

Marija Draškić*

Javnost sednica Ustavnog suda Srbije – kako je bilo i kako je sada?

Sadržaj

1. Uvod
2. Prvi period (1963-1991): javnost (javne) rasprave
 - 2.1. Zakon o Ustavnom sudu (1963)
 - 2.2. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Srbije (1975)
 - 2.3. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka (1991)
3. Drugi period (1991-2007): eksces Poslovnika i javnost svih sednica Ustavnog suda?
4. Treći period (2007-2012): nesaglasnost Poslovnika sa Zakonom traje i dalje
 - 4.1. Zakon o Ustavnom sudu (2007)
 - 4.2. Poslovnik o radu Ustavnog suda (2008)
 - 4.3. Zaključak Ustavnog suda (2011)
5. Četvrti period (od 2012): javnost se vraća samo na javne rasprave
 - 5.1. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu (2011)
 - 5.2. Poslovnik o radu Ustavnog suda (2013)
6. Zaključak

1. Uvod

Neposredni povod za nastanak ovog teksta bila je jedna vrsta medijske kampanje koja je vođena krajem 2013. godine protiv Ustavnog suda Srbije (USS) i tadašnjeg predsednika dr Dragiše B. Slijepčevića. Tako, Internet, Radio i TV stanica B92 objavljuje naslov „Ustavni sud krši Ustav?“, a potom sledi tekst koji glasi: „Bivša predsednica Ustavnog suda Srbije Bosa Nenadić kritikovala aktuelnog predsednika USS što sednice ovog najvišeg suda u državi drži zatvorene za javnost. Ona ukazuje da zaključak predsednika USS Dragiše Slijepčevića da se iz rada ovog suda isključe novinari i javnost krši Zakon o Ustavnom sudu i Poslovnik o radu USS“¹. Dnevni list Danas pod naslovom „Ustavni sud krši Ustav“, takođe pozivajući se na sudiju Bosu Nenadić,

* Autorka je redovna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i sudija Ustavnog suda Srbije. Ovaj tekst pripremljen je u okviru projekta Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija s pravom Evropske unije – pravni, ekonomski, politički i sociološki aspekti (2015).

¹ Dostupno na:

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=20&nav_category=206&nav_id=780008, očitavanje 20. 11. 2013.

navodi: „Ustavni sud je na sednici od 10. februara 2011. godine doneo zaključak da će 'održavati redovnu sednicu otvorenu za javnost samo u slučaju razmatranja predmeta koji, s obzirom na vrstu osporenog opšteg akta ili sporno ustavnopravno pitanje, imaju širi društveni značaj'. Međutim, ni danas nije jasno po kom osnovu je donet zaključak, jer za njegovo donošenje nije bilo pravnog osnova, budući da zakon o ovom sudu i poslovnik o radu propisuju da su sednice otvorene za javnost. Inače, pomenuti zaključak donet je nakon što je predsednik suda postao Dragiša Slijepčević“². Narednog dana, dnevni list Danas objavljuje vest da će „Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije Transparentnost pokrenuti inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti zaključka Ustavnog suda kojim se javnost isključuje sa sednica Ustavnog suda“³. Na istom mestu objavljuju se i mišljenja uglednih pravnika koji se izjašnjavaju o pitanju „Da li Ustavni sud Srbije krši Ustav time što je sednice zatvorio za javnost?“ Tako, Mirjana Rašević, bivša sudija Ustavnog suda kaže: „Dok sam bila sudija USS sednice su uvek bile otvorene, te smatram da bi one i danas trebalo da budu takve. Naime, to je potrebno zato što iznad Ustavnog suda ne postoji niko ko bi proveravao njegov rad, to je najviša sudska instanca.“ Bivši sudija Vrhovnog suda Srbije Zoran Ivošević tvrdi: „Odluka Ustavnog suda da isključi javnost sa svojih sednica zaista nije u skladu sa Ustavom Srbije. Sve drugo što bih rekao bilo bi ponavljanje onog o čemu je Danas juče pisao, tako da mogu samo da kažem da je Bosa Nenadić potpuno u pravu – od prve do poslednje reči.“ Advokat Branislav Tapušević se pridružuje istom stavu: „Ako Ustavni sud ne može da dopusti javnosti da prisustvuje njegovim sednicama, šta onda očekivati od drugih, nižih sudova? Takva odluka se graniči s besmisлом i poništava osnovni princip javnosti u radu sudova.“ Najzad, Zoran Stojković, bivši ministar pravde, zaključuje: „Ustavni sud, time što njegove sednice nisu javne, krši Ustav, ali to nije jedini primer da ne obavlja funkciju zbog koje postoji. Umesto da štiti ustavnost i zakonitost, Ustavni sud radi po nalogu izvršne vlasti“⁴. U kampanju se uključuje i dnevni list Politika tekstem pod naslovom „Šta krije Ustavni sud“ i podnaslovom „Kako je i zašto institucija koju nazivaju 'čuvarem Ustava' isključila javnost iz svojih rasprava“⁵, a ocene o tome da Ustavni sud krši Ustav pozivanjem na sudiju Ustavnog suda Bosu Nenadić prenosi potom i list Informer⁶. Novinsku priču o navodno ugroženoj javnosti rada Ustavnog suda okončava ponovo list Danas tekstem koji je naslovljen „Nemuštim saopštenjima obavestavaju javnost“⁷ i redakcijskim komentarom „Zatvoreni sud“, u kome se, između ostalog kaže: „Kada se jedna državna institucija zatvori u samu sebe i traži od javnosti da joj veruje na reč da je to što tajno radi u interesu građana, to je sasvim dovoljno za sumnju u njene dobre namere. Međutim, kada to uradi Ustavni sud Srbije, onda je to veliki razlog za zabrinutost. Jer USS ovih dana, nakon pisanja Danasa, pokušava bezuspešno da odbrani svoju odluku iz 2011. da sednice suda zatvori za javnost“⁸. Najzad,

