

Dragiša B. Slijepčević\*

## Javnost rada u praksi Ustavnog suda Srbije

### Sadržaj

1. Uvod
2. Oblici rada i način odlučivanja Ustavnog suda
3. Sadržaj i domašaj načela opšte javnosti
4. Zaključak

### 1. Uvod

Položaj Ustavnog suda uređen je Poglavljem VI Ustava Republike Srbije od 2006. godine<sup>1</sup>. Odredbom člana 166 stav 1 Ustava utvrđeno je da je Ustavni sud samostalan nezavistan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i sloboda. Takođe, odredbom člana 167 Ustava utvrđen je izuzetno širok krug nadležnosti Ustavnog suda. Položaj Ustavnog suda dodatno je ojačan i ustavnim određenjem da su njegove odluke konačne, izvršne i opšteobavezujuće<sup>2</sup>. Ustavom ustanovljene nadležnosti Ustavnog suda se kreću od kontrole ustavnosti zakona sa Ustavom, kontrole potvrđenih međunarodnih ugovora, preko ocene ustavnosti i zakonitosti opštih akata Vlade Republike Srbije, odlučivanja o izbornim sporovima do utvrđivanja uslova za razrešenje predsednika Republike, rešavanja sukoba nadležnosti, zabrane rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana, i postupanja po ustavnoj žalbi podnetoj od strane građana i pravnih lica protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom. Dakle, kontroli Ustavnog suda se podvrgavaju akti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Stoga i odluke Ustavnog suda i postupak u kome se one donose predstavljaju predmet izuzetne pažnje opšte javnosti.

Način ostvarenja javnosti rada Ustavnog suda uređen je Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovníkom o radu Ustavnog suda. Odredbom člana 3 Zakona o Ustavnom sudu<sup>3</sup> određeno je da je rad Ustavnog suda javan i da se javnost obezbeđuje objavljivanjem odluka Ustavnog suda, objavljivanjem saopštenja sa sednica na internet stranici Ustavnog suda, održavanjem javne rasprave i rasprave u postupku pred Ustavnim sudom, davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja, održavanjem konferencije za medije i na drugi način<sup>4</sup>. U skladu sa tako Zakonom

\* Autor je doktor pravnih nauka i sudija Ustavnog suda Republike Srbije.

<sup>1</sup> Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

<sup>2</sup> *Ibid*, čl. 166 st. 1.

<sup>3</sup> Zakon o Ustavnom sudu, Sl. gl. RS 109/07, 99/11 i 18/13.

<sup>4</sup> Up. čl. 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu, Sl. gl. RS 99/2011.

definisanom javnošću rada Ustavnog suda i Poslovníkom o radu Ustavnog suda<sup>5</sup> je propisano da se javnost rada Ustavnog suda ostvaruje objavljivanjem odluka Suda u *Službenom glasniku RS*, izdavanjem biltena odluka Suda, objavljivanjem na internet stranici Suda dnevnog reda sednica, vremena održavanja javne rasprave i ustavno-sudske prakse, kao i najvažnijih podataka vezanih za rad Ustavnog suda, prisustvom akreditovanih predstavnika sredstava javnog obaveštavanja javnoj raspravi u Sudu, dostavljanjem službenih obaveštenja sredstvima javnog obaveštavanja i održavanjem konferencija za predstavnike sredstava javnog obaveštavanja<sup>6</sup>.

Pre donošenja aktuelnog Zakona o Ustavnom sudu i sada važećeg Poslovníka o radu Ustavnog suda javnost rada je bila uređena Zakonom iz 2007. i Poslovníkom iz 2008. godine. Tim Zakonom je bilo određeno da je rad Ustavnog suda javan i da se javnost obezbeđuje javnim raspravljanjem u postupku pred Ustavnim sudom, objavljivanjem odluka, davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja i na drugi način<sup>7</sup>. Međutim, nasuprot tako Zakonom određenom načinu ostvarivanja javnosti rada Ustavnog suda, Poslovníkom o radu Ustavnog suda iz 2008. godine bilo je propisano da se javnost rada Ustavnog suda, pored ostalog, ostvaruje prisustvom predstavnika štampe i drugih sredstava javnog informisanja raspravama na redovnoj sednici suda, kao i javnim raspravama Suda<sup>8</sup>. Time je Poslovníkom konstituisano pravo prisustva predstavnika štampe i drugih sredstava javnog informisanja na svim redovnim sednicama Ustavnog suda, a ne samo u slučajevima javnog raspravljanja u postupku pred Ustavnim sudom, kako je to bilo određeno Zakonom iz 2007. godine. Ovakvo poslovníčko određenje načina rada Suda očito je izlazilo izvan zakonskog okvira dopuštenog prisustva sednicama Ustavnog suda predstavnika sredstava javnog informisanja. Zakon je prisustvo predstavnika javnog informisanja dopuštao samo u slučaju održavanja sednica u kojima se javno raspravlja u postupku pred Ustavnim sudom, a ne i na sednicama kada takve rasprave nema već se odmah, bez održavanja javne rasprave, pristupa većanju i odlučivanju.

Uočavajući navedeni nesklad Poslovníkom određenog načina javnosti rada Ustavnog suda u odnosu na Zakon iz 2007. godine, Ustavni sud je na 46. Radnoj sednici Ustavnog suda održanoj 23. decembra 2009. godine doneo Zaključak kojim se isključuje javnost na redovnim sednicama. Nakon toga, Ustavni sud je na 5. Redovnoj sednici održanoj 10. februara 2011. godine verifikovao Zaključak sa Radne sednice od 23. decembra 2009. godine tako što je Zaključkom Redovne sednice određeno da se isključuje javnost na redovnim sednicama Suda, osim u slučaju razmatranja predmeta koji s obzirom na vrstu osporenog akta ili sporno ustavno-pravno pitanje imaju širi društveni značaj. Dakle, Odlukom Suda, najpre Zaključkom od 23. decembra 2009. godine donetog na Radnoj sednici, a potom i Zaključkom Redovne sednice od 10. februara 2011. godine faktički je i pravno promenjena nezakonita odredba Poslovníka o radu kojom se dopuštalo prisustvo predstavnika sredstava javnog informisanja svim redovnim sednicama Ustavnog suda bez izuzetaka. Takvom odlukom Suda uskraćeno je prisustvo predstavnicima sredstava javnog informisanja upravo na sednicama na kojima se raspravljalo i odlučivalo o predlogu odluke sudije izvestioca.

