

ПРОБЛЕМ ЗАКОНОДАВНИХ ПРАВНИХ ПРАЗНИНА (ПРОПУСТА) У УСТАВНОСУДСКОЈ ПРАКСИ

УПИТНИК ЗА 14. КОНГРЕС КОНФЕРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКИХ УСТАВНИХ СУДОВА

1. ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВНИХ ПРАЗНИНА У ПРАВНОЈ ТЕОРИЈИ

1.1. Концепт правних празнина

*Кратак приказ ставова научника и правних стручњака ваше земље по питању правних празнина (како се правне празнине дефинишу, врсте правних празнина (на пример: неодређеност правне регулативе, *lacuna legis*, правни вакуум, законодавни пропуст). Да ли правна доктрина истражује разлоге и узроке појављивања правних празнина, проблем правних и наводних правних празнина, специфичности правних празнина у јавном и приватном праву и позитивне и негативне последице правних празнина)?*

Појам правне празнине

У сваком правном систему постоји мањи или већи обим правних односа који нису, а треба да буду регулисани општим правним нормама и који зато представљају правне празнине. Због значаја и односа који имају према начелу уставности и законитости, правне празнине су у савременој теорији права предмет интензивног проучавања.

У правној теорији Србије под појмом правне празнине најчешће се подразумевају «друштвени односи који нису регулисани правом, иако би због друштвеног интереса требало да то јесу».¹ Оне постоје када се ниједна норма својим значењем не односи на конкретан случај, а постоји друштвена потреба његове уређености правном нормом, као и друштвени интерес и циљ који се жели постићи у конкретном случају. На основу ставова наших правних теоретичара може се закључити да правна празнина постоји када ни у једном извору права нема унапред постављеног правила за решавање неког правно релевантног питања иако би, због друштвеног интереса, требало да постоји. Реч је о непостојању могућности да се нека правна ситуација разреши на основу постојећих правних норми.

¹ Р. Лукић, Б. Кошуткић и Д. Митровић, Увод у право, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр 402.

Шта нису правне празнине?

У домаћој правној теорији разматра се и питање на који начин се правне празнине могу разликовати од односа који нису регулисани правом, а ипак не представљају правне празнине (тзв. правно празан простор). Границе између правно индиферентних односа/радњи и правних празнина су често веома спорне, због чега се неретко и греша. Зато се увек мора пажљиво анализирати друштвени интерес, како би се проценило шта је корисније за право - да ли да се однос препусти слободном регулисању, или да се попуни појединачном нормом. Према томе, друштвени односи који нису регулисани правом и за које се процени да не постоји друштвени интерес да буду њиме регулисани не представљају правне празнине.

Разлози и узроци појављивања правних празнина

Предмет разматрања у правној доктрини Србије било је и питање разлога и узрока појављивања правних празнина. Сматра се да је постојање правних празнина израз чињенице да је живот увек сложенији од права и да се брже развија и мења него право. "Правне празнине постоје зато што правни поредак, односно његов творац не може да обухвати све што треба да обухвати, не може да види све што постоји и мора правно да се регулише, јер су живот и стварност врло сложени и зато што не може све да предвиди што ће се животом развити, што ће се као ново појавити, па то не може ни да правно регулише – не може зато што су живот и стварност динамични"². Настанак правних празнина у правном систему Србије условљен је и тиме да он није довољно изграђен, односно да постоје правне области које још нису у довољној мери регулисане правним прописима. Ради се о правном систему који је још увек у процесу хармонизације с европским законодавством.

Класификација правних празнина

У домаћој правној литератури разликује се више врста правних празнина. Уобичајена је следећа подела:

- Према начину настанка, односно порекла разликују се две врсте празнина: *почетне*, које су постојале већ у тренутку доношења правних норми и које је творац норми просто превидео и *накнадне*, које настају после доношења норми, због настанка нових ситуација које творац опште норми није могао унапред предвидети.

- Постоји и подела на праве и неправне правне празнине. *Праве* односно истински правне празнине настају када је део сложеног односа регулисан општом правном нормом, с тим да други његови елементи нису. У ситуацијама правних реформи честе су и тзв. *неправе или техничке* празнине које постоје када читаве области остају нерегулисани, при чему се све норме које регулишу друге области несметано примењују.

- Неки аутори посебно издвајају појам *законске правне празнине* која постоји када «закон не даје нормативно решење одређеног проблема, али

² Р. Лукић, Теорија државе и права, Завод за уџбенике и наставна средства, БИГЗ, 1995. стр. 265.

омогућује да се оно изнађе путем аналогije или применом одговарајућих правила из другог извора».³

- **Вредносне** правне празнине постоје када, по мерилу неког субјекта, једна норма уређује однос неправедно или вредносно мањкаво, те ју је потребно променити. Већина српских теоретичара права сматра да се у овом случају ради о правно-политичком ставу који негативно вреднује дату правну норму, а не о правној празнини.

У којим гранама права је забрањено постојање правних празнина?

У кривичном праву, како по начелима правне науке, тако и по прописима већине правних поредака укључујући и Републику Србију, не постоје правне празнине. Овде је начело уставности и законитости примењено у потпуности.

Према члану 34. став 1. Устава Републике Србије, нико се не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону, није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена. Како би се обезбедила заштита грађанских и људских права утврђених начелом *nullum crimen sine lege nulla poena sine lege*, у кривичном праву је забрањена аналогija.

Орган који уочи постојање правне празнине у кривичном праву може скренути пажњу органима који су надлежни да те празнине попуњавају.

Установљавање правних празнина

У правним системима који су отворени и недовољно изграђени, пракса је много пута потврдила чињеницу да у њему постоје законске и правне празнине. Поставља се питање како их установити. То се, по правилу, чини у поступку пред надлежним судом и то на следећи начин:

- прво је потребно установити чињенице везане за конкретан случај и видети да ли се могу подвести под норме одређене правне гране;
- ако се утврди да то питање није непосредно регулисано законом, а требало би, тада се ради о законској празнини;
- проверава се, такође, да ли је могуће применити правила из других правних извора. Ако то није могуће, судија се суочава са правном празнином.

Попуњавање правних празнина

У домаћој правној теорији заступа се став да се «правне празнине регулишу правом (тј. правном нормом), али не и правним изворима; оне се регулишу накнадно, пошто су се појавиле, а не претходно, предвиђајући их».⁴

Попуњавање правних празнина се најчешће врши од стране редовних судова. Ако се правна празнина не може попунити из других извора права, судија не може да одбије да суди. Судија је дужан да креира правило за

³ Д. Николић, Увод у систем грађанског права, Нови Сад, Правни факултет, 2007, стр. 230.

⁴ Р. Лукић и др., Увод у право, op.cit. стр. 404.

конкретан случај и да на тај начин надомести законску норму. Од њега се очекује да поступи онако како би поступио законодавац.

У домаћој правној теорији постоји схватање да је решење Швајцарског грађанског законика (члан 1. ст. 2. и 3.) прихватљиво и за домаће право. Оно налаже судији да при одређивању правила ради попуњавања правних празнина води рачуна о начелима и глобалним циљевима које поставља законодавна власт. Истовремено судија мора тражити решење које је највише у складу са друштвеним интересима.

Када се у пракси јави питање које није уређено важећим правним прописима, тада суд има шира овлашћења него иначе. Ако су исцрпљена сва друга средства за премошћивање правних празнина, он може да донесе одлуку непосредно на основу правних начела (општих и диференцијалних односно специфичних за дату правну грану). Дакле, судија у одсуству опште, правне норме треба да примени начело. Међутим, суд у овом случају нема потпуну слободу, те може да се позове само на начела која су садржана у: прописима којима је регулисана материја из дате правне гране, у Уставу или у ратификованим међународним документима.⁵ Некодификована, (неписана) начела (добри обичаји и правила морала друштвене заједнице) могу бити непосредно примењена ради попуњавања правних празнина само у случају када је законом прописано да при заснивању одређене врсте правних односа мора бити поштован јавни поредак. То налаже принцип правне сигурности, јер учесници у правном односу не могу трпети последице због тога што су оправдано веровали да се сва релевантна правила налазе у важећим прописима.

Треба имати у виду принцип да новоустановљено правило садржано у одлуци суда обавезује само странке у том судском поступку, те нема карактер опште правне норме. Таква одлука може бити ослонац за друга решења и основ судске или друге праксе и обичаја.

За нормативну делатност Уставног суда значајно је попуњавање правних празнина општим начелима. Ради се о начелима Устава која су утврђена у његовом Првом делу (начела владавине права, поделе власти, суверености грађана, световности државе, равноправности полова и др.). Најопштије, генералне и апстрактне норме садржане у уставним начелима служе као основ за тумачење случаја који није регулисан конкретном нормом.

Међутим, по учењу о логичкој затворености правног система, које заступа наш писац Живојин Перић, ту и нема правних празнина. Ту постоји само привидна празнина, јер ако нема посебне, конкретне норме, ипак је и тај случај обухваћен општом, апстрактном нормом, односном начелом. Сви случајеви које законодавац није специјално нормирао долазе под опште норме.

