

Проф. др МАРИЈАНА ПАЈВАНЧИЋ

## О ЈЕДНОМ ОБЛИКУ УСТАВНЕ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ СЛОБОДА И ПРАВА ГРАЂАНА

Смисао и суштина устава није првенствено у томе да прокламује и зајемчи шири или ужи каталог слобода и права грађана, већ да успостави и осигура одговарајућу заштиту слобода и права која су загарантована уставом. О демократичности устава и уставног система може се судити ослонцем на садржај јемстава намењених заштити слобода и права грађана, дакле, с обзиром на институције заштите, заштитне механизме, инструменте заштите као и правна средства којима се могу користити институције, органи или појединци у циљу заштите слобода и права грађана тада када су оне повређене или угрожене. Нема стабилног друштва без демократске процедуре и институција заштите слобода и права грађана. Посебни разлози говоре у прилог недвосмисленог одређивања граница у којима се може кретати интервенција државе у домену слобода и права грађана, уз утврђивање инструмената и процедура контроле понашања државе. Материја људских слобода и права у правној хијерархији ужива највиши статус. Заштита слобода и права грађана (органи заштите, процедуре и инструменти заштите) уживају исти статус. Заштита слобода и права грађана такође је уређена уставом. У појединим уставним системима<sup>1</sup> зајемчена су и нарочита права, систематизована у посебном поглављу устава, којима се обезбеђује заштита слобода и права грађана.

Садржај уставне заштите слобода и права грађана је комплексан, а облици у којима се она изражава су различити. Компаративно уставно право познаје четири карактеристична облика заштите слобода и права грађана. Основни облици уставне заштите слобода и права грађана обухватају нарочито:

- Карактер прописа којима се уређује материја слобода и права грађана. Ова материја уређена је актима највише правне снаге. То је првенствено сам устав, потом уставни закони, закони, повеље и декларације. Гаран-

---

<sup>1</sup> На пример у Уставу Индије постоји посебно поглавље *Право на уставна јемства*, чланови 32 до 36 које уређује заштиту слобода и права грађана.

товање слобода и права грађана правним актима највише правне снаге је први и основни облик њихове заштите.

- Устав уређује каталог и садржај слобода и права грађана. Утврђујући садржај слобода и права грађана устав је њихов јемац и основни заштитник. Под одређеним условима и у одређеном обиму ова материја може бити уређена и законом. Са становишта уставне заштите слобода и права грађана посебно је значајно разграничење уставне и законске материје у овој области.

- Устав утврђује и основне принципе који ближе одређују основни оквир јемстава слобода и права грађана, а нарочито границе у којима су слобода и права грађана загарантоване, као и евентуална одступања од општег јемства одређене слободе или права (суспензија, ограничавање, злоупотреба), установљавајући разлоге ограничења, поступак доношења одлуке о ограничавању слободе или права, обим ограничења, временско дејство и др.

- Устав уређује и систем заштите слобода и права грађана. Систем заштите слобода и права грађана обухвата органе у чијој је надлежности заштита слобода и права грађана (судови, уставни судови, омбудсман и др.); прописује основна начела поступка и поступак заштите (право на одбрану, јавност, двостепеност, контрадикторност и др.), као и инструменте и правна средства (тужба, жалба, уставна жалба и др.) која грађани или други надлежни субјекти могу користити у циљу заштите слобода и права грађана.