Navedena izmena Poslovníka, odnosno Zaključak Suda od 10. februara 2011. godine nije privukao posebnu pažnju javnosti, niti je na bilo koji način osporavan sve do objavljivanja knjige

<sup>5</sup> Poslovník o radu Ustavnog suda, Sl. gl. RS 103/13.

<sup>6</sup> Up. čl. 29 st. 1 Poslovníka o radu Ustavnog suda (bel. 5).

<sup>7</sup> Up. čl. 3 Zakona o Ustavnom sudu (bel. 3).

<sup>8</sup> Up. odredbu čl. 45 Poslovníka o radu Ustavnog suda, Sl. gl. RS 24/08.

sudije dr Bose Nenadić „*O jemstvima nezavisnosti Ustavnog suda – sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*“. Knjiga je izašla iz štampe početkom 2012. godine, ali je tek potom, krajem 2013. godine Zaključak Ustavnog suda od 10. februara 2011. godine postao predmet javne kritike<sup>9</sup>. Izneti stav autora u toj knjizi poslužio je kao povod za javnu kritiku i osporavanje zakonitosti navedenog Zaključka u sredstvima javnog informisanja<sup>10</sup>. Kritici su se pridružili brojni dnevni listovi, kao i pojedini istaknuti pravници tvrdnjom da se navedenim Zaključkom omogućava *ilegalno postupanje i odlučivanje Ustavnog suda*<sup>11</sup>. Kritika je bila usmerena na rad tadašnjeg predsednika Ustavnog suda koji je apostrofirao kao akter nametanja Sudu Zaključka od 10. februara 2011. godine<sup>12</sup>. Međutim, sve kritike su iznete u javnost bez upuštanja u dublju analizu značenja odredbe člana 32. Ustava i zakonskog određenja načina javnosti rada Ustavnog suda, kao i pravnog utemeljenja za donošenje spornog Zaključka. Izostala je i stručna analiza načina odlučivanja Ustavnog suda, odnosno šta predstavlja predmet raspravljanja na nejavnim sednicama Ustavnog suda. Šta više, rasprava u sredstvima javnog informisanja je otpočela u vreme kada je već bio na snazi izmenjeni Poslovnik o radu Ustavnog suda, kojim se prisustvo predstavnika sredstava javnog informisanja dopušta samo na javnim raspravama Ustavnog suda. Stoga je upitno zašto se u sredstvima javnog informisanja plasirala kritika spornog Zaključka uz prećutkivanje činjenice da je u to vreme pitanje načina javnosti rada Ustavnog suda bilo uređeno Poslovnikom, a ne osporavanim Zaključkom. Da li je takav postupak bio izraz grubog previda, ili pak namere da se nezavisno od zakonskog uređenja načina javnosti rada Ustavnog suda baci senka na ovu instituciju samo zato što se na njenom čelu u to vreme nalazio autor ovog referata stvar je ličnog stava i pojedinačne ocene.

Nesporno je da javnost rada Ustavnog suda mora biti predmet neprestane opservacije i sredstava javnog informisanja i naučne i stručne javnosti. Međutim, koliko je poželjno da se rad Ustavnog suda učini što dostupnijim građanima Republike Srbije, još je opasnije iznositi pravno neutemeljene ocene u sredstvima javnog informisanja o navodnom *ilegalnom postupanju i odlučivanju Ustavnog suda* (naglasio D.S). Stoga ovaj referat predstavlja pokušaj da se široj javnosti objasni ne samo oblik rada i način odlučivanja Ustavnog suda na javnim i nejavnim sednicama, već i da se sa aspekta zakonskog uređenja i naučnog određenja ukaže na suštinu i stvarni domašaj primene načela javnosti u radu Ustavnog suda Srbije.

## 2. Oblici rada i način odlučivanja Ustavnog suda

Oblici rada i način odlučivanja Ustavnog suda određeni su Zakonom o Ustavnom sudu i u skladu sa Zakonom bliže uređeni Poslovnikom o radu Ustavnog suda. Odredbom člana 42 Zakona propisano je da Ustavni sud odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti na sednici Ustavnog suda, sednici Velikog veća ili sednici Malog veća. Takođe, stavom drugim iste odredbe propisano je da Ustavni sud može, radi razjašnjenja stvari u predmetu, održavati i pripremne sednice, konsultativne sastanke i druge sednice u skladu sa Poslovnikom. Šta je predmet odlučivanja na sednici Ustavnog suda, Velikog veća ili Malog veća, taksativno je propisano odredbom člana 42-

<sup>9</sup> Up. B. Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti Ustavnog suda – sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, Beograd 2012, ss. 81-82 i bel. 138.

<sup>10</sup> Dostupno na: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=20&nav\\_category=-206&nav\\_id=780008](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=20&nav_category=-206&nav_id=780008), očitavanje 01. 09. 2015.

<sup>11</sup> Up. list Danas od 22. 11. 2013, list Politika od 23. 11. 2013, list Informer od 22. 11. 2013.

<sup>12</sup> U to vreme predsednik Ustavnog suda je bio dr Dragiša B. Slijepčević, autor ovog rada.

a, 42-b i 42-v Zakona. Zakonom je propisano i o kojim pitanjima iz svoje nadležnosti Ustavni sud održava javnu raspravu. Saglasno odredbi člana 37 Zakona Ustavni sud održava javnu raspravu u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti, u postupku odlučivanja u izbornim sporovima, kao i u postupku za zabranu rada političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana ili verske zajednice. Izuzetno, Ustavni sud može odlučiti da se ne održi javna rasprava u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti. Za donošenje takve odluke moraju se steći Zakonom propisani uslovi. To su: 1. ocena Ustavnog suda da je u toku postupka stvar dovoljno razjašnjena i da, na osnovu pribavljenih dokaza, Sud može odlučiti bez održavanje javne rasprave; 2. ako je Sud o istoj stvari već odlučivao, a nisu dati novi razlozi za drugačije odlučivanje u toj stvari i 3. ako postoje uslovi za obustavu postupka<sup>13</sup>. Osim toga, Zakonom se dopušta održavanje javne rasprave i u svim drugim slučajevima, mimo onih kada je javna rasprava obavezna, ako Sud oceni da je održavanje javne rasprave potrebno. Kada se javna rasprava održava na nju se obavezno pozivaju svi učesnici u postupku, a mogu se pozvati i predstavnici organa i organizacija koji su odgovorni za izvršavanje predmetnog opšteg akta, te predstavnici organa i organizacija, naučni i javni radnici i druga lica radi davanja mišljenja<sup>14</sup>.

