

Најана Рајић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

ИНТЕРПРЕТАТИВНЕ ОДЛУКЕ У ПРАКСИ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ¹

Сажетак: Однос уставног суда и парламентарног обележен је највишим, најрецивије еволуирајућим процесом у којем жељену равнотежу у све већој мери нарушава уставни суд. Последице, у том процесу мења се и сам суштински уставносудске функције, изворно обликоване као функције „негативног законодавца“. Један од начина деловања уставног суда, који чини кључним уставноправну позицију парламентарног државног органа који уређује државне односе у изворном облику, јесу тзв. интерпретативне одлуке, специфичан облик одбијајућих одлука које, као услов, садрже обавезујуће упућивање у погледу тумачења садржине законске норме, које је чини сагласном уставу. Рад у том смислу има за циљ да, анализом праксе Уставног суда Србије, утврди да ли се, у којој мери и у ком облику интерпретативне одлуке јављају у раду овог Суда, као и да ли постоји јасан уставноправни основ за усвојавање надлежности њиховог доношења у нашем уставном систему.

Кључне речи: уставност закона, интерпретативне одлуке, Уставни суд Србије,

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Положај уставног суда, као једне од најмлађих, али незаобилазних, институција у уставном систему, није у потпуности дефинисан и еволутивно се мења у квалитативном смислу, што се најјасније види уколико се посматра у релацији са парламентом.² Уставни судови постепено мењају

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ који се финансира из сопствених средстава Правног факултета у Новом Саду.

² О положају уставног судства вид. Слободан Орловић, „Промена положаја уставног судства“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)* 4/2013, 145-161.

природу својих односа са парламентом и том процесу постепено заузимају примат, преузимајући део прерогатива законодавне функције. Последично, у том процесу мења се и сам супстрат уставносудске функције, изворно обликоване као функције „негативног законодавца“. Теорија, ослањајући се на праксу која то свакако потврђује, и даље држи отвореним питање докле досежу границе допустивног деловања уставних судова у погледу контроле парламента.³

Један од начина деловања уставног суда, који чини упитним уставно-правну позицију парламента као органа државне власти који уређује друштвене односе у изворном облику јесу тзв. интерпретативне одлуке, специфичан облик одбијајућих одлука⁴ којима се закон одржава на снази уз назначење тумачења садржине на начин сагласан уставу. Уставни судови, наиме, у вршењу контроле уставности закона као есенције уставносудске функције, доносе „одлуке констатације“ дакле, одлуке којом утврђује да закон није сагласан уставу односно којом одбија предлог за утврђивање уставности закона.⁵ Неуставност закона може бити утврђена у односу на формалну и садржинску страну закона. Насупрот формалној неуставности, која као последицу повлачи неуставност закона у целини, материјална или садржинска неуставност се, по правилу, утврђује у односу на поједине одредбе закона и води делимичној касацији спорних одредби, под условом да се њиховим одстрањивањем преостали текст закона може рационално примењивати.⁶ Одлука, пак, којом се одбија предлог за утврђивање уставности закона подразумева да је спорни закон у свему сагласан уставу, било у формалном, било у материјалном смислу.

У пракси уставних судова постепено је уобличен посебан облик одлука којим се одбија предлог за утврђивање уставности закона у материјалном смислу. То су одлуке које, поред одбијања утврђивања неуставности спорних одредби закона, садрже и услов под којим оне опстају у правном поретку. Тај услов најчешће је садржан у образложењу одлуке и, практично, представља (обавезујуће) упутство у погледу начина тумачења садржине спорних одредби закона које их чини сагласним уставу. Овај облик уставносудског деловања усталио се у пракси уставних судова великог угледа и дуге традиције, а постепено је почео да се устаљује и у пракси уставних судова оних држава у којима се ове уставносудске инстанце нису у довољној мери стабилизовале у систему органа власти, нарочито у односу према парламенту.