У овом прилогу биће размотрен примарни облик заштите слобода и права грађана који се испољава у уставном уређивању садржаја слобода и права грађана. У вези са овим основним обликом заштите слобода и права грађана биће посебно осветљено питање: да ли основна права, посебно права негативног статуса, с обзиром на обим и садржај уставног односно законског уређивања ових права, имају статус уставних или пак статус законских права? Заштита слобода и права грађана посебно је значајна за статус основних слобода и права грађана. Ове слободе и права морају уживати посебну заштиту. С обзиром да ове слободе и права грађана представљају, по својим изворима и пореклу, надуставну категорију (природна права), нужно је да се држава у односу на њих самоограничи. Овлашћења државе, када својом активношћу задира у домен основних права, морају бити рестриктивно и прецизно уређена; власт мора бити подељена и подвргнута контроли, а слободе и права грађана посебно заштићени. Недостатак ових посебних уставних гаранција, сматра се, одузима неким слободама и правима статус основних слобода и права. У вези са овим питањем посебна пажња ће бити поклоњена: значају уставноправног уређивања садржаја и каталога основних права; обиму и начину законског уређивања основних права; садржају питања која се у вези са основним правима делегирају законодавцу да их он уреди и границама у којима се креће законска регулатива у домену основних права. Сва ова питања биће размотрена посебно и у уставном систему Југославије.

## 1. ЗНАЧАЈ УСТАВНОПРАВНОГ УРЕЂИВАЊА И САДРЖАЈА И КАТАЛОГА ОСНОВНИХ СЛОБОДА И ПРАВА ГРАЂАНА

Први и основни облик уставноправне заштите слобода и права грађана обезбеђује сам карактер правних прописа којима се уређују слободе и права грађана. Слободе и права грађана се уређују правним актима највише правне снаге. У унутрашњем праву то је првенствено сам устав, уставни закони, закони, повеље и декларације. Али слободе и права грађана нису уређене само актима унутрашњег, већ и актима међународног права, различитим и бројим општим и регионалним међународним конвенцијама. Напушта се становиште да је јемство и гаранција слобода и права грађана ствар унутрашњег права одређене државе, јер су у питању универзалне вредности које је неопходно гарантовати и актима међународног права.

Гарантовање слобода и права грађана правним актима највише правне снаге је први и основни облик њихове заштите. Устав је највиши правни акт једне политичке заједнице, јер изражава основне принципе који творе ту политичку заједницу и садржи основна правила о њеном устројству и функционисању. Управо због тог својства устава као основног и највишег акта у правном систему, овим су актом зајемчене слободе и права грађана, јер она чине један од темеља заједнице, а њихово јемство и заштита су разлог постојања и смисао опстанка политичке заједнице. Због свог садржаја (устав изражава консензус о основним принципима на којима почива одређена политичка заједница), овај правни акт се по правилу не мења често, а његовим променама се приступа уз темељну припрему. Прописивањем строже процедуре ревизије устава, устав се штити од честих и олаквих промена; његово временско важење је дуже, што доприноси већој стабилности правног система у целини и већој правној сигурности.

С обзиром на ова својства устава, постаје видљиво у чему је значај уставног гарантовања садржаја и каталога основних слобода и права грађана и какве су разлике између уставних и законских права. "Сви уставни допуштају развлашћивање уз правичну накнаду", пише F. Neumann, али "ниједан цивилизирани устав не би никада могао допустити одузимање живота или слободе у јавне сврхе, без обзира на обилату накнаду"<sup>2</sup>. У прилог значају уставног уређивања садржаја основних права говоре и нека од следећих начела, која садржи највећи број демократских устава:

- Начело да се слободе и права грађана утврђују уставом.

Ово начело изричито је формулисано само у Уставу СРЈ, али не и у уставима федералних јединица. Из дикције Устава следило би, међутим, да ово начело није опште; већ да се оно односи само на оне слободе и права грађана којима се обезбеђује равноправност људи и грађана у Савезној Републици Југославији.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Загреб, 1974. године, стр. 111.

<sup>3</sup>Члан 19 Устава СРЈ гласи: "Слободе, права и дужности човека и грађанина којима се обезбеђује равноправност људи и грађана у Савезној Републици Југославији утврђују се овим уставом".

- Начело да се *усишавне одредбе о слободама и њравима грађана љримењују нейосредно на основу самога усйшава*, те да закон није обавезан и нужан посредник између устава и грађана онда када они уживају слободу или се користе правима зајемченим уставом.

