

UNIVERZITET U BEOGRADU  
PRAVNI FAKULTET

Hamdija H. Šarkinović

USTAVNA ŽALBA U CRNOJ GORI  
U SVJETLOSTI UPOREDNOG  
KONSTITUCIONALIZMA

Doktorska disertacija

Beograd, 2023.

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF LAW

Hamdija H. Šarkinović

CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN  
MONTENEGRO IN LIGHT OF  
COMPARATIVE CONSTITUTIONALISM

Doctoral dissertation

Belgrade, 2023.



## **PODACI O MENTORIMA I ČLANOVIMA KOMISIJE**

Mentor:

- prof. dr Vladan Petrov, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Članovi Komisije:

- prof. dr Tanasije Marinković, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, predsjednik
- prof. dr Darko Simović, redovni profesor Kriminalističko-policijskog univerziteta u Beogradu
- prof. dr Maja Nastić, redovna profesorica Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Datum odbrane:

# USTAVNA ŽALBA U CRNOJ GORI U SVJETLOSTI UPOREDNOG KONSTITUCIONALIZMA

## SAŽETAK

Ljudska prava i lične slobode su sadržaji koje je nemoguće razdijeliti. Područje ljudskih prava obuhvata načelno nederogabilnu sferu svojstava koja čovjeka čine čovjekom, a područje individualnih sloboda u najširem smislu karakteriše mogućnost legalnog slobodnog djelovanja i ponašanja svakog čovjeka, zaštićeno od intervencije države i njenih tijela. Kada govorimo o ustavnosudskoj zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda suočavamo se sa kompleksnim pojmom koji u sebi sadrži nekoliko elemenata. Svaka institucionalizovana zaštita mora imati svoj objekt zaštite, pravnim aktom zajemčena autonomna sfera slobode pojedinca zaštićena od zadiranja bilo kojeg fizičkog ili pravnog lica, to je instrument garancije, očuvanja i protekcionizma osnovnih prava i sloboda koje pravni poredak priznaje svakom članu društva štiteći ih od drugih, pa i od sebe samog. Objekt ustavnosudske zaštite nijesu sva subjektivna prava pojedinca, već upravo ona koja su kao osnovna utvrđena pravnim aktom najviše snage nekog društva, kojim su utvrđena tijela i mehanizmi kojima se štite ljudska prava i slobode.

U ustavnopravnim sistemima zasnovanim na krutim ustavima, ustavna zaštita ustavnih prava i sloboda povrijeđenih pojedinačnim mjerama nadležnih tijela sprovodi se kroz institut ustavnog sudstva. U ustavnopravnim porecima koji pak institucionalizuju ustavno sudstvo kroz postojanje posebnog za to nadležnog ustavnog tijela, protekcija osnovnopravne sfere sprovodi se kroz institut ustavne žalbe, kao originarnog instituta osmišljenog isključivo radi zaštite ustavom zaštićenih vrednosti.

Ustavna žalba načelno nije pravno sredstvo suspenzivnog karaktera koje sprječava nastup izvršnosti osporenog pojedinačnog akta. Pravo na podnošenje ustavne žalbe ujedno nije ni ustavno pravo. Ustavna žalba predstavlja poseban ustavni institut *sui generis* omeđen određenim procesnim pravilima. Pravo na podnošenje ustavne žalbe načelno pripada svakom, ali se ne može poistovjetiti s *actio popularis*. Ustavnom žalbom mogu se služiti samo oni koji su lično pogođeni pravnim posljedicama neke pojedinačne mjere državne vlasti, jer se pravo na podnošenje ustavne žalbe veže uz povredu nekog ustavom zaštićenog dobra podnosioca. Objekt zaštite mora biti u njegovoj zaštićenoj sferi i mora egzistirati u trenutku nastanka povrede.

Ustavna žalba je namijenjena zaštiti lične ustavom zaštićene sfere pojedinca i spada u institute individualne zaštite nezavisno od postojanja interesa trećih lica ili nekog posebnog javnog interesa. Pravo na ustavnu žalbu je ovlašćenje koje načelno može pripadati svakom ko je bio učesnik u postupku iz kojeg je proizašla osporena odluka. Ustavna žalba je u svakom ustavnopravnom sistemu vanredna pravna pomoć koja se odobrava državljaninu i kojom se on štiti od zadiranja javne vlasti u njegova osnovna i s njima izjednačena prava. To je institut koji otvara mogućnost preispitivanja svih mjera javnih vlasti u pogledu njihove usklađenosti sa osnovnim pravima. Ustavnom žalbom se u materijalno-pravnom sadržaju ustava dodaje procesno-pravni institut za ostvarivanje efikasne zaštite osnovnih prava kojima se određuje bit njihovog nosioca ili njegovo aktivno pozicioniranje u društvu. Svrha ustavne žalbe se ne iscrpljuje isključivo u procesnom jemstvu zaštite individualnog osnovnog prava, jer je njena društvena uloga dvojakog karaktera. Ustavna žalba štiti osnovna prava unutar obima kontrole učinjene od strane ustavnog suda i kroz aktivitet ustavnog suda doprinosi očuvanju osnovnih prava i služi njegovom tumačenju i usavršavanju. Ustavna žalba je originalni i supsidijarni procesni institut, ograničen procesnim pretpostavkama za njegovu upotrebu. Ona nije ustanovljena za to da bi bila upotrebljavana po izboru, kao jedno od mogućih konkurentnih pravnih sredstava. To je posljednja i supsidijarna

pravna pomoć, dopuštena samo onda kada su iscrpljene sve redovne procesno-pravne mogućnosti, nužna za sprječavanje neke povrede osnovnoga prava.

U radu će biti riječi o ustavnoj žalbi kao osnovnom institutu zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda koja mogu biti povrijeđena pojedinačnim mjerama tijela državne vlasti. Međutim, razmatranje ovog instituta u ciljanim državnim uređenjima neodvojivo je od pokušaja pronicanja u opšti sadržaj i karakteristike ustavne države kao institucionalnog preduslova zaštite individualnih sloboda građana u modernim demokratskim društvima. Raspravljanje o ustavnosudskoj zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda nemoguće je bez rasprave o demokratiji i vladavini prava kao stožernih sadržaja svake ustavne države, a obrada ove teme nije moguća bez analize ustavnog sudstva kao mehanizma i procesnog okvira zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ključne riječi: ustavna žalba, ljudska prava, Ustavni sud, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropski sud za ljudska prava, pravno sredstvo, pojedinačna predstavka.

Naučna oblast: pravo

Uža naučna oblast: Ustavno pravo

# CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN MONTENEGRO IN LIGHT OF COMPARATIVE CONSTITUTIONALISM

## SUMMARY

Human rights and personal freedoms are content impossible to divide. The area of human rights generally includes non-derogable sphere of qualifications that make a human, and the area of individual freedoms in the broadest sense is characterized by the possibility of legal free actions and free behavior of every person, protected from the intervention of the State and its administration. When we talk about constitutional protection of human rights and fundamental freedoms we are facing with a complex concept that incorporates several elements. Each institutionalized protection must have its object of protection, legal act that guarantees autonomous sphere of individual liberty protected from encroachment by any natural or legal person, is the instrument of warranty, conservation and protectionism of fundamental rights and freedoms that legal system recognizes to every member of society by protecting them from others, even from him-self. Object of the constitutional protection are not all subjective rights of the individual, but the one that are established in the highest legal act if society, which defines the bodies and mechanisms that protect human rights and freedoms.

In the constitutional systems based on rigid constitution, constitutional protection of constitutional rights and freedoms violated by individual measures of administrative authorities is carried out through the institute of constitutional judiciary. The constitutional orders which institutionalize constitutional judiciary through the existence separate, for that issues competent constitutional body, protection of basic-legal sphere is conducted through the institute of constitutional complaint as genuine institute designed solely to protect the constitutionally protected values.

The constitutional complaint in principle is not remedy of the suspensive character that prevents the enforceability of the disputed individual act. In the same time the right to file a constitutional complaint is not a constitutional right. The constitutional complaint is a particular sui generis constitutional institute bounded by certain procedural rules. The right to file a constitutional complaint generally belongs to everyone, but it cannot be identified with the *actio popularis*. Constitutional complaint may be filed only by those who were personally affected by the legal consequences of some individual measures of state power, because the right to file a constitutional complaint is associated with the violation of constitutionally protected values of the applicant. The object of protection must be protected in its sphere and must exist at the time of injury.

The constitutional complaint is aimed to protect constitutionally protected private sphere and it is considered as an institute of individual protection regardless of the existence of the interests of third parties or any special public interest. Right to constitutional complaint is authorization which, in principle, belongs to anyone who was a participant in the proceedings that resulted with disputed act. Constitutional complaint in every constitutional system is extraordinary (subsidiary) legal measure granted to citizen in order to be protected from interference of public authorities in his fundamental and with them equivalent rights. It is an institute that opens the opportunity to review all measures of public authorities in terms of their compliance with fundamental rights. Constitutional complaint in the substantive content of the Constitution adds procedural legal institution for achieving effective protection of fundamental rights which determine the will of their holder or its active position in society.

The purpose of the constitutional complaint is not restricted solely by the procedural safeguards to protect the fundamental right of the individual, because its social role has twofold character. Constitutional complaint protects fundamental rights within the scope of control made by the Constitutional Court and through activity of the Constitutional Court contributes to the preservation of fundamental rights and serves to its interpretation and improvement. The constitutional complaint is original and subsidiary procedural institute, limited by procedural requirements for its use. It is not established to be used optionally as one of the possible competing legal remedies. This is the last and subsidiary legal aid, permissible only when all regular legal remedies are exhausted, and it is necessary to prevent any possible violation of fundamental rights.

This paper will discuss a constitutional complaint as the main institute of protection of human rights and fundamental freedoms which may be violated by the individual measures of a governmental body. However, consideration of this institute in specific (targeted) state organization is inseparable from the intention to analyze general contents and characteristic of a constitutional state as the institutional preconditions for the protection of individual freedoms in modern democratic societies. Debate on constitutional protection of human rights and fundamental freedoms is impossible without a discussion on democracy and rule of law as the fundamental pillars of the constitutional state and elaboration of this topic is not possible without an analysis of the constitutional judiciary as a mechanism and procedural framework for the protection of human rights and fundamental freedoms.

Key words: constitutional complaint, human rights, Constitutional court, the European convention on human rights and fundamental freedoms, legal remedy, individual application

Area of study: Law

Specific study area: Constitutional law



## SADRŽAJ:

### USTAVNA ŽALBA U CRNOJ GORI U SVJETLOSTI UPOREDNOG KONSTITUCIONALIZMA

#### SAŽETAK

#### SUMMARY

I. UVODNA RAZMATRANJA .....	1
1. Predmet i cilj doktorske disertacije .....	1
2. Ciljevi disertacije .....	3
3. Hipotetički okvir ispitivanja .....	4
4. Način istraživanja .....	6
5. Očekivani rezultati i naučni doprinos .....	7
II. USTAVNI SUD CRNE GORE KAO INSTITUCIONALNI .....	8
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA .....	8
1. Pojam ustavnog sudstva i vladavina prava .....	8
1.1. Pojam ustavnog sudstva .....	8
1.2. Vladavina prava – pojam .....	11
2. Ustavni sud i vladavina prava .....	13
3. Ustavnopravni položaj Ustavnog suda Crne Gore .....	16
4. Ustavna žalba kao sredstvo zaštite ustavnih prava .....	17
5. Ovlašćenja Ustavnog suda Crne Gore u postupku povodom ustavne žalbe .....	20
6. Ustavnosudski aktivizam i interpretativne odluke Ustavnog suda Crne Gore .....	22
6.1. Ustavnosudski aktivizam – pojam .....	22
6.2. Nastanak ustavnosudskog aktivizma .....	23
6.3. Ustavnosudski aktivizam Ustavnog suda Crne Gore .....	24
7. Načelo proporcionalnosti – pojam .....	26
8. Odnos Ustavnog suda i redovnog sudstva u zaštiti ljudskih prava .....	31
8.1. Djelokrug Ustavnog suda i redovnog sudstva .....	31
8.2. Status Ustavnog suda Crne Gore .....	32
8.3. Status Vrhovnog suda Crne Gore .....	33
8.4. Ustavna žalba i međuodnos Ustavnog suda Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore .....	34
III. USTAVNA ŽALBA U SVJETLOSTI ISTORIJSKOG RAZVOJA I UPOREDNOG PRAVA .....	39
1. USTAVNA ŽALBA U ZEMLJAMA SREDNJE EVROPE – ŠVAJCARSKOJ, SR NJEMAČKOJ I AUSTRIJI .....	39
1. Porijeklo ustavne žalbe .....	39
1.1. Razvoj ustavne žalbe u Švajcarskoj .....	39
1.2. Razvoj ustavne žalbe u SR Njemačkoj .....	41
1.3. Razvoj ustavne žalbe u Austriji .....	45
2. Nosioци ustavne nadležnosti .....	45
2.1. Švajcarska .....	45
2.2. Njemačka .....	49
2.3. Austrija .....	54
3. Objekat zaštite instituta ustavne žalbe .....	56
4. Sadržaj spora kod ustavne žalbe .....	62
5. Procesne pretpostavke dopustivosti ustavne žalbe .....	67
6. Postupanje s ustavnom žalbom i njene pravne posljedice .....	72
2. USTAVNA ŽALBA (AMPARO) U ŠPANIJI .....	78
1. Nastanak i razvoj ampara .....	78
2. Amparo u Španiji .....	80
3. Vrste ampara .....	82

4.	Postupak odlučivanja.....	82
5.	Broj predmeta u 2014. godini (prema vrsti procesa).....	83
3.	USTAVNA ŽALBA U POSTSOCIJALISTIČKIM DRŽAVAMA.....	88
1.	Apelacija (ustavna žalba / tužba) u Bosni i Hercegovini.....	88
2.	Ustavna žalba u Republici Sloveniji.....	92
3.	Ustavna žalba u Republici Srbiji.....	96
1.	Uslovi za podnošenje ustavne žalbe.....	97
1.1.	Materijalnopravne pretpostavke.....	97
1.2.	Procesnopravne pretpostavke.....	99
2.	Dejstva ustavne žalbe.....	100
3.	Pravna dejstva odluke o ustavnoj žalbi.....	100
4.	Uzroci velikog broja ustavnih žalbi.....	102
4.	Ustavna žalba ( <i>ústavni stížnost</i> ) u Republici Češkoj.....	107
1.	Nastanak ustavnog sudstva.....	107
2.	Nadležnost Ustavnog suda.....	108
3.	Postupak po ustavnim žalbama.....	109
3.1.	Ustavna žalba organa teritorijalne autonomije.....	109
3.2.	Ustavna žalba fizičkog ili pravnog lica.....	110
4.	USTAVNA ŽALBA U EVROAZIJSKIM DRŽAVAMA.....	112
1.	Ustavna žalba u Azerbejdžanu.....	112
2.	Ustavna žalba u Ruskoj Federaciji.....	115
1.	Razvoj institucije ustavne tužbe u Rusiji.....	115
2.	Pravno uređenje predmeta ustavne žalbe.....	117
3.	Subjekti ustavne žalbe.....	118
4.	Prihvatljivosti ustavne žalbe.....	121
3.	Ustavna žalba u Republici Turskoj.....	123
5.	USTAVNA ŽALBA U OSTALIM DRŽAVAMA.....	129
IV.	USTAVNA ŽALBA U CRNOJ GORI.....	133
1.	PREDMET USTAVNE ŽALBE.....	133
1.1.	Ustavna žalba – pojam.....	133
1.2.	Pojedinačni akt.....	133
1.3.	Radnja.....	135
1.4.	Sudska presuda.....	136
1.5.	Predmet ustavne žalbe u uporednoj praksi.....	139
2.	PRETPOSTAVKE ZA ODLUČIVANJE PO USTAVNOJ ŽALBI.....	144
1.	Procesne pretpostavke za odlučivanje o ustavnoj žalbi.....	144
a.	Iscrpljenost pravnog puta kao procesna pretpostavka za odlučivanje o ustavnoj žalbi 145	
b.	Povraćaj u pređašnje stanje.....	146
c.	Blagovremenost.....	148
d.	Ovlašćenje za podnošenje ustavne žalbe.....	150
e.	Ovlašćena lica za podnošenje ustavne žalbe.....	150
i.	Fizička lica.....	151
ii.	Pravna lica.....	151
iii.	Posebni punomoćnik podnosioca ustavne žalbe.....	152
f.	Sadržaj i oblik ustavne žalbe.....	154
2.	Pretpostavke za odlučivanje o suštini stvari.....	157
2.2.1.	Parnični i vanparnični postupak.....	160

2.2.2.	Krivični postupak .....	161
2.2.3.	Upravni postupak i upravni spor .....	163
2.2.4.	Izvršni postupak .....	163
2.2.5.	Prekršaji .....	163
2.2.6.	Druge odluke .....	163
2.2.7.	Akti Evropske unije .....	164
2.2.8.	Koji akti se ne smatraju pojedinačnim aktima u smislu člana 75 Zakona o Ustavnom sudu .....	164
3.	POSTUPAK PO USTAVNOJ ŽALBI .....	172
1.	Opšti postupak po ustavnoj žalbi .....	172
2.	Prioritet predmeta u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama .....	180
3.	Izjašnjavanje po ustavnoj žalbi .....	182
4.	Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred ustavnim sudom .....	186
5.	Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i sloboda prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta .....	190
6.	Rok za odlučivanje po ustavnoj žalbi .....	195
7.	Posebni postupci po ustavnoj žalbi .....	200
7.1.	Komunalna ustavna žalba .....	200
7.2.	Ustavna žalba povodom odobrenja parlamenta za vođenje krivičnog postupka protiv parlamentaraca .....	202
7.3.	Postupak po ustavnoj žalbi povodom odluke o arbitraži .....	205
7.4.	Postupak po ustavnoj žalbi u vezi s određivanjem pravične naknade .....	207
7.5.	Žalba u sporovima male vrijednosti .....	212
V.	ODLUKA O USTAVNOJ ŽALBI .....	215
1.	Uopšteno o odlukama po ustavnoj žalbi .....	215
1.1.	Rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi iz procesnih razloga .....	215
1.1.1.	Iscrpljivanje svih djelotvornih pravnih sredstava .....	215
1.1.2.	Ostale procesne pretpostavke .....	216
1.2.	Rješenja o odbacivanju zbog „očigledne neosnovanosti“ .....	216
1.3.	Odluke o usvajanju i odbijanju ustavnih žalbi .....	217
1.3.1.	Struktura odluka o odbijanju i usvajanju ustavne žalbe .....	219
2.	Obustava postupka pokrenutog ustavnom žalbom .....	221
3.	Pravno dejstvo odluka Ustavnog suda .....	222
4.	Izvršenje odluke ustavnog suda .....	229
	ZAKLJUČAK .....	233
	LITERATURA .....	240



## I. UVODNA RAZMATRANJA

### 1. Predmet i cilj doktorske disertacije

Prvobitni naslov doktorske disertacije trebalo je da glasi: Ustavnosudska zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda – ustavna žalba. U toku izrade projekta doktorske disertacije došlo je do njegove modifikacije u cilju sužavanja i preciziranja predmeta istraživanja, jer je procijenjeno da ću, imajući u vidu profesionalno iskustvo, najveći doprinos dati u proučavanju pozitivnog prava i ustavnosudske prakse Crne Gore, krećući se pritom u okvirima evropske ustavnosti, odnosno praveći poređenje s uzornim rješenjima evropskih država.