³ Bosa Nenadić, „Ustavnosudska kontrola zakonodavne vlasti – prilog raspravi o sudskom aktivizmu“, *Pravni informator* 12/2013, 3.

⁴ *Ibid.*, 8.

⁵ *Ibid.*, 6.

⁶ *Ibid.*

Рад у том смислу има за циљ да, анализом праксе Уставног суда Србије, утврди да ли се, у којој мери и у ком облику интерпретативне одлуке јављају у раду овог Суда, као и да ли постоји јасан уставноправни основ за успостављање надлежности њиховог доношења у нашем уставном систему. Ради целовитијег разумевања појма и правне природе оваквих одлука у раду ће бити дат осврт на нека проблемска места која прате овакав вид одлучивања уставних судова.

2. ИНТЕРПРЕТАТИВНЕ ОДЛУКЕ – ПРОБЛЕМСКА МЕСТА

Интерпретативне одлуке, као облик одлучивања уставносудских инстанци, присутне су у пракси Уставног Савета у Француској, као и уставних судова Италије, Немачке, Русије и неких других држава. Облици у којима се оне изражавају различити су и могло би се, практично, рећи да је сваки од наведених судова развио сопствену типологију интерпретативних одлука односно технику њиховог доношења у својој пракси.⁷ Оно што је, пак, заједничко свим овим одлукама јесте чињеница да се њима спорна одредба закона одржава на снази, уз одређивање односно тумачење њене садржине на начин сагласан уставу. У том смислу интерпретативне одлуке одступају од класичне форме уставносудског одлучивања у области оцене уставности закона, чиме на својеврстан начин редефинишу концепт уставносудске функције као и места и улоге уставног суда у систему поделе власти, отварајући неколико озбиљних питања.

Прво и основно питање јесте питање надлежности уставног суда да тумачи стварну садржину одредаба закона. У погледу надлежности тумачења устава, ствар је донекле јасна, јер само вршење уставносудске функције, према мишљењу Мартина Драта (*Martin Drath*) подразумева довођење уставне норме у везу са уставном стварношћу.⁸ Надлежност тумачења закона од стране уставног суда, пак, више је него спорна и отвара питање оквира у којима се могу дефинисати односи уставног суда и парламента у области остваривања и заштите уставности закона. У том смислу, доношење интерпретативних одлука од стране уставних судова свакако долази у колизију са аутентичним тумачењем закона што представља надлежност

⁷ О интерпретативним одлукама као и њиховој типологији вид. Танасије Маринковић, „Интерпретативне одлуке уставних судова“, *Уставни суд Србије - У сусрет новом уставу Србије*, Зборник радова, Београд, 2004, 243-261; Marko Stanković, „Ustavni sud kao aktivni normotvorac – o interpretativnim odlukama ustavnih sudova“, *Pravni život*, 12/2011, 889-900, Bosa Nenadić, наведено дело и др.

⁸ Pejić Irena, „Uloga ustavnog suda u očuvanju ustavne demokratije“, *Pravni život* br. 12 /2006, 1161-1162.

доносиоца закона односно парламента.⁹ Суштина доношења интерпретативних одлука огледа се у тумачењу садржаја односно значења спорне одредбе закона (са становишта њене сагласности са уставом) односно зналажењу правог смисла закона мереном аршином уставности, што се умоногоме приближава аутентичном тумачењу закона које врши законодавац.

Друго питање, када је реч о доношењу интерпретативних одлука, поставља се у погледу њиховог правног дејства. Имајући у виду да супстрат ових одлука, поред дипозитива, неизоставно укључује и образложење одлуке у којем је садржано уставноприхватљиво тумачење садржине спорне одредбе, оправдано се поставља питање да ли се овим одлукама „ремети уставом успостављени систем извора права“ односно да ли „тумачења садржана у образложењу пресуде постају извори права“.¹⁰ Другим речима, питање је да ли се дејство одлуке протеже само на диспозитив или и на образложење одлуке. Одговор на ово питање није недвосмислено издиференциран ни у теорији ни у пракси.¹¹