² Danas, 21. 11. 2011, ss. 1 i 5.

³ Danas, 22. 11. 2013, s. 4.

⁴ *Ibid*, s. 2.

⁵ Politika, 23. 11. 2013, s. 9.

⁶ Informer, 22. 11. 2013, s. 10.

⁷ Danas, 26. 11. 2013, s. 5. Ustavni sud je 22. 11. 2013. glavnom i odgovornom uredniku lista Danas, Zoranu Panoviću, uputio saopštenje za javnost koje je dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88-101913/reagovanje-povodom-teksta-u-dnevnom-listu-danas>, očitane 22. 11. 2013. List Danas objavio je nepotpuni tekst ovog saopštenja u broju od 23. 11. 2013. na s. 5. Sudija Ustavnog suda Bosa Nenadić demantovala je da je dnevnom listu Danas davala bilo kakve izjave o javnosti rada Ustavnog suda, već je izjavila da je novinaru tog lista B. Karoviću samo dala saglasnost da objavi delove iz njene knjige *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova – sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*. Up. Danas, 25. 11. 2013, s. 4.

⁸ Danas, 27. 11. 2013, s. 7.

nedeljnik Novi Magazin priključuje se u završnici kampanje tekstem koji glasi: „Otkako je došao 'na vlast', tj. na mesto predsednika Ustavnog suda Srbije, Dragiša Slijepčević je njegove sednice zatvorio za javnost. I ne samo to, saopštenja sa tih sednica, koja navodno treba da obaveste javnost o radu najviše sudske instance, potpuno su besmislena“⁹.

Evo, najzad, i dela teksta iz knjige sudije Bose Nenadić koji je poslužio, barem formalno, za otvaranje kampanje protiv Ustavnog suda Srbije: „Kada je u pitanju Ustavni sud Srbije valja napomenuti da su Sud i njegove sudije, naročito nakon promena u sastavu Suda 2002. godine, u potpunosti bili dostupni predstavnicima medija, kao i sve odluke suda i dokumenta kojima je Sud raspolagao. *Sve redovne sednice, na kojima je Sud razmatrao predmete i odlučivao, bile su otvorene za javnost (a ne samo javne rasprave), uz mogućnost direktnog prenosa svega onog što se događalo na sednici Suda* (naglasila M.D). Od donošenja Poslovnika 2008. godine samo se čin glasanja sudija odvijao bez prisustva javnosti. Međutim, Zaključkom Ustavnog suda od 10. februara 2011. rad Ustavnog suda na redovnim sednicama je zatvoren za javnost, sem u slučaju razmatranja predmeta koji s obzirom na vrstu osporenog opšteg akta ili sporno ustavnopravno pitanje imaju širi društveni značaj. Opravdano se može postaviti pitanje saglasnosti ovog zaključka sa Ustavom (pre svega član 32) i Zakonom o Ustavnom sudu. Prema članu 3. Zakona, rad Suda je javan, a javnost se obezbeđuje javnim raspravljanjem u postupku pred Sudom. Takođe, javnost se po Zakonu može isključiti samo iz razloga navedenih u članu 32. Ustava“¹⁰.

