Dušan Gajić
dipl. pravnik iz Beograda

SUD SRBIJE I CRNE GORE*

I

Usvajanjem i proglašenjem Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore (u daljem tekstu: Ustavna povelja) i Zakona za sprovođenje Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore, na sednici Savezne skupštine, održanoj 04. 02. 2003. godine, u istovetnom tekstu u kome su te akte prethodno usvojile Skupština Republike Crne Gore i Narodna skupština Republike Srbije, počela je primena Ustavne povelje i Zakona za sprovođenje Ustavne povelje. Time je stupila na snagu i odredba člana 1. Ustavne povelje kojom je utvrđeno ime nove državne zajednice koja se zove Srbija i Crna Gora, umesto dosadašnjeg imena Savezne Republika Jugoslavija.

Prema odredbi člana 2. Zakona o sprovođenju Ustavne povelje odredbe Ustavne povelje koje se odnose na prava i dužnosti institucija državne zajednice Srbije i Crne Gore primenjuju se od dana njihovog konstituisanja, obrazovanja, odnosno izbora u skladu sa Ustavnom poveljom osim u slučajevima kada navedenim Zakonom nije drukčije određeno.

Prema prethodno navedenim aktima jedna od institucija nove državne zajednice je i Sud Srbije i Crne Gore koji preuzima, nakon obrazovanja, sve nerešene predmete i spise dosadašnjeg Saveznog ustavnog suda i dosadašnjeg Saveznog suda za koje je nadležan na osnovu Ustavne povelje.

Međutim, budući da je za obrazovanje Suda Srbije i Crne Gore, na osnovu Ustavne povelje, potrebno doneti poseban zakon, to je odredbom člana 3. Zakona za sprovođenje Ustavne povelje utvrđeno da Savezni ustavni sud i Savezni sud, do obrazovanja Suda Srbije i Crne Gore, oba-

* Rad primljen: 12. II 2003.

vljaju poslove u skladu sa Ustavnom poveljom, a odredbama člana 12. istog Zakona utvrđeno je da ti sudovi nezavršene predmete koji nisu u nadležnosti Suda Srbije i Crne Gore dostave na rešavanje ustavnim i redovnim sudovima država članica saglasno zakonima država članica.

1) Nadležnost Suda

Na osnovu Ustavne povelje Sud Srbije i Crne Gore (u daljem tekstu Sud) ima sledeću nadležnost:

1. rešava sporove između institucija Srbije i Crne Gore o pitanjima njihove nadležnosti iz Ustavne povelje;
2. rešava sporove između Srbije i Crne Gore i jedne ili obe države članice ili između dve države članice o pitanjima iz njihove nadležnosti;
3. odlučuje o žalbama građana, kada im institucija Srbije i Crne Gore ugrozi prava ili slobode garantovane Ustavnom poveljom, ukoliko nije predviđen drugi postupak pravne zaštite;
4. odlučuje o usklađenosti ustava država članica s Ustavnom poveljom;
5. odlučuje o usklađenosti zakona država članica sa zakonom Srbije i Crne Gore;
6. odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata institucija Srbije i Crne Gore;
7. zauzima pravne stavove i mišljenja koji se odnose na ujednačavanje sudske prakse.

Navedene nadležnosti Suda utvrđene su odredbama člana 46. Ustavne povelje („Službeni list Srbije i Crne Gore” broj 1/2003). Međutim, kad je u pitanju nadležnost Suda, pored navedenih nadležnosti Suda utvrđenih odredbama člana 46. Ustavne povelje treba imati u vidu i sledeće odredbe Ustavne povelje kojima se takođe utvrđuju nadležnost Suda i to nekim direktno, a nekim indirektno.

Odredbama člana 31. Ustavne povelje utvrđeno je da Skupština Srbije i Crne Gore može razrešiti dužnosti predsednika Srbije i Crne Gore ako se utvrdi da je povredio Ustavnu povelju. Povredu Ustavne povelje utvrđuje Sud na osnovu postupka koji pokreće Skupština Srbije i Crne Gore.

Dakle, iz navedenih odredaba člana 31. Ustavne povelje jasno proizlazi da je Sud nadležan da utvrđuje da li je predsednik Srbije i Crne Gore povredio Ustavnu povelju u slučaju kada postupak pred Sudom pokrene Skupština Srbije i Crne Gore.

