court: The State of Discussion on Judicial Review”, *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1, 1976, p. 114.

⁵¹ Види: K. Heller, *op.cit.*, s. 134-137.

неким дијеловима (посебно оним који се односе на уставни суд) изгледао другачије.⁵² Келзенова идеја о уставном суду се сматра директном посљедицом његове теорије права, посебно хијерархије правних норми.⁵³ Он је истицао, да „ако устав прописује извештан поступак који треба поштовати при доношењу закона и ако доноси извесне одредбе у погледу његове садржине, он мора предвидети и могућност да законодавац може неки пут и да прекрши те одредбе. Тада устав може одредити орган који има да одлучи да ли су поштоване одредбе које регулишу законодавну функцију. Ако се тај орган не поклапа са законодавним органом, онда он чини једну власт која је изнад законодавца.“⁵⁴ Према Келзену, најдјелотворнији чувар устава је независан и непристрасан уставни суд. "Примена уставних правила о законодавству може се ефективно обезбедити једино ако је неком другом органу, а не законодавном телу поверен задатак да утврди да ли је закон уставан, и да га укине ако је по мишљењу тог органа – „неуставан“. То може бити неки специјалан орган који је установљен у том циљу, на пример, такозвани „уставни суд“; или се контрола уставности закона, такозвана „судска контрола“, може поверити обичним судовима, посебице Врховном суду.“⁵⁵

Разлоге због којег је управо у Аустрији уведен први уставни суд треба тражити у специфичним постратовским политичким приликама и односима у земљи. „Аустријско уставно судство установљено 1920. године је израз промена друштвеног уређења непосредно после Првог светског рата на целом средњеевропском простору, а посебно у Аустрији.“⁵⁶ У дилеми, да ли треба „обезбедити пуно спровођење устава и права у циљу остваривања основних интенција уставног поретка који би омогућио изградњу правне државе или оставити дејство политичке моћи владајућим снагама“⁵⁷ аустријски уставотворци су се одлучили за ово прво. Уставом из 1920. године уведен је парламентарни систем власти који је почивао на строгом поштовању начела легалитета, што значи

⁵² Т.Öhlinger, „Die Bedeutung Hans Kelsens im Wandel“, www.demokratiezentrum.org, p. 1., посјећено 20.3.2014.

⁵³ Т. Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies*, Cambridge, 2003, p. 12.

⁵⁴ Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951, стр. 158.

⁵⁵ Х. Келзен, *Чиста теорија права*, Гутенбергова галаксија, Београд, 2000, стр. 159.

⁵⁶ Д. Кулић, *Уставно судство у свету*, стр. 61.

⁵⁷ *Ibid.*

да је државна управа на челу са владом морала стриктно да се придржава закона парламента.⁵⁸ Да би се очувала тако снажна позиција парламента, контрола уставности закона морала је бити повјерена независном тијелу оличеном у уставном суду. У почетку, новоуспостављени Уставни суд је наставио стопама дотадашњег државног суда који је у суштини само промијенио име.⁵⁹ Међутим, временом су и надлежности уставног суда прошириване, као и круг субјеката који могу покренути поступак, тако да је Уставни суд прерастао у правог чувара аустријског устава. У том смислу, аустријски уставни суд има задатак да осигура заштиту основних права и слобода, унутрашњи мир и политичко јединство, заштиту државног савеза односно федерације, очување демократије, као и превентивну контролу неуставних аката.⁶⁰

Увођење уставносудске контроле у Аустрији је од историјског значаја јер представља модел за касније уставне судове.⁶¹ Тако су по узору на аустријски модел уставног судства, прије Другог светског рата, уставне судове увеле: Чехословачка (1920) , Лихтенштајн (1925), Грчка (1927) , Египат (1941) , Шпанија (1931) и Ирска (1937). Тренд ширења контроле уставности је прекинуо рат, што је спријечило уставне судове да постану активни у пракси (нпр. од 1933. до 1945. Аустрија је без уставне ревизије, а после је 1938. и Чехословачка). Фактори који су утицали на увођење централизоване контроле уставности у Европи су: континентална концепција подјеле власти, одсуство прецедената (*stare decisis*) у континенталном праву, чињеница да су континенталне судије „каријеристи“ који једино знају да примјењују право те су у том смислу некомпетентни да врше контролу уставности.⁶² Тренд ширења уставносудске контроле настављен је нарочито после Другог свјетског рата. Прије Другог свјетског рата, уставно судство је сматрано аномалијом аустријског политичког система.⁶³ Поучени лекцијама из

⁵⁸ Т. Öhlinger, „The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation“, *Ratio Juris*, 02/2003, s. 208.

⁵⁹ К. Heller, *op.cit.*, s. 150.

⁶⁰ Наведено према: R. Marcic, *Verfassung und Verfassungsgericht*, Wien 1963, s. 92.

⁶¹ L. Adamovich, „Die rechtliche Kontrolle“ in: Schambeck H., *Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, 1980, s. 541-542

⁶² М. Cappelletti, *op.cit.*, p. 1040.

⁶³ С. Hönnige, „Constitutional Courts and the Challenges They Present to Comparative Politics“, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_839.pdf, p. 3, посјехено 20.2.2014.

рата, посебно кршењем људских права, већина европских држава увела институцију уставног судства. Тако је, после Другог свјетског рата⁶⁴ уставносудска контрола „ре-институционализована“ 1945. године, најприје у Аустрији, а касније је уведена и у другим земљама.⁶⁵ Увођење Уставног суда у Италији, 1948. године (конституисан је тек 1956. године), и Уставног суда у Њемачкој, доношењем Основног закона 1949. године (конституисан 1951. године), представља производ „негативне револуције и одражава дубоко дистанцирање од суморне прошлости.“⁶⁶ Оно по чему се уставни у новим демократијама разликују од претходних, огледа се у: „реафирмацији људских права али и напорима да се та права ограниче у правцу да се учине недоступним за све непријатеље уставне демократије, као и у наглашавању социјалних циљева али и у напорима да се постављени циљеви и њихова имплементација остварује у правцу спречавања поновног увођења тоталитарних режима и диктатуре.“⁶⁷

Под сличним околностима је деведесетих година двадесетог вијека уведено и уставно судство у бившим социјалистичким државама. Тиме су и бивше социјалистичке државе прихватиле образац стварања моћних судова на почетку изградње државе, а међу посткомунистичком правном елитом искристалисана је перцепција: ако желите нову државу, морате да уведете уставни суд.⁶⁸ Оно што је заједничко за ове уставне судове и уставне судове који су уведени после Другог свјетског рата, огледа се у чињеници да се уставни судови „појављују у специфичним историјским приликама стварања нових демократских режима у којима су до тада уставне норме кршене или занемариване, често у сарадњи са самим законодавцем. Такво искуство је карактеристично за Њемачку у периоду између два свјетска рата, али и за земље са неуставном традицијом, попут Шпаније,

⁶⁴ О ширењу уставносудске контроле у европи после Другог свјетског рата видјети: A.S. Sweet, „Why Europe Rejected American Judicial Review - and Why it May Not Matter“, *Michigan Law Review*, 2003, p. 2745.

⁶⁵T. Cole, *op.cit.*, p. 965.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸A., Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, Cambridge University Press 2008, p. 28.

која је уставни суд увела 1978. године. Јасно је да је увођење уставног судства повезано са настојањима да се обезбједи демократска стабилност.⁶⁹

Данас су ријетке државе које не познају ниједан облик институционализоване контроле уставности (свега 3% односно 5 држава, од којих у Великој Британији и Холандији функционише демократски режим). У том смислу, данас се говори о супрематији устава умјесто супрематији парламента, која је обиљежила XVII и XVIII вијек. Различити облици контроле уставности заступљени су у 84 % земаља, од тога у 32 % држава ту функцију врши уставни суд, у 45 % земаља највиши (врховни) суд, у 7% уставни савјет, док у 13 % држава постоји неки други облик контроле уставности. Према статистичким подацима, крајем прошлог миленијума, у свијету је постојало 217 различитих система контроле уставности, а од тога 116 припада европско-континенталном моделу у којем контролу уставности врши специјализовани уставни суд.⁷⁰ Број земаља које се опредјељују да контролу уставности повјере специјализованим уставним судовима се повећава. Данас се уставно судство сматра „потребно, оправдано и нужно у свакој демократски уређеној држави која се заснива на владавини права и која, тежећи да ово начело оствари, одбрани и заштити, тежи да успостави моћан, независан и непристрасан уставни суд који, штитећи устав и њиме ујемчена људска права, постаје тако, уз законодавца, органе извршења и судство, четврти стуб на којем почива стабилност, трајност и вредност сваке државе.“⁷¹ Контрола уставности је неопходна прије свега што парламент, чак и када има боље намјере, може прекорачити уставна овлаштења. У том смислу, уставни суд се појављује као „државни орган који гарантује поштовање највише правне снаге устава.“⁷² Према томе, „уставна контрола је од суштинског значаја за обезбјеђивање супрематије устава и елиминисање закона који су у супротности са уставом.“⁷³ Тако Д. Стојановић

⁶⁹ The role and competences of the constitutional court - Report by Professor Luis Lopez Guerra, Spain, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-STD%281994%29010-e.aspx#P195_34695, посјећено 30.4.2014.

⁷⁰ G. Harutyunyan, A. Mavčič, *The Constitutional Review and Its Development in the Modern World: A Comparative Constitutional Analysis*, Ljubljana- Yerevan, 1999, p. 287 и даље.

⁷¹ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република, теорија, пракса, норма*, Досије, Београд, 2010, стр. 21.

⁷² Р. Марковић, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2007, Београд, стр. 20.

⁷³ R. Dürr, *op.cit.*, p. 161.

истиче да је „конституисањем уставног судства створена институција која је као "чувар" устава најмање опасна по демократију, штавише она је у служби демократије.“⁷⁴ Управо су уставни судови "послужили као „заштитни знак“ или као доказ демократског карактера одређене земље.“⁷⁵ Данас, „уставни судови имају задатак да штите демократске вриједности, индивидуална права и служе као бедем који штити државу од повратка у тоталитарну прошлост.“⁷⁶ Посљедњих година је нарочито уочљив пораст броја земаља у којима се контрола уставности повјерава специјализованим уставним судовима, посебно у „новијим демократијама, у којима расте тренд уставно-судске контроле уставности. Тако је 1978. године само 26% устава предвиђало институцију уставног суда, да би се тај проценат у 2005. години повећао на 44%.“⁷⁷

1.2. Мјесто уставног суда у систему подјеле власти

Данас је неспорно да је уставни суд неопходан у свакој демократски уређеној држави.⁷⁸ Такође, неспорно је и да уставни суд није у супротности са подјелом власти, већ напротив, у складу са подјелом власти. Осврћући се на приговоре да уставно судство није компатибилно са принципом подјеле власти, П. Николић истиче да управо „уставно судство налази плодно тло за своје постојање и успешно деловање само у стварно демократским земљама које су узгред речено, свој систем власти изградиле на принципу поделе власти.“⁷⁹ Уопште, околности су се значајно промијениле. И сам принцип подјеле власти посматра се у много ширем смислу. „У савременој теорији јављају се идеје да је традиционална трихотомија под знаком питања, јер су се појавиле нове уставне форме као одраз потребе за

⁷⁴ Д. М., Стојановић, *op.cit.*, стр. 359.

⁷⁵ L. Solyom, „The Role of Constitutional Courts in the Transition Democracy: with special reference to Hungary“, *International Sociology*, Vol.18, 2003, p. 134.

⁷⁶ A. Trochev, „Less Democracy, More Courts: A Puzzle of Judicial Review in Russia“, *Law & Society Review*, Vol. 38, No. 3, 2004, p. 514.

⁷⁷ D.L. Horowitz, „Constitutional Courts A primer for Decision Makers“, *Journal of Democracy*, Vol.17, No.4., October 2006, p. 126.

⁷⁸ Види: М. Schulz, „Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext“, *German Institute of Global and Area Studies*, Nummer 5, 2010, s. 8.

⁷⁹ П. Николић, „Нужност и легитимност уставног судства у демократским системима“, *Правни живот број 12/1995*, Београд, 1995, стр. 183.

постојањем делотворне контроле и надзора у циљу заштите устава. Тако се у потенцијалној квадратури поделе власти, као својеврсни контролори, помињу уставни суд, ревизорске институције, омбудсман, па чак и народна банка.⁸⁰ Стога, је данас традиционалну тријалистичку теорију подјеле власти замијенила квадријалистичка теорија, у којој се уставни суд издваја као специфичан, четврти стуб државне власти. Такође, подјела власти се више не може више посматрати само на „хоризонталном државноправном нивоу (законодавство, управа и судство), него и на вертикалном (савезна држава-федералне јединице у њеном саставу, Европска унија и државе чланице у њеном саставу), конституционалном (умерена и одговорна валада), као и на вандржавном нивоу одлучивања (политичке странке и интересне групе).“⁸¹ Подјела власти подразумева успостављање равнотеже између власти која доноси законе и власти која тумачи право.⁸² И улога уставних судова, у том контексту, је постала много значајнија и шира. У том смислу, уставни суд данас „игра важну улогу у процесу у коме доношењу нормативних аката претходи креирање политике у држави и где се као актери појављују власт, оличена у законодавној и извршној грани, и политичке партије, које партиципирају у влади или чине њену опозицију.“⁸³ Управо уставни судови имају задатак да обезбједе јединство правног поретка и дјеловање политичких актера у складу са уставом. Због тога „уставно судство мора настојати и бити уставом овлашћено да штити извесну равнотежу и брани права делова и целине, да свако испуњава своје уставом одређене дужности и извршава своја права.“⁸⁴ Уставним судством се „усавршава сложени мозаик система поделе власти и то не само оне хоризонталне и вертикалне, већ и између политичког и цивилног дела друштва.“⁸⁵ Данас у конституционалној теорији постоји сагласност да је управо судство најмање „подобно да се наметне као нека свеопшта власт, јер нема средстава којим се

⁸⁰ И. Пејић, *op.cit.*, стр. 61.

⁸¹ Б. Кошуткић, (Место Уставног суда у систему поделе власти), стр. 77.

⁸² T.R.S. Allan, „Constitutional Dialogue and the Justification of Judicial Review“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.23, No.4, 2003, p. 584.

⁸³ И. Пејић, *op.cit.*, стр. 57.

⁸⁴ В. Станчовић, „Улога уставног судства у остваривању "владавине права" и "поделе власти"“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, стр. 32.

⁸⁵ Т. Маринковић, „Интерпретативне одлуке уставних судова“, *У сусрет новом уставу Србије*, Београд, 2004, стр. 243.

доминира... судови не представљају онакву опасност какву стално представља извршна власт, а повремено може да је представља и законодавна..., јер и код једне и друге воља долази више до изражаја него разумност и у норми отеловљена мера (ако то јесте) која је суштински део судовања. Судови могу бити опасност само ако би слепо спроводили вољу извршне власти без обзира на закон.⁸⁶

Међутим, без обзира на чињеницу да се уставно судство данас сматра дијелом подјеле власти, поставило се питање које се тиче његовог мјеста у постојећем систему подјеле власти. У конституционалној теорији вођене су расправе у погледу мјеста уставног суда у традиционалној трихотомној подјели власти, односно да ли би се, с обзиром на овлаштења којим располаже, могло говорити о посебној државној функцији. Управо је специфичност уставно-судске функције, која се огледа у рјешавању уставних спорова, отворило дилему да ли је уставни суд облик специфичног законодавног дјеловања, судски орган или пак посебан државни орган *sui generis*.

1.2.1. Уставни суд као "негативан законодавац"

Према првом гледишту, уставни суд посредно врши законодавну функцију, односно он се појављује у улози „негативног законодавца.“⁸⁷ Ова идеја потиче од Х. Келзена и у значајној мјери је утицала на дизајн уставних судова западног свијета.⁸⁸ Она се базира се на чињеници да уставни суд, укидајући неуставне законе, дијели законодавну власт са парламентом.⁸⁹ Сам Келзен је правио разлику између парламента, као „позитивног законодавца,⁹⁰ и уставног суда, као „негативног законодавца“. За разлику од парламента, који је као позитиван

⁸⁶ В. Станчовић, *op.cit.*, стр. 49.

⁸⁷ Н. Келсен, „La garantie jurisdictionell de la constitution”, *44 Revue de Droit*, 1928, p. 197.

⁸⁸ А.С. Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, 2000, pp. 134-135.

⁸⁹ Н. Келсен, „Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution”, *The Journal of Politics*, Volume 4, Issue 2, 1942, p. 187.

⁹⁰ Неки аутори уставни суд означавају и као "позитивног законодавца" при чему праве разлику између индиректног позитивног утицаја, који је повезан са концептом уставног суда као негативног законодавца, у смислу постизања позитивног ефекта негативне пресуде, и директног позитивног утицаја, који се манифестује кроз тумачење уставних принципа, закона и тзв. сигнализирајућу улогу уставног суда. Види: М. Safjan, „The Constitutional Court As Positive Legislator“, *New Millenium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Challenges*, Yerevan 2013, pp. 409-431.

законодавац, слободан да доноси законе, у границама одређеним самим уставом, законодавна функција уставног суда, као „негативног законодавца,“ ограничена је искључиво на поништавање оних закона који су у супротности са уставом.⁹¹ Док је законодавац везан уставом само у погледу поступка доношења закона, изузетно и општим уставним начелима, када је ријеч о самој садржини закона, дјелатност негативног законодавца односно уставног судије у потпуности је подређена уставу.⁹² Уставни суд се због тога, често означава као „трећи дом који има снагу да утиче на политику одлучивања у смислу да својим одлукама подстиче одређена законска рјешења, док нека друга поништава.“⁹³ У том смислу, често се говори да долази до постепеног преображаја парламентарне демократије у „судску демократију“ или чак „судску владу.“⁹⁴

У прилог тврдњи да уставни суд рјешавајући уставне спорове врши законодавну функцију, као главни аргументи наводе се сличности уставносудске функције са законодавном, односно различитости у односу на судску функцију. Уставни суд, вршећи нормативну контролу и уклањајући неуставан закон из правног поретка, одређује који закон не може опстати у правном поретку. На тај начин, уставни суд одлучујући о уставности закона и сам врши законодавну функцију. Овакво дјеловање уставног суда има два ограничења. Као прво, уставни суд није директно укључен у сам законодавни процес, него мора да постоји конкретан или апстрактан спор о уставности закона. Друго, уставни судови често своје право да врше контролу закона користе касно.⁹⁵ Иако сам уставни суд не доноси законе, одлука уставног суда је „*ex constitutione*“, у рангу закона којим се (потпуно или делимично) укида изванзаконски закон, иде руку-под-руку са законским регулама које су неоспорене, односно онима које су издржале уставно-судску контролу- а надмоћна је, касирајућа у погледу законских норми које, као неуставне,

⁹¹ A. S. Sweet, „The politics of constitutional review in France and Europe”, Vol. 5 Issue 1, January 2007, p. 83.

⁹² H. Kelsen, (La garantie jurisdictionell de la constitution), p. 225.

⁹³ L. Epstein, J. Knight., O. Shvetsova, „The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic System of Government?”, *Law and Society Review*, Vol. 35, No.1, 2001, p. 125.

⁹⁴ Види: A.S. Sweet., *Governing with judges. Constitutional politics in Europe*

⁹⁵ C.Hönnige, „Constitutional Courts as Veto Players. Lessons from Germany, France and the US”, *Paper presented at the Annual Midwest Political Science Association Conference*, Chicago, 21.-25.4.2010, p. 4.

управо та одлука директно ставља ван снаге.⁹⁶ За разлику од законодавца који прописује законе, уставни суд одређује који се акти не могу сматрати законом. „Када уставни суд одлучује, он испитује само логичку компатибилност закона са уставом, тако да одлуке имају квази-легислативни карактер. Суд има улогу законодавног органа, али само у негативном смислу, зато што може да проглашава законе, а не да их доноси.“⁹⁷

Иако су границе дјеловања уставног суда постављене у самом уставу, његова улога је и стваралачка будући да ужива висок степен самосталности у одлучивању. Будући да су одлуке уставног суда општеобавезујуће оне утичу и на накнадну активност законодавца, у смислу његовог настојања да „своје будуће законодавне активности прилагоди управо ставовима који проистичу из одлука уставног суда.“⁹⁸ У том смислу можемо говорити о директном и индирктном утицају уставног суда на законодавну власт. Директан утицај подразумијева да уставни суд својим одлукама успијева да утиче на саму законодавну политику и законска рјешења.⁹⁹ То подразумијева да уставни суд, кроз сам садржај одлуке, успјева да реализује своје политичке циљеве.¹⁰⁰ Индиректан утицај уставног суда на законодавца може се остварити на два начина. Први се огледа у постизању ефекта самоконтроле од стране владе и парламентарне већине у ишчекивању одлуке уставног суда о поништавању неког акта. Други вид индиректног утицаја је тзв. „корективна ревизија,“ која подразумијева поновно разматрање законског приједлога у складу са одлуком уставног суда.¹⁰¹ Имајући у виду чињеницу да је утицај уставног суда на законодавну власт неспоран, као основни приговор који се

⁹⁶ З.Томић, „Уставно судство између жреца и ствараоца“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, стр. 67

⁹⁷ Б. Трипковић, „Системи судске контроле уставности“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, стр. 319.

⁹⁸ О.Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 21

⁹⁹ Уставни судови су својим одлукама утицали нпр. на либерализацију абортуса у Њемачкој (1975, 1992) и Шпанији (1985), национализацију индустрије и финансијских институција у Француској (1981), реформу универзитета у Њемачкој (1973). Наведено према: Sweet A.S., (Constitutional Courts and Parliamentary Democracy), p. 93.

¹⁰⁰ М. Smolak, „Activism of Constitutional Courts and purposive interpretation –Remarks on parliamentary democracy“, www.icl-journal.com Vol.5 2/2011, p. 212.

¹⁰¹ A.S. Sweet, (Constitutional Courts and Parliamentary Democracy), p. 94.

упућује уставно-судској власти јесте управо постојање опасности од узурпације законодавне власти од стране уставног суда.¹⁰²

У прилог тврдњи да је функција уставног суда много ближа законодавној, а не судској функцији наводе се и сљедеће чињенице. Прије свега, одлуке уставног суда, за разлику од одлука редовног суда, дјелују *erga omnes*. Уставни суд је позван да рјешава спорове који настају због повреде правног поретка, независно од постојања конкретног спора. Такође, уставни суд је овлаштен да самостално покрене поступак за оцјену уставности, за разлику од редовног суда пред којим поступак може бити покренут искључиво на захтјев странке. Покрећући поступак по сопственој иницијативи, уставни суд показује „аутономни активизам који је својствен законодавцу, а стран "класичном" судству.“¹⁰³ Да се уставни суд разликује од редовних судова односно да је његова природа ближа законодавном органу говори и чињеница да уставни судови рјешавају специфичне спорове који се заснивају на сукобу аката, док с друге стране, редовни судови рјешавају спорове између правних аката. Према томе, уставни спор није страначки спор, а устав и закон су једино мјерило приликом одлучивања уставног суда.

Без обзира на чињеницу да уставни суд рејшавајући уставне спорове нарочито у поступку апстрактне контроле уставности врши утицај на законодавну власт, ипак треба имати у виду да ни уставни суд није свемоћан и да је граница између уставног суда и законодавног органа, као и других носилаца државне власти, одређена у самом уставу. „Уставни суд је дистанциран од законодавног процеса, с једне, као што је дистанциран од примене тих прописа, с друге стране.“¹⁰⁴ Устав као правни акт највише правне снаге којим се уређује организација и надлежност највиших носилаца државне власти треба да осигура њихову независност. Према томе, законодавац је од евентуалне узурпације власти од стране уставног суда заштићен самим уставом. С друге стране, задатак уставног суда јесте да чува устав и да се стара искључиво о томе да ли остали носиоци

¹⁰² Тако Ф. Лово истиче да се Федералном уставном суду Њемачке често приговарало да преузима улогу законодавчане оклијевајући "да законодавцу упуту права наређења да у одређеном року измени закон, дајући му уз то тачна упутства о начину усклађивању текста са Основним законом ", наводећи као примјер одлуку којом се укида кажњивост абортуса. Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, Сремски Карловци-Нови Сад 1999, стр. 373; G.F. de Andrade, *op.cit.*, pp. 982-983.

¹⁰³ О. Вучић, В. Петров, Д.Симовић, *op.cit.*, стр. 24.

¹⁰⁴ Д. Кулић, *Уставно судство у свету*, стр. 10.

власти врше своју надлежност у границама утврђеним уставом. Свако поступање уставног суда изван граница овлаштења које су утврђене уставом представљало би нарушавање принципа уставности. Главни задатак уставног суда је „елиминисање неуставних закона из правног поретка, отклањање грубих погрешки законодавца и других квалификованих случајева неуставности.“¹⁰⁵ И сам Х. Келзен је истицао да, иако је уставносудска надлежност активност негативног законодавца, то не значи да уставни суд врши законодавну функцију коју карактерише слобода стварања норми, а која не постоји у случајевима поништавања закона. Његов закључак је да се уставносудска функција остварује као чисто правна мисија тумачења устава.¹⁰⁶

Сматрамо да је погрешно поистовјеђивати уставносудску функцију са законодавном функцијом, прије свега због чињенице да се уставносудска функција не може поистовијетити искључиво са функцијом нормативне контроле. Уставни суд обавља и друге послове који нису нужно скопчани са испитивањем уставности закона. Иако се ефекти нормативне контроле одражавају на саме законе и законодавца то не значи да уставносудску дјеланост можемо изједначити са законодавном функцијом.

1.2.2. Уставни суд као судски орган

Према другом гледишту акценат се ставља на судски аспект уставносудске функције односно уставни суд се посматра као судски орган.¹⁰⁷ Овакво схватање код нас је заступао Р. Лукић. „На први поглед изгледа несумњиво да оцена уставности закона, тј. утврђивање да ли је један закон уставан или не, и изрицање санкције против њега у случају да се утврди да је неуставан, тј. његово поништење-изгледа да је типичан судски посао, да орган који ту контролу врши обавља судску функцију и доноси судски акт.“¹⁰⁸ Иво Крбек такође одређује уставно судство као

¹⁰⁵ Д. М. Стојановић, *op.cit.*, стр. 359.

¹⁰⁶ Наведено према: А. R. Brewer-Carias. „*Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law*”, <http://ebooks.narotama.ac.id/files/General%20Reports%20of%20the%20XVIIIth%20Congress%20of%20the%20International%20Academy%20of%20Comparative%20Law/23.%20Constitutional%20Courts%20as%20Positive%20Legislators.pdf>, р. 9, посјећено 5.5.2014.

¹⁰⁷ Види: Marcic R., *op.cit.*, р. 202.

¹⁰⁸ Р. Лукић, *Уставност и законитост*, Београд, 1966, стр. 95.

„рјешавње у судском облику о одређеним уставноправним питањима, а у циљу заштите устава.“¹⁰⁹ Слично уставни суд одређује и А. Фира, према којем се под уставним судством "подразумијева нарочита заштита устава од повреда, која обавезно обухвата испитивање уставности закона и остварује се претежно као судска, не законодавна функција."¹¹⁰ И Д. Стојановић се слаже да „уставни судови суштински јесу и остају судови...Уставни суд није никакав политички државни орган већ је то ипак суд, који поступа и одлучује руководећи се стого правним резонавањем, а не политичким разлозима.“¹¹¹ Тако и Ј. Лимбах истиче да „Савезни уставни суд није четврта власт која се прикључује тројству подјеле власти на законодавну, извршну и судску. Суд није инструмент политичког управљања, него контролна инстанца. Не може се - како је то својствено судовима-активирати сам од себе... Савезни уставни суд је, дакле, дио треће власти, иако у поређењу са осталим облицима судске власти има посебан статус; он је у односу на све остале уставне органе самосталнији и неовиснији савезни суд.“¹¹² Уставни суд на сличан начин одређује и К. Хесе. За њега је Савезни уставни суд самосталнији и независнији савезни суд који се налази изнад осталих судова по свом уставном положају.¹¹³ У том смислу, уставни судови се често означавају и као „посебна врста политичких судова чији је приоритет очување супрематије устава, интегритета уставне власти и дјеловање као највишег и крајњег чувара људских права.“¹¹⁴ У прилог тврдњи да је уставни суд политички суд, Ј. Ђорђевић истиче да су одлуке уставног суда по форми правне, а по садржају и значају политичке.¹¹⁵ Супротно истиче Р. Лукић, који каже да је уставно судство исто толико правно као и остало судство. Ако би се уставни суд сматрао политичким судом онда његов задатак не би био оцјена уставности закона него његове политичке цјелисходности.¹¹⁶

¹⁰⁹ И. Крбек, *Уставно судовање*, Загреб, 1966, стр. 6.

¹¹⁰ А. Фира, *Уставно право*, Београд, 1976, стр. 332.

¹¹¹ Д. Стојановић, „Премисе и опште функције уставног правосуђа“, *Теме*, г. XXXIX, бр.1, јануар-март 2015, стр.67-68.

¹¹² J. Limbach, *Savezni Ustavni sud Njemačke*, University Press, Sarajevo 2012, str. 21.

¹¹³ Види: К. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Auflage, Heidelberg, 1999, s. 278-279.

¹¹⁴ Е. Танчев, „Constitutional Control in Comparative and Bulgarian Perspective“, www.constcourt.bg, p. 8, посјећено 30.5.2014.

¹¹⁵ Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1976, стр. 796.

¹¹⁶ Р. Лукић, *op.cit.*, стр. 98.

Као главни аргументи у прилог тврдњи да је уставни суд суд, односно да је његова функција типичан судски посао наводи се поступак и метод одлучивања уставног суда. Поступак пред уставним судом је судски поступак који се одвија према строго утврђеним правилима, а приликом одлучивања уставни суд се ослања искључиво на правно мјерило без упуштања у оцјену цјелисходности оспореног акта. Да је уставни суд судски орган говори и чињеница да се уставни суд активира само уколико постоји спор. Као и суд, и уставни суд одлучује о спорном питању пресудом. Одлука уставног суда којом се утврђује неуставност закона, сматра Лукић, представља појединачни правни акт као и судска пресуда. Иако се њоме поништава закон, који је општи правни акт, то не мијења њену природу будући да се одлука уставног суда односи на један „тачно одређен закон а не на све законе дате врсте.“¹¹⁷ Присталице овог гледишта, ипак, не оспоравају разлике између уставног судства и редовног судства, а које се прије свега тичу самих странака између којих настаје спор, и саме одлуке, о чему је већ било ријечи. Овакве разлике, међутим, сматрају, последица су специфичне природе самог спора који је уставни суд позван да рјешава. „Уставни суд не решава редовне судске спорове (парнице, кривице и сл.), него посебне, уставне спорове, који нису страначки спорови, тј. спорови између странака, већ су то спорови између правних аката.“¹¹⁸

Међутим, уставни суд се заиста не може поистовијетити са обичним судом прије свега због обима надлежности које су значајно шире у односу на надлежност редовних судова. „У односу на "обичан" суд, уставни суд има, везујући се за уставне норме и принципе - и оне у њему записане, али и оне у њему *implicite* садржане, посебно на оне међународно признате обрасце- много разуђеније и по последицама далекосежније задатке и прерогативе у поређењу са "осталим" судством.“¹¹⁹ У том смислу, уставни суд превазилази домете редовног суда јер је његова улога и стваралачке природе. Такође, уставни суд приликом одлучивања узима у обзир не само правна него, као што ћемо и видјети, и политичка мјерила. Још је једна битна разлика између поступања редовних судова и уставног судског

¹¹⁷ *Ibid.*, стр. 96.

¹¹⁸ Р. Марковић, „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2007, Београд, стр. 22.

¹¹⁹ З. Томић, *op.cit.*, стр. 66.

дјеловања. За разлику од редовног суда, уставни судови могу поступати и самоиницијативно.

1.2.3. Уставни суд као орган *sui generis*

Трећи теоријски приступ уставно судство одређује као орган *sui generis* који врши специфичну државну функцију. Истина је да уставни суд има сличности како са законодавством тако и са судством, али су ипак разлике и особеност уставног судства довољне да се уставни суд издвоји као посебан државни орган. У конституционалној теорији све је израженије мишљење да је уставни суд самостална и независна државна власт.¹²⁰ Тако, И.Пејић истиче да „подручје уставносудске контроле заузима свој аутентичан уставни простор, који се налази на размеђи права и политике... Уставни суд је, као филигрански правни коректив, уграђен у структуру поделе власти и она га током низа година није одбацила. Утемељен на снази правних принципа и без могућности да делује принудом, уставни суд очигледно располаже ауторитетом, који га у веберовском смислу може одредити као „четврту власт.“¹²¹ П. Николић, такође истиче да се увођењем уставног судства уставносудска функција конституише и институционализира „као посебна и самостална функција за чије вршење се ствара одвојен и независан механизам, одвојен и (различит) и од легислативе и егзекутиве, али и од редовног судства.“¹²² Између законодавне и извршне власти, које су по својој природи изразито политичке функције, и судске власти, која тежи ка потпуној деполитизацији, уставни суд „стоји негде на пола пута између политичких власти; извршне и законодавне, и неполитичке; судске власти.“¹²³ Према томе, несумњиво је да данас уставносудска функција представља специјални огранак који се може означити као четврта полуга државне власти. Да би се избјегле било какве дилеме, З. Томић, чак, предлаже да би се, по узору на Пољску, умјесто назива уставни суд требао користити назив уставни трибунал, чиме би се указало да је уставни суд

¹²⁰ Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 375.

¹²¹ И. Пејић, *op.cit.*, стр. 69.

¹²² П. Николић, *Уставно право*, стр. 301.

¹²³ С. Орловић, „Уставни суд Републике Србије у праву и политици“, *Српска политичка мисао*, 4/2008, стр. 240.

„особен орган изван судског организма, али не изван матрице поделе власти.“¹²⁴ Чињеница је да уставни судови, утемељени на аустријском моделу, имају одређена заједничка обиљежја која их издвајају као особене државне органе: уставносудска контрола спроводи се под различитим претпоставкама у зависности од конкретног уставног система одређене државе, уставни суд је независно тијело које не припада редовној судској власти, одлучивање о уставним жалбама је издвојено из надлежности редовних судова, независност уставног суда се између осталог темељи и на финансијској и управној аутономији, постоји монопол уставносудске контроле односно концентрација власти у једној институцији, уставне судије најчешће именују највиша политичка тијела, надлежност уставног суда је особена, а његове одлуке су правне и политичке природе иако могу имати и савјетодавни карактер, преовладава уставносудска контрола закона и она је најчешће накнадна, репресивна, иако се у мањем броју земаља предвиђа и могућност претходне контроле закона.¹²⁵

Да је уставни суд особен државни орган потврђује не само правна теорија него и уставна рјешења, а и пракса самог суда. Наиме, већина устава, одредбе о уставном суду издваја у посебне дијелове устава, изван дијела који се односи на уређене власти, односно законодавну, извршну и судску функцију.¹²⁶ Чак и тамо гдје одредбе које се односе на уставно судство нису систематизоване у оквиру посебног дијела устава, пажљивом анализом уставних одредби, којима се уређује, прије свега, избор и надлежност уставног суда, као и правно дејство његових одлука, може се извести закључак да је уставни суд особен државни орган који врши особену државну функцију.

Сматрамо, да је у погледу мјеста уставног суда у систему подјеле власти, најприхватљивије треће гледиште према којем уставни суд заузима посебно мјесто у уставној подјели власти. У том смислу, уставни суд је, без обзира на сличности и са законодавном функцијом, у погледу правног дејства његових одлука, и са

¹²⁴З. Томић, *op.cit.*, стр. 66.

¹²⁵ G. Narutyunyan, A. Mavčić, *op.cit.*, p. 15.

¹²⁶ У Уставу Пољске одредбе о Уставном трибуналу су садржане у поглављу VIII Устава који носи назив "Судови и трибунали", у Уставу Мађарске одредбе о Уставном суду саставни дио дијела устава који носи назив "Држава" и односи се на организацију државе, док су у Уставу Русије одредбе о уставном суду садржане у дијелу који носи назив "Судска власт".

судском функцијом, у погледу поступка и начина одлучивања, посебан уставни орган. Иако је задатак уставног суда да чува устав и уставом успостављену подјелу власти, он не представља никакав „супер орган“ који се издиже изнад уставне подјеле власти, него специфичну функцију државне власти која се и сама налази под окриљем устава

1.3. Однос уставног суда и других грана власти

Уставом, као највишим правним актом, успостављају се основна начела државноправног поретка и одређују основне вриједности које треба штитити. Међутим, уставна пракса је показала да сам устав није довољан гарант остваривања уставних принципа. Због тога се јавила потреба за увођењем независног и неутралног контролора, оличеног у уставном судству, чији је основни циљ да обезбједи функционисање уставног поретка, укључујући прије свега одржавање уставом успостављене подјеле односно равнотеже власти, као и очување људских права и слобода. Положај уставног суда, укључујући и његов однос према другим органима државне власти, одређен је самим уставом. У односу на друге носиоце државне власти уставни суд се посматра као особен државни орган који врши специфичну уставносудску функцију. Задатак уставног суда, као чувара устава, јесте заштита устава од противуставних аката и дјелатности других носилаца државне власти, а који су уперени како против уставом успостављене организације власти, тако и против грађана. Имајући у виду специфичност уставносудске функције, та власт би „требало да има извесна обележја све три "редовне" власти; да буде оперативна и ефикасна као добра влада, да разуме опште вредности и начела и има осећај за општи интерес као идеалан парламент, да правно резонује и решава најтеже спорове ауторитетом коначно пресуђене ствари као највиши суд.“¹²⁷ Да би уставни суд могао успјешно да остварује своју функцију морају да буду остварене прије свега одређене правне, али и политичке претпоставке. Тако се, уставносудска функција може остваривати само уколико је самим уставом гарантован независтан положај уставног суда у односу на друге органе државне

¹²⁷ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 117.

власти. „Уставносудска контрола, као релативно нов и успешан систем за јачање друштвеног организма, способна је да у потпуности осигура примат, директан утицај и самодовољност устава, само у стању функционалне, институционалне, материјалне и социјалне независности Уставног суда.“¹²⁸ Без независности и непристрасности, као и јавног увјерења у постојање тих квалитета, уставни суд не може постати ауторитет чија ће се одлуке уважавати и који ће се сматрати стварним заступником владавине права.¹²⁹ У том смислу, уставом се мора уредити положај, организација, надлежност, поступак и правно дејство одлука уставног суда. У неким уставима независност уставног судства је и изричито гарантована, попут Шпаније (у члану 159. тачка 5. стоји да су чланови Уставног суда независни и непокретни у вршењу свог мандата) и Пољске (према члану 195. тачка 1. судије Уставног трибунала су независни и подређени само Уставу), док Основни закон Њемачке нема изричите одредбе које се односе на независност уставног суда односно уставних судија, али такав закључак произлази из одредбе којом се гарантује независност судске функције уопште (члан 97. став 1.), будући да су и одредбе о Уставном суду садржане у деветом дијелу "Изрицање пресуда". На тај начин се обезбјеђује основна претпоставка независности уставносудске власти. Међутим, иако сами уставни садрже јемства независности уставног судства, то не значи да је уставни суд недодирљив у односу на друге носиоце државне власти. Иако се уставом другим органима државне власти не признају овлаштења путем којих би могли непосредно утицати на вршење уставносудске функције, интеракција ипак постоји, што значи да уставни суд никако не може остати имун на утицаје других политичких субјеката. „Да би уставни суд могао да чува и сачува уставом установљене односе и заштити људске слободе и права, неопходно је да делање на темељу устава постане модел понашања свих у једној земљи, али и да уставни суд има моћ органа који може успешно штитити устав кад је то

¹²⁸G. Harutyunian, „Separation of Powers and independence of Constitutional Courts in Conditions of Societal Transformation“, http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/rio2010_en.pdf, p. 11, посјећено 10.6.2014.

¹²⁹ H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, The University of Chicago Press, 2000, p. 39.

неопходно.¹³⁰ Иако су „правни и политички систем повезани, сам уставни суд мора да сачува независност како би се спријечили политички притисци законодавне и извршне власти који би могли да утичу на саме одлуке суда. Одсуство такве независности би могло да угрози диференцирање политике и права што би потенцијално кулминирало доминацијом политике над правом.“¹³¹

1.3.1. Однос уставног суда и законодавне власти

С обзиром да је основна уставносудска функција контрола уставности закона, потребно је уставом елиминисати било који вид утицаја законодавне власти на сам уставни суд. Када је у питању однос између уставног суда и законодавца, неопходно је пронаћи праву мјеру између двије крајности. Тако, према проф. К. Чавошком, „прва крајност је апсолутна сувереност законодавца која искључује било какву контролу његових аката. Друга је апсолутна власт тумачења закона која самог тумача, по правилу суд, чини истинским законодавцем... Обе крајности су погубне за добро уређен правни поредак, а нарочито за сигурност и индивидуалну слободу.“¹³² Већ смо видјели да уставни суд вршећи нормативну контролу закона непосредно или посредно утиче на саму законодавну политику. С друге стране, сваки вид повратног утицаја законодавне власти на уставно судство је потенцијални извор политизације самог уставног суда и пријетња његовом независном положају. Законодавац, ипак, има могућност да утиче на уставносудски орган. Основни начин утицаја законодавне власти на уставно судство огледа се прије свега у начину избора судија уставног суда. Имајући у виду чињеницу да сам избор судија може бити потенцијални начин угрожавања његовог независног положаја, у теорији, а и уставна рјешења то потврђују, постоји сагласност да у самом избору судија треба да учествују различити носиоци државне власти. Међутим, неки уставни системи избор уставних судија повјеравају искључиво

¹³⁰ Ненадић Б., „О јемствима независности уставних судова-Са посебним освртом на Уставни суд Србије“, *Службени гласник*, Београд 2012, стр. 15.

¹³¹ М. Hein, „Constitutional Conflicts between Politics and Law in Transition Societies: A Systems-Theoretical Approach“, *Studies of Transition States and Societies*, Vol. 3, Issue 1, 2011, p. 17.

¹³² К. Чавошки, *Устав као јемство слободе-огледи о уставу и уставности*, Београд, 1995, стр. 168-169.

парламенту. У тим системима утицај законодавне власти на уставно судство је очигледан. Искључиво право парламента да бира судије уставног суда познају уставна рјешења Њемачке, Мађарске, Пољске. Сходно члану 84. Основног закона Њемачке, половину судија бира доњи дом, док другу половину бира горњи дом и то двотрећинском већином гласова.¹³³ У Мађарској чланове Уставног суда бира Народна скупштина¹³⁴, такође двотрећинском већином гласова (члан 24. став 4. Устава Мађарске и члан 3. Закона о Уставном суду Мађарске), док у Пољској чланове Уставног трибунала бира Сејм апсолутном већином, у присуству бар половине од укупног броја народних посланика (члан 194. Устава Пољске и члан 5.4. Закона о Уставном суду Пољске)¹³⁵.

У правној теорији влада мишљење да избор судија уставног суда од стране само једног државног органа односно парламента нужно доводи до политизације односно парламентаризације уставног суда. О томе како парламентарне странке утичу на избор уставних судија у Њемачкој, Ј. Лимбах истиче, да „није тајна да с обзиром на састав двају сената међу великим партијама постоје договори. Према томе, свака партија предлаже по четири суца једног сената, и дотична владајућа партија препушта приједлог за једну од судских функција мањем коалицијском партнеру. То „право именовања“ не води нужно избору партијских присталица...Приговор на партијско-политичку приврженост судца често се износи чим се у политици и јавности одлуке приме контроверзно.“¹³⁶ Управо су таква уставна рјешења, у Мађарској и Пољској, била предмет критике.¹³⁷ Међутим, то на примјер, није утицало на чињеницу да мађарски Уставни суд касније постане један од најмоћнијих судова у свијету.¹³⁸ Иако је Мађарска препустила избор судија Уставног суда искључиво парламенту, саме кандидате предлаже специјално тијело, односно комитет, у коме свака парламентарна странка има један глас, што у већини

¹³³ Више о томе: L. Mezzetti, „Савезни уставни суд Њемачке-структура и функције“, *Правни живот*, 11/1997, стр. 902.

¹³⁴ Више о томе: А. Антал, „Уставно судство у Мађарској“, *Правни живот*, 11/1997, стр. 940.

¹³⁵ Више о томе: А. Лопатка, „Уставни трибунал републике Пољске“, *Правни живот*, 11/1997, стр. 987-988.

¹³⁶ J. Limbach, *op.cit.*, стр. 24.

¹³⁷ Види: W. Sadurski, „Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy“, *European University Institute, Working Paper*, 11-2001, p. 3.

¹³⁸ А. Sajó, „Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 15, No. 2, 1995, p. 254.

случајева доводи до тога да владајућа политичка партија буде надгласана.¹³⁹ Према томе, начин избора судија уставног суда може, али и не мора, бити извор његовог политизовања. На примјеру Мађарске, видимо да је тај проблем ријешен тиме што су у процес кандидовања судија укључене и опозиционе политичке партије.

Када је у питању однос уставносудске и законодавне власти, посебно је спорно овлаштење законодавца да ближе уреди организацију суда, поступак, правни статус уставних судија, начин финансирања и друга питања. С обзиром на положај уставног суда, а посебно специфичност његове функције, која се прије свега огледа у праву уставног суда да контролише да ли други носиоци државне власти, прије свега законодавац, поступају у складу са уставом, оваквим рјешењем се доводи у питање независност уставног суда. То значи да се законодавцу оставља могућност, да преко закона којима се уређују питања која се тичу уставносудске функције, посредно врши притисак на сам уставни суд. У том смислу, сва питања која се односе на функционисање уставног суда требала би да остану у домену уставотворне власти. Међутим, јасно је да уставом није могуће уредити сва питања која се тичу уставносудске функције. Одређена питања свакако морају бити препуштена законодавцу. У том случају, законима којима се уређују питања која се тичу уставног суда требало би дати већу правну снагу у односу на обичне законе. Тако, А. Фира сматра да је најбоље рјешење да се та питања уређују посебним уставним законом, који као такав не би могао да подлијеже оцјени уставности од стране уставног суда чиме би се избјегао парадокс да уставни суд суди у сопственој ствари.¹⁴⁰

У погледу односа између уставносудске и законодавне функције посебно је било специфично и свакако особено уставно рјешење у Пољској. Наиме, према Уставу Пољске, у периоду од 1985. до 1997. године, све одлуке уставног суда о неуставности закона морале су бити потврђене од стране законодавног тијела, Сејма. Иако је Уставни трибунал имао овлаштење да врши контролу уставности закона, члан 7. Устава је предвиђао да Сејм има овлаштење да одбије одлуку суда о

¹³⁹ Н. Schwartz, *op.cit.*, p. 42.

¹⁴⁰ Види: А. Фира, „Нека спорна питања поступка пред уставним судом“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, стр. 313-314.

неуставности у року од шест мјесеци 2/3 већином гласова.¹⁴¹ Овакво уставно рјешење је свакако било резултат утицаја комунистичке доктрине, према којој је Сејм врховни орган државне власти који се сматрао супериорнијим у односу на све друге државне органе. Истина, Сејм је овлаштење укидања одлука Уставног трибунала користио свега осам пута. Новим Уставом из 1997. године укинута је ова пракса, а чланом 190 став 1. је предвиђено да су пресуде трибунала правноснажне и општеобавезне, у смислу да не могу бити предмет преиспитивања од стране других органа власти. Сагласно члану 239. став 1. Устава Пољске, Сејм је могућност одбијања потврде одлука Уставног трибунала могао да користи само у прелазном периоду, односно двије године након ступања на снагу новог Устава, и то само у погледу пресуда које се односе на законе усвојене прије ступања на снагу Устава. Такође, ово овлаштење Сејм није могао користити у случајевима када је поступак за оцјену уставности покренут од стране самог суда.

1.3.2. Однос уставног суда и извршне власти

У погледу односа уставног суда и органа извршне власти посебно треба размотрити утицај шефа државе и владе на уставни суд. Утицај шефа државе на уставно судство огледа се прије свега у његовом праву да учествује у избору уставних судија. Овакво уставно рјешење има посебну тежину у уставним системима у којима је сам шеф државе изабран непосредно од стране грађана „који је носилац и израз државног јединства, и који има улогу органа који хармонизује односе између појединих органа државне власти.“¹⁴² Тако, на примјер, у Аустрији савезни предсједник (сходно члану 147. став 2.) именује судије Уставног суда, и то предсједника, потпредсједника, шест других чланова и три резервна именује на приједлог Савезне владе, а других шест и три резервна на приједлог Националног и Савезног вијећа. Слично рјешење предвиђа и Устав Шпаније, гдје чланове уставног суда именује краљ (сходно члану 159. став 1.), и то четири на приједлог Конгреса већином од 3/5 његових чланова, четири на приједлог Сената истом већином, два на

¹⁴¹ Н. Schwartz, *op.cit.*, p. 52.

¹⁴² Б. Ненадић, *op.cit.*, стр. 64.

приједлог Владе и два на приједлог Генералног савјета судске власти. Поред овог „директног“ утицаја на Уставни суд, шеф државе може и индиректно утицати на вршење уставносудске функције. Један од начина путем којих шеф државе посредно врши утицај на уставни суд јесте право суспензивног вета. Тако, председник може да не користећи право суспензивног вета пропушта неуставне законе и тиме одлучивање о неуставности пребацити на уставни суд.¹⁴³

Влада, као други чинилац извршне власти, такође може вршити утицај на уставни суд, прије свега кроз право законодавне иницијативе будући да предлог закона којим се ближе уређује уставни суд потиче од владе. Такође, влада је предлагач буџета, чиме индиректно утиче на финансијску самосталност уставног суда. Иако су одлуке уставног суда коначне и општеобавезне, оне су безначајне уколико се не извршавају, односно ако немају адекватно правно дејство. Ефикасност одлука уставног суда у сваком случају зависи од степена развијености правне државе и, уопште, свијести о поштовању устава и закона, а самим тиме и одлука уставних судова. С друге стране, у државама у којима правна свијест није довољно развијена и гдје се јављају случајеви неизвршења уставносудских одлука, влада је задужена да се стара о извршавању одлука уставног суда.¹⁴⁴ Влада, према томе, кроз старање да се одлуке уставног суда спроводе, може позитивно или чак и негативно утицати на уставни суд.

1.3.3. Однос уставног суда и судске власти

Када је ријеч о односу уставносудске и редовне судске власти тај однос се манифестује прије свега кроз право уставног суда да одлучује о уставним жалбама грађана. Тако, Б. Ненадић запажа да „откако су људска права, чији је чувар уставни суд, продрла у целокупну структуру правног система, скоро је немогуће одржати чврсту границу између функције уставних судова и функције редовних судова.“¹⁴⁵

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Извршавање одлука уставног суда од стране владе представља резервни начин извршења. Види: З. Ивошевић, „Извршавање одлука уставног суда“, *У сусрет новом уставу Србије*, Београд, 2004, стр. 237-241.

¹⁴⁵ Б. Ненадић, „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд, 2013, стр. 109.

Наиме, увођењем уставне жалбе доведено је у питање остваривање једног од основних принципа судске власти, а то је независност судске функције, с обзиром да је уставна жалба отворила могућност преиспитивања одлука редовног суда од стране уставног суда. Тиме је измјењена основна функција уставног суда, јер он „од заштитника устава еволуира у врховну инстанцу редовног судства.“¹⁴⁶ Управо због тога, уставна жалба се често истиче и као „контраверзна функција уставног суда.“¹⁴⁷ У погледу овлаштења уставног суда да преиспитује одлуке редовних судија у правној теорији постоје два гледишта. Према једном гледишту уставни суд нема право да коригује одлуке редовних судова јер би се у том случају појавио као „супер суд“. У том смислу, крајњи домет уставног суда у испитивању одлука редовних судова јесте констатација да је судском одлуком повријеђено уставом зајемчено људско или мањинско право. Друго гледиште полази од чињенице да је уставни суд као чувар устава позван и да штити уставом загарантована људска права. Да би могао успјешно обављати своју функцију није довољно уставносудску функцију ограничити само на констатовање повреде људског права него је неопходно и ту повреду отклонити, а то се може једино постићи поништајем или измјеном одлуке коју је донијела редовна судска власт.

Питање, односа редовних судова и уставног суда нарочито је разматрано у њемачкој правној теорији, гдје је „било неизбежно да се њихове функције и функција Уставног суда у одређеној мери „преклопе“ и да у њиховом вршењу дође и до неспоразума, па и конфликта, тим пре што ни у тексту Основног закона нема јасних назнака о разграничењу функција и овлаштења Уставног суда и редовних судова.“¹⁴⁸ Уставни суд Њемачке је, управо због тих приговора, развио концепт разликовања „специфичних уставних права“, која спадају у домен уставносудске заштите, и „обичних права“, чија заштита је у рукама редовног судства, и примјеном тзв. Хекове и Шуманове формуле према којој „судска одлука прелази у категорију неуставних када се темељи на начелно погрешном схваћању садржаја темељног права или када тумачење права од стране судова доводи до резултата

¹⁴⁶ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 185.

¹⁴⁷ Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 369.

¹⁴⁸ Б. Ненадић, (О неким аспектима односа уставних и редовних судова), стр. 73.

којег законодавац не би био овлаштен прописати.¹⁴⁹ Уставни суд се и сам изјашњавао о границама испитивања одлука редовних судова. Тако, у одлуци Савезног уставног суда BverGe 18, 85, стоји да судови при тумачењу и примјени обичног права морају водити рачуна о вриједностима које су заштићене уставом. У супротном, сматраће се да је суд повриједио норме основних права, на које није обратио пажњу, те његова пресуда мора бити укинута у поступку по уставној тужби. Међутим, даље сматра Савезни уставни суд, неће бити у складу са смислом уставне тужбе, ако он, слично као ревизиона инстанца, подвргне неограниченој провјери одлуке редовних судова.¹⁵⁰ У том смислу, уставни суд треба да се ограничи на испитивање да ли је одлуком редовног суда дошло до повреде уставом зајемченог права, без упуштања у испитивање предмета о којем је суд донио одлуку. У супротном, „уставни суд би био трансформисан у суперапелациони суд који се не би задржавао само на контроли уставности.“¹⁵¹ Питање односа уставног суда и редовних судова поставља се и у погледу надлежности уставног суда да доноси тзв. интерпретативне одлуке, путем којих уставни суд даје своје тумачење закона, које би евентуално требало да уважава и редовно судство. Управо је таква пракса уставних судија често изазивала отпор редовних судија јер је овај вид уставносудске активности сматран као одређени вид мијешања уставносудске власти у посао редовног суда.

Пракса доношења интерпретативних одлука нарочито је била карактеристична за државе са тоталитарном прошлошћу, попут Њемачке и Италије, а касније и за тзв. посткомунистичке демократије. Посљедице вишегодишње тоталитарне прошлости нису се могле отклонити преко ноћи. У том смислу, од посебног значаја је била улога уставних судова, који су својим одлукама настојали из правног поретка уклонити остатке старог режима. „Интерпретативне одлуке су се, у том погледу, показале као згодан механизам: спорна одредба се уклања из правног живота, али се тиме, с обзиром да закон остаје на снази, не ствара правна

¹⁴⁹ Д. Љубић, „Границе уставног судовања иницираног уставном тужбом“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 1/2013, стр. 170.

¹⁵⁰ Види Одлуку BverGe 18, 85 у, *Изабране одлуке Савезног уставног суда Њемачке*, Београд, 2010, 76.

¹⁵¹ Д. Симовић, „Уставна жалба-теоријскоправни оквир“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2012, стр. 221.

празнина, што би представљало посебан проблем имајући у виду количину наслеђеног ауторитарног законодавства.¹⁵² Та пракса је нарочито била карактеристична за Италију, гдје је Уставни суд постао „трећи дом“ парламента. Уставни суд Италије је, због бојазни да би поништавањем закона настале празнине у законодавству, створио специфичну врсту интерпретативних пресуда о поништавању.¹⁵³ Такве одлуке су наилазиле на отпор редовних судија. После бројних спорења и негодовања, нарочито од стране највишег Касационог суда, „њихов међусобни однос увелико зависи о „доброј вољи и самоограничавању обеју страна“, односно од њихове заједничке спремности на компромис и избегавање отворених сукоба.“¹⁵⁴

1.4. Правнополитичка улога уставног суда

У конституционалној теорији, данас, постоји сагласност да је уставни суд самостална и независна државна институција, те да се у том погледу не може сматрати ни као (негативан) законодавац ни као судски орган. Уставни суд представља орган чији је основни задатак да штити устав и уставом установљене принципе од насртаја других носилаца државне власти. Сам уставни суд се такође налази под уставом, а устав би требало да представља једино мјерило приликом доношења одлука. Када уставни суд постане „фактички законодавац“, он у ствари прелази границе између права и политике. Закон је израз политичке воље, а политика се појављује као демократска моћ обликовања права. Међутим, уставни суд, када одлучује о уставности законодавних аката или аката других органа власти, не смије да се ставља у улогу законодавца. Другачије вриједи само уколико сам устав предвиђа такво обавезно дјеловање уставног суда.¹⁵⁵ Тиме се хоће рећи да се уставни суд приликом одлучивања мора руководити искључиво правним средствима која му устав обезбјеђује, никако мјерилима политичке цјелисходности.

¹⁵² Т. Маринковић, *op.cit.*, стр. 252-253.

¹⁵³ F. Biagi, „The Constitutional Courts as the Guardians of ”Substantive” Transitions: The Case of Italy, Spain and the Czech Republic“, р. 6. <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/16/281.pdf>, посјеђено 5.9.2014.

¹⁵⁴ Б. Ненадић, (О неким аспектима односа уставних и редовних судова), стр. 8.

¹⁵⁵ R. Scholz, „Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht und Politik. Am Beispiel des deutschen Bundesverfassungsgerichts“, *Ritsumeikan Law Review*, No. 31, 2014, s. 39.

Ни у једној другој институцији није уочљива тако директна веза права и политике као у уставном судству.¹⁵⁶ „Уставни суд увијек рјешава правна питања, иако су та питања често у тијесној вези са политичким аспектима уставног живота. Политичка димензија уставне правде огледа се у чињеници да уставни суд има задатак да контролише и дисциплинује политичке процесе.“¹⁵⁷ Управо је опасност од политизације уставног суда био један од главних аргумената против увођења уставносудске контроле. Међутим, данас се све више говори о “политичкој улози, политичкој димензији и политичком карактеру уставног суда.“¹⁵⁸ Тако, Хесе истиче да Савезни уставни суд заједно са осталим државним органима има „ограничен удио у управљању државом. Разлог се огледа у томе што његове одлуке нису усмјерене на законско нормирање животних односа, него стварање политичког јединства. Оне обавезују све државне органе, укључујући и законодавна тијела.“¹⁵⁹ Чињеница је да се уставни судови данас налазе на „танкој линији између права и политике.“¹⁶⁰

Политичка улога уставног суда је управо посљедица сложене природе самог устава који уставни суд треба да штити. Наиме, устав по својој природи, „прво, показује истовремено својства и општег правног акта и идеолошко-политичког документа, и друго, што он не само утврђује постојеће државно и друштвено уређење, него предвиђа и будуће.“¹⁶¹ Устав је у првом реду правни акт, али и политички документ којим се утврђују границе политичког дјеловања носилаца државне власти. У том смислу устав се може разумјети као „правни документ најјаче правне снаге који правно обликује или институционализује основне политичке односе, нарочито конституисање, функционисање и овлаштења политичке власти, али који истовремено поставља стриктне границе акцијама јавне

¹⁵⁶М. Wrase, Ch. Boulange, „Die Politic des Verfassungsrechts – Beiträge für ein Forschungsprogramm“, http://www.wzb.eu/sites/default/files/u8/wraseboulanger-2013-einleitung_0.pdf, s. 3, посјехено 10.10.2014.

¹⁵⁷В. Bierlein, „The Austrian Constitutional Court’s Influence on the Legal Order”, *The position of constitutional courts and their influence on the legal order of the state*, International Conference on the occasion of the 20th anniversary of the Constitutional Court of the Slovak Republic in Kosice, 9 April 2013, p. 1.

¹⁵⁸ Д. Кулић, *Уставно судство у свету*, стр. 16.

¹⁵⁹ К. Hesse, *op.cit.*, s. 278.

¹⁶⁰ Н. Honsell, „Wächter oder Herrscher -Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts zwischen Recht und Politik“, *Zeitschrift für Wirtschaftsrech*, 36/7, 2009, s. 1691.

¹⁶¹ М. Јовичић, *О уставу-теоријско-компаративна студија*, Београд, 1977, стр. 189.

власти у циљу очувања слободе човека која је самим уставом суштински гарантована.¹⁶² У теорији уставног права постоји сагласност да „ниједан други правни акт не задире тако дубоко у сферу политичког као што то чини устав. Зато се уставни суд као судско, истовремено остварује и као политичко тело.¹⁶³ Он остварује политику не на основу непосредног утицаја политичких странака и њихових руководстава, државних органа и државних функционера као појединаца и других носилаца јавних функција, већ на основу уставне норме која проистиче из самог устава.“¹⁶⁴ Имајући у виду саму природу устава, његова примјена „у конкретном уставном спору никада није само правна техника, већ изискује шире и дубље схватање друштвене стварности.“¹⁶⁵ Истина је да уставни суд приликом одлучивања треба да се превасходно руководи правним мјерилима, али свакако мора узети у обзир и дате друштвене околности. То се често манифестује потребом за ширим тумачењем уставних одредби.¹⁶⁶ Тако И. Крбек истиче да „уставни судија не може установити смисао правне норме са чисто правнотехничким средствима, већ мора узимати у обзир одређене економске, социјалне и политичке моменте. Али он то не може чинити према својим личним назорима, већ према назорима друштва у коме делује.“¹⁶⁷ Према томе, у уставносудској функцији има двоструке активности, „правне-чији се елементи испољавају у начину деловања, и политичке-који се препознаје у ефектима деловања...Ван сваке је сумње да уставни судија суди у духу читавог уставног права, али том приликом мора и политички резоновати, пажљиво одмеравати однос чињенице и права.“¹⁶⁸ У том смислу, уставни суд „није аполитични чувар који је незаинтересован за политичке прилике. Да би успјешно функционисао суд мора своје одлуке прилагодити условима

¹⁶² Д. Стојановић, (Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србиј), стр. 115.

¹⁶³ Више о томе: S. Vučetić, „Odnos pravnog i političkog karaktera kontrole ustavnosti zakona“, *Pravni život*, br.12/1995, str. 201-216

¹⁶⁴ Д. Кулић, *Уставно судство у свету*, стр. 16.

¹⁶⁵ С. Орловић, „Политички капацитет уставног судства“, *Журнал за криминалистику и право*, Београд, 2013, стр. 73.

¹⁶⁶ Види: R. Scholz, *op.cit.*, s. 39.

¹⁶⁷ И. Крбек, *op.cit.*, стр. 11.

¹⁶⁸ С. Булајић, *Чувар Француског устава*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 21-22.