Иако има аргумената у прилог тврдњи да се овим одлукама ублажавају тензије између законодавца и уставног суда, остаје као несумњив закључак да се овим одлукама ипак у извесној мери апстрахује вршење законодавне функције односно да се „уставно судство удаљава од уобичајено схваћене судијске власти, дајући себи за право да, по потреби, дописује законе“ те да на тај начин „уставни судија губи статус негативног законодавца и претвара се у правог (позитивног) законодавца“.¹² Деловањем уставног суда на пољу интерпретације закона долази до промена у уставноправном положају ових органа власти. Мењају се уставом успостављене надлежности ових органа у квалитативном смислу, те се надлежност стварања закона у извесној мери остварује и кроз надлежност оцене уставности закона.

3. ИНТЕРПРЕТАТИВНЕ ОДЛУКЕ У ПРАКСИ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

Уставни суд Србије је, следећи тенденцију која се јавила у пракси угледних уставносудских инстанци, и сам почео да, додуше спорадично, прибегава доношењу интерпретативних одлука. У том смислу, корисно је сагледати у којој мери и на који начин Уставни суд интерпретира поједине одредбе закона, дајући им смисао сагласан Уставу.

⁹ В. Nenadić, 8.

¹⁰ Т. Маринковић, 255 и 256.

¹¹ *Ibid.*, 255-260.

¹² *Ibid.*, 246.

Анализом праксе Уставног суда уочава се неколико модалитета интерпретативних одлука, које у крајњем исходу, практично имају утврђивање оне садржине спорне законске норме која је у свему сагласна Уставу. То су одлуке којима се у диспозитиву, поред одлуке о одбијању захтева за утврђивање неуставности, прецизира тумачење садржаја оспорене законске норме сагласно Уставу; затим, одлуке којима се у диспозитиву, поред одлуке о одбијању захтева за утврђивање неуставности, упућује на образложење у којем је наведено тумачење садржаја оспорене законске норме сагласно Уставу. У ширем смислу, карактер интерпретативних могу имати и одлуке којима се у образложењу даје тумачење садржаја оспорене законске норме, односно утврђује шта законска одредба заправо јесте, док диспозитив задржава стандардну формулацију одговарајуће одлуке. Приказ одабраних одлука илустроваће начин на који Уставни суд Србије интерпретацијом значења садржине оспорених законских одредби одбија њихово утврђивање неуставности односно задржава их у систему позитивног права.

3.1. Интерпретативне одлуке којима се у диспозитиву одлуке прецизира тумачење садржаја оспорене законске норме сагласно Уставу

Ова врста интерпретативних одлука формулисана је у облику одбијања предлога за утврђивање неуставности оспорених одредаба закона, уз навођење у диспозитиву одлуке Уставног суда, начина на који се оне морају тумачити и примењивати. То, практично, значи, да Уставни суд својом одлуком одржава спорне одредбе закона на снази, уз услов да оне буду тумачене и примењиване на начин који је дат у самом диспозитиву одлуке, како би њихова садржина у свему била сагласна Уставу. У образложењу се та одлука додатно појашњава.

Пример за ову врсту интерпретативних одлука представља одлука Уставног суда у вези са оценом сагласности са Уставом одговарајућих одредби Закона о финансијској подршци породици са децом, у делу који се односи на оспоравање одредби члана 14 ставова 1, 4 и 7.¹³ Овим одредбама је прописано да родитељски додатак остварује мајка за прво, друго, треће и четврто дете под условом да је држављанин Републике Србије, да има пребивалиште у Републици Србији и да остварује право на здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање; да то право остварује мајка која непосредно брине о детету за које је поднела захтев, чија деца претходног реда рођења нису смештена у установу социјалне заштите, хранитељску породицу или дата на усвојење, и која није лишена родитељског

¹³ Одлука Уставног суда Србије број IУз-40/2012 од 11.07.2013. године, *Службени гласник РС*, бр.104/2014.

