

Bosa M. Nenadić*

Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred ustavnim sudom

Sadržaj

- 1. Učesnici i druga lica u postupku po ustavnoj žalbi**
- 2. Uporednopravni osvrt na zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi**
- 3. Praksa Evropskog suda za ljudska prava o pravima zainteresovanog lica u postupku po ustavnoj žalbi**
- 4. Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom Srbije**
- 5. Zaključna ocena**

1. Učesnici i druga lica u postupku po ustavnoj žalbi

Ustavnosudska zaštita ljudskih prava po ustavnoj žalbi odvija se u postupku koji je pravno uređen kao niz uzastopnih i uzajamno povezanih radnji ustavnog suda (kao zaštitnika ljudskih prava) i lica koja sudeluju (učestvuju) u ovom postupku, usmerenih na to da se ispita i oceni da li je aktom ili radnjom javne vlasti došlo do povrede ustavom zajemčenog ljudskog prava ili osnovne slobode (u daljem tekstu: ljudsko pravo). Ustavno i zakonsko određenje načela i pravila ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi¹ je od izuzetne važnosti za zaštitu ljudskih prava, jer se time definišu pravne osnove na kojima se zasnivaju procedure i mehanizmi te zaštite i opredeljuje položaj pojedinih subjekata-učesnika ovog postupka.

U ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi mogu učestvovati različita lica, po različitim osnovama i sa različitim statusom i ovlašćenjima. U komparativnom zakonodavstvu se, po pravilu, izričito nominuju obavezni (neophodni) učesnici ovog ustavnosudskog postupka: podnosilac ustavne žalbe i donosilac osporavanog akta (ili organ koji je preduzeo osporenu radnju ili je propustio da preduzme radnju iz svoje nadležnosti), dok se „druga lica“ koja učestvuju ili mogu učestvovati ređe izričito navode ili se navode samo neka od njih. Učešće drugih lica utvrđuje se, po pravilu, u slučaju kad ishod postupka po ustavnoj žalbi može uticati na njihova prava ili obaveze, s tim što im neki zakonodavci daju svojstvo obaveznih, a neki eventualnih ili sporednih učesnika. Ova druga lica, koja imaju pravni interes za ishod ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi, najčešće se nazivaju „zainteresovana lica“. Takođe,

* Autorka je bila sudija Ustavnog suda Srbije 2002-2016. i predsednica Suda 2007-2010.

¹ Ustavnu žalbu, kao pravno sredstvo za zaštitu ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda pred ustavnim sudom, u uporednom pravu srećemo pod različitim nazivima: ustavna tužba, ustavna pritužba, državnopravna žalba, apelacija, amparo, predstavka, predlog i sl. (u daljem tekstu: ustavna žalba).

u ustavnosudski postupak po ustavnoj žalbi mogu biti uključena još neka lica, među kojima su: zakonski zastupnik (podnosioca ustavne žalbe); ovlašćeni predstavnik (kad je podnosilac ustavne žalbe pravno lice); ovlašćeni predstavnik donosioca osporenog akta; punomoćnik učesnika²; stručno lice pozvano od strane ustavnog suda da se izjasni o spornim ustavno pravnim pitanjima; lice koje u postupku pruža stručnu i drugu pomoć, odnosno obavlja određene zadatke čije vršenje ima značaj za nesmetano odvijanje ustavnosudskog postupaka (sudijski savetnik, obrađivač predmeta, zapisničar, stenograf i dr)³.

U postupcima pred ustavnim sudovima u formalnopravnom smislu nema stranaka, kao što je to slučaj u sudskim postupcima, već se pojavljuju *učesnici*. Ovo razlikovanje se najčešće vezuje za osobenost ustavnosudskog postupanja i odlučivanja, čije pokretanje, sprovođenje i okončanje nema za cilj rešavanje spora između dve strane koje se nadmeću za „pobedu“ u sudskoj raspravi (što je svojstveno postupanju redovnog sudstva), već zaštitu ustava, odnosno njegovih odredbi o ljudskim pravima. Prema svom statusu učesnici u postupku po ustavnoj žalbi mogu biti obavezni i eventualni, odnosno glavni i sporedni. Obavezni učesnici ovog postupka su: 1) podnosilac ustavne žalbe „kojom se neposredno pokreće ustavnosudska intervencija“, tj. ustavnosudski postupak, 2) donosilac osporenog akta za koji se ustavnom žalbom tvrdi da je protivan ustavu. Dakle, lice (fizičko i pravno) na čiji zahtev je pokrenut postupak i organ čiji je akt ili radnja izazvala ustavni spor, odnosno protiv čijeg akta ili radnje je izjavljena ustavna žalba (u daljem tekstu: donosilac osporenog akta) jesu obavezni i glavni učesnici postupka po ustavnoj žalbi. Kao podnosilac ustavne žalbe pred ustavnim sudom, u principu se može pojaviti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom (i radnjom) javne vlasti povređeno neko ljudsko pravo, ali i organi teritorijalne jedinice (lokalne samouprave i teritorijalne autonomije), zaštitnik prava građana (ombudsman) i dr. U praksi, to su ipak najčešće stranke koje su „izgubile spor“ pred redovnim sudom ili drugim nadležnim organom. Kao donosilac osporenog akta pojavljuje se državni organ (zakonodavne, izvršne i sudske vlasti) i drugi organi i tela javne vlasti. U praksi su to najčešće organi državne uprave i sudovi. S obzirom na svoju ulogu glavnih učesnika ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi, ovi subjekti raspolažu određenim ovlašćenjima, uključiv i mogućnost disponiranja predmetom ustavnog spora. Tako podnosilac ustavne žalbe, uz prava koja proističu iz njegovog statusa glavnog učesnika, ima pravo da odustane od pojedinih zahteva istaknutih u ustavnoj žalbi, ali i da povuče žalbu u bilo kojoj fazi postupka. Donosilac osporenog akta ima pravo da se „brani“ (da da odgovor na navode iz ustavne žalbe), ali i da svojim delanjem otkloni predmet spora (stavljanjem osporenog akta van snage ili njegovim usaglašavanjem sa ustavom, preduzimanjem propuštene radnje i sl). Pored mogućnosti da izazovu obustavu postupka, ova lica imaju i pravo: dostavljanja dopunskih podnesaka, podnošenja određenih sporednih zahteva (npr. za zastoje postupka, za donošenje mere obustave izvršenja osporenog akta, za izuzeće pojedinih sudija i dr), uvida u spise predmeta bez posebnih ograničenja, traženja obaveštenja o toku postupka, traženja produženja rokova koje sud određuje ili koje po zakonu može produžiti, na dostavljanje pismenog otpovka ustavnosudske odluke i dr.

² V. čl. 30 Zakona o Ustavnom sudu RS, Sl. gl. RS 109/07, 99/11 i 18/13 - Odluka US 40/15 i 103/15, iz koga sledi da u ovom postupku *mogu* učestvovati „lica koja na osnovu specijalnog punomoćja ovlaste učesnici postupka“, dok „organ ili organizaciju predstavljaju njihovi ovlašćeni predstavnici“.

³ Naravno, postoje i treća lica koja nisu „pravi učesnici postupka“ već samo prisustvuju ustavnosudskom postupku (publika, novinari, posmatrači, naučni radnici i sl) i koja po tom osnovu ne ostvaruju nikakva prava i za ishod ustavnosudskog postupka su pravno nezainteresovani.