У уставном систему Југославије, једино је у Уставу Републике Црне Горе изричито формулисано начело да се слободу и права грађана остварују на основу устава<sup>4</sup>, као и начело о неповредивости слободу и права грађана<sup>5</sup>.

Устав Републике Србије формулише ово начело уз извесна ограничења. Устав додуше прописује да се "слободу и права остварују, а дужности се испуњавају на основу Устава", али оставља могућност да се од тога основног правила одступи, јер прописује изузетак "кад је уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих слободу и права утврђују законом"<sup>6</sup>. Прописивањем услова за остваривање слободу и права грађана, законодавац може уредити и садржину одређене слободу или права и на тај начин изменити садржај уставног јемства.

Најзад, савезни Устав утврђује да се "слободу и права човека и грађанина остварују, а дужности испуњавају на основу Устава"<sup>7</sup>, али не прописује одступања од овог правила.

- Начело да *уживање слободу и љрава грађана ољраничавају само исйше љиакве слободу и љрава друљих грађана*.

Ово начело експлицитно формулише само Устав Републике Србије, који поред слободу и права других грађана, која представљају границу слободу или права појединца, наводи још једно ограничење. Слободу и права грађана могу бити ограничена и тада "када је то Уставом утврђено"<sup>8</sup>.

Устав Црне Горе ово начело формулише као обавезу свих да "поштују слободу и права других"<sup>9</sup>, из чега се посредно може закључити да слободу и права других грађана постављају границу слободама и правима појединца.

- Начело да се *слободу и љрава грађана не могу ољраничавајши или сусйендовајши, изузев када љо љрописује сам усйшав*.

Ово начело прописано у облику општег правила, садржи само Устав Републике Србије<sup>10</sup>. Овај устав садржи и више појединачних норми којима се утврђују ограничења одређених слободу или права (на пример, слободу кретања и настањивања; тајност писама; неповредивост стана; слободу политичког удруживања и др.).

Устав Републике Црне Горе не садржи опште одредбе о ограничавању слободу и права грађана. У вези са појединим слободама и правима, могућност ограничавања је уставно прописана (на пример, неповредивост стана; слободу кретања и настањивања; тајност писама; слободу штампе и сл.).

<sup>4</sup> Члан 14 Устава Републике Црне Горе.

<sup>5</sup> Члан 16 став 1 Устава Републике Црне Горе.

<sup>6</sup> Члан 12 став 1 Устава Републике Србије.

<sup>7</sup> Члан 67 став 1 Устава СРЈ.

<sup>8</sup> Члан 11 in fine Устава Републике Србије.

<sup>9</sup> Члан 16 став 2 Устава Републике Црне Горе.

<sup>10</sup> Члан 11 in fine Устава Србије.

Савезни Устав не формулише изричито овај принцип као опште правило, али садржи појединачне норме о ограничењима појединих слобода и права грађана.