Na temelju navedenih zakonskih odredbi i Poslovnik o radu Ustavnog suda propisuje da Ustavni sud odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti na sednici Ustavnog suda, sednici Velikog veća ili sednici Malog veća, a da se javna rasprava održava u slučajevima navedenim u zakonu<sup>15</sup>. Poslovníkom je propisano da sudija izvestilac priprema referat koji se dostavlja učesnicima u postupku i drugim licima pozvanim na javnu raspravu<sup>16</sup>. Takođe, Poslovníkom je uređen i tok javne rasprave. Javna rasprava počinje izlaganjem referata sudije izvestioca o spornim ustavno-pravnim pitanjima bez iznošenja predloga odluke. Nakon toga učesnici u postupku obrazlažu mišljenje i činjenice od interesa za razjašnjenje stanja stvari. Na javnoj raspravi i sve sudije Ustavnog suda mogu, bez iznošenja svog mišljenja, postavljati pitanja i tražiti razjašnjenje od učesnika u postupku i drugih pozvanih lica o stvari koja je predmet rasprave<sup>17</sup>.

Saglasno zakonskom ovlašćenju, Sud u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti izuzetno može odlučivati i bez održavanja javne rasprave, kao i u svim slučajevima kada po zakonu održavanje javne rasprave nije obavezno. U tom slučaju Sud odlučuje na sednici Suda, sednici Velikog i Malog veća. Sednice saziva predsednik Suda odnosno predsednik Malog veća i uz poziv sudijama dostavlja predlog dnevnog reda, odgovarajuće predloge odluka i ostali radni materijal<sup>18</sup>. Na sednici Suda se odlučuje samo o predlozima odluka u predmetima u kojima nije održana javna rasprava, ali isto tako i o predlogu odluke sudije izvestioca sačinjene nakon zaključenja javne rasprave. To se čini u skladu sa Poslovníkom propisanim tokom većanja i odlučivanja<sup>19</sup>. Predmet većanja i predmet odlučivanja je samo predlog odluke sudije izvestioca<sup>20</sup>. Identičan postupak odlučivanja, odnosno većanja i glasanja, propisan je i za slučaj kada se odluka donosi na sednici Velikog ili Malog veća<sup>21</sup>. Iz citiranih zakonskih i poslovníčkih odredbi

<sup>13</sup> Up. čl. 37 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu (bel. 3).

<sup>14</sup> *Ibid*, čl. 38.

<sup>15</sup> Up. čl. 48 Poslovníka o radu Ustavnog suda (bel. 5).

<sup>16</sup> *Ibid*, čl. 49.

<sup>17</sup> *Ibid*, čl. 50.

<sup>18</sup> *Ibid*, čl. 53 i 54 st. 1.

<sup>19</sup> *Ibid*, čl. 57-59.

<sup>20</sup> *Ibid*, čl. 57 st. 1 i čl. 59 st. 2.

<sup>21</sup> *Ibid*, čl. 68.

proizlazi da je osnovni oblik rada Ustavnog suda održavanje sednica Suda i njegovih veća na kojima se isključivo veća i odlučuje. Takođe, saglasno Zakonu i Poslovniku Sud može držati posebne sednice na kojima se samo raspravlja o spornim ustavno-pravnim pitanjima, ali se u tom slučaju sudijama zabranjuje iznošenje mišljenja o mogućoj odluci Ustavnog suda. To se, po pravilu čini na, konsultativnom sastanku sa naučnim, javnim i drugim stručnim radnicima. Sud raspravlja o spornoj stvari i na javnoj raspravi čije održavanje je uvek obavezno u postupku odlučivanja o izbornim sporovima i postupcima za zabranu rada političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana i verske zajednice. Javna rasprava se, po pravilu, uvek održava i u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti. Time je i Zakonom i Poslovnikom nedvosmisleno i jasno određeno kada Ustavni sud drži sednicu o većanju i glasanju, odnosno kada samo raspravlja o spornim ustavno-pravnim pitanjima bez iznošenja mišljenja i stava sudija o mogućoj odluci o spornom ustavno-pravnom pitanju.

Gotovo na identičan način ta pitanja su bila Zakonom uređena i u vreme donošenja spornog Zaključka Ustavnog suda. Razlika je samo u tome što je tada važećim zakonom bilo propisano da Ustavni sud odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti na sednici<sup>22</sup>. Izmenom te zakonske odredbe izvršena je samo dopuna kojom je propisano da Sud odlučuje i u sednicama Velikog i Malog veća<sup>23</sup>. Sve ostale odredbe o održavanju pripremne sednice i konsultativnog sastanka, kao i obaveznog održavanja javne rasprave nisu menjane. Suštinska razlika se može uočiti samo u odnosu na pojedine poslovničke odredbe. Ona se, pre svega, tiču poslovničkog određenja *Redovne sednice* kao sednice Suda. Međutim, i ta razlika je terminološke a ne suštinske prirode. To proizlazi iz odredbe člana 29 stav 1 Poslovnika kojom je bilo propisano da Ustavni sud na redovnoj sednici odlučuje o pitanjima iz člana 5 Poslovnika, a to su pitanja iz nadležnosti Ustavnog suda utvrđene Ustavom, i donosi taksativno pobrojane opšte akte, odnosno odlučuje o pitanjima koja se tiču prava i obaveza sudija i državnih službenika, kao i pitanjima od značaja za rad Ustavnog suda. U svakom slučaju, nema spora da je i na *redovnoj sednici* Ustavni sud odlučivao o predmetima iz svoje nadležnosti. Sporno je samo da li se to odlučivanje, saglasno Zakonu i Poslovniku, moglo odvijati u prisustvu javnosti. Na prvi pogled moglo bi se reći da je i to pitanje bilo uređeno tada važećim Poslovnikom o radu Ustavnog suda. Naime, u odredbi člana 58 stav 1 Poslovnika bilo je propisano da Ustavni sud po zaključenju rasprave odlučuje glasanjem u *nejavnom delu* sednice. To bi značilo da je Poslovnik poznavao *javnu i nejavnu redovnu sednicu Ustavnog suda*. Iz toga bi proizlazilo da se na javnoj redovnoj sednici vodila rasprava o predmetu odlučivanja, a da se na nejavnoj redovnoj sednici samo odlučivalo o predlogu odluke sudije izvestioca. Međutim, upravo je sporno da li su i tada važeće poslovničke odredbe poznavale i dopuštale održavanje javne i nejavne redovne sednice Ustavnog suda. Ta spornost, najpre proizlazi iz zakonskog određenja da Ustavni sud *na sednici odlučuje* (naglasio D.S) o pitanjima iz svoje nadležnosti. Dakle, Zakon je poznavao samo sednicu na kojoj se odlučivalo o pitanjima iz nadležnosti Ustavnog suda. Zakon nije poznavao redovnu sednicu, ali je saglasno odredbi člana 42 stav 5 dopuštao i mogućnost održavanja drugih sednica na kojima se u skladu sa Poslovnikom *mogou razjasniti stvari u predmetu* (naglasio D.S). Iz takvog zakonskog određenja proizlazi da se Poslovnikom o radu Ustavnog suda moglo propisati i održavanje posebne sednice i da se ista mogla nazvati redovnom sednicom, ali se ona mogla držati samo u cilju razjašnjenja stvari u predmetu. Međutim, tada važeći Poslovnik nije poznavao

<sup>22</sup> Up. čl. 42 Zakona o Ustavnom sudu (bel. 3).