Budući da je rasprava o javnosti rada Ustavnog suda – koja je tako iznenada buknila u medijskoj javnosti i isto tako brzo nestala sa naslovnih strana novina i web portala – ostala bez odgovarajućeg epiloga, činilo mi se opravdanim započeti stručnu raspravu među pravnicima, a posebno među sudijama Ustavnog suda, o tome šta zapravo znači javnost rada Ustavnog suda i koje su to sednice Ustavnog suda koje mogu biti otvorene za javnost. Da li su svi sagovornici u ovoj stvari koje sam citirala, a koje poznajemo kao vrsne pravnike i ljude od autoriteteta, bili baš potpuno svesni suštine pitanja o kojem su se izjašnjavali sa takvom isključivošću? Kako je, uostalom, pitanje javnosti rada Ustavnog suda uopšte postalo sporno?

2. Prvi period (1963-1991): javnost (javne) rasprave

2.1. Zakon o Ustavnom sudu (1963)

Prvi Zakon o Ustavnom sudu, kojim je bio ureden postupak pred Ustavnim sudom Srbije, ovako je definisao javnost rada Ustavnog suda:

„Rad Ustavnog suda je javan. Javnost se obezbeđuje *javnim raspravljanjem u postupku pred Ustavnim sudom* (naglasila M.D), objavljivanjem odluka, davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja i na drugi način. Ustavni sud može isključiti javnost samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku. Isključenje javnosti ne odnosi se na učesnike u postupku, njihove punomoćnike i predstavnike stručne javnosti. Sudija ne može javno iznositi svoje mišljenje o pitanju koje je predmet spora pred Ustavnim sudom“¹¹.

⁹ Novi Magazin, 28. 11. 2013, s. 14.

¹⁰ B. Nenadić, *O jemstvima nezavisnost ustavnih sudova – sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*, Beograd 2012, ss. 81-82 i bel. 138.

¹¹ Up. čl. 3 Zakona o Ustavnom sudu, Sl. gl. SRS 54/63.

U delu ovog Zakona koji uređuje postupak rasprave i odlučivanja stoji:

„Kad primi spise predmeta od određenog sudije, *predsednik Ustavnog suda zakazuje raspravu, ili saglasno odredbama ovog zakona, iznosi predmet na rešavanje na sednici bez zakazivanja rasprave* (naglasila M.D), ako ne odredi da se prethodni postupak dopuni“¹². „Ustavni sud odlučuje na osnovu rasprave u svim slučajevima, osim kad je ovim zakonom predviđeno da može odlučivati na sednici bez rasprave“¹³.

Iz ove dve odredbe nedvosmisleno proizilazi zaključak da je Ustavni sud o predmetima odlučivao na dva načina: zakazujući raspravu koja je javna, ili na sednici Suda na kojoj se odlučivalo bez zakazivanja rasprave i bez javnosti. Zakazivanje rasprave kao posebne faze u postupku pred Ustavnim sudom bilo je pravilo za sve meritorne odluke Suda, a odlučivanje na sednici bez rasprave bilo je predviđeno samo za donošenje odluka kada nedostaju procesne pretpostavke za odlučivanje o suštini stvari (odbacivanje predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti, kada Sud nije nadležan za odlučivanje, kada podnosilac predloga nije ovlašćen za pokretanje postupka, kada predlog nije podnesen u zakonom predviđenom roku, kada postoje uslovi za obustavu postupka, kada je Sud o toj stvari već odlučio itd.)¹⁴. Pritom, javnost je, razume se, bila rezervisana samo za raspravu: „Rasprava je javna, ali Ustavni sud može iz opravdanih razloga da odluči da se rasprava održi bez prisustva javnosti. Na raspravu se pozivaju učesnici u postupku, kao i predstavnici organa i organizacija i druga lica čije je učešće na raspravi potrebno“¹⁵.

Rasprava teče tako što: „Određeni sudija Ustavnog suda izlaže na raspravi stanje stvari, *ne iznoseći svoje mišljenje* (naglasila M.D), a posle toga učesnici u postupku imaju pravo da iznesu i obrazlože svoje stavove i zahteve. *Po završenom raspravljanju Ustavni sud na sednici pristupa većanju i glasanju* (naglasila M.D)“¹⁶.