По мишљењу других аутора⁶ „Тачно је да такав случај који се регулише општим начелом не представља правну празнину у целини узето, јер је регулисан начелом. Али је тачно да и многа питања која се у таквом случају постављају остају нерешена, јер опште начело не разрађује подробности тог

⁵ Тако је одредбама члана 2. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља («Службени лист СФРЈ» бр. 43/82, 72/82, 46/96 И 46/06) предвиђено да «ако у овом закону нема одредаба о праву меродавном за неки однос из члана 1. става 1. овог закона, сходно се примењују одредбе и начела овог закона, начела правног поретка Савезне Републике Југославије и начела међународног права». Т. Варади, Б. Бордаш и Г. Кнежевић, Међународно приватно право, Форум, Нови Сад, 2003, стр. 78.

⁶ Р. Лукић, Б. Кошуткић и Д. Митровић, Увод у право, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 438.

случаја а оне несумњиво представљају правну празнину, која се попуњава као и све остале празнине у праву.“

Остала средства за попуњавање правних празнина

Поред правних начела, правне празнине се попуњавају и тумачењем у ширем смислу. У најважнија средства за попуњавање правних празнина и утврђивање правог значења и смисла правне норме спадају: тумачење по сличности (аналогија), разлог супротности и уско тумачење изузетака.

Аналогијом (*a simili ad simile*) се правна празнина попуњава тако што се на нерегулисан случај примењује општа правна норма која је предвиђена за неки други сличан случај, и то управо на основу те сличности. Основ за примену аналогије у попуњавању правних празнина је исти законски разлог, односно друштвени интерес.

Аналогија је заправо средство циљног тумачења. Битна тачка при примени аналогије је утврђивање одговарајућег друштвеног интереса који се штити нормом која треба да буде примењена аналогијом. Помоћу аналогије, посебна правна норма која се односи на један случај проширује се и на други, зато што и у једном и у другом случају постоји исти законски разлог (*ratio legis*), односно што постоји исти интерес који треба заштитити.

Правно средство, супротно аналогији, којим се попуњавају правне празнине је разлог супротности (*argumentum a contrario*), тј. закључивање по различитости. То значи да се на све сличне случајеве које нека норма не обухвата, примењује норма која јој је супротна.

Правило о уском тумачењу изузетака (*exceptiones non sunt extendende*), такође представља средство за попуњавање правних празнина. Оно значи да ако је једна норма изузетак у односу на неку другу, општију, онда се она мора уско тумачити - као њен прави смисао мора се узети њен најужи смисао. У вези са попуњавањем правних празнина, ово правило значи да је забрањено да се изузетак примењује тумачењем у ширем смислу.

1.2. Концепт законодавног пропуста

Да ли су правне празнине које су забрањене Уставом (или правним прописом највише власти) истакнуте у научној литератури? У научној правној доктрини, који је преовладавајући концепт о законодавним пропустима, као врсти правних празнина?

Устав Републике Србије експлицитно не забрањује постојање правних празнина. Међутим, Устав утврђује *materiu legis* изричито наводећи сва она питања и односе који се морају уредити законом.⁷ Пропуштање законодавца да неко од ових питања уреди законом представља законску правну празнину.

⁷ На пример: изглед и употреба грба, заставе и химне (члан 7. став 5.); кривична дела и кривичне санкције (члан 34. став 2.); стицање и престанак држављанства Републике Србије (члан 38. став 1.); прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности (члан 42. став 1.); оснивање телевизијских и радио станица (члан 50. став 2.); правна заштита изборног права (члан 52. став 3.); поступак за стицање уточишта (члан 57. став 2.); право наслеђивања (члан 59.) итд.

У научној правној доктрини у нашој земљи није поклањана посебна пажња законодавним пропустима. Међутим, у Уставном суду се полако формира пракса према којој законске правне празнине могу имати за последицу утврђивање несагласности одредаба закона с Уставом.

1.3. Концепти Уставног суда или одговарајуће институције која врши уставну контролу (у даљем тексту Уставни суд) као "негативни" или "позитивни" законодавац

Који је преовлађујући концепт о улози Уставног суда као судске институције у научној правној доктрини у вашој земљи? Уставни суд као "негативни законодавац". Концепт Уставног суда као "позитивног законодавца". Проблеми утицаја праксе Уставног суда на стварање права. Да ли научна правна доктрина узима у обзир активност Уставног суда када Уставни суд истражује и оцењује правне празнине, као и утицај одлука Уставног суда које се односе на попуњавање поменутих правних празнина? Да ли је именовање активности Уставног суда као "активизам", "ублажавање" и "минимализам" заснован на таквим одлукама Уставног суда?

Положај Уставног суда у уставном систему Републике Србије дефинисан је Уставом. Устав прописује да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе (члан 166. став 1.). За положај Уставног суда у уставном систему од значаја је и уставно правило о природи и дејству одлука Уставног суда, којим је утврђено да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. став 2.).

У правној теорији Србије постоје различита схватања о правној природи Уставног суда.

По једном схватању, Уставни суд је по својој природи судски орган, а његова уставно-судска функција састоји се у решавању одређених спорова (без обзира на њихову специфичност) и изрицању санкција због утврђене противправности. Према наведеном схватању, иако су уставне норме на основу којих Уставни суд цени уставност закона често апстрактније него законске норме које примењују обични судови, а из чега произлази да ће Уставни суд имати више слободе у тумачењу Устава, ипак Уставни суд мора да поступа у потпуности на исти начин као и остали судови настојећи да утврди право значење неодређене норме. Акт којим се утврђује да је закон неуставан и изриче његов поништај, према овом схватању, по својој правној природи је судски акт и нема ниједно обележје општег акта, односно закона. Наиме, иако се уставносудским актом поништава један општи акт, ово поништавање и даље нема дејство општег акта, већ се само утврђује да одређене законске норме не важе. Поред тога, истиче се и разлика између законодавца који је при доношењу закона слободан, у оквирима задатим Уставом, да донесе норму коју сматра целисходном и Уставног суда који је везан тачно одређеним правним мерилима приликом одлучивања о уставности закона.⁸

⁸ Р. Лукић, Уставност и законитост у Југославији, Београд, 1966, стр. 95-96.

Према другом схватању, уставно-судска функција се поима као *sui generis* функција која обухвата политичку и судску димензију. Сматра се да је Уставни суд и судски и политички орган, односно посебан судски орган коме је поверена заштита уставности и законитости. Уставни суд је самосталан и независан орган и за разлику од редовног судства, када одлучује о уставности закона, његове одлуке су општеобавезне, делују *erga omnes*. Указује се и на то да се уставносудска контрола разликује од уобичајене судске функције, односно да се због неодређености и програмског карактера уставних норми оставља већи степен слободе носиоцима уставносудске функције од класичне судске функције тумачења закона. У оквиру овог схватања постоје аутори који сматрају да уставносудске одлуке, којима се поништавају или укидају закони, имају исту вредност као и акти чију уставност оцењују и да према томе оне замењују закон, односно представљају нормативни акт.⁹

Поједини аутори указују и на димензију Уставног суда као «**негативног законодавца**», посебно када Уставни суд одлучује о томе шта је противправно, наводећи, поред тога, да се Уставни суд може посматрати и као «**позитивни законодавац из сенке**». Наиме, Уставни суд утврђујући неуставност одређеног прописа индиректно саопштава и како треба у наредном периоду правно регуларно уредити поједине друштвене односе.¹⁰

Може се закључити да се српска наука и правна теорија нису посебно бавиле питањима активности Уставног суда када истражује и оцењује правне празнине и законодавне пропусте, као и утицајем одлука Уставног суда које се односе на његово поступање по захтевима за оцену уставности закона и других прописа из разлога што законодавац није уредио одређени однос и ако му је уставотворац то наложио. На попуњавање правних празнина указивано је „успут“ тј. у радовима посвећеним нормативној контроли уставности закона од стране Уставног суда.

2. СПАЈАЊЕ (КОНСОЛИДОВАЊЕ) КОНТРОЛЕ УСТАВНОСТИ ЗАКОНОДАВНИХ ПРОПУСТА (ПРАВНИХ ПРАЗНИНА) У УСТАВУ, УСТАВНОСУДСКОЈ ПРАКСИ И ДРУГИМ ПРАВНИМ АКТИМА ДРЖАВЕ

2.1. Устав у националном правном систему

Представите хијерархијски модел националних правних прописа (на пример: у Републици Литванији ниједан правни пропис не може бити несагласан с Уставом, док закони и други правни акти усвојени од стране Парламента (Сеимас), Владе или председника Републике не могу бити несагласни с уставним законима). Место и значај Устава у националном правном систему. Који концепт Устава као највишег правног акта је развијен у Уставном суду? Концепт Устава као експлицитног (изричитог) и имплицитног правног акта. Да ли је Устав у уставносудској пракси третиран као правни акт који нема правне празнине?

⁹ Ј. Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1986. стр. 783.

¹⁰ З. Томић, «Уставно судство-између жреца и ствараоца», У: Уставни суд Србије: у сусрет новом уставу, Зборник радова, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2004. година, стр. 65-69.

Питање места и улоге Устава и хијерархије општих правних аката у правном систему Републике Србије уређени су Уставом Републике Србије¹¹.

Одредбама члана 194. уређено је питање хијерарије домаћих и међународних општих правних аката, тако што је утврђено: да је правни поредак Републике Србије јединствен; да је Устав највиши правни акт Републике Србије; да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом; да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

Хијерархија домаћих општих правних аката уређена је одредбама члана 195. Устава Републике Србије, према којима сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону. Статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима.