<sup>23</sup> Up. čl. 17 st. 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu (bel. 4).

*redovnu sednicu za razjašnjenje stvari u predmetu.* Odredbom člana 29 stav 1 Poslovnika izričito je bilo propisano da Ustavni sud na *redovnoj sednici* odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti. Nema spora da se pod pojam *odlučivanje* može podvesti i raspravljanje o spornim pitanjima, kao fazi koja prethodi odlučivanju. Naime, odlučivanje se ne može svesti samo na puko izjašnjavanje glasanjem sudija o predlogu odluke sudije izvestioca. Naprotiv, odlučivanju mora prethoditi i sudijska rasprava o iznetom predlogu odluke sudije izvestioca i argumentima na kojima se ona temelji. Međutim, u tom slučaju rasprava o predlogu odluke sudije izvestioca nema i ne može imati karakter razjašnjenja o spornim pitanjima u predmetu. Tada se raspravlja o predloženoj odluci sudije izvestioca tako što se sudije Ustavnog suda izjašnjavaju u kom delu prihvataju ili ne prihvataju njegov predlog odluke i koje argumente uvažavaju, odnosno predlažu donošenje drugačije odluke. Saglasno tome je i odredbom člana 46 stav 5 tada važećeg Poslovnika bilo izričito propisano da referat i predlog odluke sudije izvestioca pripremljen za sednicu Ustavnog suda *ne može biti dostavljen na uvid javnosti pre odlučivanja na sednici Ustavnog suda*. I ne samo to, odredbom člana 56 je bilo propisano i da sudija izvestilac na sednici može izmeniti predlog referata, dok je u odredbi člana 57 stav 2 bilo propisano da po završetku rasprave o predmetu predsednik Suda utvrđuje predloge iznete na raspravi i poziva sudiju izvestioca da se o njima izjasni. Dakle, i pod pretpostavkom da je Poslovnik poznao *javnu i nejavnu redovnu sednicu Ustavnog suda*, jasno je da se i na javnoj sednici mogla voditi isključivo rasprava o predlogu odluke sudije izvestioca. Stoga proizlazi da takva sednica nije bila niti je mogla biti sednica o raspravljanju spornih stvari u predmetu, što je u skladu sa Zakonom bilo dopušteno razmatranje Ustavnog suda, već je predstavljala sednicu na kojoj se isključivo raspravljalo o predlogu odluke sudije izvestioca, a što znači da je u tom slučaju Sud većao o predlogu odluke izrađenoj od strane sudije izvestioca. Međutim, dopuštenost održavanja takve sednice u prisustvu javnosti kosila se ne samo sa odredbom člana 46 stav 5 tada važećeg Poslovnika, već i sa izričitom zakonskom zabranom određenom članom 3 stav 4 Zakona o Ustavnom sudu da *sudija ne može javno iznositi svoje mišljenje o pitanju koje je predmet spora pred Ustavnim sudom*. Jer, ova zabrana se ne tiče samo iznošenja javnog mišljenja sudije u sredstvima javnog informisanja već podjednako i u slučaju javnog raspravljanja na sednici Suda. Da je to tako ukazuje i odredba člana 49 stav 2 i 4 tada važećeg Poslovnika, kojom se izričito zabranjivalo sudiji izvestiocu da na javnoj raspravi iznosi predlog odluke, odnosno sudijama da na takvoj sednici iznose svoja mišljenja o predmetu spora. Ako je takva zabrana važila za slučaj održavanja javne rasprave, onda je na isti način morala važiti i za održavanje bilo koje sednice Ustavnog suda koja se održavala u prisustvu javnosti.

Upravo iz navedenih razloga, a obzirom na izričitu poslovničku odredbu člana 45 da se javnost rada Ustavnog suda *ostvaruje prisustvom predstavnika štampe i drugih sredstava informisanja raspravama na redovnoj sednici Suda* u Ustavnom sudu je pokrenuta rasprava o zakonitosti takve poslovničke odredbe, kao i o održivosti njene primene u domenu naučnog određenja domašaja opšte javnosti. To pitanje je razrešeno na Radnoj sednici Ustavnog suda održanoj 23. decembra 2009. godine usvajanjem Zaključka da se isključuje javnost sa redovnih sednica Ustavnog suda na kojima se odlučuje o predmetu spora, odnosno o predloženoj odluci sudije izvestioca. Ovaj Zaključak Ustavnog suda je donet upravo u vreme *kada je predsednik Ustavnog suda bila sudija dr Bosa Nenadić*. (naglasio D.S) Sudija Nenadić se nije protivila takvom zaključku, jer u skladu sa Poslovnikom nije predlagala preispitivanje ove odluke Ustavnog suda. Ona to nije učinila, ali se zato posle gotovo pune dve godine u svojoj knjizi upitala da li je zakonit i ustavan Zaključak Ustavnog suda od 10. februara 2011. godine, kojim je samo potvrđen

i u praksi realizovan prethodno doneti Zaključak za njenog mandata o mogućnosti prisustva opšte javnosti sednicama na kojima Ustavni sud odlučuje o predlogu odluke sudije izvestioca.

### 3. Sadržaj i domašaj načela opšte javnosti

Načelo javnosti suđenja u svim sudskim postupcima proklamovano je odredbom člana 32 Ustava. Tom ustavnom odredbom je utvrđeno da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljeni sud, pravično i u razumnom roku, *javno raspravi* (naglasio D.S) i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka kao i optužbama protiv njega. Jasno je da se ova ustavna odredba prevashodno i nesumnjivo odnosi na sudske postupke, ali sam mišljenja da je njena primena podjednako obavezujuća i u postupcima pred Ustavnim sudom. Na to jasno upućuje i odredba člana 3 Zakona o Ustavnom sudu. Sporno je samo kakav je praktičan domašaj primene ovog načela u postupcima pred Ustavnim sudom.