Predmet doktorske disertacije je ustavna žalba, institut koji se već nekoliko decenija u Evropi i šire, a kod nas u posljednjih nešto više od desetak godina, pojavljuje kao posebno pravno sredstvo zaštite ustavom zajamčenih ljudskih prava. I pored njenog širenja u komparativnom konstitucionalizmu, javljaju se u vezi s njom brojne kontroverze i nedoumice, pa samim tim ustavna žalba ostaje neiscrpn i izvor za nova naučna i stručna istraživanja.

U proučavanju osnovnog predmeta, disertacija će se nužno baviti i ljudskim pravima kao osnovnom vrijednošću modernog ustava, ustavnim sudstvom kao sve značajnijim pravnim mehanizmom zaštite ljudskih prava, ali i ustavnom državom kao okvirom u kom se ustavnosudska zaštita ljudskih prava realizuje, što je uslov i za izgradnju demokratskog društva.

Ustavna žalba pruža građanima mogućnost da pred ustavnim sudom zahtijevaju konkretnu kontrolu određene sporne pravne situacije u domenu koji, po pravilu, redovno sudstvo ne zahvata. Zbog toga je uređenje instituta ustavne žalbe važno kako sa stanovišta demokratske definicije jednog društva tako i sa stanovišta konstitucionalizma, odnosno potrebe da se podjela vlasti izgradi i razvije i u odnosu između dvije „sudske“ vlasti – redovnog sudstva i ustavnog sudstva. Upravo stoga, razvoj instituta ustavne žalbe u normi i praksi, kao i analiza ovog instituta predstavljaju neprestani i kontinuirani proces. Razvoj instituta ustavne žalbe i njegova naučna analiza od izuzetne su važnosti za izgradnju pravne kulture koju odlikuju ljudska prava i demokratija. Izgradnja takve pravne kulture je složen, dug i zahtjevan proces. Hajek piše: „Što god da je istina za zemlje koje su, sledeći politiku individualne slobode, postale velika središta stvaralačke civilizacije, a zaista ne znam ni za jedan primer u ljudskoj istoriji, da je neka zemlja to postigla kojim drugim putem, osim pravnom državom, ne sumnjam da je put do takve intelektualne i stvarne veličine neke zemlje, do ostvarenja ili barem približavanja idealu ostvarenja osnovnih prava i sloboda čoveka i građanina, dakle i kod nas, jednako težak kao što je to bio u davnim razdobljima kada su to neke zemlje postizale, a vjerovatno je i teži i suroviji.“<sup>1</sup>

Ustavom Crne Gore i Amandmanima I do XVII na Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 1/2007 i 38/2013) propisano je da Ustavni sud odlučuje „o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava“.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, broj 11/2015), odredbama člana 68, propisano je: „Ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajamčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlaštenja.

---

<sup>1</sup> Fridrih August fon Hayek, Politički ideal vladavine prava, Školska knjiga, Zagreb, 1994, str. 17.

Ustavna žalba može se podnijeti nakon iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava, koja podrazumijevaju da je podnosilac ustavne žalbe u postupku iskoristio sva pravna sredstva na koja je imao pravo u skladu sa zakonom, uključujući i djelotvorna i vanredna pravna sredstva i druga posebna pravna sredstva koja mogu dovesti do izmjene pojedinačnog akta u korist podnosioca ustavne žalbe, odnosno do prestanka ili ispravljanja radnje, odnosno prekida nepostupanja državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.

Ustavna žalba se može podnijeti i prije iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava iz stava 2. ovog člana, ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu, nije ili ne bi bilo djelotvorno.“

Na osnovu datog ustavnog i zakonskog okvira, bitne karakteristike ustavne žalbe su:

1) ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica;

2) ustavna žalba se može podnijeti zbog povrede ustavnih prava i sloboda počinjenih pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem;

3) donosioci akata kojima se može počiniti povreda ustavnih prava jesu: državni organ, organ državne uprave, organ lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravno lice ili drugi subjekt koji vrši javna ovlašćenja;

4) za ustavnu žalbu važi načelo supsidijarnosti (član 68 stav 1), koje znači da se ustavna žalba može podnijeti tek nakon iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava. Ovo načelo je korigovano mogućnošću podnošenja ustavne žalbe prije iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava (član 68 stav 2), ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu nije ili ne bi bilo djelotvorno;

5) ustavna žalba nema suspenzivno dejstvo (član 73 ZUS), osim u slučaju da Ustavni sud naredi da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta do donošenja konačne odluke, na zahtjev podnosioca ustavne žalbe, ukoliko on učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica;

6) načelo kontradiktornosti (limitirano) ustavnosudskog postupka proističe iz člana 70 ZUS-a, saglasno kojem se učesnicima u postupku smatraju podnosilac ustavne žalbe i državni organ odnosno organ državne uprave, organ lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravno lice ili drugi subjekat koje vrši javna ovlašćenja, protiv čijeg akta, odnosno zbog čijeg nepostupanja ili radnje je izjavljena ustavna žalba. Dodatno, ZUS (član 74) predviđa da se ustavna žalba dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, a ta lica imaju pravo da se izjasne o ustavnoj žalbi;

7) vezanost Ustavnog suda sadržajem ustavne žalbe propisana je članom 75 ZUS-a, na osnovu kojeg Ustavni sud odlučuje o povredi ljudskog prava ili slobode zajemčene Ustavom na koju se ukazuje u ustavnoj žalbi;

8) Ustavni sud Crne Gore ima kasaciono ovlašćenje u slučaju usvajanja ustavne žalbe, te je pravno dejstvo takve odluke *ex nunc* (član 76 ZUS-a).

Ustavni sud Crne Gore smatra da ustavna žalba nije pravno sredstvo u sistemu redovnih i vanrednih pravnih lijekova u postupku pred sudom, upravnim tijelima ili tijelima koja imaju javna ovlašćenja, nego posebni institut za ocjenu pojedinačnih akata radi zaštite osnovnih sloboda i prava čovjeka i građanina. Zbog toga Ustavni sud ne provjerava pravilnost i zakonitost pojedinačnog akta koji se ustavnim žalbom osporava, tj. načelno ne provjerava da li je u njemu pravilno primijenjeno materijalno pravo, da li je u postupku koji mu je prethodio pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje i da li su učinjene neke bitne povrede procesnog prava. On samo utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama pojedinca došlo do ustavno nedopuštenog posezanja u osnovne slobode i prava čovjeka i građanina, tj. da li je povrijeđeno subjektivno ustavno pravo pojedinca. Sud ispituje da li su ustavna prava povrijeđena i ispituje

samo one povrede ustavnih prava i sloboda koje su istaknute u ustavnoj žalbi. Ustavni sud u postupku povodom ustavne žalbe ne vrši nadležnost žalbenog tijela, ni Upravnog ni Vrhovnog suda, već utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnosioca došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u osnovne slobode i prava čovjeka i građanina.

Ustavni sud Crne Gore je čuvar objektivnog ustavnopravnog poretka i zaštitnik subjektivnih ustavnih prava, čije su nadležnosti određene članom 149 Ustava, pri čemu je jedna od važnijih i izuzetno često korišćenih nadležnosti zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina u postupku koji Ustavni sud vodi povodom ustavne žalbe. Pored procesnih pretpostavki, za vođenje postupka po ustavnoj žalbi postoje i materijalne pretpostavke dopuštenosti koje određuju funkcionalnu nadležnost Ustavnog suda. Glavna materijalna pretpostavka je postojanje povrede prava ili slobode zajemčene Ustavom. Povodom toga su se otvorila dva značajna problemska pitanja: 1) kako razgraničiti specifično ustavno pravo od zakonom utvrđenog „običnog“ prava i 2) kako na osnovu pomenutog razlikovanja razgraničiti funkcionalnu nadležnost Ustavnog suda od nadležnosti redovnih sudova?

Po opisanoj shemi, analiziraću detaljno praksu Ustavnog suda Crne Gore, kao i njegov odnos u vršenju ove nadležnosti s Evropskim sudom za ljudska prava, utvrđujući koliko je ustavna žalba djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava.

U disertaciji ću ukazati na zajedničke i specifične karakteristike ustavne žalbe u Švajcarskoj, SR Njemačkoj i Austriji te pokušati da utvrdim koliko su daleko odmakle u djelotvornoj ustavnosudskoj zaštiti ljudskih prava. Posebno ću analizirati praksu Ustavnog suda SR Njemačke, jer na nacionalnom nivou, njegovi stavovi i tumačenja odavno su dobili status standarda koje drugi nacionalni evropski sudovi treba da dosegnu.

## 2. Ciljevi disertacije

S obzirom na gore opisani predmet doktorske disertacije, ciljevi disertacije su:

- 1) da identifikuje i rasvijetli sporna pitanja u vezi s uređenjem i primjenom ustavne žalbe u regionalnom, pa i evropskom ustavnom okviru;
- 2) da ukaže na specifičnosti ustavne žalbe u Crnoj Gori i identifikuje sporna mjesta u njenoj primjeni;
- 3) da obavi temeljnu i sveobuhvatnu komparaciju s etabliranim istovjetnim institutima u drugim državama – stabilnim ustavnim demokratijama, kao i u takozvanim državama u tranziciji;
- 4) da identifikuje slabosti ustavnopravnog uređenja instituta ustavne žalbe u Crnoj Gori, uputi na poboljšanje njenog uređenja i predloži rješenja postojećih praktičnih problema kao i za unapređenje instituta ustavne žalbe saglasno njegovoj ustavnoj svrsi.

Sadržaj disertacije:

1) Uvod će sadržati standardne elemente ovog dijela doktorske disertacije. Biće definisani predmet i cilj disertacije, hipoteze koje će biti dokazivane u istraživanju, kao i naučne metode koje će biti korišćene. Biće objašnjena i društvena opravdanost odnosno aktuelnost predmeta disertacije.

2) Prva glava biće posvećena ustavnom sudstvu i značaju Ustavnog suda Crne Gore u zaštiti ljudskih prava. Biće ukratko skicirana obilježja ustavnog sudstva u Crnoj Gori, s posebnim osvrtom na vladavinu prava, ustavosudski aktivizam i načelo proporcionalnosti. Dat je osvrt i na odnos redovnog i ustavnog sudstva u zaštiti ljudskih prava.

3) U drugoj glavi pokušaću da sintetizujem saznanja i zaključke do kojih je ustavnopravna nauka došla kad je riječ o obilježjima ustavne žalbe. Najprije ću se osvrnuti na nastanak i porijeklo

ustavne žalbe, da bi potom analizirao regulativu ovog instituta u referentnim ustavnim državama (posebno u Švajcarskoj, Njemačkoj i Austriji), ampara – najrasprostranjenije ustavne žalbe i ustavne žalbe u tranzicijskim državama.

4) Treća glava biće posvećena predmetu ustavne žalbe, procesnim pretpostavkama za odlučivanje o ustavnoj žalbi i pretpostavkama za odlučivanje o suštini stvari, kao i nedopuštenosti podnošenja ustavne žalbe. Analiziraću supsidijarni karakter ustavne žalbe, blagovremenost podnošenja, ovlašćene subjekte, kao i sadržaj i oblik ustavne žalbe. Kad je riječ o materijalnim pretpostavkama za odlučivanje, analiziraću akte koji mogu biti predmet osporavanja putem ustavne žalbe i one koji to ne mogu biti. Posebno ću posvetiti pažnju nedopuštenosti podnošenja ustavne žalbe protiv pravne norme i osnovnoj pretpostavci za meritorno odlučivanje, a to je povreda, kako to Njemci imaju običaj da kažu, specifičnog ustavnog prava.

U ovom dijelu rada obrađeni su i posebni postupci po žalbi protiv kojih se ne može voditi upravni spor saglasno odredbama člana 13 Zakona o upravnim sporovima, jer se radi o aktu donijetom u stvari u kojoj neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja odlučuje Skupština Crne Gore i Predsjednik Crne Gore.

5) U četvrtoj glavi biće detaljno riječi o predmetu ustavne žalbe u pravnom sistemu Crne Gore, pojedinačni akti, radnje i sudske odluke. Zatim se obrašuju procesne pretpostavke za odlučivanje po ustavnoj žalbi: iscrpljenost pravnog puta kao procesna pretpostavka, povraćaj u pređašnje stanje, ovlašćenje za podnošenje ustavne žalbe i pretpostavke za odlučivanje o suštini stvari. U posebnom dijelu je obrađen postupak po ustavnoj žalbi: opšti postupak po ustavnoj žalbi, izjašnjavanje po ustavnoj žalbi, zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi, izjašnjavanje po ustavnoj žalbi, kao i posebni postupci po ustavnoj žalbi-komunalna ustavna žalba, ustavna žalba povodom odobrenja parlamenta za vođenje krivičnog postupka protiv parlamentaraca, postupak po ustavnoj žalbi povodom odluke o arbitraži i postupak po ustavnoj žalbi povodom određivanja pravične naknade.

6) Peta glava biće posvećena odlukama povodom ustavne žalbe uopšte, a zatim će biti obrađeno naročito osjetljivo pitanje kasatornih ovlašćenja Ustavnog suda u odnosu na akt kojim je povrijeđeno ustavom zajemčeno ljudsko pravo, zatim djejtvom odluka ustavnog suda i njegovim specifičnostima u odnosu na pravilo o opštem djejtvu odluke ustavnog suda. Biće obrađena obustava postupka pokrenutog ustavnim žalbom, postupak donošenja rješenja o privremenoj obustavi izvršenja spornog pojedinačnog akta i troškova postupka po ustavnoj žalbi.

6) Na kraju sam preuzeo da temeljno i sveobuhvatno sintetizujem saznanja do kojih sam došao u vezi s ustavnim žalbom upravo u samom zaključku. Svakako, naglasak će biti na pozitivnopravnim obilježjima ustavne žalbe u Crnoj Gori i davanju odgovora na pitanje koliko je Crna Gora, kao mlada demokratija, odmakla u ustavnosudskoj zaštiti ljudskih prava, šta treba unaprijediti, normativno i stvarno i u svjetlosti savremenog konstitucionalizma pokušaću da izvedem i neke opštije zaključke u vezi s kvalitetom i budućnošću ustavnosudske zaštite ljudskih prava putem ustavne žalbe.

### 3. Hipotetički okvir ispitivanja

Sadržaj i oblici ustavnog nadzora različiti su u raznim pravnim sistemima, pa danas gotovo da nema države Evropske unije koja nije ustanovila određeni model ustavnog nadzora, s izuzetkom Ujedinjenog Kraljevstva i Kraljevina Nizozemska. Nadzor nad ustavnošću pojedinačnih pravnih akata i zaštita ljudskih prava u postupku povodom ustavne žalbe, nakon iscrpljivanja svih pravnih sredstava, susreće se u mnogim ustavnim sistemima, tako i u crnogorskom. U mnogim evropskim postsocijalističkim državama na ustavno sudstvo je prenijet zadatak rješavanja ustavnih konflikata, koji uzroke crpe iz bliže i dalje prošlosti. Rezultat tih procesa je „juridizacija“ u kojoj se



političke odluke prenose na pravni teren, te se više ne odlučuje u parlamentu. Na osnovu toga, srednjoevropski i istočnoevropski ustavni sudovi, što važi i za crnogorski ustavni sud, nijesu samo ekskluzivni organi za rješavanje ustavnih sporova i tumači ustava već i nosioci tranzicije po evropskim standardima. Stoga ideju o rješavanju političkih sporova i sukoba primjenom prava nije moguće sprovesti bez opasnosti da se „juridizacija politike“ ne pretvori u „politizaciju ustavnog sudstva“. Da bi ustavni sudovi ostvarili opisani zadatak, a da ne skrenu previše u sferu „politizacije“, oni se služe praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Ustavom Crne Gore utvrđeno je ustrojstvo Ustavnog suda uz zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i nije mu dopušteno da preuzima ulogu bilo kojeg tijela zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti. Ustavni sud je državni organ *sui generis*, a njegov položaj je određen osnovnim zadatkom, apstraktnom kontrolom zakona i podzakonskih akata i zaštitom ustavnih prava i osnovnih sloboda kroz postupak individualne ustavne kontrole.