Nema sumnje, dakle, da je u ovom periodu zakazivanje javne rasprave bila redovna faza u postupku odlučivanja Ustavnog suda u pogledu svih meritornih odluka u normativnoj kontroli, da je javnost raspravljanja podrazumevala pozivanje učesnika u postupku i svih drugih lica čije je učešće na raspravi bilo potrebno, te da se javnost raspravljanja odnosila i na tzv. opštu javnost, osim u slučajevima kada je postojao neki od zakonom izričito propisanih razloga da se javnost isključi. Ono što je očividno, to je činjenica da se tokom javne rasprave sudije ne izjašnjavaju o argumentima koji su tokom javne rasprave izneti niti iznose svoje mišljenje o predmetu rasprave u javnosti, već je – kao i kod svih sudova na svetu – većanje i glasanje bilo prepušteno sednici Suda koja nije niti sme biti javna. Drugim rečima, javno raspravljaju samo učesnici u postupku pred Sudom, a ne sudije; barem ne u javnosti! Sudijska rasprava je nešto sasvim drugo od javne rasprave koja se vodi između onoga ko je predložio pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, donosioca opšteg akta i pozvanih eksperata. Sudije raspravljaju i te kako, ali to nikako nije javna rasprava o kojoj je ovde reč! To je sasvim druga i drugačija sednica Ustavnog suda, tokom koje se sudije izjašnjavaju, ocenjuju predlog odluke, iznose nove argumente, postavljaju pitanja i traže razjašnjenja od sudije izvestioca, slažu se ili se protive... i na kraju glasaju. Profesor Poznić kaže to ovako: „Glasanju u sudskom veću prethodi većanje. Pod ovim

¹² *Ibid*, čl. 60 st. 1.

¹³ *Ibid*, čl. 61.

¹⁴ *Ibid*, čl. 64 st. 1.

¹⁵ *Ibid*, čl. 62 st. 1 i 2.

¹⁶ *Ibid*, čl. 63 st. 1 i 3.

treba razumeti iznošenje sopstvenog obrazloženog mišljenja i razloga protiv drugačijeg mišljenja drugih članova veća. Navedeni principi su toliko inherentni u pravosuđu da autori nekih procesnih zakona nisu smatrali za potrebno da u njih te principe unesu¹⁷. Stoga, jednu fazu u postupku odlučivanja Ustavnog suda, koju predstavlja rasprava koja je javna, nikako ne bi trebalo poistovetiti sa fazom koja sledi posle toga i u kojoj Sud donosi odluku nakon većanja i glasanja, kako kada je rasprava održana, tako i u onim slučajevima kada rasprava nije ni zakazana, jer se radi o donošenju procesnih odluka. Ono što se ne sme nikako smetnuti sa uma – to je činjenica da se većanje i glasanje u oba slučaja sprovodi identično te da na ovu fazu postupka ni na koji način ne utiče to da li je prethodno obavljena javna rasprava ili je ona iz zakonskih razloga izostala. U oba slučaja, naime, glasanju se pristupa tek pošto se svaki od sudija izjasni o odluci i iznese razloge koje protivstavlja stanovištu sa kojim se ne slaže.

Tako i prvi Poslovnik Ustavnog suda Srbije ostvarivanje javnosti rada Suda definiše upravo u skladu sa navedenim odredbama Zakona o Ustavnom sudu: „Javnost rada Suda obezbeđuje se održavanjem javnih rasprava (naglasila M.D), objavljivanjem odluka i davanjem obaveštenja o svim pitanjima iz rada Suda koja su od interesa za javnost. Sud može odlučiti da se i sednice na kojima se raspravlja o pitanjima od interesa za javnost održavaju u prisustvu javnosti“¹⁸.

2.2. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Srbije (1975)

I naredni zakon koji je normirao rad Ustavnog suda Srbije preuzeo je suštinu ranije važeće odredbe o javnosti rada Ustavnog suda: „Rad Ustavnog suda je javan. Javnost rada Ustavnog suda obezbeđuje se javnim raspravljanjem (istakla M.D), objavljivanjem njegovih odluka, obaveštavanjem javnosti o njegovom radu i na drugi način, saglasno aktima Ustavnog suda donetim na osnovu zakona“¹⁹.

Nesporno, i u vreme važenja ovog Zakona dobro se razlikovala sednica Ustavnog suda na kojoj se odvijala javna rasprava²⁰ od sednice na kojoj je, posle javne rasprave, Ustavni sud odlučivao „na osnovu većanja glasanjem“²¹. Razlika u odnosu na prethodni Zakon iz 1963. godine bila je samo u tome, što je sada Ustavnom sudu bilo dopušteno da tokom prethodnog postupka samostalno proceni da li je održavanje javne rasprave potrebno;²² nije, kao ranije, Sud bio vezan zakonskom normom da postupak donošenja svih meritornih odluka mora obavezno da obuhvati i zakazivanje javne rasprave. Vrlo je verovatno da je ova promena bila posledica, sa jedne strane, neprekidnog povećavanja broja predmeta ocene ustavnosti i zakonitosti o kojima se odlučivalo pred Ustavnim sudom, a sa druge strane, i činjenice da je praksa pokazala da nije neophodno da prilikom donošenja svake meritorne odluke učesnici u postupku izlažu svoje argumente u usmenoj raspravi pred Ustavnim sudom. Jednostavno, bilo je sve manje raspoloživog vremena da se rasprava održava redovno, a u mnogim slučajevima bilo je belodano da to nije ni nužno.