Dalje, odredbom člana 16. Ustavne povelje utvrđeno je da ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom Srbije i Crne Gore i pravom država članica. Prema tome, iz ove odredbe proizilazi da je njome utvrđena hijerarhija navedenih međunarodnih normi iznad zakona i drugih opštih akata Srbije i Crne Gore i država članica što podrazumeva da ti akti moraju biti uskla-

deni sa tim međunarodnim normama. Budući da je, na osnovu člana 19. stav 1. alineja 9. Ustavne povelje, Skupština Srbije i Crne Gore nadležna da ratifikuje međunarodne ugovore i sporazume Srbije i Crne Gore, to ovaj akt ratifikacije (zakon) mora biti usklađen sa već ratifikovanim međunarodnim ugovorom i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Tu usklađenost, na osnovu Ustavne povelje nadležan je da utvrđuje Sud.

Sem toga, na osnovu člana 8. Ustavne povelje, sastavni deo te Povelje je i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama na osnovu člana 9. stav 3. Ustavne povelje Srbija i Crna Gora prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda i obezbeđuje njihovu zaštitu, u slučaju kada ta zaštita nije obezbeđena u državama članicama. Dakle, iz navedenih odredaba Ustavne povelje decidirano proizilazi da u navedenim slučajevima tj. kada zaštita navedenih sloboda i prava nije obezbeđena u državama članicama, za tu zaštitu nadležan je Sud državne zajednice Srbije i Crne Gore. Ta zaštita se obezbeđuje putem žalbe građana koja predstavlja ranije poznatu ustavnu žalbu.

2) Sastav i izbor

Na osnovu odredaba člana 47. Ustavne povelje, Sud čini jednak broj sudija iz obe države članice. Sudije bira Skupština Srbije i Crne Gore na predlog Saveta ministara, na period od šest godina. Uslovi za izbor sudije su diplomirani pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci i sudija može biti samo jednom biran, i on je nezavisan u svom radu i ne može biti razrešen dužnosti pre isteka vremena na koje je biran, izuzev u slučajevima propisanim zakonom.

Na osnovu odredbe člana 24. stav 3. Ustavne povelje sudija Suda uživa imunitet kao poslanik Skupštine Srbije i Crne Gore koji, na osnovu odredaba člana 24. stav 1. i 2. Ustavne povelje, ima slobodu govora u Skupštini Srbije i Crne Gore i uživa imunitet za izgovorenu reč i druga dela izvršena u svojstvu poslanika i koji ne može biti pozvan na odgovornost, pritvoren ili kažnjen bez odobrenja Skupštine Srbije i Crne Gore, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od pet godina.

Na osnovu odredbe člana 6. stav 2. Ustavne povelje sedište Suda je u Podgorici.

3) Odluke Suda

Odredbama člana 48. Ustavne povelje utvrđeno je da su odluke Suda obavezujuće i bez prava žalbe, te da je Sud ovlašćen da stavi van snage zakone, druge propise i akte institucija Srbije i Crne Gore koji su u suprotnosti s Ustavnom poveljom i zakonom Srbije i Crne Gore.

4) Rad Suda

Odredbama člana 49. Ustavne povelje utvrđeno je da kad Sud ocenjuje usklađenost zakona ili nadležnosti država članica sa zakonima ili nadležnostima Srbije i Crne Gore ili država članica međusobno, u radu Suda učestvuju i odlučuju i sudije ustavnih sudova država članica, kao i da te sudije učestvuju i odlučuju kad se ocenjuje usklađenost ustava, zakona ili nadležnosti država članica s Ustavnom poveljom, zakonima ili nadležnostima Srbije i Crne Gore.

5) Organizacija, funkcionisanje i način odlučivanja

Odredbom člana 50. Ustavne povelje utvrđeno je da se organizacija, funkcionisanje i način rada Suda uređuje zakonom.

Polazeći od navedenih odredaba Ustavne povelje i Zakona za sprovođenje Ustavne povelje, a koje se odnose na Sud, potrebno je sagledati i pitanje kako je tim aktima rešeno pitanje primene važećih saveznih zakona i drugih saveznih propisa budući da je, kako je već prethodno navedeno, odredbom člana 3. Zakona za sprovođenje Ustavne povelje utvrđeno da Savezni ustavni sud i Savezni sud, do obrazovanja novog Suda, obavljaju poslove u skladu sa Ustavnom poveljom, a da predmete koji nisu završeni i koji nisu u nadležnosti novog Suda dostave na rešavanje ustavnim i redovnim sudovima država članica saglasno zakonima država članica i da je potrebno određeno vreme za donošenje novih zakona Srbije i Crne Gore. Navedeno pitanje rešeno je odredbama člana 20. Zakona o sprovođenju Ustavne povelje tako što je tim odredbama utvrđeno da se savezni zakoni i drugi savezni propisi iz oblasti koje su prema Ustavnoj povelji u nadležnosti državne zajednice Srbije i Crne Gore primenjuju kao pravni akti državne zajednice Srbije i Crne Gore, osim u delovima koji su u suprotnosti s odredbama Ustavne povelje (stav 2), da će države članice uskladiti svoje ustave s Ustavnom poveljom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima državne zajednice Srbije i Crne Gore, u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu Ustavne povelje (stav 2); da su institucije državne zajednice Srbije i Crne Gore dužne da propise iz stava 1. navedenog člana usklade s Ustavnom poveljom u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu Ustavne povelje (stav 3); da su države članice dužne da usklade svoje zakone i druge propise s Ustavnom poveljom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima državne zajednice Srbije i Crne Gore i zakonima državne zajednice Srbije i Crne Gore, do 31. decembra 2003. godine (stav 4); da se akti iz stava 1. navedenog člana, koji nisu iz oblasti u kojima je Ustavnom poveljom utvrđena nadležnost državne zajednice Srbije i Crne Gore, primenjuju posle stupanja na snagu Ustavne povelje kao opšti akti država članica, dok ih njihovi nadležni organi ne stave van snage, osim u delovima koji su u suprotnosti s odredbama Ustavne povelje, izuzev u oblastima koje su već regulisane propisima dr-