политичког окружења у којем дјелује.¹⁶⁹ Политичка природа уставног правосуђа проистиче „најпре из предмета о којима уставни судови одлучују, дакле, природе уставних спорова које решавају, потом из специфичних процедура које примењују, најзад из далекосежних последица које њихове одлуке изазивају.“¹⁷⁰

Могућност уставног суда да својим одлукама утиче на политички живот назива се судски активизам. „Суди који вјерују да је легитимно својим одлукама формулирати социјалну политику зову се у успоредном (уставном) праву судским активистима (*judicial activists*); њихове колеге које пак сматрају да је задатак судова примјена законских и других прописа на одређене случајеве, познати су као заговорници судског ограничења (*judicial restraint*).“¹⁷¹ Присталице судског активизма истичу да се уставни судови често показују као ефикаснији политички чиниоци у односу на друге органе власти управо због тога што нису суочени са баријерама са којима се, на примјер, сусреће парламент у остваривању одрђених политичких циљева. Због тога су уставни судови често способни да спроведу одређене уставне промјене којој се јавно мњење противи. С друге стране, парламент мора бити далеко опрезнији водећи рачуна о политичким посљедицама својих одлука које евентуално не би наишле на подршку бирачког тијела.¹⁷² У том смислу, „уставни суд је креативни интерпретатор права, који својим оригиналним акцијама делује у „духу“ устава.“¹⁷³ Уставни суд се никако не може поистовијетити са судским органом односно „устима која само изговарају закон“ у Монтескјеовом смислу. Од њега се често очекује и стваралачка интерпретација устава у складу са стварним и политичким приликама. Тако, Комерс истиче да Немачка има три устава. Први је устав који није подложен промјенама у складу са чланом 79. Основног закона који установљава као вјечан, други је устав који подлијеже промјенама, а да те промјене не утичу на структуралне вриједности и трећи, који

¹⁶⁹ G. Vanber, „Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts,“ http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_54/k06_vanberg.pdf, p. 210, посјећено 15.11.2014.

¹⁷⁰ Д. Стојановић, (Премисе и опште функције уставног правосуђа), стр. 67.

¹⁷¹ А. Бачић, „О судском активизму или о политичкој улози судова“, *Политичка мисао*, 2/1998, стр. 94.

¹⁷² М. Smolak, „Activism of Constitutional Courts and purposive interpretation –Remarks on parliamentary democracy“, Vol.5, 2/2011, www.icl-journal.com, p. 212, посјећено 15.11.2014.

¹⁷³ И. Пејић, *op.cit.*, стр. 64.

обухвата неписана правила и начела попут правде, достојанства, а која је сам Уставни суд извео из текста Основног закона.¹⁷⁴

О оправданости судског активизма у конституционалној теорији су вођене бројне расправе, а као главни аргумент против политичке улоге уставног суда је навођен недостатак легитимитета уставног суда за поништавање одлука демократски изабраних органа власти.¹⁷⁵ Међутим, уставни суд црпи легитимитет из самог устава којим је установљен. То значи да иако грађани не бирају судије уставног суда непосредно, као што бирају чланове парламента, њихов пристанак је посредан, јер прихватају устав којим је уставно судство установљено.¹⁷⁶ Састав уставног суда и избор судија је прецизно дефинисан уставом, а сама процедура избора судија је таква да обезбјеђује независност и непристрасност уставносудске функције. Такође, и сама надлежност уставног суда је јасно одређена уставом и уставни суд свакако мора пазити да не прекорачи уставне надлежности. Данас је оправданост уставносудског дјеловања неупитна. Тако су уставни судови успјели да се својом „примереном уздржљивошћу“ и „својом оданошћу важећем уставу као мерилу свог деловања“ изборе за позицију непикосновеног чувара устава у демократским државама.¹⁷⁷ Иако је неспорно да је позиција уставног суда на граници између права и политике и да његове одлуке имају не само правне него и политичке последице, „уставносудски орган нема задатак да попуњава политички простор својим одлукама, већ да га препусти органима који воде државу.“¹⁷⁸ Према томе, све док уставни суд дјелује у границама које му је одредио сам устав уставном суду се не може приговорити претјерана политизација. Уставни суд црпи свој легитимитет управо из потребе ограничавања саме те власти, с обзиром да је данас и сама идеја демократије односно представничке владе изгубила свој смисао.

¹⁷⁴ D.P.Kommers, *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press Durham and London 1997, p. 38 и даље

¹⁷⁵ Види: S. Wright., „Central and Eastern Europe Constitutional Courts and the Antimajoritarian Objection to Judicial Review”, *Law and Policy in International Business*, Vol. 26, No. 4, <http://www.questia.com/read/1G1-17905413/central-and-eastern-europe-constitutional-courts-and>, посјећено 10.9.2014.

¹⁷⁶ Види: С. Орловић, „Политички капацитет уставног судства“, *Журнал за криминалистику и право*, Београд 2013, стр. 74.

¹⁷⁷ Види: Д. Стојановић, О. Вучић, „Домашај уставносудског испитивања одлука редовних судова у поступку одлучивања о уставним жалбама грађана“, *Правни живот*, 14/2009, Београд, стр. 879-880.

¹⁷⁸ С. Орловић, *op.cit.*, стр.75.

У условима вишепартијског система и сам парламент је постао поприште политичке борбе, а што се рефлектује и на односе између парламента и владе. „Односи између легислативе и егзекутиве посматрани изван партијских релација постојали су само у изворном концепту поделе власти. Са појавом политичких партија, тај се однос променио.“¹⁷⁹ Данас се парламент, можемо слободно рећи, претворио у арену за окршај политичких партија и у експозитуру извршне власти. У таквим условима питање легитимитета уставносудске контроле законодавне власти постаје сувишно јер је јасно да је и легитимитет самог парламента постао формалан. Због тога је уставни суд постао неопходна карика у систему власти. У конституционалној теорији се више и не доводи у питање (правно)политичка природа уставног суда. У том смислу, „функција уставног судовања институционализована је правна контрола политике.“¹⁸⁰

Политичка функција уставног суда условљена је како његовом позицијом у систему подјеле власти, тако и специфичном устаносудском функцијом. У односу на друге носиоце државне власти „уставносудски орган стоји у нивоу других државних органа хоризонталне поделе власти, од којих су три политичка- влада, шеф државе и парламент. Правни акти који они доносе имају политичку поруку па тако и заштита устава од таквих прописа има и политичку страну.“¹⁸¹ Уставни суд се више не посматра као прости „регистратор противуставних појава, нити посматрач противуставних стања и понашања. Његова природа као политичког органа проистиче из саме његове политичке функције. Према томе, устав се не може оставаривати само као правни, већ у првом реду као политички акт, јер је његова природа сама по себи таква да регулише основне друштвене и политичке односе.“¹⁸² Уставни судови нужно доносе одлуке политичке природе без обзира на то да ли то правна теорија признаје или не. Ипак, уставни судови морају водити рачуна да се рјешавајући осјетљива уставноправна питања не ставе службу политике. „Уставни не сме да буде продужена рука ни власти ни опозиције, било тако што ће игнорисати очигледно неуставна понашања законодавца и судова, било

¹⁷⁹ И. Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, Ниш 2011, стр. 50-51.

¹⁸⁰ О.Вучић, Стојановић Д., „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2009, стр. 100-101.

¹⁸¹ С. Орловић, (Политички капацитет уставног судства), стр. 73.

¹⁸² Д. Кулић, *Уставно судство у свету*, стр. 16.

тако што ће крајње тенденциозно поступати у оцењивању уставности закона и судских одлука. Ова институција се не сме ставити у ситуацију да законодавној или судској власти буде конкурентска, која иступа искључиво за свој рачун. Уставни суд може да коригује законодавну или судску власт али их не може замењивати.¹⁸³

Утицај политике је видљив у свим аспектима дјеловања уставносудског органа, почев од његовог конституисања, преко вршења његових надлежности, па до правног дејства његових одлука. Проблем, према томе није политичка природа уставног суда која је неспорна, него питање како обезбиједити што мањи утицај политике у остваривању уставносудске функције. Претјерано мијешање политике у рад уставног суда доводи до тога да и сам уставни суд од неутралног чувара устава постаје политички актер. Самим тиме и морална вриједност његових одлука нагло опада тако да он више није у стању да остварује своју функцију чувара уставне демократије у којој се прије свега поштују права њених грађана.¹⁸⁴ Да би се обезбиједила независност и самосталност уставног суда, сам устав прецизно одређује организацију суда, њгов састав, избор судија и друга питања којима се прецизно дефинише уставноправни положај уставног суда. Имајући у виду чињеницу да управо начин избора судија уставног суда може бити извор његове политизације, и сам Х. Келзен је предлагао одређене инструменте којима би се та опасност избјегла.¹⁸⁵ У конституционалној теорији се трага за механизмом избора уставних судија којим би се елиминисао утицај политике. У упоредној уставноправној пракси су се издвојила три модела: први, по којем се судије бирају, други, по којем се судије именују и трећи, мјешовити, према којем се један број судија бира, а други именује.¹⁸⁶ У сваком случају, у самом поступку избора судија уставног суда требали би да буду ангажовани различити чиниоци државне власти,¹⁸⁷ кандидати за судије морају бити истакнути стручњаци и мора бити

¹⁸³ Д. Стојановић, (Премисе и опште функције уставног правосуђа), стр. 68.

¹⁸⁴ D. Horowitz, *op.cit.*, p.133.

¹⁸⁵ О томе: О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 94-96.

¹⁸⁶ W. Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, 2005, pp. 15-18.

¹⁸⁷ Постоје мишљења да и овакав избор судија уставног суда може бити извор његове политизације јер сваки орган бира "своје судије" који би у будућности требало да показују оданост према онима који су их бирали. Види: *Ibid.*, p. 17.

елиминисан утицај политичких партија на сам поступак конституисања уставног суда.

1.5. Карактер уставног спора

Политичка природа уставног судства такође се испољава и у вршењу уставносудске функције. У вези са природом уставног суда јесте и природа уставних спорова. Уставни спорови представљају специфичну врсту спорова које рјешава уставни суд. У најширем смислу уставни спорови представљају спорове о уставности и законитости. Полазећи од најважније функције уставних судова, а то је контрола уставности и законитости, у правној теорији уставни спорови се најчешће одређују као спорови о уставности и законитости, чије је рјешавање у надлежности специјалних уставних судова. Уколико би као полазна основа у одређивању уставних спорова били учесници у поступку пред уставним судом, онда бисмо уставне спорове могли одредити као спорове између субјекта који је покренуо поступак уставносудске контроле и субјекта који је доносилац оспореног акта. Ослањајући се на сам предмет уставног спора, уставни спор се може дефинисати и као специфичан спор између правних норми. У правној теорији постоји сагласност да је уставни спор објективни спор између правних норми. У том смислу, задатак уставног суда је примарно да испита да ли су правни акти државних органа у складу са уставом и законом. Док је за судске спорове карактеристично постојање самог спора између странака, код уставног спора битан је однос оспореног акта према уставу, односно закону. Према томе, основни циљ рјешавања уставних спорова јесте заштита начела уставности које представља не само правни него и политички принцип. И сама идеја увођења уставног судства настала је управо као резултат потребе за што ефикаснијим и дјелотворнијим механизмима заштите принципа уставности и законитости и људских права и слобода.

Иако су предмет уставносудске контроле правни акти, чињеница је да сви ти акти имају и политичку димензију. „Ствари које су у надлежности уставног суда

прожете су увек политичким елементима.¹⁸⁸ Према томе, уставни спор се не може посматрати искључиво као правни спор него као особен правно-политички спор. „Интеракција између уставног суда и других демократски изабраних органа власти проистиче из права уставног суда да рјешава политичка питања.“¹⁸⁹ Уставни судови своју надлежност најчешће остварују кроз нормативну контролу и рјешавање компетенционих спорова. Тако, уставни судови вршећи контролу уставности закона директно или индиректно својим одлукама утичу на законодавну политику.¹⁹⁰ Према Келзену, законодавство је формализација политике; политика се формализује кроз правне акте политичких субјеката који су овлаштени да стварају и примјењују право, укључујући и судије. Вршећи контролу уставности закона и сам уставни суд се укључује у законодавни процес и на тај начин врши политичку функцију.¹⁹¹ Нормативна контрола или контрола уставности и законитости најчешће се дијели на конкретну и апстрактну контролу. За разлику од конкретне контроле, гдје судови опште надлежности покрећу поступак нормативне контроле пред уставним судом, а у вези са конкретним спором, код апстрактне контроле поступак пред уставним судом се покреће независно од постојања конкретног спора. Управо у овом другом случају, апстрактне контроле, уставни спор може имати и политичка обиљежја, јер се покретање поступка оцјене уставности и законитости може користити као средство политичког обрачуна са владајућом већином. „То је функција, која без сумње, нарушава класичну поделу власти и умеће се, у извесном смислу, између уставотворне власти и редовних власти (уз могућност да и сама постане уставотворна власт). Овако посматрано, апстрактна контрола не само да угрожава поделу власти, већ и демократско начело суверености.“¹⁹² Уколико узмемо у обзир моменат када се контрола врши односно да ли су предмет контроле правни акти који су ступили на снагу или правни акти који још нису ступили на снагу, разликујемо накнадну и претходну контролу. Претходна нормативна контрола оставља више простора за утицај политичких

¹⁸⁸ Р. Марковић, (Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године), стр., 30.

¹⁸⁹ L. Epstein, J. Knight, O. Shvetsova, *op.cit.*, p. 128.

¹⁹⁰ N. Garoupa, T. Ginsburg, „Building Reputation in Constitutional Courts: Political and Judicial Audiences”, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 28, No. 3, 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1800260, p.13, посјећено 10.9.2014.

¹⁹¹ A. S. Sweet, (The politics of constitutional review in France and Europe), p. 72.

¹⁹² О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 227.

чинилага и отвара питање евентуалне политизације самог уставног суда, јер се ту уставни суд укључује у сам законодавни поступак, чиме се нарушава уставна подјела власти.

Неспорно је да и друге врсте уставних спорова који се нађу пред уставним судом имају не само правну него и политичку димензију. И уставни спорови о сукобу надлежности, који настају између различитих носилаца државне власти, су прије свега политички спорови. Надлежност државних органа представља овлаштење и дужност одређеног државног органа и огледа се у стварању односно примјени права. Према томе, сукоби надлежности најчешће се манифестују као сукоби правних аката. Међутим, сваки правни акт представља и израз политичке воље. Због тога, политичка улога уставног судства нарочито долази до изражаја када уставни суд рјешава спорове о сукобу надлежности. Рјешавајући сукобе између различитих носилаца државне власти уставни суд доприноси претварању политичких сукоба у правне проблеме.¹⁹³ Утицај уставног суда на политички процес је видљив и у оставривању других надлежности, као што је рјешавање изборних спорова, забрана рада политичких странака, одлучивање о одговорности шефа државе, као и када уставни суд одлучује о уставној жалби. Одлучивање о одговорности шефа државе је надлежност уставног суда којом се такође штити уставна подјела власти. Овлаштења уставног суда у погледу одлучивања о одговорности шефа државе су различита и могу бити шира, у смислу да уставни суд одлучује о кривици, или ужа, када су ограничена на утврђивање постојања повреде устава. У овом првом случају, уставни суд се појављује као кривични суд. Надлежност уставног суда да одлучује о повредама устава од стране шефа државе може се двојачко тумачити. Ако је задатак уставног суда да чува устав онда је оправдано да уставни суд процјењује да ли је шеф државе повриједио устав. На тај начин уставни суд штити устав, али и самог шефа државе, јер уколико би о одговорности шефа државе одлучивао други орган, а то је најчешће парламент, постојала би опасност да се поступак против шефа државе не претвори у политичко суђење. У уставним системима у којима шефа државе бирају грађани он ужива

¹⁹³ T. L. Brown, Ch.R.Wise, „Constitutional Courts and Legislative-executive relations The Case of Ukraine”, *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No.1, 2004, p. 149.

непосредни политички легитимитет, те би о његовом разрјешењу требали да одлучују грађани. Међутим, уставни суд не нарушава политички легитимитет шефа државе када одлучује о повреди устава, него остварује своју улогу чувара устава и уставом успостављеног поретка. И тамо гдје је шеф државе изабран од стране парламента, овлаштења уставног суда у погледу одговорности шефа државе не нарушавају легитимитет шефа државе и самог парламента, јер је уставни суд овлаштен да контролише и парламент.

Уставни спорови о забрани рада политичких странака посебно могу имати политичке консеквенце јер се одлуком уставног суда у тим споровима доводи у питање остваривање основних права попут слободе удруживања и политичког организовања. Управо је ова надлежност уставних судова изазивала бројна спорења у правној теорији. Док једни истичу да ова надлежност уставног суда може довести до претјеране политизације самог суда, други пак стоје на становишту да је једино уставни суд довољно снажан да се одупре политичким притисцима, те да уставном суду треба препустити одлучивање о забрани политичких странака. Наравно, да би избјегао приговоре, уставни суд у сваком конкретном случају мора да води рачуна о томе да ли постоји злоупотреба поменутих права. У том смислу, ова врста уставних спорова треба да служи искључиво као инструмент заштите демократског поретка. „У сваком случају, уставни суд не сме ослушквати шта кажу политичари или јавност. Он има да изрекне пресуду политичкој странци по мери устава.“¹⁹⁴ Уставни суд је овдје у служби одбране демократије и њених основних вриједности од антидемократских дјеловања политичких организација, које су управо и настале као продукт представничке демократије и које представљају израз слободе говора, удруживања и бирачког права уопште.

И изборни спорови односно спорови који настају због повреда изборног права такође имају политички карактер, а заштита изборног права представља једну од основних претпоставки остваривања представничке демократије. „Остваривањем ове функције од институције уставног правосуђа се очекује да подржи и заштити основне претпоставке и вредности демократског политичког

¹⁹⁴ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 239.

поретка.¹⁹⁵ Изборни спорови се најчешће не ограничавају само на спорове који настају због повреде изборног права него обухватају и спорове који настају као резултат повреде правила изборног поступка, као и спорови који настају поводом стицања односно престанка представничког мандата.

Данас је посебно уочљива тенденција ширења надлежности уставног суда чиме је „уставни суд од заштитника устава као правног акта, почео да прераста у заштитника друштвених вредности уопште.“¹⁹⁶ Како би се избјегла додатна политизација уставног суда неопходно је да питање надлежности уставног суда остане искључиво уставна материја, тако што ће све надлежности уставног суда бити утврђене у уставу методом позитивне енумерације. Тиме се обезбјеђује стабилан положај уставног суда у односу на друге државне органе, посебно у односу на законодавца.¹⁹⁷ Одлуке уставног суда односно њихово дејство такође додатно учвршћују позицију уставног суда. Одлуке које доноси уставни суд су обавезне, коначне и извршне и као такве немају карактер чисто судских одлука нити аката законодавне власти.¹⁹⁸ На политизацију уставног суда може утицати и притисак јавног мњења, особито средстава јавног информисања. Имајућу у виду значај уставносудске функције, одлуке уставних судова се стално налазе под лупом јавности. Критички став према уставносудском дјелању нарочито је уочљив у тзв. новим демократијама, гдје су уставни судови носили највећи терет транзиционих промјена. „У односу између политике и струке, моћи и права, Голијата и Давида, уставни судови носе терет институционализације вредности модела у ограничавајућем контексту ауторитарног наслеђа. Отуда се њихове одлуке у широј јавности, и стручној дабоме, тумаче као подстицај, а каткада као препрека остваривању правне државе и развоју демократије.“¹⁹⁹ И понашање самог уставног суда може бити могући извор његове политизације. Ако пођемо од претпоставке да уставни суд, с обзиром на значај уставносудске функције, нужно утиче на

¹⁹⁵ Д. Стојановић, „Изборни спорови у надлежности уставних судова“, *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 27.

¹⁹⁶ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 30.

¹⁹⁷ Љ. Славнић, „Надлежност уставног суда- *materia constitutionis*“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, стр. 166.

¹⁹⁸ Више о томе: В. Чок, *Врсте и дејство одлука уставних судова*, Београд, 1972.

¹⁹⁹ Р. Васић, „Уставно судство у процесу транзиције: препрека или подстицај остваривању правне државе“, *Уставне промене у нас-округли сто*, Косовска Митровица, 2004, стр. 180.

политички процес, и сам уставни суд је дужан да обазриво поступа како би избјегао приговоре на рачун његове претјеране политизације. Да би се смањила политизација уставног суда уставно судство „енргично мора да се супротстави свим притисцима да одлучује према политичким мерилима целисходности и да тиме води своју политике, односно да се без резерве приклања политици владе. У том случају пре или касније оно ће изгубити поверење грађана."²⁰⁰ Тиме што се рјешавање уставних спорова повјерава „на решавање објективном, високопрофесионалном уставном суду, њихово решавање се деполитизује. Уставни суд их решава на основу правног, а не политичког резоновања."²⁰¹

Јасно је да уставни спор није спор у правом смислу односно није ријеч о класичном страначком спору. За разлику од страначког односно судског спора гдје странке износе супротстављене захтјеве, уставни спор је објективни спор између правних норми. Будући да је уставни спор у најширем смислу спор о уставности и законитости правног акта јасно је да његова природа није чисто правна, те да је политичка димензија присутна у остваривању свих уставносудских надлежности. Управо изражена политичка димензија уставних спорова утиче и на сам карактер уставносудске функције која представља особену правно-политичку функцију. Према томе, уставносудска функција је специфична функција кроз коју се остварује заштита цјелокупног правног и политичког поретка.

²⁰⁰ Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 199.

²⁰¹ Р. Марковић, (Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године), стр. 30.

ДРУГИ ДИО: УСТАВНИ СУД И СПОРОВИ О СУКОБУ НАДЛЕЖНОСТИ

1. Појам и врсте спорова о сукобу надлежности

Начело подјеле власти представља један од темељних принципа правне државе. Иако је изворно идеја подјеле власти настала као резултат потребе ограничавања до тада неограничене власти владара у апсолутној монархији, принцип подјеле власти је временом еволуирао и прокламован као основни принцип уставне државе.²⁰² Без обзира на различите модалитете и појавне облике подјеле власти, његова суштина је иста, а то је спречавање злоупотребе односно узурпације власти. У том симислу основни циљ подјеле власти у савременој држави јесте обезбјеђивање владавине права и поштовања људских права и слобода.²⁰³ Принцип подјеле власти „има задатак да обезбеди и очува личну слободу, тиме што ће спречити непожељну концентрацију власти, самовољу, злоупотребу и неправду, уредити и разграничити државне функције и компетенције државних органа. С друге стране, подела власти између државних органа повезана је са плурализмом центара одлучивања, који опет зависи од унутрашњег уређења државе.“²⁰⁴ Због тога није довољно само уставом утврдити јасне границе између различитих носилаца државне власти, него је у смислу политичког појма устава, неопходно обезбједити и дјелотворне механизме очувања уставом установљене подјеле односно равнотеже власти. У теорији постоји сагласност да устав у политичком смислу постоји када је онемогућена субјективност, самовоља и злоупотреба носилаца државне власти. Према К. Левенштајну елементи политичког појма устава су: подјела власти, унапријед прописани правни механизми за сарадњу више власти, како би се избјегли застоји и блокаде у вршењу власти, рационални метод уставних промјена и тиме прилагођавање устава друштвеној стварности, како би се избјегли насиље и револуција и признање слобода и права

²⁰² Више о томе: С. Сокол, „Начело диобе или ограничења власти“, *Политичка мисао*, 1-1992, стр. 3-18.

²⁰³ Види: С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008.

²⁰⁴ Д. Стојановић, (Премисе и опште функције уставног правосуђа), стр. 75-76.

појединцу и механизма за њихову заштиту.²⁰⁵ Сам устав мора да обезбједи дјелотворне механизме очувања уставне подјеле власти, јер само „пуко, на папиру одређивање уставних граница између различитих грана власти, не представља довољну заштиту од посезања за туђим правима, које води тиранском прикупљању свих власти у исте руке.“²⁰⁶ Питање капацитета власти је незаобилазно и актуелно у свакој демократској и правној држави. Јута Лимбах истиче да је конфликт о границама моћи чак и пожељан јер, како каже, „сукоб о границама државних институција не само да изоштрава поглед за опасности које пријете либерално-демократској правној држави, него таквим конфликтима изазване јавне дебате увијек изнова јачају идеју јавне власти, која се лимитира уз помоћ основних права и међусобне контроле.“²⁰⁷

Спорови о сукобу надлежности најчешће се јављају управо као резултат злоупотребе власти, односно тежње једног органа државне власти за узурпацијом власти другог државног органа. Међутим, неријетко, спорови о сукобу надлежности могу бити продукт неспоразума односно нејасноћа и непрецизности самих уставних одредби о надлежности различитих носилаца државне власти. Уставом су прописане не само надлежности највиших државних органа него и њихов међусобни однос, као и начини остваривања њихових овлаштења. „С обзиром на ширину и апстрактност уставних норми, дешава се да постављени циљеви могу бити остварени на различите начине, при чему сваки од њих може да нађе своје оправдање и место у основним принципима државе.“²⁰⁸ Уставни спор о сукобу надлежности представља типичан политички спор. То због тога што је сваки сукоб надлежности инициран одређеним политичким мотивима актера самог сукоба. Према томе, уставни спорови о сукобу надлежности не могу се посматрати као чисто правни спорови, јер је присуство политичких елемената више него очигледно.

Надлежност се уобичајено одеђује као правно овлаштење субјекта права којим он треба да штити нечији туђи (а не свој) интерес, интерес неког другог

²⁰⁵ Наведено према: Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, стр. 33.

²⁰⁶ А. Хамилтон, Џ. Медисон, Џ. Џеј, *op.cit.*, стр. 339.

²⁰⁷ Ј. Limbach, *op.cit.*, стр. 8.

²⁰⁸ И. Пејић, „Уставни суд и спорови о подели власти“, *Журнал за криминалистику и право*, Београд 2013, стр. 18.

субјекта, у чије име дела.²⁰⁹ Сукоб надлежности настаје када између различитих носилаца државне власти настане спор у погледу дјелокруга уставом утврђене надлежности. Оваква врста уставних спорова у конституционалној теорији се још означава и као органски спорови (карактеристично за њемачку и француску теорију), док се у нашој литератури најчешће користи израз спорови о сукобу надлежности, па ће то бити и терминологија којом ћемо се и ми користити у нашем раду. У зависности од става државних органа у спору у односу на спорну надлежност, уобичајено се разликују позитиван и негативан сукоб надлежности. Позитиван сукоб надлежности се јавља када два или више носилаца државне власти тврде да су овлаштена да одлучују у одређеној ствари. С друге стране, негативан сукоб надлежности настаје када нико од постојећих органа у систему власти не прихвата да одлучује у одређеној ствари. У сваком случају, сукоб надлежности се јавља као посљедица нарушавања уставом установљене подјеле власти.

Полазећи од предмета спора, можемо говорити о три врсте уставних спорова о сукобу надлежност. На првом мјесту су јавноправни спорови између одређених структуралних дијелова државе, када су у питању државе са сложенем структуром, односно спорови између највиших државних органа, када се расправља у чији домен надлежности спада уређивање спорног питања. Спорови о сукобу надлежности се такође могу манифестовати и као спорови о питању надлежности извршавања у одређеној правној области, у смислу када се као спорно питање појави који је орган надлежан за извршавање. На крају, уставни спорови о сукобу надлежности се манифестују као класични сукоби надлежности између одређених органа три гране државне власти.²¹⁰

С обзиром да се подјела власти манифестује као хоризонтална, и као вертикална подјела власти, разликујемо, сукоб надлежности или спорове о подјели власти и спор о надлежности. Сукоб надлежности настаје између носилаца власти истог хијерархијског нивоа, док се спорови о надлежности обично јављају између

²⁰⁹ Р. Лукић, Б. Кошутин, *Увод у право*, Београд, 2007, стр. 200.

²¹⁰ Наведено према: Љ. Славнић, „Решавање сукоба надлежности-традиционални домен Уставног суда Србије“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Београд, 2013, стр. 227.

федерације и федералних јединица односно између централне власти и јединица децентрализације у унитарној држави.

Вертикални спорови о надлежности уобичајени су за федеративно уређене државе. Питање расподјеле надлежности представља један од основних елемената појма федерације. У том смислу, Р. Марковић истиче да је двојство, или паралелизам основних државних функција и органа за њихово вршење, битна одлика федералног уређења.²¹¹ За федерацију је карактеристично постојање два нивоа власти, један ниво федералне власти, која је општа, и други ниво федералних јединица, а који се манифестује у обављању посебних послова федералних јединица. Према томе, спорови о надлежности су иманентни федералном државном уређењу. Управо због тога, „федерализам је, историјски и компаративно посматрано, био један од најважнијих, а има мишљења да је и најважнији разлог за успостављање уставносудске контроле.“²¹² Федерални спорови, међутим, нису својствени искључиво за федеративно уређене државе. Сукоби надлежности овог типа су карактеристични и за децентрализоване унитарне државе и настају између централних органа власти и самоуправних односно аутономних органа. Такође, вертикални спорови о сукобу надлежности би могли настати и између јединица територијалне децентрализације различитог хијерархијског нивоа, као што су на примјер јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе.

Хоризонтални спорови о сукобу надлежности настају на хоризонталном нивоу, између законодавне, извршне и судске власти. Уставна пракса показује да се хоризонтални спорови јављају рјеђе у односу на вертикалне спорове. Основни разлог огледа се у чињеници да је много компликованије утврдити расподјелу надлежности на вертикалном нивоу, односно да су с друге стране, критеријуми за расподјелу надлежности на хоризонталном нивоу власти много јаснији и прецизнији. Свакако да ова тврдња стоји када су у питању развијеније демократије и државе са вишевијековном демократском традицијом. Међутим, у тзв. новијим демократијама, управо због недефинисаних односа између различитих носилаца државне власти, уставни судови ових земаља су се суочавали са честим

²¹¹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 33.

²¹² Ј. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије-правна студија са упоредноправним елементима*, Београд, 2000, стр. 19.

хоризонталним споровима. У хоризонталне сукобе надлежности спадају и сукоби надлежности који се јављају у децентрализованој унитарној држави између јединица територијалне децентрализације исте врсте. Наиме, иако ови сукоби настају као резултат вертикалне подјеле власти у држави, они ипак представљају хоризонталне сукобе будући да спор настаје између субјеката истог хијерархијског нивоа. У том смислу, уставни суд може бити надлежан да рјешава и спорове о надлежности између јединица територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе, мада се ова надлежност уставног суда предвиђа рјеђе.

Спорови о сукобу надлежности могу се схватити и у једном ширем значењу. Наиме, уколико спорове о сукобу надлежности посматрамо као фактички израз нарушавања уставом прокламоване подјеле власти, онда би и неке друге типичне уставне спорове могли посматрати као вид нарушавања овог уставног принципа. У том смислу, и спорове о уставности и законитости можемо посматрати као компетенционе спорове. Чињеница је да уставни суд вршећи нормативну контролу, посредно рјешава и спор о сукобу надлежности, будући да је евидентно да орган који је донио неуставан или незаконит акт тиме нарушио надлежност другог органа. То је нарочито уочљиво када је ријеч о федеративно уређеним државама, у ситуацијама када законодавно тијело федералне јединице доноси законе који су у супротности са федералним законодавством, чиме се индиректно врши узурпација федералне власти. Уколико пођемо од претпоставке да подјела власти има за циљ онемогућавање злоупотребе државне власти, што се остварује и кроз гарантовање корпуса основних права и слобода, онда слободно можемо рећи, да уставни суд одлучујући о уставној жалби, посредно штити и принцип подјеле власти. Такође, о питањима сукоба надлежности уставни суд може одлучивати и кад је позван да тумачи одредбе устава.

2. Фактори који утичу на појаву спорова о сукобу надлежности

Спорови о сукобу надлежности настају под утицајем различитих фактора, почев од облика државне власти, облика државног уређења, страначког система, степена развијености демократије, апстрактности уставних одредби којима се

дефинишу границе државне власти и слично. Уколико пођемо од чињенице да су спорови о сукобу надлежности манифестација кршења принципа подјеле власти, онда свакако, обим и интензитет ових уставних спорова зависи од облика у којем се подјела власти остварује. Даље, уколико имамо у виду да се подјела власти остварује, како на хоризонталном, тако и на вертикалном нивоу, можемо закључити да су, облик државне власти и облик државног уређења, фактори који у примарно утичу на појаву уставних спорова о сукобу надлежности. Док је хоризонтална подјела власти (на законодавну, извршну и судску власт) спроведена у свим државама, вертикална подјела власти, која означава повјеравање одређених послова нецентралним властима, у смислу "растеређивања" централне власти, није примјењена у свим државама.

2.1. Облик државног уређења као фактор сукоба

Облик државног уређења је свакако један од главних фактора који утиче на обим и интензитет спорова о сукобу надлежности у одређеној држави. Сваки вид децентрализације, било да је ријеч о федералним јединицама, територијалној аутономији или пак јединицама локалне самоуправе, нужно представља извор потенцијалних сукоба између централне и нецентралне власти. Кључно питање које се јавља у сваком облику децентрализоване државе, а посебно федеративне, јесте питање односа између централне и нецентралне власти.

Док је у децентрализованој унитарној држави надлежност јединствена, али се врши преко различитих органа, који у већој или мањој мјери зависе од централне власти, у федералној држави постоје два нивоа надлежности, од који се свака остварује преко самосталних органа. Због тога се федерација у традиционалној конституционалној теорији често означава као сложена држава, у којој је, поред хоризонталне подјеле власти, извршена и вертикална подјела власти између федерације и федералних јединица. Једно од основних правила, када је у питању расподјела надлежности у федерацији, јесте правило *Kompetenz – Kompetenz*, односно право федерације да својим уставом уреди своју надлежност, али и надлежност федералних јединица. „У свакој савезној држави тј. федерацији, тежња

да се прецизирају односи између централних савезних органа и земаљских власти наилази на мноштво тешких правних проблема које треба решити. Овде се савезни уставотворац налази пред одлуком да ли да ове односе конструише полазећи од земаља или целовите државне јединице и да сходно томе његово тежиште буду компетенце земаља или држава чланица.²¹³ Међутим, права мјера у овом случају не постоји, те су сукоби надлежности у федерацији неминовност. „Ако је устав у тој области детаљан, неминовно ће се поставити питање његовог тумачења, а ако је сумаран, неминовно је настајање сукоба надлежности.“²¹⁴ Тако, К.Чавошки истиче, да су сукоби надлежности у федерацији неизбијежни, јер „гранична линија између надлежности федералне владе и држава чланица није сасвим јасно повучена, нити је то у пракси могуће.“²¹⁵ Шта више, рационални сукоби надлежности се сматрају „здравим знаком федералне владавине. Тиме се спречава да федерална власт постане превише моћна, што би државу претворило у централизован и интегрисан систем, док би с друге стране, претјерана власт федералних јединица довела до хаотичног стања.“²¹⁶

Питање расподеле надлежности у федерацији спада у једно од најспорнијих питања федерализма. У том смислу, задатак уставотворца у федералној држави је далеко сложенији, јер захтјева прецизно регулисање, не само односа између федералне власти и федералних јединица, него и између самих федералних јединица. Због тога је од кључног значаја за функционисање федерације прецизна расподела надлежности. Уобичајена су два традиционална метода за расподелу надлежности у федерацији. Према једном методу, уставом федерације се позитивно одређује надлежност федералне власти, а претпоставка је да све остале надлежности припадају федералним јединицама. Уколико се јави спор у погледу надлежности, претпоставка је у корист надлежности федералних јединица. Према другом методу, у савезном уставу се позитивно одређује надлежност федералних јединица, док постоји претпоставка да сви остали послови спадају у надлежност федералне власти. У случају спора о надлежности, претпоставка је у корист

²¹³ Д.Стојановић, *Уставно право*, стр. 9.

²¹⁴ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 462.

²¹⁵ К. Чавошки, *Уставност и федерализам, Судска контрола уставности у англосаксонским федералним државама*, стр. 95.

²¹⁶ J. Moore, „Conflict of Jurisdiction“, *Louisiana Law Review*, Vol. 23 No.1, 1962, p. 29.

надлежности федерације. Поред послова који спадају у искључиву надлежност федерације односно у искључиву надлежност федералних јединица, постоји и трећа група послова, који спадају у тзв. мјешовиту или заједничку надлежност. Управо у области мјешовите надлежности је посебно проблематично направити јасно разграничење између федералне власти и власти федералних јединица.²¹⁷

Уколико пођемо од чињенице да федеративна држава почива на три основна мјерила, а то су: начело супрематије федералног устава, начело аутономије федералних јединица и начело партиципације федералних јединица у вршењу федералне власти, сви сукоби се преламају управо кроз ова три начела. Сукоби надлежности у федерацији се најчешће јављају управо као резултат кршења првог и основног федералног принципа, а то је супрематија правних аката федерације. Овакви спорови о надлежности најчешће су резултат тежње федералних јединица за већом степеном самосталности у односу на онај који им по уставу припада. С друге стране, претјерана тежња за централизацијом доводи до ограничавања уставом зајемчене аутономије федералних јединица, што опет нужно доводи до спора између федералне власти и федералних јединица. „Током првих деценија прошлог века прва могућност-унитаризација федералне државе- сматрана је много већом претњом федералним уређењима широм света, али се у претходне две деценије и друга могућност-дезинтеграција федерације-показала као релна опасност.“²¹⁸ Федерални спорови „сведоче да федерација живи и еволуира у непрестаном настојању одржавања равнотеже између центрипеталних и центрифугалних сила.“²¹⁹ У том смислу, рјешавајући федералне спорове уставни суд се „истовремено појављује као заштитник федералних јединица од могуће узурпације власти од стране федерације, али и као заштитник федерације од сецесионистичких настојања њених конститутивних јединица.“²²⁰ Због тога, Т. Cole

²¹⁷ Више о методама расподеле надлежности у федерацији у: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 463-467.

²¹⁸ М.Станковић, „Уставно судство у савременим федерацијама“, (необјављена докторска теза, брањена на Универзитету у Београду 2010. године, Библиотека Правног факултета у Београду), стр. 242.

²¹⁹ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 176.

²²⁰ *Ibid.*

као разлог општег прихватања контроле уставности наводи, да управо та контрола служи као гарант федералног уређења.²²¹

2.2. Облик државне власти као фактор сукоба

Када је у питању хоризонтална подјела власти, у конституционалној теорији, ово начело је било предмет различитих тумачења, од оних који тврде да подјела власти подразумијева потпуну организациону и функционалну независност различитих носилаца државних функција, до оних који истичу да ово начело не искључује, већ напротив, подразумијева постојање сарадње између различитих државних органа, а посебно између законодавне и извршне власти.²²² Управо се односи између законодавне и извршне власти јављају као потенцијални извор сукоба. Говорећи о односу егzekутиве и легислативе, М. Диверже истиче да је егzekутивна власт постала „центар стварне власти у држави. Легислативна власт има само улогу контроле, ограничавања, спречавања.“²²³ У развоју односа између легислативе и егzekутиве К.Левенштајн разликује четири периода, и то, период доминације парламента (од увођења парламентарне владе до Првог свјетског рата), затим период оживљавања извршне власти током Првог свјетског рата, период послератне превласти парламента, и на крају, период поновног јачања извршне власти као посљедице раздора унутар самог парламента. То је, према мишљењу Левенштајна, довело до увођења тоталитарних режима (Италија, Њемачка, Русија, Турска), као и ауторитарних режима у којима су номинално очуване парламентарне институције (попут Естоније, Литваније, Летоније, Краљевине Југославије). С друге стране, земље које су задржале парламентарне институције власти (Енглеска и Француска) карактерише већа сарадња и интеграција између законодавне и извршне власти у остваривању државне воље.²²⁴ Јасно је да је апсолутна подјела власти немогућа. Тако, Беџхот истиче да се, иако традиционална конституционална теорија као основно обиљежје енглеског система наводи одвојеност законодавне и

²²¹ Т. Cole, *op. cit.*, p. 967.

²²² Види: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 211-217.

²²³ М. Диверже, *Увод у политику*, Београд, 1966, стр. 82.

²²⁴ К. Loewenstein, "The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law", *University of Chicago Law Review*, Vol. 5, 1937/1938, pp. 580-594.

извршне власти, тајна ефикасности енглеског устава управо се огледа у постојању блиске везе, тачније фузије између законодавне и извршне власти.²²⁵

Данас је мишљење о парламентарном систему као систему равнотеже власти владајуће. „Целокупна доктрина и пракса парламентарног система инспирисани су идејом да ни влада ни парламент не треба да имају трајну предност једно над другим и да тај еквилибријум власти треба да јамчи стална контрола јавног мњења.“²²⁶ Међутим, уставна пракса је потврдила да традиционални енглески модел парламентарне владе не може успјешно да функционише у условима вишепартијског система, какав је на примјер био случај у Француској. Управо због тога, јавила се потреба за увођењем тзв. рационализованог парламентаризма у којем је ојачан положај владе, прије свега кроз право да распусти парламент, али и кроз ширење њене нормативне дјелатности путем делегираног законодавства. Међутим, чини се да је равнотежа власти данас у већини држава у којима функционише парламентарни систем нарушена, у смислу снажења позиција извршне власти. У земљама у којима функционише класичан парламентарни систем, нарочито у условима вишепартијског система, постоји стална напетост у односима између парламента и владе. У таквим условима сукоби између законодавне и извршне власти су неизбјежни.

Као противтежа парламентарном систему уведен је мјешовити или полупредсједнички систем власти. Основна обиљежја полупредсједничког система власти су: непосредан избор предсједника републике, значајна уставна овлаштења којим располаже и чињеницу да наспрам предсједника републике стоје премијер и министри који располажу извршном влашћу и чији мандат зависи од повјерења скупштинске већине.²²⁷ За разлику од класичног парламентарног модела, гдје је шеф државе изабран од стране парламента или је пак наследан, у полупредсједничком моделу власти предсједник је изабран непосредно од стране грађана чиме је његов политички легитимитет изједначен са оним којим располаже и парламент. Према томе, суштинска разлика између традиционалног

²²⁵ W. Bagehot, *The English Constitution*, Boston, 1873, p. 76.

²²⁶ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 230.

²²⁷ M. Duverger, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European Journal of Political Research*, Vol.8, Amsterdam, 1980, p. 166.

парламентарног система и полупредсједничког система огледа се у чињеници да у парламентарном систему само парламент располаже непосредним демократским легитимитетом, док у полупредсједничком систему постоје двије демократски легитимне институције.²²⁸ Поред непосредног избора, предсједнику републике су повјерене и значајне уставне надлежности које обавља самостално и независно од владе. За разлику од традиционалног парламентарног система у којем је пресудан однос између парламента и владе, у полупредсједничком систему власти је битан однос између предсједника и парламентарне већине. Тако је непосредним избором шефу државе обезбијеђен политички легитимитет који је раван легитимитету који ужива парламент. Међутим, то може послужити као оправдање за његово веће учешће у извршној власти што често не одговара односно превазилази уставна овлаштења шефа државе.²²⁹ Док је у класичном парламентарном систему основни циљ постизање баланса између парламента и владе тј. обезбјеђивање стабилне парламентарне већине, у полупредсједничком систему акценат је на постизању склада између предсједника и парламентарне већине. „Дакле, конфигурација извршне власти фундаментално је различита код полупредсједничког система у односу на предсједнички и парламентарни систем власти. Док у парламентарном и предсједничком систему постоји само један чинилац извршне власти, премијер односно предсједник, у полупредсједничком систему постоје два актера, предсједник и премијер. Двојака природа извршне власти може довести до проблема координације унутар саме егzekутиве што може ослабити учинак демократије или чак угрозити њен опстанак.“²³⁰

Напети односи између законодавне и извршне власти, као и унутар саме извршне власти, обиљежили су нарочито бивше социјалистичке државе. Наиме, већина бивших социјалистичких држава се определијелила за систем парламентарне владе, а која се огледа у дуализму извршне власти оличене у влади и посредно или

²²⁸ E. Veser, „Semi-presidentialism-Duverger’s Concept-A New Political System Model“, http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf, p. 40, посјећено 12.3.2014.

²²⁹ O. Protsyk, „Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe“, *East European Politics and Societies*, Vol.19, No.2, 2005, pp. 136-137.

²³⁰R. Elgie, „The Perils of Semi-Presidentialism“, http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199585984_chapter1.pdf, p. 11, посјећено 12.3.2014.

непосредно изабраном шефу државе.²³¹ У већини тзв. посткомунистичких демократија уведен је полупредсједнички систем власти.²³² И. Пејић истиче да у специфичним условима транзиције нису постојали „елементарни услови за правила игре која намеће политички оквир парламентаризма, упркос томе што је доминирало мишљење да је парламентарни систем сигурнија форма у новим уставним демократијама.²³³ Посткомунистичка ситуација непрофилисаних политичких партија, тек успостављени изборни систем и мањак ауторитета законодавног и органа извршне власти нису представљали добру основу за примену чистог парламентарног модела.“²³⁴ Међутим, постоје мишљења, а и искуства многих земаља у транзицији показују, да је полупредсједнички систем власти довео до „демократског назадовања, а не до демократске консолидације.“²³⁵ Управо су чести сукоби унутар извршне власти били један од главних разлога за спровођење уставних промјена како би се такви и слични сукоби избјегли у будућности.²³⁶ Негативна искуства посткомунистичких земаља су потврдила да упјешно функционисање полупредсједничког система захтјева висок ступањ политичке демократије и стабилност политичког система уопште.

²³¹ Види: М. Kubat, „Presidentialism and Parliamentarism: A Case of Post-Communist Europe and Post-Soviet States“, *Acta Universitatis Carolinae – Studia Territorialia II*, 2001, pp. 9-29

²³² Од 29 бивших земаља комунистичког блока, само осам је увело парламентарни систем на почетку транзиционог процеса: Албанија, Босна и Херцеговина, Савезна Република Југославија, Летонија, Чешка, Естонија, Мађарска, Словачка. Шест земаља је првим посткомунистичким уставима увело предсједнички систем: Азербејџан, Белорусија, Грузија, Таџикистан, Туркменистан и Узбекистан, док се преосталих петнаест земаља определилило за полупредсједнички систем. Ту су укључене: Јерменија, Бугарска, Хрватска, Казахстан, Киргистан, Литванија, Македонија, Молдавија, Монголија, Пољска, Румунија, Русија, Словенија и Украјина. Види: О. Protsyk, „Semi-Presidentialism under Post-Communism“, In Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu, eds., *Semi-Presidentialism and Democracy* (Palgrave Macmillan, 2011), <http://www.policy.hu/protsyk/Publications/Chapters/PostComSPPalgr11.pdf>, p. 2, посјећено 20.3.2014.

²³³ Неки аутори истичу да је полупредсједнички систем много бољи систем власти за тзв. проблематичне демократије попут бивших социјалистичких држава. Види: G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1994, p. 137.

²³⁴ И.Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, стр. 36.

²³⁵ T.J. Colton, S. Skach, „A Fresh look at semi-Presidentialism: The Russian Predicament“, *Journal of Democracy*, Vol. 16, N. 3, July 2005, p. 113.

²³⁶ Уставом Пољске из 1992. године су значајно ограничена овлаштења предсједника. Ове уставне промјене су усилиједиле као директна посљедица упорних и дугогодишњих сукоба извршне власти и настојања, прије свега, тадашњег предсједника Леха Валесе да прошири своја овлаштења. Види: T. Sedelius, O. Mashtaler, „Two decades of semipresidentialism: issues of intra-executive conflict in central and Eastern Europe 1991-2011“, *East European Politics*, Vol. 29, No. 2., 2013, p. 119.

2.3. Страначки систем као фактор сукоба

Страначки систем је такође изузетно значајан фактор који утиче на појаву спорова о сукобу надлежности. У чисто парламентарним системима, акценат је на односу између законодавне и извршне власти, будући да се парламентарни систем уобичајено одређује као систем у којем је влада политички одговорна пред парламентом. У условима у којима функционише двопартијски систем или пак вишепартијски систем са једном доминирајућом политичком странком, влада, као еманација парламентарне већине, се практично јавља као одбор владајуће политичке странке у парламенту. Тако формирана влада је хомогена, а страначка дисциплина изражена. „При постојању дисциплиноване партијске већине у парламенту влада долази у опасност само у оном тренутку када настане расцеп у владиној већини.“²³⁷ Странка која је на власти је увијек свјесна да опозициона странка вреба и чека нове изборе како би евентуално преузела власт. „Опозиција прати рад владе, региструје њене неуспехе и уочава њене слабости и промашаје, па у складу са тим прилагођава своју активност.“²³⁸

Ситуација је другачија у земљама у којима на политичкој сцени учествује већи број мањих политичких странака, било да се ради о интегралном односно чистом вишестраначком систему или вишестраначком систему са једном доминирајућом странком. То има за посљедицу образовање вишестраначке односно коалиционе владе коју карактерише нестабилност и непостојаност. Управо због тога, у вишестраначким парламентарним системима често се поставља питање повјерења владе у парламенту, а сукоби на том пољу се јављају често. У таквим приликама влада је приморана да стално води рачуна о расположењу и ставовима парламентарне већине. С друге стране, у полупредсједничком систему двојака природа извршне власти може довести до проблема координације унутар саме егзекутиве што може ослабити учинак демократије или чак угрозити њен опстанак.²³⁹ Тај однос нарочито зависи од чињенице да ли шеф државе има ослонац у парламентарној већини која образује владу. Уколико се парламентарна већина

²³⁷ Н. Пашић, *Упоредни политички системи*, Београд, 1978, стр. 108.

²³⁸ М. Јовичић, *Велики уставни системи-елементи за једно упоредно право*, Београд, 1984, стр. 62.

²³⁹ R. Elgie, *op.cit.*, p. 11.

поклапа са политичком странком односно странкама које представљају ослонац власти и самом шефу државе онда се сарадња између председника и владе подразумева. Међутим, уколико се парламентарна и председникова већина не поклапају јавља се нужност тзв. кохабитације.²⁴⁰ За многе ауторе кохабитација представља Ахилову пету полупредседничког система.²⁴¹

У погледу односа између председника и премијера могуће је разликовати три варијанте полупредседничког система власти. Први случај јесте када и председник и премијер уживају подршку исте већине тзв. консолидована већина. У другом случају тзв. раздвојене већине, премијер ужива подршку парламентарне већине, али не и председник. И трећи случај је тзв. раздвојена мањина када ни председник ни премијер немају већину у парламенту.²⁴² У првом случају, када и председник и премијер уживају подршку парламентарне већине већа је вјероватноћа за остваривање сарадње. У таквим условима влада има већу могућност за остваривање свог политичког програма. Међутим, ни овај уставни тип није имун на постојање сукоба унутар извршне власти, нарочито у ситуацијама када председник и премијер припадају различитим политичким странкама или фракцијама. Други подтип карактерише постојање стабилне скупштинске већине, док председник припада опозиционој странци или не припада ниједној политичкој партији. У таквој ситуацији, сукоби између председника и премијера су нарочито изражени уколико постоји додатни идеолошки расцјеп. Постоји опасност да председник, фрустриран због недостатка већине, покуша да користи ванредна или уредбодавна овлашћења као противтежу законодавној већини премијера. Трећи тип је највише подложен конфликтима и потенцијално је најопаснији и нарочито је изражен у бившим комунистичким земљама. У овом случају ни председник ни премијер не припадају странци која ужива већину у парламенту. Одсуство стабилне

²⁴⁰ У Француској се неподударност између председничке и парламентарне већине први пут јавила у периоду од 1986. до 1988. године, затим између 1995. и 1997. године и од 1997. до 2002. године. У прва два случаја до неслагања је дошло из процедуралних разлога јер је парламентарни мандат трајао 5 година, а председнички 7 година. Види: V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, „Presidential Elements in Government-France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic-“, *European Constitutional Law Review*, 2/2006, p. 354.

²⁴¹ R. Elgie, I. McMenamin, „Explaining the Onset of Cohabitation Under Semi-Presidentialism“, *Centre for International Studies*, Dublin City University, No. 12/2010, p. 1.

²⁴²C. Skach, „The “ newest ” separation of powers: Semipresidentialism“, *Oxford University Press and New York University School of Law*, Vol. 5, No. 1, 2007, p. 101.

законске већине у таквим ситуација доводи до нестабилних влада. Утицај политичких странака се може одразити и на вертикалне сукобе у федералној односно децентрализованој унитарној држави. Превага тзв. сецесионистичких странака или пак оних које се залажу за очување државног јединства у сваком случају ће утицати на интензитет и природу вертикалних спорова.

Након пада комунизма, бивше социјалистичке државе су претрпјеле не само промјене у области државне организације него и у области политичког живота у смислу увођења вишестраначког система и слободних вишестраначких избора. „Уместо једне странке која је имала улогу политичког хегемона, уставни бивших социјалистичких земаља обезбеђују слободу политичког супарништва, борбу политичких идеја и постојање парламентарне и ванпарламентарне опозиције.“²⁴³ Међутим, основни проблем у бившим социјалистичким државама се огледао у томе што након вишедеценијске диктатуре комунистичке партије, ове државе нису познавале владавину права. Умјесто тога на сцени је била владавина политике.²⁴⁴ Уставним промјенама, које су обиљежиле деведесете године 20-ог вијека, у овим земљама, међутим, није елиминисан у потпуности утицај комунистичке партије. Због чињенице да су уставне промјене у већини комунистичких земаља спроведене као резултат компромиса између опозиције и комунистичког режима остаци комунистичке прошлости су још увијек били присутни.

3. Надлежност уставних судова у рјешавању спорова о сукобу надлежности

С обзиром да спорови о сукобу надлежности представљају типичне уставне спорове, неопходно је установити ефикасан механизам њиховог рјешавања којим ће се истовремено обезбиједити очување уставом конституисане подјеле власти. У том смислу, рјешавање уставних спорова о подјели власти треба повјерити независном и неутралном арбитру. Несумњиво је да се уставни суд, који се налази ван традиционалне тројне подјеле власти, појављује као најдјелотворнији

²⁴³ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 91.

²⁴⁴ М. Freeman, „Constitutional Framework and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism“, *Pace International Law Review*, Volume 12 Issue 2, 2000, pp. 276-277.

механизам очувања уставне диобе власти. Имајући у виду значај уставом прокламоване подјеле власти, одлучивање о уставним споровима о сукобу надлежности, после нормативне контроле уставности, спада у најважнију надлежност уставног суда. Уставни судови више од 15 земаља које припадају европском систему уставносудске контроле познају овлаштење Уставног суда да рјешава конфликте између различитих државних органа.²⁴⁵ У том смислу, можемо рећи да рјешавање спорова о сукобу надлежности спада у област основних функција уставног суда. На крају, управо је потреба за рјешавањем компетенционих спорова, посебно између федерације и федералних јединица, била један од основних разлога увођења уставног судства. „Основна премиса од које се пошло приликом установљења уставног суда у Аустрији 1920. године била је истакнута потреба регулисања односа између Савеза и њених чланица у циљу обезбеђења државног јединства.“²⁴⁶ Према томе, надлежност уставних судову у рјешавању спорова о сукобу надлежности је у почетку била примарна, да би временом уставни суд еволуирао од заштитника уставне подјеле власти и федералног начела, у заштитника уставног поретка као цјелине.

С обзиром на изражену политичку природу уставних спорова о сукобу надлежности, уставни суд рјешавајући ове спорове превазилази формалноправно тумачење уставних одредаба. Иако је став конституционалне теорије у почетку био да задатак уставног суда треба да буде ограничен на тумачење уставних одредби односно да „конкретизује правне норме формалном интерпретацијом устава“,²⁴⁷ временом се показала потреба за ширим приступом у тумачењу устава, а у складу са датим друштвеним и политичким приликама. Тиме је уставни суд „нужно умешан у процес стварања права заједно са политичким актерима у систему.“²⁴⁸ Рјешавајући спорове о сукобу надлежности, уставни суд „из другог плана политички уређује државу“²⁴⁹ јер је његов задатак да политичке чиниоце, који су прекорачили уставом утврђене границе сопствене надлежности, подведе под устав

²⁴⁵ G. Narutyuan, „Characteristics of Constitutional Justice in the Countries of Young Democracy“, <http://concourt.am/armenian/structure/president/articles/Mexico.pdf>, p. 6, посјећено 12.11. 2014.

²⁴⁶ Д. Кулић, *Уставно судство у свету*, стр. 53.

²⁴⁷ И. Пејић, (Уставни суд и спорови о подели власти), стр. 19.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ С. Орловић, (Политички капацитет уставног судства), стр. 75.

и врати на уставни колосијек. Управо због чињенице да су спорови о сукобу надлежности политички осјетљиви, постоје мишљења да су уставни судови често склони ка испољавању уздржљивости када је у питању рјешавање ове врсте уставних спорова. Тако, Садурски истиче да је примарна мисија уставних судова у бившим комунистичким земљама била рјешавање спорова који се односе на повреду људких права и слобода, а не политичких спорова.²⁵⁰ С друге стране, присутна су и мишљења да уставни суд, када рјешава спорове о подјели власти, поступа на исти начин као и када рјешава било који други уставни спор.²⁵¹

Надлежност уставног суда да рјешава спорове о сукобу надлежности представља његову уобичајену надлежност још од увођења Уставног суда у Аустрији 1920. године. Према томе, у готово свим уставима европских земаља, у којима је прихваћен тзв. аустријски модел уставног судства, као посебна уставна надлежност уставног суда је издвојена надлежност рјешавања спорова о сукобу надлежности. Основни елементи надлежности уставних судова у рјешавању спорова о сукобу надлежности су предмет спора, субјекти односно актери спора, као и начин рјешавања спора. Ова уставна надлежност се у уставима различито формулише. Уобичајено се говори о „сукобу надлежности“, „споровима о надлежности“, „компетенционим споровима“, „сукобу компетенција“ и слично. Међутим, надлежност одлучивања о сукобима надлежности не може се ограничити искључиво на посебно издвојену уставну надлежност, због чињенице да уставни суд о споровима о сукобу надлежности може одлучивати и у оквиру других надлежности, посебно када врши нормативну контролу или интерпретативну функцију. Због тога се често уставна надлежност рјешавања спорова о сукобу надлежности испољава у више облика, при чему се најчешће само основни облик надлежности регулише уставом, док се остали облици ове уставне надлежности најчешће детаљније регулишу законом о уставном суду.

²⁵⁰W. Sadurski, „Constitutional Courts in Transition Processes: Legitimacy and Democratization“, Sydney Law School Research Paper, No.11/53, 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1919363, p.11, посјећено 30.11.2014.

²⁵¹ L. Epstein, J. Knight., O. Shvetsova, *op.cit.*, pp. 117-163.

Тако, Устав Аустрије из 1945. године као посебну надлежност уставног суда издваја одлучивање о „сукобу компетенција“.²⁵² Сукоб компетенција обухвата како хоризонталне сукобе, тако и вертикалне спорове између савеза и покрајина. У том смислу, Уставни суд је надлежан да рјешава сукобе компетенција између судова и управних органа, као и између Управног суда и свих осталих судова, а нарочито између Управног суда и самог Уставног суда, као и између редовних и других судова. Такође, Уставни суд одлучује и о сукобу компетенција између покрајина међусобно, као и између покрајинске и савезне власти. Сукоб компетенција обухвата и рјешавање спорова о томе да ли неки законодавни или извршни акт спада у савезну или покрајинску надлежност.²⁵³ Уставни суд Аустрије посредно рјешава спорове о сукобу надлежности и када, на захтјев овлаштених предлагача или по службеној дужности, одлучује о неуставности савезног или покрајинског закона.²⁵⁴ Закон о Уставном суду Аустрије из 1953. године прави разлику између афирмативног тј. позитивног сукоба надлежности и негативног сукоба надлежности. Позитивни сукоб надлежности може настати између суда и органа управе, када оба органа тврде да су надлежна или су пак оба органа одлучила у истом предмету.²⁵⁵ Такође, позитиван сукоб надлежности може настати између Управног суда и другог суда или између Управног суда и самог Уставног суда или пак између суда опште надлежности и специјалног суда, у случају када свака страна тврди да је надлежна.²⁵⁶ С друге стране, негативан сукоб надлежности настаје када суд и орган управе или Управни суд и други суд или Управни суд и сам Уставни суд или пак суд опште надлежности и посебан суд одбију да преузму надлежност.²⁵⁷

Основни закон Њемачке из 1949. године говори о споровима о границама права и дужности органа, разликама у мишљењима о правима и дужностима, као и о другим јавно-правним споровима. Према Основном закону, Уставни суд Њемачке надлежан је да рјешава како хоризонталне, тако и вертикалне спорове о сукобу

²⁵² Члан 138. В-VG

²⁵³ Члан 138. став 2. В-VG

²⁵⁴ Члан 140. В-VG

²⁵⁵ Члан 42. VfGG

²⁵⁶ Члан 43. став 1. VfGG

²⁵⁷ Члан 46. став 1. VfGG

надлежности. У том смислу, Основни закон предвиђа да Савезни уставни суд одлучује о тумачењу Устава због спорова о оквирима права и дужности неког највишег савезног органа или других учесника који имају загарантована властита права Уставом или пословником неког највишег савезног органа.²⁵⁸ Такође, Уставни суд одлучује у случају разлика у мишљењима о правима и дужностима савезне државе и покрајине, нарочито при спровођењу савезног закона од стране покрајина или при спровођењу надзора од стране савезне државе.²⁵⁹ Уставни суд одлучује и у случају других јавно-правних спорова између савезне државе и покрајина, између различитих покрајина или унутар једне покрајине, уколико не постоји други правни пут за њихово рјешавање.²⁶⁰ Не треба занемарити чињеницу да Уставни суд посредно рјешава спорове о сукобу надлежности и када врши нормативну контролу уставности.²⁶¹

Устав Шпаније из 1978. године, такође, као посебну надлежност Уставног суда предвиђа рјешавање сукоба надлежности. Сагласно Уставу Шпаније, Уставни суд рјешава сукобе надлежности између државе и аутономних јединица, као и између самих аутономних заједница.²⁶² У том смислу, Устав разликује вертикалне сукобе надлежности и хоризонталне сукобе који могу настати између различитих аутономних заједница. Органским законом о Уставном суду Шпаније из 1979. године надлежност Уставног суда у погледу рјешавања компетенционих спорова је проширена и на хоризонталне сукобе који могу настати између централних органа власти. Према Закону о Уставном суду, Уставни суд Шпаније надлежан је да рјешава и сукобе између централних државних органа.²⁶³ У складу са измјенама Органског закона из 1999. године Уставни суд је такође овлаштен да рјешава сукобе у циљу заштите локалне самоуправе. Уставни суд Шпаније надлежан је да рјешава спорове и у погледу надлежности које су директно утврђене Уставом, статутом аутономне заједнице или органским или обичним законом којим се дефинише сфера надлежности државе и аутономних заједница. У том смислу,

²⁵⁸ Члан 93. став 1. тачка 1. GG и члан 13. став 5. BverfGG

²⁵⁹ Члан 93. став 1. тачке 3 GG и члан 13. став 7. BverfGG

²⁶⁰ Члан 93. став 1. тачке 4. GG и члан 13. став 8. и став. 10. BverfGG

²⁶¹ Члан 100. став 1. BverfGG

²⁶² Члану 161. став 1. тачка ц. CE

²⁶³ Члан 2. став 1. тачка д. LOTC

Уставни суд је овлашћен да рјешава уставне сукобе између државе и једне или више аутономних заједница, између двије или више аутономних заједница, између Владе и Конгреса посланика, Сената или Генералног савјета правосуђа или осталих уставних тијела. Уставни суд је такође овлаштен да рјешава конфликте који су настали као резултат одбране права на локалну самоуправу од стране општина и покрајина, а против државе или аутономних заједница.²⁶⁴ Сагласно Закону о Уставном суду Шпаније, спорови о сукобу надлежности, без обзира да ли је ријеч о вертикалним или хоризонталним споровима, могу се манифестовати као позитиван или негативан сукоб надлежности.