¹⁷ Up. opširnije B. Poznić, Glasanje o odluci u parničnom postupku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 1-2/1993, s. 193.

¹⁸ Up. čl. 4 Poslovnika Ustavnog suda Srbije, Sl. gl. SRS 32/64.

¹⁹ Up. čl. 4 Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Srbije, Sl. gl. SRS 51/75.

²⁰ *Ibid*, čl. 30-34.

²¹ *Ibid*, čl. 35-37.

²² *Ibid*, čl. 29.

Poslovnik Ustavnog suda Srbije, koji je važio u vreme važenja Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Srbije, načelo javnosti uređivao je kroz pravila o obaveštavanju javnosti o radu Suda:

„Sud obaveštava javnost o svom radu, odlukama, rešenjima, zaključcima i stavovima, kao i o značajnim pitanjima koja su u toku razmatranja, ili će ih Sud razmatrati. Sud obaveštava javnost davanjem informacija, putem štampe, radija i televizije, putem konferencije za štampu, i dr. Sud može odlučiti da se javnost obaveštava i o pitanjima koja razmatraju njegova radna tela“²³.

Najzad, Odlukom o postupku pred Ustavnim sudom Srbije javnost rada Suda određena je na isti način kao i ranije: „Rad Ustavnog suda je javan. Javnost rada Ustavnog suda obezbeđuje se *javnim raspravljanjem* (istakla M.D), objavljivanjem odluka, obaveštavanjem javnosti o radu i na drugi način. U toku rada Ustavnog suda javnost se može isključiti kad to zahtevaju interesi bezbednosti ili odbrane zemlje ili kad to zahteva drugi društveni interes. O isključenju javnosti odlučuje Ustavni sud“²⁴.

2.3. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka (1991)

Ostvarivanje načela javnosti rada Ustavnog suda nije se bitnije promenilo ni posle donošenja Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka. „Rad Ustavnog suda dostupan je javnosti. Javnost rada Ustavnog suda obezbeđuje se *javnim raspravljanjem u postupku pred Ustavnim sudom* (naglasila M.D), objavljivanjem odluka, obaveštavanjem javnosti o radu i na drugi način koji odredi Ustavni sud. Javnost u radu Ustavnog suda može se izuzetno ograničiti ili isključiti samo u interesu bezbednosti ili odbrane zemlje, ili kada to zahteva drugi društveni interes utvrđen zakonom, o čemu odlučuje Ustavni sud“²⁵.

3. Drugi period (1991-2007): eksces Poslovnika i javnost svih sednica Ustavnog suda?

Prema Poslovniku o radu Ustavnog suda, koji je donet nakon donošenja Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka, po prvi put od kada se načelo javnosti uređuje zakonskim i podzakonskim propisima, pojavljuje se jedna dvosmislena odredba koja, po mom mišljenju, predstavlja glavni izvor naknadne konfuzije u vezi sa definisanjem načela javnosti rada Ustavnog suda: „*Sednici Ustavnog suda i javnoj raspravi* (naglasila M.D) mogu prisustvovati predstavnici štampe, radija i televizije“²⁶.

Dakle, umesto zakonske formulacije koja je važila neprekidno, u razdoblju od skoro 30 godina postojanja Ustavnog suda Srbije, i prema kojoj se javnost rada Ustavnog suda obezbeđivala „*javnim raspravljanjem u postupku pred Ustavnim sudom*“, Poslovnik o radu Ustavnog suda, kao podzakonski akt, bez ikakvog pravnog osnova i time *contra legem* otvara prvi put mogućnost da i sednicama Ustavnog suda – a ne samo javnoj raspravi – prisustvuje i tzv. opšta javnost, koju čine predstavnici štampe, radija i televizije! Ovakvo flagrantno kršenje zakonske odredbe opštim

²³ Up. čl. 91 Poslovnika Ustavnog suda Srbije, Sl. gl. SRS 9/78.

²⁴ Up. čl. 6 Odluke o postupku pred Ustavnim sudom Srbije, Sl. gl. SRS 31/89.

²⁵ Up. čl. 8 Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka, Sl. gl. RS 32/91.