## 2. ЗАКОНСКО УРЕЂИВАЊЕ САДРЖАЈА ОСНОВНИХ СЛОБОДА И ПРАВА ГРАЂАНА

Право обликовање садржаја слобода и права грађана примарно се остварују у самом уставу. Неспорно је, међутим, да сама уставна норма није увек и потпуна и довољна да у целини и потпуно изрази све елементе садржаја одређене слободе или права загарантоване уставом. То је посебно случај када су основна права у уставу формулисана у облику најопштијих начела (на пример, право на равноправност; право на једнакост и сл.), или пак када су у питању социјално-економска права која, како је писао Слободан Јовановић, представљају "више један велики законодавни програм него један скуп одређених правних правила"<sup>11</sup>. Због тога слободе и права грађана, поред устава, могу бити садржински обликоване и законима. Сложићемо се са тврдњом Конрада Хесеа када истиче да се основне слободе и права грађана могу остваривати само као правне, а не као природне слободе, те да законодавац у том смислу има позитивну улогу и у подручју основних права<sup>12</sup>. Не спорећи, дакле, одређену улогу коју законодавац има и у садржинском обликовању основних права, нужно је указати на ограничења која законодавца у том послу везују, на границу коју он, нормирајући садржај слобода или права не сме прекорачити. Када уређује садржај ових слобода и права, овлашћења законодавца су ограничена начелом да основна права (природна права) имају предност над правима друштва и државе, као и начело да у случају неизбежних сукоба између појединца и друштвене заједнице предност има појединац<sup>13</sup>. Због тога су основна права и слободе уставна, а не законска материја. Устав остаје први и основни јемац и заштитник основних права, а закон ће то бити само под одређеним условима и у ограниченој мери.

Остављајући по страни групу социјално-економских права, чије остваривање, најкраће речено, и није замисливо без делатности законодавца, због чега се ова права често називају законским (а не уставним) правима, пажњу ћемо усмерити на подручје основних слобода и права, посебно на слободе и права негативног статуса.

Деловање законодавца у домену основних слобода и права, посебно у подручју слобода и права негативног статуса, је ограничено. Обим и садржај законског уређивања основних слобода и права, као и прецизно разграничење уставне и законске материје у овој области је несумњиво један од значајних индикатора оцене демократичности уставног система.

<sup>11</sup> С. Јовановић: *Уставно право Краљевине Срба, Хрватца и Словенаца*, Геца Кон, Београд, 1924, стр. 458.

<sup>12</sup> К. Хесе: *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschlands*, Heidelberg, 1982, стр. 123.

<sup>13</sup> В. Коштуница: *Политички систем и основна права*, Теорија, бр. 1-2/1978. стр. 55.

Под условом да је то прописано у уставу, закон може ближе уредити основне слободе и права грађана. Садржина закона који уређује ову материју може се односити на садржину слободе или права грађанина, или пак на начин њиховог остваривања.

У првом случају овлашћење законодавца је шире. Он има могућност да ближе уреди обим и садржај слободе или права грађанина, полазећи од општег јемства утврђеног у уставу у виду начела или принципа. У другом случају овлашћења законодавца су ужа и обухватају само уређивање поступка (начини, методе, средства и сл.) остваривања слобода и права грађана.

Законодавац може утицати на *садржинско обликовање слобода и права грађана* на више начина.

Законодавац то може учинити *нејосредним обликовањем садржаја* основног права или слободе. Најчешће законодавац је у прилици да то учини онда када је овлашћен да прописује услове под којима се грађанин може користити одређеном слободом или правом. Поред тога, законодавац може обликовати стварну садржину основног права или слободе и када, на основу изричитог или прећутног уставног овлашћења, конкретизује оне слободе и права која устав формулише као општа начела или принципе (на пример, право на равноправност; право на једнакост и др.), одређујући ближе њихову садржину у појединим областима (на пример, у изборном систему; у области породичног и брачног права; у облигационим односима и др.).

У уставном систему Југославије једино Устав Републике Србије изричито овлашћује законодавца да може уредити услове за остваривање појединих слобода и права<sup>14</sup>. Ово овлашћење је формулисано као опште правило, систематизовано је на самом почетку поглавља које уређује слободе и права грађана и подједнако се може односити на сваку поједину слободу или право. Устав ближе не одређује услове под којима се законодавац може користити овим овлашћењем, нити пак поставља нека друга ограничења законодавцу.

Други начин *законског обликовања садржаја основних слобода и права грађана* је посредан. Законодавац може то учинити на основу уставног овлашћења, којим је законодавцу стављено у надлежност да пропише ограничења одређеног основног права или слободе, или пак да уреди одступања или изузетке од основног уставног јемства, у односу на конкретну слободу или право, или пак да ближе уреди и конкретизује садржај уставне норме којом се гарантује одређена слобода или право.