Устав Италије из 1947., такође, говори о сукобу надлежности чије рјешавање је издвојено као посебна функција Уставног суда. Према важећем Уставу, Уставни суд суди о сукобима надлежности између државних власти и о сукобима између државе и покрајина и између самих покрајина.²⁶⁵ Уставни закон број 87. од 11. марта 1953. године детаљније регулише састав и процедуре Уставног суда. Законом је предвиђена надлежност уставног суда у рјешавању сукоба између централних органа власти.²⁶⁶ Такође, Уставни суд је позван да рјешава сукобе надлежности између централне и локалне власти односно између самих локалних власти.²⁶⁷ Уколико регионална влада прекрши овлашћења која по Уставу припадају централној власти или другој регионалној влади, централна власт или регионална влада у питању, може затражити од Уставног суда да донесе одлуку о том питању. Исто тако, регионална влада може да се обрати суду да донесе одлуку о спору који је настао због тога што је централна власт прекршила своја уставна овлашћења. Посредно, у спорове о сукобу надлежности спадају и спорови који се тичу нормативне контроле, у ситуацијама када регион захтјева да се утврди да ли се неким законодавним актом задире у уставом утврђену надлежност региона односно када, с друге стране, држава захтјева да се испита да ли неки акт региона превазилази границе регионалне надлежности.²⁶⁸

²⁶⁴ Члан 59. LOTC

²⁶⁵ Члан 134. став 2. CRI

²⁶⁶ Члан 37. УЗИ бр. 87

²⁶⁷ Члан 39. УЗИ бр. 87

²⁶⁸ Члан 127. CRI, члан 1. и 2. УЗИ бр. 1 и члан 31. и 32. УЗИ бр. 87

Према Уставу Руске Федерације из 1993. године подјела власти и овлашћења између државних органа власти Руске Федерације и органа конститутивних ентитета Руске Федерације утврђују се уставом, Федералним уговором, као и другим уговорима о подјели власти.²⁶⁹ Устав Руске Федерације као посебну надлежност Уставног суда издваја рјешавање спорова о надлежности. При томе, надлежност рјешавања спорова о надлежности обухвата хоризонталне и вертикалне спорове. У складу са Уставом, Уставни суд рјешава спорове о надлежности између федералних државних органа, између органа федерације и органа федералних јединица, као и између виших органа федералних јединица.²⁷⁰ Према Уставу, предсједник Руске Федерације има право да суспендује акте извршних органа власти конститутивних ентитета Руске Федерације, у случају када су њихови акти у супротности са Уставом Руске Федерације и федералним законима или са међународним обавезама Руске Федерације, или се њима крше људска и грађанска права и слободе, све док се проблем не ријеша пред одговарајућим судом.²⁷¹ Задатак Уставног суда јесте да штити основне принципе уставног система и основна људска и грађанска права и слободе, како би обезбједио примат и директан утицај Устава Руске Федерације на целој територији Федерације.²⁷² Закон о Уставном суду Руске Федерације из 1994. године прецизније одређује надлежност Уставног суда. Закон такође разликује хоризонталне и вертикалне спорове о сукобу надлежности. У том смислу, Уставни суд ће рјешавати спорове који настају између федералних органа власти, спорове између федералних органа и органа федералних јединица, као и спорове између врховних органа конститутивних ентитета Федерације.²⁷³ Законом је остављена могућност проширивања надлежности Уставног суда односно могућност вршења и других овлашћења која су утврђена Уставом Руске Федерације, Федералним уговором и федералним уставним законима. Уставни суд такође може вршити права која су интегрисана у споразуме закључене у складу са чланом 11. Устава Руске Федерације о разграничењу надлежности и овлашћења између органа државне

²⁶⁹ Члан 11. став 3. УРФ

²⁷⁰ Члан 125. став 3. УРФ

²⁷¹ Члан 85. став 2. УРФ

²⁷² Члан 3. став 1. ФКЗ

²⁷³ Члан 3. став 1. тачка 2. а, б, ц, ФКЗ

власти Руске Федерације и органа државне власти конститутивних ентитета све док та права не нарушавају правну природу Уставног суда као судског органа који врши контролу уставности.²⁷⁴

Пољска спада у државе чији устави познају само један облик спорова о сукобу надлежности. Тако је Уставни трибунал Пољске надлежан да рјешава само спорове о надлежности који настају између централних државних органа.²⁷⁵ Према томе, Устав Пољске из 1997. године познаје само класичне хоризонталне сукобе надлежности. Законом о Уставном трибуналу из 2015. године се прецизније одређује предмет уставних спорова о надлежности. У том смислу, Закон предвиђа да се уставни спорови о надлежности могу јавити као позитивни или негативни спорови.²⁷⁶ Позитиван спор настаје када најмање два централна државна органа сматра да су надлежни у одређеном предмету или су већ донијели одлуку у истом предмету. С друге стране, негативан сукоб надлежности се јавља када најмање два централна органа не сматрају да су надлежни да одлучују у одређеној ствари.

Устав Мађарске из 2011. године нема као посебно издвојену надлежност одлучивања о компетенционим споровима. Међутим, поред надлежности које се односе на контролу уставности, у Уставу стоји да, Уставни суд обавља додатне послове и надлежности утврђене Уставом и Основним законом.²⁷⁷ У складу са тим, Закон о Уставном суду Мађарске из 2011. године, као посебну надлежност уставног суда, издваја и рјешавање сукоба надлежности. Сагласно томе, Уставни суд је надлежан да, изузимајући судове и органе управе, рјешава сукобе надлежности између државних органа, као и сукобе између државних органа и локалних органа.²⁷⁸ Према томе, у надлежности уставног суда је рјешавање како хоризонталних сукоба, тако и вертикалних спорова о сукобу надлежности. Уставни суд такође посредно може одлучивати о сукобу надлежности кроз вршење интерпретативне функције. „Тумачење Устава које даје Уставни суд мора поћи од принципа, основних права, обавеза и организационих одредби, одредби које се

²⁷⁴ Члан 3. став 1. тачка 7. ФКЗ

²⁷⁵ Члан 189. КРП и члан 3.. тачка 5. УТК

²⁷⁶ Члан 113. УТК

²⁷⁷ Члан 24. став 2. тачка ф. МА

²⁷⁸ Члан 36. Act CLI

односе на надлежност и процедуру обухваћену уставом.²⁷⁹ Уставни суд је позван да тумачи одредбе Устава у погледу основних уставних питања, под условом да се тумачење може директно извести из самог Устава.²⁸⁰ У случају да уставни проблем настане у вези са правним статусом, задацима или надлежношћу државног органа, Уставни суд даје тумачење у складу са уставним одредбама које регулишу ту дјелатност, под условом да је извршење надлежности у складу са Уставом немогуће, или пак ако је угрожена правна сигурност.²⁸¹

4. Поступак рјешавања спорова о сукобу надлежности и правно дејство одлуке уставног суда

Упоредна анализа уставних рјешења показује да се уставотворац ријетко опредјељује за уставно регулисање самог поступка рјешавања уставних спорова, што се свакако односи и на саму процедуру рјешавања спорова о сукобу надлежности. Уставотворац се најчешће ограничава само на одређивање врсте спорова о сукобу надлежности, односно његово дефинисање, а симим тиме и на одређивање субјеката између којих може настати овај спор. Остала питања, која се тичу самог поступка рјешавања спорова о сукобу надлежности су препуштена законодавцу. Основна процедурална питања рјешавања компетенционих спорова тичу се: легитимације за покретање поступка пред уставним судом, рока у којем је допуштено подношење захтјева за рјешавање сукоба надлежности, евентуалних обавезних елемената захтјева, као и дејства одлуке уставног суда којом се рјешава компетенциони спор.

²⁷⁹ А. Антал, *op.cit.*, стр. 948.

²⁸⁰ Члан 38. став 1. Act CL I

²⁸¹ Члан 38. став 2. Act CL I

4.1. Легитимација за покретање поступка

У свим уставним системима, у којима је рјешавање сукоба надлежности повјерено уставном суду, поступак пред уставним судом покрећу субјекти између којих је настао спор. Будући да сукоб надлежности може имати и негативне посљедице по права и интересе трећих лица, а поводом којих је спор и настао, често се круг овлаштених предлагача проширује и на субјекте поводом чијег је права настао компетенциони спор.

Тако, у Аустрији, легитимација за подношење захтјева за рјешавање сукоба надлежности зависи од тога да ли се ради о афирмативном односно позитивном сукобу надлежности или је пак ријеч о негативном сукобу надлежности. У случају афирмативног сукоба надлежности, поступак могу покренути органи између којих је сукоб настао, а то су органи управе, судови, Управни суд или сам Уставни суд.²⁸² У случају позитивног сукоба надлежности који сагласно члану 138. став 1. тачка б. Устава настаје између Управног суда и свих осталих судова, посебно између Управног суда и самог Уставног суда, као и између редовних и других судова, поступак поред судова између којих је настао сукоб компетенција, могу покренути и странке о чијим правима се одлучује.²⁸³ Уколико се пак ради о негативном сукобу надлежности, захтјев за рјешавање сукоба надлежности може поднијети само странка поводом чијег спора је настао сукоб.²⁸⁴

У уставном систему Њемачке легитимација за покретање поступка за рјешавање спора о сукобу надлежности зависи од тога да ли се ради о хоризонталном или вертикалном сукобу. Тако, у случају спора који се односи на обим права и дужности неког највишег савезног органа или других учесника који имају загарантована властита права Уставом или пословником неког највишег савезног органа, поступак пред Уставним судом могу покренути највиши савезни органи односно савезни предсједник, савезна влада, Бундестаг и Бундесрат.²⁸⁵ У случају вертикалног сукоба надлежности између савезне државе и држава чланица,

²⁸² Члан 42. и члан 43. став 1. VfGG

²⁸³ Члан 43. став 3. VfGG

²⁸⁴ Члан 46. став 1. VfGG

²⁸⁵ Члан 63. BverfGG

субјекти који су овлаштени да покрену поступак пред савезним уставним судом су: савезна влада, за федерацију, односно влада државе чланице, за федералну јединицу.²⁸⁶ Када су у питању други јавно-правни спорови између савезне државе и покрајина, између различитих покрајина или унутар једне покрајине, поступак за рјешавање спора могу покренути: савезна влада односно влада федералне јединице у случају јавно-правног спора између савеза и држава чланица, владе држава чланица у случају спора између федералних јединица, врховни органи држава чланица односно њихови дијелови, у случају сукоба унутар самих држава чланица, под условом да се настали сукоб директно одражава на њихова права и надлежности.²⁸⁷

У уставном систему Шпаније, легитимација за покретање поступка рјешавања сукоба надлежности зависи од тога да ли се ради о вертикалним или хоризонталним сукобима, односно да ли је ријеч о позитивном или негативном сукобу надлежности. У случају сукоба надлежности између државе и аутономних заједница или између самих аутономних заједница, поступак може покренути влада државе или извршна колегијална тијела аутономних заједница. У случају негативног сукоба надлежности, поступак пред Уставним судом може покренути заинтересовано физичко или правно лице.²⁸⁸

У Италији, такође, легитимација за покретање поступка рјешавања компетенционог спора пред Уставним судом зависи од врсте спора о сукобу надлежности. Уколико је ријеч о хоризонталном сукобу надлежности, који настаје између највиших државних органа, у смислу члана 37. Уставног закона из 1953. године, поступак пред Уставним судом могу да покрену органи између којих је сукоб настао. Према Уставном закону, у свим споровима пред Уставним судом странке могу заступати искључиво адвокати који су овлаштени за заступање пред Касационим судом.²⁸⁹ Чак и у ситуацијама када влада интервенише преко премијера или другог министра, она мора да буде представљена од стране

²⁸⁶ Члан 68. BverfGG

²⁸⁷ Члан 70. и члан 74. BverfGG

²⁸⁸ Члан 60. LOTC

²⁸⁹ Члан 20. став 1. УЗИ бр. 87

правобраниоца или његовог замјеника.²⁹⁰ Када је ријеч о сукобима надлежности који настају између централне и регионалне власти односно између регионалних власти, у том случају, захтјев за рјешавање сукоба може покренути, у име владе односно централне власти, премијер или министар којег овласти, односно у име регионалне власти, предсједник регионалне владе.²⁹¹

Према Закону о Уставном суду Руске Федерације из 1994. године, право на подношење захтјева за рјешавање спора о сукобу надлежности може поднијети било који орган власти који се јавља као странка у спору у складу са чланом 125. став 3. Закона. Такође, поступак за рјешавање спора о сукобу надлежности пред Уставним судом може покренути и предсједник Руске Федерације, у случајевима када предсједник користи своје уставно овлаштење предвиђено чланом 85. Устава.²⁹²

Као што смо већ поменули, уставни систем Пољске познаје само хоризонталне спорове о сукобу надлежности који се могу јавити искључиво између највиших органа државне власти. Према Закону о Уставном трибуналу Пољске из 2011. године у поступку рјешавања компетенционих спорова пред Уставним трибуналом, као странке се појављују централни органи између којих је настао сукоб.²⁹³ Уставом је прецизирано који органи могу поднијети Уставном трибуналу захтјев за рјешавање сукоба надлежности. У том смислу, то право припада: председнику Републике, маршалу односно предсједнику Сејма, маршалу односно предсједнику Сената, премијеру, предсједнику Врховног суда, предсједнику главног Административног суда и предсједнику Врховног коморе за контролу.²⁹⁴

Законом Уставном суду Мађарске из 2011. године садржи само општу одредбу у погледу легитимације за покретање поступка пред Уставним судом. Законом је предвиђено да Уставни суд поступа на основу захтјева субјеката који су у складу са Уставом и Законом о Уставном суду овлаштени да поднесу петицију Уставном суду.²⁹⁵ У вези са тим, поступак пред Уставним судом у случају спора о

²⁹⁰ Члан 20. став 3. УЗИ бр. 87

²⁹¹ Члан 39. став 3. УЗИ бр. 87

²⁹² Члан 92. УРФ

²⁹³ Члан 56. тачка 12. УТК

²⁹⁴ Члан 192. КРП

²⁹⁵ Члан 51. став 1. Act CLI

сукобу надлежности могу да покрену субјекти између којих је настао сукоб, а то су државни органи и органи локалне самоуправе.

4.2. Рок за покретање поступка

У погледу рока у којем је допуштено подношење захтјева за рјешавање спора о сукобу надлежности уставна рјешења су различита. Тако, Закон о Уставном суду Аустрије, предвиђа да, у случају позитивног сукоба надлежности, врховни орган федерације или покрајине подноси захтјев Уставном суду у року од четири седмице од дана када је тај орган добио информацију о постојању сукоба надлежности.²⁹⁶ У случају позитивног сукоба надлежности (у смислу члана 42., 43. и 47. Закона), и саме странке које учествују у поступку могу захтјевати од судских или управних органа да у року од четири недеље поднесу захтјев за рјешавање сукоба надлежности. Уколико такав захтјев ипак изостане, саме странке могу поднијети захтјев Уставном суду у року од наредне четири недеље.²⁹⁷ Захтјев је могуће поднијети све до момента док не буде донијета коначна одлука у меритуму. С друге стране, законодавац не помиње рок за подношење захтјева Уставном суду у случају када постоји негативан сукоб надлежности.

У погледу рока за покретање поступка за рјешавање спора о сукобу надлежности њемачки законодавац је много флексибилнији. Тако, Закон о Уставном суду Њемачке из 1951. године предвиђа знатно дужи рок за покретање поступка. Закон прописује да се захтјев Уставном суду може поднијети у року од 6 мјесеци од када је подносилац захтјева сазнао за предузету радњу или пропуштање органа.²⁹⁸

Закон о Уставном суду Шпаније из 1979. године, у погледу рока за покретање поступка за рјешавање компетенционог спора пред Уставним судом, прави разлику између позитивног и негативног сукоба надлежности, односно у случају позитивног сукоба надлежности да ли се као подносилац захтјева јавља Влада или аутономна заједница. Тако, у случају када влада сматра да је одлука или

²⁹⁶ Члан 42. став 2. и члан 47. став 2. VfGG

²⁹⁷ Члан 48. VfGG

²⁹⁸ Члан 64. став 3. BverfGG

резолуција аутономне заједнице у супротности са расподјелом надлежности утврђеном уставом, статутом аутономне заједнице или одговарајућим органским законом, она може покренути спор пред Уставним судом у року од 2 мјесеца или може обавијести Уставни суд о непостојању надлежности аутономне заједнице за доношење таквог прописа сагласно члану 161. став 2. Устава Шпаније.²⁹⁹ Оспоравање прописа и одлука органа аутономних заједница од стране владе повлачи за собом обустављање таквог прописа односно одлуке, с тим што их Уставни суд мора потврдити, или, у датом случају одбацити у року од највише 5 мјесеци.³⁰⁰ Рок за покретање поступка пред Уставним судом је другачији када се јави позитиван спор о сукобу надлежности, између самих аутономних заједница или аутономне заједнице и владе, јер се захтјева претходно споразумно рјешавање насталог спора. У том смислу, уколико највише извршно тијело аутономне заједнице сматра да је одлука, резолуција или други акт предузет од стране друге аутономне заједнице или државе, у супротности са расподјелом надлежности утврђеном уставом, статутом аутономне заједнице или одговарајућим законом о расподјели надлежности, орган аутономне заједнице је дужан да прије обраћања Уставном суду поднесе захтјев органу у питању да спорни акт поништи.³⁰¹ Захтјев којим се указује на ненадлежност може се поднијети директно највишем извршном органу аутономне заједнице односно Влади, у року од 2 мјесеца од доношења односно објављивања спорне одлуке, резолуције или другог акта.³⁰² Орган, чији акт је оспорен, дужан је да се изјасни у року од мјесец дана од пријема захтјева, а уколико подносилац захтјева не добије одговор у наведеном року односно ако се поступак показао неуспјешним, може покренути поступак пред Уставним судом..³⁰³ У случају постојања негативног сукоба надлежности, када орган државне управе одриче надлежност да одлучи поводом захтјева физичког или правног лица, због тога што сматра да је то питање у надлежности аутономне заједнице, странка о чијем праву је ријеч, пошто исцрпи правно средство пред релевантним министарством, може поново покренути поступак пред органом аутономне

²⁹⁹ Члан 62. LOTC

³⁰⁰ Члан 161. став 2. CE

³⁰¹ Члан 63. став 1. LOTC

³⁰² Члан 63. став 2. LOTC

³⁰³ Члан 63. став 4. и 5. LOTC

заједнице чија надлежност је утврђена. Поступак је исти и када је захтјев одбијен од стране органа аутономне заједнице због тога што је питање у надлежности државе или друге аутономне заједнице.³⁰⁴ Уколико орган у другом степену, у року од мјесец дана, не прихвати надлежност или не донесе позитивну одлуку, заинтересована странка може се обратити Уставном суду у року од мјесец дана од обавјештења о одбијању надлежности или протеком предвиђеног рока без исхода.³⁰⁵

Закон о Уставном суду Италије одређује рок за покретање поступка за рјешавање спора о сукобу надлежности пред Уставним судом само у погледу сукоба који могу настати између централне и регионалне власти односно сукоба који настају између различитих регионалних власти. У том смислу, Закон прецизира да је рок за подношење пријаве Уставном суду у тим случајевима шездесет дана од дана достављања или објављивања оспореног акта, односно од дана када је постојање акта постало познато.³⁰⁶ Када је ријеч о хоризонталним сукобима, који настају између централних органа власти, Закон не предвиђа рок за подношење захтјева Уставном суду, него упућује на примјену одредби које се односе на поступак нормативне контроле.

У Русији је подношење захтјева за рјешавање сукоба надлежности пред Уставним судом условљено претходним подношењем захтјева органу који је прекршио одредбе о надлежности. Према Закону о Уставном суду Руске Федерације поступак за рјешавање сукоба надлежности пред Уставним судом могу покренути органи између којих је сукоба настао, с тим што су претходно дужни да се обрате органу са којим су дошли у сукоб, указујући или на његово кршење надлежности или на избјегавање прихватања надлежности.³⁰⁷ Услов за обраћање суду јесте да орган на чију је повреду надлежности указано, не отклони те недостатке у року од мјесец дана од пријема захтјева.³⁰⁸ Слично рјешење је предвиђено и у случајевима када се користе процедуре мирења сукобљених органа пред предједником Руске Федерације. Уколико је покренута процедура мирења

³⁰⁴ Члан 68. став 1. LOTC

³⁰⁵ Члан 68. став 2. и 3. LOTC

³⁰⁶ Члан 39. став 2. УЗИ бр. 87

³⁰⁷ Члан 93. став 1. тачка 5. ФКЗ

³⁰⁸ Члан 93. став 1. тачка 6. ФКЗ

органа који су у сукобу, а чије рјешавње је повјерено предсједнику, сагласно члану 85. Устава, захтјев за рјешавање сукоба пред Уставним судом се може поставити под условом да предсједник не одговори на захтјев у року од мјесец дана или уколико покренутин поступак у том року не резултира рјешењем спора.³⁰⁹

Пољски Закон о Уставном трибуналу из 2015. године не одређује рок за покретање поступка за рјешавање компетенционих спорова. Законом је само уопштено прописано да се поступак пред уставним судом покреће на захтјев овлаштених субјеката. Закон је прецизирао рок у којем се захтјев може повући и он износи 7 дана од дана пријема обавјештења о датуму саслушања странака, односно у случају затворене сједнице од дана пријема обавјештења о одржавању затворене сједнице.³¹⁰ И Закон о Уставном суду Мађарске из 2011. године не прецизира рок за покретање поступка пред Уставним судом. Законом је одређено само да Уставни суд поступа на основу захтјева субјеката који су овлаштени да се обрате Уставном суду у складу са Основним законом и Законом о Уставном суду.³¹¹

4.3. Садржина захтјева којим се покреће поступак

Одређени уставни системи прецизирају и обавезне елементе које треба да садржи захтјев за рјешавање сукоба надлежности. Према Закону о Уставном суду Аустрији, сви захтјеви који се упућују Уставном суду морају бити у писаној форми. У погледу садржине, Закон предвиђа као обавезне елементе: навођење одредбе Устава која представља основ надлежности Уставног суда за одлучивање о спорном питању, као и чињенице на којима се темељи захтјев за доношење одговарајуће одлуке.³¹² Закон о Уставном суду Аустрије прецизније одређује садржину захтјева који се подноси Уставном суду, само у случају када Уставни суд у смислу члана 138. став 2. Закона, одлучује поводом захтјева покрајинске или савезне владе, у погледу тога да ли неки законодавни или извршни акт спада у савезну или покрајинску надлежност. У том смислу, уколико се захтјев односи на

³⁰⁹ Члан 93. став 1. тачка 7. ФКЗ

³¹⁰ Члан 49. УТК

³¹¹ Члан 51. Act CLI

³¹² Члан 15. VfGG

питање законодавне надлежности онда захтјев обавезно мора да садржи и нацрт спорног закона.³¹³ Уколико се спор односи на питање надлежности извршења, у случају да се извршење односи на пропис, захтјев мора да садржи нацрт прописа и означање органа који треба да изврши пропис, односно у случају других мјера извршења, захтјев мора садржати опис чињеница, као и назив органа који треба да споведе одређену радњу извршења.³¹⁴

И Закон о Уставном суду Њемачке прописује услове под којим се захтјев за рјешавање сукоба надлежности сматра допуштеним, као и садржину захтјева. У том погледу, Закон прописује да ће захтјев бити прихваћен само уколико подносилац тврди да му је актом или радњом супротне стране нанијета штета или да је директно угрожен у погледу права и дужности које му припадају у складу са Основним законом. У захтјеву се обавезно мора навести и одредба Основног закона која је прекршена радњом или пропуштањем супротне стране.³¹⁵

Према Уставном закону Италије, сваки захтјев којим се покреће поступак пред Уставним судом мора да садржи назнаку одредбе акта централне или регионалне власти или статутарног закона која се сматра неуставном, као и одговарајућу одредбу устава или уставног закона која је прекршена.³¹⁶ Слично, садржину захтјева којим се покреће поступак за рјешавање спора о сукобу надлежности одређује и Закон о Уставном суду Шпаније. Закон прописује, да у случају када постоји позитиван сукоб надлежности, у захтјеву мора да буде наведена одредба одлуке или посебан аспект резолуције или акта који се сматра неуставним, као и уставне и законске одредбе из којих проистиче та противправност.³¹⁷ Када је у питању негативан сукоб надлежности, Закон предвиђа да се, уз тужбу, морају приложити документи који потврђују да су претходно исцрпљена сва расположива правна средства, као и извјештај о одлукама које су проистекле из тих поступака.³¹⁸

³¹³ Члан 54. VfGG

³¹⁴ Члан 55. VfGG

³¹⁵ Члан 64. став 1. и 2. BverfGG

³¹⁶ Члан 23. УЗИ бр. 87

³¹⁷ Члан 63. став 3. LOTC

³¹⁸ Члан 69. став 1. LOTC

Закон о Уставном суду Руске Федерације, у оквиру општих одредби које се односе на поступак пред Уставним судом, врло детаљно одређује садржину захтјева којим се поступак може покренути, као и списак докумената који се прилажу уз сам захтјев. Захтјев обавезно мора бити поднијет у писаној форми и потписан од стране овлаштеног лица. У погледу садржине, Закон предвиђа да се у захтјеву наводе сљедећи подаци: означање Уставног суда Руске Федерације, као тијела којем се захтјев упућује, назначење подносиоца захтјева (адреса и други подаци о подносиоцу), неопходне податке о заступнику предлагача и његовим овлаштењима, осим у случајевима заступања по службеној дужности, навођење органа који је издао акт односно који се појављује као страна у спору о сукобу надлежности, одредбу Устава и Закона која представља правни основ за покретање поступка пред Уставним судом, специфичне основе за разматрање захтјева, а који су предвиђени Законом о Уставном суду, положај подносиоца захтјева у односу на питање које је предмет захтјева, уз осврт на релевантне одредбе Устава, ранији захтјев који је упућен Уставном суду, а који је у вези са захтјевом, апликацијом или тужбом, списак докумената приложених уз захтјев.³¹⁹

Слично садржину захтјева одређује и Закон о Уставном суду Мађарске. Закон прије свега предвиђа да петиција односно захтјев мора бити експлицитна. Петиција је експлицитна ако јасно указује на сљедеће: одредбу закона којом је утврђена надлежност Уставног суда да одлучује о петицији, као и одредбу којом је установљено право подношења петиције, разлоге за покретање поступка, радњу или вршење надлежности које је у супротности са одредбама Устава, одредбе Устава или међународног уговора које су прекршене, образложење којим се прецизира зашто је наведена радња у супротности са наведеним одредбама устава или међународног уговора, експлицитан захтјев за поништење правног прописа, одредбе или судске одлуке.³²⁰ Захтјев мора да садржи име и адресу или сједиште подносиоца захтјева, а документа којима се поткрепљује садржај петиције достављају се као прилог.³²¹ Закон о Уставном трибуналу Пољске није толико детаљан када је у питању садржина самог захтјева за покретање поступка за

³¹⁹ Члан 37. ФКЗ

³²⁰ Члан 52. став 1. Act CLI

³²¹ Члан 52. став 5. и 6. Act CLI

рјешавање спора о сукобу надлежности. Сагласно Закону, у захтјеву мора бити идентификована спорна радња или пропуштање, као и одредбе Устава или законске одредбе које су том радњом односно пропуштањем повријеђене.³²²

4.4. Доношење одлуке и дејство одлуке

Већина уставних система предвиђа да уставни суд пред којим је покренут поступак за рјешавање компетенционог спора може одредити да до окончања поступка рјешавања сукоба надлежности прекине поступак пред органима између којих је настао сукоб надлежности. Тако, Закон о Уставном суду Аустрије предвиђа обустављање поступка пред органима између којих је настао спор, у случају да овлаштени субјекти покрену поступак за рјешавање спора пред Уставним судом. Орган који је покренуо поступак пред Уставним судом ће обавијестити надлежни орган без одлагања, а који је дужан да по пријему те информације обустави поступак до коначне одлуке Уставног суда.³²³ Такође, за вријеме трајање обуставе поступка, надлежни суд може да донесе мјеру којом се одлаже извршење, у складу са одредбама Закона о извршном поступку.³²⁴ У току самог поступка пред Уставним судом позивају се странке ради саслушања, док органи који су укључени у сукоб моги бити присутни према слободној оцјени.³²⁵ Уставни суд ће прије доношења одлуке позвати странке ради саслушања.

Закон о Уставном суду Њемачке не садржи одредбе којима се детаљно регулише сама процедура рјешавања спорова о сукобу надлежности. У том смислу, на поступак рјешавања спорова о сукобу надлежности примјењују се опште одредбе којима је регулисана процедура рјешавања уставних спорова уопште. Закон прописује да се у случају када је покренут поступак за рјешавање сукоба надлежности, органи наведени у члану 63. могу прикључити у било којој фази поступка, уколико је одлука Уставног суда од значаја и за разграничење њихове надлежности. У том смислу, Уставни суд је дужан о покренутом поступку

³²² Члан 114. UTK

³²³ Члан 42. став 4. и 5., члан 43. став 5. и члан 47. став 4. VfGG

³²⁴ Члан 44. VfGG

³²⁵ Члан 45. VfGG

обавијестити Савезног предсједника, Бундестаг, Бундесрат и Савезну владу,³²⁶ Такође, Савезни уставни суд је овлаштен да споји независне поступке или пак да одвоји поступак.³²⁷

Закон о Уставном суду Шпаније предвиђа да у случају када је покренут поступак пред Уставним судом за рјешавање сукоба надлежности, а који је настао у вези са одлуком суда, тај суд је дужан да обустави поступак док Уставни суд не ријеши спор.³²⁸ У случају када Влада пред Уставним судом иницира поступак рјешавања конфликта, након усвајања одлуке аутономне заједнице, у смислу члана 161. став 2. Устава, суд ће обуставити извршење одлуке, резолуције или другог акта који је довео до конфликта.³²⁹ У свим осталим случајевима, тијело које је иницирало сукоб, може тражити од суда да оспорени акт остане на снази због штетних посљедица које је немогуће или тешко отклонити. Суд ће у том случају бити слободан да одобри или одбије захтјев супротне странке.³³⁰ У случају када рјешава сукоб који је настао између централних и регионалних органа власти или између самих регионалних органа власти, Уставни суд Италије такође може наложити да се обустави извршење или спровођење аката који су представљали повод за настанак сукоба, уколико постоје разлози за такву одлуку.³³¹ И према Закону о Уставном трибуналу Пољске покретње поступка пред за рјешавање компетенционог спора има за посљедицу обустављање поступка пред органима између којих је настао сукоб. Суд, такође, након саслушања странака може донијети и одлуку о привременом рјешавању спора, посебно уколико је то неопходно ради заштите јавног интереса.³³²

Уставна рјешења у погледу дејстава одлуке уставног суда којом се одлучује о компетенционом спору такође су различита, од оних у којима је предвиђено да уставни суд само утврђује који је орган надлежан за рјешавање спорне ствари, до оних у којима је уставни суд овлаштен да укине акт који је донио ненадлежан орган. Закон о Уставном суду Аустрије предвиђа да ће се одлуком Уставног суда

³²⁶ Члан 65. BverfGG

³²⁷ Члан 66. BverfGG

³²⁸ Члан 61. став 2. LOTC

³²⁹ Члан 64. став 2. LOTC

³³⁰ Члан 64. став 3. LOTC

³³¹ Члан 40. УЗИ бр. 87

³³² Члан 115. УЗИ бр. 87

којом се рјешава сукоб надлежности опозвати и поступак органа који је донио оспоравану одлуку.³³³ Уставни суд није ограничен само на рјешавање сукоба надлежности него својом одлуком може поништити радње и акте ненадлежног органа.³³⁴ У случају сукоба надлежности у смислу члана 46. (негативан сукоб надлежности), члана 48. (позитиван сукоб надлежности, гдје су странке овлаштене да захтјевају од органа који је надлежан да се обрати Уставном суду) и члана 50. (негативан сукоб надлежности између покрајина односно између покрајине и федерације), Уставни суд може наложити органу, који је погрешно утврдио или одбио надлежност, да надокнади самој странци трошкове поступка. Уставни суд може обавезати и саму странку, уколико повуче захтјев прије почетка усмене расправе, да надокнади трошкове другој страни.³³⁵ Када одлучује да ли неки законодавни или извршни акт спада у савезну или покрајинску надлежност, Уставни суд доноси декларативну пресуду, којом утврђује да ли федерацији или некој од покрајина припада законодавна односно извршна надлежност.³³⁶ Савезни уставни суд Њемачке о сукобу надлежности такође одлучује деклараторном пресудом. У том смислу, Савезни уставни суд се у одлуци изјашњава да ли су радњом или пропуштањем органа у питању прекршене одредбе Основног закона. Уколико је прекршен Основни закон, у одлуци ће се навести и одредбе које су прекршене. Уставни суд у својој одлуци може одлучити и о правном питању које је од значаја за тумачење одредбе Основног закона и на чијем рјешавању се темељи претходна одлука.³³⁷ У случају када уставни суд рјешава друге јавноправне спорове између федерације и држава чланица, у својој одлуци може утврдити: прихватљивост или неприхватљивост одређене мјере, обавезу супротне стране да одустане, укине или преиначи, изврши или пак толерише одређену мјеру, те обавезу да осигура накнаду.³³⁸ Закон о Уставном суду Шпаније предвиђа да одлука

³³³ Члан 51. BfGG

³³⁴ G. Kucsko-Stadlmayer, „Die Beziehungen zwischen den Verfassungsgerichtshöfen und den übrigen einzelstaatlichen Rechtsprechungsorganen, einschließlich der diesbezüglichen Interferenz des Handelns der europäischen Rechtsprechungsorgane“, *XIIème Conférence des Cours constitutionnelles européennes Bruxelles*, 2002, s. 19-20.

³³⁵ Члан 52. BfGG

³³⁶ Члан 53. BfGG

³³⁷ Члан 67. BverfGG

³³⁸ Члан 72. BverfGG

Уставног суда којом се рјешава спор о сукобу надлежности обавезује све носиоце власти и производи дејство *erga omnes*.³³⁹ У случају када је покренут поступак за рјешавање позитивног сукоба надлежности, пресудом уставног суда се утврђује надлежни орган, а тамо гдје је то могуће, поништава и одлука, акт или резолуција коју је издао ненадлежни орган.³⁴⁰ Уколико је покренут поступак за рјешавање негативног сукоба надлежности, пресудом Уставног суда ће се утврдити које тијело је надлежно.³⁴¹ Пресудом суда којом се рјешава сукоб који је настао између централних органа власти, у смилу члана 59. став 1. тачка ц., утврдиће се орган којем припада спорна уставна надлежност и поништиће се акти који се заснивају на погрешно утврђеној надлежности. Такође ће се предузети одговарајуће мјере у погледу правних ситуација које су настале као резултат аката ненадлежног органа.³⁴² Уколико Уставни суд одлучује о сукобу који је настао у вези са заштитом права на локалну самоуправу,³⁴³ суд ће у својој пресуди утврдити да ли је у спорном случају повријеђено уставом гарантовано право на локалну самоуправу, а уколико је потребно, и коме припада спорна надлежност, као и о било којој *de facto* или *de jure* правној ситуацији која је настала као резултат повреде права на локалну самоуправу. У погледу правног дејства пресуде Уставног суда Италије, којом се рјешава сукоб надлежности између централних органа, као и између централних и регионалних органа власти и самих регионалних органа власти, Закон о Уставном суду предвиђа да се пресудом утврђује који орган је надлежан, а уколико је ненадлежни орган издао акт или одлуку онда се пресудом уставног суда таква одлука ставља ван снаге.³⁴⁴ Закон о Уставном суду Руске Федерације предвиђа да Уставни суд у случају када рјешава уставни спор о сукобу надлежности може донијети неку од сљедећих пресуда. Уставни суд пресудом може потврдити надлежност одговарајућег државног органа да изда акт или изврши радњу која је представљала повод за настанак спора. Такође, Уставни суд може својом пресудом негирати постојање надлежности органа у питању да изда одговарајући акт или

³³⁹ Члан 61. став 3. LOTC

³⁴⁰ Члан 66. LOTC

³⁴¹ Члан 70. LOTC

³⁴² Члан 75. став 2. LOTC

³⁴³ Надлежност Уставног суда која је уведена 1999. године Органским законом број. 7/1999.

³⁴⁴ Члан 38. и члан 41. УЗИ бр. 87

изврши одређену радњу. У овом другом случају, Уставни суд ће својом пресудом поништити акт који је издао ненадлежни орган.³⁴⁵ Закон о Уставном суду Мађарске предвиђа два облика одлучивања Уставног трибунала: пресуде и наредбе, у зависности од питања о којем суд одлучује. Тако, Закон предвиђа да Уставни трибунал одлучује у форми наредбе када рјешава спорове у вези са надлежношћу између централних државних органа.³⁴⁶ Закон о уставном суду Мађарске предвиђа да Уставни суд у својој одлуци којом рјешава сукоб компетенција треба да одреди који орган у сукобу је надлежан у конкретном случају поводом којег је настао спор.³⁴⁷

Анализа уставних рјешења показује да се у већини система уставносудско одлучивање не ограничава на доношење декларативне одлуке којом се утврђује надлежност органа у спорној ситуацији. Наиме, у већини уставних система уставни суд је овлаштен да поништи или укине акт и одлуку коју је издао ненадлежни орган власти. У свим уставним системима, изузев Мађарске, уставни суд одлучује у форми пресуде.

5. Вертикални спорови о сукобу надлежности

Вертикални спорови о сукобу надлежности су спорови који настају између носиоца државне власти различитог хијерархијског нивоа. Држава представља сложен организам у којем је незамисливо да постоји искључиво један центар одлучивања. У том погледу, неопходно је да поред централних органа власти постоје и нецентрални органи власти. Централизација има „фактичку границу коју не може прећи. Та граница лежи у фактичкој могућности централних органа да сврше успешно огроман број послова које су узели на себе. Не могући да сврши толики број послова, централни органи их нужно препушта у фактичку надлежност нецентралном органу.“³⁴⁸ Чињеница да се државни послови врше преко централне и нецентралне власти, међутим, не доводи у питање очување јединства државне

³⁴⁵ Члан 95. ФКЗ

³⁴⁶ Члан 70. став 2. тачка 1. Act CLI

³⁴⁷ Члан 36. став 2. Act CLI

³⁴⁸ Р. Лукић, *Политичка теорија државе*, Београд, 1995, стр. 281-282.

власти. Јединство државне власти се остварује кроз централизовано и децентрализовано вршење државне активности. Централизовано вршење државних послова, у смислу да се цјелокупна државна активност реализује преко једног или више централних органа, оствариво је само у теоретском смислу. Централизација, због тога, уобичајено подразумијева да се државни послови обављају посредством централних и нецентралних органа, али су нецентрални органи у потпуности подређени централним органима. С друге стране, децентрализована држава постоји уколико нецентрални органи уживају одређени степен самосталности у односу на централне органе власти. У првом случају, ријеч је о централизованим, а у другом, о децентрализованим нецентралним органима. Међутим, и у децентрализованој држави самосталност нецентралних органа није потпуна, а међусобни односи између централних и нецентралних органа уређују се уставом и законом.

Управо је питање расподјеле надлежности једно од кључних питања у било ком облику децентрализоване државе, без обзира да ли је ријеч о федеративној држави или пак децентрализованој унитарној држави. Будући да не постоје јасни и прецизни критеријуми за расподјелу надлежности, вертикални спорови о сукобу надлежности су неминовни. У том смислу, вертикални сукоби надлежности су неизбијежни, како у федеративно уређеним државама, тако и у децентрализованим унитарним државама, у којима су односи између централне и нецентралне власти често веома напети. Федерација и децентрализована унитарна држава у суштини разликују се само „у степену, примене начела децентрализације исте врсте (и федерална држава је као децентрализована унитарна држава, само са тзв. мега децентрализацијом).“³⁴⁹ „Једино што је разликује од обичне децентрализације јесте висок ступањ децентрализације.“³⁵⁰ Вертикални спорови о сукобу надлежности настају управо као резултат постојања двије супротне тенденције у свакој држави. С једне стране, то је тежња за што већом централизацијом, док су с друге стране, на нижим нивоима присутне тежње за одређеним степеном самосталности и децентрализацијом.

³⁴⁹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 432.

³⁵⁰ Р. Лукић, *Теорија државе и права I. Теорија државе*, Београд, 1995, стр. 357.

5.1. Вертикални спорови у федерацији

5.1.1 Расподјела надлежности и вертикални спорови у федерацији

Вертикални спорови су иманентни федеративно уређеним државама и проистичу из сложеног уређења федерације. Федерација представља комплексно и сложено уређену државу, спој сличности и разлика. „Постојање разлика и особености у њој тражи самосталност и самоуправу, а постојање сличности и једнакости намеће заједницу. Разлог федерације управо је јединствено обављање заједничких послова и самостално обављање посебних послова.“³⁵¹ Сложеност федералног уређења огледа се у чињеници да у федерацији постоје два нивоа власти, федерални или савезни ниво и ниво федералних јединица. „Федерализам се дефинише као подјела власти између два нивоа власти. Рјешавање спорова између та два нивоа власти постало је уобичајена надлежност судова у већини федералних држава.“³⁵² Према томе, у федерацији нужно постоје заједнички и појединачни интереси. „Када би постојали готови и потпуни заједнички интереси, федерација као савезна држава не би била потребна.“³⁵³

Федерални спорови настају управо као резултат повреда уставних одредаба о подјели надлежности између федерације и федералних јединица. Због тога је кључно питање успјешног функционисања федерације питање прецизне расподјеле надлежности на вертикалном нивоу. Истина, федералне спорове није могуће потпуно елиминисати и у извјесном смислу они су чак и пожељни, јер представљају потврду функционисања федеративног уређења. С друге стране, одсуство вертикалних сукоба у федерацији би могао да представља аларм за тежњу ка претјераној централизацији. Питање расподјеле надлежности у федерацији, у конституционалној теорији, сматра се једним од најважнијих питања успјешног функционисања федерације. Међутим, немогуће је успоставити јединствен механизам расподјеле надлежности који би успјешно функционисао у свакој

³⁵¹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 439.

³⁵² R. Davis, J. Burnha, „The Role of the Federal Judiciary in the Development of Federalism in West Germany and the United States“, *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. XII, No.1, p. 63.

³⁵³ J. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1978, стр. 439.

федеративној уређеној држави.³⁵⁴ Разлог свакако треба тражити у чињеници што су различити фактори (попут историјских, националних, привредних, политичких) утицали на настанак конкретне федерације, те је свака држава у том погледу особена. „Развитак федерализма показује да расподела функција између федерације и федералних јединица не представља константну вредност, него да и она током времена подлеже одговарајућим променама.“³⁵⁵ Ипак, постоји једно основно правило када је ријеч о расподјели надлежности, правило „Kompetenz-Kompetenz“ односно надлежност федерације да уреди федералним уставом сопствену надлежност, али и надлежност федералних јединица. „Основни предмет федералног устава је расподела надлежности између савезне државе и федералних јединица, према једном систему равнотеже.“³⁵⁶ Обим надлежности федерације односно федералних јединица су јасан показатељ примјене федералног начела и одређује природу и карактер федерације. Приликом расподјеле надлежности у федерацији морају се посебно узети у обзир три кључна начела на којима почива свака федеративно уређена држава, а то су супрематија федерације односно федералног правног поретка, аутономија федералних јединица и партиципација федералних јединица у вршењу федералне власти. Уставно овлаштење федерације за расподјелу надлежности није ништа друго до манифестација начела супрематије федералног устава. Сама чињеница да се расподјела надлежности врши федералним уставом, формално омогућава федерацији да „узме себи и више него што јој објективно припада. Међутим, постоје и друге околности, услови и објективни фактори који утичу на то како ће се распоредити надлежности. Објективизирање и прецизирање надлежности федерације и федералних јединица од велике је важности за хармонично функционисање федералне државе. Сваки покушај давања веће или мање надлежности федерацији нарушава принцип федерализма.“³⁵⁷ Расподјела надлежности између федералне власти и федералних јединица ипак није апсолутно право федерације, лишено било каквог утицаја

³⁵⁴ О томе: Ђ.Тасић, „Прилог питању о техници поделе надлежности у савезним државама“, *Архив за правне и друштвене науке*, број. 5-6, Београд, 1939, стр. 585-595.

³⁵⁵ А. Ђурђевић, *Уставно право II Организација државне власти*, Нови Сад, 2001, стр. 35.

³⁵⁶ Љ. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије- правна студија са упоредно-правним елементима*, стр. 56.

³⁵⁷ Р. Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002, стр. 392-393.

федералних јединица. Федералне јединице на извјестан начин индиректно могу да утичу на подјелу надлежности у федерацији, прије свега посредством учешћа у уставотворној власти федерације, што је опет посљедица права федералних јединица да учествују у федералној власти. „Конкретна расподела функција у свакој федералној уређеној држави представља у ствари резултат успостављања равнотеже између центрипеталних снага, које су изазвале образовање и омогућују постојање федералне заједнице, и центрифугалних снага, које спречавају претварање те заједнице у унитарно уређену државу.“³⁵⁸

Када је ријеч о методама подјеле надлежности обично се примјењују два метода. Према првом методу, у уставу се позитивно одређује надлежност федерације, а претпоставка је да сви остали послови спадају у надлежност федералних јединица. Према другом методу, устав одређује надлежност федералних јединица, а претпоставка надлежности је у корист федерације. Подјела надлежности између федерације и федералних јединица обично се врши примјеном три начела: начела искључиве надлежностим, начела паралелне надлежности и начела конкурентне надлежности. Начело искључиве надлежности подразумијева да се уставом дефинишу послови који су у искључивој надлежности федерације и послови који спадају у искључиву надлежност федералних јединица. С обзиром да је најчешће ријеч о пословима који су различите природе и који се односе на различите друштвене области, мала је вјероватноћа за појаву федералних спорова. Начело паралелне надлежности подрзумијева да иста друштвена област спада и у надлежност федерације и федералних јединица, при чему постоје границе у погледу обима и садржине надлежности, у смислу да федерација својим законима уређује само основе, а федералне јединице у складу са федералним законом детаљно уређују исту област. Начело конкурентне надлежности представља комбинацију искључиве и паралелне надлежности и значи да се одређено питање ставља у надлежност или федерације или федералне јединице. Конкурентна надлежност је, у ствари надлежност федерације, али је федералној јединици дата могућност да својим законом уреде питање које спада у домен конкурентне

³⁵⁸ М. Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд, 1973, стр. 149.

надлежности, с тим да ће регулатива федералне јединице престати да важи када федерација донесе свој закон.

Уставна рјешења у федеративним државама у том погледу су различита. Према Основном закону Њемачке установљена је претпоставка надлежности у корист федералних јединица. У складу са Уставом, покрајине имају право доношења закона уколико Устав не даје то право савезној држави односно одређују се као извршиоци државне власти и државних задатака ако уставом није другачије регулисано или дозвољено.³⁵⁹ Уставом је дефинисана уска искључива надлежност савезног парламента³⁶⁰ и широка листа послова који спадају у тзв. конкурентну³⁶¹ и паралелну надлежност.³⁶² У домену искључиве надлежности примјењује се хијерархијско начело, док се у домену мјешовите надлежности, сагласно члану 70., примјењује федерално начело. У погледу организационе структуре њемачког федерализма, треба напоменути да Основни закон, у складу са немачком уставном традицијом, почива на сарадњи између федерације и федералних јединица, условљавајући примјену савезних овлаштења о многим важним питањима сагласношћу доњег дома, Бундесрата.³⁶³ У пракси, и савзна власт и власт држава чланица "посвећене су принципу „савезне лојалности" ("*Bundestreue*"), који подразумијева узајамно поштовање у областима које према одредбама Основног закона спадају у надлежност законодавне или извршне власт федерације или федералних јединица.³⁶⁴ С друге стране, Аустрија спада у централизоване федерације, гдје федерално начело није доследно спроведено, а цјелокупан развој аустријског федерализма кретао се у правцу јачања надлежности федерације.³⁶⁵ Савезну организацију државе карактерише подјела државних функција на различите, у савезу сразмјерно организоване федералне носиоце функција са

³⁵⁹ Члан 70. став 1. и члан 30. GG

³⁶⁰ Члан 71. и члан 73. GG

³⁶¹ Члан 72. и члан 74. GG

³⁶² Члан 75. GG

³⁶³ G. Kisker, „The West German Federal Constitutional Court as Guardian of the Federal System”, *Publius*, Vol. 19, No. 4, Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany: A Fortieth Year Appraisal, (Autumn, 1989), p. 36.

³⁶⁴ H. J. Hahn, „Trends in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 16, No. 4 (Autumn, 1968), p. 576.

³⁶⁵ О томе: Љ. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије- правна студија са упоредно-правним елементима*, стр. 60-61

релативном самосталношћу.³⁶⁶ „Расподјела законодавних и извршних компетенција формално је у корист покрајина, али материјално претежно у корист федерације.“³⁶⁷ Због тога се Аустрија одређује као "снажно унитарна, симетрична и високо централизована савезна држава."³⁶⁸ Према Уставу, Аустрија је федерација, али у пракси, земља функционише као унитарна држава. Другим ријечима, Аустрија је федерација са „не-федералним“ друштвом.³⁶⁹ Уставом Аустрије су детаљно, системом енумерације, дефинисани послови који спадају у надлежност федерације, при чему се прави разлика између послова који спадају у искључиву законодавну и извршну надлежност савеза, послова који сападају у искључиву законодавну надлежност савеза, али чије је извршење повјерено покрајинама и послова у којима савез само доноси законе о принципима, док у надлежност покрајине спада доношење закона о примјени и њихово спровођење.³⁷⁰ Уставом је уставновљена претпоставка надлежности у корист покрајина, у пословима који Уставом изричито нису прописани као надлежност федерације.³⁷¹ Аустријски савезни Устав се заснива на „фундаменталној једнакости између федералних и државних власти. То се посебно показује, да у односу између обичних државних односно савезних закона и обичних покрајинских закона не важи основни принцип „савезно право замјењује покрајинско право“.³⁷² Изузетак од принципа формалног паритета савезног и покрајинског права јесте супериорност савезног уставног права над уставним правом покрајина и с тим у вези уставна аутономије покрајина (федералних јединица).

Честим уставним ревизијама у пракси аустријска федерација је додатно ојачана.³⁷³ Током шездесетих и седамдесетих година покрајине су почеле да изражавају незадовољство доминацијом федерације у аустријској политици,

³⁶⁶ L. K. Adamovich, B. Ch. Funk., *Österreichisches Verfassungsrecht*, 3. Auflage, Wien, 1985, s. 114.

³⁶⁷ R. Kicker, „Federalizam u Austriji uz poseban osvrt na vanjskopolitičke aspekte“, preveo sa njemačkog Tomislav Martinović, *Politička misao*, Vol. XXIII, No. 3, 1986, стр. 16.

³⁶⁸ A. Gamper, „Judge made Federalism? The Role of Austrian Constitutional Court in Austria“, *federalismi.it*, p. 3, посјећено 20.12.2014. године

³⁶⁹ J. Erk, „Federation without Federalism“, *Publius*, Vol. 34, No. 1, (Winter, 2004), p. 2.

³⁷⁰ Чланови 11., 12., 13. и 14. Устава Аустрије

³⁷¹ Члан 15. став 1. B-VG

³⁷² L. K. Adamovich, B. Ch. Funk., *op.cit.*, s. 162.

³⁷³ Више о томе: T. Öhlinger, „Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974 Bundesstaat, Rechtsstaat und Demokratie als Thema verfassungsrechtlicher Reformen“, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1977, s. 399-465

захтијевајући јачање њихове позиције у циљу јачања федерализма. Као последица тих захтјева, у аустријском уставном систему су извршене промјене устава 1974, 1983, 1984, 1987. и 1988. године, али ниједна од тих уставних промјена није била суштинска. Међутим, те промјене нису значајно ојачале статус покрајина. "Претежно централистички ставови влада у Бечу довели су уставним промјенама на штету компетенција покрајина, коначно, до даљњих погоршања покрајинских позиција, што је критизирано као „потајна укупна промјена" Савезног устава."³⁷⁴ Устав Руске федерације предвиђа да се обим надлежности федералних органа власти и органа федералних јединица разграничава на основу устава, федералних уговора и обима надлежности два нивоа власти.³⁷⁵ Према Уставу Руске Федерације сам Устав има супрематију на територији Русије и примаран је извор овлаштења како федерације, тако и њених конститутивних дијелова.³⁷⁶ У самом Уставу, системом енумерације су набројани послови који спадају у искључиву надлежност федерације, као и послови који спадају у заједничку надлежност федерације и њених субјеката, док је претпоставка надлежности установљена у корист федералних јединица.³⁷⁷

Чињеница да уставни текст којим се одређују надлежности федерације и федералних јединица никада не може бити прецизан и јасан рађа спорове о сукобу надлежности односно федералне спорове. Федерални спорови се дефинишу као спорови о сукобу надлежности који настају између федерације и федералне јединице односно сукоби надлежности који настају између различитих државних органа федерације и држава чланица. Они представљају оличење сложене природе федералног уређења и својеврстан показатељ постојања федералистичких односно антифедералистичких тежњи у држави. Управо због тога, неки аутори федералне спорове означавају као „сукобе надлежности о питањима федерације."³⁷⁸ Рјешавање федералних спорова, према томе, није ништа друго до тумачење одредаба федералног устава о расподјели надлежности. На пораст федералних спорова свакако је утицала и чињеница да се током времена мијењала и природа

³⁷⁴ R.Kicker, (Federalizam u Austriji uz poseban osvrt na vanjskopolitičke aspekte), стр. 16.

³⁷⁵ Члан 11. став 3. УРФ

³⁷⁶ Члан 15. УРФ

³⁷⁷ Члан 71., члан 72. и члан 73. УРФ

³⁷⁸ И. Крбек, *op.cit.*, стр. 67.

федерализма, од тзв. двојног ка тзв. кооперативном федерализму. Двојни федерализам подразумијева јасно и прецизно разликовање надлежности федерације односно федералних јединица. Постојање конкурентне надлежности према доктрини двојног федерализма представља опасност од појаве сукоба надлежности између субјеката федерације. Ипак, развој федерализма се кретао у правцу кооперативног федерализма. „Постојање „кинеског зида“ између две врсте функција значило је сметњу за ефикасно функционисање федерализма и тај зид је, и тамо где је постојао, постепено рушен.“³⁷⁹ Кооперативни федерализам је значио задржавање одређених послова у искључивој надлежности федерације односно федералних јединица, док се ширио круг послова који спадају у тзв. конкурентну надлежност. Тиме је уједно и створена већа могућност за појаву спорова о сукобу надлежности у федералној држави. Спорове о сукобу надлежности у федерацији, међутим не можемо ограничити искључиво на федералне спорове у ужем смислу односно сукобе који настају између федерације и федералних јединица односно федералних и органа федералних јединица. Уставни суд посредно рјешава спорове о сукобу надлежности и када одлучује о уставности нормативних аката субјеката федерације, као и када је позван да тумачи одредбе устава којима је извршена расподјела надлежности у федерацији.

5.1.2. Појава уставног судства у федерацији

У конституционалној теорији уставносудска функција се уобичајено везује за федеративно уређење, а федерализам се сматра једним од најважнијих разлога увођења уставног судства. Уставно уређење федерације по природи је сложено и тим прије постоји потреба за контролом уставности. Примаран задатак уставног суда у федерацији јесте заштита федералног устава, која се остварује кроз нормативну контролу, прије свега, али и заштита уставом установљене расподјеле надлежности, која се остварује првенствено кроз рјешавање спорова о сукобу надлежности. Постоји мишљење да без уставносудске контроле федерација уопште не би могла ни да функционише. У том смислу, у конституционалној теорији неки

³⁷⁹ М. Јовичић, *Савремени федерализам*, стр. 158.

аутори чак „судбину федерализма везују за постојање или непостојање судске контроле уставности, јер у њој виде неопходан инструмент за оживотворење федерализма као политичке и демократске идеје, сматрајући при том судску контролу уставности *par excellence* институтом федеративне државе.“³⁸⁰ Сложена природа федерације "пружа веће могућности за повреде уставности и законитости, јер се готово у свакој федерацији пре или касније појавио проблем међусобног задирања у компетенције између федерације и федералних јединица, најчешће приликом вршења законодавне функције, пошто се расподела надлежности у првом реду односи на њу.³⁸¹ Иако у данашњим федерацијама уставни судови нису више тако оптерећени рјешавањем федералних спорова улога уставног судства била је изузетно битна за дефинисање односа на вертикалном нивоу у федерално уређеним државама. „Пракса је показала да уставни суд може да буде „мотор федералистичког развитака“, без обзира што решавање федералних уставних спорова није тежишна функција уставних судова.“³⁸²

Опште је познато да је први облик контроле уставности уведен управо у САД, првој федерацији у свијету, а један од мотива је свакако био да се осигура федерална структура државе.³⁸³ У америчкој доктрини владајуће схватање је било да судска контрола уставности доприноси опстанку федералне државе односно да је управо федерализам имао кључну улогу у успону Врховног суда у Америци.³⁸⁴ Такође, и на европском континенту први уставни суд успостављен је у федеративно уређеној држави, Аустрији. И творац уставног судства у Аустрији, Ханс Келзен, је био мишљења да се „политичка идеја савезне државе може остварити само увођењем уставног трибунала.“³⁸⁵ У том смислу, рјешавање спорова између федерације и федералних јединица било је „најважнија, ако не и једина функција

³⁸⁰ Г. Мијановић, *Контрола уставности закона*, Сарајево, 1965, 239.

³⁸¹ М. Станковић, *op.cit.*, стр. 16.

³⁸² Д. Стојановић, (Премисе и опште функције уставног правосуђа), стр. 76.

³⁸³ Види: Ј. Ђорђевић, *Контрола уставности закона и америчка демократија*, Француско-српска књижара, Београд, 1937, стр. 54.

³⁸⁴ В. Friedman, Е. Delaney, „Becoming Supreme: The Federal Foundation of Judicial Supremacy”, *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2011, http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/300, p. 112, посјећено 30.11.2014.

³⁸⁵ Наведено према: S. Lagi, „Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918-1929)“, *Coherencia*, vol. 9, núm. 16., 2012, p. 288.

Суда у очима уставних твораца.³⁸⁶ И у нашој конституционалној теорији је владајуће мишљење о узрочно-последичној повезаности федералног уређења и уставносудске функције. Тако, М. Јовичић истиче да се примат федералног устава над свим осталим општим актима у федерацији, а посебно придржавње уставом извршене подјеле функција, обезбјеђује постојањем института оцене уставности.³⁸⁷ Р. Марковић такође истиче да је „установа уставног судства органски срасла с федералним државним уређењем,³⁸⁸ док К. Чавошки тврди да је контрола уставности у федерацији „*condictio sine qua non* федералног уређења.“³⁸⁹

Уставни суд Аустрије, сматра се првим уставним судом у Европи,³⁹⁰ и уједно првим уставним судом у федеративно уређеној држави. Претеча аустријског уставног суда био је Царски суд, који је установљен 1867. године.³⁹¹ Уставни суд је уведен Уставом из 1920. године, да би каснијим уставним амандманима из 1945. године поново дошло до његове реафирмације.³⁹² И прије појаве уставног суда у Аустрији, била је присутна идеја о потреби да се заштита односа у федерацији повјери посебном уставносудском органу. Тако је Ренар истицао да подјела власти у сложеној држави мора бити прецизнија него у унитарној држави, те да заштита уставних надлежности мора бити повјерена посебном уставном суду.³⁹³ Устав Аустрије, данас, почива на основним уставним принципима као што су демократија, републикански облик владавине, федеративно уређење, владавина права, подјела власти и људска права и слободе. Прва три принципа су експлицитно наведена у Уставу (члан 1 . и члан. 2 Устава).³⁹⁴ Иако је задатак Уставног суда да чува устав и уставни поредак и уређење у цјелини, примарна

³⁸⁶ Т. Ohlinger, „*Ustavno-sudska kontrola- Austrijsko iskustvo videno iz uporedne perspektive*“, *Pravni život* br. 11/1997, стр. 915.

³⁸⁷ М. Јовичић, *Савремени федерализам*, стр. 19.

³⁸⁸ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 433.

³⁸⁹ К. Чавошки, *Уставност и федерализам, Судска контрола уставности у англосаксонским федералним државама*, стр. 72.

³⁹⁰ Прије Аустрије, уставно судство је уведено у Чехословачкој у фебруару 1920. године али чехословачки уставни суд у току своје десетогодишње праксе није успио да стекне углед и постане значајан уставни чинилац.

³⁹¹ Види: R. Lhotta, „*Verfassungsgerichte im Wandel föderativer Strukturen - eine institutionentheoretische Analyse am Beispiel der BRD, der Schweiz und Österreichs*“, *Paper zur gemeinsamen Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW am 8./9. Juni 2001 in Berlin zum Thema: „Der Wandel föderativer Strukturen“*, s. 13.

³⁹² А. Gamper, *op.cit.*, p. 1.

³⁹³ К. Heller, *op.cit.*, s. 134-135.

³⁹⁴ А. Gamper, *op.cit.*, p. 8.

идеја аустријског уставотворца била је заштита, прије свега, федеративног принципа, кроз рјешавање вертикалних спорова између федерације и федералних јединица.³⁹⁵ То потврђује и чињеница да је аустријски уставотворац првобитно предвидио да поступак пред Уставним судом могу покренути савезна влада, у односу на прописе органа држава чланица, као и владе држава чланица у односу на прописе савезне власти. Иако покретање поступка није било условљено искључиво повредом уставних одредби које су се односиле на разграничење надлежности између савезне и земаљских власти, јасно је да је примарна улога Уставног суда била замишљена као арбитража у сукобима између федералних и земаљских прописа.³⁹⁶ „У сваком случају, надлежност поверена Уставном суду Аустрије, али и његова целокупна уставна „физиономија“, у складу су са два кључна принципа, који представљају одлику и темељ аустријске државе-један је федерализам, а други принцип владавине права...“³⁹⁷ Један од основних мотива увођења уставног суда у Аустрији био је управо заштита федералног начела. „С тога, у федерацији каква је Аустрија, где је позиција федералних јединица од самог почетка прилично слаба, Уставни суд се претворио у практично неизбежну институцију за одржавање прилично несигурне равнотеже између Савезне владе и земаља.“³⁹⁸ И сам Уставни суд је 1928. године препознао федерализам као фундаментални принцип истакавши „да идеја федералне државе одређује дух Устава.“³⁹⁹ Устав Аустрије претрпио је значајне промјене, од којих се већина односила на Уставни суд. Те уставне промјене су само додатно учврстиле позицију Уставног суда. Иако је примарна функција Уставног суда била очување федералног принципа, захваљујући интервенцијама уставотворца и практичној дјелатности самог Уставног суда, односи у аустријској федерацији су се стабилизовали, „те је и потреба за одговарајућом интервенцијом Суда у смислу решавања питања сукоба, јењавала и

³⁹⁵Види: Т. Ohlinger, (The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation), pp. 209-210.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, 43.

³⁹⁸ Т. Ohlinger, (Ustavno-sudska kontrola- Austrijsko iskustvo viđeno iz uporedne perspektive), стр. 915.

³⁹⁹ А. Gamper, *op.cit.*, p. 8.

његова функција „чувара аустријске федерације“ прелазила у други план, док се све више афирмисала његова функција „чувара аустријског Устава.“⁴⁰⁰

После Другог свјетског рата дошло је до експанзије уставносудске контроле, а када су у питању федеративне државе најзначајније је било увођење Уставног суда у Њемачкој, који ће као узор касније послужити многим државама.⁴⁰¹ Истина је да су Аустријанци измислили уставно судство, али треба имати у виду да је управо Њемачка „елаборирала ову врсту судског преиспитивања и развила га у моћну институцију - проширивши његов утицај од Мадрида до Москве. „Аустријско-њемачки модел“ судског преиспитивања у многим земље се развијао у правцу њемачког модела - не због њемачког правног империјализма, већ због позиције њемачког уставног суда, која је била далеко супериорнија у односу на аустријски уставни суд.“⁴⁰² Због тога се њемачки уставни суд сматра најважнијом иновацијом Основног закона.⁴⁰³ Уставни суд Њемачке је данас израстао у један од најзначајнијих и најпоштованијих уставних судова у свијету, који ће касније послужити као узор многим државама, посебно источноевропским.⁴⁰⁴ Можда о успјеху њемачког Уставног суда најбоље говори богата судска пракса, која броји преко 130 томова службених збирки одлука.⁴⁰⁵ Иако је Уставни суд у Њемачкој уведен тек Основним законом из 1949. године, идеја контроле уставности потиче још из XIX вијека. Наиме, позадина за стварање неке врсте суда са широким надлежностима потиче још од уставног приједлога из 1849. године. Идеја контроле уставности даље је била присутна и у Вајмарском уставу из 1919.године.⁴⁰⁶ Претеча посебне надлежности рјешавања федералних спорова постојала је у Вајмарској републици у пракси Савезног државног суда.⁴⁰⁷ Комбинована надлежност Царевинског суда (*Reichsgericht*) и Савезног државног суда (*Staatsgerichtshof*)

⁴⁰⁰ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, 43.