Ustavni sud Crne Gore osigurava vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava i jemči poštovanje i primjenu Ustava. Vladavina prava se ne smije poistovjetiti sa zahtjevom za zaštitu zakonitosti postupanja organa državne vlasti, jer ona je više od toga. Ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržine zakona. U ustavnom poretku, zasnovanom na vladavini prava, zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice treba da budu izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti, moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

Pored odlučivanja o ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata, zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja jednu od važnih nadležnosti ustavnog suda, jer predmeti u radu ove vrste čine u svim sudovima preko 90% ukupnog broja predmeta. Time je ustavna žalba, što nije bilo prvobitno zamišljeno, postala pravno sredstvo koje se redovno podnosi nakon što je iscrpljen redovni put pravne zaštite, uključujući i vanredna pravna sredstva, bez obzira na stvarno postojanje povreda ustavnih prava u prethodno provjerenim postupcima. U praksi ustavnih sudova od ukupnog broja usvojenih žalbi usvaja se prosječno oko 4%, dok se oko 50% odbacuje iz raznih razloga, a oko 46% se odbija. U 2017. godini Ustavni sud Crne Gore usvojio je 11% ustavnih žalbi, a u toku 2018. godine samo u prva tri kvartala usvojeno je oko 15% ustavnih žalbi, što je iznad prosjeka ustavnog suda u Evropi. Samo postojanje ustavne žalbe ukazuje na pravnu superiornost ustavotvorne, originerne vlasti, jer je svakom građaninu ostavljena mogućnost da pokrene postupak pred Ustavnim sudom radi kasiranja akata izvedenih javnih vlasti kojima se povređuju ustavom zajemčena prava. Na taj način ona obezbjeđuje da se funkcionisanje svih javnih vlasti, uključujući i sudsku, odvija u granicama objektivnog prava, tj. ustava. Naime, neposrednom ustavosudskom zaštitom ljudskih prava štiti se i ustav kao dio objektivnog pravnog poretka. Zato ustavnu žalbu ne treba posmatrati isključivo kao dodatni mehanizam zaštite ljudskih prava, jer, odlučujući o ustavnim žalbama, ustavni sud istovremeno tumači i dalje razvija objektivno ustavno pravo.

Iz svega navedenog, glavna radna hipoteza doktorske disertacije bila bi formulisana na sljedeći način: Ustavni sud, osiguravajući suprematiju ustava prilikom zaštite ustavnih prava povrijeđenih pojedinačnim pravnim aktima, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja, mora izgraditi sistem pravila mjerodavnih za opravdanje njegovog aktiviteta kao i pravila i standarda na osnovu kojih će obezbijediti djelotvornu zaštitu povrijeđenog ili ugroženog ustavom zajemčenog prava. Odlučujući u predmetima po ustavnim žalbama, Ustavni sud Crne Gore nije imao u potpunosti takav pristup, pa je broj ustavnih žalbi stalno rastao, čemu je doprinijela postojeća ustavna i zakonska regulativa ustavne žalbe, što je apstraktnu kontrolu, kao jednu od osnovnih nadležnosti Suda, stavilo u drugi plan, dok je ustavna žalba u Crnoj Gori ostala na granici djelotvornosti.

Glavna hipoteza biće dokazana i pomoću sljedećih sporednih:

- Ustavni sud je garant i zaštitnik ustavnosti pravnog poretka od bilo koje vrste povrede, pa i one koja nastaje postupanjem i aktima organa sudske grane vlasti, te može preispitati i ograničiti pravno dejstvo odluka redovnih sudova.

- Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda preko ustavne žalbe samo unapređuje i poboljšava zaštitu individualnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, a samim tim i unapređuje vladavinu prava, tako da ni u kom slučaju nije u kontradikciji s osnovnom ulogom redovnih sudova da, primjenjujući ustav i zakon, štite ljudska prava i slobode.

- Granice ispitivanja ustavne žalbe od strane ustavnog suda treba postaviti primjenom Hecke-Schumann formule, prema kojoj je sudska odluka neustavna ako se zasniva na pogrešnom shvatanju osnovnog prava.

- Iskustva evropskih zemalja sličnih Crnoj Gori mogu pružiti priliku da poboljšamo i unaprijedimo uspostavljeni sistem zaštite pojedinačnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, a posebno praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, pri čemu se ta praksa mora temeljno i pažljivo proučavati, a ne primjenjivati selektivno i nevezano za konkretan slučaj.

Neadekvatno ustavno određenje i zakonsko uređenje ustavne žalbe su u znatnoj mjeri doprinijeli velikom broju neriješenih ustavnih žalbi u Crnoj Gori.

#### 4. Način istraživanja

S obzirom na to da ću proučavati ne samo teorijskopravnu, već i praktičnu ravan složenog instituta ustavne žalbe, koji izaziva naučnu i stručnu pažnju nesmanjenog intenziteta još od svog uvođenja, korišću sve relevantne metode koji su svojstveni pravnim i društvenim naukama uopšte.

Dogmatskim ili egzegetskim metodom istraživanja pristupiće se ustavnim i zakonskim tekstovima koji se odnose na ovaj ustavni institut, radi upoznavanja s normativnim rješenjima i identifikovanja osnovnih normativnih elemenata ustavne žalbe. Na ovaj metod nadovezuje se normativni metod, radi sagledavanja sveobuhvatne cjeline, kako u statici, tako i u dinamici. Pokušaću da kroz prizmu jednog idealnog modela ustavne žalbe, sagledam, prije svega konkretna, pozitivnopravna rješenja u Crnoj Gori.

Predmet pravne analize biće ustavna, zakonska i poslovnička rješenja u Crnoj Gori, uz neizostavan oslonac na njemački i austrijski model ustavne žalbe.

Uporednopravni metod nezaobilazan je u ovom istraživanju radi normativne analize i analize iskustva referentnih država, kako onih u kojima je ustavna žalba nastala i postala simbol zaštite ustavnog poretka i ljudskih prava, tako i onih bliskih po istorijskim i pravno-kulturološkim pretpostavkama, u kojima ustavna žalba još nije, ili nije dovoljno, postala djelotvorno pravno sredstvo.

Navedenim metodama, kao osnovnim, treba pridodati i aksiološki metod, radi kritičke ocjene pozitivnopravnih rješenja s posljedicom konstruisanja rješenja *de lege ferenda*. Aksiološki metod će se primjenjivati radi utvrđivanja pravog cilja pravnih normi koje regulišu predmet disertacije.

Politikološki metod će se koristiti zbog činjenice da je ustav svake države prvenstveno politički, pa onda pravni akt, a pravo i politika isprepletani su možda i najviše tamo gdje ne bi smjeli – na terenu zaštite ljudskih prava. Kao dopunski koristiće se i sociološko-pravni metod, jer institut ustavne žalbe svoju primjenu ostvaruje u konkretnom društvu, a dobro je poznato da odgovarajuće karakteristike društva imaju pozitivne ili negativne efekte po ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava. Korišćenje politikološkog i sociološkog metoda treba da omogući preispitivanje onih društvenih faktora koji su doveli do stvaranja i do razvoja institucije ustavne žalbe. Bez te geneze institucije

teško se može razumjeti aktuelni momenat njenog ostvarivanja i predvidjeti tok njene evolucije u budućnosti.

U navedenu svrhu koristiće se i istorijsko-pravni metod, kojim će se istražiti okolnosti koje su uticale na određivanje cilja za uvođenje ustavne žalbe, društveno-istorijskog konteksta u različitim državama u kojima se ona pojavljuje u različitim modalitetima i sl.

## 5. Očekivani rezultati i naučni doprinos

U posljednjih nekoliko decenija o nadležnosti ustavnih sudova da odlučuju o ustavnim žalbama (tužbama) i obezbjeđuju zaštitu ljudskih prava i sloboda napisano je dosta. Može se čak reći da je to bila jedna od najviše eksploatisanih tema u literaturi o ustavnom sudstvu. Iako se ne smije potcijeniti relevantnost i značaj ove literature, treba konstatovati da u njoj ima i opštih mjesta koja su nastala izvlačenjem iz normativnog okvira i prakse ustavnih sudova pojedinih država, poput Njemačke, Austrije, Španije. Literatura o ovom pitanju je krajnje skromna, prije bi se moglo reći da je ono bilo obrađivano u okviru nekih širih tematskih zahvata, a svakako ne kao predmet posebnih monografskih studija. U Srbiji je literatura o ovom pitanju narasla od vremena kada je 2000. godine Vladimir Đurić odbranio magistarsku tezu o ustavnoj žalbi. Dakle, imajući u vidu stepen i kvalitet naučne obrade ustavnosudske zaštite ljudskih prava putem ustavne žalbe, može se ocijeniti da postoji ozbiljno naučno opravdanje za izradu jedne nove monografske studije, gotovo dvije decenije poslije Đurićeve. Naučni doprinos ogledao bi se i u davanju odgovora na pitanje koje već nekoliko decenija intrigira naučnu i stručnu javnost, a to je pitanje odnosa između nekad nesporno osnovne i primarne nadležnosti ustavnog suda – kontrole ustavnosti i zakonitosti, s jedne, i danas naizgled dominantne nadležnosti – odlučivanja o ustavnoj žalbi, s druge strane.

Treba istaći da postoji naročita potreba da se institut ustavne žalbe u Crnoj Gori prouči u kontekstu savremenog konstitucionalizma. Nema dileme u vezi s punom opravdanošću uvođenja ustavne žalbe u Crnoj Gori, ali postoji bojazan da bi ovaj institut, nedovoljno jasno i precizno definisan, mogao da se pretvori u sopstvenu suprotnost. Stoga se čini neophodnim da se jednim temeljnim i sveobuhvatnim istraživanjem instituta ustavne žalbe ukaže na nužnost njenog postojanja u punom kapacitetu u ustavnom životu Crne Gore i na njenu zaštitnu ulogu u razvoju demokratije kojoj Crna Gora u godinama tranzicije teži. Očekivani rezultati ovog istraživanja su i predlozi za moguće otklanjanje nedoumica, prije svega u vezi sa granicama, odnosno sadržinskim obuhvatom ustavne žalbe. U tom smislu, komparativna analiza ovog instituta u dvije po mnogo čemu ustavno bliske države, Crnoj Gori i Srbiji, bila bi od posebnog značaja.

Jedan od praktičnih doprinosa disertacije bilo bi i upoznavanje stručne, pa i laičke javnosti s ulogom Ustavnog suda Crne Gore i ustavnih sudova svih tranzicionih država uopšte. Tek treba podstaći dalji razvoj svijesti sudija, advokata, tužilaca, pravobranilaca, službenika u javnoj upravi o pravnoj ulozi i dometima ustavne žalbe, radi postizanja potpune i djelotvorne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom smislu, kvalitetno izrađena doktorska disertacija bila bi od koristi najvišim državnim institucijama Crne Gore i mogla bi imati edukativni značaj u oblasti djelotvorne zaštite ljudskih prava, što je od vitalnog interesa za sve države koje su na putu evropskih integracija. Prema tome, više je naučnih i stručnih argumenata koji idu u prilog naučne i društvene opravdanosti ove disertacije koja, pod uslovom da bude kvalitetno napisana, može postati nezaobilazno štivo u analizi brojnih još nedovoljno definisanih pitanja u oblasti ustavnosudske zaštite, kao i u oblasti definisanja, uslovno rečeno, nove ili savremene uloge ustavnog suda ne samo u Srbiji i Crnoj Gori i regionu već i u evropskom okviru.

## II. USTAVNI SUD CRNE GORE KAO INSTITUCIONALNI ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

### 1. Pojam ustavnog sudstva i vladavina prava

#### 1.1. Pojam ustavnog sudstva

Pojava ustavnog sudstva veže se za pojavu pravne države i posebne ustavotvorne vlasti proizašle iz narodnog suvereniteta, postojanje krutih ustava, pri čemu je ustavno sudstvo instrument očuvanja konzistentnosti pravnog sistema. Na svijetu ne postoje dva istovjetna ustavnopravna sistema, samim tim ni dvije identične institucionalizovane zaštite ustava, ali se može konstatovati da ustavno sudstvo nije nastalo ni u jednom društvenom poretku koji nije prihvatio načelo ustavnosti i zakonitosti, koje sa djelotvornošću tog sistema predstavlja bit ustavne države i najvažniji su oblik nekog pravnog sistema.

Ustavno sudstvo karakterišu tri osnovna elementa: a) postojanje zaštićenog dobra, čija povreda zahtijeva intervenciju određenih nadležnih tijela, a to je kod ustavnog sudstva ustav, b) postojanje suda, kao tijela nadležnog za donošenje pravosnažne presude i c) postojanje forme u kojoj se sprovodi zaštita ustava.

Kontrola koja sadrži navedene elemente predstavlja ustavno sudstvo, nezavisno od činjenice obavlja li ga tijelo koje je za to posebno ovlašćeno unutar sistema sudske vlasti ili za to posebno ustavno tijelo. Prema tome, ustavno sudstvo je odlučivanje o ustavnopravnim pitanjima u sudskom obliku, uspostavljeno u svrhu zaštite ustava.<sup>2</sup> Ono predstavlja sudsku zaštitu ustava, radi osiguranja funkcionisanja države i društva saglasno ustavu. To je postupanje u ustavnopravnim stvarima od strane nadležne sudske instance.<sup>3</sup> Ustavno sudstvo štiti društveno ustrojstvo od svake politike na način da se o ustavnosudskim pitanjima odlučuje na osnovu pravnih postulata (*sine ira et studio*), a ne na osnovu političkih rezona. Ustavno sudstvo mora paziti da ne prelazi granice svoje društvene uloge, jer se njime jamči strogo pridržavanje ustava od svih državnih tijela, na svim nivoima i svim situacijama, nezavisno od činjenice radi li se o njihovoj apstraktno normativnoj ili konkretno judikativnoj djelatnosti. Kod ustavnog sudstva štiti se ustav shvaćen u njegovom materijalnom značenju, njime se štite osnovne društvene norme nezavisno od činjenice jesu li one pisane ili ne i nezavisno od toga jesu li sadržane u jednom ili više pravnih tekstova.

Glavni zadatak ustavnog sudstva jeste da se osigura stvarno djelovanje i efikasnost ustava nezavisno od toga provjerava li se tim sudstvom konzistentnost normativnog dijela pravnog poretka. Ustavno sudstvo je temeljno sredstvo zaštite ustava, ali ne i jedino, jer su za odbranu ustava zaduženi svi, ali pravna artikulacija te dužnosti najbolje se manifestuje kroz pokretanje adekvatnog ustavnosudskog postupka pred nadležnim sudom. Na taj način i državna tijela dobijaju mogućnost intervencije na zaštiti ustava, a da pritom ne narušavaju međusobne odnose zasnovane na načelu diobe vlasti.<sup>4</sup> Kontrola ustavnosti propisa može biti akcesorna ili apstraktna. S obzirom na vrijeme djelovanja propisa koji se ocjenjuju, kontrola ustavnosti propisa može biti prethodna i

---

<sup>2</sup> A. Fira, *Ustavno pravo*, Beograd, 1979, str. 324.

<sup>3</sup> I. Krbeć, *Ustavno sudovanje*, Zagreb, 1960, str. 6.

<sup>4</sup> P. Häberle, *Ustavna država*, Zagreb, 2002, str. 191.

naknadna, a sobzirom na formu ustavnog sudstva razlikujemo više metoda, od kojih su osnovni američki i evropski.<sup>5</sup>

Prema Arutyunyanu (*Harutyunyan*) i Mavčiču<sup>6</sup> u svijetu postoje sljedeći modeli savremene ustavne kontrole ili ustavnog nadzora: 1) „američki“ (sudski) model, koji je utemeljen na slučaju Marberi protiv Medisona iz 1803. godine i na doktrini Džona Maršala (*John Marshal*); 2) „austrijski“ evropsko-kontinentalni model ustavnih sudova, utemeljen na Kelzenovom učenju iz 1920. godine o međusobnom odnosu načela supremacije ustava i načela supremacije parlamenta; 3) novi (britanski) *commonwealth* model, koji se ne može ubrojiti ni u američki ni u evropski, poznat na Mauricijusu;<sup>7</sup> 4) „mješoviti“, s elementima američkog i evropsko-kontinentalnog modela;<sup>8</sup> 5) „francuski“ kontinentalni model ustanovljen na koncepciji francuskog Ustavnog vijeća iz 1958. godine;<sup>9</sup> 6) „skandinavski“ u državama u kojima druga tijela – nacionalno vijeće, parlament ili specijalizovana parlamentarna tijela, imaju ovlaštenja unutrašnje kontrole. Ovaj model u Evropi je prihvatila Finska.

Ideju na planu evropskog kontinentalnog ustavnog prava iznio je austrijski konstitucionalist Hans Kelzen (*Kelsen*), tvorac moderne ideje o ustavnosudskom obliku ustavnog nadzora, kojom je tokom razvitka prema tzv. evropskom modelu koncentrisanog ustavnog nadzora, ustavnom sudu kao posebnom državnom tijelu, nezavisnom od zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, pripao nadzor nad ustavnošću zakona i drugih propisa, da bi poslije II svjetskog rata, pod uticajem Saveznog suda SR Njemačke prema Osnovnom zakonu iz 1949. godine, nadzor putem ustavne žalbe proširen i na „specifično ustavno pravo“ koje štiti osnovna prava i slobode od pojedinačnih neustavnih akata sudske vlasti. Njemački se model proširio po kontinentalnoj Evropi nakon pada Berlinskog zida i prihvaćen je u Crnoj Gore u Ustavu iz 1992. godine.<sup>10</sup> Ustavni sudovi su u sadašnjim ustavnim demokratijama postali „široko rasprostranjen izraz potrebe angažovanja sudova u principijelnim pitanjima i elaboraciji temeljnih socijalnih odnosa i stajališta“.<sup>11</sup>

Pravila novog konstitucionalizma u Evropi, prema Stoun Svitu (Stone Sweet), traže: a) da se državne institucije i njihova ovlaštenja odrede isključivo pisanim ustavom; b) da se narodu dodijeli

---

<sup>5</sup> H. Šarkinović-Kose, „Vijek ustavnog sudstva u Evropi“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 4/2021, str. 1125.