На пример, у вези са слободом кретања и настањивања, Устав Републике Србије овлашћује законодавца да ову слободу ограничи, прописујући разлике због којих законодавац то може учинити (ако је неопходно за вођење кривичног поступка, спречавање заразних болести или за одбрану Републике Србије)<sup>15</sup>. Идентичну одредбу садржи и устав СРЈ<sup>16</sup>, док Устав Републике Црне Горе не садржи ово овлашћење за законодавца<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Члан 12 став 1 in fine Устава Републике Србије.

<sup>15</sup> Члан 17 Устава Републике Србије.

<sup>16</sup> Члан 30 став 2 Устава СРЈ.

<sup>17</sup> Овакво решење је израз чињенице да је овај устав донет након доношења Устава СРЈ, те да устав ове федералне јединице уважава чињеницу да се наведена материја уређује савезним законом.

Или, на пример, законска конкретизација једног уставног права; Устав Републике Србије гарантује заштиту тајности података о личности, али и овлашћује законодавца да уреди "прикупљање, обраду и коришћење података о личности"<sup>18</sup>. Уређујући начин коришћења података о личности законодавац је у позицији да одреди и садржај и обим и ступањ заштите тајности ових података и тако стварно одреди и дomet овог права. На исти начин и Устав СРЈ одређује овлашћење законодавца<sup>19</sup>. Идентично јемство садржи и Устав Републике Црне Горе, али овај устав не овлашћује законодавца на конкретизацију овог уставног права грађана<sup>20</sup>.

У оба наведена случаја (и непосредним и посредним законским уређивањем садржаја основних слобода и права) стварна садржина основних слобода и права није одређена уставом, већ законима. Зато се може закључити да основна права немају статус уставних, већ законских права. Њихов јемац и заштитник није више устав, јер је законом могуће изменити садржај слободе или права. Када се законом уређује садржина основних слобода и права могуће је да дође до фактичке ревизије устава. Уставна норма остаје непромењена, али је интервенцијом законодавца наступила стварна промена у садржају слободе или права.

Један посебан начин посредног уређивања садржаја основних слобода и права грађана је *уређивање злоупотребе права* и делегирање права законодавцу да уреди садржај злоупотребе права. Утврђујући случајеве злоупотребе права или слободе и установљавајући санкције за злоупотребу, законодавац је такође у прилици да на посредан начин одреди садржину уставног права или слободе. Овлашћење законодавца да уреди злоупотребу слободе или права такође може бити генерално и супсидијарног дејства или пак појединачно, везано за конкретну слободу или право.

У савезном уставу као и у уставима федералних јединица злоупотреба слобода и права уређена је како општом уставном нормом тако и конкретним нормама којима се уређује злоупотреба конкретне слободе или права (на пример, у вези са слободом политичког организовања; слободом изражавања националне припадности; слободом штампе и др.). С обзиром на дејство и значај општих уставних одредаба о забрани злоупотребе слобода и права, као и овлашћењу законодавца да их уреди, биће приказане само ове одредбе устава.

У Уставу СРЈ изричито је утврђена противуставност и кажњивост за злоупотребу права<sup>21</sup>. Иако ова одредба има општи карактер и опште дејство, Устав СРЈ није изричито утврдио општу надлежност законодавца да уреди кажњивост за злоупотребу права. Уставна одредба о легалитету дела и санкције<sup>22</sup> није у овом погледу довољно општа, јер се она односи само на кривична дела и казне за ову врсту дела.

<sup>18</sup> Члан 20 Устава Републике Србије.

<sup>19</sup> Члан 33 став 4 Устава СРЈ.

<sup>20</sup> Члан 31 Устава Републике Црне Горе.

<sup>21</sup> Члан 67 став 3 Устава СРЈ.

<sup>22</sup> Члан 27 став 2 Устава СРЈ.