Pored učesnika čije je sudelovanje nužno u postupku po ustavnoj žalbi, u ovom postupku sudeluju i *druga lica* koja, s obzirom na njihov položaj u postupku, mogu biti: obavezni, eventualni i sporedni učesnici. U prvom redu to su *zainteresovana lica*, koja u ustavnosudskom postupku mogu učestvovati po sili zakona (*ex lege*) ili po pozivu ustavnog suda - kad sud oceni da je njihovo učešće nužno radi celovitog sagledavanja i razjašnjenja spornih ustavnih pitanja. Da bi jedno lice imalo svojstvo zainteresovanog lica u postupku po ustavnoj žalbi, zakonodavci utvrđuju određene uslove: da to lice može biti nosilac ljudskog prava čija je povreda predmet ustavne žalbe; da je bilo stranka u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi; da odluka ustavnog suda po ustavnoj žalbi ima (ne)posredni uticaj na njegova prava ili obaveze; da sud oceni da bi učešće tog lica bilo korisno, odnosno da bi doprinelo razjašnjenju spornih pitanja i sl. Uopšteno rečeno, zainteresovano lice u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi jeste lice koje ima pravni interes da učestvuje u ovom postupku iz razloga što odluka ustavnog suda kojom se usvaja ustavna žalba može uticati na njegova prava ili obaveze. Po tom osnovu zainteresovano lice u ovom postupku ima određena prava, a ustavni sud odgovarajuće obaveze. Ono najčešće nije neophodni učesnik postupka po svakoj ustavnoj žalbi, već je njegovo učešće uslovljeno vrstom i dejstvom buduće odluke ustavnog suda po konkretnoj ustavnoj žalbi. Rečju, svojstvo zainteresovanog lica u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi može steći samo ono lice koje za ishod tog postupka ima pravni interes.

Zainteresovano lice u ustavnom sporu po ustavnoj žalbi i donosilac akta koji se osporava ustavnim žalbom objektivno stoje na istoj strani. Njihov interes se podudara - da ustavna žalba ne bude prihvaćena i da osporeni akt (koji je u suštini donet u korist zainteresovanog lica) ostane na snazi. Nasuprot tome, podnosilac ustavne žalbe i zainteresovano lice imaju suprotstavljene zahteve i u međusobnom sporu su bili i pre pokretanja ustavnosudskog postupka. Za razliku od podnosioca ustavne žalbe (koji je uvek zainteresovan da se osporeni akt poništi, odnosno ukine) donosilac osporavanog akta i lice u čiju je korist donet taj akt imaju interes da ga odbrane. Ukoliko osporeni akt bude proglašen neustavnim (jer po oceni suda vređa ustav, odnosno uskraćuje ustavno pravo podnosiocu žalbe), on će biti poništen ili ukinut od strane ustavnog čuvara, a donosilac kasiranog akta će morati da ponovi postupak i donese novu odluku u skladu sa pravnim stanovištem ustavnog suda.

Ukratko, uvid u komparativna rešenja i ustavnosudsku praksu pokazuju da se učesnikom u postupku pred ustavnim sudom po ustavnoj žalbi, u principu označava lice na čiji zahtev je pokrenut postupak, sa jedne strane, a sa druge, organ državne (javne) vlasti protiv čijeg se akta ili radnje vodi postupak, ali ne retko i drugo lice kome se radi zaštite njegovih prava pruža mogućnost da učestvuje u postupku po ustavnoj žalbi – bilo u svojstvu učesnika postupka ili u svojstvu lica koje raspolaže određenim pravima (ovlašćenjima) u ovom postupku.

2. Uporednopravni osvrt na zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi

Pitanje položaja zainteresovanih lica u postupku po ustavnoj žalbi pred ustavnim sudovima evropskih zemalja uređeno je na različite načine. Međutim, bez obzira na razlike i specifičnosti ovih rešenja (u pogledu kruga subjekata koji se smatraju zainteresovanim licima, obaveza ustavnog suda u odnosu na ova lica, prava i dužnosti zainteresovanih lica), ona se mogu svrstati

u tri osnovne grupe. *Jednu grupu* čine rešenja po kojima se zainteresovano lice u pogledu svog položaja u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama približava položaju osnovnih učesnika u ovom postupku (bilo da je u najvećem broju prava izjednačeno sa učesnicima ili se izričito svrstava u učesnike). *Drugu grupu* čine rešenja koja ustanovljavaju ograničen krug prava zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku i čiji se položaj razlikuje od položaja učesnika. *I na kraju*, tu su i zemlje čije zakonodavstvo ne poznaje kategoriju zainteresovanih lica u postupku po ustavnoj žalbi, među kojima je i zakonodavstvo Republike Srbije.

Kada su u pitanju akti kojima se uređuje položaj i ovlašćenja zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi, ovi akti se u uporednom pravu takođe razlikuju po svojoj pravnoj snazi, ali i po broju i sadržini odredaba posvećenih ovim licima.

*Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*⁴ je među retkima koji je normama ustavne snage zajemčio određena prava zainteresovanom licu u postupku po ustavnoj žalbi i ustanovio određene obaveze ustavnog suda prema ovom licu. Saglasno čl. 69 ovog zakona sudija izvestilac „dostavlja, prema potrebi, primjerak ustavne tužbe zainteresovanim osobama i poziva ih da se o njoj izjasne“. Nadalje, prema odredbi čl. 78 st. 2 Ustavnog zakona, Sud dostavlja „ovjerovljeni prijepis svoje odluke, odnosno rješenja podnosiocu ustavne tužbe, tijelu koje je donijelo osporeni akt, te osobi koju je Ustavni sud pozvao da se izjasni“. No, praksa je vrlo brzo pokazala da ova rešenja sama po sebi nisu dovoljna da obezbede adekvatan položaj ovih lica u ustavnosudskom postupku pred hrvatskim Ustavnim sudom, o čemu će biti reči u tekstu koji sledi.

U ustavnom procesnom pravu Crne Gore status zainteresovanog lica u postupku po ustavnoj žalbi uređen je normama zakonskog i podzakonskog ranga. Najpre je u odredbi čl. 74 *Zakona o Ustavnom sudu*⁵ propisano da se ustavna žalba „dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, a ta lica imaju pravo da se izjasne o ustavnoj žalbi u roku koji odredi Ustavni sud“. Potom je u odredbama Poslovnika⁶ utvrđeno da Sud „saglasno odredbi čl. 74 Zakona ustavnu žalbu dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, sa zahtjevom da se u roku od 15 dana o njoj izjasne“ (čl. 57), te da se u pripremi predloga odluke ili rešenja za sednicu nadležnog veća ili Suda, pored ostalog, imaju u vidu i „izjašnjenja drugih lica o podnesku u smislu odredbe čl. 57 ovog poslovnika“. Kako do 2019. godine čl. 74 Zakona nije primenjivan u praksi, to se samo može pretpostavljati kako bi u konkretnim slučajevima postupao crnogorski čuvar Ustava⁷. No, iz navedenih rešenja sledi da status zainteresovanog lica i njegova ovlašćenja u postupku po ustavnim žalbama ni u crnogorskom zakonodavstvu nisu celovito uređena (nema odredaba o tome: da li se ovom licu dostavlja i sva dokumentacija koju dostave učesnici u postupku ili koju Sud sam pribavi; da li ono ima pravo da se izjasni o tim pismenima; na koji način i pod kojim uslovima ovo lice ima

⁴ V. čl. 69 i 78 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, NN 49/02 - prečišćeni tekst.