<sup>6</sup> G. Harutyunyan, A. Mavčič, *Constitutional Review and Its Development in the Modern World: A Comparative Constitutional Analysis*, Yerevan – Ljubljana, 1999, str. 18.

<sup>7</sup> *New Commonwealth* model je karakterističan po tome što je ustavna kontrola prepuštena vrhovnom sudu sastavljenom od redovnih sudija, koji ne podliježe nikakvom posebnom imenovanju od strane najviših političkih tijela u zemlji. Ona po pravilu uključuje prethodnu kontrolu i savjetodavnu ulogu vrhovnog suda, iako je i naknadna (represivna) kontrola moguća u određenim slučajevima, a odluke imaju učinak *ergo omnes*.

<sup>8</sup> Prema „mješovitom“ modelu, poseban ustavni sud ili pak vrhovni sud (odnosno posebno specijalizovana odjeljenja tog suda) ima kontrolna ustavna ovlaštenja, svi redovni sudovi imaju ovlaštenje da ne primjenjuju zakon ukoliko smatraju da nije u saglasnosti s ustavom. Portugalija je evropska zemlja koja je prihvatila takav model, koja ima ustanovljen ustavni sud. Grčka i Švajcarska su evropske zemlje koje nemaju posebno ustanovljen ustavni sud, a ustavnu kontrolu obavljaju najviši redovni sudovi u zemlji ili pojedini specijalizovana odjeljenja tih sudova.

<sup>9</sup> Prema francuskom modelu, ustavna pitanja u nadležnosti su posebnih tijela za ustavnu kontrolu (najčešće ustavnih vijeća) ili zasebnih odjeljenja najvišeg redovnog suda u zemlji koji postupaju prema posebnim procesnim pravilima (tzv. koncentraciona ustavna kontrola), i najčešće se radi o prethodnoj kontroli savjetodavne prirode. Od evropskih zemalja tu kontrolu je ustanovila samo Francuska, a naknadno su je preuzele bivše francuske kolonije u Africi – Alžir, Džibuti, Obala Slonovače, Maroko i Mozambik.

Promjenom Ustava Francuske iz 2008. godine ovaj model je bitno promijenjen u Francuskoj, jer je Ustavno vijeće Francuske dobilo ovlaštenja naknadne, represivne, *a posteriori* kontrole ustavnosti nacionalnog zakonodavstva.

<sup>10</sup> Ustavni sud Crne Gore osnovan je u doba socijalizma, kao i ostali sudovi republika članica, u sastavu SFRJ, koja je bila prva tadašnja socijalistička država koja je ustanovila ustavno sudstvo. Ustavni sud Crne Gore dijelio je sudbinu ostalih državnih institucija, od osnivanja 1963. i početka rada 1964. godine, pa sve do 2014. godine. Vidi: H. Šarkinović, „Pola vijeka ustavnog sudstva u Crnoj Gori“, *Pravni život*, 12/2013.

<sup>11</sup> A. Bačić, P. Bačić, *Ustavna demokracija i sudovi*, Pravni fakultet u Splitu, 2009, str. 40–42.

putem izbora ultimativna vlast; c) da se obnašanje svake vlasti legitimiše svojom saglašnošću s ustavnim pravom; d) se uspostavi sistem zaštite ljudskih i građanskih prava kojim će upravljati ustavni sud na najvišem stepenu državne vlasti.<sup>12</sup> Ideja o supremaciji ustava u pravnom poretku države, zajedno s ovlašćenjima sudske vlasti na odgovarajući nadzor nad poštovanjem supremacije, pojavila se u engleskom pravu u XVII vijeku, a u američku pravnu istoriju ušla je 1803. godine odlukom Vrhovnog suda SAD u predmetu *Marbury v. Medison*, u kojem je tadašnji predsjednik tog suda Džon Maršal odredbu člana VI stava 2 federalnog ustava SAD, koja predviđa da je „ovaj Ustav vrhovni zakon zemlje i da su njime vezane sudije svake savezne države“ protumačio tako da, ako se ustavna i zakonska odredba odnose na isti slučaj pred sudom, sud mora, kako bi riješio slučaj, ocijeniti je li zakon u skladu s ustavom, pa ako nije, mora slučaj riješiti primjenom ustava kao osnovne i najviše pravne norme.<sup>13</sup> Komentatori danas nazivaju ovu presudu „baršunastom revolucijom“ (*velvet revolution*) koju ilustruju tri koraka kojima se dolazi do modernog ustavnog nadzora: (a) priznanje višeg ranga nekim osnovnim zakonima (*leges fundamentales*) s kojima ostali pisani zakoni trebaju biti u skladu; (b) povjeravanjem kontrole te saglasnosti državnom tijelu i (c) alociranjem te kontrole u jurisdikciju najvišeg (ustavnog) suda.<sup>14</sup> Navedena odluka, iako osporavana od strane drugih federalnih sudova, vremenom je postala precedent koji se stabilizovao u drugoj polovini XIX vijeka i postao nesporan.<sup>15</sup> Prihvatanjem ideje o supremaciji ustavnih normi, kao „metanormi“<sup>16</sup> nad ostalim propisima u pravnom poretku trebamo prihvatiti i nadzor nad poštovanjem te supremacije, jer se samo na taj način osigurava načelo ustavnosti u pravnotehničkom smislu.<sup>17</sup>

Ustavi postkomunističkih država srednje, istočne i jugoistočne Evrope, doneseni poslije pada Berlinskog zida, svrstavaju se u skup tzv. novih tranzicijskih ustava koji se razlikuju u mnoštvu prihvaćenih rješenja ali imaju pojedina zajednička specifična obilježja. Većina novih

---

<sup>12</sup> Ibid., str. 262.

<sup>13</sup> Predsjednik SAD, federalista Adams imenovao je svojom odlukom (*commission*) na isteku mandata, dan prije Džefersonove (*Jefferson*) predsjedničke inauguracije, za penzionisanog sudiju (*justice of the peace*) za okrug Kolumbija izvjesnog Vilijama Marberija (*William Marbury*). Novi predsjednik, odnosno državni sekretar Džejsms Medison (*James Madison*), nije ga želio postaviti na dužnost, pa je Marberi podio tužbu federalnom vrhovnom sudu sa zahtjevom da taj sud izda nalog (*mandamus*) državnom sekretaru za izvršenje Adamsove odluke. Nakon što je Džeferson instruirao Medisona da ignoriše tužbu, Maršal je u predmetu odlučio, u ime jednoglasnog suda, da Marberi ima ovlašćenje po federalnom pravu da traži izvršenje i ličnu dostavu predsjedničke odluke o imenovanju za mirovnog sudiju, kao i da mu pripada pravno sredstvo za zaštitu njegovog zahtjeva: jer, ako je SAD „...*goverment of laws and not of men*“, onda u takvoj vladavini „...*where there is a legal right, there is also a legal remedy*“ (osim za uski krug izuzetaka, kao što su npr. čisti „politički akti“ vladanja izvršne vlasti): a ako mu pripada takvo pravno sredstvo, onda federalni vrhovni sud mora imati ovlašćenje da donese nalog *mandamus* (u cilju zaštite tog prava) kojim će narediti izvršnoj vlasti izvršenje predsjedničke odluke (o imenovanju sudija), sve dokle on to ovlašćenje vrši saglasno „...*the principles and usages of law*“. Federalni ustav nije predvidio prvostepenu, već samo drugostepenu nadležnost federalnog ustavnog suda, zakon koji bi propisivao takvu nadležnost za tužbe poput Marberijeve bi bio protivan ustavu i federalni vrhovni sud bi morao da odluči „...*whether an act repugnant to the constitution can become the law of the land*“, jer SAD, za razliku od Velike Britanije, ima pisani ustav kraj kojega pisani zakon koji mu protivrječi mora biti nevaljan (*void*) – inače ustav ne bi bio najviši i „trajni“ (*supreme and permanent*) zakon zemlje, a federalna vlada bi bila izvršna vlast neograničene moći. Maršal je iz svega izveo zaključak da u slučaju kada zakon protivrječi ustavu, dužnost je federalnog ustavnog suda da primijeni ustav, a ne zakon. Stoga je federalni vrhovni sud izrekao da Marberi iz formalnog razloga gubi parnicu protiv Medisona, pošto federalni vrhovni sud nema prvostepenu nadležnost u konkretnom slučaju, te da je formalno dobiva Medison – ali federalnom vrhovnom sudu pripada ovlašćenje ocjenjivanja ustavnosti zakona.

<sup>14</sup> W. Hoffman-Riem, „Two Hundred Years of *Marbury v. Madison*: The Struggle for Judicial Review of Constitutional Question in the United States and Europe“, *German Law Journal*, 2004, str. 685–701.

<sup>15</sup> B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Narodne novine, 2009, str. 173.

<sup>16</sup> A. Stone Swet, „Ustavna i sudska vlast“, 9. poglavlje u knjizi *Komparativna politika*, prevod D. Stipetić, Fakultet političkih znanosti Zagreb, 2013, str. 163–168.

<sup>17</sup> B. Smerdel, citirani rad, str. 162.

evropskih tranzicijskih ustava sadrži tzv. odedbe straha, a proces koji je do njih doveo nazvan je „konstitucionalizacija straha“, istorijskog straha od obnavljanja totalitarizma u bilo kojoj formi. Postkomunistički ustavi ponudili su demokratiju kao model života milionima ljudi koji su pola vijeka živjeli u rigidnom komunizmu. Sloboda je shvaćena kao oslobođenje od komunizma, načelo podjele vlasti kao puko odbacivanje jednopartijske diktature, tržišna privreda kao potrošačko blagostanje, korupcija kao djelotvorno sredstvo za rješavanje različitih životnih problema. Taj duboki raskorak između „idealnog“ i „realnog“, odnosno vrijednosno-normativnog i pozitivnopravnog, strukturno je obilježje svih evropskih postsocijalističkih i postkomunističkih država.<sup>18</sup>

Peter Heberle (*Peter Häberle*) uzlet ustavnog sudstva u evropskim postkomunističkim zemljama objašnjava činjenicom da „u situacijama velike povijesne promjene (‘revolucijama’) – kao što je bio slučaj u istočnoevropskim reformskim državama kada su one svrgnule svoje totalitarne sisteme 1989. – ... ustavni sudovi su na neki način morali popuniti ulogu ustavotvorne skupštine, praktično morajući ‘izumiti’ ili barem ‘razviti’ nacionalno ustavno pravo. Druga ustavna tijela, kao što su parlamenti, drugi sudovi i javno mnjenje, još nijesu bili sposobni interpretirati ustav uprkos činjenici da je načelo ‘supremacije ustava’ bilo zajemčeno u dokumentima“.<sup>19</sup> Nenad Dimitrijević ima sličan stav: „...krećući se na suveren način kroz nekompletni i provizorni ustavni sistem, sud funkcioniše kao *de facto* ustavotvorac. Analogija sa položajem ustavnog sudstva u stabilnim demokratijama samo je prividna: sud ne rešava sporove i ne daje tumačenje smisla ustava delujući u okviru već formiranog ustavnog sistema. On, naprotiv, svojim odlukama tumači osnovne vrednosne principe zajednice koji nisu ustavno definisani: drugim rečima, sud kreira Grundnorm identitet.“ Stoga je „moć ustavnog suda velika. Mnogi ga nazivaju četvrtom vlašću, a neki ga zovu i prikrivenim ustavotvorcem. Kako kažu neki nemački autori, ustavni sud je ‘ustavotvorna skupština u stalnom zasedanju.“<sup>20</sup> Na ustavno sudstvo u postkomunističkim državama „prebačena je zadaća rješavanja teških ustavnih konflikata koji se često skrivaju u naslijeđu ‘nepravne’ ili ‘loše’ prošlosti. Istodobno, na njih je prebačena i zadaća rješavanja složenih ustavnih konflikata proizašlih iz prethodno spomenutih raskoraka između onog ‘idealnog’ i onog ‘realnog’, to jest između vrijednosno-normativnog i pozitivnopravnog“.<sup>21</sup>

## 1.2. Vladavina prava – pojam

Vladavina prava (*Rule of Law*) jedna je od ključnih vrijednosti na kojima se temelji unutrašnji, ustavni poredak gotovo svih zemalja u svijetu. Vladavina prava, prema definiciji Ujedinjenih nacija, jeste pravopolitički princip, za koji je svaka država moderne demokratije opredijeljena i kojem je podređena. To je princip vladavine po kojem su svi pojedinci, institucije i entiteti, javni ili privatni, uključujući i samu državu, odgovorni pred zakonima koji su javno usvojeni, podjednako primijenjeni i po kojima se nezavisno sudi, a koji su u skladu s normama i standardima međunarodnog prava ljudskih prava.<sup>22</sup> Evropska unija, takođe, ne daje definiciju

<sup>18</sup> N. Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena konstitucionalno*, Edicija REČ, Beograd, Fabrika knjiga, 2007, str. 110-111.

<sup>19</sup> P. Häberle, „Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective“, u: Ingolf Pernice / Juliane Kokott / Cheryl Saunders (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (ECLN Conference Berlin 2005.), European Constitutional Law Network Series, Vol. 6, NOMOS Verlag, Baden-Baden, Germany, 2006, str. 70.

<sup>20</sup> N. Dimitrijević, op. cit., 126 i 37.

<sup>21</sup> J. Omejec, „Istine i zablude o ulozi ustavnog suda u svjetlu europeizacije hrvatskog prava“, Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Informator, 6189–6190, Zagreb, 2013.

<sup>22</sup> UN Secretary-General (UNSG), Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Rule of Law Assistance, 14 April 2008. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf64>.

vladavine prava,<sup>23</sup> niti u ugovorima, niti kroz sudsku praksu Suda pravde Evropske unije, koji podržava i potvrđuje vladavinu evropskog prava, obezbjeđujući njegovu uniformnu primjenu u svim članicama. Da bi se država mogla smatrati „državom vladavine prava“ (ili „pravnom državom“), prema njemačkom izrazu *Rechtsstaat*,<sup>24</sup> moraju biti zadovoljeni određeni osnovni kriterijumi i određene institucije: podjela vlasti; legalnost državne administracije, princip pravne izvjesnosti i jedinstva čiji je dio, *inter alia*, princip pouzdanosti; zabrana retroaktivnih zakona; princip proporcionalnosti; garancija osnovnih prava i sloboda i jednakosti pred zakonom.<sup>25</sup>

Termin *rule of law*, u kome *law*<sup>26</sup> znači istovremeno i zakon i pravo, označava saglasnost sa zakonom koji proglašava i osobenim sredstvima štiti demokratska prava i slobode čovjeka i građanina. Vladavina prava, ne predstavlja samo formalno već prvenstveno materijalno načelo, koje mora ispuniti zahtjeve legalnosti i legitimnosti. Suština vladavine prava nalazi se u pojmu konstitucionalizma kao teorije i prakse ograničene vlasti, tj. vlasti ograničene pravom (*Rule of supremacy of Law*).

Konstitucionalizam i vladavina prava jesu ideje koje se međusobno duboko prožimaju i nadopunjuju. S jedne strane, konstitucionalizam čini institucionalnu osnovu za vladavinu prava koja je kao vrijednost utkana u većinu ustavnih dokumenata savremenih evropskih država, dok se vladavinom prava, s druge strane, upravo štiti konstitucionalizam. Koncept vladavine prava nepresušno je vrelo interesa pravne filozofije, ali ništa manje i pozitivnog prava. Uprkos različitom sadržaju i interpretaciji vladavine prava, njenom ostvarenju danas teže sve države te se stepen njene afirmacije u nekom društvu može smatrati izrazom stepenom afirmacije zaštite ljudskih prava. Ustavni sud Crne Gore predvodnik je u ostvarivanju vladavine prava.<sup>27</sup>

Ostvarenje vladavine prava je kontinuiran proces koji se ostvaruje aktivnim učešćem svih državnih organa. Djelovanje sudske, izvršne i zakonodavne vlasti u granicama Ustava i vladavine prava jedan je od osnovnih principa ustavne demokratije. Ustavni sud kao čuvar ustavnog poretka i garant pravnog sistema ima ključnu ulogu u izgradnji vladavine prava. Tumačenjem pravog značenja ustavnog teksta u kontekstu „kontrola i provjera“ (*checks and balances*) ističe se posebna uloga ustavnog sudstva kao instrumenta konstitualizacije u smislu ograničavanja i kontrole državne vlasti. Vladavine prava međutim nema bez nezavisnog položaja sudova i autoriteta prava (*auctoritas iuris*), koje je normativni izraz granica političkoj vlasti.<sup>28</sup>

Vladavina prava je, pored demokratije i ljudskih prava, s kojima je neodvojivo povezana, suštinska zajednička vrijednost i glavni pravno-politički princip Evropske unije, Savjeta Evrope i OEBS-a. Ona je i osnovna ustavna vrijednost Crne Gore, na kojoj se temelji cjelokupni ustavni poredak države. U tom smislu, ustavno utvrđenje da je „Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovna na vladavini prava“<sup>29</sup> nije samo uzdizanje na pravni nivo jednog progresivnog principa nego i utvrđenje vrlo konkretnih obaveza praktičnog karaktera. Time ne samo što se ustavno ograničava vlast i ustavno zabranjuju arbitrarnost i samovolja vlasti

---

<sup>23</sup> O. E. Wennerstom, op. cit., str. 15-16.