У поступку оцењивања уставности закона, у досадашњој пракси Уставног суда, прихваћен је концепт Устава као углавном **експлицитног** (изричитог) правног акта. С обзиром на степен општости уставних норми, било је случајева да су у пракси Уставног суда, те норме захтевале и шире, пре свега, системско тумачење.

Системско тумачење представља утврђивање значења правне норме помоћу везе између ње и свих осталих норми које чине правни систем. Приликом овог тумачења посебан значај имају правила да нижа норма не сме противречити вишој норми у хијерархијском систему норми (*lex superior derogat legi inferiori*), као и да посебна норма укида општу норму о истом предмету (*lex specialis derogat legi generali*).

У уставносудској пракси, Устав је третиран као највиши, општи правни акт који нема правне празнине.

2.2. *Expressis verbis* консолидација у Уставу која се односи на надлежност Уставног суда да испитује и оцењује уставност правних празнина

*Који правни акти (Устав, органски закони, закони усвојени на референдуму, обични закони, прописи парламента, међународни споразуми, прописи федералних јединица, подзаконски акти, као и закони који су усвојени пре ступања на снагу) су директно наведени као предмет уставносудске контроле? Да ли Устав ваше земље *expressis verbis* утврђује да Уставни суд испитује и оцењује уставност правних празнина (законодавних пропуста) у правном поретку? Да ли Устав утврђује посебан поступак за испитивање и оцењивање правних празнина?*

¹¹ Указујемо да је нови Устав Републике Србије ступио на снагу 8. новембра 2006. године. Пракса Уставног суда која је наведена у Упитнику односи се на Устав из 1990. године.

Надлежности Уставног суда проширене су у односу на ранији Устав, али се нису нашле побројане на једном месту, већ су садржане у различитим деловима Устава. Надлежност Уставног суда утврђена је методом енумерације одредбама члана 167. Устава Републике Србије. Поред тога, надлежност Уставног суда одређена је и другим одредбама Устава садржаним у чл. 44, 55, 101, 118, 148, 155, 161, 169, 170, 186, 187. и 193.

а) Према члану 167. Устава Републике Србије, Уставни суд одлучује о:

1. сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима,
2. сагласности потврђених међународних уговора са Уставом,
3. сагласности других општих аката са законом,
4. сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом,
5. сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.

Уставни суд:

1. решава сукоб надлежности између судова и других државних органа,
2. решава сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе,
3. решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе,
4. решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе,
5. одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова,
6. врши и друге послове одређене Уставом и законом¹².

Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана. Уставни суд обавља и друге послове предвиђене Уставом.

б) Према другим уставним одредбама, Уставни суд одлучује о:

- забрани верске заједнице само ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост (члан 44. став 3.);
- забрани само оног удружења чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. став 4.);

¹² Б.Ненадић „Организација и надлежност Уставног суда“, Правни информатор број 3/2007, стр. 9. и 10., Београд.

- жалби на одлуку донету у вези са потврђивањем мандата народних посланика (члан 101. став 5.);
- постојању повреде Устава у покренутом поступку за разрешење председника Републике (члан 118. став 3.);
- жалби против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције и жалби против одлуке Високог савета судства, у случајевима прописаним законом (члан 148. став 2. и члан 155.);
- жалби против одлуке о престанку функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца (члан 161. став 4.);
- уставности закона који је изгласан, а указом још није проглашен (члан 169. став 1.);
- уставној жалби изјављеној против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170.);
- уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу (члан 186.);
- жалби на појединачни акт или радњу државног органа или органа јединице локалне самоуправе којим се онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине, односно надлежности локалне самоуправе (члан 187. став 1. и члан 193. став 1.).

Из наведених уставних одредаба произлази да Уставни суд Србије нема *expressis verbis* Уставом утврђену надлежност да испитује постојање и оцењује уставност правних празнина у уставно-правном поретку Републике Србије нити је Уставом утврђен посебан поступак за испитивање постојања и оцењивање уставности правних празнина.

2.3. Тумачење уставносудске праксе о надлежности Уставног суда да испитује и оцењује уставност правних празнина

Уставни суд као званични тумач Устава. Да ли Уставни суд има изричиту надлежност утврђену у Уставу, која се односи на испитивање и оцењивање правних празнина? Који су основи за закључак о имплицитној надлежности Уставног суда да испитује и оцењује правне празнине? Да ли је Уставни суд заузео став о последицама утврђивања постојања правних празнина? Ако јесте, опишите их.

Устав Републике Србије не садржи одредбу о Уставном суду као званичном тумачу Устава. Међутим, Уставни суд, у поступку оцењивања сагласности оспорених одредаба закона, других прописа или општих аката са Уставом у сваком конкретном случају тумачи одредбе Устава које су релевантне у том случају.

Као што је већ наведено, Устав не садржи изричиту одредбу о надлежности Уставног суда да оцењује уставност правних празнина. Прописи Републике Србије, по правилу, не садрже одредбе које регулишу питања попуњавања правних празнина.

Међутим, Закон о Уставном суду садржи одредбу о попуњавању правних празнина о питањима поступка пред Уставним судом. Према члану 8. став 1. тог закона, о питањима поступка пред Уставним судом која нису уређена тим законом сходно се примењују одредбе одговарајућих процесних закона. О питањима поступка која нису уређена тим законом или одредбама процесних закона, Уставни суд ће одлучити у сваком конкретном случају (став 2.).

2.4. Утврђивање надлежности Уставног суда да испитује или оцењује уставност правних празнина, било законом који прописује делатности Уставног суда или другим правним актом

Надлежност Уставног суда (прописана законом који регулише поступак пред Уставним судом или прописана другим правним актима, у случају да надлежност није утврђена Уставом) да испитује и оцењује правне празнине у законима и другим правним прописима. Да ли закон (или други правни пропис) прописује посебан поступак за испитивање правних празнина (законодавних пропуста)? Ако прописује, опишите их укратко. На основу овог закона или другог прописа, које одлуке доноси Уставни суд кад утврди постојање правних празнина и законодавних пропуста? Да ли тај закон или други правни пропис садржи одредбу која утврђује ко и како уклања законодавни пропуст? Да ли можда неки други закон или правни пропис садржи такву одредбу (на пример: пропис парламента)?

Устав и Закон о Уставном суду не садрже одредбе о надлежности Уставног суда да испитује и оцењује правне празнине у законима и другим правним прописима. Такође, они не садрже ни одредбе о посебном поступку за испитивање и оцењивање правних празнина.

За уклањање правних празнина у Републици Србији у неким случајевима може бити значајно **аутентично тумачење** закона, другог прописа и општег акта који је донела Народна скупштина. Поступак доношења аутентичног тумачења регулисан је чл. 158. и 159. Пословника Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, број 56/2005 - пречишћен текст). Предлог аутентичног тумачења сачињава Законодавни одбор Народне скупштине на предлог овлашћеног предлагача закона. Аутентично тумачење доноси Народна скупштина у поступку на који се сходно примењују одредбе Пословника о поступку за доношење закона.

Аутентично тумачење норме, дакле, врши њен сопствени стваралац у поступку који се примењује и приликом стварања норме. Тако се резултат тумачења претвара у нову правну норму (итерпретативни закон), који, по мишљењу већине аутора, има повратно (ретроактивно) дејство, јер је својом садржином везан за закон који тумачи.

3. ЗАКОНОДАВНИ ПРОПУСТИ КАО ПРЕДМЕТ ОЦЕНЕ УСТАВНОГ СУДА

3.1. Подношење представке (обраћање) Уставном суду

Ко у вашој земљи може поднети представку Уставном суду? Да ли сви они могу поставити питање оцене уставности правних празнина (законодавних пропуста)?

Одредбом члана 168. став 1. Устава Републике Србије утврђено је да поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд. Свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (став 2.).

Одредбама члана 29. Закона о Уставном суду прописано је да су учесници у поступку пред Уставним судом:

1) државни органи, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, народни посланици, у поступку за оцену уставности или законитости (у даљем тексту: овлашћени предлагач);

2) свако по чијој је иницијативи покренут поступак за оцену уставности или законитости (у даљем тексту: иницијатор);

3) доносилац закона, статута аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе и другог општег акта (у даљем тексту: општи акт) који је предмет оцењивања уставности или законитости, као и стране које су закључиле колективни уговор;

4) политичка странка, синдикална организација или удружење грађана чији је статут или други општи акт предмет оцењивања уставности или законитости или о чијој се забрани рада одлучује;

5) верска заједница о чијој се забрани рада одлучује;

6) свако по чијем се захтеву води поступак за одлучивање о изборном спору за које законом није одређена надлежност судова, као и орган за спровођење избора у вези са чијом изборном активношћу се покреће спор;

7) државни и други органи који прихватају, односно одбијају надлежност, као и свако ко због прихватања, односно одбијања надлежности није могао да оствари своје право;

8) Влада, Републички јавни тужилац и орган надлежан за упис у регистар политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана или верских заједница, у поступку за забрану рада политичких странака, синдикалних организација, удружења грађана или верских заједница;

9) подносилац уставне жалбе, као и државни орган, односно организација којој су поверена јавна овлашћења против чијег је појединачног акта или радње изјављена уставна жалба;

10) орган одређен статутом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у поступку по жалби ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, као и орган против чијег је појединачног акта или радње изјављена жалба;

11) Народна скупштина и председник Републике када се одлучује о постојању повреде Устава у поступку за његово разрешење;

12) судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца у поступку по жалби на одлуку о престанку функције, као и орган који је донео одлуку о престанку функције;

13) друга лица у складу са законом.