⁵ Zakon o Ustavnom sudu CG, Sl. list CG 11/15.

⁶ Poslovnik Ustavnog suda CG, Sl. list CG 7/16.

⁷ O navodima Ustavnog suda zbog čega se pomenuta zakonska odredba ne primenjuje, više u B. M. Nenadić, *Analysis of The Constitutional Court Work Targeting Legal Certainty and the Right to a Final Decision*, Podgorica 2019, ss 55-60. Dostupno na: <https://rm.coe.int/analysis-of-the-constitutional-court-work-/168093f41b>, očitavanje: 31. 08. 2019.

pravo uvida u spise predmeta⁸; da li mu se dostavlja predlog-zahtev za donošenje privremene mere i odluka o toj meri; da li je Sud obavezan da zainteresovanom licu dostavi konačnu odluku po ustavnoj žalbi i dr).

Kad Ustavni sud Slovenije odluči da uzme u razmatranje ustavnu žalbu, saglasno čl. 56 Zakona o Ustavnom sudu⁹, dužan je o tome obavestiti organ koji je doneo pobijani (osporeni) pojedinačni akt. Sudija izvestilac može od donosioca osporenog akt zatražiti podatke i objašnjenja neophodna za ustavnosudsku odluku. U ovom slučaju, zakonska je obaveza Suda da ustavnu žalbu šalje i licima koja su bila uključena u postupak donošenja pobijanog pojedinačnog akta, ukoliko je tim aktom odlučivano o njihovom pravu, obavezi ili pravnom interesu, da se o ustavnoj žalbi izjasne u ostavljenom roku. Ova lica zakonodavac izričito ne pominje u drugim odredbama Zakona. No iz pojedinih odredaba sledi da Ustavni sud može odlučiti da na javnu raspravu pozove i ova lica ukoliko smatra da je neophodno da ona prisustvuju javnoj raspravi, odnosno da mogu pomoći u rešavanju predmeta¹⁰. Ova lica po opštoj zakonskoj odredbi, koja je bliže razrađena poslovnim normama, mogu ostvariti uvid u spise predmeta uz pismenu dozvolu predsednika Suda, a od generalnog sekretara mogu u pisanom obliku dobiti obaveštenja o toku (stanju) postupka na pismeni zahtev¹¹. Očigledno je da su status i ovlašćenja zainteresovanih lica u postupku po ustavnoj žalbi i pred slovenačkim Ustavnim sudom podnormirana. Inače, u pravnoj literaturi stoji da se pred ovim sudom kao zainteresovana lica najčešće pojavljuju „protivna stranka u građanskom postupku i u upravnom postupku ako je bio dvostranački“¹².

Prema *Pravilima Ustavnog suda BiH*¹³ učesnicima u postupku ne smatraju se samo „pokretači sporova pred Ustavnim sudom“ i „donosioci akata koji su predmet spora“ („sud, odnosno organ čija je presuda, odnosno odluka predmet apelacije“), već i „stranke u postupku u kojem je donesena odluka koja se pobija apelacijom“ (čl. 16). Ustavni sud se Pravilima obaveza da dostavlja „apelaciju i drugoj stranci u postupku u kojem je donesena presuda/odluka koja se pobija apelacijom s ciljem davanja odgovora,“ s tim, što „ne dostavljanje odgovora ne utiče na tok postupka pred Ustavnim sudom“, koji će u tom slučaju svoju odluku temeljiti na dostavljenim informacijama koje nisu osporili drugi učesnici u postupku (čl. 23). Pravilima su izričito utvrđeni slučajevi u kojima Sud neće dostaviti apelaciju ni donosiocu ni zainteresovanom licu. Najpre, u slučaju odbacivanja apelacije, Sud može doneti odluku, a da prethodno apelacija nije dostavljena na izjašnjavanje. Takođe, kada se radi o istom ili sličnom pitanju, Sud neće dostavljati apelaciju radi davanja odgovora, već će uzeti u obzir ranije dostavljene odgovore. I na kraju, čl. 33 st. 4 Pravila izrekom obavezuje Sud da u obrazloženje odluke unese „navode iz odgovora na apelaciju“.

⁸ Čl. 107 i 108 Poslovnika Ustavnog suda CG (bel. 6) je propisano da zainteresovano lice u zahtevu mora navesti i podneti dokaze koji ukazuju na opravdani interes za uvid u spis predmeta i prepis spisa.

⁹ Zakon o Ustavnom sodišču, *Ur. list RS* 109/12.

¹⁰ V. čl. 36 Zakona o Ustavnom sodišču (bel. 9) i čl. 51 st. 4 Poslovnika Ustavnog suda, *Ur. list* 86/07, 54/10, 56/11 i 70/17.

¹¹ Navedeno sledi iz čl. 4 Zakona o Ustavnom sodišču (bel. 9) i čl. 25 i 26 Poslovnika Ustavnog suda (bel. 10).

¹² A. Mavčić, *Zakon o Ustavnom sodišču s pojasnilom*, Ljubljana 2000, s. 349.

¹³ V. Pravila Ustavnog suda BiH, *Sl. gl. BiH* 94/14.

Iz analize navedenih zakonskih rešenja, vidno je da se pravni položaj lica koja učestvuju u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi razlikuje od položaja procesnih subjekata u postupcima pred redovnim sudovima, odnosno da su njihova ovlašćenja prilično sužena. Time je primena pojedinih načela i pravnih principa koja čine sadržinu prava na pravično suđenje u ovom postupku dosta limitirana. Utisak je da su učesnici ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi prevashodno tu „da pokrenu postupak“ i da na zahtev ustavnog suda daju sudu „neophodne i korisne informacije za donošenje odluke“.

3. Praksa Evropskog suda i prava zainteresovanog lica u postupku po ustavnoj žalbi

Kada su ustavni sudovi u evropskim zemljama postali „nezaobilazno predvorje“ pružanja pravne zaštite ljudskih prava zajemčenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija), jer je izjavljivanje ustavne žalbe pred nacionalnim ustavnim sudovima postalo preduslov dopuštenosti predstavljanja pred Evropskim sudom za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud) inicijalno su iskazivane ozbiljne dileme u pogledu odgovora na pitanje da li se odredbe Konvencije o pravu na pravično suđenje mogu primenjivati i na ustavnosudske postupke. Činjenica je da su se u početku ove odredbe Konvencije primenjivale samo na rad redovnih sudova, ali je vremenom Evropski sud svoju praksu proširio i na postupanje ustavnih sudova, što nije prihvatano bez vidnog protivljenja – ponajpre država sa starijim ustavnim sudovima (Nemačke, Italije), a potom su to nevoljno prihvatale i druge evropske države (Španija, Portugal, Hrvatska i dr), ističući da se čl. 6 Konvencije ne može odnositi na čuvare nacionalnih ustava. Ne sporeći posebnosti ustavnog sudstva i vodeći računa o njegovoj ulozi čuvara ustava kao najvišeg i osnovnog zakona modernih država, Evropski sud je istrajao na stanovištu da je čl. 6 Konvencije *u načelu primenljiv* i na ove sudove. Sud je u više predmeta iskazao stav „da ukoliko država u domaćem pravnom sistemu propisuje pravo na ustavnu žalbu“, tada se čl. 6 Konvencije u načelu „proteže“ i na postupak pred ustavnim sudom, ako ishod tog postupka „može odlučujuće da utiče na građanska prava i obaveze“, odnosno „na ishod postupka pred nižim sudovima“. U svojim presudama, ovaj sud je često konstatovao „da je potpuno svestan posebne uloge i položaja ustavnih sudova, čiji je zadatak da obezbede da zakonodavna, izvršna i sudska vlast poštuju ustav i koji, u državama koje su predvidele pravo na individualnu peticiju, pružaju građanima dodatnu pravnu zaštitu na nacionalnom nivou u pogledu njihovih osnovnih prava garantovanih ustavom“¹⁴, ali da „ustavnosudski postupak, u načelu nije izvan delokruga čl. 6 Konvencije“.