права у односу на децу претходног реда рођења; да ово право, уколико испуњава услове прописане одредбама 1 до 5 овог члана, може остварити и отац детета, уколико мајка детета није жива, уколико је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету.

Према мишљењу предлагача, као спорно, поставило се уставноправно питање равноправности родитеља у области остваривања права на родитељски додатак, јер је оно у потпуности је везано за мајку, док отац само изузетно може користити то право. Други овлашћени предлагач концентрисао је, пак, проблем евентуалне неуставности спорних одредби на питање дискриминације детета чија мајка нема држављанство Републике Србије, у смислу украћивања права на родитељски додатак детету (будући да је у крајњи корисник овог права, практично, дете) по основу личног својства члана породице односно држављанства мајке.

Уставни суд је заузео следећи став: *„Уважавајући леијимно и разумно ойредељење законодавца да йодсијцајне мере у обласији йойулатионе йолијике усмери йрема домаћим држављанима, сисјемским и циљним йумачењем одредаба члана 14. сј. 1. и 7. наведеној Закона, Устави суд налази да чињеница да мајка која није држављанин Републике Србије, у смислу одредбе члана 14. сјав 1. Закона не може бији тијулар йрава на родитељски додатак, йредсјавља један од објективних разлоја који је сјречавају да йодношењем захјева оствари йраво на родитељски додатак који је, у крајњој линији, у инјересу дејейта, будући да је објективно сјречена да се на йај начин, односно остваривањем овој йрава, нейосредно брине о дејейту. Међујим, имајући у виду да су родитељи, йрема Уставу, равнойравни у остваривању својих родитељских дужности, у йаковој йравној ситиуацији на месту мајке сјуја уйраво ојац, који је домаћи држављанин. Уколико се у овом конјексју йумачи ојорена одредба члана 14. сјав 1. наведеној Закона, онда се недосјајак држављансјва Републике Србије, йо налажењу Суда, има смајраји објективним разлојом, у смислу остваривања йрава на родитељски додатак, збој која је мајка сјречена да се нейосредно брине о дејейту.“*

Садржај диспозитива, у овом случају, поред одлуке о одбијању предлога за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 1, 4. и 7. Закона о финансијској подршци породици са децом, укључује и изричито навођење услова под којим одредба члана 14. став 7. Закона треба да се тумачи и примењује. Услов се састоји у захтеву да право на родитељски додатак може остварити и отац детета уколико мајка није држављанин Републике Србије, ако сам испуњава услове прописане ставом 1. до 5. тог члана. У образложењу је, као што је наведено, истакнуто да се недостатак држављанства (Републике Србије) мајке подводи под објективан разлог због којег је мајка спречена да непосредно брине о детету.

3.2. Интерпретативне одлуке којима се у диспозитиву одлуке упућује на образложење одлуке у којем је наведено тумачење садржаја оспорене законске норме сагласно Уставу

Насупрот претходно наведеном облику интерпретативних одлука којима се тумачење садржаја спорних одредби закона које наводи у самом диспозитиву одлуке, а у образложењу одлуке само појашњава, у овом случају, пак, то се чини упућивањем на образложење одлуке. Дакле, и у овом, као и у претходном случају, Уставни суд својом одлуком одржава спорне одредбе закона на снази, уз услов да оне буду тумачене и примењиване на начин сагласан Уставу, али, пак, тумачење садржаја спорне законске одредбе које је чини сагласном Уставу наводи у образложењу, а не у диспозитиву одлуке.

У пракси, овакав облик интерпретативних одлука може бити формулисан у облику одбијања предлога за утврђивање неуставности оспорених одредаба закона, под условом и ограничењима датим у образложењу одлуке. Ова формулација уноси се у диспозитив одлуке Уставног суда, уз назначење спорних одредби закона као и дела образложења у којем су наведени „услови и ограничења“ под којима се предлог за утврђивање неуставности тих одредби одбија.