У поступку пред Уставним судом могу учествовати и друга лица која Уставни суд позове.

Захтев за оцену уставности закона пре његовог ступања на снагу може поднети најмање једна трећина народних посланика (члан 169. став 1. Устава).

Поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд може да покрене самостално, на основу одлуке коју доноси двотрећинском већином гласова свих судија (члан 50. став 2. Закона).

Уставни суд Републике Србије, сагласно наведеним уставним и законским одредбама, нема изричито утврђену надлежност да испитује постојање и оцењује уставност правних празнина у уставно-правном поретку Републике Србије. Самим тим, није ни одређено који субјекти могу покренути питање оцене уставности правних празнина (законодавних пропуста).

3.2. Законодавне празнине у представкама подносилаца представки (захтева)

Да ли подносилац представке који се обрати Уставном суду може засновати свој захтев за оцену уставности оспореног закона или другог правног прописа на чињеници да у оспореном закону или правном пропису постоји правна празнина (законодавни пропуст)? Која лица од оних који се могу обратити Уставном суду, у својим представкама, као разлог за несагласност правног акта с Уставом, најчешће наводе законодавне пропусте? Да ли постоје посебно прописани услови за подношење захтева за оцену уставности законодавних пропуста, а који се односе на форму и садржај тих захтева? Ако постоје, опишите их. Да ли су ти услови прописани законом који уређује поступак пред Уставним судом или су утврђени уставносудском праксом?

Одредбом члана 51. Закона о Уставном суду утврђено је шта предлог, односно иницијатива за оцењивање уставности или законитости општег акта, треба да садржи (назив општег акта, ознаку одредбе, назив и број службеног гласила у коме је објављен, разлоге на којима се предлог заснива, предлог или захтев како да се одлучи, као и друге податке од значаја за оцењивање уставности и законитости). Ова одредба се односи на све захтеве којима се тражи оцена уставности и/или законитости општег акта, без обзира на садржину захтева. Не постоје посебно прописани услови који се односе на форму и садржај захтева за оцену уставности законодавних пропуста, већ је на општи начин уређено шта садржи поднесак којим се покреће или иницира поступак нормативне контроле.

Међутим, у пракси Уставног суда је чест случај да су у представкама садржани и захтеви за оцену потпуности, одређености, прецизности, оправданости и целисходности општих аката, или захтеви за исправку законских и других правних норми. Суд је у овим ситуацијама изражавао став

да није надлежан да одлучује по тим захтевима, јер се ради о питањима из надлежности законодавног органа, односно другог доносиоца општег акта. Захтеве који су се искључиво односили на ова питања Суд је одбацивао због ненадлежности.

3.3. Испитивање законодавних пропуста на иницијативу Уставног суда

Када узима у разматрање поднете представке, да ли и по ком основу, Уставни суд, по сопственој иницијативи, започиње поступак испитивања законодавних пропуста (у ситуацији када сам подносилац представке не тражи испитивање законодавних пропуста)? Наведите типичне случајеве и детаљније опишите констатације и ставове Уставног суда.

Уставни суд не може, по сопственој иницијативи, да започне поступак за оцену уставности законодавних пропуста, из разлога што Уставом и законом није предвиђена таква надлежност Суда. Предмет оцене Уставног суда могу бити само конкретни општи правни акти и одредбе које постоје у правном поретку Републике Србије.

Оцењујући уставност појединих одредаба закона, Суд је, међутим, у својим одлукама, констатовао постојање правне празнине и изразио став о начину њеног попуњавања у регулисању појединих питања, иако то питање, као такво, није било истакнуто у захтеву.

Пракса:

Одлуком Уставног суда IУ-23/03 („Службени гласник РС“, број 93/03) одређено је да није у сагласности с Уставом одредба члана 5и. став 3. Закона о избору председника Републике („Службени гласник РС“, бр. 1/90, 79/92 и 73/02) којом је било прописано да председник Народне скупштине Републике Србије, у року од 60 дана од дана када су одржани неуспели избори, *одлучује о расписивању* нових избора за председника Републике.

У образложењу те одлуке се наводи: „При оцени уставности ове одредбе Закона, Суд је, пре свега, имао у виду начело поделе власти садржано у члану 9. Устава и одредбу члана 78. став 3. Устава, којом је утврђено да председник Народне скупштине *расписује изборе* за председника Републике, а потом и одредбе члана 86. став 4. и члана 87. став 5. Устава. Из наведених одредаба Устава произлази, по схватању Уставног суда, да је одлука председника Народне скупштине о расписивању избора за председника Републике деклараторне природе. У оцени уставности наведене законске одредбе, Уставни суд је утврдио да је уставно овлашћење председника Народне скупштине да расписује изборе истовремено и његова обавеза, и као такво, оно значи да председник Народне скупштине, у оквиру Уставом и законом утврђених рокова, само одређује датум одржавања избора. То значи да председник Народне скупштине није Уставом овлашћен да одлучује о томе да ли ће расписати изборе (позитивно или негативно), нити да одлучује о року за одржавање избора. Уставно овлашћење за законско уређивање поступка избора председника Републике није и не може бити и овлашћење законодавца да утврди право председника Народне скупштине да одлучује о року у коме ће се одржати избори за председника Републике, како то из оспорене одредбе Закона произлази.

Питање рока за одржавање нових избора у случају неуспелих избора није уређено Уставом, али ни оспореним Законом. Међутим, Уставни суд је утврдио да Устав садржи јасне и прецизне одредбе о року у коме се избори за председника Републике морају одржати у случајевима престанка мандата истеком времена на које је председник изабран (члан 86. став 4.), односно када му је престао мандат пре истека времена на које је биран (члан 87. став 5.). Полазећи од изнетог, Уставни суд је заузео став да рок за одржавање нових избора за председника Републике у случају неуспелих избора треба да произађе из целине уставних одредби и системским тумачењем случајева које Устав прописује, а не из законом утврђеног овлашћења да председник Народне скупштине (који у конкретном случају врши и функцију председника Републике) самостално одлучује о расписивању нових избора за председника Републике“.

Дакле, иако Уставни суд нема надлежност за испитивање правних празнина, Суд је тумачењем целине уставних одредби и системским тумачењем Устава констатовао постојање правне празнине у Закону и израженим правним ставом утицао на то да законодавни орган попуни правну празнину и допуни наведени Закон у смислу Одлуке Уставног суда. То значи да је улога Уставног суда била релевантна како за попуњавање правне празнине, тако и у погледу садржине новодонетог прописа.

3.4. Законодавни пропусти у законима и другим правним актима

Да ли Уставни суд испитује и оцењује само правне празнине у законима или и у другим правним прописима (на пример: међународним споразумима, подзаконским актима)? Да ли законодавни пропуст значи само правну празнину која је несагласна с Уставом или и правну празнину која је несагласна са правним актима највише власти (на пример: када правни пропис Владе не садржи правне елементе који су, по уставу или закону који је у сагласности с Уставом неопходни)? Да ли је могуће опажање законодавних пропусти у случају делегираног законодавства, када се појам „може“ („има право“) користи приликом делегирања, при чему правило установљено подзаконским актом садржи само део поменутог делегирања?

Као што је наведено у одељку 3.2., у предметима Уставног суда који су се односили на питања правних празнина, Суд је утврдио да није надлежан да одлучује о тим захтевима јер се ради о питањима из надлежности законодавног органа, односно другог доносиоца општег акта. Такође, Суд је утврдио да није надлежан да одлучује о уставности и законитости непостојећих правних норми, односно брисаних норми које више нису у правном поретку, или непостојећих општих аката¹³, јер предмет оцене Суда могу бити само конкретни акти и одредбе које постоје у правном поретку.

Сагласно одредби члана 122. Устава, Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине и доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (одредба члана 123. тач. 2. и 3.).

¹³ У уставносудској пракси, под непостојећим општим актом сматра се општи акт који је престао да важи, који није ни донет и акт који је донет али није објављен, па не производи правно дејство.

Уставни суд је, у пракси, у једном броју предмета, због пропуста у уређивању одређених питања, за која је постојала законска обавеза њиховог уређивања, доносио одлуке којима се утврђује да цео подзаконски акт није у сагласности с Уставом и законом. Тако је, Суд у више одлука утврдио да правилници о решавању стамбених потреба запослених у предузећима и јавним службама нису у сагласности с Уставом и законом, јер тим актима нису уређена сва питања која тим општим актом, сагласно закону, морају бити уређена, као што су: поступак пред органима који одлучују о расподели станова, рокови за подношење захтева, право на правни лек против одлуке којом се одлучује о расподели станова, као и питања критеријума и мерила за одређивање реда првенства ради давања станова у закуп. С обзиром на то да се неуређивањем наведених питања не обезбеђује једнака примена оспореног акта на све учеснике у расподели станова и ствара простор за арбитрерност и неједнако поступање при решавању стамбених потреба запослених, Суд је утврђивао да оспорени акт није у целини или у оспореном делу у сагласности с Уставом и законом.¹⁴

Исти принцип примењиван је и код оцењивања уставности и законитости појединих одлука јединица локалне самоуправе о увођењу самодоприноса грађана. Уставни суд је утврдио да такве одлуке нису у сагласности с Уставом и законом, уколико нису садржале све законом прописане елементе без чијег се уређивања самодопринос не може реализовати на начин сагласан закону, као што су: одредбе о укупном износу средстава самодоприноса чије се прикупљање планира, обвезницима, начину и роковима извршавања самодоприноса, као и лицима која се ослобађају те обавезе, о начину враћања средстава која се остваре изнад износа који је одлуком о увођењу самодоприноса одређен.¹⁵

3.5. Одбијање Уставног суда да испитује и оцењује правне пропусте

Како Уставни суд доказује (образлаже) одбијање да испита и оцени уставност правних празнина (одсуство уставних и законских одредби које уређују испитивање Уставног суда, доктрина „политичког питања“, поштовање законодавне политике у поступку стварања права)?