Ispitujući ponašanje ustavnih sudova u primeni Konvencije, Evropski sud se u praksi detaljno bavio primenom prava na pravično suđenje u ustavnosudskoj jurisprudenciji, pa tako i primenom načela jednakosti stranaka u ustavnosudskom postupku i načela kontradiktornosti, a u vezi sa tim i pravima zainteresovanih lica u ovom postupku. Tako iz prakse ovog suda sledi da načelo jednakosti pred ustavnim sudom podrazumeva, pored ostalog, da učesnici postupka moraju imati jednak pristup svim spisima i drugim dokumentima, bar u onoj meri u kojoj je to bitno radi donošenja odluke suda koji o tom predmetu odlučuje. U presudi *F. R. protiv Švajcarske*, Sud je

¹⁴ V. jednu od najznačajnijih odluka ovog suda o primeni Konvencije na ustavne sudove Süßmann protiv Njemačke, br. 20024/92 od 16. 09. 1996, st. 37. Dostupno na: <https://www.legal-tools.org/doc/0881d3/pdf>, očitavanje: 30. 08. 2019.

podsetio da: „koncept pravičnog suđenja podrazumeva takođe, u načelu i pravo stranaka u postupku da budu upoznate sa spisima i drugim dokumentima, te da primena ovog načela doprinosi stvaranju poverenja stranaka u funkcionisanje pravde, koje se zasniva, *inter alia*, na spoznaji da su imali priliku iskazati svoje mišljenje o svakom dokumentu koji se nalazi u spisu predmeta“¹⁵. Evropski sud je takođe istakao da je „jedan od elemenata pravičnog suđenja prema značenju iz čl. 6 Konvencije pravo na primenu načela kontradiktornosti u postupku: da svaka stranka u postupku mora, u načelu, imati priliku ne samo da bude upoznata sa svim dokazima koji su neophodni kako bi njena žalba bila uspešna, nego i znati i moći komentarisati sve dokaze koji su izvedeni ili davati primedbu u smislu uticanja na donošenje odluke suda“. U predmetu *Krčmář i os. protiv Češke* Evropski sud je baveći se povezanim institutima „jednakost stranaka u postupku“, odnosno „jednakost oružja“ i „kontradiktornost postupka“¹⁶, izrazio stanovište da se „dokazi koje prikupi i sam ustavni sud“ moraju dostaviti strankama u postupku, što češki Ustavni sud nije učinio. Usled toga je po oceni Suda došlo do povrede prava na kontradiktornost postupka, jer podnosilac nije mogao izneti svoje argumente na te dokaze¹⁷.

O tome dokle seže načelo jednakosti stranaka (učesnika) i načelo kontradiktornosti u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi posebno su ilustrativni stavovi Evropskog suda iskazani u presudi *Juričić protiv Hrvatske*¹⁸ u kojoj je Sud utvrdio povredu načela kontradiktornosti od strane Ustavnog suda Hrvatske „jer je stručna mišljenja uglednih pravnika i mišljenja i informacije pribavljene od različitih institucija“, koje je ovaj sud „pribavio za potrebe ustavnosudskog postupka podnositeljki zahtjeva (*koja je u ustavnosudskom postupku imala status zainteresovanog lica* - BN) dostavio tek nakon što je postupak pred Ustavnim sudom završen“, odnosno pošto je ustavnosudska odluka bila donesena. Vlada Hrvatske je tvrdila da se „načela kontradiktorne rasprave i jednakosti stranaka u postupku“, kako su razvijena u praksi Ustavnog suda „primjenjuju samo na stranke (učesnike) u postupku; da podnositeljka zahtjeva u ovome predmetu nije bila stranka u postupku pred Ustavnim sudom, zato što je postupak pred Ustavnim sudom postupak *sui generis*, u kojem ne postoje dvije suprotstavljene stranke nego podnosilac ustavne tužbe koji pobija odluku sudske, upravne ili druge javne vlasti, navodeći da je došlo do povrede njegovog ili njezinih ustavnih prava (...)“. Vlada je dalje navela da je u tom „postupku, temeljem čl. 69 Ustavnog zakona, jedan primjerak ustavne tužbe poslan zainteresiranim osobama i one su pozvane da odgovore samo ako je to potrebno“. Vlada je nadalje tvrdila „da u ovome predmetu nije proveden niti jedan dokaz u postupku pred Ustavnim sudom u kojemu podnositeljica zahtjeva ne bi mogla dati izjavu, niti je bila održana usmena rasprava na koju podnositeljica zahtjeva nije bila pozvana. Još važnije, ustavna tužba S.B., zajedno sa svim njenim pisanim podnescima i dokazima poslana je na vrijeme podnositeljki zahtjeva, kao zainteresiranoj osobi, na odgovor, što je ona i učinila. Stoga je u postupku pred Ustavnim sudom poštovan temeljni zahtjev kontradiktorne rasprave, tj. da se podnesci jedne strane šalju drugoj, kao i pravo da se na njih odgovori“. Evropski sud je i u ovom predmetu ponovio „*da načelo ravnopravnosti stranaka*, koje je jedno od elemenata šireg pojma poštenog

¹⁵ Up. presudu F. R. protiv Švajcarske, br. 37292/97 od 28. 06. 2001.

¹⁶ U predmetu *Krčmář i ostali protiv Češke Republike*, br. 35376/97, Ustavni sud je samostalno prikupio dokaze na osnovu kojih je doneo odluku. Budući da ti dokazi nisu dostavljeni ni jednoj stranci, Evropski sud je ustanovio da ovdje nije došlo do povrede načela jednakosti (oružja), već prava na kontradiktornost postupka.

¹⁷ V. Nenadić (bel. 7), ss. 15-18.

¹⁸ Up. st. 2 prvog dela presude *Juričić protiv Hrvatske*, br. 58222/09 od 26. 06. 2011. Dostupno na: <https://sudovi.me/podaci/uscg/dokumenta/7488.pdf>, očitanje: 01. 09. 2019.