⁴⁰¹ Види: Quint P., Leading A Constitutional Court: Perspectives From the Federal Republic of Germany, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 154, 2006, 1853-1878

⁴⁰² К. Von Beyme, „The German Constitutional Court - A Model For New Democracies”, *Democracy and the Judiciary*, Ankara, 4-6 Janury 2005, p. 73.

⁴⁰³ R. Wahl, „Elemente der Verfassungsstaatlichkeit“, http://www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr_5/de/downloads/verfassungsstaatlichkeit.pdf, p. 11, посјећено 30.11. 2014.

⁴⁰⁴ G. Vanber, *op.cit.*, p. 209.

⁴⁰⁵ H. Scholz, *op.cit.*, s. 36.

⁴⁰⁶ О томе: C.J. Friedrich, „The Issue of Judicial Review in Germany”, *Political Science Quarterly*, Vol. 43, No. 2, 1928, pp. 188-200.

⁴⁰⁷ Lhotta R., *op.cit.*, s. 10.

током вајмарског периода подразумијевала је овлаштење за судско рјешавање спорова између држава или између држава и савеза, као и поништавање савезних закона и закона држава који нису били у складу са Вајмарским уставом.⁴⁰⁸ Иако ова надлежност Савезног државног суда није представљала уставносудску функцију у данашњем смислу⁴⁰⁹, „ипак су немачка послератна уставноправна наука и сам уставотворац могли да се ослоне на властите корене ове институције и, критички се осврћући на њене домете, успоставе савремени облик уставносудске функције.“⁴¹⁰ Искуства Савезног државног суда су омогућила, да се њемачки правници, бирократе и политичари навикну на могућност рјешавања одређених политичких сукоба од стране специјалног судског органа.⁴¹¹ Творцима њемачког уставног суда од велике помоћи су била и искуства јужноњемачких држава, чији су уставни из 1946/1947 регулисали уставно судство са конкретном контролом норми, рјешавањем спорова између органа и апстрактном контролом. У Баварској и Хесену је била предвиђена и индивидуална уставна жалба.⁴¹² Наравно, бонском уставотворцу су од великог значаја била и уставна рјешења, као и практична искуства америчког Врховног суда и аустријског уставног суда.⁴¹³ „Поред владавине права која је створена од 1945. године, савезни елемент је представљао још један јак аргумент у корист увођења уставног суда.“⁴¹⁴

Федерално уређење представљало је један од пресудних фактора у одређивању надлежности, али и структуре Уставног суда у Њемачкој. Поред заштите људских права, која су за вријеме рата масовно кршена, сложена структура

⁴⁰⁸ T. Cole, „The West German Federal Constitutional Court: An Evaluation After Six Years”, *The Journal of Politics*, Vol. 20, No. 2, 1958, pp. 279-280

⁴⁰⁹ Види: А. Т. von Mehren, „Constitutionalism in Germany-The First Decision of the New Constitutional Court“, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 1, No. 1/2, (Winter - Spring, 1952), pp. 72-74.

⁴¹⁰ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 48.

⁴¹¹ Ch. Schoenberger., „The Establishment of Judicial Review in Postwar Germany, The Political Origins of Constitutional Courts Italy, Germany, France, Poland, Canada, United Kingdom”, *edited by Pasquale Pasquino, Francesca Billi*, Rome, Fondazione Adriano Olivetti, 2009, p. 79.

⁴¹² Е. Шарчевић, „Савезни уставни суд- уставни положај и надлежност“, у *Изабрane одлуке њемачког Савезног уставног суда*, Скопље, 2009, стр. 34.

⁴¹³ О утицају америчког концепта контроле уставности: L. Mezzetti, *op.cit.*, стр. 901. О разликама између Савезног уставног суда Њемачке и Врховног суда САД и Уставног суда Аустрије види: J. Limbach, *op.cit.*, стр. 16; D. E. Finck, „Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court”, *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 20, No.1, 1997, pp. 123-157

⁴¹⁴ R. Schifers, „Ein Mächtiger Pfeiler im Bau der Bundesrepublik- Des Gesetz über das Bunderverfassungsgericht vom 12 März 1951“, *Institut für Zeitgeschichte*, München-Berlin, s. 72.

државе је свакако утицала на увођење специјалног уставног органа. Првобитно је чак било замишљено, да по узору на вајмарски Савезни државни суд, Уставни суд буде превасходно конфликтни суд, који ће рјешавати сукобе надлежности између савеза и држава. Такође је било спорно да ли уставносудску функцију треба повјерити Врховном савезном суду или пак треба увести специјализовани судски орган за обављање те функције. То је био и разлог због којег је детаљније регулисање уставносудске функције препуштено законодавцу.⁴¹⁵ Успостављање Уставног суда на темељу Основног закона и Закона о Уставном суду од 12. марта 1951. године завршена је уставна еволуција која је започела још у вајмарском периоду.⁴¹⁶ И сама организација уставног суда потврђује утицај федералне државне структуре, јер је уставни суд састављен од два дома, при чему је Вијеће уставних спорова надлежно за рјешавање спорова између федерације и федералних јединица или самих федералних јединица, док је други дом Вијеће основних права. Федерално начело у остваривању уставносудске контроле у Њемачкој огледа се и у постојању уставних судова на нивоу држава чланица. „Творци Устава предвидјели су да савезно-државна структура једне државе увијек у себи крије могућности сукоба мишљења између савезне централне власти и власти савезних земаља. Сукладно томе, један од темељних задатака уставне јурисдикције видјели су у томе да централну власт штите од непослушности и задирања савезних земаља у туђа права, али и обрнуто да заштите савезне земље од задирања у њихова права од стране централне власти.“⁴¹⁷ Данас је Савезни уставни суд равноправно рангиран са осталим савезним органима, а његова особеност у односу на друге судове огледа се у томе што не подлијеже контроли од стране било ког министарства, ужива финансијску самосталност, правна позиција његових судија је другачије регулисана од позиције обичних судија, док предсједник Савезног уставног суда ужива врховни ауторитет.⁴¹⁸

Након распада СССР-а и Руска Федерација, која је до 1991. године била федерална јединица у саставу СССР-а, је увела уставно судство као „аутентичан

⁴¹⁵ О томе више: *Ibid.*, s. 72-77.

⁴¹⁶ А. Т. von Mehren, *op.cit.*, s. 70.

⁴¹⁷ J. Limbach, *op.cit.*, стр. 50.

⁴¹⁸ К. Hesse, *op.cit.*, s. 279.

аутономни „трећи огранак“ владе, посвећен обезбјеђивању поштовања уставности од стране политичких органа.“⁴¹⁹ Иако идеја уставносудске контроле није била компатибилна са идејом социјалистичке уставности, у СССР-у је још 1988. године уведен Комитет за уставну ревизију⁴²⁰, истина са slabим уставним овлаштењима, углавном савјетодавне природе и без икакве санкције.⁴²¹ Уставни суд је установљен тек 1991. године, амандманом на Устав из 1978. године. У дјеловању руског уставног суда могу се уочити двије фазе. Прва је трајала од децембра 1991. године до октобра 1993. године, када је Уставни суд суспендован од стране тадашњег предсједника, Бориса Јељцина. У овој фази, како запажа Х. Шварц, Уставни суд је дјеловао као храбар и наметљив, и често уплетен у бројне контроверзе, док је друга фаза почела у фебруару 1995. године, и карактерише је опрезније поступање Уставног суда.⁴²² Правни основ дјеловања првог Уставног суд, од 1991. до 1993. године, био је социјалистички Устав РСФСР из 1978. године. Уставни суд је уведен 1991. године, измјенама Устава из 1978. године, а исте године усвојен је и Закон о Уставном суду. Уставни суд Руске Федерације данас функционише на темељу Устава Руске Федерације из 1993. године и Уставног закона о Уставном суду из 1994. године.⁴²³ Јасно је да је руски уставотворац као модел уставносудске контроле користио њемачки уставни суд. Сличности се огледају како у организацији самог суда (и руски уставни суд је подијељен у два вијећа), тако и у чињеници да постоји уставносудска контрола и на нивоу федералних јединица, али и у погледу саме надлежности уставног суда, која је доста широка.

Према мишљењу неких аутора „федерализам није имао кључну улогу у инжињерингу уставног судства у земљама источне Европе, па чак ни у Русији, као једином преживјелом федералном систему након пада комунизма.“⁴²⁴ Међутим, чињеница је да су предсједнички систем власти и федерална структура државе

⁴¹⁹ M. Brzezinski, „Toward "Constitutionalism" in Russia: The Russian Constitutional Court”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge University Press, Vol. 42, No. 3, 1993, p. 673.

⁴²⁰ Више о томе: А. Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, pp. 55-61; Н. Schwartz, *op.cit.*, pp. 113-115; М. Brzezinski, *op.cit.*, pp. 673-676.

⁴²¹ А. Trochev, *op.cit.*, p. 59.

⁴²² Н. Schwartz, *op.cit.*, p. 110.

⁴²³ Види: S. B. Aleksandrovič, „Ustavni sud Ruske federacije-pravni status i praksa”, *Pravni život*, br. 11/1997, стр. 1017-1032

⁴²⁴ К. Von Beyme, *op.cit.*, p. 72.

имале далекосежне посљедице на саму активност Уставног суда Руске Федерације.⁴²⁵ Суд је од самог почетка био увучен у бројне политичке сукобе. У таквим условима, Уставни суд је покушавао да, рјешавајући настале политичке сукобе, сачува неутралност, тражећи компромисна рјешења, али је често слика о уставном суду, као неутралном и техничком тијелу била нарушена.⁴²⁶ „Новоуспостављени Уставни суд Руске Федерације је одмах одлучио да управља Русијом на прелазу између Сциле и Харибде, тоталитаризма и територијалне дезинтеграције. Јасно, је да је Уставни суд подржавао кретње Русије у правцу њене демократизације и федерализације.“⁴²⁷ Тако је Уставни суд Руске Федерације, према тврдњама А. Трочева, „доследно уклонио унитарну структуру руске државе залажући се за флексибилну федерацију, изграђену на преговорима и компромису између савезног нивоа и региона, а у циљу спречавања распада нове Русије. Дакле, суд је толерисао асиметричну федерацију (осим у питањима која су се тичала независности правосуђа)...“⁴²⁸

5.1.3. Уставни суд као чувар федерације-рјешавање федералних спорова

Основна функција уставног суда у федерацији, поред контроле уставности нормативних аката, је очување федеративног уређења које је дефинисано федералним уставом. Претпоставка, успјешног функционисања федерације није само у прецизној расподјели надлежности између два нивоа власти, него и у постојању дјелотворних механизма за рјешавање евентуалних вертикалних спорова о сукобу надлежности. Пракса федералних држава показала је да се управо кроз уставно судство најефикасније остварује рјешавање спорова о сукобу надлежности који настају између федерације и федералних јединица. Активност уставног суда у домену очувања федерације и уставом успостављене расподјеле надлежности зависи, како од самих уставних одредби којим се прецизирају односи

⁴²⁵ *Ibid.*, стр. 109.

⁴²⁶ T.Ginsburg, Z. Elkins, „Ancillary Powers of Constitutional Courts”, *Texas Law Review*, Vol. 87, 2009, p. 1460.

⁴²⁷ A. Trochev, „Between Authoritarianism and Territorial Disintegration: Judicial Vision of Russian Federalism”, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Trochev.pdf>, p. 14, посјећено 10.1.2015.

⁴²⁸ A. Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, pp. 110-111.

између федерације и федералних јединица, тако и од активности савезног законодавца, нарочито у домену мјешовите надлежности.⁴²⁹ Уставне одредбе, којим се врши расподјела надлежности, ма колико биле прецизне, често су извор спорења у федерацији. „Без обзира на који начин се врши расподела функција, између федерације и федералних јединица, она никад не може да се до краја перфектно изведе.“⁴³⁰ Задатак уставног органа јесте да тумачи уставне одредбе о расподјели надлежности. Појава вертикалних спорова о сукобу надлежности у федерацији условљена је и дјелатношћу савезног законодавца. У том смислу, „федерални законодавац усмерава развој федералних односа и одређује надлежност федерације, а улога уставног судства је да дефинише границе таквог утицаја и да спречи прекорачење надлежности које би довело до поремећаја федералног еквилибријума.“⁴³¹ Наиме, од активности савезног парламента зависи у ком правцу ће се развијати односи између федерације и федералних јединица, будући да парламент као законодавни орган, „остварује или извитоперује одређени уставом моделирани систем равнотеже у федералним односима, па тиме и одређени концепт федералног уређења.“⁴³²

5.1.3.1. Уставни суд Аустрије као чувар федерације

Уставни суд Аустрије је, од његовог увођења 1920. године, замишљен превасходно као чувар федерације односно као арбитражни орган у односима између федерације и федералних јединица. Односи између федерације и држава чланица нису били стабилни, а од Уставног суда се управо очекивало да допринесе успостављању равнотеже у федералним односима. Због тога је у први план истицана његова надлежност рјешавања спорова између федерације и држава чланица. Надлежност суда у рјешавању спорова у сфери односа између федерације и федералних јединица у уставу је постављена широко и не исцрпљује се овлаштењем уставног судског рјешавања сукоба надлежности између федерације и

⁴²⁹ О томе: Љ. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије- правна студија са упоредно-правним елементима*, стр. 54-55.

⁴³⁰ А. Ђурђевић, *op.cit.*, стр. 35-36.

⁴³¹ М. Станковић, *op.cit.*, стр. 260.

⁴³² Љ. Славнић, *op.cit.*, стр. 55.

држава чланица односно између држава чланица међусобно.⁴³³ У надлежност рјешавања вертикалних спорова о сукобу надлежности спада и овлаштење Уставног суда да, на захтјев Савезне владе или покрајинске владе, утврђује да ли неки законодавни или извршни акт спада у савезну или покрајинску надлежност.⁴³⁴ Тако Конрад Лахмајер запажа да је, од 1925. године, члан 138. став 2. који гласи: Уставни суд на захтјев савезне владе или владе државе чланице одлучује да ли законодавни или извршни акт спада у надлежност федерације или државе чланице „омогућио Уставном суду да се понаша као „позитивни законодавац,“ дајући позитивна овлаштења суду у врло осјетљивој области расподјеле надлежности између федерације и држава чланица. То значи да Уставни суд има коначну ријеч о питањима да ли крајњи ауторитет припада федерацији или држави чланици.“⁴³⁵ Уставни суд одлучује о споровима о сукобу надлежности и када на захтјев савезне владе или одређене покрајинске владе одлучује да ли је неки споразум у складу са Уставом (чланом 15а став 1.), те да ли су уговорне стране извршиле обавезе предвиђене споразумом.⁴³⁶ Такође, Уставни суд је надлежан да одлучује и о имовинскоправним захтјевима према федерацији, државама чланицама или јединицама локалне самоуправе, уколико није предвиђена надлежност редовних судова или органа управе.⁴³⁷

И сам Уставни суд је 1928. године у својој пресуди VfSlg 1030/1928 „по први пут препознао федерализам као основно начело, па чак и закључио да "идеја федералне државе одређује дух савезног Устава.“⁴³⁸ Уставни суд се трудио да у својим одлукама које се тичу односа између федерације и федералних јединица помири савезни уставни принцип и принцип ауономије федералних јединица. Тако је Уставни суд у својој пресуди VfSlg 2455/1952 поступајући по захтјеву земаљске владе испитивао да ли укидање држављанства земаља чланица федерације треба сматрати као суштинску промјену устава имајући у виду последице које таква одлука има на саму федералну структуру државе. Уставни суд је претходно заузео

⁴³³ Члан 138. став 1. тачка в. В-VG

⁴³⁴ Члан 138. став 2. В-VG

⁴³⁵ Наведено према: А. R Brewer-Carias, *op.cit.*, р. 37.

⁴³⁶ Члан 138 а. В-VG

⁴³⁷ Члан 137. и члан 138 а. В-VG

⁴³⁸ Gamper A., *op.cit.*, р. 8.

став да се под суштинском промјеном устава подразумијева само уставни амандман којим се суштински мијењају или укидају основни уставни принципи, демократије, владавине права и федерални принцип. Према ставу Уставног суда, савезни уставни принцип и са њим неодвојиво повезан принцип аутономије федералних јединица, установљен чланом 99. Устава, ограничени су представничком демократијом прокламованом савезним уставом, а за чију измјену је неопходно изјашњавање свих грађана према члану 44. став 3. Устава Аустрије.⁴³⁹ У конкретном спору, Уставни суд је одбацио захтјев земаљске владе, јер према оцјени суда укидање земаљског држављанства не утиче на битне елементе федералног принципа, те да је спорни уставни закон донијет у складу са Уставом.

У рјешавању спорова између федерације и федералних јединица свакако су предњачиле одлуке Уставног суда којима је фаворизована савезна власт. Став Уставног суда Аустрије је „да се одредбе савезног устава о разграничењу надлежности између савеза и покрајина, у случају сумње, морају тумачити у смислу федеративног принципа, а шта тај принцип практично значи може се утврдити тек након разматрања дејства које имају такве одлуке на развитак федерализма у тој земљи.“⁴⁴⁰ У тумачењу одредби Устава које се тичу расподјеле надлежности између савеза и држава, суд је развио посебну теорију тзв. „теорију петрификације“. Уколико се јави спор у погледу тога да ли неко питање спада у надлежност федерације или надлежност федералних јединица, Уставни суд је развио правило да регулисање тих питања зависи од контекста у којем је сличан проблем регулисан прије 1. октобра, када су одредбе о расподјели надлежности ступиле на снагу.⁴⁴¹ У том смислу, „уставне појмове треба тумачити у оном смислу, који су према стању и систематици правног поретка, имали у тренутку ступања на снагу устава.“⁴⁴² Међутим, иако је примаран разлог увођења уставног судства био очување аустријске федерације, односи на вертикалном нивоу су се постепено стабилизовали, па се самим тиме смањивала и интервенција Уставног суда у тој

⁴³⁹ Види: VfSlg 2455/1952

⁴⁴⁰ Љ. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије- правна студија са упоредно-правним елементима*, стр. 67.

⁴⁴¹ Види: Т. Ohlinger, (Ustavno-sudska kontrola- Austrijsko iskustvo videno iz uporedne perspective), стр. 915-917.

⁴⁴² Т. Ohlinger, *Verfassungsrecht*, s. 34.

области. Иако су уставне промјене ишле у правцу оптерећивања самог суда, с друге стране „удео његовог ангажовања на пољу заштите успостављеног федеративног уређења бивала је све мања.“⁴⁴³

5.1.3.2. Уставни суд Њемачке и федерални спорови

За разлику од Аустрије, Савезна република Њемачка представља федерацију у правом смислу, у којој је федерално начело у потпуности примјењено. „У погледу организационе структуре западноњемачког федерализма, треба напоменути да Основни закон, у складу са њемачком уставном традицијом, почива на сарадњи између федерације и држава, условљавајући вршење савезних овлаштења о многим важним питањима неопходном сагласношћу Бундсрата.“⁴⁴⁴ Сматра се да је доследној примјени федералног начела у Њемачкој допринио, како Савезни парламент, рестриктивним кориштењем надлежности, тако и Савезни уставни суд.⁴⁴⁵ Уставни суд је, без сумње, својим одлукама допринио јачању федерације и дефинисању односа између савеза и федералних јединица. При томе, Уставни суд је често рјешавао значајна политичка питања, те је захваљујући својој активности постао „фактор политичке моћи“⁴⁴⁶ у Њемачкој. Управо због наводне политичке обојености суда, један његов сенат се популарно означава као црни сенат, а други као црвени сенат.⁴⁴⁷ Савезни уставни суд Њемачке је надлежан да између осталог рјешава и вертикалне спорове који настају између савеза и држава чланица.⁴⁴⁸ Од шеснаест уставних спорова, чије је рјешавање у надлежности Савезног уставног суда, најважнији су спорови који се тичу сукоба надлежности између савеза и

⁴⁴³ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 46.

⁴⁴⁴ G. Kisker, *op.cit.*, p. 36.

⁴⁴⁵ Види: Љ.Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије- правна студија са упоредно-правним елементима*, стр. 58-59.

⁴⁴⁶ J. Limbach, *op.cit.*, стр. 18.

⁴⁴⁷Е. McWhinney, „Judicial Restraint and the West German Constitutional Court”, *Harvard Law Review*, Vol. 75, No. 1, Nov. 1961, p. 8.

⁴⁴⁸ Члан 93. став 1. GG

држава односно федерални спорови, као и спорови о подјели власти, апстрактна и конкретна контрола уставности и уставна жалба.⁴⁴⁹

У федералне спорове улазе не само спорови између савеза и држава чланица, него и међусобни спорови између држава, као и интерни спорови у државама. У овом посљедњем случају, надлежност Савезног уставног суда је супсидијерна, будући да и државе имају своје уставне судове.⁴⁵⁰ За разлику од овлаштења Савезног уставног суда за рјешавање спорова између покрајина „које је до сада једва имало практични значај, овлаштење за одлучивање у споровима између федерације и покрајина има не малу улогу.“⁴⁵¹ Све одлуке Савезног уставног суда, које се тичу федерализма, морају се анализирати у свјетлу три правна концепта. Прво је клаузула о предности савезног законодавства која је садржана у члану 31. Основног закона, који гласи: „Савезни закон је претпостављен покрајинском закону.“ Други концепт укључује снажне напоре ка централизацији и ограничавању власти држава чланица. У том смислу, задатак Уставног суда је да штити основне принципе федерализма односно представља инструмент очувања федералног баланса. И трећи концепт је теорија о судијској уздржљивости, у смислу да Уставни суд треба строго да се придржава Основног закона, без одступања.⁴⁵² Федерални спорови у односу на друге уставне спорове нису били толико често предмет уставносудског одлучивања.⁴⁵³ Ипак, у првим годинама рада суда, чинило се да је његов основни задатак да арбитражу између различитих органа савезне власти, када дођу у сукоб, између савеза и држава чланица и између власти и појединца или удружења.⁴⁵⁴ Када су у питању вертикални спорови који су се јављали између федерације и федералних јединица,

⁴⁴⁹ D. P. Kommers, „The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 603, Law, Society, and Democracy: Comparative Perspectives, 2006, p. 115.

⁴⁵⁰ Види: Е. Шарчевић, *op.cit.*, стр. 44.

⁴⁵¹ К. Hesse, *op.cit.*, s. 281.

⁴⁵² R. Davis, J. Burnha, „The Role of the Federal Judiciary in the Development of Federalism in West Germany and the United States,” *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. XII, No.1, 1989, p. 69-70.

⁴⁵³ Од 1951. године па до 31. децембра 2003. године. пред Савезним уставним судом се нашло 39 спорова између федерације и држава, 24 спора између држава и 73 остала јавноправна спора. К. Von Weume, *op.cit.*, 82.

⁴⁵⁴ Е. McWhinney, *op.cit.*, p. 12.

Уставни суд се није устручавао да у својим одлукама пресуди у корист федералних јединица.

Примјер федералног спора, који је Савезни уставни суд рјешио у корист држава чланица, јесте конфликт поводом права савезне власти да емитује сопствени телевизијски програм (BVerfGE 12, 205).⁴⁵⁵ Тадашњи канцелар, Конрад Аденауер, био је заговорник оснивања телевизијске станице. У својим настојањима, канцелар је ушао у преговоре са државама чланицама, али само са оним у којима је на власти била Хришћанска демократска странка којој је припадао и канцелар. Спор је настао када је Савезна влада, упркос противљењу држава у којима је на власти била Социјалдемократска странка, 25. јула 1960. године, основала Deutschland-Fernsehen-GmbH. Поводом тог случаја, четири савезне државе су пред Уставним судом оспориле право владе да оснује телевизију, јер су савезне државе надлежне за оснивање радија и телевизије. Савезни уставни суд је пресудио у корист држава, утврдивши да је одлука Савезне владе о оснивању телевизије противна одредбама Устава о надлежности. Тиме је по први пут донио одлуку, која је у директном сукобу са владом, у једном политичком питању које влада сматрала од посебног значаја.⁴⁵⁶ Иако је пресуда суда наишла на неодобравање савезне власти, суд је из овог спора изашао ојачан, захваљујући прије свега одважној пресуди у којој су занемарени односи политичке моћи, али и јавном одобравању те пресуде.⁴⁵⁷

И у неким другим случајевима Савезни уставни суд је својим одлукама допринио остваривању федералног начела и дефинисању положаја федералних јединица, у правцу гарантовања већег степена самосталности држава чланица. Ту посебно треба издвојити пресуду суда у тзв. јужно-западном случају, који се односио на одлуку савезне власти о спајању држава Баден, Виртемберг-Баден и Виртемберг-Хоенцолерн.⁴⁵⁸ Наиме, ове три државе створене су након завршетка рата, 1945. године, подјелом двије бивше њемачке државе Бадена и Виртемберга. Међутим, још у вријеме доношења Бонског устава постојала је идеја о потреби

⁴⁵⁵ Види: Одлуку Савезног уставног суда Њемачке BVerfGE 12, 205, Изабране одлуке њемачког Савезног уставног суда, 2009, 522-523.

⁴⁵⁶ E. McWhinney, *op.cit.*, p. 30.

⁴⁵⁷ J. Limbach, *op.cit.*, стр. 50.

⁴⁵⁸ BVerfGE 1,14, 1951.

реорганизиције ових држава, па је њихов статус чак регулисан посебном одредбом Устава, чланом 118. У том смислу, устав је предвидио да нова подјела територије, коју обухватају покрајине Баден, Виртемберг-Баден и Виртемберг-Хоенцолерн, може да уследи споразумом међу тим покрајинама, а противно прописима члана 29. Устава. Такође је предвиђено, да уколико и не дође до закључења таквог споразума, нова подјела ће бити уређена законом који мора да предвиди плебисцит.⁴⁵⁹ Како саме државе нису ријешиле проблем реорганизације, савезна власт је руководећи се Уставом, већ 4.5.1951. године усвојила два закона која су се односила на реорганизацију поменутих држава, а којим је предвиђено њихово уједињавање у јединствену државу Баден-Виртемберг, што је требало да буде потврђено на референдуму. Првим законом је продужен мандат законодавних органа, а најдаље до 31. марта 1951., док је други закон садржавао детаљне одредбе за реорганизацију спорног региона, укључујући и спровођење референдума.⁴⁶⁰ Међутим, држава Баден је пред Савезним уставним судом оспорила те законе, истичући да су њима прекршена њена уставна овлаштења.⁴⁶¹ Уставни суд је у погледу првог закона утврдио да је прекршен Устав, јер савезна власт нема право да се мијеша у организацију њених држава. Поред тога, Суд је експлицитно навео да је ова пресуда, заједно са мишљењем на којем почива, обавезујућа и за све уставне органе, до те мјере да законодавни органи не могу поново расправљати и донијети федерални закон истог садржаја.⁴⁶² У погледу другог закона, Уставни суд је утврдио да је он у складу са Уставом, уз одређена прецизирања, у смислу да је реорганизацији у федерацији могуће извршити само уз претходно доношење савезног закона и изјашњавања свих грађана федерације путем референдума.⁴⁶³ Уставни суд је рјешавајући овај спор разматрао не само оспорене законе, него и члан 118. Устава. Уставни суд је закључио да поменути одредбу треба тумачити шире, у контексту цијелог устава. Основни закон почива на одређеним принципима, те по мишљењу суда, уставне одредбе не треба тумачити супротно

⁴⁵⁹ Члан 119. GG

⁴⁶⁰ G. Leibholz, „The Federal Constitutional Court in Germany and the "Southwest Case“, *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 3, 1952, p. 725.

⁴⁶¹ Види: А. Т. von Mehren, *op.cit.*, p. 80-90.

⁴⁶² G. Leibholz, *op.cit.*, p. 726.

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 726-731.

тим принципима. Према мишљењу суда, посебно треба водити рачуна о начелу демократије и начелу федерализма. У том смислу, Уставни суд је тумачио и члан 118. Устава, узимајући у обзир одредбе 20., 28. и 30. Устава.⁴⁶⁴ Сматра се да је „оваквим закључивањем посредно дерогирана одредба члана 118. Основног закона, као неодговарајуће уплитање федералне владе у конституисање и самостално постојање федералних јединица.“⁴⁶⁵ Према мишљењу Лајбхолца, Савезни уставни суд је овом одлуком „допринио уједињењу нове њемачке државе у јединствену цјелину.“⁴⁶⁶ Колики је значај ове одлуке у уставносудској пракси Њемачке, потврђује Комерсово поређење са чувеном пресудом америчког Врховног суда *Merbury v. Madison*.⁴⁶⁷ Наравно, да овакву активност суда нису могле заобићи бројне критике, па се говорило о „врховном законодавцу из Карлсруеа“, о „обезвлашћивању парламента“ и слично.⁴⁶⁸

Од посебног значаја за дефинисање односа у њемачкој федерацији јесте и одлука суда у тзв. случају конкордата⁴⁶⁹, гдје је Савезни уставни суд утврдио да „споразуми које закључи савезна власт у питањима која не спадају у надлежност федерације, не обавезују државе чланице.“⁴⁷⁰ Спор је настао поводом конкордата који су 1933. године закључили Хитлер и Ватикан, а који предвиђа могућност увођења вјерске наставе на њемачком језику. Споразум је доведен у питање у Доњој Саксонији, чији образовни систем не предвиђа вјерску наставу. Питање које се поставило пред уставним судом јесте, да ли је у овом случају надлежност држава у овој области подређена у односу на споразум који је потписала савезна власт. У случају конкордата, Уставни суд, се ипак „позвао на неписано начело које налаже однос координације, а не субординације, између федералне власти и федералних јединица.“⁴⁷¹ Без сваке је сумње да је Уставни суд Њемачке својим одлукама, нарочито у спорним питањима између савеза и држава, остварио значајан допринос

⁴⁶⁴ А. Т. von Mehren, *op.cit.*, p. 86.

⁴⁶⁵ Љ. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије- правна студија са упоредно-правним елементима*, стр. 59.

⁴⁶⁶ G. Leibholz, *op.cit.*, p. 731.

⁴⁶⁷ D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, p. 66.

⁴⁶⁸ Види: Н. Vorländer, *Ustav ideja i historija*, University Press, Sarajevo, 2012, стр. 62.

⁴⁶⁹ BVerfGE 6, 309, 1957.

⁴⁷⁰ R. Davis, J. Burnha, *op.cit.*, p. 69; McWhinney, *op.cit.*, pp. 22-23.

⁴⁷¹ Љ. Славнић, *op.cit.*, стр. 59.

у стабилизацији односа у федерацији. Тако, Мезети истиче да је Уставни суд „установио стандарде за савезна питања.“⁴⁷² Са својим „препознатљивим судским активизмом савезни уставни суд представља неопходан инструмент за очување равнотеже федерације.“⁴⁷³ Тако је Савезни уставни суд установио неписано правило федералне лојалности у односима федерације и федералних јединица. У том смислу, суд је утврдио да се „њемачки федерализам темељи на односу повјерења између државних власти и националне власти.“⁴⁷⁴ Својом активношћу савезни уставни суд је дефинисао односе између савеза и држава чланица у правцу јачања кооперативног федерализма и стабилизацији односа у федерацији. Ипак, спорења у њемачкој федерацији поново су постала актуелна деведесетих година, а тичала су се финансијских тема, као и питања интеграције СР Њемачке у Европску унију.

5.1.3.3. Уставни суд Русије и федерални спорови

Уставни суд Руске Федерације, од свог оснивања 1991. године, дјеловао је у веома отежаним околностима. На почетку свог рада Уставни суд је врло брзо дошао у сукоба са тадашњим шефом државе (Б.Јељцин), тако да је прва фаза уставносудке активности била обиљежена конфликтом са предсједником, што ће бити и разлог распуштања првог Уставног суда.⁴⁷⁵ Ни први ни други Уставни суд, међутим, нису могла заобићи спорења између федералне власти и федералних јединица. Спорови о питањима федерализма чинили су једну четвртину случајева првог Уставног суда.⁴⁷⁶ Паралелно са сукобима на хоризонталном нивоу власти, „одвијао се и процес сепаратизације федералних јединица унутар руске државе.“⁴⁷⁷ „Локални национализам који је довео до распада СССР-а наставио је да мучи и Руску Федерацију.“⁴⁷⁸

⁴⁷² L. Mezzetti, *op.cit.*, стр. 905.

⁴⁷³ R. Davis, J. Burnha, *op.cit.*, р. 70.

⁴⁷⁴ D. P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, р. 69.

⁴⁷⁵ Види: H. Schwartz, *op.cit.*, pp. 115-117.

⁴⁷⁶ A. Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, р. 109.

⁴⁷⁷ J. Курјак, *Политичке промене у Русији 1990-1996*, Београд, 2000, стр. 140.

⁴⁷⁸ H. Schwartz, *op.cit.*, р. 115.

У циљу спречавања сецесионистичких тенденција и успостављању баланса између федерације и федералних јединица, у Русији је закључен и Федерални уговор 30. марта 1992. године.⁴⁷⁹ Уставни суд је управо ослањајући се на лоша искуства федерализма, која су обиљежила пад социјализма, „непоколебљиво настојао да постане брана дезинтегративним процесима који су у Русији наслеђени још из периода распада СССР.“⁴⁸⁰ Сами односи у Руској Федерацији су доста компликовани, будући да се Федерација тренутно састоји од 89 чланица (укључујући и Чеченију), које имају различит статус односно права и привилегије, у зависности да ли је ријеч о републици, округу, територији, федералном граду, аутономној покрајини или аутономном округу.⁴⁸¹ Од 89 федералних субјеката, 57 су територијално дефинисани ентитети, док 32 представљају етнички дефинисане ентитете, углавном наслијеђених из СССР-а.⁴⁸² И у самој теорији, међу руским федералистима, појавила су се двојака гледишта о природи руског федерализма, од оних којих се залажу за симетричан федерализам, који подразумева равноправност свих субјеката федерације, до оних који су поборници асиметричаног федерализма и постојеће неједнакости између субјеката федерације. И сам Уставни суд се, иако је дуго оклијевао да се стави на страну било ког гледишта, у већини својих одлука ставио на страну симетричног федерализма.⁴⁸³

У рјешавању федералних питања, према мишљењу Трочева, „акцент првог Уставног суда био је на сарадњи и преговарању између политичких актера.“⁴⁸⁴ Тако је у случају расписивања референдума у Татарстану од 13. марта 1992. године, Уставни суд одбио да призна право федералним јединицама на једнострану сецесију и одлучио да правно рјешавање тих питања подразумева преговоре

⁴⁷⁹ О томе више: J. Курјак, *op.cit.*, стр. 161; W. Pomeranz, „The Russian Constitutional Court's: Interpretation of Federalism: Building Center-Regional Relations“, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/RussConstlCt.pdf>, pp. 10-15, посјећено 20.2.2015.

⁴⁸⁰ М. Станковић, *op.cit.*, стр. 182.

⁴⁸¹ О односима у руској федерацији: D. R. Kempton, „Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation?“, http://www.gwu.edu/~ieresrgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/09-2_Kempton.PDF, посјећено 20.2.2015.

⁴⁸² М. Burgess, „Between a rock and a hard place-The Russian Federation in comparative perspective,“ *Federalism and Local Politics in Russia*, Routledge, 2009, p. 42

⁴⁸³ W. Pomeranz, *op.cit.*, pp. 2-3.

⁴⁸⁴ A. Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, p. 109.

између свих заинтересованих региона.⁴⁸⁵ Међутим, обје стране су одбиле да се повинују одлуци Уставног суда. Татарстан је спровео референдум, како је планирано, а ситуација је коначно стабилизована билатералним споразумом између Русије и Татарстана закљученим 1994. године.⁴⁸⁶ Из поступања првог Уставног суда, произлази да је он у већини случајева покушао да заштити интересе региона. Тако је суд, у више наврата, спријечио покушаје савезног предсједника и парламента да издају наредбе регионима. Уставни суд је такође, у једној својој одлуци, утврдио да руски региони не треба да траже сагласност федералне власти за конституисање и распуштање својих органа, као ни за расписивање избора.⁴⁸⁷ И у неким другим случајевима, јасно је да се суд залагао за успостављање дијалога и сарадње између различитих нивоа власти.⁴⁸⁸ У том смислу, посебно је и значајна одлука Уставног суда којом је признао право федералним јединицама да склапају међусобне споразуме у циљу рјешавања међусобних спорова.⁴⁸⁹

Праксу рјешавања федералних питања наставио је и други Уставни суд. „Тако је Суд, између 1995. и 2004. године, примио 585 представки у вези са питањима федерализма. Током предсједавања Јељцина, између 1995. и априла 2000. године, суд је прихватио 49 представки и одбацио 75 представки регионалних влада. За вријеме мандата предсједника Путина, између 2000. и 2005. године, захтјеви регионалних влада упућених суду нису били рјеђи: Руски уставни суд је прихватио 27 њихових представки и одбио 116 таквих захтјева. У ствари, до прољећа 2003. године, региони су наставили да се обраћају суду у толикој мјери да је судија Зоркин био приморан да замоли неке регионе да одложе своје захтјеве.“⁴⁹⁰ Односи између федералне власти и федералних јединица и даље су се темељили на Уставу, Федералном споразуму и међусобним билатералним споразумима. Наиме, принцип склапања међусобних споразума, потврђен је и Уставу из 1993. године.

⁴⁸⁵ Одлука УСР од 13. марта 1992. 3-П

⁴⁸⁶ Види: W. Pomeranz, *op.cit.*, pp.14.; A. Trochev, „Between Authoritarianism and Territorial Disintegration: Judicial Vision of Russian Federalism”, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Trochev.pdf> p. 12, посјећено 1.3.2015.

⁴⁸⁷ Одлука УСР од 3. јуна 1993. 13-П

⁴⁸⁸ Види: Trochev A., *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, pp. 110-111; H. Schwartz, *op.cit.*, pp. 122-125.

⁴⁸⁹ Одлука УСР од 11. маја 1993. 9-П

⁴⁹⁰ A. Trochev, (Between Authoritarianism and Territorial Disintegration: Judicial Vision of Russian Federalism), p. 3.

Тако, Устав предвиђа да се подјела овлашћења између органа федерације и органа федералних јединица утврђују уставом, федералним уговором и другим уговорима о подјели власти.⁴⁹¹ То је довело до потписивања бројних уговора, како између Москве и република, тако и између Москве и осталих региона. Иако су ти уговори „углавном дизајнирани да превазиђу недостатке из члана 71. тачка а. и члана 72. Устава и детаљније дефинишу подјелу власти између центра и региона, они су изазвали додатне забуне, прије свега зато што су и сами често били у супротности са Уставом из 1993. Тако су, у неколико случајева, овлашћења која спадају у федералну надлежност стављена под заједничку надлежност...Такође, у неколико уговора су овлашћења која спадају у заједничку надлежност, додијељена регионима.⁴⁹² Управо је могућност закључивања оваквих споразума по мишљењу Померанца, довела до стварања асиметричног федерализма у Русији.⁴⁹³ Такође, двосмисленост и неодређеност уставних одредби о подјели власти додатно је компликовала односе на вертикалном нивоу. Према мишљењу Трочева, управо је уставна двосмисленост омогућила предсједнику Јељцину да заговара асиметрични и билатерални федерализам од 1994. до 1997. године и предсједнику Путину да одрекне постојање било какве асиметрије у односима центра и региона од 2000. до 2005. године.⁴⁹⁴

Због тога не треба да чуди то што је и сам Уставни суд показао „недоследност и противрјечност у сопственом приступу према питањима федерализма... Други Уставни суд постепено се одлучио да заговара симетричан и централизован федерализам, чиме је отворио пут предсједнику Путину за реформу Руске Федерације.⁴⁹⁵ Уставни суд се најприје суочио са случајем употребе војне силе у Чеченији, када је донио пресуду којом је одобрио одлуку предсједника о употреби војне силе.⁴⁹⁶ Уставни суд се својим одлукама често мијешао и у унутрашњу организацију федералних јединица, захтјевајући „униформност у

⁴⁹¹ Члан 11. став 3. УРФ

⁴⁹² W. Pomeranz, *op.cit.*, p. 12.

⁴⁹³ Исто, 12.

⁴⁹⁴ A. Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, p. 140.

⁴⁹⁵ A. Trochev, (Between Authoritarianism and Territorial Disintegration: Judicial Vision of Russian Federalism), p. 144.

⁴⁹⁶ Одлука УСП од 31. јула 1995. 10-П

организацији регионалне власти, по узору на полупредсједнички систем на федералном нивоу.⁴⁹⁷ Истина, уставни суд је регионима оставио слободу избора једнодомне или дводомне структуре парламента. Примјер такве одлуке јесте случај Алтај,⁴⁹⁸ „која представља један од првих покушаја Уставног суда да изнова анализира подјелу власти успостављену Уставом из 1993. године.“⁴⁹⁹ Ова одлука суда наишла је на снажно противљење судије Витроука, који је истакао да је разноврсност различитих субјеката федерације и дозвољена разноврсност институција у складу са поштовањем основног принципа подјеле власти.⁵⁰⁰ Уставни суд је својим одлукама проширио федералну власт и у домену заједничке надлежности, предвиђене у члану 72. Устава Русије.⁵⁰¹ Уставни суд је дозволио федерацији да разграничи сопствену надлежност и надлежност федералних јединица, кроз доношење федералних закона, умјесто да закључује споразуме са федералним јединицама у области заједничке надлежности.⁵⁰² Када су у питању односи између федерације и њених чланица од посебног је значаја и одлука Уставног суда из априла 2002. године,⁵⁰³ којом је суд одобрио реформе федерације, које је спроводио предсједник Путин, и потврдио да је право федералне власти да распушта регионалне парламенте и разрјешава гувернере региона, у складу са Уставом. Суд је утврдио да је распуштање могуће уколико „њихова непослушност буде потврђена одлукама три различита суда, укључујући и сам Уставни суд.“⁵⁰⁴ Међутим, већ 2004. године и сам предсједник Путин је игнорисао ову одлуку суда иницирајући закон који је предвиђао укидање непосредног избора региона и признавање права предсједника да бира и разрјешава гувернере, што је Уставни суд и потврдио.⁵⁰⁵

⁴⁹⁷ A. Trochev, (Between Authoritarianism and Territorial Disintegration: Judicial Vision of Russian Federalism), p. 144.

⁴⁹⁸ Одлука УСР од 18. јануара 1996. 2-П

⁴⁹⁹ W. Pomeranz, *op.cit.*, p. 19.

⁵⁰⁰ Види: H. Schwartz, *op.cit.* p. 152.

⁵⁰¹ A. Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, p. 144.

⁵⁰² Одлука УСР од 4. фебруара 1997. 13-О

⁵⁰³ Одлука УСР април 2002. 8-П

⁵⁰⁴ A. Trochev, *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, p. 148.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

5.2. Вертикални спорови у унитарним државама

Иако се вертикални спорови о сукобу надлежности уобичајено везују за федеративно уређену државу, они се могу јавити и у унитарним државама. Без обзира на то да ли се ради о федерацији или унитарној држави, сложеност државне организације изискује не само расподјелу послова на хоризонталном нивоу, него и на вертикалном нивоу. Политички систем сваке државе је комплексан и обухвата „различите аспекте положаја, организације и функционисања свих органа који у датој земљи располажу јавним овлашћењима. Такви органи, сходно сврси свог постојања, обављају различите врсте функција, јављајући се на различитим нивоима друштвене организације, почев од највишег, у самом центру, до најнижег, чисто локалног.“⁵⁰⁶ У том смислу, компетенциони спорови могу настати и у децентрализованим унитарним државама, као спорови између централних органа власти и нецентралних односно самоуправних органа. Због тога се, и у уставним системима унитарних држава, често као посебна надлежност уставног суда издваја рјешавање вертикалних спорова о сукобу надлежности. Уставни суд се у том случају појављује као чувар уставом зајемчене територијалне аутономије и локалне самоуправе.

5.2.1. Децентрализација и вертикални спорови у унитарним државама

Децентрализација власти је нужна за успјешно функционисање државе. Принцип децентрализације подразумијева расподјелу послова између централних и нецентралних органа власти, а то значи да се дио државних послова повјерава недржавним органима територијалне аутономије односно органима локалне самоуправе. Децентрализацију треба разликовати од деконцентрације власти, гдје се одређени послови преносе на организационе јединице државних органа. Децентрализација се може остварити путем преношења одређених државних послова на ниже нецентралне органе. У том случају, пренијети послови постају

⁵⁰⁶ М. Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974, стр. 171.

изворна надлежност нецентралних органа. Други начин децентрализације остварује се путем тзв. делегације односно повјеравањем одређених државних послова недржавним органима, при чему ти послови и даље остају у надлежности централних органа власти. И у једном и у другом случају обављање пренијетих односно повјерених послова подлијеже контроли уставности и законитости, с тим да су у овом другом случају нецентрални органи у већем степену подређености. Вертикални спорови у унитарним државама су управо посљедица децентрализације и настају између централне власти и органа локалне самоуправе, између централне власти и органа територијалне аутономије, као и између локалних односно аутономних заједница. Територијална децентрализација најчешће се остварује као локална самоуправа и територијална аутономија. При томе треба нагласити да је локална самоуправа као облик територијалне децентрализације далеко заступљенија у уставној пракси у односу на територијалну аутономију.

Локална самоуправа се уобичајено одређује као облик територијалне децентрализације, код које се уставом и законом „одређују извесне државне активности које се предају у надлежност локалних (нецентралних) органа, односно локалне заједнице као такве, па то и постају њене сопствене надлежности.“⁵⁰⁷ У зависности од тога какав је однос локалних и централних органа, постоје и различити системи локалне самоуправе. Свакако да од начина дефинисања односа између централне и локалне власти зависи и интензитет и природа евентуалних вертикалних спорова који се могу јавити. Уколико изузмемо Енглеску, у којој се систем локалне самоуправе заснива на разликовању два посебна система власти (један чине централни органи власти, а други органи локалне самоуправе)⁵⁰⁸, у већини земаља (ту спадају, између осталог, Француска, Италија, Шпанија), локална самоуправа почива на комбинацији начела децентрализације и деконцентрације, што значи да су органи локалне самоуправе, једним дијелом изабрани од стране локалног становништва, а једним дијелом постављени од стране централне власти. Из тога произлази, да поред послова који спадају у изворну надлежност, обављају и повјерене послове, те да подлијежу контроли од стране централне власти, како у

⁵⁰⁷ П. Николић, *Уставно право*, стр. 442.

⁵⁰⁸ Види: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 525.

погледу законитости, тако и у погледу цјелисходности (када је ријеч о повјереним пословима). У другу групу, спадају земље (попут Њемачке, Аустрије, Швајцарске) у којима су локални органи бирани непосредно од стране локалног становништва. Локални органи највећим дијелом обављају послове који спадају у њихову изворну надлежност, па је самим тиме и контрола од стране централне власти слабија и односи се искључиво на контролу законитости.⁵⁰⁹

За разлику од локалне самоуправе, територијалну аутономију је много теже одредити. Ипак, у теорији постоји сагласност да се територијална аутономије према степену овлашћења налази изнад овлашћења која има локална самоуправа, а испод овлашћења која има федерална јединица. Тако, Р. Марковић територијалну аутономију означава као „предфедерално државно уређење“⁵¹⁰, док П. Николић истиче да се „под политичком територијалном аутономијом подразумева облик унутрашњег уређења једне државе (односно федералне јединице у федеративно уређеној држави) који се карактерише тиме што одређена територија и становништво те територије уживају релативно висок степен аутономности у односу на централну власт. Овај степен аутономности је већи од степена аутономности локалних јединица, а мањи (и квалитативно различит) од степена аутономности федералних јединица.“⁵¹¹ Разлози увођења територијалне аутономије су најчешће историјски, национални, културни. Имајући у виду мотиве увођења територијалне аутономије, Р. Марковић истиче да је аутономија „уведена у државама у којима, с једне стране, посебни територијални колективитети нису били довољно јаки да извојују статус федералне јединице, али су били довољно јаки да се изборе за територијалну аутономију и у којима је, с друге стране, централна државна власт, у интересу очувања свог јединства и јединства државног подручја била присиљена да једном свом делу подари законодавну аутономију, а да њено вршење подведе под свој надзор.“⁵¹² У конституционалној теорији постоји сагласност да је територијална аутономија облик унутрашњег уређења државе, али не постоји сагласност у погледу њених битних обиљежја. Уобичајено се као

⁵⁰⁹ Више о томе: М. Јовичић, *op.cit.*, стр. 176-180.

⁵¹⁰ Р. Марковић, *op.cit.*, стр. 566.

⁵¹¹ П. Николић, *op.cit.*, стр. 426.

⁵¹² Р. Марковић, *op.cit.*, стр. 566.

специфичност територијалне аутономије истиче њена законодавна надлежност. Тако, проф. Р. Марковић истиче етимолошко значење аутономије, које подразумева „својство територијалне заједнице у оквиру државе (унитарне или федералне јединице), да је законодавни субјект, да доноси сопствене законе, да врши самозаконодавство.“⁵¹³ Уколико изузмемо чињеницу да територијална аутономија подразумева и самосталност у извршењу сопствених закона, а у неким случајвима и самосталну судску власт (Сјеверна Ирска и аутономне јединице у Шпанији), управо је законодавна надлежност аутономних јединица најчешћи извор компетенционих спорова у децентрализованој унитарној држави. Законодавна надлежност аутономних субјеката се одређује у уставима системом енумерације, а сами закони аутономних јединица су слабије правне снаге од закона државе и морају бити у складу са њима. У том смислу, држава има овлаштење да контролише уставност и законитост законских аката аутономних јединица, а најчешће се тај надзор повјерава специјализованом уставносудском органу. Према томе, уставносудском контролом уставности и законитости закона аутономних јединица посредно се рјешавају и компетенциони спорови између државе и аутономне заједнице.

Италија и Шпанија су државе које се у уставној теорији одређују као земље у којима је територијална аутономија доследно примјењена и у конституционалној теорији се означавају као регионалне државе. Регионална држава замишљена је као облик државног уређења који треба да обједини предности унитарне државе и федерације, а да у исто вријеме отклони њихове недостатке. На тај начин, „регионална држава више од федерације обезбеђује „јединство у различитости“, али, с друге стране, избегава претерану концентрацију власти, иначе својствену унитарној држави.“⁵¹⁴ За разлику од Шпаније, гдје све аутономне јединице имају једнак статус, у Италији 15 има обичан, а 5 посебан положај.⁵¹⁵ Након уставних амандмана из 2001. године, и преосталих петнаест региона добило је разуман ниво аутономије од централне владе и значајна овлашћења у одређеним јавним

⁵¹³ *Ibid.*, стр. 556.

⁵¹⁴ М. Јовичић, *Регионална држава-упоредноправна студија*, Београд, 1996, стр. 16.

⁵¹⁵ Члан 116. CRI

политикама.⁵¹⁶ Регионализам је у Италији уведен Уставом из 1947. године, а сам концепт регионалне државе преузет је из Шпаније. „Теоријски извор уставотворца у погледу правне изградње државе региона може се наћи у радовима на изградњи шпанског Устава из 1931: то је концепт интегралне државе, схваћен као синтеза јединствене и федералне државе, а на основу аустро-немачке теорије (*Staats fragmente*).“⁵¹⁷ Сматра се да је концепт регионалне државе дефинисао Гаспаре Амбросини, професор уставног права и члан Уставотворне скупштине која је израдила Устав из 1948. године, у есеју из 1933. године, а који је објављену 1944. године, као стање које се разликује од унитарне и савезне државе, а карактерише се уставним гарантовањем регионалне аутономије у националном уставу. Он је примјетио да је регионална држава, у односу на Аустрију из периода од 1867. до 1918. и шпанску републику под Уставом из 1933., настала као нови облик државе због „практичних потреба,“ баш као што је савезна држава настала у САД.⁵¹⁸ Иако је Уставом из 1948. године извршена регионализација, а самим Уставом су, чак и регионима који немају специјалан статус, гарантована законодавна овлашћења у ограниченим областима, као што су пољопривреда, јавни радови, туризам и урбанизам, региони који немају специјалан статус су почели да функционишу тек седамдесетих година, након избора регионалних савјета (1970) и потврде регионалних статута од стране Националне скупштине (1972).⁵¹⁹ С друге стране, региони којима је Уставом гарантован специјалан статус почели су да функционишу одмах након ступања Устава. Коначно, уставним амандманима из 2001. године су дефинисани односи између регионалне и централне власти, а самим регионима су ојачане надлежности. Амандманима је, у Уставу, унијет и посебан одјелјак, под називом „Региони, покрајине, општине,“ у којем су, између осталог, дефинисана питања која спадају у искључиву законодавну надлежност државе, питања која истовремено законски регулишу и држава и региони, као и

⁵¹⁶L. D. Pellegrina, N. Garoupa, „Choosing Between the Government and the Regions: An Empirical Analysis of the Italian Constitutional Court Decisions“, *Forthcoming at the European Journal of Political Research*, vol. 52, 2013, p. 4.

⁵¹⁷ Ф. Лово, *op.cit.*, стр. 452.

⁵¹⁸ L.F. Del Duca, P. Del Duca, „An Italian Federalism?: The State, Its Institutions and National Culture as Rule of Law Guarantor“, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 54, No. 4, 2006, p. 808.

⁵¹⁹ Види: В. Caravita, „Italy: toward a federal state? Recent constitutional developments in Italy“, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/caravita.pdf>, p. 1, посјећено 20.3.2015.

искључива законодавна надлежност региона у свим питањима која нису изричито предвиђена као надлежност државе.⁵²⁰ У том смислу, италијански уставни систем познаје три групе надлежности. У прву групу спадају надлежности које су ексклузивно резервисане за централну власт. У другу групу спада заједничка или конкурентна надлежност, која подразумева да држава у одређеним питањима доноси само тзв. оквирне законе, док региони имају право да детаљније регулишу исту област, а у складу са основним принципима који су утврђени од стране саме државе. Овај модел се разликује од њемачке конкурентне надлежности, гдје федералне јединице имају право да доносе своје законе само уколико федерација није донијела свој закон у истој области (члан 72. Основног закона).⁵²¹ У трећу групу улазе питања која спадају у надлежност региона, уколико уставом нису предвиђена као надлежност државе. Наиме, Уставом је установљена претпоставка надлежности у корист региона у свим осталим питањима која нису изричито предвиђена као надлежност државе. Иако су италијанским регионима призната значајна овлаштења, централна власт је ипак надмоћна. У односу на регије, држава располаже правом распуштања регионалног вијећа и опозива предсједника, уколико раде супротно уставу или када озбиљно прекрше закон, као и из разлога националне безбједности.⁵²² „Инструменти државне контроле региона, укључујући и уставносудску заштиту и промоцију сфера регионалног дјеловања, заједно потврђују класификацију италијанског регионализма као система регионалне аутономије гарантованог националним уставом, који свакако не подразумева сувереност која припада државама у федерацији или наднационалној унији. Насупрот томе, законодавна и буџетска аутономија, потврђују да италијански регионализам не представља пуку децентрализацију административних функција која је својствена унитарним државама.“⁵²³

Данашњи модел регионализма у Шпанији вуче коријене из Устава из 1931. године. Идеја о увођењу територијалне аутономије била је инспирисана настојањима да се, прије свега, ријешу статус Каталоније. У том смислу, шпански

⁵²⁰ Члан 117. CRI

⁵²¹ G. Martinico, „The impact of “regional blindness” on the Italian Regional State”, *Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR)*, 2011, pp. 4-6.

⁵²² Члан 126. CRI

⁵²³ L.F. Del Duca, P. Del Duca, *op.cit.*, p. 814.

уставотворац из 1931. године је „замислио оригинални систем искључења свеопште самоуправе својствен федералном систему, отварајући истовремено пут факултативној аутономији, која се може прихватити у уставном оквиру централне уколико је локалне заједнице захтевају, уз поштовање процедуре предвиђене Уставом.“⁵²⁴ Иако је аутономија била замишљена само за каталонску област, проширена је и на Баскију и Галицију, а након пада Франковог режима, на цијелу државу. Уставом из 1978. године потврђена је децентрализација. Уставотворац је препознао да увођење децентрализованог и демократског поретка одговара Шпанији, као плуралистичкој и вишејезичној држави.⁵²⁵ Уставом је прокламовано да Устав почива на нераскидивом јединству шпанске нације, заједничке и недјелјиве отаџбине свих Шпанаца, и признаје и гарантује право на аутономију националности и региона који је сачињавао, као и солидарност међу њима.⁵²⁶ У самом Уставу није прецизирана подјела државе на аутономне заједнице, него су само успостављени критеријуми за њихово увођење. У том смислу Устав Шпаније је веома флексибилан јер само предвиђа могућност оснивања аутономних заједница али не и попис аутономних заједница.⁵²⁷ Устав је оставио „отвореним процес децентрализације, предвидјевши га у одредбама дијела VIII, који је отпочео са усвајањем статута аутономних заједница. Пораст политичке децентрализације у Шпанији је посљедица остваривања уставног права региона и националности на успостављање аутономије.“⁵²⁸ Устав је познаје два начина успостављања аутономије. Први је био резервисан за тзв. историјске заједнице, док су друге морале најприје проћи кроз петогодишњи период ограничене аутономије. Слично као и у Италији, разликују се аутономне заједнице које имају обичан статус, које до аутономије долазе нормалном процедуром, на иницијативу локалне заједнице или саме државе, и аутономне заједнице које имају специјалан статус, које су стекле аутономију по специјалној процедури или са пуним правом, као три историјске

⁵²⁴ Лово Ф., *op.cit.*, стр. 504-505.

⁵²⁵ R. Agranoff, J. A. R. Gallarín, „Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations”, *Publius*, Toward Federal Democracy in Spain, Vol. 27, No. 4, 1997, p. 1.

⁵²⁶ Члан 2. СЕ

⁵²⁷ Види: М. Јовичић, *Регионална држава-уставноправна студија*, стр. 38.

⁵²⁸ R. Serra, P. Onate, „The Reform of the Spanish Subnational Constitutions: Rules and Regulations and Political Contexts”, *VII World Congress on Constitutional Law Rethinking the Boundaries of Constitutional Law Athens*, 11-15 June 2007, p. 2.

националности, Каталонија, Баскија и Галиција. Устав Шпаније, у погледу расподјеле надлежности између државе и аутономних заједница, предвиђа послове које спадају у искључиву надлежност државе, а претпоставка надлежности установљена је у корист аутономних покрајина, у смислу да све надлежности које нису изричито признате држави могу припасти аутономним заједницама.⁵²⁹ Уставом су такође предвиђени и послови који изворно припадају регионима, а тичу се заштите регионалних интереса, али је аутономним заједницама остављена могућност да по протеклу пет година, измјенама статута, прошире своје надлежности у оквиру утврђеном чланом 149. Устава.⁵³⁰ Према томе, устав је флексибилан и када су у питању надлежности аутономних заједница будући да предвиђа да се надлежности покрајина могу сужавати односно проширивати. Иако члан 149. садржи доста широку листу питања која спадају у искључиву надлежност државе, ипак у неким од наведених области није искључена законодавна интервенција аутономних заједница, с обзиром да се наглашава да је ријеч о "основном законодавству", „основном правном режиму“ и слично. То значи да је и у тим питањима, која према Уставу, спадају у "искључиву" надлежност државе дата могућност аутономним заједницама да допуњавају оквирне законе државе. Такође, уставом је предвиђено да држава односно Генерални кортес може у материјама које спадају у државну надлежност дати свим или појединим аутономним заједницама овлаштење да саме доносе законске норме у оквиру начела, основа и директива утврђених законом државе.⁵³¹ У том случају, у самом оквирном закону ће бити предвиђени модалитети контроле усклађености закона аутономних заједница. Даље, Устав даје могућност држави да органским законом пренесе или делегира аутономним заједницама надлежности које спадају у питања у којима је држава титулар, и то се односи само на оне надлежности које су по својој природи подобне за преношење односно делегирање. Тај пренос надлежности нужно ће бити праћен и одговарајућим преносом финансијских средстава, као и установљавањем одговарајућих облика контроле које држава резервише за себе.⁵³² Уставом је

⁵²⁹ Члан 149. СЕ

⁵³⁰ Члан 148. СЕ

⁵³¹ Члан 150. став 1. СЕ

⁵³² Члан 150 став 2. СЕ

предвиђено и да централна власт може, ако то захтјева општи интерес, донијети закон којим се установљавају начела за усклађивање нормативних аката аутономних заједница, чак и у питањима која спадају у регионалну надлежност. Односи између државе и аутономних заједница су додатно усложњени увођењем могућности супституције, која предвиђа да држава може, под одређеним условима, када заједница не испуњава обавезе, усвојити мјере које су неопходне да заједницу принуди да испуни поменуте обавезе или да заштити општи интерес.⁵³³ У таквим ситуацијама „опомена владе може бити предмет спора пред Уставним судом, што у извјесној мјери допушта преношење политичког сукоба или сукоба интереса на правно поље сукоба надлежности.“⁵³⁴ Оваква уставна рјешења показују да су односи између централне власти и региона у Шпанији врло комплексни и сложени што је временом резултирало и са јачањем сецесионистичких тежњи појединих аутономних заједница.

5.2.2. Уставни суд као гарант територијалне децентрализације

5.2.2.1. Уставни суд Италије и вертикални спорови о сукобу надлежности

Иако је уведен Уставом из 1947. године, италијански Уставни суд је почео да дјелује тек 1956. године, као "посебан судски орган, одвојен од других судских система."⁵³⁵ Период између 1948. и 1956. године, познат је у уставној пракси као „петогодишњи период уставног неизвршавања, углавном због опструкције већине која се састојала од низа техника кроз које се већина формално претварала да доприноси спровођењу Устава, док је у стварности постизан супротан циљ.“⁵³⁶ У наведеном периоду, уставни систем Италије је карактерисао децентрализован систем контроле уставности односно у прелазним и завршним одредбама је било

⁵³³ Члан 155. СЕ

⁵³⁴ Ф. Лово, *op.cit.*, стр. 513.

⁵³⁵ V. Vigoriti, „Italy: The Constitutional Court”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 20, No. 3, Summer, 1972, p. 404.

⁵³⁶ F. Biagi, „The Constitutional Courts as the Guardians of ”Substantive” Transitions: The Case of Italy, Spain and the Czech Republic“, <http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/16/281.pdf>, p. 4, посјећено 5.4.2015.