Сличну одредбу садржи и Устав Републике Црне Горе<sup>23</sup>. Формулација начела легалитета дела и санкције коју садржи овај устав обухвата не само кривична већ и сва друга кажњива дела, те је довољна да обухвати и све облике кажњивости за злоупотребу слобода или права.

Устав Републике Србије прописује противуставност и кажњивост злоупотребе права "онако како је то законом предвиђено"<sup>24</sup>, овлашћујући на тај начин изричито законодавца да уреди случајеве злоупотребе права и одреди санкције за њих. На тај начин законодавац посредно може уредити и сам садржај слободе и права грађана.

### 3. ГРАНИЦЕ ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У МАТЕРИЈИ ОСНОВНИХ СЛОБОДА И ПРАВА

Бројни уставни садрже ближа правила за поступање законодавца и постављају извесна ограничења законодавцу, у случају када су му делегирани право да уреди садржину одређених уставних слобода или права. Неколико индикатора упућује на овакав закључак:

- *Карактер и дејство уставних одредаба којима се прописују границе* и оквири унутар којих се крећу овлашћења законодавца када уређује слободу и права грађана зајемчене уставом. У упоредном уставном праву овлашћења законодавца да уреди садржину слобода и права грађана прописана су најчешће изричито, рестриктивно и прецизно, а ређе прећутно, екстензивно и на општи начин. Компаративна анализа упућује на закључак да је у овом погледу могуће разликовати три ситуације:

Прва, када се уставне одредбе којима се законодавац овлашћује на уређивање садржаја слободе или права грађана везују уз конкретну слободу или право. Овлашћење законодавца да уређује садржај слобода и права грађана није, дакле, опште и он се њиме не може користити у односу на све слободе или права, већ само у односу на ону слободу или право грађана у вези са којом је изричито у самом уставу овлашћен да конкретизује њену садржину у одређеној области.

Друга, када је овлашћење за доношење закона којима се уређује садржај основних слобода и права формулисано као општа норма. Ове одредбе систематизоване су на самом почетку поглавља о слободама и правима грађана, или пак на крају тог поглавља. С обзиром на систематизацију ових одредаба, као и њихов садржај, њихово дејство је опште. Оно се протеже на све слободе и права грађана, јер се као општа норма примењује као супсидијарно правило уз сваку од слобода и свако од права грађана зајемчено уставом.

Трећа, која постоји у уставним системима у којима су прихваћена оба претходно наведена правила, како опште правило којим се делегира законодавцу право да уређује садржај слобода и права грађана, тако и конкретна овлашћења законодавца у вези са поједином слободом или правом.

Устав СРЈ као и Устав Републике Србије припадају овој трећој групи устава, јер садрже како опште тако и конкретне одредбе о овлашћењу

<sup>23</sup> Члан 16 став 3 Устава Републике Црне Горе.

<sup>24</sup> Члан 12 став 3 Устава Републике Србије.



законодавца да уређује слободу и права грађана. Устав Републике Црне Горе припада другој групи устава.

Несумњиво је да први од наведених образаца највише уважава традицију либерално-демократског конституционализма. Устав се лако одриче свог примата у уређивању слобода и права грађана. Када је уставотворац ипак принуђен да то учини, он ће то учинити само изузетно, када је то заиста неопходно, и настојаће да овлашћења законодавца буду прецизно утврђена.

- *Материјална и процесна ограничења законодавца.* Карактеристично је за ову групу устава да ближе прецизирају садржај питања чије уређивање делегирају законодавцу одређујући која питања се могу уредити законом, или пак утврђујући питања која законодавац не може уређивати<sup>25</sup>. У неким уставним системима закони којима се уређују слободу и права грађана доносе се по поступку који је строжи од поступка прописаног за доношење осталих закона.