suđenja, podrazumijeva da svaka stranka mora dobiti razumnu priliku izložiti svoje argumente pod uvjetima koji ju ne stavljaju u bitno nepovoljan položaj *vis-à-vis* njenog protivnika¹⁹. Sud „ponavlja da pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak“. To pravo znači da stranke u kaznenom ili građanskom postupku moraju u načelu imati priliku ne samo da obznane bilo koji dokaz koji je potreban da bi uspjele sa svojim zahtjevima, nego i priliku da saznaju za sve dokaze i očitovanja predočene odnosno podnesene radi uticaja na odluku suda, te priliku da daju primjedbe na njih²⁰. Za Evropski sud je očigledno da je Ustavni sud zatražio mišljenja uglednih pravnika i raznih institucija kako bi donio informiranu odluku o glavnom pravnom pitanju koje je trebao riješiti. Dakle, ne može se nego zaključiti da su ova mišljenja i informacije očigledno imala za cilj utjecati na odluku Suda. U takvim okolnostima od Ustavnog suda se moglo očekivati da se strogo pridržava načela kontradiktorne rasprave, jer je bilo od presudne važnosti dati podnositeljici zahtjeva priliku da na njih da primjedbe. Međutim, ti su dokumenti poslani podnositeljici zahtjeva tek nakon što je Ustavni sud donio svoju odluku „ne ostavivši joj priliku da na njih dade primjedbe“. Evropski sud je ponovio „da je samo na strankama u postupku da kažu traži li neki dokument njihov komentar“. Ono što je ovdje posebno dovedeno u pitanje je povjerenje stranaka u rad pravosuđa, koje se osniva *inter alia*, na znanju da imaju priliku izraziti svoje poglede o svakom dokumentu u spisu. S obzirom da je podnositeljica zahtjeva bila obaviještena o tim mišljenjima i informacijama pribavljenim u postupku pred Ustavnim sudom tek nakon što se postupak pred tim sudom završio, naprijed navedena razmatranja su dovoljna da omoguće sudu zaključiti da u postupku o kojemu je riječ nije bilo poštovano pravo podnositeljice zahtjeva na kontradiktornu raspravu²¹.

Nakon donošenja ove presude, Ustavni sud Hrvatske je 2012. godine utvrdio pravila o sprovođenju kontradiktornosti u postupku pokrenutim ustavnom tužbom (i žalbom protiv odluke DSV), po kojima se, u suštini, u postupku povodom ustavne tužbe za koju sudija izvestilac proceni da postoje ozbiljni izgledi za njeno usvajanje, primerak ustavne tužbe „*obavezno dostavlja zainteresiranim sudionicima u prethodnom sudskom postupku* i poziva ih se da se u njoj očituju u roku od 10 dana od dana primitka dopisa“, a „dobivena očitovanja dostavljaju se podnosiocu ustavne tužbe, odnosno žalitelju i omogućuje im se da odgovore na navode iz očitovanja“²². Očigledno je da je Ustavni sud svojim stavovima pokušao da nadomesti nedostajuća pravna pravila o pravima zainteresovanih lica i o obavezama Suda u postupku po ustavnoj žalbi.

Iz prakse Evropskog suda sledi da je pravo na pravično suđenje složeno pravo, koga čini više posebnih prava i pravnih načela kojih se imaju pridržavati i ustavni sudovi prilikom odlučivanja o ustavnim žalbama. Bez obzira na posebnost njihovog položaja i ulogu čuvara nacionalnih ustava i ovi sudovi imaju obavezu „brižljivog i ispravnog vođenja postupka“ kako bi došli do

¹⁹ U ovom predmetu Sud je našao da nije povređeno načelo jednakosti stranaka, jer je nesporno: a) da stručna mišljenja uglednih pravnika te mišljenja i informacije koje je ovaj sud pribavio od raznih institucija nisu bili saopšteni ni podnositeljki zahteva ni S.B. prije odluke Suda, b) da su svi podnesci S.B. u postupku pred Ustavnim sudom (ustavna tužba i njeni dodaci) prosleđeni podnositeljki zahteva i da joj je data prilika da odgovori na njih, koju je ona i iskoristila.

²⁰ V. Lobo Machado protiv Portugala, br. 15764/89; st. 40 odluke Krčmář i dr. protiv Češke Republike, br. 35376/97.

²¹ V. st. 73-78 Juričić protiv Hrvatske (bel. 18).

²² Navedeno prema D. Krapac, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Zagreb 2014, s. 80.

pravične (na ustavu i pravu utemeljene) odluke u postupku zaštite ljudskih prava. Rečju, pravičan postupak pred ustavnim sudom po ustavnoj žalbi jeste onaj postupak koji se vodi uz poštovanje zahteva i standarda pravičnog suđenja (a to znači i načela jednakosti i kontradiktornosti) u cilju otklanjanja pravne neizvesnosti o tome da li postoji povreda ili uskraćivanje ustavnom normom (i međunarodnim ugovorom) zajemčenog ljudskog prava koja je učinjena aktom organa javne vlasti.

4. Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom Srbije

Ustavna žalba pred Ustavnim sudom Srbije se svrstava u pune i sveobuhvatne ustavne žalbe, koja se može izjavljivati protiv svih vrsta (ne)delanja javne vlasti. Ona stoji na raspolaganju „svakom“ ko smatra da su mu pojedinačnim aktom ili radnjom organa javne vlasti povređena ili uskraćena osnovna ljudska ili manjinska prava ili slobode zajemčene Ustavom ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Kako se od samog početka ustavna žalba u našoj praksi poima kao „sidro spasa“ za lica koja nisu ostvarila, odnosno zaštitila svoja prava pred sudovima ili drugim organima vlasti, Ustavni sud je polako postajao „sud običnih ljudi“²³ ili bolje reći „narodni sud“, u koji se do sada slilo preko sto hiljada ustavnih žalbi²⁴.

Sledeći listu nadležnosti Ustavnog suda zakonodavac je taksativno utvrdio učesnike u postupku pred ovim sudom u čl. 29 Zakona o Ustavnom sudu (u daljem tekstu: Zakon). Među eksplicitno utvrđenim učesnicima su i „*podnosilac ustavne žalbe, kao i državni organ, odnosno organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja protiv čijeg je pojedinačnog akta ili radnje izjavljena ustavna žalba*“. Sledi da je postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom u biti postavljen kao dvoučesnički: 1) podnosilac ustavne žalbe; 2) donosilac osporenog akta. Svojstvo ovlašćenog podnosioca ustavne žalbe Ustavom je dato širokom krugu lica - formalno pravno to je svako domaće i strano fizičko i pravno lice koje može biti nosilac Ustavom ili potvrđenim međunarodnim ugovorom zajemčenog prava ili slobode. To dalje znači da svako od tih lica izjavljivanjem ustavne žalbe stiče status učesnika u postupku po ustavnoj žalbi²⁵. U dosadašnjoj praksi podnosioci su najčešće bila domaća fizička lica koja su imala svojstvo stranke u sporovima pred sudovima i pred organima uprave u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku²⁶. I drugog, osnovnog učesnika u postupku po ustavnoj žalbi zakonodavac je, takođe, odredio na opšti način - to je „*državni organ, odnosno organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja protiv čijeg je pojedinačnog akta ili radnje izjavljena ustavna žalba*“. U dosadašnjoj praksi to su najčešće bili sudovi, organi državne uprave i organi lokalne samouprave.

²³ B. M. Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova*, Beograd 2012, ss. 115-116.

²⁴ Prema raspoloživim podacima, od uvođenja ustavne žalbe 2006. do polovine oktobra 2019. sud je primio preko 105.000 ustavnih žalbi. U 2018. Sud je primio „rekordnih“ 15.151 ustavnih žalbi. V. Pregled rada Suda po godinama. Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/137-101100/pregled-rada>, očitavanje: 31. 08. 2019.

²⁵ Up. čl. 83 Zakona o Ustavnom sudu i t. 5 Stavova Ustavnog suda od 30. 10. 2008, u kojoj stoji da aktivnu legitimaciju za izjavljivanje ustavne žalbe „ima svako fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, ukoliko je titular Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda“. Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>, očitavanje: 31. 08. 2019.

²⁶ U ime ovih lica ustavne žalbe su, na osnovu njihovih pismenih ovlašćenja, izjavljivala i „druga fizička lica, odnosno državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda“, saglasno čl. 83 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu RS (bel. 2).