žava članica (stav 5); da će, po svom konstituisanju Skupština Srbije i Crne Gore obrazovati posebnu komisiju radi staranja o usklađivanju propisa Srbije i Crne Gore s Ustavnom poveljom (stav 6); i da će navedena komisija predložiti program usklađivanja propisa, vodeći računa o rokovima utvrđenim Zakonom o sprovođenju Ustavne povelje i o hitnosti regulisanja pojedinih odnosa (stav 7).

Iz svega navedenog proizilazi, da do obrazovanja Suda, što podrazumeva donošenje Zakona o organizaciji, funkcionisanju i načinu odlučivanja Suda, postojeći Savezni ustavni sud i Savezni sud, nastavljaju da rade prema važećih saveznim zakonima u delovima koji nisu u suprotnosti s odredbama Ustavne povelje, ali samo u pogledu nadležnosti koja je utvrđena Ustavnom poveljom. To podrazumeva, po mom mišljenju, i odlučivanje Saveznog ustavnog suda o pitanjima koja su utvrđena u nadležnost Suda u kojima učestvuju i odlučuju i sudije ustavnih sudova država članica, budući da je to uslov za obezbeđenje kontinuiteta rada u obezbeđivanju principa vladavine prava.

II

NEKA PITANJA ZA ZAKON O ORGANIZACIJI, FUNKCIONISANJU I NAČINU RADA SUDA

Imajući u vidu sadržaj odredbi Ustavne povelje i Zakona o sprovođenju Ustavne povelje, a koje se odnose na Sud, opravdano se nameće zaključak da će budući Zakon o organizaciji, funkcionisanju i načinu rada Suda zahtevati studioznu analizu mnogobrojnih pitanja kako bi se našla najbolja rešenja u ostvarivanju njegove funkcije tj. nadležnosti utvrđene Ustavnom poveljom. Naime, pojave narušavanja principa ustavnosti i zakonitosti tj. principa vladavine prava na današnjem stepenu našeg razvoja, a posebno imajući u vidu da se naše društvo sada nalazi u početnoj fazi konstituisanja novih institucija i izgradnji i funkcionisanju istih, nameće potrebu povećane i odlučne borbe svih odgovornih činilaca da dadu svoj doprinos, radi svog i opšteg interesa, da princip vladavine prava postane odlučujući u delovanju svih. Smisao principa vladavine prava tj. ustavnosti i zakonitosti ne proizilazi automatski iz opšte norme, koja je samo njegova pretpostavka, već i iz stalnog širenja i razvijanja kolektivne i pojedinačne svesti svih građana, jer bez te svesti nema ni one političke klime koja obavezuje sve društvene činioce na poštovanje pravnih normi.

Polazeći od navedenog, i ovaj napis treba da deluje u tom cilju.

Naime, smatram da se navedenim Zakonom moraju obezbediti takva rešenja koja će biti osnovna pretpostavka za uspešno ostvarivanje funkcije Suda, a posebno koja će afirmisati princip vladavine prava kao jednog od najznačajnijih principa za uspešno funkcionisanje i razvoj svakog društva. Ta rešenja, pre svega, moraju počivati na: samostalnosti i nezavisnosti; javnosti rada; aktivnom učešću Suda u donošenju sudskog budžeta i sa-