предвиђено да ће до успостављања Уставног суда контролу уставности обављати редовни судови, што је карактеристично за САД.⁵³⁷

Италијански правни теоретичари истичу три главна разлога увођења уставносудске контроле у Италији. Прво, потреба да се обезбиједи „крутост“ новог републиканског устава, штитећи га од неуставних закона усвојених од стране парламентарне већине. Друго, потреба да се обезбиједи слобода судија којима ће бити повјерена заштита основних права гарантованих Уставом, и треће је потреба да се установи посебно тијело које ће рјешавати контроверзе између различитих државних органа, као и између државе и региона.⁵³⁸ Према томе, један од основних разлога увођења уставносудске контроле у Италији био је и потреба рјешавања евентуалних спорова између државе и региона. „Уставносудско устројство и заштита „врховних“ и „основних“ уставних принципа, укључујући и улогу суда као арбитра у рјешавању спорова између државе и региона, значајно је допринијело остваривању владавине права.“⁵³⁹ Својом активношћу, Уставни суд Италије је одиграо „значајну улогу у спровођењу Устава и промоцији реформи. Он је имао централну улогу у модернизацији и демократизацији италијанског правног система, као и у афирмацији вриједности садржаних у новом републиканском уставу. У том процесу системских реформи, суд је поступио као замјена за парламент, који је био спор и бојажљив у измјенама законских рјешења наслеђених из ранијег периода.“⁵⁴⁰

Несумњиво је да је регионализам који је имплементиран Уставом из 1947. године у великој мјери утицао на активност италијанског Уставног суда. Сукоби између италијанских региона, као и између државе и региона регулисани су члановима 127. и 134. Устава Италије. Сходно члану 127. Устава, свака страна може се обратити Уставном суду у року од 60 дана од објављивања закона за који сматра да превазилази границе надлежности централне односно регионалне власти.

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ G. Gentili, „A Comparison of European Systems of Direct Access to Constitutional Judges Exploring Advantages for the Italian Constitutional Court”, *Italian Journal of Public Law*, Vol.4, Issue 1., 2012, pp. 184-185.

⁵³⁹ L.F. Del Duca, P. Del Duca, *op.cit.*, p. 801.

⁵⁴⁰ T. Groppi, „The Italian Constitutional Court: Towards a ‘Multilevel System’ of Constitutional Review?”, http://www.astrid-online.com/Giustizia-1/Studi--ric/Italy-constitutional-Court-JCL_T_Groppi.pdf, p. 110, посјећено 10.4. 2015.

Члан 134. став 2. Устава предвиђа да Уставни суд одлучује о сукобима надлежности између државних власти и о сукобима између државе и покрајина и између покрајина. Због тога не изненађује чињеница да се „више од половине, од укупно 381 случаја који су изнијети пред Уставни суд Италије, прије 31. марта 1957. године, односило на спорове између централне власти и региона.“⁵⁴¹ Број вертикалних спорова о којима је Уставни суд одлучивао, нарочито је порастао након уставне реформе из 2001. године. Тако је број одлука које је суд донио у овој врсти спорова порастао са 2% у 2002. години на 24,41 % у 2006. години. За неколико година (између 2003. и 2006. године), већина активности уставног суда, независно од његове воље, тицала се спорова између државе и региона, више него заштите основних права.⁵⁴² Спорови између региона и државе најчешће су се односили на тумачења члана 117. Устава, којим се дефинише расподјела надлежности између државе и региона. Сам члан 117. захтијевао је његову конкретизацију од стране законодавца, што је дјелимично и постигнуто доношењем Закона о хабилитацији број 382 од 22. јула 1975. године о регионалном правном уређењу и организацији јавне службе, као и доношењем Уредбе са законском снагом број 616 од 24. јула 1977. године. С обзиром да су саме уставне одредбе отварале простор за дилему у погледу расподјеле надлежности између државе и региона, Уставни суд је арбитражујући у честим споровима, давао коначну ријеч и дефинисао њихове међусобне односе. „Пракса Уставног суда одредила је не само начела, већ и начин вршења законодавне власти региона. Суд је тако чврсто стајао на гледишту да су регионалне надлежности подређене националним интересима, о којима брине законодавац италијанске државе, до те мере да је суд Суд сумњичен да гради тип управљања у смислу јачања националних интереса на штету регионалне аутономије, коју је уставотворац желио.“⁵⁴³ Временом је суд почео да мијења свој однос када су у питању спорења између државе и региона. У том смислу, прекретницу у наступу суда представља одлука којом је Уставни суд потврдио уставност регионалних закона у области угоститељске дјелатности упркос чињеници да је влада оспорила њихову

⁵⁴¹ T. Cole, (Three Constitutional Courts: A Comparison), p. 977.

⁵⁴² T. Groppi, *op.cit.*, p. 114.

⁵⁴³ Ф. Лово, *op.cit.*, стр. 456.

уставност. У конкретном спору Уставни суд је установио да оспореним законима није повријеђен „национални интерес.“⁵⁴⁴

Уставни суд је, када су у питању односи државе и региона, у многим случајевима показао да је „отворен за преобликовање листе надлежности наведене у члану 117. Устава.“⁵⁴⁵ У једној од првих одлука⁵⁴⁶, Уставни суд је поништио као противан члану 120. Устава, закон аутономне покрајине Болзано, а који се односи на забрану ограничавања права на рад. У оспореном законодавном акту, покрајина је, ослањајући се на специјални Статут Трентино-Јужни Тирол, покушала да створи систем занатлија који *de facto* изузима занатлије изван региона.⁵⁴⁷ Као примјер дјеловања Уставног суда, као арбитра у односима између централне и регионалне власти, јесте и одлука суда број 70. из 2004. године.⁵⁴⁸ У спорном случају, Уставни суд је одлучивао да ли је оспорени закон Тоскане, којим се предвиђа да регион има право супституције односно да може да дјелује умјесто општина и провинција уколико оне на вријеме не успију да усвоје план одлагања опасног отпада, у складу са уставним одредбама о расподјели надлежности. С друге стране, држава је тврдила да је могућност супституције резервисана искључиво за државу. Уставни суд је у овом случају пресудио стриктно на основу Устава. Он је потврдио да члан 120. Устава предвиђа могућност супституције у корист државе, а ради заштите државних интереса, али и да је овлаштење супституције изузетно. Сходно томе, Суд је закључио да је овлаштење супституције од стране државе изузетак и потврдио је регионални закон. Такође, суд је упозорио да неоправдано вршење супституције у пракси треба избјегавати.⁵⁴⁹ Иако је Уставном суду у почетку приговарано да превише штити интересе државе, а на уштрб регионалне аутономије, Уставни суд је кроз своју праксу временом мијењао свој став у погледу односа између државе и региона. Тако је Уставни суд заузео становиште да се државним законом не може кршити пренос надлежности на регионе под изговором заштите националног интереса, него тај интерес у сваком конкретном случају мора

⁵⁴⁴ Види: Ф. Лово, „Италија и Шпанија-државе региона и аутономних заједница“, *Ка регионалној држави (прилог измени унитарног државног уређења)*, Ниш, 2007, стр. 141.

⁵⁴⁵ G. Martinico, *op.cit.*, p. 7.

⁵⁴⁶ Одлука Уставног суда Италије бр. 6, од 15. јуна 1956.

⁵⁴⁷ Види: L.F. Del Duca, P. Del Duca, *op.cit.*, p. 814.

⁵⁴⁸ Одлука Уставног суда Италије бр. 70, од 2. марта 2004.

⁵⁴⁹ L.F. Del Duca, P. Del Duca, *op.cit.*, p. 817.

бити установљен. У том смислу, посебну пажњу изазвала је одлука Уставног суда број 70. из 1981. године, када је суд потврдио уставност регионалних закона о угоститељској индустрији и утврдио да у том случају не постоји национални интерес који је супротан надлежности региона.⁵⁵⁰ Уставни суд се бавио односима између државе и региона у неколико случајева у којима је од стране централне власти био покренут поступак за оцјену уставности регионалних прописа који се тичу права миграната. Тако је Уставни суд одбацио у својим одлукама⁵⁵¹ примједбе владе на регионалне прописе Тоскане и Пуља, којим се уређује заштита миграната и њихових права у овим регионима.⁵⁵² Несумњиво је да је Уставни суд Италије својим одлукама које су се тичале спорова између централне власти и власти региона допринио дефинисању њихових међусобних односа. У својим пресудама Уставни суд је, ослањајући се на уставне одредбе о расподјели надлежности, настојао да ријешити спорне ситуације и очува позицију неутралног арбитра и чувара устава.

5.2.2.2. Уставни суд Шпаније као чувар регионалне државе

Уставни суд Шпаније је установљен 1980. године. Основни разлози оснивања независног и посебног уставног суда треба тражити у увођењу децентрализоване државе региона и потреби заштите основних права.⁵⁵³ Истина, шпанска уставна традиција познавала је уставно судство и у периоду од 1931. до 1936. године. Поред Чехословачке и Лихтенштајна, Шпанија је била једна од ријетких земаља која је увела уставног судску контролу, по узору на Келзенов модел. И уставотворац из 1978. године се определио за увођење уставног судске контроле, чиме је настављена уставног судска традиција која је била прекинута за вријеме Франковог режима од 1936. до 1975. године. Будући да су односи између државе и аутономних заједница Шпаније изузетно комплексни и да постоји сложен систем

⁵⁵⁰ Види: Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 456.

⁵⁵¹ Одлуке Уставног суда Италије бр. 269. од 22. јула 2010. и број 299. од 22. октобра 2010.

⁵⁵² Више о томе: Р. Faraguna, „Izveštaj o sudskoj praksi Italijanskog ustavnog suda- januar 2010-decembar 2010“, sa italijanskog preveo Milan Bajić, *Revus*, 6, 2011, стр. 123.

⁵⁵³ V. F. Comella, „The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms“, *Journal of Comparative Law, Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*, Vol. III, N. 2, 2008, p. 22.

расподјеле надлежности на вертикалном нивоу, Уставом је изричито предвиђена надлежност Уставног суда да рјешава сукобе надлежности између државе и аутономних заједница, као и између аутономних заједница међу собом. У ширем смислу, рјешавање сукоба надлежности Уставни суд остварује и кроз нормативну контролу. У вези са тим, Устав предвиђа да влада односно аутономне заједнице могу пред Уставним судом покренути поступак оцјене уставности акта државе односно аутономне заједнице.⁵⁵⁴ „У првим годинама функционисања каталонске и баскијске аутономије, влада је изнела велики број закона заједница пред Уставни суд, што је Суду омогућило да разјасни поделу надлежности и да јој логичну повезаност. Подухват је носио приметан печат политичког опреза, који је допринео обједињавању система односа државе и аутономије на неоспорним основама.“⁵⁵⁵

Када је ријеч о уставним споровима о сукобу надлежности у ужем смислу, Уставни суд Шпаније, у пракси, се чешће сусретао са споровима између државе и аутономних заједница, него са споровима између самих аутономних заједница. При томе, најчешће се радило о позитивним сукобима, односно када обје стране тврде да имају надлежност у спорном питању, и тада поступак пред Уставним судом може покренути државни или регионални орган. Уколико се пак ради о негативном сукобу надлежности поступак може покренути државни орган или лице о чијем праву се одлучује. Уставни суд је често био позиван да дефинише односе између државе и аутономних заједница. У том смислу, „арбитражна улога Уставног суда Шпаније, била је од кључног значаја за каснију имплементацију државе аутономних заједница.“⁵⁵⁶ Тако је Уставни суд трагао за прагматичним рјешењима у рјешавању уставних сукоба. Због тога је Уставни суд Шпаније често карактерисан као орган који „контролише тумачење уставности.“⁵⁵⁷ Критичари арбитражне улоге Уставног суда у односима између државе и аутономних заједница, често су били склони да истичу „да је улога Уставног суда у решавању спорова, а у вези са овлаштењем рјешавања сукоба у вези са овлаштењима државе,

⁵⁵⁴ Члан 161. став 2. СЕ

⁵⁵⁵ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 514

⁵⁵⁶ L. Moreno, „Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain”, *Toward Federal Democracy in Spain*, Vol. 27, No. 4, 1997, p. 70.

⁵⁵⁷ E. G. Lopez, „Judicial Review in Spain: The Constitutional Court”, *41 Loy. L.A. L. Rev.*, 529, 2008, p. 561.

таква да ставља изборна тијела у однос подређености према судској власти.⁵⁵⁸ Као најчешћи разлог сукоба између државе и аутономних заједница истиче се двосмислености и сложености самог устава односно уставних одредби, што је резултирало честим интервенисањем Уставног суда. Примјера ради, у периоду између 1981. и 1989. године, пред Уставни суд је изнијето 749 таквих спорова. Поређења ради, у првих 27 година функционисања Уставног суда Њемачке, било је само 43 таква сукоба између њемачке централне власти и федералних јединица. Током времена, број таквих спорова пред Уставним судом Шпаније је опадао, са 217, у периоду између 2000. и 2004. године, на 76, између 2004. и 2008. године.⁵⁵⁹ До сукоба надлежности најчешће долази у сљедећим питањима, која се тичу: концепта самоуправе, супрематије националног права над регионалним законодавством, концепта основних владиних служби, домаћаја закона о усклађивању, концепта допунских државних закона.⁵⁶⁰ Тако је, у домену концепта самоуправе задатак Уставног суда био врло рано, да утврди основне црте регионалне аутономије, замишљеног као право региона које је ограничено принципом националног јединства који је дефинисан Уставом.⁵⁶¹

И сам процес регионализације односно увођења аутономних заједница у Шпанији био је праћен бројним несугласицама, што је резултирало закључивањем Споразума о аутономији. Циљ споразума био је проширивање увођења аутономних заједница на цијелу територију Шпаније и њихово једнообразно уређивање. Као резултат споразума, који је потписан 31. јула 1981. године, држава је усвојила Органски закон усклађивања процеса аутономије (*Ley Organica de Armonizacion del Proceso Autonmico*), чији је циљ био „да се смање овлаштења аутономних заједница, која су већ потврђена њиховим статутима, као и да обавезе аутономне заједнице да за усвајање аутономних закона траже сагласност централне власти.“⁵⁶² Закон је изазвао незадовољство аутономних заједница, нарочито

⁵⁵⁸ L. Moreno, *op.cit.*, p. 71.

⁵⁵⁹ <http://www.forumfed.org/en/pubs/conference/rome/Acitores%20%20Spain%20Division%20of%20Competencies.pdf>, 12, посјећено 31.8.2014.

⁵⁶⁰ Наведено према: E. G. Lopez, *op.cit.*, p. 552.

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 553.

⁵⁶² R. Agrano, „Federal Evolution in Spain”, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.17, No. 4, New Trends in Federalism. Les nouvelles formes du fédéralisme, Oct., 1996, p. 390.

Каталоније и Баскијске области, а о спору је одлучивао Уставни суд (одлука од 5. августа 1983. године).⁵⁶³ Суд је у овом случају стао на страну регионалних власти, прогласивши 14 клаузула органског закона неуставним. Суд је утврдио да се закон формалноправно темељи на члану 150. став 3. Устава, који предвиђа да држава може донијети закон којим се установљавају неопходна начела за усклађивање нормативних прописа аутономних заједница, па чак и у материји која спада у њихову надлежност. Међутим, оваква могућност постоји само уколико то захтјева општи интерес, што мора бити потврђено апсолутном већином у оба дома.

Занимљиво је да је на активност Уставног суда у односима између државе и регионалних заједница утицао и страначки систем, односно пракса је показала да се владе аутономних заједница много чешће обраћају Уставном суду када су на нивоу државе на власти коалиције већег броја политичких партија. Тако, ја на примјер Социјалистичка партија дуго уживала апсолутну већину, коју је користила да изврши одређене промјене у земљи. Међутим, када је 1993. године изгубила апсолутну већину на изборима, Социјалистичка партија је била приморана да преговара са националистима из Каталоније како би осигурала подршку у парламенту. С друге стране, каталонци су пристали на то, видјевши у томе прилику за спровођење њихових политичких идеја. Овакав компромис је резултирао и смањењем броја спорова пред Уставним судом. Сличан сценарио одиграо се током првог мандата десничарске Народне странке, у периоду од 2000. до 2004. године. Странци је поново била потребна подршка националиста из Каталоније, како би се обезбједила подршка Марији Азнар као премијеру, чиме су уставни спорови сведени на минимум. С друге стране, положај Баскије је другачији и њихов национализам је мање прагматичан него каталонски. Баскијски националисти су покушали да створе потпуну независност кроз континуирану критику државе и националних институција. Као резултат тога, Баскија је искључила себе и из саме процедуре пред Уставним судом, чији лидери су га окарактерисали као „орган Мадрида.“⁵⁶⁴ Чињеница је да данашњу Шпанију одликује све већа напетост између централистичких и децентралистичких тенденција. Сложена подјела надлежности

⁵⁶³ Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983

⁵⁶⁴ E. G. Lopez, *op.cit.*, p. 552.

и неједнак статус аутономних заједница резултирају честим сукобима између државе и региона, нарочито Баскије и Каталоније. Због тога је Уставни суд често био у прилици да рјешава сукобе између централне власти и региона. У том погледу посебно је актуелан случај Каталоније. Сукоб између централне власти и ове аутономне покрајине кулминирао је када је Каталонија 2006. године усвојила нови статут који је предвиђао бројне промјене којима се директно или индиректно задирало у надлежности државе.⁵⁶⁵ Због тога је пред Уставним судом Шпаније покренут поступак за оцјену уставности половине одредаба Статута. О озбиљности самог поступка за оцјену уставности Статута Каталоније потврђује чињеница да је сам поступак пред Уставним судом трајао четири године. Уставни суд је коначно донио одлуку 28. јуна 2010. године,⁵⁶⁶ која има дјелимично укидајући, а дјелимично интерпретативни карактер.⁵⁶⁷ Ова одлука Уставног суда Шпаније је значајна јер је суд у овом спору покушао да постави јасне границе између централне власти и регионалне власти, а нарочито ако се узме у обзир чињеница да су и друге аутономне заједнице, које су донијеле своје статуте по узору на каталонски, морале приступити измјенама статута у складу са одлуком суда. У том смислу Уставни суд је установио да је установљавање судске власти, Каталонија прекорачила границе своје надлежности ушавши у домен централне власти. Нарочито је на велико незадовољство Каталонаца наишао дио одлуке суда којом су укинуте одредбе Статута којима је проширена надлежност ове аутономне заједнице. Тиме је Уставни суд „онемогућио све покушаје у Статуту да прошири опсег искључивих надлежности каталонске аутономне заједнице, као и покушаје да се спечи интервенисање централне власти у областима њихове искључиве надлежности.“⁵⁶⁸ Међутим, оваква одлука Уставног суда је додатно заоштрила односе на нивоу државе и региона, те отворила питања одржавања референдума о независности. Држава је покушала да осујети одржавање референдума измјенама Органског закона о различитим облицима одржавања референдума, а којима је

⁵⁶⁵ Више о томе: М. Станковић, „Одлука Уставног суда Шпаније о уставности Статута Каталоније и њене последице“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LX 2/2012, стр. 239.

⁵⁶⁶ Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010). (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010).

⁵⁶⁷ Види: М. Станковић, *op.cit.*, стр. 240-247.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, 245.

организовање референдума стављено у искључиву надлежност државе, а не региона. Данас, упркос настојањима централне власти односи између државе и ове аутономне заједнице су и даље напети те су стално присутне пријетње одржавања референдума односно избора који би Каталонији обезбиједили независност.

6. Хоризонтални спорови о сукобу надлежности

Хоризонтални спорови о сукобу надлежности представљају одраз злоупотребе уставом прокламоване подјеле власти. Принцип подјеле власти, је данас, један од основних уставних принципа правне државе. „У конституисању организације власти у свакој држави се поставља питање: који орган, у којој мери и на који начин врши или учествује у вршењу сваке од постојећих правних функција државе- законодавне, управне и судске.“⁵⁶⁹ У том симислу, основни циљ подјеле власти, у савременој држави, јесте обезбјеђивање владавине права и поштовања људских права и слобода.⁵⁷⁰ Сама идеја подјеле власти јавила се управо због потребе ограничавања апсолутне власти владара односно извршне власти оличене у шефу државе. И сам идејни творац подјеле власти, Ш. Монтескје, је, упозоравајући на опасност јединства власти, истицао да „када се законодавна и извршна власт обједине у истој особи или истом управном телу, слободе нема јер постоји бојазан да ће тај монарх или сенат доносити тиранске законе да би их извршавао на тирански начин.“⁵⁷¹ Слично мишљење износи и наш С. Јовановић, тврдећи да „кад се све функције државне власти сједине у рукама истог човека или истог тела, тај човек или то тело постаје свемоћан; вршећи све функције државне власти, он је неограничен као сама та власт.“⁵⁷² Мисао о неопходности подјеле власти у држави, међутим, јавила се много раније, још у дјелима Платона и Аристотела. Тако, Аристотел тврди да је добро државно уређење оно у којем су добро уређени односи између савјетодавне, извршне и судске власти.⁵⁷³ Начело подјеле власти ће своје уставно утемељење добити у првим уставима, при чему је

⁵⁶⁹ П. Николић, *Уставно право*, стр. 243.

⁵⁷⁰ Види: С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*.

⁵⁷¹ Ш. Де Монтескје, *op.cit.*, стр. 128.

⁵⁷² С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1922, стр. 259-260.

⁵⁷³ Види: Аристотел, *Политика*, Београд, 1975, стр. 109-110.

Устав САД из 1787. године увео уређење засновано на принципу круте подјеле власти, тзв. председнички систем, док је у Енглеској (која нема писани устав) низом уставних конвенција, уведен систем равнотеже власти односно парламентарни систем. Без обзира да ли је ријеч о председничком или парламентарном систему, суштина подјеле власти је иста, а то је уређење односа између легислативе и егzekутиве, док судска власт по природи своје функције остаје независна.

Једно од кључних питања које се поставља у систему парламентарне власти јесте положај извршне власти, посебно посматрано кроз призму њеног односа према законодавној власти. С обзиром да је у парламентарном систему егzekутива бифеалне природе и да је чине влада и шеф државе, проблем је утолико сложенији. Иако традиционална теорија парламентарни систем власти одређује као систем у којем је влада политички одговорна пред парламентом, честе парламентарне кризе и нестабилне владе довеле су до потребе рационализације парламентарног система, у циљу обезбјеђивања веће стабилности владе, а која се кретала у правцу успостављања равнотеже између законодавне и извршне власти. То је утицало на промјену односа између парламента и владе, а самим тиме и на теоријске ставове у погледу суштинских обиљежја парламентаризма. Од система у којем је влада политички одговорна пред парламентом, парламентарни систем је еволуирао у систем равнотеже између законодавне и извршне власти. Иако се парламентарни режими, који данас постоје, у великој мјери разликују од његовог изворног облика, ипак је могуће издвојити нека заједничка обиљежја, која су својствена свим парламентарним системима, а тичу се положаја извршне власти, посматрано кроз призму међусобног односа легислативе и егzekутиве, као што су: бифеална егzekутива, надлежност парламента да бира владу односно кабинет, кабинет је тијело које колективно одлучује, чланови кабинета су уобичајено и чланови парламента, кабинет и министри сnose политичку одговорност пред парламентом, парламент располаже средствима парламентарне контроле владе као што су интерпелација, комисије и слично, парламентарна већина може натјерати кабинет да поднесе оставку, док с друге стране премијер има овлаштење да

распусти скупштину.⁵⁷⁴ Будући да је парламентарни систем систем равнотеже власти, он почива на двије претпоставке. С једне стране, је то политичка одговорност владе пред парламентом, док с друге стране, влада повратно утиче на парламент кроз право законодавне иницијативе и право распуштања парламента. Влада се обично означава као нестабилна компонента извршне власти, а њена нестабилност је последица тијесне везаности за парламент, што се манифестује у њеној политичкој одговорности пред парламентом. Положај шефа државе, тачније обим његових овлаштења у парламентарном систему власти, условљен је прије свега начином избора. Увођењем непосредног избора шефа државе, он је изгубио улогу чувара устава и неутралног арбитра коју је имао у традиционалном парламентарном ситему. Тако је, непосредним избором, шефу државе обезбијеђен политички легитимитет који је раван легитимитету који ужива парламент, а што је имало за последицу заостравање односа како између парламента и шефа државе, тако и између шефа државе и другог чиниоца извршне власти односно владе.

Када су у питању односи између државних органа на хоризонталном нивоу, хоризонтална подјела власти врши се по много прецизнијим критеријумима него подјела на вертикалном нивоу, с обзиром да је природа послова коју обављају носиоци власти на хоризонталном нивоу различита. Иако се чини да уставом прокламована подјела између носилаца власти на хоризонталном нивоу не оставља мјеста дилемама и спорењима у погледу садржине њихове надлежности, пракса ипак потврђује супротно. Хоризонтални спорови о сукобу надлежности најчешће се јављају између носилаца законодавне и извршне власти или пак унутар саме бифедалне извршне власти. Фактори који доводе до сукоба на хоризонталном нивоу власти су различити и особени за сваку државу. Сукоби власти су неизбијежна последица подјеле власти, осим уколико су спутани строгим традицијом и правом, попут Велике Британије и Њемачке. Генерално, хоризонтални спорови о сукобу надлежности се најчешће везују за бивше социјалистичке државе. Иако те сукобе треба посматрати као продукт транзиционог процеса и трансформације система власти из јединства власти,

⁵⁷⁴ W. C. Müller, T. Bergman, K. Strom, „Parliamentary Democracy- Promise and problems“, <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829784-X.pdf>, p. 8, посјећено 30.3.2015.

оличеног у скупштинском систему, у систем подјеле власти, у свакој држави могу се издвојити пресудни фактори који су узроковали сукобе. Тако, нпр. у Пољској, узроци сукоба су дјелимично у личностима и самој прошлости људи који су били укључени у вршење најважнијих државних функција, затим несређени односи између различитих носилаца власти, као и недостатак традиције.⁵⁷⁵ Најчешће је до сукоба долазило у областима које се тичу начина избора и надлежности председника, односа између законодавне и извршне власти, изборних процедура и политичких партија, као и улоге и надлежности органа уставносудске контроле.⁵⁷⁶ При томе, треба нагласити да се хоризонтални спорови о сукобу власти чешће јављају у парламентарном и полупредседничком систему, него у председничком систему власти. Наиме, у председничком систему власти остварена је строга подјела власти, тако да је остављено изузетно мало простора за евентуалне сукобе између различитих носилаца власти. С друге стране, у парламентарни систему постоји тијесна веза између законодавне и извршне власти. Иако је идеал парламентаризма успостављање еквилибријума између законодавне и извршне власти, сукоби су неизбијежни. Полупредседнички систем, опет даје више простора за сукобе унутар саме извршне власти. Непосредан избор шефа државе и значајна овлаштења која су му повјерена често доводи до напетости унутар извршне власти. Такви сукоби нису заобишли ни државе које имају развијену уставну демократију, а посебно су обиљежили посткомунистичке државе. Иако подјела власти искључује било какав утицај на судство због начела независности судске функције, није искључено да се као актери хоризонталних спорова о сукобу надлежности појаве и судови. Најчешћа спорења у том погледу настају између судске и управне власти.

⁵⁷⁵ H. Schwartz, *op.cit.*, стр. 57.

⁵⁷⁶ J. Raadt, „Constable Constitution: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe“, (Doctoral Thesis at Faculty of Social Sciences, Vrije Universiteit 2009), p. 45.

6.1. Спорови између законодавне и извршне власти

Уставна традиција је потврдила да постојећи механизми подјеле власти нису довољан гарант уставне демократије и владавине права, што је резултирало увођењем уставног суда као независног чувара устава и уставом прокламоване подјеле власти. Готово сви уставни системи који познају уставносудску контролу, као посебну функцију уставних судова, су издвојили и рјешавање (хоризонталних) сукоба надлежности. „Функција уставне контроле овде значи испитивање да ли се државни органи сами придржавају властите надлежности које су им уставом додељене, и да ли други уставни органи респектују њихове компетенције или их за себе неосновано присвајају.“⁵⁷⁷ Несумљиво је да је пракса уставних судова у домену ове уставносудске функције у великој мјери допринијела дефинисању и прецизирању односа између различитих носилаца државне власти, а посебно између легислативе и егзекутиве. Иако на спорове између законодавне и извршне власти нису имуне ни развијене демократије, у раду ћемо се ипак фокусирати на спорове између законодавне и извршне власти који су посебно обиљежили тзв. посткомунистичке државе у првим годинама транзиционог процеса. Чињеница је да је уставима бивших социјалистичких држава успостављена подјела власти, али недостатак демократске традиције и остаци вишедеценијске комунистичке владавине довели су до честих политичких сукоба, посебно између законодавне и извршне власти.⁵⁷⁸ Већина бивших социјалистичких држава определијелила се за парламентарну владу, и то, најчешће са непосредно изабраним шефом државе.⁵⁷⁹ Међутим, на односе између различитих носилаца власти и даље су снажан утицај имали остаци комунистичке прошлости. Наиме, већина уставних промјена у тим државама је спроведена као резултат компромиса између комунистичке власти и опозиције.

Када су у питању односи између законодавне и извршне власти у бившим социјалистичким земљама, генерално се може рећи да је „у првим годинама

⁵⁷⁷ Д. Стојановић, (Премисе и опште функције уставног правосудја), стр. 76-77.

⁵⁷⁸ Види: V. Vasović, „Dileme i problemi ustavnog i demokratskog uređivanja vlasti u ”postkomunističkim” zemljama“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 2/1994, Beograd, стр. 191-220

⁵⁷⁹ О уставном уређењу бивших социјалистичких држава: В. Кутлешић, *Организација власти-упоредна студија устава бивших социјалистичких држава*, Београд, 2002

транзиције парламент имао значајну предност у односу на владу.⁵⁸⁰ Тако, Копецки истиче три главна разлога која су утицала на предност парламента. Први је чињеница да су владе већином биле коалиционе и да су постојале честе несугласице између коалиционих партнера, до те мјере да су некада чланови владајуће већине гласали за приједлоге опозиције. Тако су у Пољској, Летонији, Естонији, током прве двије године посткомунистичке владавине, владе у просјеку трајале мање од годину дана. Други разлог су чести сукоби унутар извршне власти који су додатно поткопавали кохезију извршне власти. Трећи разлог, пак, треба тражити у постојању и даље снажног утицаја комунистичке партије, тако да су посткомунистичке земље наставиле традицију јаке извршне власти, која је сада била концентрисана у рукама мале владајуће елите.⁵⁸¹ Међутим, та "доминација" парламента задржала се веома кратко. Парламент се нашао у сијенци извршне власти, најприје шефа државе, а касније владе. „Упечатљиво је да су све земље „окусиле“ скоро аутократску владавину шефа државе који држи конце власти у својим рукама, шири и продубљује моћ и искључује из игре друге политичке актере.“⁵⁸² Разлози због којих су предсједници у бившим социјалистичким државама имали шира овлаштења, огледају се прије свега у непосредно избору шефа државе, чиме је његов легитимитет изједначен са легитимитетом парламента.⁵⁸³ С друге стране, разлози су и личне природе, будући да су први предсједници обично били бивши дисиденти и борци против комунистичке власти.⁵⁸⁴ Наспрам јаког шефа државе стајао је слаб и фрагментисан парламент, који је прије свега био оптерећен страначком подјелом и сложеним парламентарним процедурама.⁵⁸⁵

⁵⁸⁰ P. Kopecky, „Parliaments in Central and Eastern Europe: Changing Legislative Institutions“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, Vol. 41, No. 3, 2005, p. 368.

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном систему Србије*, стр. 45.

⁵⁸³ Више о томе: А. Lukashuk, G. Poshtov, V. Ganev, V. Cepl, M. Gillis, A. Rzeplinski, T. Varady, N. Dimitrijević, „Survey of Presidential Powers in Eastern Europe“, *East European Review*, Vol.2 No.4 Fall 1993/Vol.3 No.1 Winter 1994, pp. 58-81; С. Lucky, „A comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe“, *East European Review*, Vol.2 No.4 Fall 1993/Vol.3 No.1 Winter 1994, pp. 40-47

⁵⁸⁴ Види: M.V. Beliaev, „Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies“, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 3, 2006, pp. 375-398.

⁵⁸⁵ Види: J. Raadt, , *op.cit.*, pp. 126-135.

На спорове о сукобу надлежности утицало је више фактора. На првом мјесту, саме уставне одредбе о расподјели власти нису биле довољно прецизне и остављале су простора за међусобне сукобе. Један од разлога јесте и полупредсједнички систем власти који је прихватила већина бивших социјалистичких држава. Међутим, на сукобе нису били имиуни ни парламентарни системи, попут Мађарске. Један од разлога свакако се огледа и у чињеници да сами политички актери нису били навикнути на демократско окружење, те су поред расположивих уставних механизма често посезали и за неформалним методама, како би остварили сопствене политичке циљеве.⁵⁸⁶ Такође, прихватање пропорционалног изборног система је довело до подјеле у парламенту и слабљења позиција владе односно премијера.⁵⁸⁷ У таквим условима створен је простор за активнију улогу шефа државе у политичком животу. Готово у већини бивших социјалистичких држава уочљиве су тежње шефа државе да за себе приграби и више овлаштења од оних која му припадају по уставу, што је већином доводило до сукоба између самог шефа државе и парламента. Око 20% сукоба односило се на уставну равнотежу надлежности између парламента и владе. Спорови су се најчешће тicali услова и поступка избора и престанка рада владе, поступка изгласавања неповјерења влади, министарске одговорности и слично. Области у којима су посебно била изражена спорења у погледу степена парламентарне контроле, с једне стране, и степена извршне аутономије, с друге стране, су: одбрана, медији, као и усвајање европског законодавства.⁵⁸⁸

Чињеница је да су уставима бивших социјалистичких држава успостављени само оквири новопрокламоване подјеле власти, док су саме уставне одредбе често биле нејасне и противрјечне, те су остављале простора за евентуалне сукобе власти. Због тога су све бивше социјалистичке државе увеле установу уставног судства као независног чувара уставности.⁵⁸⁹ Разлози због којих су се бивше социјалистичке

⁵⁸⁶ О. Sydoruk, „The impact of semipresidentialism on Democratic Consolidation Cases of Poland and Ukraine“, http://dif.org.ua/modules/pages/files/1339594055_1742.pdf, посјећено 30.4.2015.

⁵⁸⁷ Више о изборном систему у посткомунистичким државама. Види: М. Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, Београд, 2004, стр. 145-161.

⁵⁸⁸ J. Raadt, *op.cit.*, p. 47.

⁵⁸⁹ Једино су двије државе познавале институцију уставног суда, Југославија од 1963. године и пољска од 1985. године. Остале државе увеле су уставносудску контролу након 1989. године, почев од Мађарске, а њен примјер су најприје следиле Чехословачка, Бугарска, Румунија и Словенија.

државе определијиле за увођење уставног суда јесте прије свега, позитивно искуство уставносудске контроле у земљама западне Европе. Такође, већина уставних система је предвидјела једнодомно законодавно тијело, па је уставном суду повјерена провјера парламентарне већине. Свакако, разлоге увођења специјализованог уставног суда треба тражити и у чињеници да су редовне судије биле већ превише исполитизоване, те да су били мали изгледи да ће редовно судство имати широк и креативан приступ у тумачењу уставних одредби.⁵⁹⁰ У условима транзиције „политичке институције из комунистичког периода су биле слабе и деморалисане; у политичком вакуму и општем неповјерењу грађана у законодавство, администрацију и судство, уставни судови су се појавили као нова институција која није оптерећена тоталитарном прошлошћу.“⁵⁹¹ Уставни судови су тако, постали „симбол транзиције, а њихова предност се огледала у томе, што су се, као потпуно нове уставне институције, могли дистанцирати од комунистичке прошлости, што не важи за друге политичке актере.“⁵⁹² Од посткомунистичких уставних судова се „очекивало да постану крајњи јемци недавно успостављених демократских устава, да чувају уставно устројство (укључујући и подјелу власти и независност редовног судства) и основна права.“⁵⁹³ Међутим, чињеница је да су се уставни судови на том путу сусретали са бројним потешкоћама, као што су: неизбалансираност система расподјеле власти, „рупе“ у законодавству, неразвијеност парламентаризма, недовољна сагласност националног права са међународним правом, непостојање или неефикасност правних механизма којима

Види: K. Lach, W. Sadurski, „Constitutional Courts of Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity“, *Journal of Comparative Law, Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*, Vol. 3, Issue 2, 2008, p. 216.

⁵⁹⁰ H. Schwartz, *op.cit.*, pp. 2000, 22-24.

⁵⁹¹ W. Sadurski, „Judicial review in Central and Eastern Europe: Rationales or rationalizations?“, *Legal Studies Research Paper*, No. 09/38, May 2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401242, p. 8, посјећено 3.5.2015.

⁵⁹² J.K. Vamvaka, „Courts as Comparatist. References to Foreign Law in the Case-Law of the Polish Constitutional Court“, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/12/documents/JMWP05Krzeminska-Vamvaka.pdf>, посјећено 3.5.2015.

⁵⁹³ R. Uitz, „Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: What Makes a Question Too Political?“, *Juridica International*, Number. XIII, 2007, p. 50.

се гарантује извршавање одлука уставног суда, неизграђеност националних уставноправних доктрина.⁵⁹⁴

6.1.1. Уставни суд Пољске и спорови између законодавне и извршне власти

Спорови између законодавне и извршне власти посебно су обиљежили Пољску, након пада комунизма, гдје су уставне промјене уведене као резултат компромиса између опозиције и комунистичког режима.⁵⁹⁵ Иако Пољска спада у европске земље са најдужом уставном традицијом⁵⁹⁶, она је прошла кроз најдужи период транзиције и требало јој је највише времена да усвоји устав. Већ 1988. године, комунистичка власт је отпочела преговоре са опозиционим покретом Солидарност, на чијем челу је био Лех Валеса, који ће касније бити изабран за предсједника. Низом уставних амандмана, уведена је подјела власти, најприје са посредно изабраним шефом државе, а од 1989. године са непосредно изабраним предсједником Валесом. 1992. године усвојен је тзв. Мали устав, који „оличава успостављање баланса између три носиоца власти. Извршна власт је ојачана, а предсједникова овлаштења су неутрализована са новим контрабалансирајућим инструментима владине контроле. Поред тога, независност између предсједника и парламента је ојачана.“⁵⁹⁷ Иако се од малог Устава очекивало да прецизира односе између различитих носилаца државне власти, то се није десило. Устав је и даље био непрецизан и двосмислен када су у питању одредбе о подјели власти, што је резултирало бројним конфликтима, а самим тиме и честим интервенцијама Уставног суда. Чак око 60% сукоба се десило након усвајања тзв. малог Устава, а

⁵⁹⁴ Наведено према: В.Д. Зоркин, „Уставно судство земаља нове демократије: изазови и перспективе“, *Положај и перспектива уставног судства*, Београд, 2014, стр. 49-50.

⁵⁹⁵ О уставним промјенама у Пољској: L. Garlicki, S. Garlicki, „Constitution Making, Peace Building and National Reconciliation-The Experience of Poland“, http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter14_Framing.pdf, посјећено 6.5.2015.; A. Rapaczynski, „Constitutional Politics in Poland: A Report on the Constitutional Committee of the Polish Parliament“, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No.2, 1991, pp. 595-631.

⁵⁹⁶ Пољска је имала први писани устав у Европи од 3. маја 1791. године. Види: H. Schwartz, *op.cit.*, pp. 49-52.; M.F. Brzezinski, „Constitutional Heritage and Renewal: The Case of Poland“, *Virginia Law Review*, Vol.77, No.1, 1991, p. 49.

⁵⁹⁷ I. Tanasescu, „*The Presidency in Central and Eastern Europe: A Comparative analysis between Poland and Romania*“, http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Irina_Tanasescu.pdf, p. 7, посјећено 13.5.2015.

већина се односила на овлаштења председника.⁵⁹⁸ Малим уставом је уведен модел власти који је представљао комбинацију полупредседничког система власти и парламентарне владе. По узору на Устав Француске Пете Републике, председник је имао овлаштење законодавног вета, распуштања скупштине, у случају неусвајања буџета или немогућности образовања владе, право да захтева испитивање уставности акта који доноси парламент прије њиховог потписивања, као и право законодавне иницијативе. Влада је била обавезна да консултује председника када је ријеч о кандидатима за министара одбране, иностраних послова и унутрашњих послова. С друге стране, предвиђена је колективна и индивидуална одговорност владе пред парламентом. Мали устав је предвиђао двије врсте изгласавања неповјерења влади, уобичајени, и по узору на Њемачку, конструктивно изгласавање неповјерења. Законодавна власт је подијељена између Сејма и Сената, с тим да је Сејм имао овлаштење да апсолутном већином одбије амандмане Сената. Непосредан избор шефа државе ојачана је његова позиција у систему подјеле власти. У условима фрагментисаног парламента⁵⁹⁹, и владе коју су чиниле нестабилне политичке коалиције, председник државе, Лех Валеса је стално настојао да води главну ријеч, док су с друге стране, улоге владе и парламента маргинализоване.⁶⁰⁰ У односима између законодавне и извршне власти, доминација извршне власти је била очигледна. На слабост пољског парламента утицало је више фактора, а посебно уставне промјене након 1989. године, неусклађеност изборног законодавства (из 1989., 1991. и 1993. године), страначки систем и сами политичари.⁶⁰¹ Председник Валеса је својом активношћу, која је прије свега била усмјерена на јачање његове позиције, често нарушавао односе, како са парламентом, тако и са владом. Несређени односи између законодавне и извршне власти и чести сукоби су отворили простор за дјеловање Уставног трибунала.

⁵⁹⁸ J. Raadt, *op.cit.*, p. 58.

⁵⁹⁹ Након парламентарних избора који су одржани у октобру 1991. године у раду парламента судјеловало је чак 29 политичких партија. Види: O. Sydoruk, *op.cit.*, p. 4.

⁶⁰⁰ О односима између законодавне и извршне власти у Пољској више: W. Osiatynski, „Lech Walesa: Profile and Interview“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3 No.1 Winter 1994, pp. 40-47

⁶⁰¹ Види: I. Jackiewicz, Z. Jackiewicz, „Poljski parlament u prijelaznom razdoblju: Potraga za modelom“, *Politička misao*, Vol XXXIII, br. 2—3, Zagreb, 1996, 100-120.

Пољска спада у ријетке бивше социјалистичке земље које су имале институционализовану уставносудску контролу и прије пада комунизма.⁶⁰² Иако је Уставни трибунал уведен у уставни систем Пољске још 1982. године, а почео је са радом 1986. године,⁶⁰³ његова активност за вријеме комунистичког режима није била значајна, јер је рјешавао „политички безначајне случајеве.“⁶⁰⁴ Сам Уставни трибунал суочавао се, до касних деведесетих, са два битна ограничења. Једно се односило на право парламента да преиспитује одлуке суда, док је с друге стране каталог људских права до 1997. године био значајно ограничен.⁶⁰⁵ Да је Уставни трибунал уведен као резултат преговора између опозиције и комунистичке партије, потврђује и чињеница да је Уставом предвиђено овлаштење Сејма да 2/3 већином може поништити одлуку трибунала.⁶⁰⁶ Према томе, Уставни трибунал и није био прави уставносудски орган чији је задатак да контролише уставност и законитост него је представљао корективни орган самог законодавца. У раду Уставног трибунала може се уочити неколико фаза. Прва, која је трајала од 1986. до 1989. године, односно до усвајања амандмана на тзв. Стаљинистички устав, друга од 1989. године, па до усвајања Устава из 1997. године, и коначно прекретницу у раду суда представља укидање права Сејма да поништава одлуке суда од октобра 1999. године.⁶⁰⁷ У односима између државних органа на хоризонталном нивоу, Уставни трибунал је својим интервенцијама настојао да дефинише односе између различитих носилаца државне власти. Трибунал је неколико пута реаговао и у односима између законодавне и извршне власти.⁶⁰⁸ Тако је Уставни суд једном својом одлуком ограничио мијешање извршне власти у послове законодавне власти. Наиме, у периоду комунизма била је устаљена пракса стварања права од

⁶⁰² Приједлози за увођење уставног судства у Пољској постојали су много раније и први пут су изнијети за вријеме неуспјеле уставне реформе током 1926. године. Види: В. Д. Зорькин, *op.cit.*, стр. 47.

⁶⁰³ Види: А. Lopatka, *op.cit.*, стр. 984-985.

⁶⁰⁴ М. Brzezinski, L. Garlicki, „Judicial Review in Post-Communist Poland: The Emergence of a Rechtstaat?“, *31 Stanford Journal Law* 13, p. 29.

⁶⁰⁵ R. Procracka, „Judicial Review of Legislation in Poland, Czech and Slovak Republics“, *Democracy and the Judiciary*, Ankara, 4-6 January 2005, p. 272.

⁶⁰⁶ Овлаштење поништавања одлука Трибунала од стране Сејма је укинута Уставом из 1997. године, али је та могућност задржана у прелазном периоду од 2 године.

⁶⁰⁷ J. Stepien, „The Role of the Polish Constitutional Tribunal in the Process of political Transformations and During the Pre-Accession Period“, *Almanac Constitutional Justice in the New Millenium*, Yerevan, 2004, p. 169.

⁶⁰⁸ Види: H.Schwartz, *op.cit.*, pp. 58-63.

стране извршне власти. Уставни суд је, међутим, ту праксу ограничио. Случај се тичао увођења накнаде за одржавање станова у Вроцлаву. Поводом тога, Уставни трибунал је у својој пресуди из 1986. године, поништио одлуку Савјета министара да уведе накнаду за одржавање станова. Као основни аргумент суд је навео да влада нема такво овлаштење према закону.⁶⁰⁹ Оваквом одлуком Трибунала донекле су успостављене границе извршне власти, чиме је прекинута пракса органа извршне власти, наслијеђена из комунистичког периода, у погледу стварања права путем декрета и других аката извршне власти. Много чешћи сукоби између законодавне и извршне власти су се одвијали на релацији парламент -предсједник. У настојању да ојача своју уставну позицију, предсједник Валеса је често долазио у директан сукоб са Сејмом и са владом. Тзв. Малим уставом предсједнику је признато право да буде консултован приликом именовања министара у три кључне области, спољне политике, одбране и националне безбједности. Таквим уставним рјешењем је „прекинута и формални примат Сејма, јер је предсједник у стварности добио овлаштење да поставља те министре.“⁶¹⁰

Уставни суд је у неколико наврата био позиван да својим тумачењем устава дефинише границе између законодавне и извршне власти. Након што је 1992. године предсједник Валеса распустио парламент, а његова партија на изборима претрпјела пораз, односи између предсједника и парламента, као и предсједника и владе су се додатно заоштрили. Врхунац сукоба био је покушај предсједника да разријеша директора Радио-дифузног савјета. Међутим, закон је предвиђао овлаштење предсједника да именује, али не и да разрјешава директора, осим због грубог кршења права, и то само под условом да разрјешење потврди и Сејм. Због тога је омбудсман, у мају 1994. године, покренуо поступак пред Уставним судом. Уставни суд је истакао да владавина права подразумијева да државни органи могу вршити искључиво овлаштења која су им изричито повјерена уставом и да се више од тога не може претпоставити. Предсједник је покушао да избјегне одлуку суда позивајући се на забрану ретроактивности, али је сам Уставни суд, у априлу 1995. године, донио одлуку према којој тумачење права од стране Уставног суда има

⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 58.

⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 60.

ретроактивно дејство. У неким споровима, иако је суд доносио одлуке у корист председника, а на штету законодавне власти, те одлуке ипак нису могле бити споведене због уставног овлаштења Сејма да одбије да потврди одлуку Уставног суда. Тако, је Уставни суд интервенисао у сукобу између председника и Сејма, а поводом економских реформи које је Сејм покушао да спроведе, које су се односиле на повећање пореске стопе. Председник Валеса се поводом те одлуке Сејма обратио Уставном суду захтијевајући да тај акт прогласи неуставним. Уставни суд је у конкретном случају утврдио неуставност, истичући да се тим актом „нарушава правна стабилност и повјерење грађана у државну активност.“⁶¹¹ Међутим, Сејм није потврдио одлуку Трибунала.

6.1.2. Уставни суд Русије и спорови између законодавне и извршне власти

Највећи сукоби између законодавне и извршне власти свакако су обиљежили посткомунистички период у Русији. У научној јавности постоји сагласност са је управо руски Устав из 1993. године "створио најмоћнијег председника међу европским полупредседничким режимима."⁶¹² Због тога су уставне промјене у Русији обиљежили сукоби између извршне власти, оличене у председнику Јељцину, и законодавне власти, оличене у председнику парламента, Хазбулатову. „У хаотичној ситуацији мешавине старог и новог, а у складу са традицијом владања у Русији, улога председника државе појављује се као она снага која је у стању да доведе у какав-такав ред свеопшти неред. Али, првобитна концепција радикалних либерала- „узми све најбоље из различитих западних модела председничког система“- показала се фаталном јер су и присталице јачања улоге Парламента у односу на извршну власт, односно присталице принципа поделе власти у руском друштву, за основу узимале слично полазиште-копирање или пресликавање већ виђених модела демократске владавине.“⁶¹³ Иако је Уставом, у Русији уведен полупредседнички систем власти, овлаштења председника су

⁶¹¹ *Ibid.*, p. 61.

⁶¹² P. Schleiter, E. Morgan-Jones, „Russia: The benefit and perils of presidential leadership, in *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*“, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, p. 159.

⁶¹³ J. Курјак, *op.cit.*, стр. 74-75.

значајно премашивала уобичајена овлаштења шефа државе у полупредсједничком систему власти. Тако, ако се „de jure упореде овлаштења предсједника са овлаштењима шефа државе Пете француске републике или Вајмарске Њемачке, руски предсједник је располагао готово дупло јачим овлаштењима у односу на предсједника Француске односно за најмање једну трећину јачим овлаштењима у односу на предсједника Вајмарске републике.“⁶¹⁴ Међутим, у првих неколико година руског полупредсједничког система власти, ни предсједник Јељцин ни предсједник Врховног Совјета, Казбулатов, нису имали подршку парламентарне већине. Односи су се додатно компликовали због чињенице да су обје стране биле склонe кориштењу уредбодавних овлаштења како би заобишли друге гране власти.⁶¹⁵ Чињеницу да је на снази и даље био Устав из 1991. године, који је само допуњен амандманима, предсједник је користио за ширење својих надлежности. Тако је предсједник Јељцин у више наврата доносио одлуке и декрете, који су били израз његовог мијешања у надлежност законодавне власти. „Јељциново овлаштење да издаје декрете, комбиновано са правом законодавног вета, утицало је да дјелује de facto као законодавац.“⁶¹⁶ Због слабог партијског система и непостојања стабилне већине у парламенту предсједник је максимално користи своја уредбодавна овлаштења.⁶¹⁷ У надметању између предсједника Јељцина и парламента, у томе ко ће преузети контролу у руској политици током 1992. и 1993. године, Јељцин је често изјављивао да се руска демократија темељи на народној суверености.⁶¹⁸ Извор готово свих сукоба између извршне и законодавне власти била су управо предсједникова овлаштења, односно прије свега активности

⁶¹⁴ T.J. Colton, S. Skach, „Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating or Aggravating Democratic Possibilities?“, III General Assembly of the Club of Madrid, Madrid 2005p. 11.

⁶¹⁵ Види: С. Skach, *op.cit.*, p. 117.

⁶¹⁶ A. Chandler, „Presidential Veto Power in Post-Communist Russia, 1994-1998“, *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de science politique*, Vol. 34, No.3, 2001, p. 493.

⁶¹⁷ K. A. Mcquire, „President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes: Comparing the French and Russian Models“, *Texas International Law Journal*, Vol. 47, Issue 2, 2012, p. 448.

⁶¹⁸ Види: W. Partlett, „Challenges to Russian Legal History Section-Reassessing the Founding of the Russian Constitutional Order“, <http://www.helsinki.fi/katti/RussianLaw-PRESENTATIONS/Partlett.pdf>, p. 3, посјећено 5.6.2015.

предсједника Јељцина, које су биле усмјерене на додатно ширење његових овлаштења и јачање предсједникове позиције.⁶¹⁹

Због тога је улога Уставног суда у рјешавању сукоба између руског предсједника и парламента била изузетно значајна. „Увођење уставносудске контроле је можда било и потребније Русији него било којој другој држави јер у току своје дугогодишње историје није познавала одлучивање о важним државним питањима правним методама. Основни принцип совјетске власти, па чак и у теорији, био је одбацавање закона као инструмента државности.“⁶²⁰ Због тога не изненађује чињеница да је укидање комунизма у Русији довело до оштрих сукоба између законодавне и извршне власти. Сам Уставни суд је користио сукобе, покушавајући да успостави своју власт, стратешким позиционирањем између предсједника и парламента. Тако се Уставни суд, на челу са његовим предсједником Зоркином, ставио у улогу арбитра између предсједника и парламента. Уставни суд се умијешао у политику што је свакако утицало на то да слика о Уставном суду као неутралном и техничком тијелу буде у потпуности нарушена.⁶²¹ Изражена активност предсједника Зоркина и претјерано мијешање у политичка питања је на крају резултирало и суспендовањем Уставног суда од стране самог предсједника Јељцина. Одмах након уставних промјена у Русији, дошло је до сукоба између предсједника и парламента, а поводом Јељцинове одлуке да формира министарство безбиједности и унутрашњих послова, спајањем два ранија ресора задужена за полицију и државну безбиједност. Поводом ове предсједникове одлуке, 51 посланик Врховног совјета упутило је петицију Уставном суду, а сам Врховни совјет је, са само једним гласом против, 26. децембра 1991. године, усвојио резолуцију којом се од предсједника захтјева да укине спорни декрет. У поступку, које је почело 13. јануара 1992. године, замјеник првог министра Сергеј Шакхраи бранио је одлуку предсједника Јељцина, тврдећи да је то логична одлука којом се спречава дуплирање функција. С друге стране,

⁶¹⁹ Више о сукобима између предсједника и парламента: D. Semler, „The End of the first Russian Republic“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3, No.1, Winter, 1994, pp. 107-114

⁶²⁰ Y. Feofanov, „The establishment of the Constitutional Court in Russia and Community Party Case“, *The National Council for Soviet and East European Research*, <http://www.ucis.pitt.edu/nceer/1993-808-02-Feofanov.pdf>, p. 6, посјећено 7.6.2015.

⁶²¹ Види: T. Ginsburg, Z. Elkins *op.cit.*, p. 1460.

предсједник Одбора за законодавство, Михаил Миљуков, је истакао да предсједникова уредба представља пријетњу демократији и индивидуалним правима, и да се њоме крши уставни принцип подјеле власти.⁶²² Уставни суд је привремено суспендовао одлуку предсједника, закључивши да је та одлука у супротности са принципом владавине права и принципом подјеле власти.⁶²³ Одлука је усвојена једногласно, а суд је у свом мишљењу истакао да је уредба неуставна „са становишта подјеле власти на законодавну, извршну и судску власт, која је установљена у Руској федерацији, као и разграничења надлежности између највиших државних органа установљене у Уставу Руске Федерације.“⁶²⁴ Уставни суд је такође истакао да органи извршне власти односно министарства могу бити установљени од стране Врховног совјета (сагласно члану 109. Устава) и Конгреса народних депутата (сагласно члану 104. Устава), као највишег органа државне власти. Према Уставу, Предсједник нема овлаштење да уредбом установљава министарства. Осим тога, Уставни суд се позвао и на уставом прокламовани принцип теже и противтеже, према којем предсједник не смије доносити декрете и уредбе противне уставу и законима.⁶²⁵ Због тога, је ова одлука Уставног суда⁶²⁶ изузетно значајна, јер је показала не само спремност суда да ријешити спор, него и да изрази опште мишљење о основним уставним питањима.⁶²⁷

Предсједник Јељцин је ипак наставио са својом уредбодавном активношћу, тако да је до септембра 1993. године издао чак 1400 декрета.⁶²⁸ Обје стране су рјешење кризе видјеле у усвајању новог устава, којим би се прецизирала расподјела власти. Због тога је формирана и Уставна комисија Врховног совјета чији је задатак био да припреми нацрт устава. Међутим, и сама припрема нацрта устава није прошла без тензија, будући да је парламент предлагао увођење мјешовитог предсједничко-парламентарног система са јаким овлаштењима парламента, док се Јељцин, с друге стране, залагао за јачање извршне власти. Због тога је Уставни суд,

⁶²² Види: М. Brzezinski, (*Toward "Constitutionalism" in Russia: The Russian Constitutional Court*), pp. 681-682.

⁶²³ Н. Schwartz, *op.cit.*, pp. 120-121.

⁶²⁴ Види: М. Brzezinski, *op.cit.*, p. 682.

⁶²⁵ *Ibid.*, г. 682.

⁶²⁶ Одлука Уставног суда Русије од 14. јануара 1992. број 1-П-У

⁶²⁷ М. Brzezinski, *op.cit.*, p. 683.

⁶²⁸ Н. Schwartz, 1 *op.cit.*, p. 40.

преко председника Зоркина био активно укључен у преговоре.⁶²⁹ Након неуспјешног покушаја усвајања амандмана на устав, којима је позиција председника требала да буде ослабљена, и пријетњи и једне и друге стране расписивањем референдума, даље продубљивање кризе поново је спријечено интервенцијом председника Уставног суда. Иако се у децембру 1992. године чинило да су парламент и председник постигли сагласност у погледу устава и питања које би требало изнијети на референдум, сукоби су кулминирали када је председник Касбулатов у марту 1993. године сазвао сједницу парламента на којој се расправљало о опозиву председника. С друге стране, председник је узвратио декретом којим је увео председнички режим. Уставни суд је поводом тог догађаја сазвао сједницу на којој је расправљано о председничковој одлуци и утврдио је да је она противна Уставу и Федералном уговору, односно да је у супротности са принципом подјеле власти и федералним начелом, док о самом опозиву председника није расправљано.⁶³⁰ Међутим тензије на релацији Јељцин-Хазбулатов су се наставиле. Парламент је поново на дневни ред изнио питање опозива председника, али није добио потребну већину. Сукоб је кулминирао у септембру 1993. године, када је председник Јељцин декретом суспендовао поједине дијелове Устава, распустио парламент и суспендовао Уставни суд.⁶³¹ Управо је „експлицитна политичка улога председника суда довела до пропасти првог Уставног суда.“⁶³² И сам Јељцин је као главни аргумент за укидање Уставног суда навео чињеницу да је, Уставни суд на челу са председником Зоркином „постао оружје политичке борбе“⁶³³ у држави. Након распуштања парламента и суспензије Уставног суда, "председник Јељцин је уживао неограничену власт и имао је могућност да управља путем декрета. Међутим, умјесто тога одлучио се за расписивање парламентарних избора, али му се то обило о главу, јер је то означило и доношење првог постсовјетског устава који је замијенио скрпљени устав из 1978.

⁶²⁹ Види: K.L. Scheppele, „A Comparative View of the Chief Justice’s Role Guardians of the Constitution: Constitutional Courts President and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe“, *University of Pennsylvania Law review*, Vol. 154, 2006, pp. 803-1804.

⁶³⁰ Види: H. Schwartz, 1 *op.cit.*, pp. 132-136.

⁶³¹ *Ibid.*, pp. 140-144.

⁶³² T. Ginsburg, Z. Elkins *op.cit.*, p. 1461.

⁶³³ H. Schwartz, *op.cit.*, p.142.

године.⁶³⁴ Међутим, „после реконструкције, Уставни суд Русије наставио је са много скромнијом активношћу, у смислу доношења одлука које су имале непосредне политичке посљедице. Акцент са питања која су се тичала подјеле власти Уставни суд је пренио на случајеве кршења индивидуалних права.“⁶³⁵

6.2. Спорови унутар извршне власти

Једно од најосјетљивијих питања у систему парламентарне владе са непосредно изабраним предсједником државе јесу односи унутар саме извршне власти. Уколико се парламентарна већина поклапа са политичком странком односно странкама које представљају ослонац власти и самом шефу државе, онда се сарадња између предсједника и владе подразумијева. Међутим, уколико се парламентарна и предсједникова већина не поклапају јавља се нужност тзв. кохабитације.⁶³⁶ За многе ауторе кохабитација представља Ахилову пету полупредсједничког система.⁶³⁷ У погледу односа између предсједника и премијера разликују се три типа полупредсједничког система власти. Први тип јесте када и предсједник и премијер уживају подршку исте већине тзв. консолидована већина. У другом случају, тзв. раздвојене већине, премијер ужива подршку парламентарне већине, али не и предсједник. И трећи случај је тзв. раздвојена мањина, када ни предсједник ни премијер немају већину у парламенту.⁶³⁸ У првом случају, када и предсједник и премијер уживају подршку парламентарне већине сарадња између шефа државе и владе је остварива. Међутим, то ипак не значи да до сукоба не може доћи, посебно када предсједник и премијер припадају различитим политичким странкама. У другом случају, постоји стабилна скупштинске већине, а сам

⁶³⁴ R. Sharlet, „Constitutional Law and Politics in Russia: Surviving the First Decade“, http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/11-1_Sharlet.PDF, p. 127, посјећено 15.6.2015.

⁶³⁵ K. L. Scheppele, „Constitutional Negotiations Political Contexts of Judicial Activism in Post-Soviet Europe“, *International Sociology*, Vol 18, No.1, March 2003, p. 228.

⁶³⁶ У Француској се неподударност између предсједничке и парламентарне већине први пут јавила у периоду од 1986. до 1988. године, затим између 1995. и 1997. године и од 1997. до 2002. године. У прва два случаја до неслагања је дошло из процедуралних разлога јер је парламентарни мандат трајао 5 година, а предсједнички 7 година. Види: V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, *op.cit.*, p. 354.

⁶³⁷ R. Elgie, I. McMenamin, *op.cit.*, p. 1.

⁶³⁸ C. Skach, , *op.cit.*, p. 101.

предсједник припада опозиционој странци. То нужно доводи до сукоба између предсједника и премијера. Трећи тип је карактеристичан за бивше социјалистичке државе. У овом случају ниједан од носилаца извршне власти, предсједник и премијер, не припадају странци која има парламентарну већину. У том случају владе су нестабилне што шеф државе често користи за ширење својих овлаштења. Понекад и саме уставне надлежности нису јасно подјелење између ова два носиоца извршне власти. Тако, на примјер, према Уставу Француске, у области националне одбране, члан 15. предвиђа да је предсједник врховни командант оружаних снага, док с друге стране у члану 21. стоји да је премијер одговоран за народну одбрану. Оваква и слична уставна рјешења могу само да погоршају односе унутар саме егзекutive.⁶³⁹ Неподударане предсједникове и парламентарне већине, међутим, не мора нужно да доведе до поремећаја односа унутар саме егзекutive.⁶⁴⁰ Уколико до сукоба ипак дође, он се најчешће рјешава у корист шефа државе. Разлог за то јесу широка овлаштења којим располаже непосредно изабран шеф државе. У односу на монарха чија су овлаштења сведена на три основна права: „да буде консултована, да охрабрује и да опомиње“,⁶⁴¹ као и репрезентативна овлаштења којим располаже посредно изабран шеф државе у републици, непосредно изабран шеф државе снабдјевен је овлаштењима која иначе не припадају шефу државе у традиционалном парламентарном систему. Свакако, најзначајније овлаштење, које предсједника одваја од шефа државе у класичном парламентарном систему, јесте његово право да распусти парламент. Право да распусти парламент, предсједника, у условима кохабитационе кризе, ставља у надређен положај у односу на владу. При томе је битно нагласити да за овај акт шефа државе није потребна сагласност односно премапотпис првог министра. Специфичност распуштања парламента у полупредсједничком систему власти огледа се управо у томе што то није условљено чињеницом да је влада изгубила повјерење парламентарне већине. Наиме, у парламентарном систему власти уобичајено је да се распуштању

⁶³⁹ *Ibid.*, р. 97.

⁶⁴⁰ Као примјер може послужити француски случај суживота социјалистичког предсједника Ф. Митерана и десничарског премијера Ж. Ширака у периоду од 1986. до 1988. године, као и период кохабитације од 1997-2002, који је почео само двије године од почетка седмогодишњег мандата председника Ширака који је био још више "разоран", због тога што је прогресивно успорен рад владе. Наведено према: R. Elgie, I. McMenamin, *op.cit.*, pp. 3-4.

⁶⁴¹ Н. Пашић, *op.cit.*, стр. 104.