Уставни суд је у својој досадашњој пракси **одбацивао предлоге** односно иницијативе којима је оцена уставности искључиво тражена због законодавних пропуста. Суд је на тај начин поступао са образложењем да није надлежан да одлучује о таквим захтевима, јер се ради о питањима из надлежности законодавног органа, те да предмет оцене уставности могу бити само закон или поједине одредбе закона који постоје у правном поретку.¹⁶

¹⁴ Пракса: Одлуке бр. IY-18/2005, од 13. октобра 2005. године, IY-286/2004 од 26. маја 2005. године, IY-109/2001 од 31. марта 2005. године, IY-290/2004 од 23. септембра 2004. године, IY-87/2001 од 27. маја 2004. године, IY-197/2003 од 25. септембра 2003. године, IY-6/2001 од 21. новембра 2002. године и IY-187/99 од 20. јануара 2000. године.

¹⁵ Пракса: Одлука број IY-5/2004 од 29. јуна 2006. године.

¹⁶ Пракса: Одлуке бр. IY-181/2005 од 28. септембра 2006. године, IY-256/2005 од 23. фебруара 2006. године, IY-359/2004 од 3. новембра 2005. године, IY-457/2004 од 26. јануара 2006. године, IY-305/2003 од 21. априла 2005. године, IY-406/2003 од 10. јуна 2004. године, као и решења бр.

На наведени начин поступано је и у предметима у којима је од Уставног суда тражено решавање по захтевима за доношење закона, измену и допуну закона, или исправку закона и других општих аката.

У предметима нормативне контроле закона и других општих аката у којима је захтевана оцена потпуности, доречености, одређености, прецизности, адекватности, оправданости и целисходности одредаба закона и норми других општих правних аката, Уставни суд је **кроз образложења донетих одлука** изразио став да није надлежан да одлучује о тим захтевима, јер се ради о питањима из надлежности законодавног органа, односно другог доносиоца општег акта, а захтеве који су се односили искључиво на ова питања одбацивао је због ненадлежности¹⁷.

У случајевима када би Суд утврдио да су питања за који подносиоци сматрају да су правне празнине, уређена у другим одредбама истог или другог закона, односно општег акта, Суд је доносио **одлуку о одбијању** предлога или решење о неприхватању иницијативе.¹⁸

3.6. Иницијатива за испитивање „сродне природе“

Да ли Уставни суд који не испитује законодавне пропусте може вршити испитивање случајева „сродне природе“? Да ли та испитивања почињу по захтеву подносиоца представке или их Уставни суд сам иницира? Да ли су таква испитивања повезана са заштитом уставних права и слобода?

Уставни суд у досадашњој пракси, сагласно надлежности утврђеној Уставом од 1990. године, није оцењивао законодавне пропусте путем

ИУ-108/2006 од 13. јула 2006. године, ИУ-290/2005 од 20. октобра 2005. године, ИУ-410/2004 од 28. априла 2005. године, ИУ-341/2005 од 1. децембра 2005. године и др.

¹⁷ Пракса: Одлуке бр. ИУ-181/2005 од 28. септембра 2006. године, ИУ-256/2005 од 23. фебруара 2006. године, ИУ-359/2004 од 3. новембра 2005. године, ИУ-457/2004, од 26. јануара 2006. године ИУ-305/2003, од 21. априла 2005. године, ИУ-406/2003, од 10. јуна 2004. године, ИУ-120/97 од 12. децембра 2002. године, решења бр. ИУ-108/2006 од 13. јула 2006. године, ИУ-290/2005 од 20. октобра 2005. године, ИУ-410/2004 од 28. априла 2005. године, ИУ-168/2002 од 27. јануара 2005. године, ИУ-7/98 од 1. јуна 2000. године, закључци бр. ИУ-405/2005 од 1. јуна 2006. године, ИУ-341/2005 од 1. децембра 2005. године, ИУ-107/2000 од 25. децембра 2000. године ...; ове одлуке донете су у предметима у којима су оспоравани како закони, тако и други општи правни акати различитог степена општости).

¹⁸ Пракса: Суд је у предмету ИУ-256/2005 донео Одлуку о одбијању предлога и неприхватању иницијатива за утврђивање неуставности одредаба чл. 1. до 3. и чл. 6. до 10. Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Службени гласник РС“, број 45/2005). „Суд је утврдио да одредбе члана 9. став 1. и члана 10. Закона, према којима ће се враћање имовине црквама и верским заједницама уредити посебним законом, садрже норме декларативног карактера, јер се њима не конституишу права, већ се упућује на доношење закона који ће прописати услове и начин остваривања поменутог права, па је Суд оценио да нема основа за утврђивање неуставности Закона у овом делу. Ствар је процене законодавца да ли питање повраћаја одузете имовине, односно обештећења за ту имовину, треба уредити једним законом, или посебним законима зависно од специфичности правних субјеката и имовине коју они потражују. Уставни суд није надлежан да оцењује оправданост и правичност разлога због којих је законодавац предвидео одређене основе, односно одређени временски период у коме је одузимана имовина, јер су то питања из домена законодавне политике, коју креира законодавац приликом доношења закона. Уставни суд такође, није надлежан да оцењује целисходност и рационалност оспорених законских решења, нити да даје предлоге за измене и допуне Закона“.

испитивања случајева „сродне природе“ (аналогije), односно није имао могућност решавања конкретног случаја на основу апстрактних прописа.

С обзиром да је одредбом члана 170. новог Устава Републике Србије утврђено да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту, Уставни суд би убудуће могао, кроз заштиту уставних права и слобода, да испитује законодавне пропусте и да примени случајеве "сродне природе" (аналогija).

4. ИСПИТИВАЊЕ И ОЦЕЊИВАЊЕ УСТАВНОСТИ ЗАКОНОДАВНИХ ПРОПУСТА

4.1. Специфичност испитивања законодавних пропуста

Специфичност испитивања законодавних пропуста приликом a prior и a posterior контроле. Да ли се у уставносудској пракси питање законодавних пропуста појављује и у случајевима надлежности државних органа и у случајевима који се односе на кршење уставних права и слобода? Специфичност уставносудске праксе у случајевима испитивања и оцењивања законодавних пропуста у законима који гарантују примену права и слобода (грађанских, политичких, социјалних, економских и културних) грађана. Специфичност испитивања законодавних пропуста у законима и другим правним прописима који уређују организацију и надлежност државних органа. Специфичност испитивања законодавних празнина у материјалним и процесним законима. Специфичност испитивања законодавних празнина у приватном и јавном праву. Специфичност испитивања законодавних празнина у поступку оцењивања (потврђивања) уставности међународних споразума. Приликом давања одговора на ова питања, наведите карактеристичне случајеве из уставносудске праксе.

Према Уставу Републике Србије од 1990. године (члан 125. Устава), као и према раније важећим уставима¹⁹, Уставни суд је вршио искључиво a posterior уставно-судску контролу, јер је као своју основну функцију имао одлучивање о сагласности закона, других прописа и општих правних аката с Уставом и сагласности прописа и свих осталих општих правних аката са законом и другим републичким прописима.

Оцена уставности закона a prior уведена је Уставом од 2006. године, као оцена уставности закона који је изгласан, а указом још није проглашен. Међутим, ова надлежност Уставног суда у пракси још није остваривана кроз донете одлуке Суда.

Важећи Устав, као и ранији уставни, нису предвидели надлежност Уставног суда да испитује и оцењује уставност и законитост празнина у правном поретку Републике Србије - ни на захтев странака (подносилаца предлога или иницијатора за покретање поступка за оцену уставности или законитости општих правних аката), нити по иницијативи Суда. Такође, није

¹⁹ Устав НР Србије од 1963. године (којим је установљен Уставни суд) и Устав СР Србије од 1974. године

предвиђена надлежност Уставног суда за одлучивање о законодавним пропустима и празнинама важећих закона и општих аката, иако су овим Уставом битно проширене и уведене нове надлежности Уставног суда. Стога се не могу дефинисати специфичности оцењивања правних празнина приликом *a priori* и *a posteriori* контроле уставности и законитости.

Међутим, кроз садржину предлога и иницијатива поднетих Суду, закони и други општи прави акти оспоравани су, не само наводима о постојању несагласности с Уставом или законом, већ и због других разлога, којима се указивало на садржинске недостатке у оспореним правним актима (непотпуност, неодређеност, непрецизност, неоправданост, нецелисходност норми и сл.), или су тражене измене и допуне оспорених аката.