<sup>24</sup> Njemački pravnik i politikolog Robert fon Mol (*Robert von Mohl*) bio je jedan od prvih koji je upotrijebio njemački izraz *Rechtsstaat*, odnosno „vladavina prava“, u jednom od svojih najpoznatijih djela pod nazivom „Policijska nauka u skladu sa principima pravne države“ (*Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*).

<sup>25</sup> Stefanie Ricarda Roos, „Vladavina prava kao preduslov za pristupanje Evropskoj uniji“, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, str. 5-17: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2feb52a5-b1fb-e28e-6ad9-206ecd135454&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=2feb52a5-b1fb-e28e-6ad9-206ecd135454&groupId=252038)

<sup>26</sup> R. Lukić, *Ustavnost i zakonitost*, Beograd, 1966, str. 56.

<sup>27</sup> S. Banić, „Uloga Ustavnog suda u izgradnji vladavine prava“, Zbornik radova *Uloga Ustavnog suda u izgradnji vladavine prava*, Miločer, 2015, str. 65.

<sup>28</sup> A. Lijphart, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.

<sup>29</sup> Član 1, stav 2 Ustava Crne Gore, 2007.



već se i uspostavlja suštinski civilizacijski odnos između građana i vlasti. Saglasno tome, Ustav Crne Gore sadrži odredbe koje bliže definišu pravni i politički sadržaj ovog principa i konkretizuju njegovu sadržinu. Univerzalno ustanovljena „kontrola ustavnosti“ od strane Ustavnog suda, akata i radnji svih nosilaca državne vlasti znači da opšti, ali isto tako i pojedinačni akti i radnje nijednog državnog organa, a time ni organa zakonodavne, izvršne, pa ni sudske vlasti, nijesu izuzeti od ustavnosudske kontrole.

Venecijanska komisija je u svom Izvještaju o vladavini prava<sup>30</sup> prihvatila definiciju Toma Bingama (*Bingham*), prema kojoj vladavina prava znači da su svi, bez obzira na to jesu li u pitanju privatna ili javna lica, kao i sva državna vlast, dužni pridržavati se, ali i imati pravo koristiti se pravom koje je javno obznanjeno, koje djeluje ubuduće i koje je predmet sudskog postupka.<sup>31</sup>

Koncept *ustavne vladavine* (*constitutional governance*) zasnovan na idejama vladavine prava i konstitucionalizma svodi se na ideju pokoravanja zakonima, a ne ljudima. Ustavna vladavina je vladavina u kojoj je svaki nosilac vlasti ograničen ustavom i pravom. Naime, svaka je vlast podložna greškama i zloupotrebama pa je nužno da treba biti ograničena ustavom i pravom. Do izražaja dolazi ustav kao brana, kočnica, semafor (crveno – za Laž, Zlo, Ružno, a zeleno – za Istinu, Dobro i Lijepo), tj. ograničenje svih nosilaca vlasti ustavom i pravom (*law*). Suštinu ustavne vladavine opisao je Tomas Džeferson (*Thomas Jefferson*) u američkoj Deklaraciji nezavisnosti (1777): „Mi držimo samorazumljivim sljedeće činjenice: svi su ljudi stvoreni jednaki i obdareni od svojeg Tvorca određenim neotuđivim pravima, među kojima su život, sloboda i potraga za srećom. U cilju očuvanja tih prava uspostavlja se među ljudima vlast koja izvodi svoja opravdana ovlašćenja iz saglasnosti onih kojima vlada. Kad god bilo koji oblik vlasti postane razoran za te ciljeve, tada je pravo naroda izmijeniti je ili napustiti te uspostaviti novu vlast, zasnivajući njene temelje na takvim načelima, i ustrojavajući njenu moć u takvom obliku kakav im se čini najprikladnijim za ozbiljenje njihove sigurnosti i sreće. Razboritost nam zaista nalaže da ne mijenjamo zadugo ustanovljene vlasti zbog slabih i prolaznih razloga; i saglasno tome cijelo nam je iskustvo pokazalo kako je čovječanstvo sklonije patiti sve dok su zla trpljiva nego se usuditi napustiti oblike na koje se naviknulo. Ali kad dugi tok povreda i otimačina, preduzimanih uvijek s istim ciljem, pokaže namjeru podvrgnuti ih potpunoj samovlasti, njihovo je pravo i dužnost zbaciti takvu vlast i ustanoviti nove čuvare svoje buduće sigurnosti.“<sup>32</sup>

## 2. Ustavni sud i vladavina prava

Nadležnost Ustavnog suda Crne Gore i njegova ovlašćenja neposredno proizilaze iz Ustava i čine ga najvišim organom ustavnog jemstva. Ustavni sud Crne Gore, shodno svojim nadležnostima iz pravnog poretka, eliminiše svaki pravni akt nesaglasan s Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, štiteći fundamentalna prava čovjeka, odnosno otklanja svaki pravni

<sup>30</sup> „Report on the Rule of Law“, Venice Commission, [http://www.venice.coe.int/documents/CDL-AD\(2011\)003rev](http://www.venice.coe.int/documents/CDL-AD(2011)003rev).

<sup>31</sup> Ova je definicija proširena s osam sastavnih djelova vladavine prava koji se odnose na: (1) dostupnost prava (što podrazumijeva razumljivost, jasnoću i predvidljivost prava), (2) o pravima se mora odlučivati na temelju propisa, a ne diskreciono, (3) jednakost pred zakonom, (4) vlast se mora obavljati zakonito, pravično i razumno; (5) zaštita ljudskih prava, (6) postojanje pravnih sredstva kojima će se sporovi rješavati bez pretjeranog troška i kašnjenja, (7) pravičnost suđenja i (8) dužnost države da se pridržava svojih obveza iz međunarodnog, ali i unutarnjeg prava. Venecijanska komisija je, koristeći se ovim određenjem kao podlogom i uzimajući u obzir određenja *Rechtsstaata* iz njemačke pravne teorije, kao i francuske *L'état de Droit* definirala šest bitnih elemenata vladavine prava. To su: (1) zakonitost koja podrazumijeva jasan, odgovoran i demokratski proces donošenja zakona; (2) pravna sigurnost; (3) zabrana arbitrarnosti; (4) pristup nezavisnom i nepristrasnom sudu, uključujući i kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata; (5) poštovanje ljudskih prava; (6) zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom. „Report on the Rule of Law“, Venice Commission, [http://www.venice.coe.int/documents/CDL-AD\(2011\)003rev](http://www.venice.coe.int/documents/CDL-AD(2011)003rev).

<sup>32</sup> *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, The Modern Library New York, 1944, str. 22.

akt koji nije saglasan sa suštinom, smislom i vrijednošću „vladavine prava“. Ustavni sud nije jedini, ali jeste jedan od centralnih organa koji, štiteći Ustav, štiti i doprinosi razvoju ustavnog principa „vladavine prava“. Shodno tome, Ustavni sud Crne Gore, prije svega, vrši kontrolu saglasnosti svih pravnih akata s Ustavom, bez izuzetka, uključujući i odluke Vrhovnog suda, kroz institut „ustavne žalbe“. Na taj način, u Crnoj Gori je prvi put Ustavom iz 1992. godine sudska vlast podvrgnuta kontroli ustavnosti na nacionalnom nivou.

Ova nadležnost Ustavnog suda osporava se u kontinuitetu i nakon trideset godina primjene instituta ustavne žalbe, prije svega od redovnog sudstva, s argumentacijom da Ustavni sud nije nikakav instancioni sud u odnosu na sudske odluke donete u okvirima redovnog sudstva; da je Vrhovni sud najviši sud u Crnoj Gori; pa čak i da Ustavni sud radi neustavno. Ustavni sud nije „superrevizionarna instanca“ u odnosu na najviše redovno pravosuđe jer se načelno ne upušta u ispitivanje svih pravnih nedostataka sudskih odluka, već se ograničava samo na povredu ustavnih prava i sloboda. Nadležnost Ustavnog suda da odlučuje po „ustavnim žalbama“ svakako ne zalazi u nadležnost Vrhovnog suda Crne Gore, on i dalje ostaje najviše sudske tijelo, a sudske odluke ukidaju se samo ukoliko je došlo do povreda Ustavom zajemčenih prava i sloboda i prava iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Ustavotvorac je Ustavnom sudu dao u nadležnost da i u odnosu na odluke sudske vlasti odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Sve dok je takva nadležnost propisana Ustavom, Ustavni sud, kao tumač i čuvar Ustava, odlučivaće o zaštiti ustavnih sloboda i prava na nacionalnom nivou. Koliko će vladavine prava biti u realnom životu, najviše zavisi od toga kako će država Crna Gora brzo snažiti demokratski i građanski karakter države, koliko će svi organi vlasti, naročito oni ključni, svoje djelovanje zasnovati na Ustavu. Nezavisno djelovanje Ustavnog suda i njegova nadležnost ukazuju na to da je on „centralni organ“ u izgradnji „vladavine prava“. Ova institucija tako dobija funkciju garanta integriteta i stabilnosti crnogorskog pravnog sistema. Iskustvo i praksa, međutim, pokazuju da Ustavni sud, u materijalnom smislu, još uvijek nije pozicioniran u skladu s položajem koji mu priznaje Ustav. Ustavni sud i dalje se vrlo često poistovjećuje s redovnom sudske vlasti, odnosno pogrešno se doživljava kao posljednja redovna sudska instanca u Crnoj Gori. Takva percepcija ne doprinosi ostvarivanju njegovog ustavnog položaja.<sup>33</sup>

Sticanjem državne nezavisnosti i uspostavljanjem demokratije Crna Gora se našla u fazi tranzicije, koju otežavaju i svjetska i sopstvena privredna i finansijska kriza. Političke stranke, socijalni partneri, građansko društvo i druge interesne grupe teško se sporazumijevaju o osnovnim ciljevima zajedničkog razvoja države. Sve veća nezaposlenost, korupcija, urušavanje vrijednosti, politički uticaj na kadrovsku strukturu i druge kriminalne aktivnosti, kao i neefikasno sudstvo, građanima oduzimaju povjerenje u državne institucije i pravnu državu. Nezadovoljstvo ljudi odražava se u brojnim sudskim sporovima, uključujući sporove kod Ustavnog suda. U navedenim okolnostima jačanje pravne države od velikog je značaja i predstavlja posebno tešku obavezu političkih i sudskih organa. Razumije se da je kod obaveze stvaranja pravne države, imajući u vidu položaj Ustavnog suda, a posebno njegovu nadležnost, upravo naglašena njegova uloga u tome. Imajući u vidu nadležnost Ustavnog suda koji svojim odlukama štiti ustavnost i zakonitost, kao i ljudska prava i osnovne slobode, cjelokupna njegova misija je značajna za stvaranje pravne države, budući da vladavina prava i obezbjeđivanje ljudskih prava i sloboda predstavlja suštinu pravne države. Zbog toga se značaj Ustavnog suda kod ostvarivanja vladavine prava ne procjenjuje s aspekta njegova postojanja, već uolikoj mjeri se ostvaruje imajući u vidu donijete odluke Ustavnog suda i kroz te odluke zauzete stavove, kao i s aspekta poštovanja odnosno izvršavanja njegovih odluka.

---

<sup>33</sup> H. Šarkinović, „O Ustavu i ustavnoj državi“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 3/2020.

Nadzor ustavnosti pojedinačnih pravnih akata i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u postupku povodom ustavne žalbe, nakon što su u prethodnim postupcima iscrpljeni svi redovni i vanredni pravni lijekovi, susrećemo u raznim ustavnim sistemima, pa tako i u crnogorskom. U mnogim evropskim postsocijalističkim tranzicijskim državama upravo je na ustavno sudstvo prebačen zadatak rješavanja ustavnih konflikata čiji se društveno ekonomski uzroci crpe iz bliže i dalje prošlosti. Takvi se primjeri mogu naći posebno u ocjeni ustavnosti zakona, ali i pri konkretnoj zaštiti osnovnih ustavnih prava i sloboda. Naročit je rezultat tih procesa stanje „juridizacije“, u kojem se političke odluke sve više prebacuju na pravni nivo te se više ne odlučuje politički u predstavničkim tijelima, već se interpretacije svode na pravnu nivo.<sup>34</sup>

Ustavni sudovi srednje i istočne Evrope i u nekim azijskim državama, pa tako i crnogorski, predstavljaju vrhovne institucije za rješavanje ustavnih sporova, čime djeluju kao najviši tumači Ustava i nosioci tranzicije prema evropskim standardima. Pri tome treba biti svjestan da ideju o rješavanju političkih sporova i sukoba primjenom prava nije moguće sprovesti u potpunosti bez opasnosti da se „juridizacija politike“ ne izvrne u „politizaciju ustavnog sudstva“.<sup>35</sup> Naime, „granice između pravosuđa i politike teme su koje prate ustavno sudstvo. Pitanja da li sud previše sputava politiku ili da li politika sudu zadaje previše zadataka do današnjeg dana nijesu izgubila na aktuelnosti. U slobodnoj demokratskoj pravnoj državi uvijek je problematičan kapacitet moći u vršenju vlasti, gdje god se ona nalazila. Konflikt o granicama moći u živom demokratskom državnom uređenju unaprijed je programiran.“<sup>36</sup>

Zadatak je Ustavnog suda da, slijedeći juridički model Hansa Kelzena o ustavnom sudstvu, interpretacijom Ustava spriječi samovolju vlasti. Upravo tumačenjem Ustava u pojedinim odlukama omogućuje se veza između zamišljenog idealnog ustavnog modela društva kojem ono teži i nasuprot tome stvarnog života koji je iz niza istorijskih, kulturnih i ekonomskih razloga često daleko od idealnog.<sup>37</sup> Drugim riječima, takvim pristupom funkcija Ustavnog suda kao tumača Ustava služi afirmaciji opštih mjerila i smjeru za djelovanje javnih vlasti.<sup>38</sup> Kako bi ostvarili taj zadatak, brojni ustavni sudovi tranzicijskih zemalja ugledaju se na praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu,<sup>39</sup> pa tako čini i Ustavni sud Republike Crne Gore.

Najpotpunija ustavna interpretacija načela vladavine prava sadržana je u Odluci Ustavnog suda Crne Gore U-III br. 958/15 30. maja 2019. godine:

“Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu člana 10. Ustava, vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojem su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja – uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka – sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakonâ i njihovog sadržaja.<sup>40</sup>

U tom smislu Sud posebno ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje

<sup>34</sup> P. Bačić, „Suvremeni konstitucionalizam i 'nova' dioba vlasti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (Online), Split, 2009, Vol. 46, No 4, str. 747–779.

<sup>35</sup> J. Omejec: „Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova“, u *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011, str. 61–85.

<sup>36</sup> J. Limbach, *Savezni Ustavni sud Njemačke*, Edicija Njemačko pravo, str. 16.

<sup>37</sup> F. A. von Hayek, *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994.

<sup>38</sup> J. Crnić, N. Filipović (ur.): *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Biblioteka Pravo 24, Zagreb, Hrvatski pravni centar, Organizator, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski.

<sup>39</sup> K. G. Zierlein, „Uloga ustavnih sudova pri interpretaciji pravnih normi“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Organizator, Zagreb, 2000, str. 327–346.

<sup>40</sup> Vidjeti odluku Ustavnog suda Crne Gore oko vladavine prava: U-I br 13714 od 13. maja 2014. godine.

će se zakon primijeniti.... Načelo vladavine prava biće poštovano samo u slučaju ako zakonske odredbe budu dovoljno određene i prema onima na koje se odnose, kako u pogledu njihovih prava i obaveza, tako i u pogledu postupka u kojem se o tim pravima i obavezama odlučuje, a posljedice koje će izazvati u konkretnom slučaju primjerene legitimnim očekivanjima stranaka na koje se primjenjuju.<sup>41</sup>

### 3. Ustavnopravni položaj Ustavnog suda Crne Gore

Ustavom Crne Gore<sup>42</sup> ustrojen je, uz zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, i Ustavni sud kao, uslovno rečeno, „četvrta vlast“ ili „međuvlast“. Međutim, Ustavni sud nije iznad izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, koje su po načelu diobe vlasti određene kao samostalne i nezavisne. Ustavni sud, dakle, nije tijelo kojem je dopušteno da preuzima ulogu bilo kojeg tijela zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti i umjesto njih donosi odluke ili sprovodi odgovarajuće mjere, odnosno presuđuje o tome bi li bilo bolje ili svrsishodnije da su umjesto rješenja koja su nadležna tijela izabrala prihvaćena neka druga rješenja. Kad bi Ustavni sud to učinio, prigrabio bi sebi položaj kvazizakonodavnog tijela protivno svim odrednicama ustavnog poretka Crne Gore. Ustavni je sud posebno ustavno tijelo koje ne pripada ni zakonodavnoj ni izvršnoj ni sudskoj vlasti. Kao ustavno tijelo *sui generis*,<sup>43</sup> njegov je položaj određen osnovnim zadatkom, tj. apstraktnom kontrolom zakona i podzakonskih akata te zaštitom ustavnih prava i osnovnih sloboda kroz postupak individualne ustavne kontrole. Nadležnost Ustavnog suda, izbor ustavnih sudija i druga pitanja u vezi s ustavnim sudstvom uređeni su u zasebnom poglavlju VI Ustava pod nazivom „Ustavni sud Crne Gore“. Skupština bira ustavne sudije dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja poslanika.<sup>44</sup>

Evropsko-kontinentalni model ustavne kontrole predviđa poseban sud koji je različit i odvojen od sistema redovnih sudova, s različitim sastavom i različitim pravilima postupanja koji ima ovlašćenja ispitivati ustavnost pravnih normi koje je donio nacionalni parlament te poništavati odnosno ukidati takve norme ako se utvrdi da su u nesaglasnosti s Ustavom. Jedinstveni zadatak Ustavnog suda posebno se ističe u tome da je on jedino tijelo u državi s ovlašćenjima da politiku potčinjava pravu, odnosno da političke odluke i djelovanja podvodi pod ustavnopravne zahtjeve. Ustavni sud je temeljna institucija u državi koja određuje granice ovlašćenja same države u korist prava i pravnih načela. Stoga se i stvarni položaj Ustavnog suda izražava u nadležnostima koje su mu Ustavom date, odnosno u pravnim učincima ustavnosudskih odluka koje neposredno djeluju u područjima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Ustavni sud kao najviše ustavno tijelo za osiguranje vladavine prava i zaštitu ljudskih prava u Crnoj Gori, jemči poštovanje i primjenu Ustava. Između ostaloga, ovlašćen je da iz pravnog poretka uklanja neustavne zakone Skupštine Crne Gore, uredbe i druge propise predsjednika Crne Gore i Vlade Crne Gore, pravilnike, naredbe i pravilnike ministara, propise svih drugih tijela državne vlasti i pravnih lica s javnim ovlašćenjima, ali i presude redovnih sudova, uključujući i presude Vrhovnog suda Crne Gore kao najvišeg suda u zemlji, ako se njima krše Ustavom zajemčena ljudska prava i osnovne slobode, prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvještava Skupštinu Crne Gore, rješava sukob nadležnosti

<sup>41</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 6/16 od 19. aprila 2016. godine

<sup>42</sup> „Službeni list CG“, broj 1/07.