Prava učesnika ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi utvrđena su najpre u opštim, a potom u posebnim odredbama Zakona. Tako je zakonodavac najpre u čl. 31 Zakona utvrdio da svaki učesnik u postupku pred Ustavnim sudom ima pravo da: 1) daje predloge i dužnost da pruža potrebne podatke i obaveštenja u toku postupka i na raspravi; 2) podnosi dokaze i da preduzima druge radnje od značaja za odlučivanje Suda; 3) iznese i obrazloži svoj stav i razloge tokom postupka, kao i da daje odgovor na navode i razloge drugih učesnika u postupku; 4) u toku postupka odustane od predloga, zahteva, žalbe. Nadalje, iz odredaba Zakona koje se odnose na postupak po ustavnoj žalbi²⁷ i odgovarajućih odredaba Poslovnika Suda²⁸ slede i posebna (dodatna) prava učesnika ovog postupka: 1) pravo podnosioca ustavne žalbe da u toku celokupnog trajanja postupka odustane od ustavne žalbe (da je povuče) sve do donošenja odluke i tako izazove obustavu postupka; 2) pravo podnosioca ustavne žalbe da predloži Sudu da odloži izvršenje pojedinačnog akta ili radnje protiv koga je izjavio ustavnu žalbu, ako bi mu izvršenje prouzrokovalo nenadoknadivu štetu, a odlaganje nije suprotno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća šteta trećem licu²⁹; 3) pravo donosioca akta da mu se dostavi na odgovor izjavljena ustavna žalba, nakon ocene o ispunjenosti pretpostavki za pokretanje i vođenje postupka (čl. 46 st. 1 Poslovnika)³⁰; 4) pravo donosioca akta da zahteva produženje roka za dostavljanje odgovora, ako za to postoje opravdani razlozi³¹; 5) donosilac osporenog akta takođe ima mogućnost da izazove obustavljanje ustavnosudskog postupka, jer je Sud dužan da obustavi postupak „ako organ koji je doneo osporeni pojedinačni akt poništi, ukine ili izmeni taj akt u skladu sa zahtevom iz ustavne žalbe ili ako je prestala radnja koja je prouzrokovala povredu ili uskraćivanje Ustavom zajemčenog prava i sloboda“, uz saglasnost podnosioca ustavne žalbe (čl. 88 Zakona); 6) da u propisanom slučaju (čl. 37 st. 3 Zakona) i pod uslovima i na način propisanim odredbama čl. 48 do 50 Poslovnika učesnici budu pozvani na javnu raspravu; 7) pravo učesnika da im se dostavi prepis odluke Ustavnog suda, po pravilu, najkasnije u roku od 30 dana od dana njenog donošenja (čl. 92 Poslovnika); 8) učesnici imaju pravo uvida u spise

²⁷ Pododeljak 8 postupak po ustavnoj žalbi Zakona o Ustavnom sudu RS (bel. 2).

²⁸ Čl. 46-50, čl. 66 st. 1, čl. 76, 78 i 92 Poslovnika o radu Ustavnog suda, *Sl. gl. RS* 103/13.

²⁹ Čl. 86 Zakona o Ustavnom sudu RS (bel. 2). I u uporednom pravu nije retko rešenje da ustavni sud, pod zakonom određenim uslovima, može po zahtevu podnosioca ustavne žalbe odložiti izvršenje osporenog akta. Pojedini ustavni sudovi mogu i *ex officio* obustaviti izvršenje osporenog akta do konačne odluke, ukoliko smatraju „da privremenu meru treba doneti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka“. Ovo je izuzetno važan razlog zbog koga bi i u ovoj fazi ustavnosudskog postupka „treće lice“ moralo imati određena zakonom ustanovljena prava, a Ustavni sud obaveze. Inače, upitno je kako i na osnovu čega ovaj sud „ocenjuje“ dejstvo i težinu privremene mere u odnosu na ovo lice, s obzirom da se odlaže izvršenje pravosnažnog akta donetog u njegovu korist.

³⁰ Iz čl. 76 st. 4 Poslovnika o radu Ustavnog suda (bel. 28) sledi da ovo nije obaveza Suda, već mogućnost čija realizacija zavisi od ocene sudije izvestioca.

³¹ Ako odgovor ne bude dostavljen u ostavljenom roku, sudija izvestilac može nastaviti postupak u skladu sa čl. 46 st. 2 Poslovnika o radu Ustavnog suda (bel. 28). Prema čl. 47 Poslovnika o radu Ustavnog suda (bel. 28) predlog ustavnosudske odluke ne mora da sadrži odgovor donosioca osporenog akta (za razliku od „stručnih i drugih mišljenja“), već se odgovor prilaže uz predlog odluke.

predmeta, bez izuzetka (čl. 4 Zakona)³², a može im se dozvoliti prepis spisa u skladu sa zakonom³³.

Međutim, iako zakonodavac nije zatvorio mogućnost učešća i „drugih lica“ u ovom postupku pred Ustavnim sudom³⁴, osim podnosioca ustavne žalbe i donosioca osporavanog akta, u Zakonu se izrekom ne pominje ni jedan drugi učesnik u ovom postupku, pa ni zainteresovano lice, koje nije nepoznato u našem procesnom zakonodavstvu³⁵. Zakonodavac samo na opšti način pominje „druga“ (pa i „treća“) lica „u postupku pred Ustavnim sudom“. Ni u Poslovniku Suda ne nalazimo pojam „zainteresovano lice“, već samo formulacije: „učesnici u postupku i druga pozvana lica“, „druga lica koja su pozvana“, „druga lica koja prisustvuju sednici“, „lica pozvana da se izjasne“ i sl.³⁶ Kako zakonodavac ne pominje zainteresovano lice u ustavnosudskom postupku, niti mu jemči bilo kakvo pravo, to znači da ono ne može ni da sudeluje u ovom postupku na bilo koji način (ni kao eventualni, sporedni učesnik), pa tako ni u situaciji u kojoj bi ukidanje osporenog akta bilo direktno na njegovu štetu, ili kada bi mera obustave izvršenja osporenog akta bila protivna interesu tog lica. U odgovoru na pitanje zbog čega je zakonodavac zainteresovano lice ostavio van ustavnosudskog postupku, u prisustvu njegovog očiglednog pravnog interesa za ishod postupka u kome se ustavnim žalbom osporava ustavnost pravosnažnog akta donetog u njegovu korist, najčešće se navode: osobenost ustavnosudskog odlučivanja uopšte, pa tako i po ustavnoj žalbi; izuzetno veliki broj predmeta pred Sudom i njegova zagušenost ustavnim žalbama; potreba obezbeđivanja ekonomičnosti i efikasnosti postupka zaštite ljudskih prava³⁷; kadrovski, materijalni, tehnički i drugi razlozi slične prirode.

Polazeći od odredaba čl. 32 i 36 Ustava i čl. 6 Evropske konvencije, te imajući u vidu standarde pravičnog suđenja izgrađene u praksi Evropskog suda, sledi da naš zakonodavac nije pružio

³² Prema čl. 4 st. 1 i 2 Zakona o Ustavnom sudu RS (bel. 2) „svako lice može zahtevati da mu se omogući uvid u spise predmeta i da mu se dozvoli prepis spisa, u skladu sa zakonom koji uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja“, s tim što u postupku po ustavnim žalbama „Ustavni sud može odlučiti da pravo uvida u spise predmeta imaju samo učesnici u postupku“.