Из досадашње, више од четири деценија дуге уставносудске праксе овог Суда, произлази да се Уставни суд Србије, вршећи Уставом утврђену *a posteriori* нормативну контролу свих општих правних аката, укључујући и законе, сусретао и са проблематиком правних празнина, односно пропуста у уређивању одређених питања у оквиру аката чију је уставност, односно законитост оцењивао, па је постојање правне празнине утврђивао као разлог неуставности, односно незаконитости, оспореног општег акта.

Тако је, у неколико донетих одлука, наведених у одељку 3.4., Суд утврдио да неуређивање питања за које постоји законска обавеза да се уреде прописом или другим општим актом представља разлог незаконитости, а самим тим и неуставности оспореног општег акта у целини²⁰.

4.2. Утврђивање постојања законодавних пропуста

Наведите критеријуме утврђене у пракси Уставног суда ваше земље, на основу којих правне празнине могу и морају бити препознате као неуставне. Да ли Уставни суд испитује само оспорене одредбе закона или и других правних аката? Да ли је Уставни суд ограничен на самостално испитивање садржине оспорених одредби (оспореног акта) или анализира и контекст целокупне правне регулативе утврђене тим актом (или чак и систем правних прописа или целокупне области права)? Да ли Уставни суд испитује и оцењује законодавне пропусте у правним прописима који су били важећи? Да ли Уставни суд, приликом анализирања оспорених одредби (аката), констатује постојање правних празнина у раније важећима правним прописима? Да ли Уставни суд приликом идентификовања законодавних пропуста, испитује и оцењује само садржај и форму правних прописа или и праксу имплементације правних прописа?

Као што је већ наведено, Уставни суд није изричито надлежан за испитивање правне празнине, али је у поступку оцене уставности закона, односно уставности и законитости другог општег акта, препознавао легислативне пропусте у случајевима када је Уставом, односно законом предвиђена обавеза уређивања одређеног питања. У тим ситуацијама Уставни

²⁰ *Пракса*: Одлуке бр. IУ-18/2005, од 13. октобра 2005. године, IУ-286/2004, од 26. маја 2005. године, IУ-109/2001, од 31. марта 2005. године, IУ-290/2004, од 23. септембра 2004. године, IУ-87/2001, од 27. маја 2004. године, IУ-197/2003, од 25. септембра 2003. године, IУ-6/2001, од 21. новембра 2002. године и IУ-187/99, од 20. јануара 2000. године, IУ-268/93 од 15. децембра 1994. године

суд је утврђивао да је закон, односно други општи акт неуставан или незаконит, из разлога што их нормативни пропусти, због своје тежине, чине несагласним с Уставом, односно законом.

Уставни суд у оквиру своје надлежности испитује оспорене одредбе закона и других правних прописа, али није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора, и има могућност да самостално испитује садржину и других одредаба оспореног акта, па и акта у целини, односно да анализира контекст целокупне правне регулативе утврђене тим актом. Уставом и Законом о Уставном суду предвиђена је могућност да поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд може да покрене самостално, на основу одлуке коју доноси двотрећинском већином гласова свих судија, што је нарочито од значаја у ситуацијама када Уставни суд, приликом испитивања уставности закона, утврди постојање нормативног пропуста.

Раније важећим Уставом од 1990. године била је прописана могућност оцењивања уставности и законитости прописа који су престали да важе, ако од престанка важења није протекло више од једне године, а важећим Уставом тај рок је скраћен на 6 месеци. Уставни суд у досадашњој пракси није доносио одлуке којима би у неком од прописа који су престали да важе констатовао постојање правне празнине. У тим случајевима Суд је констатовао да није надлежан да одлучује о уставности и законитости непостојећих правних норми, односно брисаних норми које више нису у правном поретку, или непостојећих општих аката, јер предмет оцене Уставног суда могу бити само општи акти и одредбе које постоје.²¹

4.3. Методологија откривања законодавних пропуста

Опишите методологију откривања законодавних пропуста у уставносудској пракси: које методе или комбинације метода примењује Уставни суд приликом откривања законодавних пропуста? Који је значај граматичког, логичког, историјског, систематског, телеолошког или других метода у тумачењу законодавних пропуста? Да ли се Уставни суд, приликом испитивања и оцењивања законодавних пропуста, директно или индиректно позива на праксу Европског суда за људска права, Европског суда правде, других институција међународног права и праксу уставних и врховних судова других држава?

У одлукама у којима је испитивао постојање правних празнина у оспореним законима и општим актима, Уставни суд је користио уобичајене и општеприхваћене методе и средства откривања законодавних пропуста. Дакле, поред објективног, субјективног, статичког и динамичког метода, примењивано је граматичко, логичко, систематско, телеолошко, а по потреби и историјско тумачење. То потврђује садржина донетих одлука, у којима су кроз дата образложења, односно оцену, изнети правни ставови и схватања Суда до којих се дошло комбинованом методологијом тумачења правних норми саржаних у позитивно-правном поретку.

²¹ *Пракса*: Одлука IY-297/96 од 1. фебруара 2001. године, Решење IY-2/2004 од 7. јула 2005. године, Решење IY-97/99 од 25. маја 2000. године, Закључак IY-78/2001 од 24. октобра 2002. године ...; ове одлуке донете су у предметима у којима су били оспоравани не само закони, већ и други општи правни акти различитог степена општости);

Када Уставни суд својом одлуком утврди неуставност или незаконитост одређеног правног акта, или појединих његових одредаба, могу настати **привремене правне празнине**, док доносилац акта не донесе нови акт, односно не измени и допуни оспорени акт. До овога долази из разлога што су, према одредбама члана 166. став 2. Устава, одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће.

Према члану 16. Устава општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, а потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом. Према члану 18. став 3. Устава одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Чланом 58. ст. 1. и 3. Закона о Уставном суду прописано је да када Уставни суд одлуком утврди да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи правни акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут, други општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије" (одредбе).

Кроз праксу Европског суда за људска права донето је неколико стотина пресуда које имају карактер прецедента. Пошто и државњани Републике Србије могу тражити судску заштиту пред Европским судом за људска права, а правила установљена кроз праксу ове институције су обавезујућа, судска пракса Суда у Стразбуру постаје релевантна и за одлучивање Уставног суда Републике Србије.

4.4. Допунске мере

Да ли Уставни суд, приликом утврђивања постојања законодавних пропуста и довођења таквих пропуста у везу са заштитом права лица, предузима радње или мере у циљу гарантовања тих права? Које су то мере и радње?

Полазећи од своје надлежности, Уставни суд, у досадашњој пракси, није законодавне пропусте доводио у везу са заштитом права лица, јер за такво поступање није имао изричиту надлежност. Уставни суд није могао непосредно предузимати радње и мере у циљу гарантовања људских права и слобода, јер је ту надлежност добио тек новим Уставом. Суд је на посредан начин штитио права грађана и других субјеката, у поступку за отклањање последица примене неуставног, односно незаконитог акта. Та могућност заштите права односи се на све одлуке Уставног суда, па и на одлуке којима је утврђена неуставност законских одредаба или неуставност и незаконитост одредаба другог општег правног акта услед правних празнина.

Одредбама чл. 61. и 62. Закона о Уставном суду²² прописана је могућност да свако коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег правног акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта. Предлог за измену акта може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у "Службеном гласнику Републике Србије", ако од дана достављања појединачног акта до дана подношења предлога није протекло више од две године. Ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене акта несагласног с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.

4.5. Уставни суд испитује законодавне пропусте као елемент испитивања случаја уставне правде, али не оцењује уставност

Да ли је правна празнина (законодавни пропуст) наведена и узета у обзир приликом одлучивања Уставног суда, да ли се скреће пажња законодавцу (или другим доносиоцима прописа) о неопходности попуњавања правне празнине (законодавног пропуста), да ли се законодавцу даје савет како да се убудуће избегну такве грешке у доношењу правних прописа (да ли постоје прецизирани критеријуми и услови за могућ правни пропис и препоручен рок за доношење и усвајање амандмана (измена прописа))? Да ли Уставни суд у образложењу своје одлуке наводи како треба разумети правну празнину да не би била обухваћена законодавним пропустом, и да при том суштински мења важећи правни пропис (тачније допуњује га)? Да ли Уставни суд констатује постојање законодавног пропуста или правне празнине у образложењу своје одлуке и да ли прецизира да се такав недостатак правне регулативе у поступцима пред редовним судовима допуњује применом опитних правних принципа (начела)? Да ли Уставни суд примењује друге моделе оцене и попуњавања законодавних пропуста?

Као што је већ раније наведено, Уставни суд није надлежан за попуњавање законодавних пропуста. Међутим, када је Суд, у поступку одлучивања о уставности оспореног закона, односно оспорених одредаба закона, констатовао постојање одређене празнине, односно законодавног пропуста и утврдио постојање проблема у остваривању уставности и законитости у Републици Србији због тих законодавних пропуста и празнина, обавештавао је о томе Народну скупштину. Ово је био најчешћи облик деловања Уставног суда у отклањању законодавних пропуста, којим је Уставни суд указивао на потребу доношења закона или измене и допуне одређеног закона, односно другог подзаконског акта које доноси Народна скупштина.

На тај начин, у последњих неколико година, Народној скупштини упућено је 17 писама у којима је указивано на поједине законодавне недостатке

²² Ова могућност била је прописана и одредбама чл. 57. и 58. ранијег важећег Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука.