Пример овакве формулације интерпретативних одлука представља одлука Уставног суда о уставности одређених одредби Закона о националним саветима националних мањина¹⁴:

„ Одбија се захтев за утврђивање неуставности следећих одредаба Закона из тачке 1:

- одредбе члана 2. став 2, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. образложења ове одлуке,

- одредаба члана 10. тач. 10), 11) и 13), под условима и ограничењима датим у делу VI тач. 3.2. и 3.3. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 11. став 3, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 13. тачка 3), под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 6. образложења ове одлуке, (.....).“

(из диспозитива Одлуке)

Поред тога, овај облик интерпретативних одлука може бити формулисан и као саставни део одлуке о утврђивању неуставности појединих одредби члана закона (члана оспореног у целини), при чему се наводи да се у преосталом делу одредбе тог члана тумаче и примењују под условима и

¹⁴ Одлука Уставног суда Србије број IУз-882/2010 од 06.01.2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

ограничењима датим у образложењу одлуке, што се као модалитет, такође, јавља у поменутој одлуци.

„Ујврђује се да следеће одредбе Закона о националним савешима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) нису у сагласности са Уставом:

(.....)

- одредбе члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и члана 25. став 3, док се у преосудном делу одредбе члана 25. имају примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке

(.....)

- одредба члана 27. став 1. у делу који гласи: „државним органима,“, док се у преосудном делу ова одредба има тумачити и примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 15. образложења ове одлуке.“

(из диспозитива Одлуке)

Идентична формулација ових одлука јавља се и у одлуци Уставног суда о уставности Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине¹⁵

„Одбија се предлој за ујврђивање неуставности следећих одредаба Закона из тачке 1: (.....)

- одредбе члана 3. став 2, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. Подтачка 2.2. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 4. став 4, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 3. Подтачка 3.2. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 5. став 2, уз тумачење дајо у делу V образложења ове одлуке и под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. подтачка 4.1. образложења ове одлуке,

(.....)

- одредбе члана 25. тачка 5), под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 11. подтачка 11.2. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 38, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,

(.....)“

(из диспозитива Одлуке)

¹⁵ Одлука Уставног суда Србије број IУз-353/2009 од 10.07.2012. године, *Службени гласник РС*, бр. 67/2012.

Примери неколико оспорених одредби илустроваће који су то услови и ограничења посредством којих оспорена законска норма задржава квалитет норме сагласне Уставу. Уставни суд је, између осталих, испитивао сагласност са Уставом одговарајућих одредби члана 10 Закона о националним саветима националних мањина којима су прописана општа овлашћења националних савета националних мањина. Тачком 10 и 11 овог члана Закона прописано је да национални савет учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, односно предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу. Оцењујући уставност ових одредби, Уставни суд је нашао да „ (...) оспорене законске одредбе неће бити несагласне са Уставом, уколико се односе искључиво на право националног савета националне мањине да код органа који је надлежан за припрему прописа, а то су, пре свега, ресорна министарства и надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, иницира доношење, измену или допуну одговарајуће прописе у некој од наведених области или да иницира одговарајућа решења у току припреме прописа, а без права да се јојави као овлашћени предлагач и без обавезе органа надлежног за припрему, односно органа надлежног за доношење прописа да национални савет националне мањине укључи у процес израде (припреме) прописа, што свакако не искључује могућност надлежног органа да национални савет не само консултује током припреме прописа, већ и да га укључи у овај процес у сваком случају када сматра да је то целесходно са становишта деловорне заштите колективних права припадника националних мањина.“ Оваквом интерпретативном одлуком Уставни суд је, практично, дефинисао садржај оспорене одредбе, прихватљив са становишта њене сагласности са Уставом и у том смислу одбио предлог за утврђивање неуставности ове одредбе, под напред наведеним условима и ограничењима односно уз интерпретацију њеног садржаја на изложен начин.