³³ Inače, u praksi se ni u odnosu na učesnike postupka dosledno ne preduzimaju pojedine važne procesne radnje: žalba se, po pravilu, ne dostavlja na odgovor donosiocu osporenog akta, već se od njega samo traže spisi predmeta; ne organizuju se javne rasprave ni u slučaju tzv. „ping-pong odluka“, ne traži se mišljenje donosioca osporenog akta o preduzimanju privremene mere i dr. Opravdanje za ovo nečinjenje Sud nalazi u tome što donosioci osporenih akata najčešće ne dostavljaju odgovore i kada su oni zatraženi ili što svoju obavezu krajnje formalistički izvršavaju.

³⁴ V. čl. 29 st. 1 t. 13 Zakona o Ustavnom sudu RS (bel. 2) u kojoj stoji da učesnici u postupku pred Ustavnim sudom mogu biti „i druga lica u skladu sa zakonom“.

³⁵ Valja podsetiti da je prema članu 10 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. gl. RS 111/09*, stranka u upravnom sporu i „zainteresovano lice“, koga zakonodavac u odredbi čl. 13 Zakona opredeljuje kao „lice kome bi poništaj upravnog akta neposredno bio na štetu“. I prema Zakonu o opštem upravnom postupku, *Sl. gl. RS 18/16 i 95/18* - autentično tumačenje, strankom u ovom postupku se smatra svako „fizičko i pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka“, ali i „svako drugo fizičko i pravno lice na čija prava, obaveze ili pravni interes može da utiče ishod upravnog postupka“ (čl. 44 Zakona). Zainteresovano lice poznaje i Zakon o obligacionim odnosima u čl. 109.

³⁶ V. čl. 48-51, čl. 66 st. 1 i čl. 83 st. 1 i 5 Poslovnika o radu Ustavnog suda (bel. 28).

³⁷ Uključivanje zainteresovanog lica u postupak po ustavnoj žalbi, samo po sebi ne vodi nerazumnom odugovlačenju ovog postupka, jer je ustavni sud taj koji određuje rok za izjašnjenje po ustavnoj žalbi ili ga utvrđuje zakonodavac. Kako je načelo kontradiktornosti pred ustavnim sudom ograničeno i za same učesnike postupka, za pretpostaviti je da bi svoje eventualno „izjašnjenje“ i zainteresovana lica iznosila u pisanom podnesku. Uz to, izjašnjenje nije obavezno, jer zakonodavci, po pravilu, ostavljaju na volju zainteresovanom licu da odluči da li će se izjasniti ili neće, a ako se ono ne izjasni u ostavljenom roku postupak se nastavlja.

zainteresovanom licu mogućnost učešća u postupku po ustavnoj žalbi. Brojna su pitanja koja traže odgovor ili bolje rečeno eksplicitno izjašnjenje zakonodavca kada je u pitanju položaj ovog lica u postupku po ustavnoj žalbi, a saglasno ustavnim i konvencijskim obavezama države Srbije. Ilustracije radi, tako odgovor traže i pitanja: a) koja su to lica koja bi imala status (svojstvo) zainteresovanog lica u postupku po ustavnoj žalbi (npr. ona na čija bi prava ili obaveze direktno uticala ustavnosudska odluka kojom bi se usvojila ustavna žalba i/ili ona koja su imala svojstvo stranke u postupku koji je prethodio podnošenju ustavne žalbe³⁸ ili pravni interes da učestvuju u ovom ustavnosudskom postupku mogu imati i neka druga lica); b) kako se stiče status zainteresovanog lica u ustavnosudskom postupku: *ex lege* (momentom pokretanja postupka) ili po „pozivu“ Ustavnog suda; c) ko i na koji način u Ustavnom sudu ocenjuje da bi odluka doneta po ustavnoj žalbi „direktno“, odnosno „neposredno“ uticala na prava i obaveze zainteresovanog lica (da li je to sudija izvestilac³⁹ ili ustavnosudsko veće koje odlučuje o ustavnoj žalbi); d) koji se sve dokumenti dostavljaju zainteresovanom licu od strane Suda (samo ustavna žalba ili/i svi prilozi koji su dostavljeni uz žalbu i koji se pribave u postupku po ustavnoj žalbi); e) ima li ovo lice pravo da se o svim tim podnescima izjašnjava i može li Sudu dostavljati i druga pismena i dokumente osim „izjašnjenja“; f) u kom obliku se daje izjašnjenje (u pisanom obliku ili zainteresovano lice može da traži da se izjasni usmeno pred Sudom i sl); g) kakve su posledice ne izjašnjavanja zainteresovanog lica (da li mu se u tom slučaju može uskratiti pravo naknadnog dostavljanja relevantnih pismena ili pravo učestvovanja u daljem toku postupku i sl); h) koja još prava treba da ima zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi (npr. pravo na izjašnjenje o zahtevu za preduzimanje privremene mere, pravo uvida u spise predmeta i pravo na prepis spisa, pravo da zahteva izuzeće pojedinih sudija, pravo da traži produženje rokova za izjašnjenje, pravo na obaveštavanje o toku postupka, pravo na suđenje u razumnom roku, pravo da mu se dostavi odluka Suda i dr).

Međutim, o navedenoj zakonodavnoj praznini iznosi se i drugačije mišljenje, po kome. nema potrebe za uključivanjem zainteresovanih lica u postupak po ustavnoj žalbi, a time ni potrebe za normativnim uređivanjem njihovog statusa i ovlašćenja u tom postupku. Ovo mišljenje se najpre poziva na činjenicu da prirodi ustavnosudskog postupka nije imanentno „presuđenje“, već samo raspravljanje pravnih pitanja, te da se dejstvo odluke donete po ustavnoj žalbi u suštini ogleda u ukidanju osporenog akta koji povređuje ustavne norme o ljudskim pravima i obavezivanju nadležnog organa - donosioca neustavnog akta da ponovi postupak (u kome će ravnopravno učestvovati obe stranke) i donese novi akt saglasan ustavu. Naglašava se i da ustavni sudovi nisu ortodoksni sudski organi i da krajnja posledica ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi nije meritorno rešavanje osnovnog (inicijalnog) spora umesto nadležnog suda ili drugog organa, već samo otklanjanje iz pravnog poretka pravosnažne sudske presude ili drugog akta javne vlasti zbog njegove neusaglašenosti sa ustavom. Dodaje se, da učešće ovog lica u postupku koji sprovodi ustavni čuvar u zaštiti ustavnih odredaba o ljudskim pravima ne bi bilo ni svrsishodno (ono bi u suštini samo „ponavljalo“ argumente donosioca akta sa kojima Sud već raspolaže). Očigledno je da zagovornici ovog mišljenja gube iz vida da su pravo na procesnu ravnopravnost (*equality of arms* – „jednakost oružja“) i načelo kontradiktornosti svakog postupka u kome se

³⁸ Npr. to bi bila protivna stranka iz parničnog postupka u kojem je donesena odluka osporena ustavnom žalbom.

³⁹ U ustavnosudskoj praksi se uobičajilo, s pozivom i na ekonomičnost postupka, da je sudija izvestilac taj koji: dostavlja osporene akte na odgovor, pribavlja spise, savetodavna i druga mišljenja i sl. Rečju, sudija izvestilac najčešće „ostvaruje“ komunikaciju sa učesnicima i drugim licima koja se pojavljuju u postupku po ustavnoj žalbi.