S tim u vezi, najpre treba ukazati da neposredna javnost u svakom sudskom postupku može biti stranačka ili opšta. Pod stranačkom javnošću postupka podrazumeva se *raspravljanje* (naglasio D.S) o spornoj stvari isključivo u prisustvu stranaka, odnosno učesnika u postupku. Tako određena javnost je ograničena na prisustvo stranaka u izvođenju svih procesnih radnji pred sudom, osim većanja i glasanja. U tom kontekstu treba praviti razliku u javnosti dela postupka u kome se *raspravlja* u odnosu na sudsku fazu *većanja i glasanja*, odnosno odlučivanja. Nasuprot tome, opšta javnost se ispoljava u vidu zakonom dopuštene mogućnosti da sudskom postupku prisustvuje i publika. Pod publikom se podrazumevaju ne samo predstavnici sredstava javnog informisanja već i svi zainteresovani građani i predstavnici trećih lica koji iskazuju želju da prisustvuju javnom suđenju. Međutim, u nauci, kao i u važećim procesnim zakonima nema spora da se prisustvo opšte javnosti dopušta samo u fazi *raspravljanja* o spornoj stvari a ne i u fazi *većanja i glasanja*, odnosno odlučivanja o predmetu spora. Tako se u Krivičnom zakoniku o krivičnom postupku prisustvo opšte javnosti dopušta samo u toku glavnog pretresa u opštem i skraćenom postupku, odnosno krivičnom postupku koji se vodi protiv punoletnih lica<sup>24</sup>. Na sličan način se dopušta prisustvo opšte javnosti i po Zakonu o parničnom postupku. I tim zakonom se prisustvo opšte javnosti ograničava samo na fazu održavanja pripremnog ročišta i ročišta za glavnu raspravu<sup>25</sup>.

Opšta javnost se može isključiti samo iz razloga propisanih odredbom člana 32 stav 2 Ustava. To je moguće učiniti tokom čitavog sudskog postupka ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i mira u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku u skladu sa zakonom. U tom slučaju isključenje javnosti se odnosi samo na opštu javnost, a ne i na stranačku javnost, odnosno stranke i učesnike u postupku. U slučaju odsustva Ustavom propisanih razloga za isključenje javnosti, opšta javnost se mora obezbediti i u prvostepenom i u drugostepenom postupku, kada se u toj fazi raspravlja o predmetu spora. Međutim, prisustvo opšte i stranačke javnosti se može realizovati isključivo i jedino u fazi raspravljanja o predmetu spora. To stanovište ima svoje pravno utemeljenje upravo u odredbi člana 32 stav 1 Ustava, kojom se javnost u sudskom postupku jemči upravo u fazi raspravljanja. Nasuprot tome, donošenje odluke suda u svim sudskim postupcima se odvija u

<sup>24</sup> Up. M. Škulić, *Komentar zakonika o krivičnom postupku*, Beograd 2011, ss. 903-910.

<sup>25</sup> Up. B. Poznić, *Komentar Zakona o parničnom postupku*, Beograd 2009, ss. 22-24.

odsustvu ne samo opšte već i stranačke javnosti. To je posebna faza postupka u kojoj sud donosi odluku o predmetu spora. Odluka suda se donosi na sednici o većanju i glasanju. Pod većanjem se podrazumeva razmatranje tuđeg i iznošenja sopstvenog stava i razloga protiv drugačijih argumenata i predloga odluke učesnika u većanju<sup>26</sup>. U tom kontekstu su u nauci jasno izgrađena stanovišta o mogućnosti prisustva opšte i stranačke javnosti u fazi postupka odlučivanja. Tim povodom se ističe: *U širem smislu, pod donošenjem presude treba smatrati sve sudske radnje od trenutka kada počne većanje i glasanje pa do trenutka kada presuda postane perfektan pravni akt. Radnje većanja i glasanja predstavljaju službenu tajnu. U prostoriji u kojoj ih sud obavlja mogu biti prisutni samo članovi veća i zapisničar*<sup>27</sup>. O tajnosti faze većanja i odlučivanja se identično izjašnjavaju i drugi autori. U tom kontekstu se navodi da: *Donošenje presude je postupak formiranja volje sudije pojedinca ili veća u pogledu osnovanosti tužbenog zahteva. Stoga je donošenje presude čisto unutrašnji, psihički postupak sudije kojim se formira njegov stav o osnovanosti tužbenog zahteva. On je nesaznatljiv za treća lica. Isto važi i kada sud donosi presudu u zbornom sastavu putem većanja i glasanja. I postupak veća i glasanja je čisto interni postupak uređen „Pravilnikom o postupanju suda“<sup>28</sup>.*

Načelo opšte i stranačke javnosti se na isti način mora primenjivati i u postupcima pred Ustavnim sudom. Donošenje odluke se i u postupcima pred Ustavnim sudom odvija kroz posebnu fazu postupka. Ta faza postupka se realizuje na posebnoj sednici Suda, ili sednici Velikog odnosno Malog veća. Na tim sednicama uvek se isključivo veća i glasa o predlogu odluke sudije izvestioca. Pod većanjem se i u zakonskom i u naučnom određenju može podrazumevati samo i jedino iznošenje sopstvenog stava svakog sudije Ustavnog suda o prihvatanju ili neprihvatanju argumenata sudije izvestioca na kojima se temelji njegov predlog odluke, odnosno prihvatanju ili neprihvatanju, kao i predlaganju nove odluke u odnosu na izneti predlog sudije izvestioca. I ne samo to, svaki sudija u postupku većanja može iznositi i drugačije argumente o spornim ustavno-pravnim pitanjima i na temelju takve argumentacije predlagati sudiji izvestiocu da izmeni svoj predlog odluke bilo delimično, bilo u potpunosti. To je, dakle, interaktivna rasprava koja se vodi o predlogu odluke sudije izvestioca koja nesporno podrazumeva iznošenje pojedinačnog stava svakog od sudija o prihvatljivosti ili neprihvatljivosti predložene odluke od strane sudije izvestioca. Stoga nema sumnje da se i odredba člana 57 Poslovnika o radu Ustavnog suda, koja je bila na snazi u vreme donošenja Zaključka Ustavnog suda od 10. februara 2011. godine u svom pravom značenju mogla razumeti samo kao uređenje faze postupka u kojoj se vodi rasprava o predlogu odluke sudije izvestioca. Ta odredba je glasila: *Po završetku rasprave o predmetu predsednik Ustavnog suda utvrđuje predloge koji su izneti u raspravi i poziva sudiju izvestioca da se o njima izjasni. (stav 2.) Predlog koji sudija izvestilac prihvati smatra se sastavnim delom njegove odluke (stav 3.).* Stoga se ona može razumeti kao odredba kojom se uređuje postupak većanja o predlogu sudije izvestioca. Jer, upotrebljena sintagma *po završetku rasprave o predmetu* ne može imati drugačije pravo značenje osim da se dopušta raspravljanje o predloženoj odluci sudije izvestioca. A to znači da u toj fazi postupka sud veća da li će ili neće prihvatiti odluku koju sudija izvestilac predlaže. Da je to pravo značenje navedene odredbe člana 57 Poslovnika može se zaključiti sistematskim tumačenjem odredbi člana 46 stav 2 i 5, kao i odredbe člana 56 stav 2 Poslovnika koji je važio u vreme donošenja