Системским тумачењем целине уставног система, Уставни суд је нашао да не постоји уставноправни основ да национални савет може имати својство овлашћеног предлагача закона или другог општег правног акта. Међутим, Уставни суд је закључио да не постоји уставноправна препрека да национални савет може иницирати доношење, измену или допуну одговарајућег закона или другог прописа у областима у везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма. Такав облик деловања националних савета, према мишљењу Уставног суда, представља интегрални део остваривања Уставом гарантованог права при-

падника националних мањина на учествовање у одлучивању о појединим питањима из напред наведених области. Овакав облик деловања националних савета, такође, представља и једну од мера консултације помоћу које се обезбеђује ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и јавним стварима, сагласно Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина.

Уставни суд је у истом поступку оцењивао уставност одредби члана 27 истог Закона којима је дефинисана међународна и регионална сарадња коју остварују национални савети националних мањина. У тексту овог члана, било је прописано да национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама, са државним органима, организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама; да представници националног савета учествују у преговорима или се консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина; да представници националних савета учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине.

Оцењујући поменуте одредбе, Уставни суд је као спорно, отворио питање уставноправног утемељења могућности сарадње националног савета националне мањине са међународним и регионалним организацијама и државним органима у матичним државама прописаних ставом 1 овог члана и у том смислу заузео став да „ (...) у слободном и оивореном друштву међусобни контакти, посебе, размене искушава, реализација заједничких пројеката и сл. националних савета националних мањина са међународним и регионалним организацијама које се баве заштитом и унапређењем људских и, посебно, мањинских права, не може бити уставноправно спорна под условом да се законом прописана сарадња националних савета са овим организацијама креће у наведеним границама и да се сарадња остварује само са оним међународним и регионалним организацијама чија је сфера бављења у непосредној вези са освајањем колективних права националних мањина. Такође, услов да се спорна одредба Закона не смайра несавременом са Уставом је да се сарадња националној савета са овим и свим другим субјектима, креће у оквирима спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалној јединства и правној порека Републике Србије (...).“ У односу на део одредбе који се односи на сарадњу националних савета националних мањина са државним органима у матичним државама, Уставни суд је заузео другачији став и констатовао да наведени критеријуми и тумачења у том случају нису применљиви односно да такав

облик сарадње националних савета националних мањина није уставно-правно допушен. У том смислу, „Уставни суд је утврдио да одредба члана 27. став 1. Закона, у делу који гласи: „државним органима,“ није у складу са Уставом, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под изненим условима и ограничењима.“

Као пример интерпретативне одлуке Уставног суда послужиле и одлука у вези са одредбом члана 3 става 2 Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је прописано да Аутономна покрајина Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности.

Уставни суд је заузео став да „(...) уставноправно није неприхватљиво да АП Војводина сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама других држава реализује и кроз закључивање споразума са њим заједницама о успостављању и осигуравању сарадње и то у појединим питањима из своје изворне надлежности, а под условима и у границама утврђеним одредбом члана 181. Устава.“ Као спорно, пак, Уставни суд је идентификовао проблем правне природе споразума који су у Закону означени као међурегионални. Полазећи од чињенице да аутономна покрајина у Републици Србији нема међународноправни субјективитет који између осталог обухвата, способност закључивања међународних уговора, представљање у иностранству, стварање међународних обавеза и међународну одговорност, Уставни суд је заузео став да „(...) неспорно следи да међурегионални споразуми чије закључивање предвиђа одредба члана 3. став 2. Закона немају и не могу имати карактер међународних уговора, јер их закључује субјект који нема међународни уговорни капацитет. Такође, Уставни суд налази да недостижак међународноправног субјективитета на страни АП Војводине искључује могућност да се закљученим међурегионалним споразумом створе међународне обавезе за АП Војводину – непосредно или за Републику Србију – посредно, према органима јавне власти друге државе, или обавезе које за собом повлаче одговорност државе према другим државама или територијалним заједницама њих држава. Коначно, како аутономна покрајина, осигуравајући сарадњу са територијалним заједницама других држава у питањима која су у њеној изворној надлежности, међурегионални споразум може закључити само у оквиру својне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства, Уставни суд оцењује да то значи да држава, преко органа централне власти, увек задржава за себе право да процењује ваљаност овог инструмента сарадње аутономне покрајине и то не само са уставних његове правне ваљаности, већ и са уставних политичког ојоружја.“