mostalnosti Suda u njegovom raspolaganju; na optimalnom sastavu i organizaciji Suda koji će pretpostavljati njegovu uspešnost u izvršavanju svoje funkcije, a posebno rešenja koja će omogućiti uspešno sprovođenje u život njegovih odluka, što je u dosadašnjem sistemu bila najslabija tačka. U razradi ovih principa posebno treba sagledati, imajući u vidu utvrđenu nadležnost Suda, sledeća pitanja: sastav Suda, odnosno broj sudija; način izbora sudija od raspisivanja javnog poziva preko davanja predloga do konačnog utvrđivanja predloga Saveta ministara za Skupštinu Srbije i Crne Gore (taj postupak treba da obezbedi uslove koji će omogućiti predlagачu i Skupštini da dođu do najkvalitetnijih kadrova iz oblasti pravne nauke, što pretpostavlja i mogućnost aktivnog uključivanja određenih institucija koje imaju i određena saznanja o potencijalnim kandidatima za izbor sudija; uslovi za prestanak funkcije sudije, pre isteka vremena na koje je izabran, moraju biti što restriktivniji, kako bi se obezbedila stalnost te funkcije, a time i nezavisnost nosioca te funkcije; organizacija Suda, odnosno njegovi oblici odlučivanja (opšta sednica, zajednička sednica, posebna sednica, sednica veća i sl.) mora obezbediti uslove za realizaciju principa efikasnosti i ekonomičnosti, način odlučivanja na tzv. zajedničkoj sednici (na kojoj učestvuju i odlučuju sudije Suda i sudije ustavnih sudova država članica) mora se temeljiti na principu jedinstvenosti Suda, budući da se Sud u slučajevima kad odlučuje u navedenom sastavu pojavljuje kao jedinstven Sud (treba izbeći konfederalne oblike odlučivanja, jer se ostvarivanje principa ustavnosti i zakonitosti ne može cepati u zavisnosti od toga kako će glasati sudije određenog ustavnog suda država članica); treba obezbediti i mogućnost odlučivanja zajedničke sednice Suda i van sedišta Suda, ako Sud to zaključi radi realizacije principa ekonomičnosti postupka; posebno mesto zaslužuje pitanje kome dati mogućnost da pokreće postupak pred Sudom kad je u pitanju usklađivanje opštih akata, a kome dati mogućnost da taj postupak samo inicira o čemu je Sud dužan da odluči ima li osnova za pokretanje postupka (svakom ili svakom s advokatom ili svakom dati mogućnost da samo sugerše Sudu na određeno pitanje, ali Sud nije obavezan da odluči o tim sugestijama); zakonom treba učiniti materijalno odgovornim nadležne organe, organizacije i druga pravna lica za nedostavljanje Sudu, u određenom roku, potrebnih akata i podataka ili obaveštenja koja su, po oceni Suda, neophodni za odlučivanje kako bi se rad Suda učinio efikasnim i povećala odgovornost za funkcionisanje principa vladavine prava, što je do sada, takođe, bila slaba tačka u radu Ustavnog suda; zakonom treba, obzirom na specifičnost postupka, posebno urediti postupak kad Sud odlučuje o žalbama građana (ustavne žalbe), kad rešava sukob nadležnosti, kad odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata koje se odnose na izbor institucija državne zajednice Srbije i Crne Gore i kad odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata institucija državne zajednice Srbije i Crne Gore (da li preuzeti postojeći Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnom sporu, ili pojedina pitanja urediti drukčije, budući da i ostale institucije Srbije i Crne Gore moraju raditi po odredbama zakona državne zajednice kojima je uređen

postupak tog rada; zakonom treba urediti vrste akata Suda (odluke, presude, rešenja, zaključci), kao i o kojim pitanjima se odlučuje određenom vrstom odluke; posebno mesto u budućem zakonu ima pitanje pravnih posledica akata Suda pošto to pitanje nije uređeno Ustavnom poveljom, a u sklopu toga mislim da treba posebno razraditi pravne posledice i postupak kad Sud odlučuje o usklađenosti ustava država članica sa Ustavnom poveljom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima (da li odlukom Suda kojom se utvrđuje postojanje neusklađenosti staviti van snage neusklađenu odredbu ili ostaviti rok za usklađivanje te odredbe, kao i postupak Suda po isteku ostavljenog roka za usklađivanje); prestanak osporenih opštih akata u toku postupka pred Sudom takode traži posebno uređivanje, kao i privremene mere u obustavi izvršenja pojedinačnih akata donetih na osnovu osporenih opštih normi do donošenja konačne odluke.

Umesto zaključka

U cilju stvaranja pravnih pretpostavki za uspešno ostvarivanje principa vladavine prava pred sve građane i njihove institucije nameće se, u sadašnjoj fazi razvoja našeg društva, posebna pojačana obaveza da daju svoj doprinos kako bi navedeni princip što potpunije zaživio u praksi. U okviru te aktivnosti izuzetno mesto ima budući Zakon o organizaciji, funkcionisanju i načinu rada Suda Srbije i Crne Gore.