<sup>43</sup> S. Sokol, „Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2000, Vol. 50, br. 1-2, str. 55–64.

<sup>44</sup> Amandman XVI na Ustav Crne Gore.

između tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, odlučuje u skladu s Ustavom o odgovornosti predsjednika države, nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad, a nadzire i ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma te rješava izborne sporove koji nijesu u djelokrugu sudova.<sup>45</sup>

Ustav, kao osnovni pravni akt crnogorske države, polazi od osnovnih vrijednosti na kojima počiva, a prema Preambuli Ustava najviše vrijednosti ustavnog poretka Crne Gore su opredjeljenje građana Crne Gore da žive u državi u kojoj su osnovne vrijednosti sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava. Ove vrijednosti u stvari predstavljaju kriterijume kroz koje treba prosuđivati svaku ustavnu i drugu pravnu normu u njenom tumačenju. Isto tako, poseban popis osnovnih vrijednosti ima funkciju svojevrsnog udžbenika kao kanona ustavnih, državnih temeljnih vrijednosti današnjeg razvojnog stepena crnogorskog društva.<sup>46</sup> Prema tome, demokratija utemeljena na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava jedini je politički model koji Ustav uzima u obzir i jedini na koji pristaje. Ljudska prava i vladavina prava u kontekstu Ustava Crne Gore postavljena su tako da su u prvom redu namijenjena za izražavanje moralne predanosti objektivnim principima liberalne demokratije. Ipak, valja naglasiti da Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Kad je riječ o zaštićenim ustavnim dobrima, njemu se ne može pristupiti na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, nezavisno od svih ostalih vrijednosti koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutrašnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je za sve ostale odredbe. Ako se posmatra kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i osnovne odlike u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka se pojedina ustavna odredba uvijek mora tumačiti u skladu s najvišim vrijednostima ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava.

#### 4. Ustavna žalba kao sredstvo zaštite ustavnih prava

Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda predstavlja jedan od najvažnijih zadataka Ustavnog suda. Danas je najopsežnija nadležnost Ustavnog suda upravo sprovođenje konkretne kontrole pojedinačnih akata tijela upravne i javne vlasti, uključujući presude sudova, pa odlučivanje o ustavnim žalbama obuhvata preko 90% predmeta iz njegove nadležnosti, iako ustavna žalba ne predstavlja ni redovni ni vanredni pravni lijek, već posebno, dodatno pravno sredstvo.

Ustavnu žalbu je ustavotvorac zamislio kao izuzetno sredstvo zaštite osnovnih ustavnih prava i sloboda. Činjenica je da je od uvođenja 1992. godine ustavna žalba prerasla u pravno sredstvo koje se gotovo redovno podnosi u svim vrstama postupaka nakon što je iscrpljen redovni put pravne zaštite, uključujući i vanredna pravna sredstva, bez obzira na stvarno postojanje povreda ustavnih prava u prethodno provedenim postupcima. Prema podacima Ustavnog suda Crne Gore za 2019. godinu<sup>47</sup> Ustavni sud je tokom te godine primio 2231 predmet, što je neznatno manje (2,6%) u odnosu na 2018. godinu, kada je broj primljenih predmeta iznosio 2291. Od navedenog broja formiranih predmeta 2154 čine predmeti po ustavnim žalbama, što je približno isto (0,3% manje) u odnosu na 2018. godinu. Ukupan broj predmeta koji su bili u radu tokom 2019. godine obuhvata predmete koji su na početku godine prenijeti iz ranijih godina kao neriješeni,

<sup>45</sup> Vidjeti član 149 Ustava Crne Gore.

<sup>46</sup> P. Häberle, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 260, 261.

<sup>47</sup> Izvještaj o radu Ustavnog suda Crne Gore za 2019. godinu, [http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog/2/objava\\_92/fajlovi/Izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20Ustavnog%20Suda%20za%202019%20godinu.pdf](http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog/2/objava_92/fajlovi/Izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20Ustavnog%20Suda%20za%202019%20godinu.pdf)

kojih je bilo 2492 (72% više nego na početku 2018. godine, kada ih je bilo 1404), kao i novoprimljene predmete tokom 2019. godine – 2231, pa je u 2019. godini u radu bilo 4723 predmeta, što predstavlja do sada najveći broj predmeta u radu Ustavnog suda u toku jedne godine. Naime, u toku 2018. godine, u odnosu na koju je u poređenju s prethodnim godinama konstatovano da je bilo najviše predmeta u radu – 3695, povećanje u 2019. godini izraženo u procentima iznosi 27%.

Struktura predmeta u radu je sljedeća: 96,6% odnosno 3311 od ukupnog broja predmeta u radu činile su ustavne žalbe (1492 neriješenih predmeta iz ranijih godina i 1819 novoprimljenih predmeta); 3,4% odnosno 115 od ukupnog broja predmeta u radu činili su predmeti iz svih ostalih ustavnosudskih nadležnosti. U 2020. godinu prenijeta su ukupno 3426 predmeta, i to: 3311 predmeta po ustavnim žalbama i 115 predmeta iz apstraktne kontrole.

Broj neriješenih predmeta na kraju 2019. godine povećan je za 37% u odnosu na podatke iz 2018. godine, kada je na kraju izvještajnog perioda ostalo neriješeno 2492 predmeta. Ukupan broj završenih predmeta u 2019. godini je 1297, a Ustavni sud je u istom periodu primio 2231 predmet. Broj riješenih predmeta u postupku po ustavnim žalbama u 2019. godini veći je za 11% u odnosu na prethodnu 2018. godinu. Priliv ustavnih žalbi u 2019. godini ostaje veoma visok, kao i u 2018. godini, s neznatnim smanjenjem od 0,3%. Predmeti iz ove nadležnosti predstavljaju oko 97% predmeta koje Ustavni sud ima u radu. Jedan od razloga za povećan broj predmeta iz ove nadležnosti jeste veliki broj novoprimljenih ustavnih žalbi korisnica prava na naknade po osnovu rođenja troje ili više djece, koje su to pravo ostvarile na osnovu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (976).

Tokom 2019. godine Ustavni sud je riješio 1197 predmeta po ustavnim žalbama, a 3311 ustavne žalbe ostale su neriješene. Broj riješenih predmeta iz ove nadležnosti veći je za 12%, u odnosu na prethodnu godinu, kada je riješeno 1068 predmeta. Ustavni sud je i u 2019. godini nastavio praksu rješavanja predmeta po ustavnim žalbama iz ranijih godina. U predmetima po ustavnim žalbama Ustavni sud je donio 836 odluka, što u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta 6 iznosi 70%, dok je preostalih 354 (29%) predmeta riješeno odbacivanjem i, u malom broju, obustavljanjem postupka po ustavnoj žalbi (0,5%). Ako se meritorne odluke analiziraju sa stanovišta ishoda postupka, dolazi se do zaključka da je u ovom periodu povećan (15%) broj odluka kojima je ustavna žalba usvojena i utvrđena povreda ljudskog prava i slobode. Naime, Ustavni sud je tokom 2019. godine donio 88 odluka o usvajanju ustavnih žalbi, što predstavlja 7,3% od ukupnog broja riješenih ustavnih žalbi, odnosno 10,5% od broja ustavnih žalbi koje su meritorno riješene. U preostalih 748 (89,5%) predmeta, u postupku po ustavnim žalbama, Ustavni sud je donio odluku kojom se ustavna žalba odbija kao neosnovana. U odlukama kojima su usvojene ustavne žalbe utvrđena je: povreda prava na ličnu slobodu (pritvor) i zakonitost lišenja slobode, iz odredaba člana 29 i člana 30 Ustava i člana 5 Konvencije – 16; povreda prava na pravično suđenje, iz odredbe člana 32 Ustava i člana 6 Konvencije – 54; povreda prava na pravično suđenje i prava na imovinu, iz odredbe člana 32 Ustava i člana 6 Konvencije i člana 58 Ustava i člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju – 10; pretpostavka nevinosti iz člana 35 Ustava i člana 6 stav 2 Konvencije – 1; povreda prava na poštovanje privatnog života iz odredbe član 40 Ustava i člana 8 Konvencije – 1; zabrana torture i pravo na azil, iz odredbe člana 44 Ustava i člana 3 Konvencije – 1; povreda prava na slobodu izražavanja iz odredaba člana 47 Ustava i člana 10 Konvencije – 1; povreda prava na imovinu iz odredaba člana 58 Ustava i člana 1 Protokola broj 1 uz Konvenciju – 3. Iz navedenih podataka može se zaključiti da je i dalje najčešće utvrđivana povreda prava na pravično suđenje, odnosno prava na „obrazloženu odluku“, kao aspekta prava iz odredbe člana 32 Ustava i člana 6 Konvencije. Posebnu grupu predmeta čine predmeti koji se odnose na zakonitost lišenja slobode (pritvor), iz odredaba čl. 29 i 30 Ustava i člana 5 Konvencije, koji saglasno odredbama člana 53 stav 2 tačka 4 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore imaju prioritet u

razmatranju. U ovoj godini je, po tom osnovu, bilo ukupno 35 podnijetih ustavnih žalbi, što je za 40% više nego prethodne godine, od kojih je u 16 predmeta Ustavni sud usvojio ustavnu žalbu, dok je ostalih 19 ustavnih žalbi odbijeno. Od navedenih 16 usvajajućih odluka Ustavni sud je u 7 predmeta usvojio ustavnu žalbu i utvrdio povredu ustavnih i konvencijskih prava. U 9 predmeta, u vrijeme donošenja odluke Ustavnog suda, prestalo je pravno dejstvo osporenog rješenja nadležnog suda kojim je produžen pritvor, pa je Ustavni sud saglasno odredbi člana 76 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu, tim odlukama utvrdio postojanje povrede prava u vrijeme važenja osporenog akta.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore<sup>48</sup> razrađuju se pretpostavke podnošenja ustavne žalbe koje su u osnovi određene Ustavom. Saglasno članu 68 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlaštenja.<sup>49</sup>

Osim opštih uslova za pokretanje postupka povodom podnesene ustavne tužbe, na osnovu člana 68 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj žalbi i prije no što je iscrpljen pravni put ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu nije ili ne bi bilo djelotvorno.

Odredbama člana 67 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore u postupku odlučivanja o ustavnoj žalbi omogućeno je donošenje *privremene mjere*. Naime, iako ustavna žalba po pravilu ne sprečava primjenu osporavanog akta, dakle, nema suspenzivni učinak, po prijedlogu podnosioca ustavne žalbe Ustavni sud u toku postupka može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta do donošenja konačne odluke, na zahtjev podnosioca žalbe, ukoliko podnosilac žalbe učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.<sup>50</sup> Budući da Ustavni sud može odložiti izvršenje do donošenja svoje odluke, odlaganje poprima specifičan privremeni pravozaštitni učinak usklađen s očuvanjem pravosnažnosti spornog pojedinačnog akta i s omogućavanjem Ustavnom sudu da donese pravilnu odluku. Interes podnosioca ustavne žalbe za privremeno odlaganje izvršenja spornog pojedinačnog akta je relativno velik, uprkos tome što oni najčešće imaju na raspolaganju mogućnosti zakonskog odlaganja izvršenja rješenja upravnog tijela, odnosno izvršenja građanskih ili krivičnih presuda.

Dakle, treba razlikovati dvije situacije. Prva je ako se radi o postupku povodom ustavne žalbe nakon što je pravni put iscrpljen, čime su ispunjeni uslovi za podnošenje ustavne žalbe, a druga ako se radi o postupku povodom ustavne žalbe i prije no što je iscrpljen pravni put u slučaju kada se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je očigledno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnosioca ustavne žalbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. Za posljednjih osam godina nije donesena nijedna privremena mjera od strane Ustavnog suda.

---

<sup>48</sup> „Službeni list CG“, br. 11/2015.

<sup>49</sup> Zbog navedene jezičke formulacije člana 68 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore pojavila se dilema u stručnoj i široj javnosti o tome ko je sve ovlašten da podnese ustavnu žalbu te posebno imaju li i tijela državne vlasti odnosno pravna lica javnog prava pravo da podnose ustavne žalbe. Iako Ustavni sud ima vrlo ekstenzivan pristup kruga ovlašćenih lica na podnošenje ustavne žalbe, rasprave koje su vođene na Ustavnom sudu rezultirale su sve restriktivnijim stavom o aktivnoj legitimaciji tijela državne vlasti za podnošenje ustavne žalbe te je na kraju zauzet načelan stav da su država, odnosno njena tijela, kada nastupaju *iure imperii* i jemci zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda fizičkih i pravnih lica i kao državna tijela nemaju aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe kojom bi tražila od Ustavnog suda zaštitu istih takvih prava. Međutim, prevladava shvatanje da bi tijelima državne vlasti, odnosno pravnim licima javnog prava, kad nastupaju *iure gestionis*, štiteći svoju imovinu u sudskim postupcima, bilo dozvoljeno podnijeti ustavnu žalbu zbog zaštite svojine u skladu s članom 58 Ustava.

<sup>50</sup> Zakon o Ustavnom sudu CG, član 67.

## 5. Ovlaštenja Ustavnog suda Crne Gore u postupku povodom ustavne žalbe

Granice nadležnosti Ustavnog suda postavljene su Ustavom. Saglasno tome, Ustavni sud, u postupku povodom ustavne žalbe ne obnaša nadležnosti žalbenog suda ni Vrhovnog suda Crne Gore, već utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnosioca ustavne žalbe došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u osnovne slobode i prava čovjeka i građanina, odnosno da li je povrijeđeno ustavno pravo podnosioca ustavne žalbe.<sup>51</sup> Stoga su i ovlaštenja Ustavnog suda u vezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drukčije.

Ustavni sud, po pravilu, ne upušta se u pitanje jesu li sudovi pravilno i potpuno utvrdili činjenično stanje, ne upušta se ni u ocjenu dokaza ni u pravnu ocjenu sudova. Za njega su relevantne činjenice o čijem postojanju zavisi ocjena o povredi ustavnog prava, a pogrešna primjena materijalnog prava nije, sama po sebi, ustavno valjani razlog za podnošenje ustavne tužbe. Ustavni sud ispituje relevantne činjenice o čijem postojanju zavisi ocjena o povredi ustavnog prava. Ako utvrdi da je u konkretnom slučaju došlo do povreda proceduralnih pravila, takva povreda znači i povredu ustavnih prava koja se štite institutom ustavne žalbe. Ustavni sud područje svoje kontrole obilježava formulom 'specifičnoga ustavnog prava' samo u onim slučajevima kada je pojedinačnim aktom povrijeđeno konkretno i specifično ustavno pravo, budući da je kontrola 'jednostavnog prava' zadatak redovnih sudova. Suština ovog razgraničenja jeste da se tokom ustavnosudskog postupka podnosilac ustavne žalbe ne može pozivati na opšti princip zakonitosti, a pogrešno tumačenje zakonskih odredaba učinjeno od strane redovnih sudova može postati ustavnopravno pitanje kada greška u tumačenju poprimi ustavnopravnu dimenziju, te Sud može djelovati kao korektivni faktor tek onda kada rezultat tumačenja redovnog suda zadire u osnovnopravnu sferu izvan Ustavom zacrtanih granica, u obimu koji ga ne čini supervizorskom instancom.<sup>52</sup>

Prema Hecke-Schumann formuli sudska odluka prelazi u kategoriju neustavnih kad se zasniva na načelno pogrešnom shvatanju sadržaja osnovnog prava ili kad tumačenje prava od strane sudova dovodi do rezultata kojeg zakonodavac ne bi bio ovlašten da propiše. Istu kvalifikaciju dobija i odluka koja je rezultat očigledne greške u primjeni zakona.

Vođenje postupka i utvrđivanje i priznavanje činjeničnog stanja u načelu je samo stvar za to nadležnih sudova i otuda ne podliježe njegovoj kontroli. Tumačenje zakona i njegova primjena mogu biti ustavnopravno pitanje ako se njime neposredno zadire u osnovna prava podnosioca ili se radi o uspostavljanju konkurencije pravnih pravila unutar koje se mora ocijeniti srazmjernost opravdanosti uvođenja određenih ograničenja. Nije dovoljno da je interpretacija zakonskog prava koje ima uticaj na određena osnovna prava sama po sebi neispravna, nego je daleko važnije da to tumačenje bude načelno neispravno. Ujedno se tim tumačenjem mora previdjeti njegov negativni utjecaj na osnovnopravnu sferu adresata.