Анализирајући као упоредиве одредбе Закона о локалној самоуправи које се односе на правни режим закључења споразума о сарадњи јединице локалне самоуправе са јединицом локалне самоуправе друге државе, Уставни суд је закључио „ (...) да је остворена одредба става 2. члана 3. Закона уставноправно прихватљива само под условом да међурегионални споразум закључује Скупштина АП Војводине, пошто се ради о правном инструменту путем кога се остварује сарадња са одоварајућом територијалном заједницом друге државе, дакле о уређивању питања које је, у складу са чланом 181. Устава, у надлежности аутономне покрајине, при чему овај споразум има карактер оштре правне акције који, као и остале одлуке АП Војводине подлеже уставносудској контроли на начин прописан одредбама члана 9. овог закона.“ У том смислу, Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3 став 2 Закона о Закону о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, уз услов да се поменута одредба тумачи на изложен начин.

4. МАНДАТ ЗА ДОНОШЕЊЕ ИНТЕРПРЕТАТИВНИХ ОДЛУКА

Савезни уставни суд Немачке је пример уставносудске инстанце која свој уставноправни основ за успостављање надлежности доношења интерпретативних одлука налази непосредно у самом тексту Основног закона¹⁶ Штавише, „водећи принцип контроле уставности у Немачкој обавезује суд да тумачи закон, кад год је могуће, сагласно Основном закону (*Pflicht zur verfassungskonformen Auslegung*)“.¹⁷ Практика показује да су ово најчешће доношене одлуке у раду овог Суда.

Насупрот томе, анализа прописа којима се уређује надлежност Уставног суда Србије не допушта закључак да Уставни суд има мандат за тако чим, већ супротно, да се овакав облик одлучивања практикује без јасног и изричитог уставноправног основа. Ни Устав Републике Србије, као ни Закон о Уставном суду не прописују, као надлежност Уставног суда, доношење интерпретативних одлука. Овај облик деловања, дакле, излази из правог дефинисаног оквира сарадње Уставног суда и Народне скупштине када је реч о остваривању и заштити уставности закона.¹⁸

¹⁶ М. Станковић, 893.

¹⁷ Donald P. Kommers, „The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany“, Durham and London, 1997, 51, Нав. према М. Станковић, 893.

¹⁸ О сарадњи Уставног суда и Народне скупштине у домену заштите и остваривања уставности видети: Маријана Пајванчић, „Динамичке компетенције државне власти – осврт на нови Устав Републике Србије“, *Зборник радова ПФНС* 1-2/2007, 39 и 40.

У већини правних система који познају овакав вид уставног судовања интерпретативне одлуке уведене су на сличан начин, дакле, без јасног, правом допуштеног основа, па се у теорији с правом указује на забринутост у погледу начина „на који је ова техника ушла у правни живот“.¹⁹ Констатује се да је по среди својевољно проширивање сопствене надлежности уставног суда и запажа да таква форма узурпације има додатну димензију, јер се врши управо од стране самог уставног суда као и да таква узурпација „прећутно позива остале државне органе да и они тумаче устав на свој начин и да, по потреби увећају свој домен.“²⁰ Овим се доводи у питање сам ауторитет ове високе уставносудске инстанце и подрива и иначе крхка легитимност овог органа. Управо на темељу недостајућег уставноправног основа за доношење интерпретативних одлука, поставило се питање њихове правне природе у смислу неписаних уставних правила, уставних конвенција или простог негирања карактера извора права односно тврдње да се њихова снага налази у моралном ауторитету.²¹

У Републици Србији, дакле, као и у низу других правних система, овај облик уставносудског одлучивања није утемељен изричитим уставноправним мандатом, него је, практично, плод праксе уставносудске инстанце, вероватно мотивисан жељом за избегавањем уклањања спорних законских норми из система позитивног права односно стварања правних празнина. Оваква пракса је, без обзира на мотиве и практичне последице, са уставноправног аспекта очигледно упитна и нимало безопасна, јер се њоме ремети успостављени систем у погледу стварања, контроле и примене права.