²⁶ Up. čl. 34 st. 1 Poslovnika o radu Ustavnog suda, Sl. gl. RS 40/91. Identičnu odredbu preuzeo je u čl. 44 st. 1 i naredni Poslovnik o radu Ustavnog suda Srbije, Sl. gl. RS 9/95.

pravnim aktom koji je imao nižu pravnu snagu od zakona, nažalost, prošlo je potpuno neprimjećeno! Štaviše, praksa koju je uspostavio taj nezakoniti Poslovnik postaće prihvaćena kao nesporna u radu Ustavnog suda još godinama posle toga, a konačno i predmet vrlo velikih kontroverzi među samim sudijama sadašnjeg kolegijuma Ustavnog suda Srbije. Kao što je već više puta rečeno u ovom tekstu, pojam „javnog raspravljanja u postupku pred Ustavnim sudom“ mogao se odnositi samo na učešće javnosti u posebnoj fazi postupka za ocenu ustavnosti zakona odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih opštih akata, koja je u svim zakonima koji su uređivali rad Ustavnog suda označavana kao javna rasprava. Naime, javna rasprava upravo i služi tome da sudije Ustavnog suda od učesnika u postupku i pozvanih eksperata dobiju odgovore na postavljena sporna ustavnopravna pitanja, kao i da budu u prilici da neposredno čuju, u usmenoj raspravi, argumente kojima se brane različita stanovišta učesnika u postupku. Samo se ta rasprava može smatrati javnom! Dugim rečima – a prema izričitim odredbama svih dosadašnjih zakona koji su uređivali rad Ustavnog suda – nisu sve sednice Ustavnog suda javne, niti to mogu biti; javne su samo sednice koje traju za vreme javne rasprave. Ostale sednice Ustavnog suda su one na kojima se ne sprovodi javna rasprava, a to znači sednice na kojima traje većanje sudija i glasanje o predlogu odluke koju je izneo sudija izvestilac. Otuda, odredba Poslovnika o radu Ustavnog suda iz 1991. godine koja je uvela javnost na sve sednice Ustavnog suda, predstavlja *novum* za koji nije bilo nikakve zakonske podloge, a samim tim morala bi danas biti ocenjena kao *prima facie* nezakonita odnosno neustavna.

4. Treći period (2007-2012): nesaglasnost Poslovnika sa Zakonom traje i dalje

4.1. Zakon o Ustavnom sudu (2007)

Naredni Zakon o Ustavnom sudu na potpuno identičan način kao i onaj davnašnji iz 1963. godine govori o javnosti rada Ustavnog suda: „Rad Ustavnog suda je javan. Javnost se obezbeđuje *javnim raspravljanjem u postupku pred Ustavnim sudom* (naglasila M.D), objavljivanjem odluka, davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja i na drugi način. Ustavni sud može isključiti javnost samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku. Isključenje javnosti ne odnosi se na učesnike u postupku, njihove punomoćnike i predstavnike stručne javnosti. Sudija ne može javno iznositi svoje mišljenje o pitanju koje je predmet spora pred Ustavnim sudom²⁷.

4.2. Poslovnik o radu Ustavnog suda (2008)

Poslovnik o radu Ustavnog suda, međutim ponovo, na isti način kao i 1991. godine, nesporno značenje zakonskih odredbi – koje potvrđuje i jezičko i sistematsko tumačenje – „menja“ na još eksplicitniji i isto tako pogrešan način: „Javnost rada Ustavnog suda ostvaruje se naročito: *prisustvom predstavnika štampe i drugih sredstava javnog informisanja raspravama na redovnoj sednici Suda, kao i javnim raspravama u Sudu* (naglasila M.D); objavljivanjem odluka Suda u službenim glasilima; dostavljanjem službenih obaveštenja sredstvima javnog informisanja; održavanjem konferencija za štampu; *objavljivanjem na internet stranici Suda dnevnog reda i vremena održavanja redovne sednice Suda i javne rasprave* (naglasila M.D), odluka i

²⁷ Up. čl. 3 Zakona o Ustavnom sudu, Sl. gl. RS 109/07.

ustavnosudske prakse, kao i važnijih podataka vezanih za rad Suda; izdavanjem zbirke odluka Suda²⁸.