Odstupanja od naznačenih pravila postoje kad se Sud upušta u procjenu jesu li osporene odluke ustavnopravno neprihvatljive zbog objektivne samovolje u tumačenju i primjeni materijalnog prava. Ovdje se radi o povredi ustavnog načela jednakosti pred zakonom, jer se osporena presuda zasniva na nestručnom rasuđivanju, usljed čega se na grub način povređuju načela jednakosti i pravednosti.

Ustavni sud ispituje i pogrešnu primjenu materijalnog prava ako ona istovremeno znači i povredu ustavnog prava. Pojedinačni akt (sudske, upravne vlasti ili drugih tijela javnih ovlaštenja)

<sup>51</sup> Član 149 st. 1 Ustava i član 68 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

<sup>52</sup> Vidi Odluku Ustavnog suda U-III br. 958/15 30. maja 2019. godine



nezakonit je ako je rezultat pogrešne primjene materijalnog prava. Svaka nezakonitost, međutim, ne mora uvijek istovremeno biti i povreda ustavnog prava. Stoga Ustavni sud, u toj fazi ispitivanja ustavne žalbe, ispituje sadrži li ustavna tužba ustavnopravne razloge za sumnju da je, usljed pogrešne primjene materijalnog prava, moglo doći do povrede ustavnog prava. U slučaju utemeljenosti takvih razloga Ustavni sud će u daljoj fazi prići ispitivanju (ne)osnovanosti istih u vezi s povredom ustavnog prava (odlučivanje o meritumu zahtjeva iz ustavne tužbe).

Svaki pojedinačni akt nadležnog tijela kojim se odlučuje o pravima i obavezama građana mora biti donesen u skladu s Ustavom i mjerodavnim zakonima, pri čemu je važno mjerodavni zakon tumačiti i primjenjivati u skladu s odgovarajućim vrijednostima koje štiti Ustav. Pritom treba imati na umu da je zadatak sudova da tumače pravne norme, polazeći od cilja i svrhe koji je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem i da u skladu s tako utvrđenom svrhom primjenjuju mjerodavnu normu u skladu sa specifičnim okolnostima konkretnog slučaja. Koju će metodu interpretacije sud primijeniti, stvar je njegovog odabira i nije predmet ocjene Ustavnog suda, pod uslovom da način na koji je sud tumačio i primijenio mjerodavno materijalno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje.<sup>53</sup>

U ovom pravcu značajna je odluka Ustavnog suda Crne Gore od 30. maja 2015. godine, koja govori o disoluciji i važenju pravnih propisa.<sup>54</sup> Pojedinačna sudska odluka prelazi u kategoriju neustavnih kad se zasniva na načelno pogrešnom shvatanju sadržaja osnovnih prava i sloboda ili kad tumačenje prava od strane sudova dovodi do rezultata koji ni zakonodavac ne bi bio ovlašćen propisati, a istu kvalifikaciju dobija i odluka koja je rezultat očigledne greške u primjeni zakona. Sudske odluke gube svoj legitimitet i ustavnost ukoliko su donešene u suprotnosti s članom 118 stav 2 Ustava, te će Ustavni sud reagovati uvijek kad osporena odluka nema uporište u materijalnom pravu, ili kad je ona u očitaj suprotnosti s recentnom sudsom praksom, odnosno on će svojim aktivitetom ukloniti iz pravnog poretka svaku onu odluku koja se objektivno može smatrati arbitrarnom ili samovoljnom. Ustavni sud je zaključio da je ustavnopravno neodrživa tvrdnja Vrhovnog suda Crne Gore da je mjerodavno pravo za rješavanje obligacionih odnosa između stranaka u konkretnom slučaju Pravilnik o statusu igrača, objavljen 25. februara 2004, koji je donešen izvan prostora djelovanja naknadno proglašenog Ustava Crne Gore, jer za rješavanje ekonomskih odnosa obligacionog karaktera koje članovi fudbalskog saveza sklapaju s licima koja to nijesu mogu biti mjerodavne samo odredbe obligacionog prava, pa "pravilnici uopšteno ne mogu biti neposredan izvor prava ako nijesu donešeni na osnovu pravnog osnova sadržanog u zakonu. Pravilnici ne mogu egzistirati u ustavnopravnom sistemu ako su donešeni prije stupanja na snagu Ustava i s njime usaglašenih zakona", pa je Ustavni sud ovlašćen da ispita da li su nadležni sudovi i druga nadležna tijela pravilno protumačili i primijenili pravo, pri čemu neće dovoditi u pitanje ocjene sudova i drugih nadležnih tijela osim ako nijesu arbitrarne ili na drugi način očito nerazumne. Zadatak je Ustavnog suda da osigura sudovima da tumače i primjenjuju domaće pravo

---

<sup>53</sup> Vidjeti Odluku Ustavnog suda Crne Gore, U-III br. 624/16 od 27. maja 2020. godine.

„16.4. Stoga, pravo na naknadu za eksproprisanu nepokretnost ne zastarijeva, jer potraživanje nije utvrđeno, zbog čega se i vodi postupak pred sudom, po službenoj dužnosti, a ne po predlogu ranijeg sopstvenika eksproprisanu nepokretnosti. Takav je postupak bio propisan i odredbama Zakona o eksproprijaciji.

18. Ustavni sud smatra da svaki pojedinačni akt nadležnog organa kojim se odlučuje o pravima i obavezama stranaka u konkretnom postupku (sudska presuda) mora biti donesen u skladu sa svrhom mjerodavnog zakona koji se na taj slučaj primjenjuje. Ako donosilac pojedinačnog akta (sud) podvede utvrđeno činjenično stanje pod propis koji se na tako utvrđeno činjenično stanje ne može primijeniti, jer je pogrešno protumačio svrhu zakona (pogrešna subsumcija), radi se o povredi materijalnog prava.

19. Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da je način na koji je Vrhovni sud, u konkretnom slučaju, tumačio i primijenio mjerodavno materijalno pravo arbitraran, zbog čega je podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajemčeno odredbom člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije.“

<sup>54</sup> „Službeni list CG“, broj 123/2015.

na način da svojim odlukama ne dovode do povreda ljudskih prava i osnovnih sloboda stranaka zajemčenih Ustavom, a ne da presuđuje umjesto nadležnih sudova o pravima i obavezama stranaka u sudskim postupcima niti se baviti pogreškama o činjenicama ili o pravu koje su navodno napravili domaći sudovi, osim ako i u mjeri u kojoj one mogu povrijediti ljudska prava i osnovne slobode zaštićene Ustavom na koje podnosioci ukazuju u ustavnim žalbama. Ustavni sud u tom smislu svoje odluke zasniva na činjenicama utvrđenim u postupku koji je prethodio ustavnoj žabi, osim ako podnosilac ustavne tužbe ne iznese ozbiljne, relevantne i dovoljene razloge zbog kojih je od tog pravila potrebno odstupiti.“<sup>55</sup>

## 6. Ustavnosudski aktivizam i interpretativne odluke Ustavnog suda Crne Gore

### 6.1. Ustavnosudski aktivizam – pojam

Pitanja ustavnosudskog aktivizma, granice do koje su sudije Ustavnog suda spremne ići u sukobu s politikom predstavlja predmet višedecenijskog proučavanja. Pravni teoretičari napisali su mnogo o sudskom aktivizmu u XX vijeku,<sup>56</sup> a iz tih rasprava može se zaključiti kako ovaj termin ima više značenja. Jedno od njih tiče se odnosa između zakonodavca i ustavnog suda u vezi s pitanjem može li ustavni sud u vršenju svojih nadležnosti zadirati u izvorni djelokrug zakonodavca, odnosno može li se njegova uloga tzv. negativnog zakonodavca, koju prati načelo sudskog samoograničavanja, transformisati u ulogu tzv. pozitivnog zakonodavca, koju prati sudski aktivizam. Afirmacija sudskog nadzora u SAD omogućila je definiciju sudskog aktivizma koja se fokusira na odnos između sudskog nadzora i tumačenja ustava,<sup>57</sup> pa se može zaključiti da je „opis sudskog ponašanja u pojmovima aktivizam protiv ograničenja takođe američki izum“.<sup>58</sup>

Sudski aktivizam nastaje onda kad se sudovi više ne brinu samo za presuđivanje pravnih sporova, već im je cilj stvaranje društvene politike, čime zahvataju mnogo više ljudi nego u rješavanju pojedinačnog slučaja. Sudski aktivizam nastao je u SAD, odakle je prešao nacionalne granice i nije bez interesa ni u Crnoj Gori. Sudije koje vjeruju da je legitimno svojim odlukama formirati socijalnu politiku zovu se u uporednom (ustavnom) pravu sudskim aktivistima (*judicial activists*), njihove kolege koji pak smatraju da je zadatak sudova primjena zakonskih i drugih propisa na određene slučajeve poznate su kao zagovornici sudskog ograničenja (*judicial restraint*).<sup>59</sup>

Dragan Stojanović govori da Ustavni sud „poslije određenog kolebanja napušta doktrinu rigidne uzdržljivosti, tražeći oslonac za vlastiti sudski aktivizam u interpretacionim figurama Suda u Strazburu“,<sup>60</sup> a da se „sudija mora samoograničiti (*judicial self-restraint*) i paziti da ostane u granicama svoje pravne uloge“.<sup>61</sup> Petar Bačić definiše sudski aktivizam kao dio istorijski uslovljene pojave posebnog pristupa realizaciji političkih i pravnih odnosa savremene države i društva da se sudski aktivizam ponekad opisuje kao sudsko zakonodavstvo (*legislation by justices*) kojima sudije „ostvaruju političke rezultate kompatibilne sa osobnim socijalnim prioritetima“.<sup>62</sup>

Sudski aktivizam još nije određen opšteprihvaćenom definicijom. Za neke autore sama rasprava o temi sudski aktivizam je „mit“ (K. Roosevelt III), dok je „za druge ona ugrađena u same

<sup>55</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-III br. 234/97.

<sup>56</sup> K. Kmiec, „The Origin and Current Meanings of ‘Judicial Activism’“, *California Law Review* 92/2004.

<sup>57</sup> C. Wolfe, *Judicial activism: Bulwark of Freedom Or Precarious Security?* Oxford 1997, str. 1.

<sup>58</sup> T. Koopmans, *Court and political institution*, Cambridge 2003, str. 51.

<sup>59</sup> A. Bachić, „O sudskom aktivizmu ili o političkoj ulozi sudova“, *Politička misao*, 3/95, str. 94.

<sup>60</sup> D. Stojanović, „Ustavni sud u svetlu interpretativnih odluka u normativnoj kontroli“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 72/2016, str. 44.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 18.

<sup>62</sup> P. Bačić, *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Sveučilišna knjižnica, Split, 2010, str. 27.

temelje ustavne revolucije u pojedinim zemljama“ (J. M. Balkin, S. Levinson), za treće predstavlja srž sudske metode *common law* (M. Kirby), za četvrte izraz kreativne uloge sudskog zakonodavstva (N. MacCormick), a „za neke tek obično razvlačenje palubnih ležaljki na Titaniku“ (K. J. Hammond).<sup>63</sup>

## 6.2. Nastanak ustavnosudskog aktivizma

Sudski aktivizam je nastao u SAD djelovanjem sudija Vrhovnog suda, koji stvaraju pravo više od dvjesto godina, i odavno je prešao granice i proširio se na sudove drugih zemalja. Koncept američkog aktivizma počiva na „višem pravu“, polazeći od toga da treba izbjegavati legalistički pozitivizam. Doktrina sudske kontrole (*judicial review*) bavi se pitanjem nastanka jedne od najznačajnijih doktrina Vrhovnog suda SAD, a odnosi se na ovlašćenje suda koje nije predviđeno tekstom Ustava iz 1787. godine, kao ni Zakonom o sudstvu iz 1789. godine, kojim je formiran ovaj sud, koji je osigurao ključnu ulogu u oblikovanju prava i društva i postao autentični tumač Ustava. U ovom dijelu rada sudski aktivizam izlažemo na konkretnim primjerima iz ustavnopravne prakse Vrhovnog suda SAD, budući da je ustavno sudstvo ondje i rođeno, a ustavno pravo se ogleda kroz prizmu presuda Vrhovnog suda, preko kojih on odaje pravo značenje Ustavu SAD. Za razmatranje sudskog aktivizma u analizu smo uzeli presudu iz slučaja Vilijam Marburi protiv Džejmsa Medisona (*Marbury vs. Madison*).

Slučaj *Marbury vs. Madison*<sup>64</sup> je „ustav ustavnog sudstva“. Na predsjedničkim izborima 1800. godine pobijedio je Tomas Džeferson (*Thomas Jefferson*), predstavnik republikanske struje federalističkog predsjednika Džona Adamsa (*John Adams*), i trebao da stupi na funkciju 4. marta 1801. godine. Prethodno je Džon Adams za predsjednika Vrhovnog suda predložio Džona Maršala (*John Marshall*), koji je stupio na dužnost 4. februara kao četvrti predsjednik Vrhovnog suda, ali je ujedno zadržao funkciju državnog sekretara do isteka mandata Džona Adamsa. Kongres je u februaru federalističkom većinom prihvatio tzv. *Circuit Court Act*, kojim se udvostručio broj federalnih sudija, i *Organic Act*, kojim je imenovao 42 sudije u penziji (*justices of the peace*) u Distriktu Kolumbija. Čitav proces imenovanja sudija završen je 3. marta, dan prije stupanja na dužnost Tomasa Džefersona. Odluke o imenovanju potpisao je Džon Adams, a zapečatio Džon Maršal. Drugog dana po stupanju na dužnost Džeferson je, s obzirom na to da Marburiju i još nekolicini sudija nijesu bile uručene odluke o imenovanju, naredio državnom sekretaru Džejmsu Medisonu (*James Madison*) da stopira njihovu isporuku. Oni su pak od Vrhovnog suda zatražili izdavanje *writ of mandamus* kako bi prisilili Medisona da im dostavi odluke. Dok je slučaj čekao rješavanje u Vrhovnom sudu, novi Kongres s republikanskom većinom nastojao je da poništi Adamsova imenovanja i donio Zakon o opozivu *Circuit Court Acta* donesenog 1802. godine.

Značaj slučaja *Marbury vs. Madison* je u tome što je Vrhovni sud svojom odlukom prvi put proglasio jedan akt Kongresa neustavnim i naredio državnom sekretaru obavljanje dužnosti na koju ga je obavezalo zakonodavno tijelo. Vrhovni sud je odlučio da Vilijam Marburi (*William Marbury*) ima zakonsko pravo na imenovanje te da je *mandamus*<sup>65</sup> prema državnom sekretaru odgovarajuće sredstvo, a ujedno i mjera kojom bi Sud razgraničio svoju dužnost da istražuje određene radnje izvršne vlasti. Vrhovni sud je na sebe preuzeo pravo da ima aktivniju političku ulogu u američkom političkom sistemu i od toga slučaja do danas ustavno sudstvo postaće

<sup>63</sup> Ibid., str. 104.

<sup>64</sup> J. Choper, *Constitutional law: Cases – Comments and questions*, Minnesota 2016, str. 1–8.

<sup>65</sup> *Writ of mandamus* je u američkom pravu vanredni sudski nalog kojim sud zahtijeva obavezno izvršavanje radnje koja se zakonski smatra obaveznom i koristi se samo kaada se sva pravna sredstva pokažu neefikasnim i nedjelotvornim.

samorazumljivi element svake države, a po Džonu Maršalu, predsjedniku Vrhovnog suda (*Chief Justice*) koji je napisao mišljenje, doktrina ustavnog sudstva po kojoj sud ima pravo ukinuti zakon ukoliko je nesaglasan s ustavom, zove se Maršalova doktrina.

Evropske države dugo su bile protiv bilo kakvog nadzora ustavnosti zakona donesenih od strane izabranih zakonodavnih tijela, a još više protiv toga da taj nadzor bude u rukama sudskog aparata. Prelomna odluka ustavnosudskog aktivizma Saveznog ustavnog suda Njemačke jeste odluka iz 1951. godine, koja je uz „aktivizam“ postavila grupu standardnih samoograničenja sudu koja je bitna za sve buduće izazove demokratskih načela. Ustavni sud je suspendovao izbore u Badenu, Vurtemberg-Badenu (*Wurtemberg-Baden*) i Vurtemberg-Hoencolernu (*Wurtemberg-Hohenzollern*) zbog neustavnosti posebnih prava koja Ustav dodjeljuje saveznoj vladi. Ova odluka je uspostavila princip po kome je cjelina Ustava superiornija od bilo kojeg njegovog posebnog dijela, po tome što identifikuje hijerarhiju ustavnih članova, definiše demokratske procedure i suverenost (Lander) i objašnjava nadležnost savezne države i promjene državne strukture. Sud je dao prednost principima demokratskih izbora koji su inherentni kompletnom ustavnom dokumentu i naglasio važnost suverenosti njemačkih pokrajina (Lander). Da se ustavno pravo mora primjenjivati u građanskim i krivičnim stvarima, pokazao je slučaj *Lüth* iz 1959. godine, gdje je producent filma čiji je režiser nekad bio blizak nacistima, optužio Erika Lita (*Eric Lüth*) da zbog toga bojkotuje film. Ustavni sud je, uvidjevši očit konflikt između prva dva paragrafa u članu 5 Osnovnog zakona, utvrdio primat slobode govora kada interferira s drugim pravima.<sup>66</sup>

### 6.3. Ustavnosudski aktivizam Ustavnog suda Crne Gore

U Preambuli Ustava Crne Gore utvrđena su opredjeljenja građana Crne Gore da žive u državi u kojoj su osnovne vrijednosti sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava, čime je dato ustavno ovlašćenje za evolutivno tumačenje i aktivističko postupanje Ustavnog suda. Ustav Crne Gore čini cjelinu i u svakom njegovom segmentu koji se tumači radi rješavanja pojedinog ustavnog spora nužno je tumačiti i dio i cjelinu i uvijek ih sagledavati kroz osnovne vrijednosti ustavnog poretka, kroz primjenu evolutivne i teleološke metode tumačenja ustavnih vrijednosti, polazeći od toga šta o njegovom sadržaju u vrijeme tumačenja prihvataju moderna društva, realnost spoznaje i mogućnost njihove realizacije. Ustavni sud Crne Gore ima pravo i obavezu da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavještava Skupštinu.<sup>67</sup> U prilog tome ide i stav Ustavnog suda izražen u odluci U-I br. 15/12 i 17/12, od 2. oktobra 2012. godine, koji utvrđuje da u postupku ocjene ustavnosti osporenih odredaba Zakona, Ustavni sud polazi od sveobuhvatnog pristupa Ustavu, pa je odredbe o ličnim pravima i slobodama i odredbe o principima ekonomskog i socijalnog uređenja države, sagledao kao jedinstvenu cjelinu, odnosno kao jednakovrijedna Ustavom zaštićena dobra.