и пропусте и, у том смислу, на потребу доношења одређених закона, или измене и допуне закона, као и других подзаконских аката које доноси Народна скупштина.

4.6. Оцена законодавних пропуста у одлукама Уставног суда

По констатовању постојања законодавних пропуста у образложењу одлуке, Уставни суд у диспозитиву одлуке утврђује следеће:

- а) да је закон (други правни акт) несагласан с Уставом;*
- б) да су одредбе закона (другог правног акта) несагласне с Уставом;*
- в) да закон (одредбе закона) остају на снази, констатује да је неделовање законодавца (или других доносилаца прописа) неуставно, и истовремено утврђује рок у коме је, сагласно Уставу, законодавац обавезан да донесе правни пропис;*
- г) да је законодавац или други доносилац прописа обавезан да попуни правну празнину (прецизирајући или непрецизирајући начин попуњавања правне празнине);*
- д) да постоји правна празнина и указује да може бити попуњена од стране редовних или судова посебне надлежности;*
- ђ) да су редовни судови и судови посебне надлежности обавезни да суспендују поступке и не примењују важеће оспорене правне прописе, док законодавац (или други доносилац прописа) не попуни правну празнину;*
- е) да постоји правна празнина без оцењивања и доношења конкретних закључака;*
- ж) да се примењују други модели оцене законодавних пропуста.*

Имајући у виду утврђену надлежност Уставног суда, према којој овај Суд нема надлежност за доношење тзв. интерпретативних и декларативних одлука, већ само за одлучивање о уставности и законитости општих правних аката, у ситуацијама када је констатовао постојање законодавних пропуста у оспореним правним актима, Уставни суд није у изреци одлуке то утврђивао, нити је обавезивао доносиоца правног прописа да на одређен начин попуни правну празнину (законодавни пропуст).

Уставни суд је, у таквим случајевима, у образложењу одлуке констатовао постојање правне празнине (законодавног пропуста) и указивао на утицај тог пропуста на уставност и законитост оспореног закона, односно другог општег акта. Такође, указивао је и на начин попуњавања правне празнине, означавајући орган који је надлежан за њено попуњавање доношењем одговарајућег прописа.

4.7. "Сродна природа" испитивања и доношења одлуке

Шта је типично за испитивање "сродне природе" у случајевима уставне правде, када Уставни суд не испитује законодавне пропусте? Специфичност одлука у таквим случајевима. Приликом давања одговора истаћи карактеристичне случајеве уставне правде.

Имајући у виду досадашњу надлежност Суда за одлучивање искључиво у апстрактном уставном спору, а не за решавање конкретног спора, у пракси Уставног суда није било одлука којима би се у предметима који се односе на заштиту уставних права и слобода, вршило испитивање случајева "сродне природе" (аналогије), односно случајева уставне правде.

Напомињемо да је према важећем Уставу, Уставни суд надлежан не само за одлучивање у поступку по уставној жалби као правном средству за заштиту људских и мањинских права и слобода утврђених Уставом, већ и за одлучивање у другим, сродним поступцима, и то: у поступку одлучивања по жалби судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на одлуку о престанку функције; у поступку одлучивања по жалби на одлуку у вези са потврђивањем посланичких мандата. У таквим случајевима, Суд ће имати могућност да примени аналогију у њиховом испитивању.

4.8. Правна техника коју Уставни суд користи у случајевима када жели да избегне правне празнине које ће се појавити јер је одлуком утврђено да је закон или други правни пропис несагласан с Уставом

Коју правну технику Уставни суд користи у случајевима када жели да избегне правне празнине које ће се појавити, јер је одлуком утврђено да је закон или други правни пропис несагласан с Уставом? Одлагање објављивања одлуке Уставног суда. Утврђивање каснијег датума за ступање на снагу одлуке Уставног суда. Саопштење Уставног суда да је испитивани пропис тренутно у сагласности с Уставом, и истовремено прецизирање да у случају да пропис није измењен у утврђеном року, сматраће се да је несагласан с Уставом. Констатовање да је правни акт због законодавног пропуста несагласан с Уставом, без уклањања таквог прописа из правног система. У циљу избегавања утврђивања да је правни пропис несагласан с Уставом, тумачење одредаба правног прописа на начин сагласан с Уставом. "Оживљавање" претходно важећих правних прописа. Други модели одлука (описите их).

У случајевима када се одлуком Уставног суда утврди да је оспорени општи акт несагласан с Уставом, односно законом, што може довести до појављивања правне празнине, законом није прописана могућност за предузимање посебних мера којима би се избегла новонастала правна празнина. Међутим, постоји могућност да се путем сарадње Народне скупштине и Уставног суда превентивно избегне настајање правне празнине услед правног дејства одлуке Уставног суда.

Однос Народне скупштине и Уставног суда (чл. 214. и 215. Пословника Народне скупштине) остварује се у домену заштите уставности и законитости и у складу са надлежностима сваког од ових органа.

Посебан вид сарадње између Скупштине и Уставног суда остварује се у поступку оцене уставности закона (члан 215. Пословника Народне скупштине). Уставни суд доставља Скупштини предлог за оцену уставности закона, када је поднет од овлашћених предлагача како би она могла да одговори на њега. Ако Законодавни одбор нађе да има места преиспитивању оспорених законских решења (или постојању правних празнина) предложиће Скупштини да размотри предлог за оцену уставности закона, као и да донесе закључак

којим обавезује Владу или надлежно министарство да припреми измену закона (или попуни правну празнину). У том случају Скупштина може затражити од Уставног суда да до одређеног рока застане са поступком како би се изменио или допунио оспорени закон.

Чланом 55. Закона о Уставном суду предвиђена је могућност да Уставни суд у току поступка, а на захтев доносиоца оспореног општег акта, може, пре доношења одлуке о уставности или законитости, застати са поступком и дати могућност доносиоцу општег акта, да у одређеном року отклони уочене неуставности и незаконитости²³.

Уставни суд, такође, може да у току поступка оцене уставности закона обавести Народну скупштину о остваривању уставности и законитости и проблемима који се у вези са тим јављају поводом конкретног уставно-правног спора, те да предложи Народној скупштини да измени, односно измени и допуни закон или одређено питање уреди на одговарајући начин.

Наводимо примере у којима је Уставни суд, полазећи од овлашћења, које је било прописано чланом 62. Закона о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука²⁴ (а сада је садржано у члану 105. Закона о Уставном суду), обавештавао Народну скупштину о стању и проблемима остваривања уставности и законитости у Републици Србији, давао мишљења и указивао на потребу доношења и измену закона и предузимање других мера ради заштите уставности и законитости:

- одлучујући о уставности појединих одредаба Закона о избору народних посланика, Закона о избору председника Републике, Закона о локалним изборима и Закона о локалној самоуправи, као и о законитости других општих аката за спровођење избора, Суд је у октобру 2003. године упутио писмо Народној скупштини у којем је указао на уочене проблеме у остваривању уставности и законитости у области Уставом зајемченог изборног права грађана, који су последица одређених правних празнина и недоречености појединих законских решења, посебно оних која се тичу заштите посланичког мандата у току његовог трајања. Како Народна скупштина није извршила одређене законодавне интервенције у области заштите Уставом зајемченог изборног права, Уставни суд је поново размотрио ово питање, па је на седници од 5. јула 2006. године, оценио да је заштиту изборног права у његовој целини, укључујући и заштиту посланичког мандата, нужно уредити и прецизно одредити материјалне и процесне претпоставке заштите, органе надлежне за одлучивање о заштити, облик акта којим се у поступку одлучује и његово правно дејство и последице; стога је Уставни суд поново указао Народној скупштини на неопходност одговарајућих измена у изборном законодавству, у циљу обезбеђивања целовите и делотворне правне заштите свих аспеката остваривања изборног права;²⁵

- одлучујући о уставности Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана ("Службени гласник СРС", бр. 24/82, 39/83, 17/84, 45/85 и 12/89 и "Службени гласник РС", бр. 53/93, 67/93 и 48/94), Суд је уочио да због

²³ Ова могућност је била предвиђена чланом 41. раније важећег Закона.

²⁴ Закон био је на снази до 6. децембра 2007. године.

²⁵ Приликом доношења новог Устава, уважен је један део ставова Уставног суда у вези питања заштите посланичког мандата, тиме што је заснована нова надлежност Уставног суда да одлучује по жалби на одлуку донету у вези са потврђивањем мандата народних посланика (члан 101. став 5. Устава).