скупштине приступа само уколико влада изгуби подршку већине у скупштини. Овдје, пак, шеф државе може распустити скупштину чак и уколико влада има већину у парламенту, а питање повјерења се не поставља. За разлику од традиционалног парламентарног система гдје се распуштање парламента појављује као средство којим се обезбјеђује равнотежа између егзекutive и легислативе овдје се распуштању приступа у случају постојања сукоба између различитих носилаца бифедалне извршне власти. „Дакле, овде није влада та која, поражена у Парламенту, тражи од шефа државе заштиту и овај јој ту заштиту пружа распуштањем парламента. Овде шеф државе сам, дискреционо, доноси одлуку о распуштању.“⁶⁴² Предсједник на тај начин може, у ситуацијама када се земља суочава са проблемима економске транзиције или ради смиривања политичких тензија, да искористи премијера као „жртвеног јарца“. Међутим, уколико је председник суочен са парламентарном већином која се не поклапа са председничком већином, нови избори нису добро рјешење.⁶⁴³ Несумњиво је да овакво овлаштење председника представља изузетно моћно оружје путем којег може остварити утицај на бирачко тијело и на тај начин преокренути изборе у своју корист. Овакав потез је повукао француски председник Митеран два пута, 1981. и 1988. године. У оба случаја је распустио скупштину у којој је његова партија била у мањина да би послје избора извојевао побједу и образовао владу.⁶⁴⁴ Тиме је председнику дата могућност да цијени политичку ситуацију и вреба повољну прилику за распуштање парламента. Наравно, могућа је да та процјена буде и погрешна. Тако је француски председник Ширак 1997. године распустио скупштину са намјером да побједи на изборима али се то није десило.⁶⁴⁵ Да би се избјегле ситуацију у којима председник и владајућа већина припадају различитим политичким опцијама прибјегава се различитим методама. Тако је 2000. године, мандат председника у Француској скраћен са седам на пет година, чиме је изједначено трајање мандата парламента и шефа државе. „Изједначавањем председничког и парламентарног мандата остављена је само теоријска могућност

⁶⁴² М. Јовичић *Велики уставни системи-елементи за једно упоредно право*, стр. 151.

⁶⁴³ S. Moestrup, „Semi-presidentialism in young democracies“, in R. Elgie and S. Moestrup, *Semi-presidentialism outside Europe-comparative study*, London, 2007, pp. 32-33.

⁶⁴⁴ Види: П. Јовановић, *Савремени политички систем II део*, Нови Сад, 1991, стр. 203.

⁶⁴⁵ Види: Д. Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд, 2008, стр. 109.

појаве кохабитације јер ће истовремено одржавање председничких и парламентарних избора несумњиво водити победи исте политичке опције. На тај начин желело се да се ојача веза између председника Републике и парламентарне већине јер је било више него очигледно да институције Пете републике боље функционишу када је егзекутива јединствена.⁶⁴⁶ Предсједник располаже још једним значајним овлашћењем које може да користи као средство обрачуна са владом. Иако право проглашавања закона односно право законодавног вета представља овлашћење које традиционално спада у надлежност шефа државе у парламентарном систему, у случају сукоба између предсједника и владе, шеф државе може одбити да прогласи неки законски приједлог који потиче од владе. У таквој ситуацији предсједник користи право вета искључиво из политичких разлога односно као средство притиска на парламентарну већину.

Сукоби унутар извршне власти нарочито су обиљежили посткомунистичке полупредсједничке системе власти који су уведени у већини бивших социјалистичких држава након пада комунизма.⁶⁴⁷ „Механизми полупредсједничког система, као и његов утицај на демократизацију, зависили су од устава, страначког система и личности самог предсједника.“⁶⁴⁸ При томе, када говоримо о сукобима унутар извршне власти, најчешће подразумијевамо сукобе између шефа државе и премијера. Када су у питању сукоби између шефа државе и владе односно премијера, разлоге сукоба треба тражити како у нејасним уставним одредбама којима се дефинише њихова надлежност, тако и у непосредном избору шефа државе. „Двосмисленост и преклапање уставних одговорности је трајни извор тензија између предсједника и премијера. Такође, други извор је непосредно изабрани предсједник. Овакав тип избора представља снажан извор политичког легитимитета за предсједника у полупредсједничком систему. Непосредни избори су често изговор за предсједникове захтјеве за већим ангажовањем у пословима извршне власти. Међутим, непосредан избор је често био и извор фрустрација за

⁶⁴⁶ *Ibid.*, стр. 111.

⁶⁴⁷ Од отприлике 25 земаља које сад чине Источну Европу и бивши СССР, само су Мађарска, Чешка и Словачка изабрале чисти парламентарни систем. А. Stepan, S. Skach, „Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism“, *World Politics*, Vol. 46, No. 1, Oct., 1993, p. 4.

⁶⁴⁸ McMenamin, „Semi-presidentialism and democratisation in Poland, in *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*“, edited by R. Elgie and S. Moestrup, *Manchester University Press*, 2008, p. 120.

предсједника чији политички легитимитет не одговара његовим прилично ограниченим уставним овлаштењима. Ова фрустрација је погоршана чињеницом да предсједници који имају овлаштење да именују премијера често тај однос тумаче као однос надређеног и подређеног.⁶⁴⁹ Такође, појава спорова између носилаца извршне власти зависи и од других институционалних фактора, као што су изборни систем, фрагментисани страначки систем, кохабитација, страначка припадност предсједника, облик владе, као и неинституционални фактори, попут стања у земљи и опште политичке културе.⁶⁵⁰ У условима када предсједник настоји широко да тумачи своја овлаштења, уз постојање тенденције да их додатно прошири, што се са позиције премијера тумачи као задирање у домен његове надлежности, сукоби су неминовни. Сукоби се најчешће тичу формалних уставних питања, реформи или специфичних политичких питања, питања именовања и разрешења, затим политичких скандала и других питања (као што су на примјер лични сукоби).⁶⁵¹

6.2.1. Уставни суд Пољске и спорови између носилаца извршне власти

Сукоби унутар извршне власти обиљежили су и Пољску, нарочито рани посткомунистички период. У Пољској је уставним амандманима из 1989. године најприје је уведен посредан избор шефа државе од стране парламента на период од 6 година. Предсједнику су припала симболична уставна овлаштења, а за већину аката био је неопходан премапотпис првог министра, изузев у областима спољне политике, одбране и националне безбиједности. Управо су те области касније биле и извор најчешћих спорења унутар саме извршне власти. Новим амандманима, из 1990. године, уведен је непосредни избор предсједника, а за првог демократски изабраног предсједника изабран је вођа Солидарности, Лех Валеса. Тзв. „Мали“ Устав, који је усвојен 17. октобра 1992. године, је дефинитивно „представљао компромис између предсједничке и парламентарне владе, увођењем система рационализованог парламентаризма у политички систем Пољске.“⁶⁵² Иако је тзв.

⁶⁴⁹ О. Protsyk, (Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe), p. 137.

⁶⁵⁰ Види: Т. Sedelius, О. Mashtaler, *op.cit.*, p. 111.

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 118.

⁶⁵² М. Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, Macmillan, 2000, p. 95.

мали Устав требао да дефинише односе између носилаца државне власти, он је и даље садржавао нејасноће, нарочито у погледу овлаштења председника у три спорне области, што је резултирало све чешћим сукобима између председника и премијера. Најчешћи узрок сукоба унутар извршне власти огледао се у нејасноћи и двосмислености уставних одредаба којима је регулисана надлежност шефа државе односно владе. Већина спорова рјешавана је постизањем компромиса између самих актера, а у неким случајевима морао је да интервенише и Уставни трибунал. Тако је, у априлу 1992. године, дошло до сукоба између председника Валесе и министра одбране Јана Париса, а у вези са одлуком министра одбране у погледу одређених кадровских питања која су се тичала смјене и пензионисања одређених функционера у министарству. Председник Валеса је тврдио да је министар прекорачио своја овлаштења и да је требао консултовати и шефа државе. Наиме, саме уставне одредбе у тој области су биле спорне, будући да је члан 35.1. предвиђао да је председник врховни командант оружаних снага, док је с друге стране у члану 52.8. стојало да кабинет преко министра осигурава националну и међународну безбиједност.⁶⁵³ Сличан сукоб се десио и у октобру 1994. године, у тзв. Дравској афери, када је председник Валеса иницирао изгласавање неповјерења тадашњем министру одбране. Премијер је прихватио председников приједлог, али не и његовог кандидата за новог министра одбране.⁶⁵⁴

Управо су чести сукоби између различитих носилаца власти и недоследност тзв. малог Устава били основни разлог за усвајање новог Устава 1997. године. Уставом су у значајној мјери сужена овлаштења председника. Тако су укинута овлаштења председника у три кључне области (одбрана, безбиједност и спољна политика), које су често биле извор спорења унутар извршне власти. Такође, је у циљу ограничавања шефа државе обавеза премапотписа проширена на све акте председника.⁶⁵⁵ Међутим, нова уставна рјешења нису значила у потпуности елиминисање било каквих хоризонталних сукоба власти. Тако је Уставни трибунал 2008. године био позван да ријешу спор који је настао између председника и владе поводом расподјеле надлежности у погледу представљања Пољске на сједницама

⁶⁵³ Види: J. Raadt, *op.cit.*, pp. 96-99.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 98.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 100.

Европског савјета. Спор се тичао питања, који је државни орган надлежан да презентује став Пољске и да ли председник републике може да учествује на сједници. Уставни трибунал је у својој одлуци од 20. маја 2009. године пресудио да председник републике, као врховни представник Републике Пољске, може да одлучи да учествује на сједници Европског савјета, ако сматра да је то корисно за остваривање задатака председника из члана 126 (2) Устава.⁶⁵⁶ Међутим, то не значи да је председник једино може представљати став државе, јер је према члану 146 (1) унутрашње послове и спољну политику спроводи Савјет министара. Осим тога, Савет је такође надлежан да обавља послове државе које нису резервисани за друге државне органе. Уколико нема уставне или законске одредбе која овлашћује председника републике или неки други орган да представља државу, претпоставка је да то право припада савјету министара односно премијеру. Такође, Трибунал је нагласио да је члан 133(3) Устава утврдио обавезу председника Републике, премијера и министра, да сарађују једни са другима у погледу спољне политике. У контексту сједница Европског савјета, Трибунал је истакао, између осталог, информисање председника о теми дате сједнице и о договореном ставу Савјета министара у том погледу, као и информисање Савјета министара од стране председника републике о својој намери да учествују на сједници, договарање у погледу форме (укључујући и потенцијално учешће председника у представљању ставова Републике Пољске које је утврдио Савјет министара).⁶⁵⁷ Овај случај из уставне праксе Пољске показује да Уставни трибунал настоји да својом активношћу дјелује као стабилизирајући фактор у односима унутар извршне власти.

6.2.2. Уставни суд Мађарске и спорови између носилаца извршне власти

Сукоби између носилаца извршне власти нису заобишли ни Мађарску. Иако мађарски устав представља један од ријетких устава који је увео чисти

⁶⁵⁶ Одлука Уставног трибунала Пољске од 29. маја 2009. број Кпт 2/08

⁶⁵⁷ *Constitutional Justice: Functions and Relationship with other public authorities*, National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by The Constitutional Tribunal of the Republic of Poland, pp. 11-13.

парламентарни систем власти у посткомунистичкој Европи, упркос томе, због непостојања прецизно разграничених овлаштења извршне власти, нарочито председника, ни Мађарска није била имуна на сукобе.⁶⁵⁸ На сукобе је свакако утицала и чињеница да је Мађарска била једина бивша социјалистичка држава у којој уставне промјене нису извршене доношењем новог устава, него је на снази и даље остао Устав из 1949. године, који је први пут измијењен 1988. године, а затим 1990. године. Сам Устав је у погледу расподјеле власти био прилично нејасан и остављао је простора за сукобе. И у Мађарској су уставне промјене спроведене као резултат преговора. Преговори су резултирали измјенама Устава, али „без јединственог договора у погледу најважнијих институција и без потпуног институционалног дизајна за све институције власти.“⁶⁵⁹ Због тога, не изненађује чињеница да су и Мађарску обиљежили уставни спорови о сукобу власти, нарочито између председника и владе односно премијера. Први посткомунистички председник Арпад Гонц је често долазио у сукоб са владом премијера Јозефа Антала, која га је оптуживала да својом претјераном активношћу превазилази границе уставних овлаштења шефа државе. Спорови између председника и владе у неким случајевима рјешавали су сами актери сукоба, док је у неким случајевима морао да интервенише и Уставни суд. Председник и влада су се први пут сукобили поводом одлуке владе да повећа цијену горива, што је резултирало протестима. Председник је тада искористио своје право да сазове ванредну сједницу парламента на којој је позвао владу да повуче своју одлуку. Други сукоб десио се у јануару 1991. године, а поводом самита Вишеградске групе. Спор је настао у погледу овлаштења представљања државе на поменутом самиту. Иако се радило о састанку председника влада, председник републике је, позивајући се на своје уставно овлаштење закључивања међународних уговора, инсистирао да он представља државу. Спор је ријешен тако што је влада под притиском на крају попустила.⁶⁶⁰

⁶⁵⁸ A. Stepan, S. Skach, *op.cit.*, p. 4.

⁶⁵⁹ A. Agh, „Early Consolidation and Performance Crisis: The Majoritarian- Conses Democracy Debate in Hungary“, *West European Politics*, Vol. 24, No.3, 2000, p. 94.

⁶⁶⁰ Види: J. Raadt, *op.cit.*, pp. 102-103.

Као и у другим посткомунистичким земљама, и у Мађарској је улога Уставног суда била пресудна у дефинисању односа између различитих носилаца државне власти. Уставни суд је установљен уставним амандманима из 1989. године, а почео је са радом 1. јануара 1990. године, 5 мјесеци прије првих вишестраначких избора у Мађарској. „У циљу заштите права и рјешавања спорова између нових центара моћи, као што су предсједник и парламент, комунисти и опозиција су се сагласили да формирају уставни суд по узору на њемачки уставни суд.“⁶⁶¹ Уставни суд Мађарске сматра се једним од најактивнијих уставних судова у бившим социјалистичким државама, који је допринио револуционарном раскиду са прошлости, и утицао да владавина права постане један од кључних нормативних стубова у држави.⁶⁶² Сукоби између носилаца извршне власти, прије свега предсједника и премијера, обиљежили су посебно период након укидања социјализма и увођења демократских промјена у Мађарској. Након неколико сукоба који су ријешени без интервенисања Уставног суда, у априлу 1991. године, односи између предсједника и владе су се поново заоштрили, а у рјешавање спора био је укључен и Уставни суд.⁶⁶³ Ова одлука Уставног суда има посебан значај јер су њоме дефинисана уставна овлаштења предсједника у новоуспостављеној парламентарној демократији.⁶⁶⁴ Сукоб је настао поводом одлуке владе да изврши реорганизацију војске, што је од стране предсједника окарактерисано као настојање странке премијера да преузме контролу над војском. Као израз неслагања са владиним потезом, предсједник је одбио да премапотпише акт владе. Међутим, Уставни суд је у конкретном случају одлучио да је предсједника само „надзорник“, а не шеф оружаних снага и да сходно томе не може да одбије да премапотпише акте владе о именованима и отпуштањима, осим ако тај акт не представља пријетњу демократском функционисању државе.“⁶⁶⁵

⁶⁶¹J. Bond, „Concerning Constitutional Courts in Central and Eastern Europe“, *International Public Policy review*, Vol. 2, No.2, 2006, p. 11.

⁶⁶²K. L. Scheppele, (A Comparative View of the Chief Justice’s Role Guardians of the Constitution: Constitutional Courts President and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe), p. 1776.

⁶⁶³ Одлука Уставног суда Мађарске од 26. септембра 1991. број 48/1991

⁶⁶⁴ Види: L. Solyom, G. Brunner, „Constitutional Judiciary in A New Democracy- The Hungarian Constitutional Court“, *The University of Michigan Press*, 2000, pp. 159-170.

⁶⁶⁵ J. Raadt, *op.cit.*, p. 103.

Сличан спор је настао и поводом одлуке премијера Антала да именује 6 потпредседника Радија и телевизије Мађарске, а у циљу преузимања контроле над телевизијом. И овај пут, председник Гонц је одбио да потврди именовања. Председник и премијер су различито тумачили спорне уставне одредбе. Тако је председник Гонц сматрао да се, сходно Уставу, за именовање мора постићи сагласност председника и премијера, што се није поклапало са тумачењем премијера Антала, према којем је председникова улога само церемонијалне природе, док одлуку искључиво доноси премијер.⁶⁶⁶ Уставни суд је у својој одлуци потврдио тумачење премијера Антала, закључивши да је Устав установио слабог председника.⁶⁶⁷ Суд је такође одбацио тврдњу председника Гонца да свако именовање треба да буде резултат сагласности председника и премијера јер равноправно учествују у извршној власти. Суд је потврдио да је једина ситуација у којој председник може да блокира именовање, уколико само именовање представља пријетњу демократском поретку, будући да је шеф државе, сходно члану 29. Устава, чувар устава и уставног поретка.⁶⁶⁸ Овакви и слични сукоби током наредних година нису били предмет уставносудског дјеловања у Мађарској.

6.3. Спорови између извршне и судске власти

Иако принцип независности судске функције има за циљ да штити судове од утицаја других носилаца државне власти, ипак нису искључена мијешања других органа, прије свега органа извршне власти. Суштинско обиљежје и судске и извршне функције јесте да се састоје у примјени права. Међутим, судска функција се не може изједначити са извршном функцијом. С друге стране, у оквиру извршне функције разликују се извршно-политичка функција односно функција владе и извршно-управна функција односно функција управе. Док је између извршно-политичке и судске функције лако направити разлику, судска и управна функција ипак имају одређене додирне тачке. За разлику од судске функције, која се огледа у примјени права на конкретне случајеве, извршно-политичка функција се састоји у

⁶⁶⁶ Види: Н. Schwartz, *op.cit.*, p. 84.

⁶⁶⁷ Одлука Уставног суда Мађарске од 10. јуна 1992. број 37/1992

⁶⁶⁸ Н. Schwartz, *op.cit.*, p. 85.

доношењу прописе којим се извршава право, али не кроз примјену права на конкретне случајеве. С друге стране и управна и судска функција састоје се у примјени права. Тако, у погледу разлике између судства и управе, С. Јовановић запажа да се она своди на разграничење примјене и извршавања закона. Он истиче да се сличност између судске и управне функције састоји у томе што се за разлику од законодавне функције односе на посебне случајеве. Међутим, док судска власт примјењује закон на посебне случајеве, управна власт извршава закон у конкретном случају. Ипак, граница између судства и управе није сасвим јасна будући да свако извршење закона подразумијева и његову примјену и обрнуто, свака примјена закона је уједно и његово извршење. Примјена закона састоји се у претходном утврђивању да ли се конкретан случај може подвести под одређени закон. Према томе, и управна власт се бави примјеном права, будући да је то предуслов за извршење неког закона. С друге стране, судска власт се бави извршењем закона јер се судским пресудама стварају индивидуалне правне ситуације односно одређене материјалне радње се претварају у личне обавезе појединаца или државних органа. „Као год што управна власт не може извршивати законе а да их у исто време не примењује, тако и судска власт не може примењивати законе а да у исто време не издаје заповести за њихово извршење.“⁶⁶⁹ Суштинска разлика између управне и судске функције се огледа у томе што управна функција подразумијева примјену права на конкретне случајеве, али само уколико не постоји спор о праву. „Судска власт примењује законе само онда, када се примењивање одвојило од извршења као засебно питање.“⁶⁷⁰ Примјењивање закона се издваја као посебно питање увијек када се у погледу тог питања јави спор.

Због чињенице да је некада тешко повући прецизну границу између управне и судске функције, спорови о сукобу надлежности између судова и управе су неизбијежни, а њихово рјешавње је обично у надлежности уставних судова. Иако су ови спорови бројнији, у односу на вертикалне спорове о сукобу надлежности или хоризонталне сукобе између законодавне и извршне власти или унутар саме

⁶⁶⁹ С. Јовановић, *op.cit.*, стр. 244.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, стр. 245.

извршне власти, они су у политичком смислу мање опасни. Најчешће су у питању позитивни или негативни сукоби надлежности између судова и органа управе гдје је задатак Уставног суда лак, у смислу да тумачењем уставних односно законских одредби ријеши питање спорне надлежности. Уставни суд је у прилици да посредно рјешава спорове између извршне и судске власти у ситуацији када дође до повреде једног од основног начела на којем почива судска власт, а то је начело независности судске функције.

ТРЕЋИ ДИО: СПОРОВИ О СУКОБУ НАДЛЕЖНОСТИ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ СРБИЈЕ

1. Развој уставносудске контроле у Србији и мјесто Уставног суда у систему подјеле власти

1.1. Контрола уставности у Југославији и успостављање Уставног суда

Развој уставносудске контроле у Србији не може се посматрати ван контекста развоја контроле уставности у послератној Југославији. Први Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године, донијет по узору на тзв. Стаљинов устав, није предвиђао уставносудску контролу, будући да идеја контроле уставности од стране посебног уставносудског органа није била у складу са социјалистичком концепцијом јединства власти. Устав ФНРЈ је својим уставним рјешењима, а посебно у погледу контроле уставности, федерално начело ставио изнад начела уставности. „Као и сви уставни социјалистичких држава, који су углавном инспирисани концепцијом, па чак и формулацијама Устава СССР од 1936., тако је и овај југословенски Устав недовољно заинтересован за уставност у правом и правном значењу, и у том смислу тај принцип не разрађује нити га правно гарантује.“⁶⁷¹ Ипак, Устав из 1946. године предвиђао је један вид контроле уставности републичких закона. Тако је Устав повјерио провјеру сагласности закона република са Уставом ФНРЈ и савезним законима, Президијуму Народне скупштине, али уз накнадну сагласност Народне скупштине.⁶⁷² У самој теорији је вођен спор у погледу тога да ли је поменутом одредбом Устава контрола уставности републичких закона била у надлежности Президијума или Народне скупштине. Иако је формално, контрола уставности повјерена Президијуму, чињеница да је Устав предвиђао обавезну сагласност Народне скупштине, значи да је у крајњој линији контрола уставности и била у надлежности Народне

⁶⁷¹ Ј. Ђорђевић, *Нови уставни систем*, Београд, 1964, стр. 826.

⁶⁷² Види: *Ibid.*, стр. 827-828.

скупштине.⁶⁷³ Иако у пракси никада није дошло до примјене овог института, његово увођење имало је како теоријски, тако и практичан значај за увођење каснијих облика контроле уставности.

Уставним законом из 1953. године контрола уставности је прецизније регулисана. У односу на раније рјешење Закон је предвиђао да контролу уставности врши Савезна народна скупштина, а проширен је и круг аката који могу бити предмет контроле, тако да су оцјени уставности подлијегали не само закони република, него и уставни република, као и савезни закони (члан 15. став 1. тачка 10. Уставног закона). У том смислу, у односу на уставно рјешење из 1946. године, Уставни закон, „садржи извесне гаранције уставности...“, а контрола уставности је нешто шира и одређенија, али не прелази у суштини карактер оцене уставности и законитости од стране скупштине.⁶⁷⁴ Иако се као главни аргумент против контроле уставности истицао недостатак непристрасности и објективности,⁶⁷⁵ у тадашњој југословенској правној теорији је ипак постојала сагласност, да контрола уставности од стране парламента одговара уставном принципу јединства власти.⁶⁷⁶ Истина, у условима социјалистичке уставности, не може се порећи значај било каквог институционализованог облика контроле уставности, па макар она била повјерена и законодавном тијелу. Међутим, чињеница је да је контрола уставности формално фигурирала само у уставном тексту, док се у пракси ријетко примјењивала.

Уставом из 1963. године, Југославија је први пут увела специјализовани уставни суд и тако постала једна од ријетких социјалистичких држава у којима је контрола уставности повјерена посебном уставносудском органу. Иако је Југославија била социјалистички уређена држава, модел уставносудске контроле који је уведен уставним рјешењем из 1963. године био је у складу са „модерним европским тенденцијама у том времену.“⁶⁷⁷ Поред Југославије, уставносудску контролу су познавале и још неке социјалистичке државе. Тако је у Чехословачкој

⁶⁷³ Види: Стефановић Ј., *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига II, Загреб, 1956, 102.

⁶⁷⁴ Ј. Ђорђевић *Нови уставни систем*, стр. 828-829.

⁶⁷⁵ Види: Јовичић М., *О уставу-теоријско-компаративна студија*, стр. 229.

⁶⁷⁶ Види: Ј. Стефановић, *op.cit.*, стр. 95; Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 1982, стр. 711-712.

⁶⁷⁷ Б. Кошутић, (Место Уставног суда у систему поделе власти“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом уставу*), стр. 77.

Уставни суд уведен 1968. године, али никада није образован, док је у Пољској Уставни суд постојао од 1982. године. Чињеница је да је у бившим социјалистичким државама, на челу са Југославијом, функционисала нека врста „социјалистичког уставног судства“ која није била заснована на начелима Келзеновог модела уставног судства.⁶⁷⁸ Међутим, уставно судство у бившим социјалистичким земљама практично није ни функционисало, а у државама које су формално увеле институцију уставног суда „уставни суд је био само украсна уставна норма.“⁶⁷⁹ Уставом из 1963. године су уведени и уставни судови у републикама, а уставним амандманима из 1971. године и у покрајинама. У односу на дотадашње облике контроле уставности, заштита уставности од стране уставног суда „представља виши облик заштите и требало је да допринесе још више остваривању и учвршћењу уставности и законитости.“⁶⁸⁰ Као основни разлози увођења уставног судства у Југославији навођени су: потреба унапређења дотадашњег начина контроле уставности закона, заштита федерације, као и заштита система самоуправљања.⁶⁸¹ Према томе, разлози увођења уставног судства контроле у СФРЈ су били, како заштита самоуправних односа, тако и заштита федерације и федералног начела.⁶⁸² „Федерални карактер државног уређења био је посебан разлог за увођење уставног судства, у том смислу што је Уставни суд Југославије имао да штити нове, Уставом из 1963. године утврђене односе између Федерације и република.“⁶⁸³ Утицај федералног начела огледао се не само у начину образовања Уставног суда Југославије, него и у постојању система паралелног уставног судства у федералним јединицама. Међутим, у пракси, Уставни суд Југославије није био активан. Уставом из 1974. године задржана је институција уставног суда у федерацији, републикама и покрајинама, а сам систем контроле уставности и законитости није значајно напредовао у односу на раније уставно

⁶⁷⁸ В. Bierlein, (Положај и перспектива уставног судства", Положај и перспектива уставног судства), стр. 43.

⁶⁷⁹ Љ. Славнић, „Уставно судство-инструмент правне државе“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1-3, Београд, 1996, стр. 583.

⁶⁸⁰ Ј. Ђорђевић *Уставно право*, 1978, стр. 765.

⁶⁸¹ Наведено према: О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 79.

⁶⁸² Види: Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, 1976, стр. 334-335.

⁶⁸³ Љ. Славнић, *Федерализам и уставног судства функција-случај Југославије-правна студија са упоредноправним елементима*, стр. 109.

рјешење. Сам начин одлучивања о уставности и законитости био је специфичан, и захтијевао је претходне преговоре између доносилаца супротстваљених аката. У односима између уставних судова република односно покрајина и Уставног суда СФРЈ, није важио хијерархијски принцип, тако да Уставни суд СФРЈ није био највиши суд у земљи.

Као што је увођење уставног судства након Другог свјетског рата покренуло теоријске расправе у погледу његовог мјеста у систему подјеле власти, тако је, с друге стране, увођење уставносудске контроле у појединим социјалистичким земљама отворило питање односа уставног судства и јединства власти. „Ако је брига за очување доследне поделе функција била мотив оспоравања уставног суда, као својеврсног реметилачког чиниоца те поделе, односно њеног нарушавања, јер се својим деловањем, нарочито сталним ширењем својих надлежности, уставни суд неминовно "меша" у рад других органа државне власти, у условима јединства власти, скупштинског система, на делу је друга опасност.“⁶⁸⁴ Тако су увођењем уставног судства у Југославији, у теорији, покренуте нове расправе у погледу мјеста и улоге уставног судства у систему јединства власти. Као основни разлог против увођења уставног судства истицана је чињеница да је уставносудска контрола у супротности са принципом јединства власти. У тадашњој конституционалној теорији, у том погледу, су се издвојили противници и присталице контроле уставности. У прву групу спадају аутори који су истицали да је уставносудска контрола у супротности са начелом јединства власти. У условима у којима функционише јединство власти сваки облик контроле законодавца представља његово нарушавање. У том смислу, сматрало се да уставни суд нарушава и ремети уставни принцип јединства власти. Другој групи припадају аутори који су сматрали да уставносудска контрола не ремети уставни принцип јединства власти. Судска контрола уставности правдана је „схватањем по којој је та контрола више законодавна него чиста судска делатност.“⁶⁸⁵ У југословенској конституционалној теорији ипак су се истицали аргументи у корист уставносудске контроле. Тако, П. Николић тврди да „принцип демократског јединства власти не

⁶⁸⁴ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 76.

⁶⁸⁵ Ђ. Ђурковић, „Pravna država i ustavno-sudska kontrola normativnih akata“, *Pravni život*, br.12/1995, str. 235.

искључује могућност постојања уставног судства, с обзиром да институција уставног судства са функцијом заштите устава и уставности, а посебно контроле уставности закона, не доводи до нарушавања положаја представничког тела као највишег државног органа у систему јединства власти, тј. у скупштинском систему... нити повлачи за собом узурпацију законодавних овлаштења парламента од стране уставног суда.⁶⁸⁶ Као аргументе у прилог уставносудске контроле у систему јединства власти, Николић наводи следеће аргументе: задатак уставног суда јесте да штити устав, а самим тиме и скупштински систем јединства власти установљен тим уставом, вршећи контролу уставности закона уставни суд се не упушта у питање цјелисходности, и самим тиме не ризикује да се претвори у орган који води државну политику, вршећи функцију контроле уставности уставни суд не врши законодавну функцију.⁶⁸⁷ Слично истиче и Р. Лукић, осврћући се на разлоге за и против уставносудске контроле. Он одбацује приговор да се уставни суд вршећи контролу уставности и законитости ставља изнад суверена. „Такав разлог очито не стоји, јер законодавац није суверен сем у границама које му оставља устав. Уставно судство управо штити право суверена.“⁶⁸⁸ Сличне аргументе истиче и А. Фира, тврдећи да „уставни судови нису никакав елемент поделе власти нити ограничавање скупштина у вршењу њихових уставних овлаштења. Ради се о једном врло значајном елементу целине уставног система, који управо обезбеђује поштовање уставности и законитости па тиме и скупштинског система.“⁶⁸⁹

Устав СР Југославије из 1992. године представља значајну прекретницу, у смислу напуштања социјалистичког јединства власти и увођења принципа подјеле власти и владавине права. Устав је задржао и установу уставног суда, чиме је „отпочела нова фаза у развоју институције уставносудске власти, започета у социјалистичкој Југославији још 1963. године.“⁶⁹⁰ Новим Уставом је ојачан сам положај Уставног суда, у смислу ширења његове надлежности, чиме је створена основа „за потпуније примењивање начела уставности и законитости“.⁶⁹¹ Традиција

⁶⁸⁶ П. Николић, (Нужност и легитимност Уставног судства у демократским системима), стр. 183-184.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, стр. 184.

⁶⁸⁸ Р. Лукић, *Уставност и законитост*, стр. 100.

⁶⁸⁹ А. Фира, *Уставно право*, стр. 337

⁶⁹⁰ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 84.

⁶⁹¹ М. Јовић, „Ustavno sudstvo kao čuvar ustava i ustavnost“, *Pravni život*, br.12/1995, str. 175.

уставносудске контроле прекинута је у државној заједници Србије и Црне Горе, будући да Суд Србије и Црне Горе није представљао уставни суд у правом смислу јер је имао обиљежја и уставног суда и редовног суда. Суд је био замишљен превасходно као конфликти суд, чији је основни задатак да рјешава спорове о сукобу надлежности, а уједно је вршио и функцију управног суда. „Тиме се одустало од уставне праксе установљене још Уставом из 1963. године, да уставносудску функцију врши посебан специјални орган-уставни суд. Нема суштинског институционалног континуитета Суда Србије и Црне Горе са Уставним судом Југославије, који је био образован на основама Устава из 1963. и 1974. године, као ни савезним уставним судом, образованим на основама Устава СРЈ из 1992. године.“⁶⁹²

1.2. Развој уставносудске контроле у Републици Србији

У развоју уставносудске контроле у Републици Србији могу се уочити четири периода. Први период почиње са увођењем уставносудске контроле Уставом из 1963. године и траје до доношења Устава из 1974. године. Други период обухвата период од доношења Устава Социјалистичке Републике Србије 1974. Године до доношења Устава из 1990. године. Трећи период обухвата период од доношења Устава из 1990. године, па до доношења Устава из 2006. године, када почиње и четврта фаза у развоју уставносудске контроле у Србији. Од Устава из 1963. године, у Југославији је функционисао систем паралелне уставносудске контроле, тако што је контрола уставности и законитости на нивоу федерације била у надлежности савезног уставног суда, док су контролу уставности и законитости у републикама, укључујући и Републику Србији, вршили републички уставни судови. Уставни суд Србије је успостављен чланом 229. Устава Социјалистичке Републике Србије из 1963. године, а његов положај прецизније је дефинисан Законом о Уставном суду Србије из 1963. године. Према Закону, Уставни суд је представљао самосталан орган чији је задатак контрола уставности и законитости.

⁶⁹² Љ. Славнић, „Суд Србије и Црне Горе“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2006, Београд, стр. 968.

На положај првог уставног суда у Србији свакако су утицали бројни фактори, а посебно се истичу следећи чиниоци: двојак друштвено-судски карактер уставног суда, уставна овлаштења суда су имала не само правни, него и савјетодавни карактер, уставни суд је био више дио скупштинског система, а не традиционална судска институција, иако формално независан, уставни суд је у стварности био дио система јединства власти и једнопартијског система.⁶⁹³ Имајући у виду све наведено, може се закључити да у периоду, од увођења Уставног суда па до доношења Устава из 1974. године, Уставни суд није ни вршио основну функцију чувара устава. Иако је Устав из 1963. године Уставном суду повјерио широка овлаштења, Уставни суд их је ријетко користио, а нека попут рјешавања сукоба између друштвено-политичких заједница, није ни користио.

Уставни суд Србије од 1974. године обиљежила су још ужа овлаштења у односу на ранија уставна рјешења. Сужене надлежности Уставног суда биле су прије свега посљедица јачања овлаштења аутономних покрајина, а самим тиме и њихових уставних судова. Уставносудску активност и у овој другој фази обиљежила је немоћ Уставног суда да дјелује као стварни заштитник уставности и законитости у условима јединства власти и једностраначког система. У овом периоду дјеловање уставног судства је често било предмет критике и у самој конституционалној теорији. Расправе су се водиле прије свега у погледу саме потребе за уставносудском контролом у систему јединства власти, какав је функционисао у Југославији односно Србији. Иако је задатак уставног судства према Уставу из 1963. и Уставу из 1974. године био заштита уставности и законитости, уставни суд је у пракси дјеловао као „институција без праве улоге у остваривању овог начела.“⁶⁹⁴

Доношење Устава из 1990. године, у Србији је напуштен концепт социјалистичке уставности, и уведен је принцип подјеле власти. Иако је Србија познавала уставносудску контролу и у периоду социјалистичке уставности, уставна рјешења из 1990. године ипак представљају значајну прекретницу у систему

⁶⁹³ Наведено према: С. Вучетић, Љ. Славнић, Четири деценије Уставног суда Србије са посебним освртом на његову улогу и значај у савременом уставном систему Србије (1963-2003), *Уставни суд Србије-четрдесет година постојања*, Београд, 2003, стр. 12.

⁶⁹⁴ М. Јовић, (*Ustavno sudstvo kao čuvar ustava i ustavnost*), стр. 172.

контроле уставности у Србији. Устав је Уставном суду повјерио функцију заштите уставности законитости,⁶⁹⁵ а саме одредбе о Уставном суду су биле издвојене у посебном одјелу „Јемства уставности.“⁶⁹⁶ Уставом из 1990. године, Уставни суд је дефинисан као самосталан орган, а његова надлежност је постављена доста широко. У односу на остале органе власти, Уставни суд је био једна од ријетких институција која је наставила свој континуитет и након слома социјализма, али су његове надлежности и положај нужно прилагођене новој уставној концепцији и уставним принципима. Уставна рјешења која су се тичала самог избора и надлежности Уставног суда нису претрпјела неке значајније промјене. Новина је била ипак то што је Уставом, по први пут, обезбијеђен независан положај Уставног суда, што у условима јединства власти у којима је Уставни суд раније функционисао, није било оствариво. Иако је Уставом из 1990. године уведена подјела власти, владавина права и институционализована контрола уставности, сам устав је често био изложен критикама. На критике није остао имун ни сам Уставни суд, који није имао довољно ауторитета, а ни надлежности да се избори за своју позицију чувара устава. „Пракса деловања Уставног суда нам казује да он није самостално „живео“ своју уставно-правну позицију органа највише, хоризонталне државне власти, већ је политика, путем извршне и донекле законодавне власти, била водила његовог (не)рада када су у питању најважније одлуке.“⁶⁹⁷ Уставни суд је у стручној јавности трпио критике да је очување уставности и законитости подредио апсолутној власти законодавца.⁶⁹⁸ Други проблем тичао се самог извршавања одлука Уставног суда. „Игнорисање најчешће тешком муком усвојених одлука, пратило је ову институцију у дужем временском периоду.“⁶⁹⁹ Уставни суд није могао да дјелује као чувар устава и да врши своју функцију заштите уставности и законитости због чињенице да уставне промјене нису биле праћене усклађивањем старог правног система са новим јер су на снази и даље

⁶⁹⁵ Члан 9. УРС90

⁶⁹⁶ Чланови 125-131. УРС90

⁶⁹⁷ С. Орловић, (Уставни суд Републике Србије у праву и политици), стр. 243.

⁶⁹⁸ Види: К. Чавошки, *Устав као јемство слободе-огледи о уставу и уставности*, стр. 161-171.

⁶⁹⁹ З. Ђукић Вељовић, „Контрола уставности у новом уставу Србије“, *Уставне промене*, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003, Правни факултет у Београду, 2003, стр. 362.

били закони који су усвојени за вријеме социјализма.⁷⁰⁰ Међутим, без обзира на бројне недостатке, на које је теорија често указивала, и проблеме са којима се сам Уставни суд сусретао у пракси, уставна рјешења која су се односила на Уставни суд Србије су представљала значајан напредак у систему уставносудске контроле. Уставом је уведена подјела власти, а сам Уставни суд је дефинисан као чувар уставности и законитости, чиме му је обезбјеђено посебно мјесто у систему подјеле власти. У доносу на друге органе државне власти Уставом је обезбјеђена независност Уставног суда. Независност Уставног суда се односила не само на вршење његових надлежности у односу на друге органе власти, него и на самосталност и независност самих судија. Ипак, сама пракса Уставног суда из овог периода потврђује да Уставни суд није показао довољно смјелости у вршењу својих уставних овлаштења. Положај Уставног суда додатно је деградиран чињеницом да Уставни суд у периоду од фебруара 2001. године до јуна 2002. године није функционисао у свом пуном саставу јер је Народна скупштина пропустила да изабере нове судије који су требали да замијене пензионисане.⁷⁰¹

Уставне промјене које су у Србији извршене 2006. године тичале су се и уставносудске контроле. Као основни разлог за уставне промјене истицана је чињеница да је Србија „у сасвим друкчијем политичком и државном окружењу од Србије 1990. године и да је за те нове и друкчије прилике Србији потребан нови устав, који ће их уважити и изразити.“⁷⁰² Иако према мишљењу проф. Р. Марковића Устав из 2006. године „није као правно остварење нов“⁷⁰³ он истиче да је можда "највише промена у односу на Устав Србије од 1990. године претпео Уставни суд.“⁷⁰⁴ Уставом из 2006. године Уставни суд је дефинисан као „самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.“⁷⁰⁵ Значајну новину у односу на ранија уставна рјешења

⁷⁰⁰ Види: S. Vučetić, „Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 2/1994, Beograd, str. 315-324.

⁷⁰¹ Види: S. Vučetić, „Uloga Ustavnog suda u procesu tranzicije u Srbiji“, *U susret novom ustavu Srbije*, 2004, str. 16.

⁷⁰² Р. Марковић, „Стари и нови Устав Србије“, *Уставне промене*, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003, Правни факултет у Београду, 2003, стр. 62.

⁷⁰³ Р. Марковић, „Устав Републике Србије од 2006. године-критички поглед“, у *Устав Републике Србије из 2006.-неки елементи новог политичког система*, Београд, 2007, стр. 8.

⁷⁰⁴ *Ibid.*, стр. 22.

⁷⁰⁵ Члан 166. став 1. УРС06

представља увођење уставне жалбе. „Задатак Уставног суда Србије је, дакле, по изричито израженој вољи уставотворца, јасно опредељен Уставом- он је чувар и гарант поштовања Устава и његових основних вредности- уставности и законитости и људских и мањинских права.“⁷⁰⁶ Тако је Уставни суд, по први пут, поред заштитника уставности и законитости постао и заштитник људских и мањинских права. Такође, Уставни суд је претрпио и одређене промјене које се тичу састава суда, начина избора судија, а значајно је и проширен круг надлежности.

1.3. Мјесто Уставног суда Србије у систему подјеле власти

Већ смо видјели да је конституционализација уставносудске контроле у социјалистичком систему резултирала бројним теоријским расправама у погледу мјеста и улоге уставног суда, односно компатибилности уставносудске функције са системом јединства власти. Увођење подјеле власти отворило је нове дилеме које се тичу природе уставносудског органа, његовог односа према другим носиоцима државне власти и уопште његовог мјеста у уставном систему подјеле власти. Питање мјеста уставног суда у систему подјеле власти не може се разматрати одвојено од питања природе уставног суда. Питање свих питања јесте, да ли се уставносудска функција може подвести под неку од постојећих функција државне власти (судску или законодавну) или је пак уставни суд посебан и специфичан орган у систему подјеле власти. У нашој конституционалној теорији присутна су два гледишта о природи уставносудске функције и мјесту уставног суда у систему подјеле власти. Према једном гледишту уставносудска функција се поистовећује са судском функцијом, док се према другом гледишту уставно судство посматра као потпуно одвојена и независна функција у односу на друге гране власти. Схватање о уставносудској функцији као судској функцији везује се за традиционалну теорију. Уставни суд се у том смислу не сматра као посебна функција државне власти, него као судски орган или пак специфичан политички суд, имајући у виду политичку

⁷⁰⁶ Б. Ненадић, *О јемствима независности уставних судова-Са посебним освртом на Уставни суд Србије*, стр. 51.

природу уставних спорова.⁷⁰⁷ Већ смо видјели да је у савременој теорији традиционална трихотомна подјела власти превазиђена, и да се уставносудска функција све чешће издваја као засебна државна функција. О томе свједоче не само теоријски ставови, него и уставна рјешења којима се потврђује специфична позиција уставног суда. И у нашој теорији све чешће се говори о уставном суду као четвртој грани државне власти.⁷⁰⁸ Уставна позиција Уставног суда Србије, а и теоријски ставови, потврђују да је савремени Уставни суд Србије „посебна уставна институција која нема овлаштења традиционалних грана власти-законодавне, извршне или судске, али која је вешто уклопљена и укомпонована у систем поделе власти са особеном улогом и задатком-да врши контролу уставности делања управо политичке (јавне) власти у целини. То је посебан уставни орган-институција од највишег ауторитета, који вршећи контролу уставности чува Устав и штити његове основне вредности, али се и сам повинује Уставу.“⁷⁰⁹

Уставна рјешења потврђују да је Уставни суд Србије самосталан орган власти и да се може означити као посебан орган којем је повјерена специфична уставно-судска функција. И став уставотворца из 2006. године, у погледу положаја Уставног суда, је јасан. Наиме, Устав из 2006. године гарантује не само институционалну независност уставног суда него и независност самих судија. О посебности уставног суда потврђује и чињеница да је српски уставотворац одредбе о Уставном суду смјестио у посебан, шести дио Устава, који носи назив „Уставни суд.“⁷¹⁰ Имајући у виду уставну позицију Уставног суда, несумњиво је да је Уставни суд замишљен као посебан орган власти чији је задатак да чува Устав и основне уставне принципе и вриједности, па између осталог и уставни принцип подјеле власти. У том погледу, Уставном суду је у вршењу уставносудске функције Уставом обезбијеђена „апсолутна независност и недодирљивост“⁷¹¹ у односу на друге органе власти. Једино ограничење за уставносудско дјелање је сам устав, који

⁷⁰⁷ Види: Р. Лукић, *Уставност и законитост*, стр. 95; И. Крбек, *op.cit.*, стр. 6; А. Фира, *Уставно право*, стр. 332; Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, стр. 796.

⁷⁰⁸ Види: Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 375; П. Николић, *Уставно право*, стр. 301; З. Томић, *op.cit.*, стр. 66; И. Пејић, (Начело поделе власти и уставно судство), стр. 69; Б. Ненадић, *О јемствима независности уставних судова-Са посебним освртом на Уставни суд Србије*, стр. 54.

⁷⁰⁹ Б. Ненадић, *op.cit.*, стр. 54-55.

⁷¹⁰ Чланови 166-175. УРС06

⁷¹¹ Б. Ненадић, *op.cit.*, стр. 59.

Уставни суд има задатак да штити. Ипак, Уставни суд није неки издвојен орган власти у односу на друге носиоце власти и његова независност није апсолутна, јер и сам дјелује у систему подјеле власти. Према томе, интеракција између уставносудске и других функција државне власти је неизбијежна по природи саме уставносудске функције. Та интеракција се такође не остварује искључиво у једном смјеру, у смислу да само уставни суд може утицати на друге органе власти, вршећи функцију контролора уставности и законитости. Утицај других носилаца државне власти на Уставни суд је такође неизбијежан.

Тако, према важећим уставним рјешењима, Народна скупштина утиче на конституисање и организацију Уставног суда, као и на престанак уставносудске функције. Начин избора судија Уставног суда према Уставу из 1990. године је често био предмет критике, будући да је судије бирала Народна скупштина на приједлог Предсједника. Очигледно је да је уставотворац из 2006. године уважио те критике на рачун ранијег начина избора, и прихватио рјешење према којем све три функције државне власти учествују у избору судија Уставног суда. Очигледно је да се српски уставотворац у погледу начина избора судија Уставног суда угледао на европска уставна рјешења, а посебно на италијански Уставни суд. Уставом је такође повећан број судија са ранијих 9 на 15 судија. У избору односно именовању судија Уставног суда укључени су и законодавна, извршна и судска власт. Очигледно је да је намјера уставотворца била да осигура већу независност и непристрасност самог суда и судија. Такође, да би се осигурала независност Уставног суда и спријечили притисци, Устав је напустио рјешење према којем предсједника Уставног суда бира Народна скупштина на приједлог Предсједника. Сада је Уставом предвиђено да предсједника Уставног суда бирају саме судије на период од 3 године.⁷¹² Према уставном рјешењу, Народна скупштина бира 5 судија од 10 кандидата које предложи предсједник, Предсједник именује 5 судија између 10 кандидата које је предложила Народна скупштина, док преосталих 5 именује општа сједница Врховног касационог суда, између 10 кандидата које на заједничкој сједници предлажу Високи савјет судства и Државно вијеће тужилаца. Иако је идеја уставотворца била да се у избор судија Уставног суда укључе све три гране

⁷¹² Члан 172. став 7. УРС06

државне власти подједнако, уставна рјешења потврђују да Народна скупштина заједно са Предсједником има превагу у избору судија, будући да скупштина бира 5 судија од 10 које је предложио Предсједник односно предлаже предсједнику 10 кандидата од којих он бира 5 судија.⁷¹³ Према томе, Народна скупштина и Предсједник се у поступку избора судија појављују два пута, једном као предлагачи, а други пут као органи који врше избор односно именовање судија Уставног суда. Такође, Народна скупштина одлучује о престанку функције судије Уставног суда, независно од чињенице који орган је судију изабрао.⁷¹⁴ Истина, Народна скупштина не може самоиницијативно разријешити судију Уставног суда, него искључиво на захтјев овлашћених предлагача. Међутим, Народна скупштина има дискреционо право да одлучи да ли ће уважити захтјев односно да ли ће разријешити судију. То значи да, у пракси, разрјешење судије Уставног суда може да изостане иако је овлаштени предлагач поднио захтјев Народној скупштини. Утицај законодавне власти на Уставни суд се остварује и кроз доношење закона којим се ближе уређује организација, поступак и начин рада суда. Устав прописује да се уређење Уставног суда, поступак пред уставним судом и правно дејство његових одлука уређује законом.⁷¹⁵

У погледу самих надлежности Уставног суда, то питање спада у искључиву уставну материју. „Уколико би постојала могућност да се надлежности Уставног суда пропишу законом, тада би Уставни суд био у прилици да, оцењујући уставност таквог закона, сам дефинише садржај и обим својих надлежности.“⁷¹⁶ Међутим, у погледу овог питања сам Устав садржи два различита рјешења која су садржана у истом члану. Према једном, Устав је акт којим се једино регулише надлежност уставног суда, док према другом рјешењу, Устав предвиђа могућност да се надлежност суда пропише и законом.⁷¹⁷ Немогуће је очекивати да уставотворац уреди сва питања која се тичу уставносудске функције. Због тога се детаљније регулисање препушта законодавцу, чиме се отвара простор за евентуални утицај законодавне власти на Уставни суд. Такође, Устав Србије

⁷¹³ Члан 172. став 3. УРС06

⁷¹⁴ Члан 174. став 3. УРС06

⁷¹⁵ Члан 175. став 3. УРС06

⁷¹⁶ М. Пајванчић, Коментар Устава Србије, Београд, 2009, стр. 211.

⁷¹⁷ Члан 167. став 4. и став 2. тачка 6. УРС06

предвиђа да Народна скупштина доноси Закон о Уставном суду обичном већином гласова, чиме су још више дате могућности за евентуалне притиске на Уставни суд. Да би се очувала независност уставносудске функције неопходно је да се уставом предвиди сложенија законодавна процедура за усвајање закона о уставном суду или се регулисање питања која се тичу уставног суда треба вршити у форми посебног уставног или органског закона. У сваком случају, питање надлежности Уставног суда би требало да спада у уставни резерват и његово регулисање никако се не може препустити законодавцу, јер би у том случају сам уставни суд дошао у апсурдну ситуацију, да евентуално одлучујући о уставности тог закона сам одређује своју надлежност. „Самосталан и независан положај Уставног суда у систему поделе власти, захтева да се не препусти законодавцу, да установљава, проширује или укида надлежност Уставног суда.“⁷¹⁸

Уставни суд такође није лишен утицаја извршне власти, председника и владе. Тај утицај се огледа, прије свега, у самом избору судија Уставног суда, будући да је избор 1/3 судија повјерен Предсједнику. Утицај Владе на Уставни суд се остварује у више аспеката. Већ смо видјели да се питања која се тичу организације и рада уставног суда ближе одређују Законом о Уставном суду, а чији је предлагач Влада. Такође, Влада као предлагач буџета утиче и на финансирање Уставног суда. Веза између Владе и Уставног суда се такође остварује и у домену извршавања одлука уставног суда. Уставом из 2006. године прописано је да су одлуке Уставног суда општеобавезујуће, коначне и извршне, те у том погледу није предвиђена обавеза неког органа да обезбиједи извршење одлуке Уставног суда. Међутим, како се у пракси Уставни суд ипак сусреће са проблемом неизвршавања његових одлука, законодавац је установио обавезу Владе да се стара о извршавању одлука Уставног суда. Тако, је Законом прописано да су, државни органи, организације којима је повјерено вршење јавних овлаштења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана и вјерске заједнице, дужни да у оквиру својих права и дужности извршавају одлуке Уставног суда. У случају

⁷¹⁸ Љ. Славнић, (Надлежност уставног суда- *materia constitutionis*), стр. 166.

потребе, извршавање одлука и рјешења уставног суда, обезбиједиће Влада на начин који је утврђен посебним рјешењем уставног суда.⁷¹⁹

У погледу односа између уставносудске и судске власти, Устав из 2006. године је унио одређене новине, које се тичу односа редовних судова и Уставног суда. Увођењем уставне жалбе у правни систем Србије Уставном суду је дата могућност да преиспитује одлуке редовних судова. У самој теорији, међутим, поставило се питање да ли је ова функција Уставног суда у директној супротности са уставним принципом независности судске власти. Конституционална теорија је у том погледу заузела два супротна става. Према једном, а које се ослања на уставну одредбу према којој судске одлуке не могу бити предмет вансудске контроле односно да их може преиспитивати само надлежни суд,⁷²⁰ Уставни суд може се ограничити искључиво на констатацију постојања повреде уставне одредбе о зајемченим људским и мањинским правима. Друго гледиште такође се ослања на чињеницу да сам Устав прописује да Уставни суд штити људска и мањинска права⁷²¹, као и на принцип непосредне примјенљивости уставних норми. Према томе, дјеловање Уставног суда има много шири домет у поступку поводом уставне жалбе против одлуке редовног суда, и не задржава се само на констатацији повреде уставне одредбе којом се штити људско или мањинско право него укључује и корекцију или евентуални поништај судске одлуке.⁷²² И сам Уставни суд је заузео становиште по том питању изјаснивши о неуставности члана 89. став 2. Закона о Уставног суду («Службени гласник РС», бр. 109/07 и 99/11) којом је било прописано да Уставни суд у поступку поводом уставне жалбе може поништити све појединачне акте „осим судске одлуке.“⁷²³ С друге стране, укључивањем судске власти у процес избора судија Уставног суда омогућен је посредан утицај судске власти на Уставни суд. Када је у питању однос између Уставног суда Србије и редовних судова, спорна је и пракса редовних судова односно тачније непостојање

⁷¹⁹ Члан 104. ЗУСС

⁷²⁰ Члан 145. став 3. и 4. УРС06.

⁷²¹ Члан 166. став 1. УРС06

⁷²² Више о томе: Д. Стојановић, (Премисе и опште функције уставног правосуђа), стр. 71-75; М. Настић, „Однос Уставног суда и редовних судова-Коментар одлуке Уставног суда Србије-“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број 65, Година LI, 2013, стр. 373-386.

⁷²³ Одлука Уставног суда Iуз-97-2012 од 12. јула 2012. године

праксе редовних судова да покрећу поступак конкретне контроле уставности пред уставним судом.⁷²⁴

Чињеница је да се Уставни суд не може посматрати као изолован орган власти. Уставни суд је дио система подјеле власти и евентуални утицаји других носилаца власти су неизбијежни. Међутим, чињеница је и да је српски уставотворац Уставном суду обезбиједио независност, како институционалну, тако и персоналну независност самих судија.⁷²⁵ Тако је Уставом предвиђена инкомпатибилност функције судије уставног суда са другим јавним и професионалним функцијама.⁷²⁶ Такође, Устав судијама Уставног суда гарантује имунитет неодговорности и неповредивости који је изједначен са имунитетом народних посланика.⁷²⁷ Уставом је изричито забрањено чланство судија уставног суда у политичким странкама.⁷²⁸

2. Надлежност Уставног суда Србије у рјешавању спорова о сукобу надлежности (1963-2006)

Од увођења уставносудске контроле у уставни систем Југославије односно Србије надлежности уставног суда су се постепено шириле. Чињеница је да су на надлежност Уставног суда Србије да рјешава спорове о подјели власти утицали бројни фактори, а посебно облик државне власти, облик државног уређења, страначки систем и слично. На позицију Уставног суда Србије свакако је утицала и чињеница да је он дуго дјеловао у систему постојања паралелне уставносудске контроле на савезном и републичком нивоу, чиме је његова улога значајно била ограничена. Такође, Уставни суд је дуго био заштитник јединства власти и једнопартијског система. Тек када је Србија постала самостална држава, када је уведена подјела власти и владавина права, Уставни суд Србије је почео да врши

⁷²⁴ О односу уставних и редовних судова: Б. Ненадић, (О неким аспектима односа уставних и редовних судова), стр. 71-109.

⁷²⁵ Више о томе: Б. Ненадић, (О јемствима независности уставних судова-Са посебним освртом на Уставни суд Србије)

⁷²⁶ Члан 173. став 1. УРС06

⁷²⁷ Члан 173. став 2. УРС06

⁷²⁸ Члан 55. став 5. УРС06

уставносудску функцију у правом смислу те ријечи. Надлежност уставног суда да рјешава спорове о сукобу надлежности познавали су и социјалистички устави. Тако је Устав СФРЈ из 1963. године разликовао двије групе сукоба надлежности о којима је одлучивао Уставни суд.⁷²⁹ У надлежности Уставног суда улазило је и рјешавње спорове о правима и дужностима између различитих субјеката југословенске федерације, и то спорова између федерације и републике, између појединих република, као и између општине, среза и друге друштвено-политичке заједнице са територије двије републике.⁷³⁰ Ова надлежност Уставног суда је била супсидијерна и постојала је само уколико законом није предвиђена надлежност неког другог суда. Другу групу спорова чинили су сукоби надлежности који су се могли јавити између судова и савезних органа, као и између судова и других државних органа са територије двије републике.⁷³¹ Чињеница је да су наведени спорови по својој природи могли бити позитивни или негативни односно вертикални или хоризонтални. Надлежност рјешавања спорова о сукобу надлежности предвиђао је и Устав Србије. Тако је према Уставу Социјалистичке Републике Србије из 1963. године, Уставни суд био надлежан да рјешава спорове о сукобу надлежности. По узору на савезни устав, и Устав СР Србије је предвиђао двије групе спорова. Тако, је Уставни суд био надлежан да рјешава спорове о правима и дужностима између Републике и друштвено-политичких заједница на територији Републике Србије, као и спорове између двије или више друштвено-политичке заједнице на територији Србије. Рјешавање ових спорова је било у надлежности Уставног суда само под условом да за њихово рјешавање није била предвиђена надлежност неког другог суда.⁷³² Уставни суд је такође био надлежан да рјешава и касичне сукобе надлежности односно сукобе између судова и републичких органа, као и између судова и других државних органа на територији Републике Србије.⁷³³

И уставна рјешења савезног односно републичког устава из 1974. познавала су надлежност уставних судова да рјешавају спорове о сукобу надлежности. Тако је Устав СФРЈ из 1974. године правио разлику између спорова који настају између

⁷²⁹ Члан 241. став 1. тачка 4. и 5. УСФРЈ63

⁷³⁰ Члан 241. став 1. тачка 4. УСФРЈ63

⁷³¹ Члан 241. став 1. тачка 5. УСФРЈ63

⁷³² Члан 229. тачка 4. УСРС63

⁷³³ Члан 229. тачка 5. УСРС63

територијалних јединица федерације и класичних сукоба надлежности.⁷³⁴ И Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године такође је предвиђао надлежност рјешавања спорова о сукобу надлежности. Иако су Уставом из 1974. године овлаштења Уставног суда Србије додатно ограничена, прије свега у корист аутономних покрајина, Устав је задржао надлежност Уставног суда да рјешава спорове о правима и дужностима између друштвено-политичких заједница, као и сукобе надлежности између судова и других органа у Републици.⁷³⁵ Надлежност рјешавања спорова између друштвено-политичких заједница била је супсидијерна и Уставни суд је могао да рјешава ове спорове само уколико законом за њихово рјешавање није била предвиђена надлежност неког другог суда. Као и у претходном периоду, и у овом периоду уставносудске контроле, овакви спорови су у пракси били ријеткост.

Уставне промјене деведесетих година највише су се одразиле на подјелу власти. Устав СР Југославије је предвиђао да је Уставни суд надлежан да рјешава спорове о сукобу надлежности између савезних органа и републичких органа, као и између самих органа република чланица.⁷³⁶ Будући да је Србија од 2003. године наставила да функционише у оквиру Државне заједнице Србије и Црне Горе, Уставна повеља Државне заједнице из 2006. године је, између осталог, предвиђала да је надлежност Суда Србије и Црне Горе рјешавање спорова о надлежности. Највиши уставни акт Државне заједнице, разликовао је три врсте таквих спорова. У прву групу спадали су спорови у погледу тога да ли неко правно питање улази у надлежност институција Србије и Црне Горе. Друга група обухватала је спорове о питањима надлежности између институција Србије и Црне Горе и држава чланица односно између држава чланица међусобно, док се трећа група спорова односила на то да ли уређење неког питања спада у надлежност Државне заједнице или надлежност држава чланица.⁷³⁷ Када је у питању Уставни суд Србије, Устав из 1990. године задржао је само надлежност Уставног суда да рјешава класичне сукобе надлежности. Тако Устав предвиђа да Уставни суд има надлежност да

⁷³⁴ Члан 375. тачке 5. и 6. и члан 369. тачка 6. УСФРЈ74

⁷³⁵ Члан 401. став 1 тачке 4. и 5. УСРС74

⁷³⁶ Члан 124. став 1. тачка 7. УСРЈ

⁷³⁷ Члан 46. УПСЦГ

одлучује о сукобу надлежности између судова и других органа.⁷³⁸ Уставом није прецизиран хијерархијски ниво органа између којих може настати сукоб тако да је претпоставка да су се под сукобима подразумевали како сукоби између органа истог тако и различитог хијерархијског нивоа, односно и хоризонтални и вертикални сукоби надлежности. Законом о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука⁷³⁹ прецизније је регулисана организација, надлежности и поступак пред Уставним судом Србије.

Пракса Уставног суда потврђује да је Уставни суд Србије најчешће био у прилици да рјешава сукобе између судова и органа управе. Уставни суд Србије је, од оснивања 1963. године, ријетко користио надлежност рјешавања сукоба надлежности. Таква пракса Уставног суда, или тачније непостојање праксе рјешавања ових спорова је последица социјалистичке уставности, једнопартијског система и јединства власти. Истина, суд је спорадично рјешавао и уставне спорове о сукобу надлежности. Раскид са социјализмом и увођење подјеле власти нису знатно утицали на повећање броја спорова о сукобу надлежности који су се нашли пред Уставним судом Србије. Највећи број спорова о сукобу надлежности који су се нашли пред Уставним судом тицали су се односа између судске и извршне односно управне власти. При томе, треба имати у виду да некада спорови које је Уставни суд рјешавао нису били експлицитно спорови о сукобу надлежности, али су се тицали одређивања граница државне власти, као што су спорови о уставности. Иако је у пракси, надлежност рјешавања спорова о сукобима надлежности ријетко кориштена, то не значи да уставна одредба којом се дефинише надлежност уставног суда да рјешава ове спорове није имала никаквог ефекта. Наиме, у теорији постоји мишљење да често и сама конституционализација ове надлежности може превентивно утицати на односе између различитих носилаца државне власти. „Узимајући у обзир да је подела власти представљала ново организационо начело, које је имплементирано са другим, код нас до тада непознатим, „прави“ спорови о подели између носилаца политичке власти (законодавна и извршна) нису били предмет уставносудске контроле. Разлог за то

⁷³⁸ Члан 125 став 1. тачка 4. УРС90

⁷³⁹ Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука «Службени гласнику Републике Србије», број 32/91

се може наћи у специфичном положају Уставног суда деведесетих година и његовој „притајеној“ подређености политичким властима, али и након промена 2000. године, када су нове власти биле „осетљиве“ на потенцијално мешање „трећег“ (макар то био и Уставни суд), сматрајући да би тиме могли бити пољуљани темељи „младе“ демократије.⁷⁴⁰

3. Надлежност Уставног суда Србије у рјешавању спорова о сукобу надлежности према Уставу из 2006. године

Устав из 2006. године задржао је институцију Уставног суда. Наиме, пракса развијених демократија показала је да је Уставни суд најбољи механизам за очување владавине права и подјеле власти. „Разлози за установљивање уставносудске контроле у Србији садржани су у захтеву да се обезбеди функционисање правне државе, које почива на подели власти, са претпоставком контроле свих носилаца власти и њихове везаности уставом и законом.“⁷⁴¹ Ипак, у односу на ранија уставна рјешења, Устав из 2006. године унио је одређене новине које се тичу, не само положаја и избора Уставног суда, него и самих надлежности. Према мишљењу проф. Марковића, надлежности Уставног суда су проширене и на неке „предмете који уопште нису уставни спорови.“⁷⁴²

Када је у питању надлежност рјешавања спорова о сукобу надлежности, Устав из 2006. године је овој врсти спорова дао посебно мјесто. Због тога, проф. Марковић истиче да се „више него до сада, истакла његова функција конфликтног суда (суда за решавање сукоба надлежности).“⁷⁴³ Повјеравање ове надлежности посебном органу, оличеном у уставном суду, има за циљ „да сукобе надлежности не решава орган који је у сукобу, него посебан државни орган, пошто се тиме обезбеђује већа објективност.“⁷⁴⁴ Тако, је Уставом прецизирано шта се све подразумијева под сукобом надлежности. Устав разликује четири врсте сукоба

⁷⁴⁰ И. Пејић, (Уставни суд и спорови о подели власти), стр. 21.