Sada, dakle, više nije bilo nikakve sumnje: uprkos jasnim i već decenijama poznatim odredbama svih dosadašnjih zakona, koji su javnost rada Ustavnog suda obezbeđivali „javnim raspravljanjem u postupku pred Ustavnim sudom“, Poslovnik o radu Ustavnog suda iz 2008. godine uvodi javnost na sve redovne sednice Ustavnog suda! Nastavljajući nezakonitu praksu Poslovnika iz 1991. godine, odredbe ovog Poslovnika takođe predviđaju da predstavnici štampe i drugih sredstava javnog informisanja prisustvuju redovnim sednicama Suda, o čijem dnevnom redu i vremenu održavanja ih obaveštava sam Sud na svojoj internet stranici. Kako se „javno raspravljanje pred Ustavnim sudom“ može volšebno pretvoriti u prisustvo medija na redovnim sednicama Suda, na kojima nema nikakve javne rasprave ni sa jednim učesnikom u postupku – ostalo je nejasno! Dabome, na redovnim sednicama Ustavnog suda ima rasprave, ali samo one koja se vodi među sudijama koji većaju i glasaju. Neodrživost koncepta javnosti sednica o većanju postala je još očiglednija kada se nadležnost Ustavnog suda, nakon Ustava od 2006. godine, značajno proširila, obuhvatajući ne samo apstraktnu kontrolu, već i odlučivanje po ustavnim žalbama. Time se i postupak većanja sudija još više približio postupku većanja i glasanja u redovnim sudovima u svim sudskim postupcima. Notorno je, naime, da ono što važi za parnični postupak, vredi i u svakom drugom slučaju u kome svaki sud, pa i Ustavni sud, treba da donese odluku: „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 službeno tajnu. U prostoriji u kojoj ih sud obavlja mogu biti prisutni samo članovi veća i zapisničar“²⁹. Slično i neupitno se izjašnjavaju i drugi autori: „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 zbirnom sastavu putem većanja i glasanja. I postupak većanja i glasanja je čisto interni postupak uređen Pravilnikom o postupanju suda“³⁰.

Neodrživost ovakvog rešenja Poslovnika o radu Ustavnog suda postala je očigledna za jedan broj sudija sadašnjeg sastava Ustavnog suda odmah nakon što je Poslovnik usvojen, a neprirodnost položaja sudije koji je u fazi većanja izložen tzv. opštoj javnosti kojoj tu apsolutno nema mesta, učinila je da Sud pribegne jednom privremenom i palijativnom rešenju, koje je trebalo da premosti vreme do donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu, a sa druge strane, da posluži i kao kompromisno razrešenje krajnje suprotstavljenih stavova samih sudija Ustavnog suda u ovom pitanju.

²⁸ Up. čl. 95 Poslovnika o radu Ustavnog suda, Sl. gl. RS 24/08.

²⁹ Up. B. Poznić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 1978, s. 275, t. 311-312.

³⁰ Up. A. Jakšić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 2012, s. 506, t. 2672. Štaviše, neki poznati pravni pisci propuštaju da se na bilo koji način izjašnjavaju o poverljivosti postupka većanja, očigledno smatrajući da je potpuno izlišno potvrđivati nešto što je toliko očigledno i opštepoznato. Tako npr. S. Triva, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb 1983, u kome nema ni reči o ovoj stvari.

4.3. Zaključak Ustavnog suda (2011)

Ustavni sud Srbije je tako 10. februara 2011. godine većinom glasova usvojio Zaključak prema kome je rad Ustavnog suda na redovnim sednicama zatvoren za javnost, osim u slučaju razmatranja predmeta koji s obzirom na vrstu osporenog opšteg akta ili sporno ustavnopravno pitanje imaju širi društveni značaj³¹.

Dakle, ne samo da se nikako ne može reći da je „opravdano postaviti pitanje saglasnosti ovog zaključka sa Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu“, već potpuno obrnuto, ovaj Zaključak predstavlja bar delimično dovođenje Poslovnika o radu Ustavnog suda u sklad sa Zakonom o Ustavnom sudu! Naime, imajući u vidu da je i Poslovnik i Zaključak doneo Ustavni sud, moglo bi se reći da je Zaključak donekle ispravio očigledno nezakonitu odredbu Poslovnika i prisustvo javnosti u postupku većanja sveo samo na one redovne sednice Suda na kojima se razmatraju predmeti od šireg društvenog značaja. Drugim rečima, pojam „javnog raspravljanja“ iz važećeg Zakona o Ustavnom sudu ovaj Zaključak je, nekom vrstom kvazi-javne rasprave, proširio i na sednice o većanju na kojima sudije razmatraju opšte akte ili ustavnopravna pitanja koja imaju širi društveni značaj. Ako bi se tako moglo reći, i Zaključak jeste bio nezakonit, ali je ta nezakonitost bila „znatno manja“ nego nezakonitost Poslovnika!

Sa druge strane, pozivanje na to da je Zaključkom povređen član 32. Ustava, koji garantuje svakome pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, *javno raspravi* (naglasila M.D) i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega, potpuno je neosnovano. Upravo suprotno, ovaj argument pobornika stava o nezakonitosti i neustavnosti Zaključka belodano pokazuje da javnost raspravljanja o pravima i obavezama znači baš ono što se događa tokom javne rasprave pred Ustavnim sudom, kao uostalom i tokom svakog drugog sudskog postupka u delu u kome učestvuju stranke. Drugim rečima, ustavna norma garantuje javnost raspravljanja, ali nikako ne i javnost odlučivanja, jer bi tako nešto bilo suprotno samoj suštini svakog sudovanja.