неусклађености с Уставом, постоје бројни проблеми правног уређивања односа у области коју регулише овај Закон. Имајући у виду да би одлука Уставног суда о неуставности Закона у целини створила правну празнину у овој значајној области, чиме би се поставило питање остваривања уставног права грађана на удруживање, Суд је у више наврата обавестио Народну скупштину о стању и проблемима у остваривању уставности и законитости у овој области и указао на неопходну потребу доношења новог закона којим би се наведена питања уредила у складу с Уставом;

- одлучујући о уставности одредаба члана 19. Закона о заштити права и слобода националних мањина ("Службени лист СРЈ", број 11/2002), Суд је оценио да су оспорене одредбе Закона у сагласности с Уставом, па је Народној скупштини указао на уочене недостатке у остваривању права и слобода припадника националних мањина гарантованих одредбама овог Закона. Ти недостаци су се односили на непостојање закона који би се уредила питања формирања националних савета припадника националних мањина ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе. Уставни суд је указао Народној скупштини да је потребно да, у складу с Уставом, та питања уреди законом;

- одлучујући у поступку оцењивања уставности члана 61. Законика о кривичном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 70/01 и 68/02 и "Службени гласник РС", број 58/04) Суд је уочио да непотпуност решења садржаних у одредбама овог члана Закона у примени може довести до губитка права оштећеног да предузме кривично гоњење, па је указао Народној скупштини на потребу измене, односно допуне овог законског решења;

- одлучујући о уставности одредбе члана 45. Закона о унутрашњим пословима ("Службени гласник РС", бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000 и 8/2001), Суд је указао Народној скупштини на уочене правне празнине у остваривању уставности у области заштите одређених права из радног односа запослених у Министарству унутрашњих послова;

- одлучујући о уставности и законитости статута општина у више предмета, у току 2001. године, Суд је уочио одређене проблеме и правне празнине везане за питања службене употребе језика и писама народности, нарочито када је у питању домаћај и примена члана 7. став 3. Закона о службеној употреби језика и писама ("Службени гласник РС", број 45/91), који се односи на начин исписивања географских назива и властитих имена у јавним натписима, и члана 11. Закона који се односи на овлашћење општине да утврди кад су и језици народности у службеној употреби на њиховој територији. Стога је обавестио Народну скупштину о потреби доношења одговарајућих измена и допуна чл. 7. и 11. наведеног закона, као и прецизирања свих осталих питања која произлазе из овог закона, ради остваривања уставног начела из члана 8. Устава Републике Србије из 1990. године на истовремену службену употребу, поред српског језика и писма, и језика и писама народа и народности на подручјима на којима ти народи и народности живе;

- одлучујући о уставности Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса ("Службени гласник РС", бр. 22/00 и 25/02) и других прописа који уређују поједина питања која се односе на услове ограничења права на штрајк у делатностима од општег интереса (електропривреда, водопривреда, комуналне делатности итд.), Суд је одлучио да Народној скупштини укаже на потребу да се Законом о штрајку прецизније уреде услови остваривања права на штрајк, улога синдиката, послодавца и

државе у поступку остваривања права на штрајк у предузећима и установама које обављају делатност од јавног интереса.

5. ПОСЛЕДИЦЕ УТВРЂИВАЊА ПОСТОЈАЊА ЗАКОНОДАВНИХ ПРОПУСТА У ОДЛУЦИ УСТАВНОГ СУДА

5.1. Обавезе законодавца

Да ли утврђивање постојања законодавних пропуста у одлуци Уставног суда значи и обавезу законодавца да исправно попуни правну празнину? Да ли прописи парламента садрже начин поступања у случајевима имплементације таквих одлука Уставног суда? Да ли парламент одмах делује по одлуци Уставног суда којом је утврђен законодавни пропуст? Да ли постоје случајеви неуважавања и игнорисања од стране парламента одлуке Уставног суда која се тиче законодавних пропуста? Како се обезбеђује обавеза парламента да примени и изврши одлуку Уставног суда? Које су надлежности и улога Уставног суда у овој фази (области)?

У случају констатовања постојања правне празнине, односно законодавног пропуста који је одлуком Уставног суда утврђен као разлог неуставности, односно незаконитости (као и у сваком другом случају када је одлуком Уставног суда утврђено да је закон, други пропис или општи акт несагласан са Уставом и законом), од значаја су одредбе Устава Републике Србије и Закона о Уставном суду којима се уређује правно дејство одлука Уставног суда и обезбеђује њихово извршење.

Наиме, одредбом члана 171. Устава је прописано да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно, као и да се извршење одлука Уставног суда уређује законом.

Законом о Уставном суду прописано је да су државни и други органи, организације којима су поверења јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни да у оквиру својих права и дужности извршавају одлуке и решења Уставног суда (члан 104. став 1.). Закон, такође, одређује да у случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбеђује Влада, али на начин на који је утврђен посебним решењем Уставног суда (члан 104. став 2.).

Из наведеног произлази да одредбе Устава и Закона о Уставном суду о општеобавезном дејству одлука Уставног суда и обавези њиховог извршења важе за све доносиоце општих аката, а самим тим и за Скупштину. Иако законом није посебно уређено питање извршавања одлуке Уставног суда у случају када је због постојања правне празнине Уставни суд утврдио неуставност, односно незаконитост прописа у целини, може се закључити да се примењују опште утврђена правила о обавези извршења одлуке Уставног суда. У овој ситуацији можемо разликовати правну празнину чије је постојање утврђено у оспореном пропису и чија је природа таква да чини цео пропис неуставним, односно незаконитим и правну празнину која настаје услед правног дејства одлуке Уставног суда, којом је такав пропис уклоњен из правног поретка и то даном објављивања одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије" (члан 58. Закона о Уставном суду). Настале ситуације

свакако захтевају потребу, а затим и обавезу за законодавца да одређено питање или област друштвених односа уреди на одговарајући начин.

С обзиром на то да је Уставом утврђено начело поделе власти на законодавну, извршну и судску власт (члан 4.) и строго формално утврђена надлежност Уставног суда, могућност Уставног суда да има утицај на попуњавање правне празнине сведена је на правни став изражен у одлуци Уставног суда.

Такође, постоји могућност да Уставни суд, на основу члана 105. Закона о Уставном суду достави своје мишљење Народној скупштини и укаже на потребу законодавних реформи и предузимање других мера (укључујући и нужност попуњавања правних празнина у одређеном закону) усмерених на заштиту уставности и законитости. Народна скупштина разматра обавештења, мишљења и указивања Уставног суда, и о својим закључцима треба да обавести Уставни суд.

5.2. Обавезе других доносилаца правних прописа (на пример: председника државе, Владе)

Да ли утврђивање постојања законодавних пропуста у одлукама Уставног суда занчи и обавезу за друге доносиоце правних прописа да исправно попуне правне празнине у тим прописима? Да ли прописи који утврђују надлежност тих доносилаца правних прописа садрже одредбе о томе како се примењују и извршавају одлуке Уставног суда? Да ли други доносиоци правних прописа брзо реагују на одлуку Уставног суда којом је утврђен законодавни пропуст? Да ли постоје случајеви неуважавања и игнорисања од стране других доносилаца правних прописа одлуке Уставног суда која се тиче законодавних пропуста? Како се обезбеђује обавеза других доносилаца правних прописа да примене и изврше одлуку Уставног суда? Које су надлежности и улога Уставног суда у овој фази (области)?

Влада, као носилац извршне власти у Републици Србији, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (чл. 123. тач. 3. Устава). Стога је Влада у обавези да се креће у оквиру овлашћења и граница за доношење прописа који су утврђени законом и другим актима Скупштине.

У пракси Уставног суда најчешће је испитивано да ли се Влада кретала у границама утврђених овлашћења, док се питање постојања правне празнине, односно нормативног пропуста у актима Владе није појављивало, те тако није ни било утврђено одлуком Уставног суда, као разлог неуставности, односно незаконитости прописа. Свакако, да се све што је наведено у тачки 5.1. о извршењу одлука Уставног суда и о улози Уставног суда у извршењу његових одлука односи и на Владу и на све друге доносиоце прописа и општих аката.

Други доносиоци општих аката, као што су државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана и друге организације у случајевима када је одлуком Уставног суда пропис уклоњен из правног поретка из разлога што га постојање правне празнине чини неуставним, односно незаконитим, имају потребу и реални интерес да доношењем новог прописа уреде област друштвених односа, која је обухваћена интервенцијом Уставног суда, па се

питање извршавања одлука Уставног суда најчешће није ни постављало. У случају потребе, на захтев подносиоца представке, Уставни суд се обраћао Влади ради обезбеђења извршења одлуке Уставног суда и захтевао да Влада о предузетим мерама обавести Уставни суд.

6.

Приликом закључивања о искуствима и пракси Уставног суда ваше државе о случајевима поступања Уставног суда поводом законодавних пропуста, одговорите на следеће питање: да ли је могуће оцијенити ову надлежност Уставног суда као значајну и важну (објаснити зашто), да ли Уставни суд има ваљана правна средства (инструменте) за ову надлежност и како одлуке Уставног суда у овим случајевима утичу на процес доношења правних прописа?

Из свега наведеног може се закључити да Уставни суд у Републици Србији нема изричиту надлежност за испитивање правних празнина, односно законодавних пропуста. Суд је и поред тога, у циљу заштите уставности и законитости, разматрао захтеве за оцену уставности у којима је указивано на то да поједина питања нису уређена законом (или другим прописима) иако постоји уставна обавеза да се то учини од стране носиоца законодавне, односно нормативне власти. По правилу, у тим случајевима, Суд се обраћао Народној скупштини указујући на потребу њиховог отклањања, односно попуњавања или је утврђивао неуставност закона, односно незаконитост другог општег акта. Стога се преиспитивање законодавних пропуста кроз контролу уставности и законитости може сматрати значајном активношћу Уставног суда.

Напомена: Уколико је могуће, уз национални извештај, доставите и статистичке податке о случајевима оцене законодавних пропуста (правних празнина) и њихове везе са другим случајевима из праксе Уставног суда.

Преглед праксе Уставног суда по питању правних празнина приказан је у одељцима 3.3, 3.5, 4.5. и 4.8. овог извештаја.