У уставном систему Југославије строжа процедура ревизије (потребна је 2/3 већина гласова посланика)<sup>26</sup>, прописана за доношење закона који уређује избор посланика у Савезно веће, дакле који уређује бирачко право грађана када је у питању избор посланика у ово веће Савезне скупштине.

#### 4. ЗАКОНСКО УРЕЂИВАЊЕ НАЧИНА ОСТВАРИВАЊА СЛОБОДА И ПРАВА ГРАЂАНА

Неспорно је, како је већ истакнуто, да је делатност законодавца неопходна и у подручју основних слобода и права. Ова делатност се у демократским уставним системима одвија у прецизно утврђеним оквирима, под прецизно установљеним условима и у обиму који не задира у садржину (материјалну суштину) одређене слободу или права, већ обухвата уређивање начина остваривања слобода и права грађана (поступак њиховог остваривања, начин примене и сл.). Само на први поглед процесна питања могу се чинити јасно одређеним, а подручје деловања законодавца у уређивању ових питања може се учинити као прецизно одређено. Несумњиво је да уређивање поступка остваривања појединих слобода и права задржава овлашћења законодавства само у оквирима примене права, те да он не може на тај начин мењати садржину слобода и права грађана. Постоји, међутим, и могућност да се уређивањем начина примене одређеног права промени и суштина и природа тога права<sup>27</sup>.

Уставом СРЈ<sup>28</sup> предвиђено је право законодавца да уреди начин остваривања слобода и права грађана. Овлашћење законодавца је одређено

<sup>25</sup> Видети већ цитиране одредбе Устава Португалије и Устава Турске.

<sup>26</sup> Члан 90 став 2 Устава СРЈ.

<sup>27</sup> На пример, законским прописивањем броја и величине изборних јединица, уколико би број бирача који обухвата једна изборна јединица био различит, бирачко право би изгубило својство општег и једнаког права, јер би дати глас у изборној јединици која броји више бирача вредео мање од гласа датог у изборној јединици чије бирачко тело је бројно мање. У изборном систему та је појава позната као прикривена неједнакост бирачког права.

<sup>28</sup> Члан 67 став 2 Устава СРЈ.

општом нормом, а законодавац се њиме може користити под одређеним условима. Он то може учинити само у односу на поједине слободе или права (устав не прецизира ближе на које се слободе или права односи ова одредба, нити пак наводи у односу на које слободе или права законодавац не може уређивати начин њихове примене). Законодавац може уредити начин остваривања појединих слобода или права само ако је на то посебно овлашћен уставом (кад је то уставом предвиђено). Међутим, савезни Устав омогућује законодавцу да уреди ова питања и тада када то Уставом СРЈ није предвиђено, под условом да је "то неопходно за њихово остваривање"<sup>29</sup>. Неопходност законског уређивања начина остваривања слобода и права грађана ценеће сам законодавац.

Устави обеју федералних јединица утврђују надлежност законодавца да уреди начин остваривања слобода и права грађана изричито везују само за услов да је то "неопходно за њихово остваривање"<sup>30</sup>. Оба устава формулишу ова овлашћења законодавца како општом нормом, тако и посебним нормама систематизованим уз поједине слободе и права грађана.

Закључујући разматрање о карактеру основних слобода и права грађана у уставном систему Југославије заштити ових слобода и права, могли бисмо закључити:

- Основна права у уставном систему Југославије немају статус уставних, већ законских права.

- Савезни устав, као и устави обеју федералних јединица, више или мање препуштају законодавцу да законима уреди како садржај тако и начин остваривања слобода и права грађана.

- Кумулативно су прописане опште границе и оквири у којима се гарантују слободе и права грађана, као и посебна ограничења у вези са појединим слободама и правима грађана.

- Закони којима се уређује садржај или начин остваривања слобода и права грађана доносе се по поступку по коме се доносе и сви остали закони. За њих није предвиђена посебна, строжа процедура ревизије.