⁷⁴¹ И. Пејић, (Начело подјеле власти и уставно судство), стр. 65-66.

⁷⁴² Марковић Р, "Устав Републике Србије од 2006. године-критички поглед", у Устав Републике Србије из 2006.-неки елементи . политичког система, Београд 2007, 22.

⁷⁴³ *Ibid.*

⁷⁴⁴ Р. Марковић, (Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године), стр. 34.

надлежности, чије рјешавање је у надлежности уставног суда, и то: сукобе надлежности између судова и других државних органа, сукобе надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе и сукобе надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе.⁷⁴⁵ Према томе, Устав разликује како хоризонталне, тако и вертикалне спорове о сукобу надлежности. Законом о Уставном суду Србије⁷⁴⁶ детаљније је регулисан сам поступак пред Уставним судом. Законом је прецизирано ко се може јавити као странка у поступку рјешавања спорова о сукобу надлежности пред Уставним судом, а то су државни и други органи који прихватају односно одбијају надлежност, као и свако ко због прихватања или одбијања надлежности не може да оствари своје право. Према томе, сам Закон разликује позитивне и негативне сукобе надлежности. Поступак рјешавања сукоба надлежности покрене се на захтјев једног или оба органа који се налазе у сукобу или на захтјев лица поводом чијег права је сукоб настао. У захтјеву морају бити наведени називи органа који прихватају или одбијају надлежност, као и разлози на основу којих то чине. У случају негативног сукоба надлежности, односно када органи одбијају надлежност, захтјев за рјешавање сукоба надлежности се подноси у року од 15 дана од дана правноснажности односно коначности одлуке другог органа који се огласио ненадлежним. Поступак за рјешавање сукоба надлежности сматра се покренутим оног дана када је захтјев предат Уставном суду. Рок за одговор органа који су у сукобу надлежности је осам дана од дана достављања захтјева. Уставни суд може одлучити да се до окончања поступка рјешавања сукоба надлежности прекине поступак пред органима између којих је настао сукоб. О сукобу надлежности уставни суд одлучује у форми рјешења. Рјешење производи правно дејство од дана достављања органима који су у сукобу односно лицу поводом чијег права је настао сукоб надлежности. Уставни суд ће рјешењем којим одлучује о сукобу надлежности поништити акте које је донио ненадлежни орган. Одлучивање о сукобу надлежности ограничава се само на одређивање надлежног органа у

⁷⁴⁵ Члан 167. став 2. тачке 1, 2, 3 и 4. УРС06

⁷⁴⁶ Чланови 68-74 ЗУСС

конкретном спору, док саму ствар поводом које је настао спор Уставни суд не рјешава.

Иако, од увођења подјеле власти у Србији, Уставни суд није често користио надлежност рјешавања компетенционих спорва, новим Уставом је начињен одређени помак у том погледу. Чињеница је да уставотворац детаљније регулисао рјешавање спорова о сукобу надлежности, тако што је проширио ову надлежност, како у погледу врста спорова, тако и у погледу круга субјеката који могу покренути поступак пред Уставним судом. Данас, Уставни суд много чешће приступа рјешавању спорова о сукобу надлежности. Истина, Уставни суд је најчешће у прилици да рјешава класичне сукобе надлежности, и то између судова и органа управе. Тако је суд, током 2008. године, највише рјешавао негативне сукобе надлежности између судова и пореске управе, као и између судова и општинске управе. У неколико случајева Уставни суд је био позиван да рјешава и негативне сукобе надлежности који су се јавили између републичке изборне комисије и изборних комисија јединица локалне самоуправе.⁷⁴⁷ Пракса Уставног суда Србије у погледу рјешавања спорова о сукобу надлежности током 2009. године није богата. У 2010. години Уставни суд је најчешће био у прилици да рјешава спорове између прекршајних судова и органа управе, и то најчешће негативне сукобе надлежности између прекршајног суда и управе царина у царинском прекршајном поступку. Уставни суд је такође рјешавао и негативне сукобе надлежности између општинског суда и републичког геодетског завода.⁷⁴⁸ И током 2011. и 2012. године пракса Уставног суда у погледу ове врсте надлежности потврђује да је Уставни суд најчешће интервенисао у случајевима негативних сукоба надлежности, и то најчешће између прекршајних судова и органа управе односно Министарства финансија.⁷⁴⁹ И током 2013. године Уставни суд је најчешће арбитрао у односима између судова и органа управе, нарочито између Министарства финансија и привреде и прекршајних судова. У питању су негативни сукоби надлежности који су се најчешће јављали између Управе царина (царинарница) с једне, и

⁷⁴⁷ Види: Билтен Уставног суда Србије 1/2008, новембар 2008, стр. 253-281.

⁷⁴⁸ Види: Билтен Уставног суда Србије 1/2010, Београд 2012, стр. 687-709 и Билтен Уставног суда Србије 2/2010, Београд 2013, стр. 351-361.

⁷⁴⁹ Види: Преглед рада Уставног суда у 2011. години, Београд, април 2012, стр. 16. и Преглед рада Уставног суда у 2012. години, Београд, фебруар 2013, стр. 9.

прекршајног суда, с друге стране, као и негативни сукоби између Пореске управе и прекршајног суда или Полицијске управе и прекршајног суда.⁷⁵⁰ Пракса Уставног суда није се нарочито промијенила ни током 2014. године када је суд најчешће интервенисао у односима између Министарства финансија и привреде односно Министарства унутрашњих послова и прекршајног суда. Сукоби су се јављали као посљедица доношења новог Закона о прекршајима, који је почео да се примјењује од 1. маја 2014. године. Такође, Уставни суд је у неколико случаја био позван да рјешава и спорове о сукобима надлежности који су се јављали између основних судова и Вишег јавног тужилаштва због пројена у кривичном процесном законодавству. Пракса рјешавања спорова о сукобу надлежности настављена је и током 2015. године. Као и претходних година, Уставни суд је најчешће интервенисао у споровима између прекршајних судова и Министарства унутрашњих послова, односно прекршајних судова и Министарства финансија. Уставни суд је у неколико предмета рјешавао и сукобе надлежности између Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и прекршајног суда. Уставни суд је и у 2015. години рјешавао сукобе надлежности између судова и тужилаштва.

Према статистичким подацима Уставног суда Републике Србије за 2008. годину, Уставни суд је у укупно 26 предмета рјешавао сукобе надлежности, од чега је 25 предмета ријешено, док је један предмет неријешен. Од 25 ријешених предмета, Уставни суд је 23 предмета окончао доношењем рјешења којим се рјешава сукоб надлежности, док су 2 предмета окончана доношењем закључка о одбацивању захтјева због недостатка процесних претпоставки. Наиме, у једном од тих предмета Уставни суд је утврдио да нема сукоба надлежности, док је у другом захтјев одбачен јер се радило о сукобима између судова, за чије рјешавање Уставни суд није надлежан према члану 167. став 2. тачка 1. до 4. Устава Републике Србије. У 16 предмета, Уставни суд је одлучивао о сукобу надлежности између судова опште надлежности и Пореске управе, у 2 предмета о сукобу између општинске управе и суда, у 3 предмета о сукобу надлежности између градске односно општинске изборне комисије и Републичке изборне комисије, док је у 2 предмета

⁷⁵⁰ Преглед рада Уставног суда у 2013. години, Београд, март 2014, стр. 8.

Уставни суд рјешавао сукобе надлежности између Трговинског суда у Београду и Народне банке Србије.⁷⁵¹ У односу на претходну годину, број предмета који су се односили на рјешавање сукоба надлежности у 2009. години је смањен. Тако је Уставни суд одлучивао у укупно 7 спорова о сукобу надлежности, од чега је у 2009. години примљено 6 предмета. Од тога, Уставни суд је ријешео 4 предмета, док су 3 предмета остала неријешена. Од 4 предмета које је Уставни суд ријешео, само један је окончан рјешењем којим је ријешен сукоб надлежности, док је у 3 предмета захтјев за рјешавање сукоба надлежности одбачен због непостојања процесних претпоставки за одлучивање.⁷⁵² Током 2010. године број предмета који се односе на сукоб надлежности драстично је повећан. Таквих предмета је било укупно 375, а од чега је у само у 2010. години за примљено 372. Уставни суд је, те године, успио да ријешо 307 спорова о сукобу надлежности, док су 68 предмета остала неријешена.⁷⁵³ Највећи број спорова се односио на сукобе надлежности који су настали између прекршајних судова и органа управе, а у поступцима поводом царинских прекршаја. У 69 предмета, Уставни суд је донио закључак због повлачења захтјева, док је у 4 предмета суд донио закључке о одбацавању захтјева због недостатка процесних претпоставки. Уставни суд је у укупно 246 предмета ријешео сукоб надлежности, и донио 241 решење о утврђивању надлежности прекршајног суда и 5 рјешења о утврђивању надлежности органа управе.⁷⁵⁴ Број предмета који су се тицали сукоба надлежности у 2011. години се знатно смањило у односу на претходну годину. Тако је укупан број предмета за рјешавање сукоба надлежности у 2011. години износио 145, од чега је у 2011. години примљено 78 предмета. Од тога, Уставни суд је ријешео 92 предмета, док су 53 остала неријешена.⁷⁵⁵ Уставни суд је био позиван најчешће да рјешава сукобе надлежности између судова и органа управе, као и између Жалбене комисије судова и Високог савјета судства. У 92 предмета, Уставни суд је донио 78 рјешења, којима је утврдио који орган је надлежан у конкретном спору, затим 2 рјешења о обустави поступка и 12 закључака о обустављању поступка због недостатка

⁷⁵¹ Види: Преглед рада Уставног суда у 2008. години, Београд, март 2009, стр. 28-30.

⁷⁵² Види: Преглед рада Уставног суда у 2009. години, Београд, фебруар 2010, стр. 35.

⁷⁵³ Преглед рада Уставног суда у 2010. години, Београд, март 2011, стр. 3.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, стр. 27.

⁷⁵⁵ Преглед рада Уставног суда у 2011. години, Београд, април 2012, стр. 3.

процесних претпоставки за поступање Уставног суда. Највећи број спорова о сукобу надлежности у 2011. години се тичао негативних сукоба надлежности који су се јављали између прекршајних судова и органа управе односно Министарства финансија-Управе царина (56 предмета), затим негативног сукоба надлежности између прекршајног суда и органа државне управе, и то: Министарства финансија-Девизног инспектората, Министарства финансија-Пореске управе и Министарства унутрашњих послова (15 предмета). Уставни суд је такође поступао и у предметима који су се тicali негативног сукоба надлежности између Жалбене комисије судова и Високог савјета судства, у поступцима који су се тicali вршилаца функција предсједника основних судова, вишег и Управног суда, гдје је суд донио 7 рјешења којима је утврђена надлежност Високог савјета судства.⁷⁵⁶ У току 2012. године пред Уставним судом се нашло укупно 136 предмета који су се односили на сукоб надлежности, од чега је у 2012. примљено 83. Уставни суд је ријешио 106 предмета, док је неријешено остало 30 предмета.⁷⁵⁷ Највећи број спорова односио се на захтјеве за рјешавање негативног сукоба надлежности који су се јављали у примјени Царинског закона, и то, између прекршајних судова и органа управе- Министарства финансија (Управе царина). Уставни суд је поводом тих захтјева донио 29 рјешења о утврђивању надлежности прекршајног суда, док је у 8 случајева издато рјешење о надлежности Министарства унутрашњих послова.⁷⁵⁸ У 2013. години Уставни суд је поступао у укупно 102 предмета у којима је поднијет захтјев за рјешавање негативног сукоба надлежности. Од тога је ријешено 70 предмета, у којима је донијето 36 рјешења којима је утврђена надлежност и 34 закључка о одбацивању захтјева. Највећи број спорова се тичао негативних сукоба надлежности насталих између прекршајних судова и органа државне управе, а који су се јављали поводом примјене Закона о безбиједности саобраћаја на путевима и Царинског закона.⁷⁵⁹

Пракса Уставног суда показује да Уставни суд користи своје уставом успостављене надлежности у пуном капацитету, наравно у оним случајевима када

⁷⁵⁶ *Ibid.*, стр. 16.

⁷⁵⁷ Преглед рада Уставног суда у 2012. години, Београд, фебруар 2013, стр. 3.

⁷⁵⁸ *Ibid.*, стр. 9.

⁷⁵⁹ Преглед рада Уставног суда у 2013. години, Београд, март 2014, стр. 8.

се његова интервенција захтјева. То је посебно уочљиво када се ради о уставним споровима о подјели власти. При томе треба имати у виду чињеницу да се спорови о сукобу надлежности никако не могу ограничити на спорове који су дефинисани чланом 167. став 2. Устава Србије. У том смислу, много је значајнија активност Уставног суда у оним споровима који не спадају у класичне сукобе надлежности, али у којима је суд у прилици да посредно рјешава сукоб надлежности. У питању су најчешће спорови у поступку нормативне контроле, када је Уставни суд позван не само да цијени уставност и законитост оспореног правног акта, него и да дефинише јасне границе надлежности између различитих носилаца државне власти. Тако је, умјесто раније уздржљивости, Уставни суд успио да се наметне као чувар устава и тумач устава. С друге стране, државни органи чији су поступци и акти предмет уставносудске контроле одлуке Уставног суда често доживљавају као директан удар на њихове позиције и овлаштења. Због тоге не изненађује чињеница да одлуке Уставних судова често изазивају негодовање различитих политичких чинилаца и постају предмет преиспитивања. При томе се занемарује или заборавља ауторитет Уставног суда као чувара устава. На тај начин Уставни суд је често изложен политичким притисцима, чиме се доводи у питање његова независност и непристрасност у одлучивању.

4. Вертикални спорови о сукобу надлежности

Од увођења уставног судства у Југославији односно Србији, рјешавање вертикалних сукоба надлежности је била незаобилазна надлежност уставног суда. У југословенској држави, вертикални спорови су били посљедица федеративне државне структуре. Управо се један од основних разлога увођења уставносудске контроле огледао у „федералном карактеру уставног уређења социјалистичке Југославије и с тим у вези, опредељења уставотворца да нове односе успостављене између федерације и република ефикасно заштити и обезбеди деловањем новоуведеног уставног судства.“⁷⁶⁰ Према Уставу из 1963. године, вертикални спорови о сукобу надлежности су дефинисани као спорови који могу настати

⁷⁶⁰ О. Вучић, В. Петров, Д. Симић, *op.cit.*, стр. 79.

између федерације и република, између различитих република, затим сукоби између општине, среза или друге друштвено-политичке заједнице са територије различитих република. Међутим, вертикални спорови су у пракси били ријеткост или пак уопште нису ни изношени пред Уставни суд. На изостанак праксе рјешавања вертикалних спорова пред Уставним судом свакако је утицала и чињеница да је ова надлежност уставног суда била супсидијерног карактера. „Услед непостојања начела супрематије федералног правног поретка, сужених овлаштења Савезног уставног суда приликом контроле уставности републичких прописа, као и недовољних надлежности у области федералних односа, Уставни суд Југославије готово и да није ни имао у својој пракси решавање спорова о правима и обавезама између федерације и федералних јединица, а то је једна од две основне функције које би уставни суд у федерацији требао да обавља. Томе је несумњиво допринела и пасивност овлаштених предлагача за покретање поступка пред Уставним судом, али и уздржаност самог Уставног суда у одлучивању.“⁷⁶¹ Надлежност Уставног суда да рјешава федералне односно вертикалне спорове практично је остала неискориштена. Уставни суд је много чешће био у прилици да кроз надлежност контроле уставности прецизира границе између федералне власти и федералних јединица. Тако је, поред експлицитне надлежности Уставног суда да рјешава поменуте спорове, Уставни суд много чешће, посредно, кроз контролу уставности и законитости аката различитих субјеката федерације, рјешавао сукобе надлежности. Таква врста спорова нарочито је била изражена у области мјешовите надлежности, а уставни спорови најчешће су се јављали због прекорачења законодавних надлежности од стране различитих субјеката федерације. „Одлуке Уставног суда Југославије којима је утврђивао неуставност одредби републичких закона, биле су углавном донете у функцији заштите права Федерације да уређује односе у области мешовите надлежности.“⁷⁶²

И Устав из 1974. године је дефинисао вертикалне спорове као спорове о правима и дужностима између федерације и федералних јединица, као и између

⁷⁶¹ М. Станковић, „Уставни суд Србије-првих пет деценија“, *Журнал за криминалистику и право*, Београд, 2013, стр. 109.

⁷⁶² Љ. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије-правна студија са упоредноправним елементима*, стр. 122.

федералних јединица и аутономних покрајина односно друштвено-политичких заједница. Рјешавање вертикалних спорова је било предвиђено као супсидијерна надлежност Уставног суда, а пракса потврђује да је ова надлежност Уставног суда и у овом периоду такође била неискориштена. Као и у претходном периоду, Уставни суд СФРЈ је много чешће интервенисао у односима између различитих субјеката федерације у оквиру нормативне контроле њихових аката. Ти спорови су се најчешће тicali разграничења законодавне надлежности између федерације и федералних јединица, а били су посљедица, прије свега, непрецизног уставног регулисања и разграничења надлежности. Одлуке Уставног суда које су се тicale односа између федерације и федералних јединица углавном су се односиле на утврђивање неуставности и незаконитости републичких и покрајинских закона, као и задирања законодавне надлежности федерације у права друштвено-политичких заједница. Тако је у овом периоду, Уставни суд донио око 38 одлука у којима је утврђена неуставност односно незаконитост републичких и покрајинских прописа и 13 одлука којима је је утврђена неуставност савезних закона.⁷⁶³ Након слома социјализма, Југославија је наставила да функционише као федеративна држава. Због тога је и Уставом СРЈ, као посебна надлежност Уставног суда, издвојено рјешавање спорова о сукобу надлежности. Вертикални спорови о сукобу надлежности дефинисани су као спорови који могу настати између савезних органа и органа република чланица. Када су у питању уставна рјешења у Државној заједници, већ смо видјели да је Суд државне заједнице био замишљен превасходно као конфликтни суд. Уставном повељом Србије и Црне Горе прави се разлика између двије групе вертикалних спорова. Вертикални спорови су се могли јавити у погледу питања надлежности између институција Србије и Црне Горе и држава чланица, или су се односили на то да ли уређење неког питања спада у надлежност Државне заједнице или надлежност држава чланица.

И Устав СР Србије из 1963. године је као посебну надлежност Уставног суда издвојио рјешавање вертикалних спорова. Према Уставу, у питању су спорови о правима и дужностима који могу настати између Републике и друштвено-политичких заједница на територији Републике Србије, као и спорови између двије

⁷⁶³ *Ibid.*, стр. 125-126.

или више друштвено-политичких заједница на територији Србије. У случају спора између друштвено-политичких заједница, поступак се могао покренути на захтјев друштвено-политичке заједнице која сматра да јој је повријеђено неко право. Уколико би Уставни суд, рјешавајући ове спорове, утврдио да је неким актом или радњом једне друштвено-политичке заједнице повријеђено право друге друштвено-политичке заједнице, могао је наложити друштвено-политичкој заједници у сукобу да се уклоне посљедице таквог акта или радње.⁷⁶⁴ Међутим, у својој пракси Уставни суд није био у прилици да рјешава овакву врсту спорова, како због супсидијерног карактера саме надлежности, тако и због других фактора који су се тicali самог социјалистичког државног уређења. Овакав став Уставног суда био је посљедица чињенице да су се односи између различитих друштвених нивоа остваривали „више као ствар владајуће партије него државе.“⁷⁶⁵ И Устав из 1974. године је дефинисао вертикалне спорове о сукобу надлежности као спорове о правима и дужностима између различитих друштвено-политичких заједница, а њихово рјешавање је, под условом да не постоји надлежност другог суда, било повјерено Уставном суду Србије. Поступак рјешавања сукоба надлежности прецизније је регулисан Законом о поступку пред Уставним судом.⁷⁶⁶ Поступак за рјешавање спорова између друштвено-политичких заједница покренуо се приједлогом скупштине друштвено-политичке заједнице чије је право, по оцјени скупштине, повријеђено или којој је противно Уставу и закону наметнута нека обавеза.⁷⁶⁷ Међутим, као и у претходном периоду, овакви спорови су били ријеткост односно и када су постојали, Уставни суд није укључиван у њихово рјешавање. „Уставни суд је само повремено коришћен као арбитар у актуелним уставним споровима и све заоштренијим политичким сукобима. Чињеница је, да водеће политичке снаге тог времена, нису схватале ове органе као погодан институционални оквир за решавање најважнијих политичких спорова и сукоба правним средствима. А када би се Уставни суд да својом одлуком обзнани кршење

⁷⁶⁴ Чланови 42. и 43. ЗУССРС

⁷⁶⁵ С. Вучетић, Ј. Славнић, *op.cit.*, стр. 15.

⁷⁶⁶ Закон о поступку пред Уставним судом Србије «Службени гласник Социјалистичке Републике Србије» број 51/75

⁷⁶⁷ Члан 19. ЗПУССРС

Устава или закона од највиших органа државне власти, оптуживан је да прекорачује своја овлаштења, да се меша у политику и др.⁷⁶⁸

Устав Србије из 1990. године је предвидио искључиво класичне сукобе надлежности, као сукобе који настају између судова и других органа. Међутим, у пракси није била искључена могућност да поменути спорови настану између судова и органа различитог хијерархијског нивоа. У том смислу није била искључена могућност да Уставни суд рјешава и вертикалне спорове о сукобу надлежности који су могли настати између судова и органа федерације, с једне стране, и републичких судова и других републичких органа, с друге стране. Када су у питању позитивна уставна рјешења, Устав Србије из 2006. године је као посебну надлежност Уставног суда издвојио рјешавање вертикалних спорова о сукобу надлежности. Чињеница је да је Србија унитарна држава не искључује могућност појаве вертикалних сукоба надлежности. Постојање децентрализованих јединица, територијалне аутономије и локалне самоуправе, нужно доводи до могућности појаве вертикалних спорова о сукобу надлежности. Тако је Уставом, као једно од основних уставних начела, прокламовано управо право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу које подлијеже контроли уставности и законитости.⁷⁶⁹ Устав Републике Србије, не само што јемчи право грађана на локалну самоуправу и територијалну аутономију, него предвиђа и различите механизме за заштиту тог права, а посебно заштиту која се остварује пред Уставним судом Србије. У вези са тим, Устав предвиђа двије врсте вертикалних спорова. Тако, вертикални спорови могу настати између републичких органа и покрајинских органа, као и између покрајинских органа и органа локалне самоуправе. Рјешавањем вертикалних спорова Уставни суд штити право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Заштита територијалне аутономије и локалне самоуправе остварује се и кроз надлежност нормативне контроле Уставног суда, и то на два начина. Тако, Устав предвиђа да орган одређен статутом аутономне покрајине односно орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа

⁷⁶⁸ С. Вучетић, Љ. Славнић, *op.cit.*, стр. 21.

⁷⁶⁹ Члан 12. УРС06

јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине односно надлежности јединице локалне самоуправе.⁷⁷⁰ Ова врста жалбе разликује се од уставне жалбе, како у погледу предмета заштите, субјеката који је могу изјавити и слично. Такође, устав предвиђа да орган одређен статутом аутономне покрајине, односно статутом општине може покренути поступак за оцјену уставности или законитости закона или другог општег правног акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на територијалну аутономију односно право на локалну самоуправу.⁷⁷¹

У пракси је Уставни суд Србије у више наврата, цијенећи уставност и законитост аката јединица територијалне децентрализације (посебно Аутономне покрајине Војводине), био у прилици да посредно рјешава и вертикалне сукобе надлежности, дефинишући на тај начин границе власти између републике и субјеката нижег хијерархијског нивоа власти. Тако је Уставни суд у поступку нормативне контроле, у неколико спорова, утврдио да је аутономна покрајина прекорачила границе својих надлежности. У том погледу од посебног су значаја одлуке Уставног суда у поступку у којем је суд цијенио уставност Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине («Службени гласник РС» број 99/09), као и поступак у којем је суд цијенио уставност и законитост Статута Аутономне покрајине Војводине. Ове одлуке изазвале су веома бурне реакције како у стучној, тако и у политичкој јавности, будући да се Уставни суд у поменутих споровима бавио веома осјетљивим политичким питањима. Иако је ријеч о поступцима нормативне контроле, не може се спорити да је Уставни суд у овим споровима посредно рјешавао и сукоб надлежности прецизирајући Уставом успостављене границе између надлежности Републике и надлежности аутономне покрајине. Тако је Уставни суд у поступку нормативне контроле Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, својом одлуком⁷⁷² дефинисао јасне границе између централне власти и аутономне покрајине. Уставни суд је, цијенећи уставност оспореног Закона, утврдио неуставност 22 законске

⁷⁷⁰ Члан 187. став 1. и члан 193. став 1. УРС06

⁷⁷¹ Члан 187. став 2. и члан 193. став 2. УРС06

⁷⁷² Одлука Уставног суда Србије број IVз-353/2009, «Службени гласник РС» бр. 67/2012

одредбе, којима је, према мишљењу суда, повријеђен Устав. Рјешавајући поменути уставни спор Уставни суд је најприје утврдио сам концепт територијалне аутономије ослањајући се како на уставни текст, тако и на ставове у самој уставној теорији. Тако је Уставни суд, користећи се прије свега језичким и логичким тумачењем уставних одредаба о расподјели надлежности између државе и аутономних покрајина, заузео став о самом одређењу територијалне аутономије. Наиме, Уставни суд је изнио становиште да је Аутономна покрајина Војводина облик територијалне децентрализације републике, те да у складу са тим, ограничење државне власти правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, према члану 12. Устава има карактер темељног начела, а не зајемченог људског или мањинског права.⁷⁷³ Према томе, Уставни суд је заузео став да територијална аутономија није ни индивидуално ни колективно право, него институционална гаранција децентрализације државне власти. У том смислу, територијална аутономија, као загарантовани уставни принцип, не може садржати елементе државности. Уставни суд је у оцјени спорног Закона пошао и од одредби Устава којима се одређује садржина и границе покрајинске аутономије, а то су чланови 177. и 178. и члан 183. Устава. У том смислу, Устав разликује двије врсте послова аутономне покрајине, и то изворне послове, који су одређени Уставом, и повјерене послове који се одређују законом. Када је ријеч о преношењу послова на аутономну покрајину, Устав као критеријум користи „питања од покрајинског значаја“ (члан. 177. и 183. Устава) и та питања се уређују законом. Истина је да је законодавац овлаштен да прописује која су то питања од покрајинског значаја, али само у оним областима која су већ самим Уставом одређене као надлежности аутономне покрајине. Према томе, Уставни суд је исправно закључио да су надлежности аутономне покрајине прописане Уставом и да се не могу проширивати законом. Полазећи од претходно изнијетог става да је право на територијалну аутономију и локалну самоуправу уставно начело чије се остваривање не може подвргнути уставним ограничењима људских и мањинских

⁷⁷³ Супротно схватање износи С. Бељански који сматра да право грађана покрајинску аутономију има карактер зајемченог људског или мањинског права. Види: С. Бељански, „Политичко тумачење устава“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, Година LXXXVI, Књига 74, број 9-10, Нови Сад, септембар-октобар 2014, стр. 541.

права, суд је оцијенио као неуставну и одредбу којом је прописано да се у поступку доношења закона којим се утврђују надлежности покрајине мора водити рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију. Наиме, само право на поштовање достигнутог нивоа територијалне аутономије има политичку конотацију и у директној је супротности са уставом зајемченим правом грађана на покрајинску аутономију које уживају сви грађани, а не само грађани аутономне покрајине. Оваква одлука Уставног суда је оправдана, нарочито ако се има у виду да сам Устав предвиђа могућност укидања односно стварања нових аутономних покрајина.⁷⁷⁴

Уставни суд је на више мјеста потврдио да су оспореним Законом, аутономној покрајини приписани елементи државности, као што је увођење појма главног града, права међународног представљања и слично. Тако је, Уставни суд оцијенио и да је захтјев да се приликом усвајања закона којима се уређује надлежност покрајине обавезно тражи мишљење надлежних покрајинских органа, у супротности са чланом 107. Устава којим се регулише право законодавне иницијативе, као и са чланом 98. Устава којом се прописује да је Народна скупштина носилац законодавне власти у републици. Према мишљењу уставног суда, а то је неспорно, оваквим законским рјешењем ограничава се право законодавне иницијативе установљено Уставом. Уставни суд је даље утврдио и да је у супротности са Уставом и одредба која предвиђа да аутономна покрајина може оснивати представништва у регионима Европе односно у Бриселу, јер би то индиректно довело до нарушавања вертикалне подјеле власти, у смислу да би оснивањем свог дипломатског представништва у некој држави, АП Војводина преузела дио функције представљања и заступања од Републике Србије. Истина је да је пракса неких територијалних аутономија другачија, попут Аландских и Фарских острва, али таква рјешења представљају изузетке, а изузетке треба уско тумачити. С друге стране, Уставни суд није аутономној покрајини оспорио право

⁷⁷⁴ Супротно становиште износи Стеван Лилић, који сматра да оваква законска одредба не представља ограничавање уставног права законодавне иницијативе, већ остваривање уставног начела на покрајинску аутономију. Види: С. Лилић, „Уставне противречности покрајинске аутономије у Србији (у контексту одлуке Уставног суда у случају „Војводина“, *Зборник радова-Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије-књига 2*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 32.

да закључује међурегионалне споразуме са другим територијалним аутономијама. Уставни суд је прогласио неуставном и законску одредбу којом се Нови Сад одређује као „главни град“ аутономне покрајине, у дијелу који гласи „главни“. Полазећи од чињенице да је глави град одраз државности и да је према уставном начелу територија Републике Србије јединствена и недјељива, Уставни суд је неспорно утврдио да произлази да у Републици може постојати само један град који има карактер главног града. Уставни суд је даље утврдио и да оснивање Сталне мјешовите комисије за обављање послова који су из надлежности републике повјерени покрајини, представља уставно недопуштено институционализовано учешће аутономне покрајине у вршењу извршне власти Републике. Као директно мијешање у послове извршне власти, који сагласно члану 122. Устава припадају Влади Републике Србије, Уставни суд је оцијенио и законску одредбу која предвиђа да под одређеним условима аутономна покрајина може уредити извршавање закона у областима у којима јој припада изворна надлежност. Уставни суд је указао да доношење прописа ради извршавања закона ни у ком случају не може да буде изворни посао аутономне покрајине, независно од тога да ли се ради о закону који је донијет у области у којој су одређена питања, као питања од покрајинског значаја, пренијета у надлежност аутономној покрајини. Доношење прописа ради извршавања закона се једино може, као повјерени посао из надлежности органа државне управе, делегирати аутономној покрајини.

Иако је у конкретном уставном спору, који се нашао пред Уставним судом, Уставни суд цијенио уставност Закона који је донијела Народна скупштина, а не акта који је усвојила сама покрајина, суд је неспорно утврдио да су у многим аспектима прекршене уставне одредбе о расподјели надлежности. Због тога ова одлука Уставног суда има изузетан значај у постављању јасних граница између централне и покрајинске власти односно дефинисању вертикалне подјеле власти. Истина, ова одлука Уставног суда наишла је на осуду једног дијела, прије свега политичке јавности. Као основни аргумент да се суд у овом случају руководио политичким, а не правним аргументима, истицано је да је суд неоправдано одуговлачио сам поступак, те да је оваква одлука услиједила након доласка на власт опозиције, која је и покренула сам поступак оцјене уставности. Међутим,

неспорно је да је значај ове одлуке Уставног суда велики, нарочито у погледу дефинисања односа власти на вертикалном нивоу. Да је Уставни суд био свјестан чињенице да се пред њим налази веома осјетљиво питање потврђује и претходно организовање обавезне јавне расправе о овом уставном спору (која је иначе и обавезна у поступку нормативне контрол), а у којој су учествовали истакнути правни стручњаци. Због тога је од посебног значаја то што је Уставни суд, уважавајући уставну доктрину и вјештим тумачењем уставних одредби, узимајући у обзир њихову логичку усклађеност и систематичну повезаност, дефинисао концепт територијалне аутономије као институционалне гаранције.

У дефинисању односа између државе и аутономне покрајине од посебног значаја је и одлука број 360/2009,⁷⁷⁵ а коју је Уставни суд донио у поступку нормативне контроле одредаба Статута АП Војводине. Скупштина АП Војводине утврдила је приједлог статута 14. октобра 2008. године, да би га након одређених корекција потврдила и Народна скупштина 30. новембра 2009. године. Одмах по усвајању Статута, пред Уставним судом је покренут поступак за оцјену уставности и законитости већег броја одредаба Статута. Уставни суд је, поступајући по приједлогу овлаштених предлагача у овом уставном спору, донио одлуку о неуставности више одредаба Статута АП, а којима се директно крше одредбе Устава Републике Србије и нарушава уставна подјела власти на вертикалном нивоу. Ова одлука Уставног суда представља правну надоградњу концепта територијалне аутономије који је дефинисан у претходној одлуци у којој је суд испитивао уставност Закона о утврђивању надлежности АП Војводине. У том смислу, од посебног су значаја ставови које је Уставни суд изнио у погледу природе самог Статута и организације покрајинске власти. У погледу саме правне природе статута, у нашој правној теорији су присутна два супротна гледишта. Према једном гледишту, статут аутономне покрајине је конститутивни акт, док присталице другог гледишта статуту одричу конститутивни карактер статута. У првом случају статуту се признаје већа правна снага од подзаконског акта, па чак и

⁷⁷⁵ Одлука Уставног суда Србије број Јуо 360/2009, «Службени гласник РС», бр. 61/2014

закона⁷⁷⁶, док се у другом случају статут сматра подзаконским актом. Тако је и Уставни суд, ослањајући се прије свега на теоријске ставове, истакао да Статут, по својој структури и систематици, само подсјећа на конститутивни акт. Уставни суд је најприје одредио мјесто статута у хијерархији правних аката ослањајући се како на његова формална обиљежја, тако и на његову садржину. Уставни суд је тако изнио становиште, да чињеница да је за доношење статута аутономне покрајине неопходна претходна сагласност Народне скупштине Републике Србије, не утиче на саму правну снагу статута. Уставни суд је свакако пошао од владајућег теоријског става да је статут аутономне покрајине подзаконски акт. Наиме, у теорији преовладава мишљење да сам поступак доношења статута уз претходну сагласност Народне скупштине не чини статут конститутивним актом у формалном смислу. Таква сагласност сматра се посљедицом „једног од основних начела територијалне аутономије као облика политичко-територијалне организације власти: правног надзора централне (републичке) власти над децентрализованом влашћу (влашћу аутономне покрајине).“⁷⁷⁷ Сложеност поступка доношења статута се може узети у обзир као критеријум за одређивање његове правне снаге само у „уставним системима где у највишем акту или праксом уставног суда није одређена хијерархија правних аката“⁷⁷⁸, гдје свакако не спада уставни систем Србије. У том смислу, и Уставни суд је закључио да је статут аутономне покрајине, као њен највиши правни акт, ниже правне снаге од закона. Овакав став суда произлази и из самог Устава, који прописује да статут и други општи акти аутономне покрајине морају бити у складу са законом.⁷⁷⁹ Ипак, према мишљењу Уставног суда, статут аутономне покрајине, са теоријског становишта посматрано, представља „атипичан подзаконски акт“, који би се најпре могао дефинисати као општи правни акт подзаконске снаге, а што одговара појму који се у теорији права означава као

⁷⁷⁶ Тако Т. Корхеџ сматра да је Статут АП Војводине акт који по правној снази није нижи од закона и представља допунски извор уставног права. Види: Т. Корхеџ, „Статут АП Војводине у уставном праву републике Србије-Осврт на нека начелна уставноправна питања у поступку оцене уставности Статута АП Војводине-“, *Правни записи*, Год. IV, број 2, Правни факултет Универзитета Унион, 2013, стр. 444.

⁷⁷⁷ В. Петров, „Статут АП Војводине од 2009. године пред Уставним судом –последњи чин?“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXI, 2/2013, стр. 268.

⁷⁷⁸ С. Орловић, „Највиши правни акти у аутономији Војводине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2012, стр. 261.

⁷⁷⁹ Члан 195. став 2. УРС06

подзаконски акт у ширем смислу. Позивајући се на становиште изнијето у ранијој одлуци број ПУз-353/2009, Уставни суд је оспорио конститутивни карактер Статута Аутономне покрајине, будући да из члана 12. став 1. Устава произлази да аутономна покрајина није креација њених грађана него свих грађана. Стога, према ставу Уставног суда, Статут Аутономне покрајине Војводине не може имати карактер конститутивног акта, без обзира на Уставом утврђено право аутономне покрајине на самостално уређивање сопствених органа, пошто се и ово право, сагласно одредби члана 183. став 2. Устава, остварује не само у складу са статутом, већ и у складу са Уставом. Уставни суд је даље истакао и да само дефинисање аутономне покрајине не може бити предмет статутарног уређивања. Дефинисање покрајине је питање које спада у уставни резерват те је у том смислу свака другачија статутарна дефиниција аутономне покрајине представља кршење Устава. Са становишта очувања уставног принципа подјеле власти од посебног су значаја становишта које је Уставни суд изнио у оцјени одредаба Статута којима је уређена надлежност Аутономне покрајине. Уставни суд је у том погледу изнио став да питања надлежности аутономне покрајине нису предмет статутарног уређивања и да се могу прихватити само као преузимање законских одредаба, у циљу цјеловитости статута као највишег правног акта аутономне покрајине, под условом да се ради искључиво о преузетим законским одредбама, те да те одредбе нису, саме по себи, несагласне са Уставом и да се из њих недвосмислено види да АП Војводина сваку од изворних надлежности врши у складу са законом.

Друго спорно питање којим се Уставни суд бавио у својој одлуци јесте питање организације власти у покрајини. У погледу организације власти у аутономној покрајини, Уставни суд је закључио да је уставно право аутономне покрајине на самостално уређивање надлежности, избора, организације и рада покрајинских органа и служби, „у складу са Уставом и својим статутом“, подразумјева да се ова питања уређују, са једне стране, у складу са начелима која представљају општи уставни оквир организације како државне, тако и недржавне власти и, са друге стране, у складу са уставним одређењем да је скупштина највиши орган аутономне покрајине. У том смислу, Уставни суд је изнио став да је

Устав аутономној покрајини одредио скупштински модел власти.⁷⁸⁰ Уставни суд је закључио да члан 180. став 1. Устава према којем је скупштина највиши орган аутономне покрајине нужно одређује и организацију власти у покрајини, а то је према мишљењу суда скупштински систем власти. Проф. Д. Стојановић, међутим сматра да Устав не ограничава организацију власти у покрајини на скупштински систем и да је Уставни суд сувише широко тумачио одредбу Устава која прописује да је скупштина највиши орган покрајине. Према његовом мишљењу аутономија подразумева право на самоорганизовање сагласно члану 183. став 1. Устава који прописује да аутономна покрајина у складу са Уставом и својим статутом, самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби, односно уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива. Према томе, то нужно не мора да значи да аутономна покрајина мора да прописује своју организацију засновану на принципу јединства власти. Анализирајући уставни оквир права аутономне покрајине да уређује сопствене органе Уставни суд је оспорио и сам назив највишег извршног органа АП Војводине. Иако, према мишљењу Уставног суда, аутономне покрајине имају право да саме одреде називе својих органа, право на самоорганизовање аутономних покрајина не остварује се само у складу са статутом него и Уставом. У том смислу Уставни суд је констатовао да је опредељење уставотворца да у Републици Србији постоји само један орган чији је назив „Влада“. Уставни суд је оцијенио и да није у складу са Уставом одредба која одређује да је Скупштина Аутономне покрајине носилац нормативне власти јер уставни положај аутономне покрајине, као унутрашњег облика политичко-територијалне децентрализације, коме Уставом није пренето ни дјелимично вршење законодавне власти, искључује могућност да покрајински органи буду носиоци власти. Такође, Уставни суд је оцијенио да је уставноправно споран читав концепт уређења извршног органа АП Војводине.

Иако је у стручној јавности постојало мишљење да би одлука Уставног суда којом би се цијели Статут прогласио неуставним имала много мање „правно-

⁷⁸⁰ Види издвојено мишљење проф. др Драгана Стојановића у Одлуци Уставног суда Србије број Iуо 360/2009, «Службени гласник РС», бр. 61/2014

политичке⁷⁸¹ последице, Уставни суд је ипак донио одлуку којом је утврђена неуставност више од половине одредаба Статута. Ова одлука Уставног суда од посебног је значаја јер су њоме Уставни суд, уважавајући ставове уставноправне науке, дао тумачење устава којим су повучене јасне границе између централне и покрајинске власти. Иако је и у вом спору као и у претходном Уставни суд био изложен критикама, у смислу његове политизације, овакве критике не изненађују будући да се радило о веома осјетљивом правно-политичком спору. С друге стране, неспорно је да је Уставни суд поступио као политички актер „што се од њега у одређеним приликама и очекује.“⁷⁸² Несумњиво је да је ова одлука Уставног суда даље послужила као смјерница за израду новог Статута, а који је Скупштина АП Војводине усвојила у мају 2014. године.

5. Хоризонтални спорови о сукобу надлежности

Иако је уставно судство Југославије односно Србије у периоду социјалистичке уставности дјеловало у систему јединства власти, ипак се не може спорити да су тадашњи уставни успјели, макар и формално, да обезбиједо заштиту уставности и законитости. Када су у питању хоризонтални спорови о сукобу надлежности, они се уобичајено посматрају као одраз нарушавања уставом прокламованог принципа подјеле власти. У том смислу, хоризонтални спорови су по правилу сукоби који се јављају између носилаца законодавне, извршне и судске власти. Међутим, без обзира на чињеницу да су Устави Југославије односно Србије из 1963. и 1974. године почивали на принципу јединства власти, уставна рјешења из тог периода предвиђала су и у овакву врсту уставних спорова. Тако, Устав СФРЈ из 1963. године дефинише хоризонталне спорове као сукобе надлежности између судова и савезних органа, као и између судова и других државних органа са територије двије републике. Као један од учесника у овој врсти сукоба увијек се јављао суд, а спорови су могли настати било због тога што се обје стране проглашавају надлежним или пак када обје стране не прихватају надлежност у

⁷⁸¹ Види: В. Петров, *op.cit.*, стр. 274.

⁷⁸² С. Орловић, (Највиши правни акти у аутономији), стр. 276.

конкретном случају. Иста уставна рјешења предвиђао је и Устав из 1974. године. Хоризонтални спорове су дефинисани као сукоби надлежности између судова и других органа у Републици. Када је ријеч о сукобима надлежности између судова и других државних органа, овлаштење за покретање поступка зависило је од тога да ли се радило опозитивном или негативном сукобу надлежности. У случају позитивног сукоба надлежности, односно када и суд и други државни орган прихватају надлежност у истом предмету, легитимацију за покретање поступка за рјешавање сукоба надлежности имали су учесници сукоба односно суд или други државни орган.⁷⁸³ Негативан сукоб надлежности постојао је када и суд и други државни орган одбијају надлежност у истом предмету. У том случају приједлог за рјешавање сукоба надлежности могао је поднијети свако ко због одбијања надлежности није могао остварити своје право или јавни тужилац.⁷⁸⁴ Као учесници поступка, у случајевима када суд рјешава сукоб надлежности, могли су се јавити: скупштина друштвено-политичке заједнице која је поднијела приједлог за рјешавање спора и скупштина друштвено-политичке заједнице чији је акт или радња повод спора, односно подносилац приједлога за рјешавање сукоба и суд или орган који прихвата или одбија надлежност у предмету поводом којег је настао спор.⁷⁸⁵ Устав СР Југославије из 1990. године је такође као посебну надлежност Уставног суда издвојио и рјешавање сукоба надлежности између органа република чланица.

И социјалистички Устави Србије су такође предвиђали хоризонталне спорове о сукобу надлежности. Оба устава, и Устав из 1963. и Устав из 1974. године, на сличан начин регулишу хоризонталне сукобе надлежности. Према Уставу Србије из 1963. године, у питању су спорови о сукобу надлежности између судова и републичких органа, као и између судова и других државних органа на територији Републике Србије. Закон о Уставном суду правио је разлику између позитивних и негативних сукоба. Позитивни сукоб надлежности настаје када суд или други државни орган прихватају надлежност у истом предмету. У том случају поступак за рјешавање сукоба надлежности могу покренути органи између којих је

⁷⁸³ Члан 20. ЗПУССРС

⁷⁸⁴ Члан 21. ЗПУССРС

⁷⁸⁵ Члан 9. ЗПУССРС

сукоб настао или јавни тужилац. У случају позитивног сукоба надлежности Уставни суд могао је одлучити да прекине поступак и пред судом и пред другим државним органом.⁷⁸⁶ Негативан сукоб надлежности настаје због тога што и суд и други државни орган одбијају надлежност у истом предмету. У том случају овлаштење за покретање поступка рјешавања сукоба надлежности има свако ко због одбијања надлежности није могао остварити своје право. Такође, поступак је могао бити покренут и на приједлог јавног тужиоца.⁷⁸⁷ Према Уставу Србије из 1974. године Уставни суд је такође био надлежан да рјешава сукобе надлежности између судова и других органа у Републици. Уставно рјешење предвиђа да се хоризонтални сукоби појављују када се суд и други државни орган огласе надлежним односно ненадлежним у истој ситуацију. У том смислу, хоризонтални сукоби надлежности могу се јавити као позитивни или негативни сукоби.

Устав из 1990. године означава прекид са социјалистичком уставношћу и увођење подјеле власти у уставни систем Србије. Устав је и даље задржао одредбе о Уставном суду, укључујући и одредбе о споровима о сукобу надлежности. Тако су Уставом спорови о сукобу надлежности дефинисани као сукоби надлежности између судова и других органа. У том смислу, хоризонтални сукоби надлежности су сукоби који се јављају увијек између суда и неког другог државног органа. Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука је право разлику између позитивног и негативног сукоба надлежности. Позитиван сукоб надлежности је настајао када би суд и други државни орган у истој ствари прихватили надлежност, односно негативан сукоб надлежности када суд и други државни орган у истом предмету одбијају надлежност. Према томе, субјекти који су легитимисани да покрену поступак рјешавања сукоба надлежности пред Уставним судом су били суд и други органи који прихватају или одбијају надлежност или пак свако ко због прихватања односно одбијања надлежности није могао да оствари своје право.⁷⁸⁸ Уколико се јави позитиван или негативан сукоб надлежности између суда и другог државног органа, захтјев за одлучивање о сукобу надлежности могао је поднијети један или оба органа која су у сукобу, лице

⁷⁸⁶ Члан 45. ЗУССРС

⁷⁸⁷ Члан 46. ЗУССРС

⁷⁸⁸ Члан 11. став 1. тачка 4. ЗПУС

поводом чијег је права настао сукоб надлежности, као и републички јавни тужилац.⁷⁸⁹ У погледу садржине захтјева Закон је предвиђао да захтјев по правилу мора садржати називе органа између којих је настао сукоб, као и разлоге сукоба.⁷⁹⁰ Поступак за одлучивање о сукобу надлежност сматрао се покренутим оног дана када је захтјев приспјео у Уставни суд. Уставни суд је био овлаштен да до доношења одлуке прекине поступак пред судом и другим органом између којих је настао сукоб надлежности.⁷⁹¹ У погледу начина одлучивања о сукобу надлежности Закон је предвиђао да Уставни суд одлучује одлуком,⁷⁹² те да одлука Уставног суда којом се рјешава сукоб надлежности производи правно дејство од дана њеног објављивања у Службеном гласнику Републике Србије.⁷⁹³

Устав Србије из 2006. године карактерише детаљније регулисање надлежности Уставног суда укључујући и уставне спорове о сукобу надлежности. Тако, Устав разликује три врсте хоризонталних спорова о сукобу надлежности. На првом мјесту су спорови који се јављају између судова и других државних органа. У другу групу хоризонталних сукоба спадају сукоби надлежности између јединица локалне самоуправе. Ријеч је о споровима који би се евентуално могли јавити између различитих општина или градова. У трећу групу хоризонталних спорова убрајају се спорови који се могу јавити између органа различитих територијалних аутономија. Оваквим уставним рјешењем српски уставотворац је, када су у питању класични хоризонтални сукоби, задржао рестриктиван приступ, с обзиром да се као сукоби надлежности третирају само они спорови у којима се као једна од супротстављених страна јавља суд. Таквим уставним рјешењем, ван надлежности Уставног суда остало је рјешавање сукоба надлежности у којима се као актер не појављује судски орган, посебно сукоби који се могу јавити између законодавне и извршне власти, као и спорови унутар саме извршне власти. Овакво уставно рјешење је неоправдано, будући да управо поменути сукоби могу довести до блокаде уставних институција. „Уставни суд је у таквим ситуацијама најпозванији да преузме улогу неутралног и објективног арбитра који ће допринети изналажењу

⁷⁸⁹ Члан 26. ЗПУС

⁷⁹⁰ члан 27. ЗПУС

⁷⁹¹ Чланови 28. и 29. ЗПУС

⁷⁹² Члан 46. тачка 7. ЗПУС

⁷⁹³ Члан 54. ЗПУС

правног решења политичког конфликта.⁷⁹⁴ Већ смо видјели да се Уставни суд Србије најчешће појављује као арбитар у сукобима који настају између судова и органа државне управе, било да је ријеч о позитивним или негативним сукобима.

Када је ријеч о класичним сукобима надлежности, пракса суда показује да се Уставни суд најчешће јављао као арбитар у сукобима између Министарства унутрашњих послова и прекршајног суда, као и између Министарства финансија и прекршајног суда. Сукоби између прекршајног суда и Министарства унутрашњих послова односно полицијске управе, најчешће су се јављали као последица измјене прописа у овој области. Наиме, нови Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), који се почео примјењивати од 1. марта 2014. године, прописао је да прекршајни поступак у првом степену води прекршајни суд. Нови Закон је прописао и да ће се, у погледу прекршајних поступака који су започети прије ступања на снагу овог Закона, и даље примјењивати одредбе ранијег Закона о прекршајима из 2005. године. У већини насталих спорова и једна и друга страна су одрицала надлежност, најчешће због погрешног тумачења одредбе која се односи на само покретање прекршајног поступка. Уставни суд је због тога у наведеним случајевима констатовао, да када у конкретном случају прекршајни поступак није започет према одредбама ранијег Закона, надлежност за вођење поступка припада прекршајном суду. Уставни суд је потврдио да се, сагласно одредбама важећег Закона о прекршајима (члан 167.), али и одредбама ранијег Закона (члан 160. став 1.), прекршајни поступак покреће доношењем рјешења, односно закључка о покретању прекршајног поступка. Имајући у виду да у већини спорних случајева прекршајни поступак није био ни започет, није ни било мјеста за примјену одредаба ранијег Закона о прекршајима и негирање надлежности прекршајног суда.⁷⁹⁵ Уставни суд је такође, у погледу прекршаја прописаних Законом о безбедности саобраћаја на путевима, а за које је предвиђена само новчана казна, заузео став да је прекршајни суд надлежан у случајевима када је учинилац прекршаја физичко лице, а орган управе када је учинилац правно лице или предузетник. Међутим, Уставни суд је изнио становиште „да није могуће водити

⁷⁹⁴ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *op.cit.*, стр. 179.

⁷⁹⁵ Види: Рјешења о рјешавању сукоба надлежности: ШУ 550/2014 од 18.12.2014, ШУ 298/2014 од 17.7.2014., ШУ 878/2014 од 29.5.2014.

два одвојена прекршајна поступка, пред два различита државна органа, уколико се због једне радње извршења истом окривљеном стављају на терет два прекршаја, учињена у различитим својствима."⁷⁹⁶ У таквим ситуацијама, када је исто лице окривљено за више прекршаја од којих је за неке надлежан суд, а за неке орган управе, поступак ће се водити пред судом по принципу привлачења надлежности.

Уставни суд је често био у прилици да арбитра и у односима између Министарства финансија и прекршајних судова. Сукоби се најчешће јављају између прекршајних судова, с једне стране и Управе царина или Пореске управе, с друге стране. Као и у претходним случајевима, и овдје се најчешће радило о негативним сукобима надлежности, будући да су и прекршајни судови и органи управе негирали надлежност, пребацујући спорно питање другој страни. И овдје се, сукоби најчешће јављају као резултат различитог тумачења одредби Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), којима је сада за вођење прекршајног поступка у првом степену предвиђена надлежност прекршајног суда. Како је Закон предвидео да ће се прекршајни поступци који су започети прије ступања на снагу новог Закона окончати према одредбама ранијег Закона, то је у одређеним случајевима резултирало оспоравањем надлежности суда односно органа управе. С обзиром да је новим Законом о прекршајима прописано да прекршајни поступак у првом степену увијек води прекршајни суд, осим изузетно за прекршаје из јавних набавки, Уставни суд је у већини ових спорова о сукобу надлежности потврдио надлежност прекршајног суда.⁷⁹⁷ У вези са примјеном Закона о прекршајима пред Уставним судом су се нашли и спорови о сукобу надлежности између прекршајних судова и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Наиме, новим Законом о прекршајима је предвиђено да, изузетно, првостепени прекршајни поступак за прекршаје из области јавних набавки води Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Такође, новим Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/12), који је почео да се примјењује од 1. априла 2013. године, прописано је да

⁷⁹⁶ Види. Рјешење Уставног суда број ШУ-43/2014 од 14. 10. 2015.

⁷⁹⁷ Види Рјешења Уставног суда: ШУ-376/2013 од 29.5.2014., ШУ-279/2013 од 26.6.2014., ШУ-135/2015 од 19.11.2015., ШУ-408/2014 од 19.3.2015.

Републичка комисија води прекршајне поступке у првом степену за прекршаје прописане овим законом. Тако је Уставни суд у неколико случајева, у којима су се ненадлежним огласили и прекршајни суд и Републичка комисија, утврдио надлежност прекршајног суда, будући да се прекршај догодио прије ступања на снагу наведених закона, када је постојала искључива надлежност прекршајног суда.⁷⁹⁸ Уставни суд је такође изнио становиште да је „надлежност прекршајног суда за покретање и вођење поступка правило, а надлежност органа управе (Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки) изузетак, те се у циљу заштите права окривљених у прекршајном поступку изузеци морају рестриктивно тумачити.“⁷⁹⁹

Током 2014. и 2015. године пред Уставним судом се нашао и велики број спорова о сукобу надлежности између судова и тужилаштва. Најчешће се радило о негативним сукобима надлежности између основних судова и јавних тужилаштава. Оспоравање надлежности је било изазвано промјенама у кривичном законодавству, односно усвајањем новог Законика о кривичном поступку, који је почео да се примјењује од 1. октобра 2013. године. Нови Законик је унио бројне измјене, које се тичу прије свега положаја оштећеног и већих овлаштења самог јавног тужиоца. Рјешевајући настале сукобе, Уставни суд се ослањао, како на одредбе новог закона, тако и на одређене правне принципе и методе. Тако је Уставни суд у свим предметима пошао од принципа тренутног (неодложног) дејства новог процесног закона на поступке који су у току. Тај принцип је потврђен и у одредбама новог закона, гдје је члановима 607. И 608. прописано да нови Законик почиње да се примјењује 1. октобра 2013. године, а да даном почетка примјене Законика престаје да важи ранији Законик. Прелазним одредбама новог Законика је предвиђено и неколико изузетака, од којих је најважнији тај да ће се започета истрага завршити према одредбама ранијег законика. Уставни суд је заузео становиште да „принцип тренутног дејства новог процесног закона не може имати за последицу ништавост процесних радњи које су пуноважно спроведене по одредбама претходног

⁷⁹⁸ Види Рјешење Уставног суда број ШУ-314/2014 од 19.марта 2015. године

⁷⁹⁹ Рјешење Уставног суда број ШУ-315/2014 од 2. априла 2015. године

закона.⁸⁰⁰ Новим Закоником битно је измијењен и концепт саме истраге, коју сада води искључиво јавни тужилац. За разлику од ранијег законика, нови Законик не предвиђа више овлаштење оштећеног да подношењем захтјева за спровођење истраге, а затим и оптужнице, односно оптужног приједлога у скраћеном поступку, иницира вођење кривичног поступка, већ сада наведене оптужне акте може поднијети искључиво јавни тужилац. Уставни суд је заузео став да ће се, у ситуацијама када је оштећени као тужилац поднио захтјев за спровођење истраге, „само истрага која је на дан почетка примене овог законика у току, довршити према одредбама раније важећег законика, што значи да ће је довршити надлежни суд, док ће се у осталим слућајевима даљи ток поступка спровести према одредбама новог Законика.“⁸⁰¹ Уставни суд је такође прецизирао да је „у току“ само она истрага гдје је донијето ријешење о спровођењу истраге. Тако је Уставни суд, у више предмета у којима је постојао сукоб надлежности, а у којима су оштећени као тужиоци поднијели захтјев за спровођење истраге прије ступања на снагу новог Законика, а у којима истражни судија или ванрасправно вијеће у међувремену нису донијели рјешење о спровођењу истраге, утврдио надлежност јавног тужилаштва.⁸⁰² С друге стране, Уставни суд је у ситуацијама када су оштећени као тужиоци, након одбацивања кривичне пријаве, у ситуацијама за које је предвиђен скраћени кривични поступак, поднијели оптужни приједлог, заузео становиште да је за поступање по оптужном акту надлежан суд.⁸⁰³ Такође, у ситуацијама у којима је било спровођење истраге прије подношења оптужног акта, а гдје су оштећени као тужиоци након спроведене истраге поднијели сопствену оптужницу, Уставни суд је заузео став да је за даље поступање надлежан суд.⁸⁰⁴

Несумљиво је да су ставови које је Уставни суд изнио у овим споровима разријешили дилеме у којима су се нашли актери ових сукоба након измјена релевантних законских прописа. Због тога би требало очекивати да ће судови и органи управе, у оваквим и сличним ситуацијама, у будућности уважити ставове и

⁸⁰⁰ Рјешење Уставног суда број ШУ-128/2014, „Службени гласник РС“, број 25/2015

⁸⁰¹ Рјешење Уставног суда број ШУ-226/2014. од 22.12.2014.

⁸⁰² Види Рјешења Уставног суда: број ШУ-226/2014 од 22. децембра 2014., број ШУ-208/2014 од 18. јуна 2015., број ШУ-215/2014 од 11. јуна 2015. године

⁸⁰³ Види Рјешење Уставног суда: број ШУ-128/2014 од 15. јануара 2015. године

⁸⁰⁴ Види Рјешење Уставног суда: број ШУ-264/2014 од 19. марта 2015. године

тумачења Уставног суда, што би требало да доведе и до смањење броја оваквих спорова.

Спорови о подјели власти, међутим, не могу се ограничити само на класичне сукобе надлежности. Иако статистички подаци показују да надлежност Уставног суда да рјешава компетенционе спорове у односу на остале уставне спорове није често кориштена у пракси, не треба занемарити чињеницу да Уставни суд посредно рјешава сукобе надлежности када врши и друга овлаштења, посебно када врши контролу уставности и законитости. Иако је Уставни суд много чешће позван да испитује уставност и законитост правних аката, правно дејство његових одлука у тим споровима је много шире и огледа се и у постављању јасних граница између носилаца државне власти чији су акти предмет испитивања.

Међутим, иако Устав под хоризонталне сукобе надлежности није подвео сукобе између легислативе и егzekутиве, као и сукобе унутар саме егzekутиве, не треба занемарити чињеницу да Уставни суд ипак посредно рјешава сукобе надлежности између законодавне и извршне власти односно унутар извршне власти, у оквиру нормативне контроле. Тако је Уставни суд често био у прилици да у поступку нормативне контроле утврђује да ли је одређени орган прекорачио границе својих овлаштења. Пред Уставним судом су често изношени и спорови за оцјењивање уставности и законитости уредби и других општих аката Владе. Рјешавајући поменуте спорове неспорно је да је Уставни суд својим одлукама допринио дефинисању уставних овлаштења различитих носилаца државне власти и постављању граница у вршењу њихових надлежности. Тако је Уставни суд често био у прилици да рјешава веома комплексна уставна питања која су се тичала односа између различитих носилаца државне власти. У својој одлуци о уставности Одлуке Владе Републике Србије о Националном савету за инфраструктуру Републике Србије, Уставни суд је испитивао не само да ли је доношење спорне одлуке у надлежности Владе, него и да ли су прекорачене и надлежности председника Републике будући да је спорном одлуком, председник републике

именован и за предсједника Савјета.⁸⁰⁵ У тражењу одговора на више спорних уставноправних питања која су се у овом предмету поставила, Уставни суд је, полазећи од многоструког значења принципа подјеле власти утврђеног одредбама члана 4. Устава, испитивао и значења мјеродавних уставних и законских норми, које се тичу положаја и надлежности предсједника Републике, тако и норми којима се дефинишу његови односи са Народном скупштином, Владом и ресорним министарствима која обављају поједине послове државне управе. Та питања су у уређена, прије свега, одредбама чл. 111, 112. и 113. Устава, односно одредбама члана 23. Закона о председнику Републике, а којима су дефинисана питања која се тичу положаја и надлежности предсједника Републике. Уставни суд је користећи прије свега језичко и логичко тумачење релевантних уставних и законских одредаба, али и уважавајући ставове уставноправне теорије, поставио границе надлежности различитих носилаца власти, прије свега предсједника Републике и Владе. Уставни суд је посебно покушао да одреди мјесто шефа државе у систему подјеле власти. Спорно питање, Уставни суд је посматрао у једном ширем контексту, правне државе и принципа подјеле власти, којим је обухваћена и расподјела правних овлашћења у оквирима сваке гране власти понаособ, а не само у једном ограниченом поимању подјеле власти, у смислу простог разликовања законодавне, извршне и судске власти, као и препознавању формално легализованих утицаја које свака од ових правних функција има на друге двије функције власти. Када је уставност и законитост спорне одлуке Владе Уставни суд тумачио прије свега у поменутом контексту значења принципа подјеле власти, као једног од водећих начела цјеловитог уставног поретка, посебно његовог дијела о уређењу власти, по оцјени Уставног суда, неопходно је било да се њено испитивање даље настави и изврши у свјетлу анализе конкретних уставних надлежности главних носилаца извршне власти - предсједника Републике, Владе и ресорних министарстава.