štite ljudska prava, važni elementi pravičnog suđenje i u ustavnosudskom postupku. U biti, i u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi licu na čija bi prava ili obaveze uticala odluka ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba mora, kako to kaže Evropski sud „pružiti razumna mogućnost“ da i u ovom postupku štiti svoja prava (koja mogu biti „pogođena rezultatom“ postupka po ustavnoj žalbi) i to pod uslovom da se ne stavlja u „bitno nepovoljniji položaj u odnosu na drugu stranu“⁴⁰ koja u ustavnosudskom postupku, kao podnosilac ustavne žalbe, ima status učesnika sa odgovarajućim ovlašćenjima.

Ne sporeći osobenost ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama, ni stanovište da ustavni sudovi i u postupku po ustavnoj žalbi u biti raspravljaju ustavno pravna pitanja, navedeno može biti samo razlog da se ustavna žalba po automatizmu ne dostavlja obavezno licu koje je učestvovalo kao stranka u postupku u kome je donet pojedinačni akt koji se osporava ustavnom žalbom i čiju saglasnost sa ustavnim normama o ljudskim pravima treba da ispita Ustavni sud, ali ne može biti i opravdan razlog da mu se ne dostavi ona žalba za koju Ustavni sud oceni (utvrdi) da ispunjavaju zakonom propisane uslove da se uzme u razmatranje i da se o njoj donese meritorna odluka. Autor deli stanovište iskazano u ustavnoj literaturi i primenjeno u komparativnoj ustavnoj praksi da nije nužno svaku ustavnu žalbu dostavljati na izjašnjenje zainteresovanom licu, već samo onu za koju u sudu postoji osnovano uverenje da je treba uzeti u meritorno odlučivanje, odnosno usvojiti.

I na kraju, treba podvući da nedostatak izričitih zakonskih odredaba o zainteresovanom licu nije bio nepremostiva prepreka koja je sprečavala Ustavni sud da u konkretnom sporu po ustavnoj žalbi dostavi ustavnu žalbu licu koje ima pravni interes za ishod postupka, niti da ga pozove da se u određenom roku izjasni o navodima podnosioca žalbe da osporeni akt (koji je donet u njegovu korist) povređuje Ustav i da ga treba ukloniti iz pravnog poretka. Za preduzimanje navedenih procesnih radnji Sud je vlastan na osnovu čl. 29 st. 2 Zakona, u kome stoji da „u postupku pred Ustavnim sudom mogu učestvovati i druga lica koja Ustavni sud pozove“. I ako bi ova odredba, sama po sebi, mogla biti dovoljan pravni osnov da se pred Ustavnim sudom u postupku po ustavnoj žalbi, po njegovom „pozivu“ pojave i druga (zainteresovana) lica, ova zakonska mogućnost, za više od decenije svoga postojanja, nije doživela primenu ni u jednom konkretnom slučaju po ustavnoj žalbi.

5. Zaključna ocena

Kada je u pitanju zakonsko uređivanje statusa zainteresovanih lica i njihovih prava u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi u pravnom poretku savremene Srbije, može se konstatovati da je bez osnovanih i valjanih razloga u njenom zakonodavstvu izostalo uređivanje ovog pitanja. Postojanje ove pravne praznine ne može se pravdati osobenošću postupka ustavnosudske zaštite ljudskih prava i položajem (ulogom) ustavnog čuvara u ovom postupku, niti pravnim dejstvima njegovih odluka, tim pre ako se imaju u vidu ustavna i konvencijska jemstva prava na pravnu zaštitu i prava na pravično suđenje i u ovom postupku. Činjenica je da su u procesnom zakonodavstvu Srbije bez izuzetka (parničnom, kaznenom i upravnom) prisutna rešenja o pravima „drugih“, odnosno „trećih“ lica u postupcima pred sudovima i drugim

⁴⁰ Up. Juričić protiv Hrvatske (bel. 18).

organima, kako bi se i tim licima - kao zainteresovanim obezbedila mogućnost da u ovim postupcima štite svoja prava. Nepostojanje mogućnosti da se u Sudu čuju „obostrane informacija o relevantnim okolnostima“ od lica koja su bila stranke u postupku koji je prethodio ustavnosudskom sporu, utiče na kvalitet ustavnosudske odluke. To svakako ne vodi jačanju poverenja građana u instituciju ustavnog čuvara, niti utemeljuje pravnu sigurnost u društvu.

Postojanje zakonodavne praznine o pravima zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi nije „stvar zakonodavne politike“, niti pitanje celishodnosti. Ono primarno izaziva upitanost sa stanovišta zahteva utvrđenih u čl. 32 i 36 Ustava RS i u standardima Evropskog suda izgrađenim u primeni čl. 6 Konvencije (koji se u svojim odlukama izričito izjašnjavao i o pravima zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku). Ta praznina bi se morala otkloniti dopunom zakonskih odredaba o tome: ko ima status zainteresovanog lica u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi; koja sve prava (ovlašćenja) ima ovo lice (npr. pravo da se izjasni o navodima ustavne žalbe i svim dostavljenim pismenima u ostavljenom roku, da ostvari uvid u spise predmeta); koje su obaveze Ustavnog suda prema zainteresovanom licu (da mu dostavi: ustavnu žalbu i sve druge dokumente od značaja za odlučivanje Suda, predlog zahteva o meri obustave izvršenja osporenog akta i odluku po tom zahtevu, pisani otporak konačne odluke po ustavnoj žalbi) i dr. rečju, nema valjanih i na pravu utemeljenih razloga, niti razumnog opravdanja, da jedno lice u čiju korist je donet akt koji se osporava u postupku po ustavnoj žalbi i koji može biti kasiran od strane Ustavnog suda, uopšte ne bude obavešteno o pokrenutom ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi koju je podnela njemu suprotna strana iz postupka koji je prethodio ustavnosudskom postupku, niti pak o ishodu tog postupka, odnosno o usvajajućoj odluci ovog suda (sve dok donosilac kasiranog akta ne pristupi ponovnom odlučivanju). U prilog navedenom govore i rešenja u uporednom ustavnom (procesnom) pravu koja u postupku po ustavnoj žalbi obezbeđuju određen status i odgovarajuća ovlašćenja licu koje ima pravni interes za ishod ustavnosudskog postupka.

Summary

The third party concerned in the constitutional complaint proceedings before the constitutional court

In the proceedings before constitutional courts of most European countries, regardless of the subject matter of the constitutional dispute, there are no parties formally (as is the case of court proceedings), instead as a rule, participants appear in the proceedings. When it comes to the constitutional complaint proceedings for the protection of fundamental rights and freedoms, obligatory participants in the proceedings before of the constitutional courts are: the appellant and the enactor of the act or action challenged by the constitutional complaint. However, other persons may participate in the constitutional court proceedings as well, persons most commonly referred in legal literature and constitutional court practice to as „third party concerned. This paper analyzes the legal position and entitlement of these persons precisely because they have a legal interest in the outcome of constitutional complaint proceedings before constitutional court, since the decision of the constitutional court may affect (directly or indirectly) their rights or freedoms. As there is no provision in the Serbian present legislation for the third party concerned in the constitutional complaint proceedings before the constitutional court (which is rarely found in comparative law), the paper gives a critical review of the presence of a „legal

gap“ on the status and entitlements of these persons and points to the necessity and way of its removal in accordance with the requirements of the Constitution and the European Convention (which our legislator has obviously ignored).