5. ЗАКЉУЧАК

Интерпретативне одлуке представљају начин одлучивања уставних судова којима се спорна законска норма задржава у важећем систему правних норми, уз опредељивање њеног садржаја које је чини сагласном уставу, обавезујућег приликом њене примене.

Овај облик одлучивања померио је поље деловања уставносудских инстанци, измештајући их из окриља класичног оквира уставносудске функције, првобитно осмишљене као функције „негативног законодавца“. Поред тога, овај облик одлучивања отворио је питање правног дејства ових одлука, последично отварајући питање одрживости успостављеног система извора права. Отворено је и питање узурпирања власти од стране

¹⁹ Т. Маринковић, 260.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, 261.

уставносудских инстанци, будући да мандат за доношење оваквих одлука не црпе из правом (уставом) постављене норме.

Уставни суд Србије следи, додуше у ограниченој мери, праксу угледних уставносудских инстанци које већ устаљено практикују овакав вид одлучивања у области заштите уставности закона. Анализом праксе Уставног суда Србије уочава се неколико модалитета интерпретативних одлука, које у крајњем исходу, практично имају утврђивање оне садржине спорне законске норме која је у свему сагласна Уставу. То су одлуке којима се у диспозитиву, поред одлуке о одбијању захтева за утврђивање неуставности, прецизира тумачење садржаја оспорене законске норме сагласно Уставу; затим, одлуке којима се у диспозитиву, поред одлуке о одбијању захтева за утврђивање неуставности, упућује на образложење у којем је наведено тумачење садржаја оспорене законске норме сагласно Уставу, док у ширем смислу, практично, карактер интерпретативних могу имати и одлуке којима се у образложењу одлуке даје тумачење садржаја оспорене законске норме, односно утврђује шта законска одредба заправо јесте, док диспозитив задржава стандардну формулацију одговарајуће одлуке. Интерпретативне одлуке, приказане у тексту, донете су у вези са оценом уставности Закона о финансијској подршци породици са децом, Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине као и Закона о националним саветима националних мањина. Уставноправно утемељење надлежности за оваквим поступањем Уставног суда је, пак, спорно, јер не постоји изричит уставни основ у погледу доношења интерпретативних одлука.

Додатно, овај облик деловања Уставног суда, будући да у извесној мери апстрахује функцију стварања права, доводи до померања у односима овог органа и Народне скупштине и ремети Уставом успостављену поделу надлежности ова два органа.

*Nataša Rajić, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Interpretative Decisions in the Practice of the Constitutional Court of Serbia

Abstract: *The relationship between the Constitutional Court and Parliament is marked by evolving process. The desired balance between these two state bodies was gradually disturbed by the Constitutional Court. Consequently, the substrate of the constitutional function originally designed as a function of „negative legislator“ is also changed in that process.*

Interpretative decision is one of the model of the activity of the Constitutional Court which makes questionable the position of the Parliament as a state body which regulates social relations in original form. Interpretative decision is an specific form of rejected decisions that contains binding instruction regarding the interpretation of the norm, as a condition. This interpretation is given by Constitutional Court in order to make the norm in accordance with the Constitution. By the analysis of the practice of the Constitutional Court of Serbia, the paper has a task to determine wheter, to what extend and in what form the interpretative decisions occur in the work of the Court as well as to determine is there a clear constitutional base for establishing the jurisdiction of their adoption in our legal system.

Key words: *Constitutionality of the Law, Interpretative Decisions, Constitutional Court of the Serbia.*