Захтеви демократичности уставног система налагали би:

- враћање уставног статуса основним слободама и правима грађана;

- општу гаранцију неповредивости слобода и права грађана;

- прецизно одређивање граница слобода и права грађана (само слободе и права других, и само тада када је то уставом изричито утврђено у вези са конкретном слободом или правом);

- рестриктивно утврђивање овлашћења законодавца да уређује подручје основних слобода и права (овлашћења законодавца не би се односила на садржај, већ само на начин остваривања слобода и права грађана);

- прецизне услове, прописане уставом, под којима законодавац може користити ово своје право;

- уређивање забране злоупотребе права уставом и само у вези са појединим конкретним слободама и правима грађана;

<sup>29</sup> Члан 67 став 2 in fine Устава СРЈ.

<sup>30</sup> Члан 12 став 1 Устава Републике Црне Горе и члан 12 став 2 Устава Републике Србије.

- посебан, строжи поступак доношења закона којима се уређује начин остваривања појединих основних слобода и права грађана (евентуално посебна врста закона - уставни закони који би уређивали ову материју);
- уставно гарантовање основних облика, инструмената и процедура за непосредну заштиту слобода и права грађана.

*Prof. dr Marijana Pajvančić*

## ON A FORM OF CONSTITUTIONAL PROTECTION OF FUNDAMENTAL FREEDOMS AND RIGHTS OF CITIZENS

### Summary

The paper addresses the primary form of safeguarding the freedoms and rights of citizens, which is based on the Constitution, which, in turn, prescribes a catalogue of fundamental freedoms and rights of citizens, as well as the instruments for their protection and the principles which ensure this protection. Besides, the paper deals with the relationship between the constitutional and legal rights in view of the status of fundamental freedoms and rights of citizens.

The primary form of safeguarding fundamental freedoms and rights of citizens in terms of constitutional law comprises, in particular:

- regulating this subject matter by the constitution as the act with the highest legal force;
- prescribing a catalogue and the contents of fundamental freedoms and rights of citizens in the constitution;
- prescribing fundamental principles regulating in greater detail the general framework of safeguards of the freedoms and rights of citizens as set forth in the constitution;
- providing for a system of protection of freedoms and rights of citizens in the constitution.

The principles ensuring for fundamental freedoms and rights the status of fundamental rights in the constitutional system comprise the following essential rules;

- the principle that the contents of fundamental freedoms and rights of citizens are provided for by the constitution;
- the principle that constitutional provisions governing freedoms and rights of citizens shall apply directly on the basis of the constitution itself, therefore that statutory provisions are not an obligatory and necessary intermediary between the constitution and the citizens when they enjoy their freedoms or exercise the rights guaranteed by the constitution;
- the principle that enjoyment of freedoms and rights of citizens may only be limited by the same freedoms and rights of other citizens;
- the principle that freedoms and rights of citizens may be limited or suspended only where this has been provided for by the constitution as an exception to the basic constitutional rules;

An important issue with regard to the status of fundamental freedoms and rights is whether the contents of these rights may be, besides the constitution, regulated by the law as well. Such a possibility exists. The lawmaker can do this by formulating directly the contents of specific fundamental freedoms or rights in cases when it is authorized by the

constitution to prescribe the conditions under which citizens may exercise specific fundamental freedoms and rights guaranteed by the constitution. Another case when fundamental rights may be formulated by the law is when the lawmaker is authorized by the constitution to prescribe limitations to specific freedoms or rights, regulate departures from or exceptions to the basic constitutional guarantees in regard to specific freedoms or rights, as well as define in greater detail their contents, which are, in general terms, laid down by the constitution. Finally, a third possibility is legal regulation of the abuse of rights, where the lawmaker is given an opportunity to indirectly regulate the contents of specific constitutional freedoms or rights as well. The author is of the opinion that these possibilities call into question the status of fundamental rights, which from constitutional rights become legal rights.