<sup>26</sup> Up. B. Poznić, *Glasanje o odluci u parničnom postupku, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 1-2/1993, s. 193.

<sup>27</sup> Up. B. Poznić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 1978, s. 275, t. 311-312.

<sup>28</sup> Up. A. Jakšić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 2012, s. 506, t. 2672.



spornog Zaključka Suda od 10. februara 2011. godine. Naime, citiranom odredbom člana 46 stav 2 Poslovnika bilo je propisano da referat sudije izvestioca, pored ostalog, sadrži i predlog za odlučivanje, kao i da se referat o predlogu pripremljene odluke za sednicu Suda ne može dati na uvid javnosti pre odlučivanja na sednici Ustavnog suda. Dakle, nema spora da je svaki referat sudije izvestioca morao sadržati i predlog odluke o spornoj stvari i da je Poslovníkom izričito bila propisana zabrana uvida javnosti u predloženu odluku pre odlučivanja na sednici Ustavnog suda. Kako je u tada važećoj odredbi člana 56 stav 2 Poslovnika, koja je nosila naslov *Rasprava o predmetu* bilo propisano da sudija izvestilac može na sednici Suda dopuniti, odnosno izmeniti predlog u referatu, jasno je da se rasprava mogla voditi jedino o predloženoj odluci sudije izvestioca. To proizlazi i iz odredbe člana 57 stav 2 i 3 ranije važeće poslovničke odredbe. Naime, i tom odredbom je bilo propisano: *Po završetku rasprave o predmetu, predsednik Ustavnog suda utvrđuje predloge koji su izneti u raspravi i poziva sudiju izvestioca da se o njima izjasni. (stav 2.) Predlog koji sudija izvestilac prihvati smatra se sastavnim deo njegovog predloga.* Na taj način je i ovom odredbom ranije važećeg Poslovnika nedvosmisleno bilo određeno da se na sednici Suda i tada, kao i sada, raspravlja, odnosno veća samo o predlogu odluke sudije izvestioca. Iz tih razloga se ni odredbom člana 58 stav 1 ranije važećeg Poslovnika, kojom je bilo propisano da: *Po zaključenju rasprave Ustavni sud odlučuje glasanjem u nejavnom delu sednice,* nije mogla derogirati suština i pravo značenje odlučivanja na sednici Suda, a još manje se moglo uvesti prisustvo opšte javnosti u delu postupka koji je prethodio glasanju. To ne proizlazi iz sistematskog tumačenja prethodno citiranih poslovničkih odredbi, a protivno je i logičkom tumačenju njihovog smisla i pravog značenja. Ovo iz razloga što se ni u jednom sudskom postupku u svetskim razmerama postupak glasanja ne može odvijati bez prethodnog većanja o spornim pitanjima od značaja za presuđenje u odnosu na predmet glasanja. Većanje o spornom predmetu presuđenja mora prethoditi postupku glasanja. Stoga većanje i glasanje moraju predstavljati jedinstvenu fazu postupka u kojoj se donosi sudska odluka. Otuda se, uprkos što je odredbom člana 58 stav 1 i člana 95 alineja 1 ranije važećeg Poslovnika, bila predviđena mogućnost glasanja nezavisno od većanja i dopuštenog prisustva predstavnika sredstava javnog informisanja raspravama na redovnoj sednici, ne može razumeti, niti pravno braniti stav da je time bilo dopušteno prisustvo opšte javnosti i na sednicama Suda na kojima se samo raspravlja, odnosno veća o predlogu odluke sudije izvestioca.

Naprotiv, takvo stanovište ne samo da nema pravno utemeljenje, već predstavlja i atak na nezavisnost i samostalnost sudija Ustavnog suda u postupku odlučivanja. Sudije svakog, pa i Ustavnog suda, moraju biti slobodne u iznošenju svog stava o spornom predmetu odlučivanja. Zato se postupak njihovog izjašnjavanja o predmetu spora i odlučivanja mora odvijati ne samo u odsustvu opšte već i stranačke javnosti. U tom slučaju i izjašnjavanje o spornim pitanjima u odnosu na predmet odlučivanja mora predstavljati službeno tajnu. Jer samo se na taj način može obezbediti puna i stvarna nezavisnost sudija koji učestvuju u postupku donošenja odluke. U protivnom, javno iznošenje stava sudije Ustavnog suda o predmetu spora, u bilo kom vidu u prisustvu javnosti, predstavljao bi istovremeno ne samo atak na sudijsku samostalnost i nezavisnost već i direktno kršenje odredbe člana 3 stav 5 i sada i ranije važeće odredbe Zakona o Ustavnom sudu, a ona glasi: *Sudiji Ustavnog suda zabranjeno je javno iznošenje mišljenja o pitanju koje je predmet spora pred Ustavnim sudom.*