5. Četvrti period (od 2012): javnost se vraća samo na javne rasprave

5.1. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu (2011)

Najzad, nakon što je usvojen i stupio na snagu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu 4. januara 2012. godine, javnost rada Ustavnog suda uređuje se sada na način na koji je to uvek i jedino bilo moguće, ali formulacijom koja više ne bi smela da izaziva bilo kakve nedoumice: „Rad Ustavnog suda je javan. Javnost se obezbeđuje objavljivanjem odluka Ustavnog suda, objavljivanjem saopštenja sa sednica na internet stranici Ustavnog suda, održavanjem javne rasprave i rasprave u postupku pred Ustavnim sudom (istakla M.D), davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja, održavanjem konferencija za medije i na drugi način. Ustavni sud može isključiti javnost samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku. Isključenje javnosti ne odnosi se na učesnike u

³¹ Up. zapisnik sa 5. redovne sednice Ustavnog suda održane 10. 02. 2011.

postupku, njihove punomoćnike i predstavnike stručne javnosti. Sudija ne može javno iznositi svoje mišljenje o pitanju koje je predmet spora pred Ustavnim sudom³².

Dakle, javnost rada Ustavnog suda vratila se tamo gde joj je oduvek i bilo mesto – na sednice na kojima se, po odluci Suda, održava javna rasprava (u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti, u postupku odlučivanja o izbornim sporovima, kao i u postupku za zabranu rada političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana ili verske zajednice)³³, odnosno rasprava koja je javna (postupak odlučivanja o povredi Ustava od strane predsednika Republike³⁴ i postupak po žalbi sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca na odluku o prestanku funkcije³⁵).

5.2. Poslovnik o radu Ustavnog suda (2013)

Ovoga puta u potpunom saglasju sa još preciznije definisanom odredbom Zakona o Ustavnom sudu, Poslovnik o radu Ustavnog suda definitivno potvrđuje smisao zakonskih normi o javnosti rada Ustavnog suda: „Javnost rada Ustavnog suda ostvaruje se naročito: 1) objavljivanjem odluke Suda u „Službenom glasniku Republike Srbije“; 2) izdavanjem biltena odluka Suda; 3) objavljivanjem na internet stranici Suda dnevnog reda sednica, vremena održavanja javne rasprave (naglasila M.D), odluka i ustavnosudske prakse, kao i najvažnijih podataka vezanih za rad Suda; 4) prisustvom akreditovanih predstavnika sredstava javnog obaveštavanja javnoj raspravi u Sudu (naglasila M.D); 5) dostavljanjem službenih obaveštenja sredstvima javnog obaveštavanja; 6) održavanjem konferencije za predstavnike sredstava javnog obaveštavanja“³⁶.

6. Zaključak

Pitanje javnosti rada Ustavnog suda, koje je izazvalo tako veliku polemiku kako među samim sudijama Ustavnog suda tako i u profesionalnim krugovima i medijskoj javnosti, verovatno da nije zasluživalo veliki prostor i vreme koje je potrošeno da bi se razjasnilo o čemu je zapravo reč. Ustavna garancija javnosti rasprave pred Ustavnim sudom, uz opšteprihvaćene standarde za isključenje javnosti (koji se odnose na zaštitu interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i zaštitu interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku), odnosila se oduvek samo na javno raspravljanje učesnika u postupku pred Ustavnim sudom. Iznenada, neoprezno i bez dovoljne svesti o posledicama, Poslovnik o radu Ustavnog suda iz 1991. godine neočekivano je javnost uveo i na sve redovne sednice Ustavnog suda, na kojima se nije odvijala javna rasprava, već se na njima obavljalo većanje i glasanje sudija o predloženoj odluci. Moguće je pretpostaviti da se to dogodilo usled nedovoljnog razlikovanja faze većanja od ostalih faza u postupku odlučivanja Ustavnog suda u predmetima klasične ustavnosudske nadležnosti u normativnoj kontroli. Nažalost, iako je takva nezakonita praksa trajala godinama, neprirodnost slike „direktnog prenosa svega onog što se događalo na sednici

³² Up. čl. 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu, Sl. gl. RS 99/11.

³³ Up. čl. 37 Zakona o Ustavnom sudu, Sl. gl. RS 109/07, 99/11.

³⁴ *Ibid.*, čl. 94.

³⁵ *Ibid.*, čl. 100.

³⁶ Up. čl. 29 st. 1 Poslovnika o radu Ustavnog suda, Sl. gl. RS 103/13.

Suda“ ili sudije koji učestvuju u većanju i glasanju, a svoja gledišta iznosi pred predstavnicima medija i svoja uverenja brani uz nadzor televizijskih kamera, nije time bila manje upečatljiva.