Уставни суд је даље оцијенио, да се надлежности предсједника Републике могу конституисати једино Уставом, као највише рангираним правом Републике

⁸⁰⁵ Одлука Iуп-153/2008 «Службени гласник Републике Србије» број 69/2012

Србије, за разлику од овлашћења Народне скупштине и овлашћења Владе које, поред експлицитно наведених послова, могу да „врше и друге послове одређене Уставом и законом (члан 99. став 2, члан 123, тачка 6. Устава). Уставни суд је закључио да није спорно да се овлашћења председника Републике законом могу разрадити, али да се она никако не могу нити проширивати нити сужавати. С друге стране, било који акт, мјера или радња Владе којом би била додирнута уставна овлашћења председника Републике незамислив је у парламентарној републици. Стога је Уставни суд потврдио и да су функционална овлашћења, односно надлежности председника Републике ексклузивна *materia constitutionis*, тако да се не могу ширити или сужавати нити одлуком Владе нити законом; она се, дакле, увијек морају разумјети као „функционално непроменљива“. Дакле, у питању је уставни спор који се односи на функционалне границе, које Устав поставља унутар сваке гране власти.⁸⁰⁶

Чињеница је да је Уставни суд и у многим другим уставним споровима који су се тicali контроле уставности и законитости био у прилици да индиректно рјешава сукобе надлежности постављајући јасне границе између различитих носилаца државне власти. Тако је и у одлуци број IУо - 225/2013⁸⁰⁷, која је донијета у поступку нормативне контроле Уредбе о посебном начину признавања високошколских установа и вредновања студијских програма са територије Аутономне покрајине Косова и Метохије („Службени гласник РС“, број 16/12), Уставни суд закључио да је спорном уредбом нарушен уставни принцип подјеле власти, те да је Влада изашла из оквира своје надлежности. Уставни суд је изнио став да Уставом утврђена функција Владе да извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине. У циљу извршавања закона Влада доноси уредбе и друге опште акте, а захтјев је да се свака уредба мора заснивати на конкретном закону. У спорном случају, Уставни суд је закључио да оспорена Уредба није донијета у циљу извршавања закона, већ су њоме уређена питања која представљају законску материју. Према томе, неспорно је да је Влада спорном

⁸⁰⁶ Види: И. Пејић, (Начело поделе власти и уставно судство), стр. 66.

⁸⁰⁷ Одлука IУо-225/2013 «Службени гласник Републике Србије» број 119/2014

уредбом узурпирала дио овлаштења која према Уставу припадају Народној скупштини.

И у одлуци број IУо-577/2011, Уставни суд је, оцјењујући уставност и законитост Закључка Владе који се односи на доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, пошао од темељног уставног принципа да уређење власти почива на подјели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2.). Уставни суд је утврдио да је Влада, као орган извршне власти, доношењем оспореног Закључка, прекорачила границе своје Уставом утврђене надлежности из члана 123. тач. 2. и 3. Устава, јер је оспореним Закључком уредила односе који не могу бити предмет уређивања закључка Владе, као врсте акта, будући да спадају у материју коју уређује Народна скупштина, у остваривању надлежности Републике Србије утврђене одредбом члана 97. тачка 8. Устава. На тај начин, Влада је, доношењем оспореног Закључка, повриједила и начело подјеле власти на законодавну, извршну и судску власт из члана 4. став 2. Устава.⁸⁰⁸ Иако је у већини својих одлука у поступку нормативне контроле, а које су се посредно односиле на нарушавање установљене подјеле власти, стајао на становишту очувања Уставом прокламоване подјеле власти и „функционалне непромјењивости“ надлежности највиших носилаца државне власти, сам Уставни суд није показивао доследност у својим ставовима. Тако је Уставни суд, у својој одлуци број IУз-231/2012, у којој је цијенио уставност Закона о измјенама и допунама Закона о Влади («Службени гласник РС», број 65/08), утврдио да увођење појма „први потпредседник Владе“ предузето у границама уставних овлашћења и да нема значење противуставног задирања законодавне власти у нормативни и функционални домен извршне власти. С друге стране, Уставни суд је утврдио и да увођењем института „заменика председника Владе,“ законодавни орган јесте прекорачио границе својих уставних овлашћења, јер је тиме непосредно установио у структури Владе нову функцију коју Устав не предвиђа. Из тог разлога, Уставни суд је утврдио да су одредбе члана 2. Закона, у дијеловима којима се „првом“ потпредсједнику Владе одређује и својство „заменика председника Владе“, несагласне са Уставом.⁸⁰⁹ Међутим,

⁸⁰⁸ Одлука Уставног суда Србије IУо-577/2011, «Службени гласник Републике Србије» број 55/2012

⁸⁰⁹ Одлука Уставног суда Србије IУз-231/2012, «Службени гласник Републике Србије» број 68/2012

потребно је напоменути да, иако је Уставни суд у овом предмету одлучио да не постоји прекорачење законодавних надлежности од стране парламента, један број судија који су издвојили своје мишљење, није се сложио са таквом одлуком суда, истакавши да уставни принцип подјеле власти који Устав изражава одређењима да уређење власти почива на подјели власти на законодавну, извршну и судску, као и да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, значи и то да у оквиру јединственог правног поретка, законодавни орган којем припада право и обавеза да доношењем закона уреди функционисање органа извршне власти, то овлашћење треба да врши тако да остане у границама Устава, односно тако да првенствено не мијења суштину садржине односа уређених Уставом.⁸¹⁰ Те вриједности система подјеле власти, равнотеже власти и припадајућих овлашћења законодавне и извршне власти су, по мишљењу судија, који се нису сложили са одлуком суда, нарушене оспореном законском нормом којом се уводи институт, функција и положај у саставу Владе који Устав не познаје.

Чињеница је да нормативна контрола права „највећим делом „покрива“ принцип поделе власти и одвајање функционалних овлаштења.“⁸¹¹ Нема сумње да је Уставни суд Србије, рјешавајући спорове који нису директно манифестација сукоба између различитих носилаца власти него се тичу нормативне контроле, својим одлукама допринио постављању граница уставне надлежности највиших државних органа. У том смислу, од посебног је значаја становиште Уставног суда о „функционалној непромјењивости“ Уставом утврђених надлежности највиших носилаца државне власти.

⁸¹⁰ Види издвојено мишљење на одлуку Iуз-231/2012

⁸¹¹ Д. Стојановић, (Премисе и опште функције уставног правосуђа), стр. 81.

Закључак

1) Уставни суд данас дјелује као специфичан орган власти који се налази на тремеђи између законодавне и извршне власти, као политичких функција, и судске власти, као чисто правне функције. У том смислу, уставно судство представља независан уставни орган који врши специфичну уставносудску функцију, контроле уставности и чувара устава. И питање природе уставног суда односно његове политичке улоге данас је превазиђено, иако је неспорно да одлуке уставног суда имају и политичке консеквенце. Уставна теорија стоји на становишту да уставни суд није, ни чисто судски орган, нити пак политички орган, него специфичан орган *sui generis*, чији је основни задатак да политичке актере подведе под право односно устав. Улога уставног суда, међутим, не може се ограничити на чисто читање устава, него је задатак уставног суда комплекснији и огледа се у тумачењу устава. Уставни суд, на тај начин, често мора да балансира између права и политике. Наиме, право и политика се не могу одвојити, а сам устав представља не само највиши правни акт него и политички документ. Према томе, уставни суд је у обавези да приликом тумачења устава узима у обзир дате политичке прилике и друштвене околности. Због тога је неспорно да уставни суд својим одлукама често утиче на политички живот. С друге стране, да би се избјегли политички притисци на сам суд, имајући у виду специфичност уставносудске функције у односу на друге органе власти, самим уставом се уставном суду мора обезбиједити независност у раду.

2) Иако су мотиви увођења уставног суда били различити, они су се углавном тицали потребе очувања уставом успостављене подјеле власти, како вертикалне (у федерацијама), тако и хоризонталне, као и владавине права. Уколико се има у виду да подјела власти има за циљ да спријечи злоупотребу власти, као и да злоупотреба може бити резултат активности једног органа власти на штету другог или самих грађана, онда се уставносудска функција, у ширем смислу, може посматрати као функција која има за циљ управо заштиту подјеле власти у свим њеним аспектима. Због тога је и увођење уставног судства у већини држава повезано управо са идејом подјеле власти. У том погледу, сви уставни спорови чије

рјешавање је у надлежности уставног суда могли би се посматрати као спорови који настају због нарушавања подјеле власти. Имајући у виду значај уставног принципа подјеле власти, у већини уставних система су, ипак, спорови о подјели власти издвојени као посебна врста уставних спорова, који најдоследније одржавају нарушавање уставом успостављене подјеле власти.

Историјски посматрано, уставно судство је у већини земаља уведено на прелазу између тоталитарних, недемократских режима у демократске режиме. Управо је уставно судство посматрано као независан орган власти који ће на најбољи начин осигурати спречавање даље злоупотребе власти, остваривање подјеле власти и спровођење демократских промјена. У том погледу, посебно су значајну улогу имали уставни судови који су уведени након Другог свјетског рата, као и након пада социјализма деведесетих година. Пракса анализираних уставних судова потврђује да је управо уставно судство, својом активношћу, допринијело дефинисању односа између различитих носилаца власти, истог или различитог хијерархијског нивоа, као и успостављању јасних граница између носилаца власти.

3) Тако су, уставни судови у федерацијама без сваке сумње допринијели дефинисању односа између федерације и федералних јединица. Уставносудска пракса потврђује да је у неким федерацијама та активност уставних судова била усмјерена на јачање федерације, док је у другим, управо активност уставног суда допринијела слабљењу федерације. Историјски посматрано, уставно судство је уведено управо због потребе очувања односа у федерацији. Веза између уставног судства и федерације је узрочно-посљедична, тако да је функционисање федерације без уставног судства незамисливо. Тако је Уставни суд у Аустрији уведен управо због потребе очувања федерације. Међутим, временом су, честим уставним промјенама односи између федерације и федералних јединица стабилизовани, тако да је и потреба за интервенцијама уставног суда јењавала. Ипак, не може се спорити да је управо пракса аустријског Уставног суда допринијела стабилизацији односа у федерацији. Својим одлукама, Уставни суд је више фаворизовао савезну власт, па је захваљујући уставносудској пракси, али и уставним промјенама, Аустрија израсла у федерацију са изразито јаком централном влашћу. И у Њемачкој је активност Уставног суда у односима између федерације и федералних

јединица била усмјерена на очување федералног начела, а одлуке Савезног уставног суда су допринијеле јачању федерације, посебно на почетку његовог рада. За разлику од аустријског Уставног суда, који је својим одлукама претежно фаворизовао федералну власт, одлуке њемачког Уставног суда допринијеле су дефинисању положаја федералних јединица и осигурале су већи степен њихове самосталности. На тај начин, Уставни суд је одлукама које су се тичале федералних питања фаворизовао координацију, а не субординацију у односима између федерације и федералних јединица. И Уставни суд Руске Федерације је својом активношћу дао изузетан допринос у дефинисању односа у федерацији. Само уставно уређење у Русији је комплексно, а и сам Уставни суд није имао јасан и јединствен став у питањима која се тичу односа између федерације и федералних јединица. Ипак, не може се спорити да је својим одлукама, које су се тичале федерализма, Уставни суд Русије допринио стварању централизоване и симетричне федерације.

4) Уставносудска активност се показала као значајна и за очување вертикалне подјеле власти у децентрализованим унитарним државама, у којима уставни суд дјелује као гарант и чувар територијане аутономије и локалне самоуправе. Примјери италијанског и шпанског уставног суда показују да је управо дјеловање уставних судова допринијело дефинисању и функционисању регионализма у овим државама. Тако је италијански Уставни суд, одлучујући о питањима која су се тичала спорова између државе и региона, дефинисао не само начела, него и начин вршења власти региона. Иако су италијанском Уставном суду често упућивани приговори да својим одлукама штити националне интересе и слаби регионалну аутономију, сам Уставни суд је у својој пракси често одлучивао и у корист региона. На тај начин, Уставни суд је свакако допринио балансирању односа између државе и региона. И активност Уставног суда Шпаније је изузетно значајна за дефинисање положаја аутономних заједница. Рјешавајући спорове између државе и аутономних заједница, шпански Уставни суд је често еластичније тумачио устав трагајући за рјешењима која су у датом случају најприхватљивија. Ипак, Уставном суду Шпаније неријетко се упућују приговори да дјелује као орган који штити интересе централне власти на штету аутономних интереса.

5) Улога уставних судова у дефинисању граница између различитих носилаца власти остварује се и кроз рјешавање хоризонталних спорова о сукобу надлежности. Примјери и уставна пракса потврђују да је дорпинос уставносудске функције у успостављању јасних граница између различитих носилаца власти, на хоризонталном нивоу, посебно значајан на прелазима из недемократских у демократске системе власти. У том смислу, уставни судови у бившим социјалистичким државама су били незаобилазан фактор у увођењу демократије и владавине права. Хоризонтални спорови о сукобу надлежности у овим земљама су се јављали управо као резултат трансформације система јединства власти у систем подјеле власти. У условима у којима су уставима били успостављени само оквири новопрокламоване подјеле власти, сукоби између законодавне и извршне власти, као и сукоби унутар саме извршне власти су били неизбијежни. У том смислу, уставни судови су имали значајну улогу у дефинисању јасних граница власти између различитих носилаца власти и тумачењу нејасних одредби о подјели власти. Можемо слободно рећи да су уставни судови били један од главних носилаца демократских промјена и успостављања подјеле власти након вишедеценијског јединства власти. Разлог свакако јесте у чињеници што су се уставни судови, у односу на остале органе власти, појавили као потпуно нова институција власти која није оптерећена комунистичком прошлошћу. Тако су уставни судови, на самом почетку свог дјеловања, најчешће балансирани у односима између законодавне и извршне власти, као и у односима унутар извршне власти, будући да је из комунистичког система наслијеђена пракса мијешања извршне власти у послове законодавца. У том погледу, посебно је била значајна активност Уставног суда Руске Федерације у рјешавању сукоба између законодавне и извршне власти. Примјер дјеловања руског Уставног суда, међутим показује да је сам уставни суд прекорачио границу између права и политике, чиме је нарушио сопствени кредибилитет и углед неутралног чувара устава, што је резултирало укидањем уставног суда у одређеном временском периоду.

б) Када је у питању уставно судство у Србији, уставносудска контрола има дугу традицију. Иако је дјеловање Уставног суда Србије у систему јединства власти и једнопартијском систему било скромно, ипак се не може спорити да је

уставносудски орган и у тим условима допринио утемељењу владавине права. Уставне промјене које је увео Устав из 1990. године нису биле довољне за потпуну трансформацију правног и политичког система Србије, а ни сам Уставни суд својом активношћу, односно тачније неактивношћу и уздржаношћу није допринио спровођењу промјена. Устав из 2006. године учврстио је позицију Уставног суда, а сам суд је својим дјеловањем и активношћу успио да изгради ауторитет чувара устава и уставног поретка. Када је у питању надлежност рјешавања спорова о сукобу надлежности Уставни суд је ријетко интервенисао у односима између различитих носилаца власти у периоду социјалистичке уставности, а пракса уставног суда по том питању није била нарочито богата ни након увођења подјеле власти, све до Устава из 2006. године. Иако су према уставном рјешењу спорови о сукобима надлежности ограничени на спорове у којима се као једна страна јавља суд, чињеница је да је Уставни суд често у прилици да интервенише у односима између политичких носилаца власти, посебно у поступку нормативне контроле. Када су у питању класични сукоби надлежности Уставни суд најчешће рјешава сукобе између судова и органа управе. Међутим, ако се спорови о сукобу надлежности посматрају у ширем смислу, онда је активност Уставног суда Србије на том пољу много већа. Уставни суд је данас много активнији када су у питању интервенције у односима између различитих носилаца власти, али уз одређену уздржаност од претјераног мијешања у политичко одлучивање. Ипак, такав приступ Уставног суда не искључује критике на рачун његовог дјеловања. Тако се Уставном суду често спочитава да је политички пристрасан и да дјелује као инструмент законодавне или извршне власти. Међутим, пракса Уставног суда показује управо супротно односно потврђује чињеницу да Уставни суд настоји да својим дјеловањем очува и потврди своју функцију чувара устава.

Библиографија

Монографије и уџбеници

1. Adamovich L. K., Funk B. Ch., *Österreichisches Verfassungsrecht*, 3. Auflage, Wien, 1985.
2. Allan T.R.S., *Constitutional Justice: A Liberal Theory of Rule of Law*, Oxford University Press, 2001.
3. Аристотел, *Политика*, Београд, 1975.
4. Bagehot, W., *The English Constitution*, Boston, 1873.
5. Brzezinski M., *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, Macmillan 2000.
6. Булајић С., *Чувар француског устава*, Београд, 2006.
7. Vorländer H., *Ustav ideja i historija*, University Press, Sarajevo 2012.
8. Вучић О., Петров В., Симовић Д., *Уставни судови бивших југословенских република-норма, теорија и пракса*, Београд, 2010.
9. Ginsburg T., *Judicial Review in New Democracies*, Cambridge, 2003.
10. Дивержен М., *Увод у политику*, Београд 1966
11. Ђорђевић Ј., *Нови уставни систем*, Београд, 1964.
12. Ђорђевић Ј., *Уставно право*, Београд, 1976.
13. Ђорђевић Ј., *Уставно право*, Београд, 1978.
14. Ђорђевић Ј., *Контрола уставности закона и америчка демократија*, Београд, 1937.
15. Ђурђевић А., *Уставно право II Организација државне власти*, Нови Сад 2001.
16. Elgie R., Moestrup S., *Semipresidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, 2012.
17. *Изабране одлуке Савезног уставног суда Немачке*, Београд 2010.
18. Jelinek G., *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Wien 1885.
19. Јовановић М., *Изборни системи посткомунистичких држава*, Београд 2004
20. Јовановић П., *Савремени политички систем II део*, Нови Сад 1991.
21. Јовановић С., *Држава*, Београд, 1922.
22. Јовичић М., *Велики уставни системи-елементи за једно упоредно право*, Београд, 1984.

23. Јовичић М., *О уставу-теоријско-компаративна студија*, Београд, 1977.
24. Јовичић М., *Савремени федерализам*, Београд 1973
25. Јовичић М., *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Београд, 1974.
26. Јовичић М., *Регионална држава-упоредноправна студија*, Београд 1996
27. Келзен Х., *Опита теорија државе и права*, Београд, 1951.
28. Келзен Х., *Чиста теорија права*, Београд, 2000.
29. Kommers, Donald P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press Durham and London 1997.
30. Крбек И., *Уставно судовање*, Загреб, 1966.
31. Кулић Д., *Уставно судство у свету*, Београд-Зајечар, 1982.
32. Курјак Ј., *Политичке промене у Русији 1990-1996*, Београд, 2000.
33. Кутлешкић В., *Организација власти-упоредна студија устава бивших социјалистичких држава*, Београд, 2002.
34. Кузмановић Р., *Уставно право*, Бања Лука 2002
35. Lajphart A., *Modeli demokratije-Oblici i ucinak vlade u 36 zemalja*, Službeni list SCG Beograd i CID Podgorica, 2003.
36. Limbach J., *Savezni Ustavni sud Njemačke*, University Press, Sarajevo 2012.
37. Лово Ф., *Велике савремене демократије*, Нови Сад 1999.
38. Лукић Р., Кошуткић Б., *Увод у право*, Београд 2007
39. Лукић Р., *Уставност и законитост*, Београд, 1966.
40. Лукић Р., *Политичка теорија државе*, Београд 1995.
41. Лукић Р., *Теорија државе и права I. Теорија државе*, Београд 1995.
42. Марковић Р., *Уставно право*, Београд, 1982.
43. Марковић Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2005.
44. Марковић Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд 2008.
45. Marcic R., *Verfassung und Verfassungsgericht*, Wien 1963.
46. Мијановић Г., *Контрола уставности закона*, Сарајево, 1965
47. Монтескје Де Ш., *О духу закона*, Београд, 2011.
48. Ненадић Б., *О јемствима независности уставних судова-Са посебним освртом на Уставни суд Србије*, Службени гласник, Београд 2012.

49. Николић П., *Уставно право*, Београд, 1994.
50. Орловић С., *Начело поделе власти у уставном систему Србије*, Београд, 2008.
51. Öhlinger T., *Verfassungsrecht*, Wien, 1999.
52. Пајванчић М., *Коментар Устава Србије*, Београд 2009.
53. Пајванчић М., *Србија између устава и уставности*, Београд, 2005.
54. Пашић Н., *Упоредни политички системи*, Београд 1978
55. Пејић И., *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, Ниш, 2011.
56. Raadt J., „Constable Constitution: Constitutional Design, Conflict, and Change in Post-Communist East Central Europe“, (Doctoral Thesis at Faculty of Social Sciences, Vrije Universiteit 2009)
57. Sadurski, W., *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, 2005.
58. Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1994.
59. Симовић Д., *Полупредседнички систем*, Београд, 2008.
60. Славнић Љ., *Федерализам и уставносудска функција-случај Југославије-правна студија са упоредноправним елементима*, Београд, 2000.
61. Solyom L., Brunner G., *Constitutional Judiciary in A New Democracy- The Hungarian Constitutional Court*, The University of Michigan Press, 2000.
62. Станковић М., „Уставно судство у савременим федерацијама“, (необјављена докторска теза, брањена на Универзитету у Београду 2010. године, Библиотека Правног факултета у Београду)
63. Стефановић Ј., *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига II, Загреб, 1956.
64. Стојановић Д., *Уставно право*, књига I и II, Ниш, 2009.
65. Schwartz H., *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, The University of Chicago Press, 2000.
66. Sweet Stone A., *Governing with Judges, Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, 2000.
67. Токвил де А., *О демократији у Америци*, Сремски Карловци-Нови Сад, 2002.

68. Trochev A., *Judging Russia- Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, Cambridge University Press, 2008.
69. Фира А., *Уставно право*, Београд, 1976.
70. Harutyunyan G., *Constitutional Culture: The Lessons of History and the Challenges of Time*, Yerevan, 2009.
71. Harutyunyan G., A. Mavcic, *The Constitutional Review and its Development in the Modern World (A Comparative Constitutional Analsis)*, Yerevan - Ljubljana, 1999.
72. ХАМИЛТОН А., МЕДИСОН Џ., ЏЕЈ Џ., *Федералистички списи*, Београд, 1981.
73. Heller K., *Der Verfassungsgerichtshof, Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Wien, 2010.
74. Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Auflag, Heidelberg, 1999.
75. ЧАВОШКИ К., *Устав као јемство слободe-огледи о уставу и уставности*, Београд, 1995.
76. ЧАВОШКИ К., *Уставност и федерализам, Судска контрола уставности у англосаксонским федералним државама*, Београд, 1982.
77. Чок В., *Врсте и дејство одлука уставних судова*, Београд, 1972.

ЧЛАНЦИ

78. Agh A., „Early Consolidation and Performance Crisis: The Majoritarian- Conses Democracy Debate in Hungary“, *West European Politics*, Vol. 24, No.3, 2000, 89-112
79. Agrano R., „Federal Evolution in Spain“, *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, New Trends in Federalism. Les nouvelles formes du federalism, Vol.17, No. 4, Oct., 1996, 385-401
80. Agranoff R., Gallarín J. A. R., „Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations“, *Publius*, Toward Federal Democracy in Spain, Vol. 27, No. 4, Autumn, 1997, 1-38

81. Adamovich L., „Die rechtliche Kontrolle“ in: Schambeck H., *Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, 1980, 541-563
82. Ackerman B., „The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, Vol. 1, No.3, 2000, 633-726
83. Allan T.R.S., „Constitutional Dialogue and the Justification of Judicial Review“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.23, No.4, 2003, 563-584
84. Antal A., „Ustavno sudstvo u Mađarskoj", *Pravni život*, br. 11/1997, 939- 951.
85. Aleksandrovič S. B., „Ustavni sud Ruske federacije-pravni status i praksa“, *Pravni život*, br. 11/1997, 1017-1032
86. Andrade de G.F., „Comparative Constitutional Law: Judicial Review“, *Journal of Constitutional Law*, Vol.3, No.3, 2001, 977-990
87. Baylis, T. A., „Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe“, *World Politics*, Vol. 48, No. 3, Cambridge University Press, 1996, 297-323
88. Bačić A., „Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, broj 4/09, 649-666
89. Бачић А., „О судском активизму или о политичкој улози судова“, *Политичка мисао*, 2/1998, 94-114
90. Бељански С., „ Политичко тумачење устава“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, Година LXXXVI, Књига 74, број 9-10, Нови Сад, септембар-октобар 2014, 535-549
91. Beyme Von K., „The German Constitutional Court - A Model For New Democracies, Democracy and the Judiciary", Ankara, 4-6, Janury 2005, 67-101
92. Biagi F., „The Constitutional Courts as the Guardians of ’’Substantive’’ Transitions: The Case of Italy, Spain and the Czech Republic“, <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/16/281.pdf>
93. Bierlein B., „Положај и перспектива уставног судства“, *Положај и перспектива уставног судства*, Београд 2014, 43-46.
94. Beliaev M.V., „Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies", *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 3, 2006, 375-398

95. Bond J., „Concerning Constitutional Courts in Central and Eastern Europe”, *International Public Policy Review*, Vol. 2, No.2, 2006, 5-26
96. Bierlein B., „The Austrian Constitutional Court’s Influence on the Legal Order”, The position of constitutional courts and their influence on the legal order of the state, International Conference on the occasion of the 20th anniversary of the Constitutional Court of the Slovak Republic in Kosice, 9 April 2013, 1-5
97. Brown T. L., Wise Ch.R., „Constitutional Courts and Legislative-executive relations The Case of Ukraine”, *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No.1, 2004, 143-169
98. Brewer-Carias A. R., „Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law”, <http://ebooks.narotama.ac.id/files/General%20Reports%20of%20the%20XVIIIth%20Congress%20of%20the%20International%20Academy%20of%20Comparative%20Law/23.%20Constitutional%20Courts%20as%20Positive%20Legislators.pdf>
99. Bezemek C., „A Kelsenian Model of Constitutional Adjudicati The Austrian Constitutional Court“, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937575
100. Brzezinski M., Garlicki L., „Judicial Review in Post-Communist Poland: The Emergence of a Rechtsstaat?“, *31 Stanford Journal Law* 13, 1995, 13-59
101. Brzezinski M., „Toward "Constitutionalism" in Russia: The Russian Constitutional Court", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, No. 3, Cambridge University Press, Jul., 1993, 673-690
102. Brzezinski M.F., „Constitutional Heritage and Renewal: The Case of Poland”, *Virginia Law Review*, Vol.77, No.1, 1991, 49-112
103. Brouard S., Hönnige C., “*Constitutional Courts as Veto Players. Lessons from Germany, France and the US*”, http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/seminario_cristoph_honnige.pdf
104. Burgess M., „Between a rock and a hard place-The Russian Federation in comparative perspective,” *Federalism and Local Politics in Russia*, Routledge, 2009, 25-53.
105. Vamvaka J. K., „Courts as Comparatist. References to Foreign Law in the Case-Law of the Polish Constitutional Court“, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/12/documents/JMWP05Krzeminska-Vamvaka.pdf>

106. Vanber G., „Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts“, http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_54/k06_vanberg.pdf 183-213.
107. Vigoriti V., „Italy: The Constitutional Court, The American Journal of Comparative Law“, Vol. 20, No. 3, Summer, 1972, 404-414
108. Vasić R., „Ustavno sudstvo u procesu tranzicije: prepreka ili podsticaj ostvarivanju pravne države“, Ustavne promene u nas - okrugli sto, Kosovska Mitrovica, 2004, 179-195
109. Veser E. , „Semi-presidentialism-Duverger’s Concept-A New Political System Model,“ http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf
110. Вучић О., Стојановић Д., „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2009, 89-109
111. Vasović V., „Dileme i problemi ustavnog i demokratskog uređivanja vlasti u ’postkomunističkim’ zemljama“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 2/1994, Beograd, 191-220
112. Vučetić S., „Odnos pravnog i političkog karaktera kontrole ustavnosti zakona“, *Pravni život*, br.12/1995, str. 201-216
113. Vučetić S., „Uloga Ustavnog suda u procesu tranzicije u Srbiji“, *U susret novom ustavu Srbije*, 2004, 13-23
114. Vučetić S., „Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 2/1994, Beograd, 315-324
115. Gamper A., „Judge made Federalism? The Role of Austrian Constitutional Court in Austria“, federalismi.it, 1-21
116. Gamper A., Palermo F., „The Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional Review“, *Journal of Comparative Law, Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*, Volume III, Issue 2, 2009, 64-88
117. Ginsburg T., Z. Elkins, „Ancillary Powers of Constitutional Courts“, *Texas Law Review*, Vol. 87, 2009, 1431-1462

118. Gentili G., „A Comparison of European Systems of Direct Access to Constitutional Judges Exploring Advantages for the Italian Constitutional Court“, *Italian Journal of Public Law*, Vol.4, Issue 1, 2012, 159-208
119. Garlicki L., Garlicki S., „Constitution Making, Peace Building and National Reconciliation-The Experience of Poland“, http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter14_Framing.pdf
120. Garlicki L., “Constitutional Court of Poland: 1982-2009, The Political Origins of Constitutional Courts/ Italy, Germany, France, Poland”, Canada, United Kingdom, Rome, 2009, p. 13-39
121. Garoupa N., Ginsburg T., „Building Reputation in Constitutional Courts: Political and Judicial Audiences“, *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 28, No. 3, 2011, 539-568
122. Grabenwarter C., „Separation of Powers and the Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies“, http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/AUT_Grabenwarter_keynotespeech_the_sis.pdf
123. Groppi T., „The Italian Constitutional Court: Towards a ‘Multilevel System’ of Constitutional Review?“, http://www.astrid-online.com/Giustizia-1/Studi--ric/Italy-constitutional-Court-JCL_T_Groppi.pdf, 100-117
124. Davis R., Burnham D.J., „The Role of the Federal Judiciary in the Development of Federalism in West Germany and United State“, *Boston College International and Comparative Law Review* , Vol. XII, No.1, 1989, 63-88
125. Del Duca L. F., Del Duca P., „An Italian Federalism?: The State, Its Institutions and National Culture as Rule of Law Guarantor“, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 54, No. 4, 2006, 799-841
126. Duverger M., „New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.2, 1980, 165-187.
127. Dürr R. „Comparative Overview of European Systems of Constitutional Justice“, www.icl-journal.com Vol. 5, 2/2011, 159-175

128. Ђукић Вељовић З., „Контрола уставности у новом уставу Србије, Уставне промене“, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003, Правни факултет у Београду, 2003, 355-362
129. Ђурковић Ђ., „Pravna država i ustavno-sudska kontrola normativnih akata“, *Pravni život*, br.12/1995, str. 233-243
130. Elster J., „Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction“, *The University of Chicago Law Review*, Approaching Democracy: A New Legal Order for Eastern Europe, Vol. 58, No. 2, 1991, 447-482
131. Elgie R., McMenamin I., „Explaining the Onset of Cohabitation Under Semi-Presidentialism“, Dublin City University, No. 12/2010, 1-26
132. Elgie R., „The Perils of Semi-Presidentialism“, http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199585984_chapter1.pdf
133. Epstein L., J. Knight., O. Shvetsova, „The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic System of Government?“, *Law and Society Review*, Vol. 35, No.1, 2001, 117-163
134. Erk J., „Federation without Federalism“, *Publius*, Vol. 34, No. 1, 2004, 1-21
135. Zorkin V., „The Role of the Constitutional Court of the Russian Federation in Guaranteeing the Rule of Law“, *Almanac Constitutional Justice in the New Millenium*, Yerevan, 2004, 35-49
136. Зоркин В. Д., „Уставно судство земаља нове демократије: изазови и перспективе“, *Положај и перспектива уставног судства*, Београд 2014, 47-67
137. Ивошевић З., „Извршавање одлука уставног суда, У сусрет новом уставу Србије“, У сусрет новом уставу Србије, Београд 2004, 237-241
138. Јовић М., „Ustavno sudstvo kao čuvar ustava i ustavnost“, *Pravni život*, br.12/1995, 167-176
139. Jackiewicz I., Jackiewicz Z., „Poljski parlament u prijelaznom razdoblju: Potraga za modelom“, *Politička misao*, Vol XXXIII, br. 2—3, 1996, Zagreb, 100-120
140. Kelsen H., „Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution“, *The Journal of Politics*, Volume 4, Issue 2, 1942, 183-200

141. Kempton D. R. , „Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation?“, http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/09-2_Kempton.PDF
142. Kulić D., „Širenje institucionalizovane kontrole ustavnosti u svetu, *Dva veka srpske ustavnosti*“, SANU, Beograd, 1990, 367-377
143. Kubat M., „Presidentialism and Parliamentarism: A Case of Post-Communist Europe and Post-Soviet States“, *Acta Universitatis Carolinae – Studia Territoria II*, 2001, 9-29
144. Kisker G., „The West German Federal Constitutional Court as Guardian of the Federal System“, *Publius*, Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany: A Fortieth Year Appraisal, Vol. 19, No. 4, 1989, 35-52
145. Kicker R., „Federalizam u Austriji uz poseban osvrt na vanjskopolitičke aspekte“, preveo sa njemačkog Tomislav Martinović, *Politička misao*, Vol. XXIII, No. 3, 1986, 15-21
146. Кузмановић Р., „Правне последице одлука уставног суда и њиховог извршења“, *У сусрет новом уставу Србије*, Београд, 2004, 227-235
147. Kommers D. P., Miller R. A., „Das Bundesverfassungsgericht: Procedure, Practice and Policy of the German Federal Constitutional Court“, *Journal of Comparative Law*, Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective, Vol. 3, Issue 2, 194-212
148. Kommers D. P., „The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Law, Society and Democracy: Comparative Perspective, Vo.603, 2006, 111-128
149. Кошуткић Б., „Место Уставног суда у систему поделе власти“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом уставу*, Београд, 2004, 71-79
150. Кошуткић Б., „Границе Уставног суда у остваривању владавине права“, *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд, 2013, 33-55
151. Kopecky P., „Parliaments in Central and Eastern Europe: Changing Legislative Institutions“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, Vol. 41, No. 3., 2005, 361–373

152. Корхеџ Т., „Статут АП Војводине у уставном праву републике Србије- Осврт на нека начелна уставноправна питања у поступку оцене уставности Статута АП Војводине-“, *Правни записи*, Год. IV, број 2, Правни факултет Универзитета Унион, 2013, 436-466
153. Lach, Kasia, Sadurski, „Constitutional Courts of Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity“, *Journal of Comparative Law, Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*, Vol. 3, Issue 2, 2008, 212-234
154. Lagi S., „Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918-1929)“ *Coherencia*, vol. 9, núm. 16, 2012, 273-295
155. Лилић С., „Уставне противречности покрајинске аутономије у Србији (у контексту одлуке Уставног суда у случају „Војводина“, *Зборник радова Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије- књига 2*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, 24-37
156. Лово Ф., „Италија и Шпанија-државе региона и аутономних заједница“, *Ка регионалној држави (прилог измени унитарног државног уређења)*, Ниш, 2007, 139-155
157. Loewenstein K., „The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law“, *University of Chicago Law Review*, Vol.5 1937/1938, 566-608
158. Leibholz G., „The Federal Constitutional Court in Germany and the "Southwest Case", *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 3, Sep.1952, 723-731
159. Lopatka A., „Ustavni tribunal Republike Poljske“, *Pravni život*, br. 11/1997, 983-999
160. Lopez E. G., „Judicial Review in Spain: The Constitutional Court“, *41 Loy. L.A. L. Rev.*, 529, 2008, 529-562.
161. Lhotta R., „Verfassungsgerichte im Wandel föderativer Strukturen - eine institutionentheoretische Analyse am Beispiel der BRD, der Schweiz und Österreichs“, Paper zur gemeinsamen Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW am 8./9. Juni 2001 in Berlin zum Thema: „Der Wandel föderativer Strukturen“, 1-30.

162. Lukashuk A, Poshtov G., Ganev V., Cepl V., Gillis M., Mink A., Rzeplinski A., Varady T., Dimitrijević N., „Survey of Presidential Powers in Eastern Europe“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3, No.1, Winter 1994, 58-81
163. Lucky C., „A comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3, No.1, Winter 1994, 40-47
164. Ljubić D., „Granice ustavnog sudovanja iniciranog ustavnom tužbom,“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2013, 159-176
165. Martinico G., „The impact of “regional blindness” on the Italian Regional State“, Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR), 2011, 1-27
166. Mcquire K. A., „President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes: Comparing the French and Russian Models“, *Texas International Law Journal*, Vol. 47, Issue 2, 2012, 427-454
167. McMenamin, „Semi-presidentialism and democratisation in Poland, in Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe“, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 120-138
168. McWhinney E., „Judicial Restraint and the West German Constitutional Court“, *Harvard Law Review*, Vol. 75, No. 1, Nov., 1961, 5-38
169. Müller W. C., Bergman T. and Strom K., „Parliamentary Democracy- Promise and problems“, <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829784-X.pdf>
170. Маринковић Т., „Интерпретативне одлуке уставних судова“, *У сусрет новом уставу Србије*, 2004, 243-261
171. Марковић, Р., „Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2007, Београд, 19-46
172. Марковић Р., „Стари и нови Устав Србије“, Уставне промене, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003., Правни факултет у Београду, 2003, 62-70
173. Марковић Р., „Устав Републике Србије од 2006. године-критички поглед“, у Устав Републике Србије из 2006.-неки елементи новог политичког система, Београд, 2007.
174. Mezzetti L., „Савезни уставни суд Њемачке-структура и функције“, *Правни живот*, 11/1997, 901-907

175. Mehren von Arthur T., „Constitutionalism in Germany-The First Decision of the New Constitutional Court“, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 1, No. 1/2, Winter - Spring, 1952, 70-94
176. Moestrup S., „Semi-presidentialism in young democracies“, in R. Elgie and S. Moestrup, *Semi-presidentialism outside Europe-comparative study*, London, 2007.
177. Mijanović G., „Sudska kontrola ustavnosti u SAD“, *Dva veka srpske ustavnosti*, SANU, Beograd, 1990, 171-193
178. Moore J., „Conflict of Jurisdiction“, *Louisiana Law Review*, Vol. 23, No.1, 1962, 29-40.
179. Moreno L., „Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain“, Vol. 27, No. 4, *Toward Federal Democracy in Spain*, 1997, 65-84
180. Настић М., „Однос Уставног суда и редовних судова-Коментар одлуке Уставног суда Србије-“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број 65, Година LI, 2013, 373-386
181. Ненадић Б., „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд, 2013, 71-109.
182. Nikolić P., „Od ’’Ustava’’ do ’’Ustava’’“, *Pravni život*, 12/2002, 1051-1061
183. Nikolić P., „Nužnost i legitimnost Ustavnog sudstva u demokratskim sistemima“, *Pravni život*, br.12/1995, 177-185
184. Nikolić O., „Nezavisnost ustavnog suda i položaj sudija ustavnih sudova“, *Pravni život*, br.12/1995, 259-269
185. Nikolić P., „Ustavni sud i novi Ustav Srbije“, *U susret novom ustavu Srbije*, Beograd 2004, 53-61
186. Nova F., „Political Innovation of the West German Federal Constitutional Court: The State of Discussion on Judicial Review“, *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1, Mar.1976, 114-125
187. Öhlinger T., „Ustavno-sudska kontrola- Austrijsko iskustvo viđeno iz uporedne perspective“, *Pravni život*, br. 11/1997, 907-921
188. Öhlinger T., „The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation“, *Ratio Juris*, 02/2003

189. Öhlinger T., „Die Verfassungsentwicklung in Österreich seit 1974 Bundesstaat, Rechtsstaat und Demokratie als Thema verfassungsrechtlicher Reformen“, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1977, 399-465
190. Öhlinger T., „Die Bedeutung Hans Kelsens im Wandel“, www.demokratiezentrum.org, 1-7
191. Oonagh G., Miller V., Lunn J. and Thorp A., "Fixed term parliaments- early dissolution arrangements"
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05530.pdf>
192. Орловић С., „Политички капацитет уставног судства“, *Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академијам, Београд, 2013, 71-81.
193. Орловић С., „Највиши правни акти у аутономији Војводине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2012, 257-287
194. Орловић С., „Уставни суд Републике Србије у праву и политици“, *Српска политичка мисао*, 4/2008, 239-252
195. Osiatynski W., „Lech Walesa: Profile and Interview“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3, No.1, Winter 1994, 40-47
196. Partlett W., „Challenges to Russian Legal History Section-Reassessing the Founding of the Russian Constitutional Order“, <http://www.helsinki.fi/katti/RussianLaw-PRESENTATIONS/Partlett.pdf>, 1-15.
197. Пејић И., „Начело поделе власти у српском Уставу од 1990. године“, *Правни живот*, бр. 12-2002, Том 4, 1073-1091
198. Пејић И., „Начело подјеле власти и уставно судство“, *Улога и значај Уставног суда у остваривању владавине права 1963-2013*, Београд, 2013, 55-71
Пејић И., „Уставни суд и спорови о подели власти“, *Журнал за криминалистику и право*, Београд, 2013, 17-27
199. Рејић I., „Ustavno sudska kontrola i karakter ustavnog spora“, *Zbornik radova Pristup pravosuđu –instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije*, Centar za publikacije, Niš, 2008, 131-139

200. Pellegrina L. D. , Garoupa N., „Choosing Between the Government and the Regions: An Empirical Analysis of the Italian Constitutional Court Decisions“, *Forthcoming at the European Journal of Political Research*, vol. 52, 2013, 1-46
201. Петров В., „Статут АП Војводине од 2009. године пред Уставним судом – посљедњи чин?“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXI, 2/2013, 266-277
202. Protsyk O., „Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe“, *East European Politics and Societies*, Vol.19 No.2, 2005, 135-160
203. Pomeranz W., „The Russian Constitutional Court's: Interpretation of Federalism: Building Center-Regional Relations“, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/RussConstlCt.pdf> 1-52
204. Proczak R., „Judicial Review of Legislation in Poland, Czech and Slovak Republics“, *Democracy and the Judiciary*, Ankara, 4-6 Janury 2005, 267-279
205. Rapaczynski A., „Constitutional Politics in Poland: A Report on the Constitutional Committee of the Polish Parliament“, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No.2, 1991, 595-631
206. Roper S.P., „Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes“, *Comparative Politics*, Vol.34, No.3, 2002, 253-272
207. Sadurski W., „Judicial review in Central and Eastern Europe: Rationales or rationalizations?“, *Legal Studies Research Paper*, No.09/38, May 2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401242
208. Sadurski W., „Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy“, http://washu.wsoldev.com/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf
209. Sadurski W., „Constitutional Courts in Transition Processes: Legitimacy and Democratization“, *Sydney Law School Research Paper*, No.11/53, 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1919363
210. Sajó A., „Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 15, No. 2, Summer 1995, 253-267

211. Semler D., „*The End of the first Russian Republic*“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3, No.1 Winter 1994, 107-114
212. Sharlet R., „Constitutional Law and Politics in Russia: Surviving the First Decade“, http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/11-1_Sharlet.PDF
213. Smolak M., „Activism of Constitutional Courts and purposive interpretation – Remarks on parliamentary democracy“, Vol.5 2/2011, 211-218 www.icl-journal.com
214. Scheppele K.L., „A Comparative View of the Chief Justice’s Role Guardians of the Constitution: Constitutional Courts President and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 154, 2006, 1757-1851
215. Sydoruk O., „The impact of semipresidentialism on Democratic Consolidation Cases of Poland and Ukraine“, http://dif.org.ua/modules/pages/files/1339594055_1742.pdf
216. Sadurski W., „Constitutional Review in Europe and in the United States: Influences, Paradoxes, and Convergence“, <http://ssrn.com/abstract=1754209>.
217. Scheppele K. L., „*Constitutional Negotiations Political Contexts of Judicial Activism in Post-Soviet Europe*“, *International Sociology*, Vol 18/1, March 2003, 219–238
218. Sedelius T., Mashtaler O., „Two decades of semipresidentialism: issues of intra-executive conflict in central and Eastern Europe 1991-2011“, *East European Politics*, Vol. 29, No. 2., 2013, 109–134
219. Serra R., Onate P., „The Reform of the Spanish Subnational Constitutions: Rules and Regulations and Political Contexts“, VII World Congress on Constitutional Law Rethinking the Boundaries of Constitutional Law Athens, 11-15 June 2007, 1-19
220. Stepien J., „The Role of the Polish Constitutional Tribunal in the Process of political Transformations and During the Pre-Accession Period“, *Almanac Constitutional Justice in the New Millenium*, Yerevan, 2004, 169-176
221. Stepan A., Skach S., „Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism“, *World Politics*, Vol. 46, No. 1, Oct. 1993, 1-22

222. Sweet A.S., „Constitutional Courts and Parliamentary Democracy“, *West European Politics*, Vol.25, Issue 1, 2002, 77-100
223. Sweet A. S., „The politics of constitutional review in France and Europe“, *ICON* Vol.5, January 2007, 69-92
224. Sweet A.S., „Why Europe Rejected American Judicial Review - and Why it May Not Matter“, *Michigan Law Review*, 2003, 2744-2780
225. Schleiter P. and Morgan-Jones E., „Russia: The benefit and perils of presidential leadership“, in *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, edited by R. Elgie and S. Moestrup, Manchester University Press, 2008, 159-180
226. Славнић Љ., „Суд Србије и Црне Горе“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/2006, Београд, 967-1002
227. Симовић Д., „Уставна жалба-теоријскоправни оквир“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2012, 203-223.
228. Сокол С., „Начело диобе или ограничења власти“, *Политичка мисао*, 1-1992, 3-18
229. Skach C., „The “newest” separation of powers: Semipresidentialism“, *Oxford University Press and New York University School of Law*, Vol. 5, No. 1, 2007, 93-121
230. Славнић Љ., „Надлежност уставног суда- materia constitutionis“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, 164-174
231. Славнић Љ., „Решавање сукоба надлежности-традиционални домен Уставног суда Србије“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, 224-240
232. Slavnić Lj., „Ustavno sudstvo-instrument pravne države“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1-3, Beograd, 1996, str. 583-595
233. Станковић М., „Одлука Уставног суда Шпаније о уставности Статута Каталоније и њене последице“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LX 2/2012, 234-255
234. Стојановић Д., „Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије“, *Улога и значај уставног судства у очувању владавине права*, Београд, 2013, 112-133

235. Стојановић Д., „Изборни спорови у надлежности уставних судова“, Избори у домаћем и страном праву, Институт за упоредно право, Београд, 2012, 26-51
236. Стојановић Д., Вучић О., „Домашај уставносудског испитивања одлука редовних судова у поступку одлучивања о уставним жалбама грађана“, *Правни живот*, 14/2009, Београд, 879-897
237. Стојановић Д., „Премисе и опште функције уставног правосуђа“, *Теме*, г. XXXIX, бр.1, јануар-март 2015, 63-82
238. Stančović V., „Uloga ustavnog suda u ostvarivanju ’’vladavine prava’’ i ’’pravne države’’“, *U susret novom ustavu Srbije*, Београд, 2004, 23-53
239. Станчовић Војислав, „Уставно судство и владавина права“, Улога и значај уставног суда у очувању владавине права, Београд 2013, 11-33.
240. Safjan M., „The Constitutional Court As Positive Legislator“, *New Millenium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Challenges*, Yerevan, 2013, 409-431
241. Schifers R., „*Ein Mächtiger Pfeiler im Bau der Bundesrepublik- Des Gesetz über das Bunderverfassungsgericht vom 12 März 1951*“, Institut für Zeitgeschichte, München-Berlin, 66-102
242. Schulz M., „Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext“, *German Institute of Global and Area Studies*, Nummer 5, 2010, 1-8
243. Scholz H., „Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht und Politik. Am Beispiel des deutschen Bundesverfassungsgericht“, *Ritsumeikan Law Review*, No. 31, 2014, 35-45
244. Schoenberger C., „The Establishment of Judicial Review in Postwar Germany, The Political Origins of Constitutional Courts/ Italy, Germany, France, Poland, Canada, United Kingdom“, Rome, 2009, 76-84
245. Solyom L., „The Role of Constitutional Courts in the Transition Democracy: with special reference to Hungary“, *International Sociology*, Vol.18, 2003, 133-161
246. Tanchev E., „Constitutional Control in Comparative and Bulgarian Perspective“, www.constcourt.bg
247. Tanasescu I., „The Presidency in Central and Eastern Europe: A Comparative analysis between Poland and Romania“, http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Irina_Tanasescu.pdf

248. Тасић Ђ., „Прилог питању о техници поделе надлежности у савезним државама“, *Архив за правне и друштвене науке*, број. 5-6, Београд, 1939, 585-595
249. Trochev A., „Less Democracy, More Courts: A Puzzle of Judicial Review in Russia“, *Law & Society Review*, Vol. 38, No. 3, Sep. 2004, 513-548
250. Trochev A., „Between Authoritarianism and Territorial Disintegration: Judicial Vision of Russian Federalism“, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Trochev.pdf>
251. Tushnet M. V., „Alternative Forms of Judicial Review“, *Michigan Law Review*, Vol.101, 2781-2803
252. Трипковић Б., „Системи судске контроле уставности“, *У сусрет новом уставу Србије*, Београд, 2004, 315-319
253. Томић З., „Уставно судство између жреца и ствараоца, *У сусрет новом уставу Србије*, Београд, 2004, 61-71
254. Uitz R., „Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: What Makes a Question Too Political?“, *Juridica International*, XIII/2007, 47-59
<http://www.juridicainternational.eu/?id=12702>
255. *Уставни суд Србије-четрдесет година постојања*, Београд, 2003.
256. Faraguna P., „Izveštaj o sudskoj praksi Italijanskog ustavnog suda- januar 2010-decembar 2010“, sa italijanskog preveo Milan Bajić, *Revus* 6, 2011, 115-125
257. Feldbrugce F. J. M., „The Constitutional Court of Russia and The Consolidation Of Democracy“, *Democracy and the Judiciary*, Ankara 4-6 Janury, 2005, 195-229
258. Feofanov Y., „The establishment of the Constitutional Court in Russia and Community Party Case“, The National Councilfor Soviet and East European Research, <http://www.ucis.pitt.edu/nceer/1993-808-02-Feofanov.pdf>, 1-16
259. Фира А., „Нека спорна питања поступка пред уставним судом“, *Уставни суд Србије-У сусрет новом Уставу*, Београд, 2004, 313-314
260. Freeman M., „Constitutional Framework and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism“, *Pace International Law Review*, Volume 12, Issue 2, 2000, 276-277
261. Ferreres V. „The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court. Some thoughts on Judicial Activism“, SELA (Seminaro en

- Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers, 2004, http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/39, 1-30
262. Friedman, Barry and Delaney, Erin, „Becoming Supreme: The Federal Foundation of Judicial Supremacy”, *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2011, http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/300
263. Ferejohn J., Rosenbluth F., Shipan C., „Comparative judicial politics“, <http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/comparativejudicialpolitics.pdf>
264. Ferejohn J., P. Pasquale, „Constitutional Adjudication: Lessons from Europe“, *Texas Law Review*, 82, 2004, 1671-1704
265. Finck D. E., „Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court“, *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 20, No.1, 1997, 123-157
266. Friedrich C.J., „The Issue of Judicial Review in Germany“, *Political Science Quarterly*, Vol. 43, No. 2, Jun. 1928, 188-200
267. Harutyunian G., „Separation of Powers and independence of Constitutional Courts in Conditions of Societal Transformation“, http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/rio2010_en.pdf
268. Harutyunian G., „Characteristics of Constitutional Justice in the Countries of Young Democracy”, <http://concourt.am/armenian/structure/president/articles/Mexico.pdf>, 1-10
269. Hein M., „Constitutional Conflicts between Politics and Law in Transition Societies: A Systems-Theoretical Approach“, *Studies of Transition States and Societies*, Vol. 3, Issue 1, 2011, 3-23.
270. Hahn H. J., „Trends in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 16, No. 4, Autumn, 1968, 570-579
271. Häberle P., „Das Bundesverfassungsgericht in der Krise – öffentlich-rechtliches, europarechtliches und rechtsphilosophisches“, Seminar, Thema: *Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik*, 1996, 1-49
272. Holmes S., „The Postcommunist Presidency“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3 No.1, Winter 1994, 36-40

273. Holmes S., „*Semipresidentialism and its Problems*“, *East European Review*, Vol.2, No.4, Fall 1993/Vol.3, No.1, Winter 1994, 123-126
274. Horowitz D.L., „Constitutional Courts A primer for Decision Makers“, *Journal of Democracy*, Vol.17, No.4, October 2006, 125-138
275. Hönnige C., „Constitutional Courts and the Challenges They Present to Comparative Politics“, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_839.pdf
276. Hönnige C., „Constitutional Courts as Veto Players. Lessons from Germany, France and the US“, Paper presented at the Annual Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 21.-25.4.2010, 1-27
277. Hartwig M., „The Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries“, *American University International Law Review*, Vol.7, Issue 3, 1992, 449-470
278. Cappelletti M., „Judicial Review in Comparative Perspective“, *California Law Review*, Vol. 58, No. 5, Oct., 1970, 1017-1053
279. Caravita B., „Italy: toward a federal state? Recent constitutional developments in Italy“, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/caravita.pdf>, 1-6
280. Chandler A., „Presidential Veto Power in Post-Communist Russia, 1994-1998“, *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de science politique*, Vol. 34, No.3, 2001, 487-516
281. Colton T.J., Skach S., „Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating or Aggravating Democratic Possibilities?“, III General Assembly of the Club of Madrid, Madrid, 2005, 1-21
282. Colton T.J., Skach S., „A Fresh look at semi-Presidentialism: The Russian Predicament“, *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3, July 2005, 113-126
283. Cole T., „Three Constitutional Courts: A Comparison“, *The American Political Science Review*, Vol.LIII, N. 4, December 1959,963-984
284. Cole T., „The West German Federal Constitutional Court: An Evaluation After Six Years“, *The Journal of Politics*, Vol. 20, No. 2, May 1958, 278-307
285. Constantinesco V., Pierré-Caps S., „Presidential Elements in Government-France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic“, *European Constitutional Law Review*, 2/2006, 341-357

286. Comella, V. F., „The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms”, *Journal of Comparative Law, Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective*, Vol. III Issue 2, 2008, 22-39
287. Comella V.F., „The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court. Some Thought af Judicial Activism“, http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=yfs_sela
288. Шарчевић Е., „Савезни уставни суд- уставни положај и надлежност,“ у *Изабране одлуке њемачког Савезног уставног суда*, Скопље, 2009.
289. Wahl R., „Elemente der Verfassungsstaatlichkeit“, http://www.jura.uni-freiburg.de/institute/ioeffr_5/de/downloads/verfassungsstaatlichkeit.pdf, 1-17.
290. Wrase M., *Boulangé Ch.*, „Die Politic des Verfassungsrechts – Beiträge für ein Forschungsprogramm“, http://www.wzb.eu/sites/default/files/u8/wraseboulanger-2013-einleitung_0.pdf, 1-8
291. Wright Sheive S., „Central and Eastern Europe Constitutional Courts and the Antimajoritarian Objection to Judicial Review”, *Law and Policy in International Business*, Vol. 26, No. 4 <http://www.questia.com/read/1G1-17905413/central-and-eastern-europe-constitutional-courts-and>
292. Quint P., *Leading A Constitutional Court: Perspectives From the Federal Republic of Germany*, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 154, 2006, 1853-1878

Остали извори

Уставни суд Аустрије

Устав Аустрије,

<https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>

Закон о Уставном суду Аустрије, VfGG Bgbl Nr. 85/1953 idF Bgbl I Nr. 89/2004

Одлука Уставног суда Аустрије, VfSlg 1030/ 1928q

Одлука Уставног суда Аустрије, VfSlg 2455/1952

Уставни суд Њемачке

Основни закон Њемачке,

http://www.gesetze-iminternet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf

Закон о Савезном уставном суду Њемачке,

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerGG.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Одлука Уставног суда Њемачке, BVerfGE 1,14, 1951

Одлука Уставног суда Њемачке, BVerfGE 6, 309, 1957

Одлука Уставног суда Њемачке, BVerfGE 12, 205,

Одлука Уставног суда Њемачке, BVerfGE 18, 85

Уставни суд Русије

Устава Руске Федерације

<http://www.ksrf.ru/en/INFO/LEGALBASES/CONSTITUTIONRF/Pages/default.aspx>

Закон о Уставном суду Руске Федерације

<http://www.ksrf.ru/en/Info/LegalBases/FCL/Pages/default.aspx>

Одлука УСП од 13. марта 1992. 3-П

Одлука УСР од 14. јануара 1992. број 1-П-У

Одлука УСР од 3. јуна 1993. 13-П

Одлука УСР од 11. маја 1993. 9-П

Одлука УСР од 18. јануара 1996. 2-П

Одлука УСР од 4. фебруара 1997. 13-О

Одлука УСР април 2002. 8-П

Уставни суда Италије

Устав Италије

<http://www.jus.unitn.it/dsg/pubblicazioni/costituzione/costituzione%20genn2008eng.pdf>

Уставног закона Италије број. 1 од 9. фебруара 1948. године и члан 31. и 32. Уставног закона Италије број 87. од 11. марта 1953. године

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/laws/eng/eur/ita?fn>

Одлука Уставног суда Италије бр. 6, од 15. јуна 1956.

Одлука Уставног суда Италије бр. 70, од 2. марта 2004.

Одлуке Уставног суда Италије бр. 269. од 22. јула 2010.

Одлуке Уставног суда Италије број 299. од 22. октобра 2010.

Уставни суда Шпаније

Устав Шпаније,

<http://www.tribunalconstitucional.es/Lists/constPDF/ConstitucionINGLES.pdf>

Органски закон о Уставном суду Шпаније,

<http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Lists/NormasRegPDF/LOTG-en.pdf>

Одлука Уставног суда Шпаније, Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983

Одлука Уставног суда Шпаније, Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010)

Уставни трибунал Пољске

Устава Пољске

<http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/>

Закон о Уставном трибуналу Пољске,

<http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/>

Одлука Уставног трибунала Пољске од 29. маја 2009. број Кпт 2/08

Уставни суд Мађарске

Устав Мађарске

<http://www.mkab.hu/rules/fundamental-law>

Закона о Уставном суду Мађарске

<http://www.mkab.hu/rules/act-on-the-cc>

Одлука Уставног суда Мађарске од 26. септембра 1991. број 48/1991

Одлука Уставног суда Мађарске од 10. јуна 1992. број 37/1992

Уставни суд Србије

Устав СФРЈ из 1963. године

Устав СР Србије из 1963. године

Устав СФРЈ из 1974. године

Устав СР Србије из 1974. године

Устав СР Југославије из 1992. године

Устав Републике Србије из 1990. године

Уставнеа повеља Државне заједнице Србије и Црне Горе из 2003. године

Устав Србије из 2006. Године

Закон о Уставном суду «Службени Гласник Социјалистичке Републике Србије» број 54/63

Закон о поступку пред Уставним судом Србије «Службени гласник Социјалистичке Републике Србије» број 51/75

Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука «Службени гласник Републике Србије», број 32/91

Закон о Уставном суду «Службени гласник РС» бр. 109/2007, 99/2011

Преглед рада Уставног суда у 2008. години, Београд, март 2009.

Преглед рада Уставног суда у 2009. години, Београд, фебруар 2010.

Преглед рада Уставног суда у 2010. години, Београд, март 2011.

Преглед рада Уставног суда у 2011. години, Београд, април 2012.

Преглед рада Уставног суда у 2012. години, Београд, фебруар 2013.

Преглед рада Уставног суда у 2013. години, Београд, март 2014.

Билтен Уставног суда Србије 1/2008, новембар 2008.

Билтен Уставног суда Србије 1/2010, Београд 2012.

Билтен Уставног суда Србије 2/2010, Београд 2013.

Рјешење Уставног суда број ШУ 550/2014 од 18.12.2014

Рјешење Уставног суда број ШУ 298/2014 од 17.7.2014

Рјешење Уставног суда број ШУ 878/2014 од 29.5.2014.

Рјешење Уставног суда број ШУ-43/2014 од 14. 10. 2015.

Рјешење Уставног суда број ШУ-376/2013 од 29.5.2014

Рјешење Уставног суда број ШУ-279/2013 од 26.6.2014

Рјешење Уставног суда број ШУ-135/2015 од 19.11.2015

Рјешење Уставног суда број ШУ-408/2014 од 19.3.2015.

Рјешење Уставног суда број ШУ-314/2014 од 19.марта 2015. године

Рјешење Уставног суда број ШУ-315/2014 од 2. априла 2015. године

Рјешење Уставног суда број ШУ-128/2014, „Службени гласник РС“, број 25/2015

Рјешење Уставног суда број ШУ-226/2014. од 22.12.2014.

Рјешење Уставног суда број ШУ-208/2014 од 18. јуна 2015

Рјешење Уставног суда број ШУ-215/2014 од 11. јуна 2015. године

Рјешење Уставног суда број ШУ-264/2014 од 19. марта 2015. године

Одлука Уставног суда Србије број IУз-353/2009, „Службени гласник РС”, бр. 67/2012

Одлука Уставног суда Србије број Iуо 360/2009, „Службени гласник РС”, бр. 61/2014

Одлука Уставног суда Србије Iуп-153/2008, „Службени гласник републике Србије”, број 69/2012

Одлука Уставног суда Србије IУо-225/2013, „Службени гласник Републике Србије”, број 119/2014

Одлука Уставног суда Србије IУо-577/2011, „Службени гласник Републике Србије”, број 55/2012

Одлука Уставног суда Србије IУз-231/2012, „Службени гласник Републике Србије”, број 68/2012

Одлука Уставног суда Србије Iуз-97-2012 од 12. јула 2012. године

www.venice.coe.int

<http://www.forumfed.org/>

<http://www.ustavni.sud.rs>

<https://www.vfgh.gv.at/>

<http://www.cortecostituzionale.it/default.do>

<http://www.mkab.hu/>

www.bundesverfassungsgericht.de

<http://trybunal.gov.pl/>

www.ksrf.ru/

www.tribunalconstitucional.es

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Сандра Пајић Шавија рођена је 2.3.1981. године у Љубљани. Завршила је основну школу "Свети Сава" и Гимназију "Филип Вишњић" у Бијељини, са одличним успјехом. Дипломирала је на Правном факултету у Новом Саду 2004. године са просјечном оцјеном 9,80. На истом факултету је 2008. године завршила и мастер студије са просјечном оцјеном 10,00 одбравивши мастер рад на тему "Сукоб домова у дводомном парламенту".

У току студија је више пута награђивана. Добитник је "Изузетне награде" Универзитета у Новом Саду за постигнут успјех у току студија, награде "Фонда за стипендирање даровитих студента", као и награде најбољем дипломираном студенту за цјелокупан успјех у току студија. Током студија је учествовала у програму "Практично правно образовање", који је организовао Правни факултет у Новом Саду у сарадњи са Америчким удружењем правника "Правна иницијатива за Средњу и Источну Европу". На основним студијама је била стипендиста Владе Републике Србије и Фонда за стипендирање даровитих студената, а на мастер и докторским студијама стипендиста Владе Републике Српске и Фонда "Др Милан Јелић". Аутор је више научних чланака из области теорије државе и права и уставног права.

Од октобра 2004. године до августа 2014. године била је запослена на Правном факултету Слобомир П Универзитета у Бијељини на пословима асистента, односно од 2009. године вишег асистента за научну област "Теорија државе и права".

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом

УСТАВНИ СУД И СПОРОВИ О СУКОБУ НАДЛЕЖНОСТИ

која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____.

Потпис аутора дисертације:

Сандра Ђ. Пајић Шавија

Др Петар П. Петровић

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Наслов дисертације:

УСТАВНИ СУД И СПОРОВИ О СУКОБУ НАДЛЕЖНОСТИ

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предао/ла за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**, истоветан штампаном облику.

У Нишу, _____.

Потпис аутора дисертације:

Сандра Ђ. Пајић Шавија

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

УСТАВНИ СУД И СПОРОВИ О СУКОБУ НАДЛЕЖНОСТИ

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, _____.

Потпис аутора дисертације:

Сандра Ђ. Пајић Шавија