Sledom rečenog, nema spora da su sve tvrdnje o neustavnosti i nezakonitosti Zaključka Ustavnog suda od 10. februara 2011. godine suprotne ne samo naučnom određenju suštine i domašaja primene načela opšte javnosti u postupcima pred Ustavnim sudom, već je takav stav u direktnoj

koliziji i sa zakonskim i sa poslovničkim odredbama o postupanju i načinu odlučivanja na sednici Ustavnog suda. I ne samo to! Kada bi se odredba člana 95 stav 1 alineja 1 ranije važećeg Poslovnika razumela u bukvalnom jezičkom značenju da je predstavnicima štampe i drugih sredstava informisanja dopušteno prisustvo svim redovnim sednicama Suda, i kada bi se odredbama člana 58 stav 1 ranije važećeg Poslovnika o dopuštenosti držanja nejavnog dela sednice o glasanju, protumačile kao nesumnjiv osnov prisustva opšte javnosti na svim sednicama Suda, to bi vodilo uzurpiranju prava učesnika u postupku pred Sudom. Naime, iz te poslovničke odredbe proizlazi da je dopuštena samo opšta a ne i stranačka javnost. To bi vodilo mogućnosti prisustva predstavnika sredstava javnog informisanja sednicama Suda na kojima se raspravlja o predmetu spora, ali bi se istovremeno to pravo uskratilo učesnicima u postupku pred Ustavnim sudom. Istina, moglo bi se protumačiti da se pozivom na te poslovničke odredbe ne uskraćuje prisustvo redovnim sednicama Suda i učesnicima u postupku. Međutim, njihovo prisustvo bi se svelo na nivo slušaoca i fizičkog prisustva raspravi koja se vodi o predmetu spora na sednici Ustavnog suda. Takvo prisustvo učesnika u postupku ne može se upodobiti zakonom opredeljenoj ulozi i pravima učesnika u postupku pred Ustavnim sudom. To bi praktično značilo da i oni, kao i predstavnici sredstava javnog informisanja, mogu fizički prisustvovati sednici Suda, ali bez prava da iznose svoje mišljenje i predloge o predmetu povodom koga se vodi rasprava na sednici Suda. Dakle, takvo pravno shvatanje bi imalo za posledicu apsurdnu pravnu situaciju kojom se dopušta opšta a istovremeno isključuje stranačka javnost. Zato je samo ta činjenica, sama po sebi, i dovoljna da ukaže u kojoj meri je u javnosti izneta tvrdnja o *illegalnom odlučivanju Ustavnog suda* ne samo pravno neprihvatljiva već i zdravom umu nepojmljiva. Ona je bila i ostala samo pokušaj zamene teza koje je trebalo da proizvede određene negativne efekte o javnosti rada Ustavnog suda. Nažalost, taj cilj je i postignut. Neshvatljivo je samo kako su se i ugledni pravnici pridružili takvim nastojanjima i svoj profesionalni kredibilitet stavili u službu nečasnih ciljeva.

#### 4. Zaključak

Javnost rada jeste i mora biti dosledno realizovana u svim sudskim postupcima. Ona se mora ticati ne samo stranačke već i opšte javnosti. To je ustavna obaveza primene ovog načela od strane Ustavnog suda, ali i način dodatnog jemstva u domenu ostvarenja nezavisnosti i samostalnosti njegovih sudija. Obzirom na Ustavom ustanovljene nadležnosti odlučivanja Ustavnog suda, jasno je da se samo kroz javno sprovedeni postupak može realizovati njegov Ustavom utvrđeni položaj, koji se materijalizuje kroz konkretno donete odluke. Da bi sudije Ustavnog suda bez straha od zakonodavne, izvršne i sudske vlasti donosile odluke o ustavnosti njihovih akata potrebno je da postupci u kojima se takve odluke donose budu sprovedeni uz puno učešće i stranačke i opšte javnosti.

Međutim, taj cilj, iako nesporan i primaran, ne može se realizovati na štetu, odnosno kao atak na nezavisnost i samostalnost sudija Ustavnog suda u postupku odlučivanja. Nezavisnost i samostalnost sudija Ustavnog suda u donošenju odluka je i njihovo pravo i Ustavom i zakonom proklamovano načelo. Nema nezavisnosti i samostalnosti u odlučivanju koje podrazumeva raspravu o predlogu odluke u prisustvu opšte, a u odsustvu stranačke javnosti. Zalaganje za takvu javnost rada Ustavnog suda nije protivna samo načelu nezavisnosti i samostalnosti sudija Ustavnog suda u donošenju odluka, već i izraz lažne slike o javnosti rada Ustavnog suda. Prisustvo opšte javnosti u postupku raspravljanja – većanja o predlogu odluke nije u funkciji

obezbeđenja sudijske nezavisnosti i samostalnosti odlučivanja. Naprotiv, to je direktan atak upravo na takav Ustavom i zakonom zajemčeni položaj Ustavnog suda i njegovih sudija. Sudije Ustavnog suda, kao i svakog drugog suda, moraju imati isti status u postupku odlučivanja. Odluke se mogu donositi isključivo kao stav i opredeljenje svakog sudije pojedinačno o pravnoj utemeljenosti i validnosti pravnih argumenata koji idu u prilog ili se protive donošenju predložene odluke. Taj proces mora biti izraz pravničkog znanja i stručne sposobnosti svakog sudije, ali i njegovog psihičkog formiranja stava o predloženoj odluci od strane sudije izvestioca. Zato se taj postupak mora odvijati daleko i od opšte i od stranačke javnosti. Svakom sudiji se mora omogućiti da samostalno vaga argumente koji ga opredeljuju za ili protiv predloga odluke sudije izvestioca. Sudijska nezavisnost i samostalnost u donošenju odluke se mora realizovati u nejavnom postupku, a to znači u prisustvu samo drugih sudija koji učestvuju u donošenju odluke, kako bi svaki sudija pojedinačno bio u prilici da bez ikakvog ustručavanja o javnom razumevanju ili pravnoj utemeljenosti njegovih argumenata iznese svoj stav o predloženoj odluci sudije izvestioca. U protivnom, javno iznošenje argumenata i stavova o predlogu odluke nesumnjivo vodi uspostavljanju psihičkog stanja koje sputava sudiju da bez ikakvog tereta odgovornosti iznese svoje argumente za ili protiv prihvatanja predložene odluke. Jasno je da i samo razmišljanje sudije da li će prisutna javnost razumeti njegove stavove i pravnu utemeljenost iznetih argumenata uveliko sputava njegovu nezavisnost i samostalnost u odlučivanju.

Sve to je prepoznato i u praksi Ustavnog suda Srbije. Stoga je važećim Poslovníkom dopuštena mogućnost prisustva opšte javnosti sednicama Ustavnog suda samo u fazi raspravljavanja, a ne i odlučivanja o predmetu spora. Iz tih razloga je i ranije važećim Poslovníkom predviđena mogućnost prisustvovanja opšte javnosti redovnim sednicama Suda u praksi bila korigovana održavanjem radnih sednica suda. Radna sednica se saglasno odredbi člana 30 stav 1 ranije važećeg Poslovníka mogla zakazati u povodu razmatranja ustavno-pravnih pitanja sadržanih u predmetima predloženim za dnevni red redovne sednice Ustavnog suda, kao i u povodu drugih pitanja od značaja za rad i odlučivanje Ustavnog suda. Dakle, radna sednica je imala za predmet raspravu o spornim pitanjima u odnosu na predlog odluke sudije izvestioca u konkretnom predmetu koji je bio uvršten u dnevni red redovne sednice. Zato se, upravo na radnoj, a ne na redovnoj sednici vodila sudijska rasprava o predloženim odlukama sudija izvestilaca. Međutim, te sednice nisu bile dostupne ni opštoj ni stranačkoj javnosti. One su se odvijale iza zatvorenih vrata kao sednice na kojima su izneti argumenti i stavovi sudija o predloženim odlukama sudija izvestilaca imali tretman i karakter službene tajne. To praktično znači da su takve sednice, po svojoj pravnoj prirodi i suštini, bile sednice o većanju, odnosno razmatranju prihvatljivosti argumenata i predložene odluke sudije izvestioca. Iz tog razloga su redovne sednice Ustavnog suda, na kojima se po slovu Poslovníka morala voditi rasprava o predloženim odlukama sudije izvestioca, bile svedene na puko iščitavanje referata sudije izvestioca. Na tim sednicama nije bilo rasprave, niti se ona shodno odredbi člana 3 Zakona o Ustavnom sudu mogla sprovoditi u vidu iznošenja javnog mišljenja sudija o predloženoj odluci sudije izvestioca. Takva rasprava je isključivo i jedino vođena na radnim sednicama koje su držane u odsustvu javnosti. I da apsurd bude veći, a sve pod maskom opšte javnosti, u jednom vremenskom periodu rada Suda, na

redovnim sednicama se, nakon čitanja referata sudije izvjestioca, i javno odlučivalo dizanjem ruku sudija Ustavnog suda<sup>29</sup>.

Sve navedeno jasno ukazuje da zalaganje da se sednice Suda na kojima se vodi rasprava o predlogu odluke sudije izvjestioca učine dostupne opštoj javnosti nema ni pravnog ni praktičnog opravdanja. Naprotiv, sednice na kojima se raspravlja o predlogu odluke sudije izvjestioca su po svojoj pravnoj prirodi i suštinskom određenju sednice o većanju i glasanju koje se, kao i u svim drugim sudskim postupcima, moraju držati u odsustvu i stranačke i opšte javnosti.

Sa druge strane, primena načela javnosti se mora obezbediti u postupcima pred Ustavnim sudom, ali se to ne može činiti na način kojim se obezbeđuje samo formalna a ne i stvarna javnost. Primena načela javnosti na način prepoznat u svim demokratskim društvima, moguća je samo kroz održavanje javnih rasprava kako u postupcima u kojima je po zakonu konstituisana takva obaveza Ustavnog suda, tako i u svim drugim slučajevima koji obzirom na značaj i složenost spornih ustavno-pravnih pitanja zahtevaju održavanje kontradiktorne rasprave. U postupku normativne kontrole održavanje javne rasprave mora biti pravilo, a ne izuzetak. Izostanak javne rasprave po slovu zakona bi bio moguć samo u najjednostavnijim slučajevima koji ne izazivaju spornost o činjeničnoj građi za presuđenje. Primera radi, to bi bio slučaj osporavanja Vladinih uredbi kojima se uređuju pitanja za koja je Ustavom izričito propisano da mogu biti predmet samo zakonskog uređenja. Osim u tim slučajevima održavanje javne rasprave je bespredmetno i u svim predmetima koji se zbog procesnih smetnji ne mogu meritorno rešiti. Naravno, javnu raspravu ne treba držati ni u slučaju kada je Sud o istoj stvari već doneo odluku a u novom predmetu nisu izneti novi razlozi za drugačije odlučivanje u toj stvari. I to je sve! U svim drugim predmetima u odnosu na koje se postupak okončava donošenjem meritorne odluke, a to su svakako svi predmeti u kojima je Sud rešenjem pokrenuo postupak, nema mesta neodržavanju javne rasprave. Naprotiv, u tim predmetima Sud mora odlučivati na osnovu prethodno sprovedenog kontradiktornog postupka u kome su javno raspravljena sva sporna ustavno-pravna pitanja. To je jedini ispravan pravni put kojim se u prisustvu i opšte i stranačke javnosti može doći do pravno perfektnih meritornih odluka Ustavnog suda. Naravno da održavanje javne rasprave ne isključuje i mogućnost prethodnog održavanja konsultativnog sastanka, koji se, takodje, može održati u prisustvu i opšte i stranačke javnosti.

Nažalost, praksa održavanja javne rasprave pred Ustavnim sudom je više nego simbolična. Tako je u periodu od 2002. do 2007. godine Ustavni sud održao samo pet javnih rasprava iako je ukupno doneo 465 meritornih odluka. Ništa bolja situacija nije ni za period od 2008. do 2015. godine. I u tom periodu je održano svega devet javnih rasprava, iako je meritornom odlukom suda rešeno ukupno 433 predmeta iz domena normativne kontrole<sup>30</sup>. Simbolično prisustvo javne rasprave u postupku meritornog odlučivanja Ustavnog suda u predmetima normativne kontrole je više nego problematično. U tome, a ne u odsustvu opšte javnosti na sednicama Suda o većanju i glasanju, se ogleda i potreba preispitivanja dosadašnje prakse rada Ustavnog suda, sa ciljem da se u svim postupcima meritornog presuđenja predmeta normativne kontrole direktno i dosledno primeni načelo javnosti. U tom cilju ima mesta i preispitivanju postojećih zakonskih rešenja na

<sup>29</sup> Takav postupak odlučivanja Ustavnog suda se upražnjavao sve do donošenja Poslovnika o radu Ustavnog suda iz 2007.

<sup>30</sup> To su zvanični podaci Ustavnog suda preuzeti iz godišnjih izveštaja o radu Suda. U periodu od 2008. do 2015. nisu uzete u obzir javne rasprave koje su održane u postupku po žalbama neizabranih sudija i javnih tužilaca i njihovih zamenika, kojih je ukupno bilo 130, jer su se iste po slovu zakona morale održati.

način da se pitanje održavanja javne rasprave u postupku pred Ustavnim sudom izuzme iz diskrecione vlasti samog Suda i zakonom konstituiše i bliže odredi obaveza održavanja javne rasprave u predmetima normativne kontrole u kojima se postupak okončava donošenjem meritorne odluke Ustavnog suda.