Pravni osnov za aktivističko opredjeljenje Ustavnog suda Crne Gore, pored Ustava, nalazi se u Zakonu o Ustavnom sudu, koji ga utvrđuje kao čuvara Ustava jer jemči njegovo poštovanje i primjenu i pozicionira ga kao ustavno tijelo koje je nezavisno od svih grana državne vlasti. Odredbama člana 149 stav 1 tačka 1 i stav 2 Ustava propisano je da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima te o ustavnosti propisa koji je prestao da važi, samo ako je postupak već pokrenut a nijesu otklonjene posljedice njegove primjene. Nadalje, Ustavom je propisano da je odluka Ustavnog suda obavezna i izvršna, da izvršenje odluke Ustavnog suda, kada je to potrebno, obezbjeđuje Vlada (član 152 st. 3 i 4); da kad Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti s Ustavom i potvrđenim i objavljenim

<sup>66</sup> H. Šarkinović, „Ustavnosudski aktivizam u Crnoj Gori“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 67/2019, str. 67–84.

<sup>67</sup> Ustav Crne Gore, član 149 stav 3.

međunarodnim ugovorima, odnosno da drugi propis nije saglasan s Ustavom i zakonom, taj zakon i drugi propis prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda (član 152 stav 1). Zakonom o ustavnom sudu propisano je da je svako dužan da poštuje odluke Ustavnog suda i da su stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, pravna lica i druge subjekte koji vrše javna ovlaštenja (član 3); da su državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i drugi subjekti koji vrše javna ovlaštenja dužni da, u okviru svoje nadležnosti, izvršavaju odluke Ustavnog suda i da Ustavni sud u odluci može odrediti rok i način izvršenja odluke, kao i organ koji ju je dužan izvršiti (član 52).

Odlukom U-I br. 6/16, od 19. aprila 2016. godine,<sup>68</sup> koja je zaokupljala laičku i stručnu javnost u Crnoj Gori i regionu, Ustavni sud je ukinuo odredbe člana 4 (član 54a st. 2, 3 i 4 i član 54b stav 2) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list Crne Gore“, broj 42/15) i utvrdio da odredbe člana 4 (član 54a stav 1 i član 54b stav 1) istog Zakona, koje u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti s Ustavom, i odredio način i vrijeme izvršenja ove odluke, na način, da je Vlada Crne Gore dužna da, u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja ove odluke Ustavnog suda u 'Službenom listu Crne Gore', Skupštini Crne Gore podnese predlog zakona za izvršenje ove odluke, kako bi se pravni status korisnika prava na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, koje im je priznato na osnovu neustavnih odredaba člana 4. (čl. 54.a i 54.b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, uskladio s Ustavom, saglasno pravnim stavovima Ustavnog suda.

U drugom predmetu, Ustavni sud je utvrdio da je podnosiocu ustavne žalbe, zbog nedjelotvorne istrage Osnovnog državnog tužilaštva povrijeđeno pravo iz člana 28 Ustava Crne Gore i člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i naložio Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici da preduzme druge odgovarajuće mjere i radnje, radi sprovođenja temeljne, brze i nezavisne istrage, koja treba da osigura identifikovanje i krivično gonjenje policijskih službenika Uprave policije Crne Gore – Specijalne antiterorističke jedinice, za koje se osnovano sumnja da su, na štetu podnosioca, izvršili krivično djelo zlostavljanje, iz člana 166. a stav 2. u vezi stava 1. Krivičnog zakonika i da izvrši odluku Ustavnog suda, u roku od 3 (tri) mjeseca od dana objavljivanja u Službenom listu Crne Gore i da, nakon isteka tog roka, dostavi izvještaj Ustavnom sudu o izvršenju Odluke.<sup>69</sup>

Indirektna ovlaštenja Ustavnog suda za evolutivno tumačenje ustavnih odredbi i odredaba konvencijskog prava u vezi s aktivističkim pristupom proizilaze iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U Konvenciji nema odredaba koje uređuju evolutivno tumačenje njenog sadržaja, pa samim tim i sudski aktivizam. Ona to čini indirektno: članom 46 Konvencije o obaveznosti odluka Evropskog suda za ljudska prava određeno je da visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda, a pravosnažna presuda Suda dostavlja se Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje.<sup>70</sup>

Evropski sud praktikuje i sprovodi sudski aktivizam na osnovu evolutivne interpretacije, koja proizilazi iz ustavnopravnog položaja Konvencije u hijerarhijskoj strukturi pravnih propisa u pravnom sistemu Crne Gore, odnosa Ustavnog suda Crne Gore prema odlukama Evropskog suda koje se tiču rješavanja konkretnih predmeta iz Crne Gore, kao i odnosa Ustavnog suda Crne Gore prema bilo kojoj odluci Evropskog suda za ljudska prava kojom je pred njim riješen spor iz bilo koje članice Savjeta Evrope. Pravni status Konvencije u pravnom sistemu Crne Gore određen je

---

<sup>68</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 35/17.

<sup>69</sup> Odluka Ustavnog suda U-III br. 50/17, od 21. juna 2017. godine

<sup>70</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/2003 i 5/2005.

članom 9 Ustava: „Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio međunarodnog pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.“ Konvencija je sastavni dio pravnog sistema Crne Gore iako je međunarodni pravni akt, u hijerarhijskoj strukturi pravnih propisa je ispod Ustava Crne Gore, a iznad zakona, čime je dobila status „subustavnog ili tzv. kvaziustavnog akta“. Načelo dinamične i evolutivne interpretacije Konvencije Evropski sud je izrazio u presudama: Tajrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva (*Tyrer v. United Kingdom*, 1978), Dadžon protiv Ujedinjenog Kraljevstva (*Dudgeon v. United Kingdom*, 1981), Kristin Gudvin protiv Ujedinjenog Kraljevstva (*Christine Goodwin v. United Kingdom*, 2002), Džonston i drugi protiv Irske (*Johnston and Others v. Ireland*, 1986). Vodeća presuda oko evolutivne i dinamičke interpretacije, odnosno ograničenja sudskog aktivizma u praksi Evropskog suda jeste slučaj Šalk i Kopf protiv Austrije – pravo homoseksualaca na brak (*Schalk und Kopf gegen Österreich*, 2010).

Praksa Ustavnog suda važan je izvor prava ustavnog nadzora iako Ustavni sud ne primjenjuje doktrinu precedenta.<sup>71</sup> Ustavni sud u interesu pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom slijedi svoje ranije odluke u istim ili sličnim slučajevima, a od njih može odstupiti iz važnih razloga, naravno uz dobro obrazloženje o promjeni stava. Na ovaj način Ustavni sud usvaja pravni stav Evropskog suda za ljudska prava koji ne slijedi doktrinu precedenta, već svoje ranije odluke. Tako je Veliko vijeće ESLJP u presudi Kristin Gudvin protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 11. VII 2002. istaklo (§1) da „iako Sud nije formalno obavezan slijediti svoje prethodne presude, u interesu je pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednakosti pred zakonom da on ne treba odstupiti, bez dobrog razloga, od precedenata ustanovljenih u prethodnim slučajevima... Međutim, budući da je Konvencija u prvom redu i prije svega sistem za zaštitu ljudskih prava, Sud mora imati obzira prema promijenjenim uslovima unutar tuženih država i država stranaka uopšteno odgovoriti na svaku razvojnu konvergenciju... Od krucijalne je važnosti da se Konvencija tumači i primjenjuje na način koji čini njena prava stvarnim i djelotvornim, a ne teoretskim i iluzornim. Propust Suda da održi dinamičan i evolutivan pristup zapravo bi doveo do rizika stvaranja prepreka reformama ili unapređenju.“

Aktivistički pristup Ustavnog suda Crne Gore izražen je u rješenju U-III br. 183/17, od 12. maja 2017. godine, kojim je odbačena ustavna tužba zbog odobrenja Skupštine za pokretanje krivičnog postupka i određivanje pritvora protiv A. M., poslanika u Skupštini Crne Gore, po zahtjevu Specijalnog državnog tužilaštva, zbog krivičnog djela – stvaranje kriminalne organizacije iz člana 401 stav 2 u vezi sa stavom 1 KZCG, uz obrazloženje:

„Ustav ni mjerodavni zakoni ne propisuju izričito pravno sredstvo protiv akata skupštine o odobrenju za krivično gonjenje poslanika, niti propisuju krug ovlašćenih lica na podnošenje pravnog sredstva protiv njih. S druge strane, oni ga eksplicitno i ne isključuju. U tom smislu treba podsjetiti na novi pravni stav Evropskog suda za ljudska prava, prvi put izražen u presudi Velikog vijeća u predmetu Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske od 19. aprila 2007.“

## 7. Načelo proporcionalnosti – pojam

Načelo proporcionalnosti izvire iz liberalno-demokratske pravne filozofije i teorije osnovnih prava i njegova funkcija u ustavnopravnim porecima je dvojaka. Ono je *opšte načelo prava*

---

<sup>71</sup> D. A. Farber, S. Shery, *Judgment Calls. Principle and Politics in Constitutional Law*, Oxford, 2009, str. 63–84.

koje prožima čitav pravni sistem i predstavlja standard ponašanja za sva tijela državne vlasti, a s druge strane predstavlja sudskom praksom *rafinirani test ustavnosti i zakonitosti* akata državne vlasti kojim visoki sudovi ocjenjuju primjerenost regulatornih sredstava legitimnim ciljevima koji se normativnom regulacijom žele ostvariti. Načelo ustavnosti i zakonitosti je dio širih koncepata vladavine prava i pravne države, jer primjena pravnih normi zavisi od njihove interpretacije.

Kada je u pitanju zaštita osnovnih prava i sloboda putem ustavne žalbe u pitanju je konkretna povreda subjektivnog ustavnog prava od nekog državnog tijela, odnosno tijela koje vrši javna ovlaštenja. U ovoj pravnoj situaciji javljaju se sljedeća pitanja: postoji li uopšte takvo subjektivno ustavno pravo, tj. da li je isticani pravni interes podnosioca ustavne žalbe zaštićen trajnom voljom ustavotvorca i da li alat državne vlasti predstavlja povredu određenog subjektivnog ustavnog prava ili primjenu neke ustavne norme koja dopušta njegovo legitimno ograničenje. Državna vlast smije sprovesti samo legitimne regulatorne aktivnosti koje su u formalnom i materijalnom skladu s ustavom.

Ustavni sud nužno mora odlučiti, bez obzira na to radi li se o apstraktnoj ocjeni ustavnosti ili ustavnoj žalbi, kojem od navedenih interesa treba dati prednost: da li interesu zakonodavca da pravno ograniči neka od Ustavom zajamčenih prava ili interesu stranke koja ističe da joj je neko od njenih ustavnih prava na protivustavan način ograničeno, odnosno, kako je to formulisao Edvard Kejnz (*Edward Keynes*): „Zadatak je savremene jurisprudencije da u pojedinačnim slučajevima pomiri primjenu specifičnih sloboda sa pojedinačno izraženim javnom dobrom.“<sup>72</sup> Svako pravno formulisano ograničenje osnovnih prava i sloboda ima svoje granice koje potiče iz postojanja prezumpcije prioriteta osnovnih ljudskih prava u odnosu prema ostalim normama ustavnog poretka. Iz takvog teorijskog utemeljenja ograničenje ljudskih prava su izuzetak, koji je potrebno interpretirati restriktivno. Ovo osnovno pravilo interpretacije u SAD kristalnilo se u jedno od glavnih metodoloških sredstava kontrole ustavnosti (*means and scrutiny*), a u Saveznoj Republici Njemačkoj u jedno od sastavnih djelova načela pravne države – u načelo proporcionalnosti (*Verhältnismäßigkeit*).

Osnovni zakon Savezne Republike Njemačke zajamčena osnovna prava istovremeno i ograničava, pri čemu su te granice opšte, koje se primjenjuju na sva ustavna prava, i posebne, koje se primjenjuju na konkretno ustavno pravo. Odredbama člana 2 stav 1 Osnovnog zakona ograničava se pravo na slobodno razvijanje ličnosti jednakim pravima drugih, pravnim poretkom i moralom.<sup>73</sup> Sve ustavne granice načelno su ograničene članom 19 Osnovnog zakona,<sup>74</sup> ali i u drugim ustavnim članovima, posebno član 20 stav 3 kao ustavni osnov načela proporcionalnosti izveden iz načela pravne države, koji glasi: „Zakonodavna vlast podvrgnuta je ustavnom poretku, a izvršna i sudska vlast vezane su pravom i zakonom.“ Hese (*Hesse*) razlikuje više oblika ograničavanja osnovnih prava, koji su propisani Osnovnim zakonom, jer su i sama osnovna prava njime zajamčena. Načelo proporcionalnosti javlja se kao korektiv i mehanizam za ograničenje osnovnih prava. Kada se radi o usklađenosti odnosa između ustavom zaštićenih dobara (javnog interesa) i individualnih prava (individualnog interesa), potrebno je postići praktični sklad (*practicher Konkordanz*) između jemstva osnovnih prava i ustavom zaštićenih dobara (*Rechtsguter*), što je prvenstveno zadatak sudova, jer ustavom zaštićena dobra nemaju prednost u

---

<sup>72</sup> E. Keynes, *Liberty, Property and Privacy*, Toward a Jurisprudence of Substantive Due Process, The Pennsylvania State University Press, University Park, 1996, str. 158.

<sup>73</sup> S. Rodin, „Pravo na slobodno razvijanje osobnosti u njemačkom ustavnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 47, 1.2, 1997, str. 127.

<sup>74</sup> Odredbama člana 19 Osnovnog zakona propisano je: (1) U mjeri u kojoj, na osnovu Osnovnog zakona, neko od osnovnih prava smije biti ograničeno zakonom ili na osnovu zakona, takav zakon se mora primjenjivati uopšteno, a ne samo na pojedinačni slučaj. Nadalje, takav zakon mora imenovati osnovno pravo, naznačujući relevantni član. (2) Ni u kojem slučaju ne smije biti ograničen bitni sadržaj osnovnog prava.

primjeni ili viši rang od individualnih prava. Kada se radi o usklađivanju individualnog i javnog interesa, Savezni ustavni sud razlikuje apsolutni od relativnog javnog interesa, jer je apsolutni izražen Osnovnim zakonom, dakle na ustavnom nivou, dok je relativni izražen zakonom i nije unaprijed propisan, pa nije moguće unaprijed odrediti koji od njih ima pravo prvenstva.

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda slijedi sintaksu zaštite osnovnih ljudskih prava, koja su uočljiva na primjeru članova 8, 9, 10 i 11. Struktura navedenih članova je takva da se njima najprije u prvom stavu jemče određena prava ili slobode (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, pravo na slobodu mišljenja, pravo na slobodu izražavanja), dok se drugim stavom navedenih članova propisuju granice tih prava i sloboda, koje su i same ograničene. Međutim, sva ta ograničenja moraju biti propisana zakonom (*prescribed by law*), moraju biti usmjerena prema ostvarivanju legitimnih ciljeva, odnosno moraju biti propisana u cilju zaštite dobara (npr. javni red i mir), i moraju biti nužna u demokratskom društvu (*necessary in a democratic society*).

Ustavom Crne Gore osnovna prava zajemčena su na ustavnom nivou u obliku pravnih pravila i u obliku pravnih načela u Aleksijevom smislu i posvećena im je druga, treća i četvrta glava Ustava te su dodatno na nivou ustavnih načela zajemčena u Preambuli Ustava i članom 1 Ustava Crne Gore. Granice osnovnih prava su opšte i posebne. U okviru opštih granica razlikuju se ograničenja u slučaju ratnog ili vanrednog stanja<sup>75</sup> i opšte granice.<sup>76</sup> Posebne granice vezane su za konkretna osnovna prava, poput onih koje omogućava ograničenje prava svojine.<sup>77</sup>

Načelo proporcionalnosti pominje se samo u članu 24, kojim je propisano da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav, u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, a da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana. Odredbama člana 25 propisano je da se za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno, da se ograničenje ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva, da se ne mogu ograničiti prava na život; pravni lijek i pravnu pomoć; dostojanstvo i poštovanje ličnosti; pravično i javno suđenje i načelo zakonitosti; pretpostavku nevinosti; odbranu; naknadu štete za nezakonito ili neosnovano lišenje slobode i neosnovanu osudu; slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti; zaključenje braka.

Ne mogu se ukidati zabrane: izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti; diskriminacije; ponovnog suđenja i osude za isto krivično djelo; nasilne asimilacije. Mjere ograničenja mogu važiti najduže dok traje ratno ili vanredno stanje. Ograničavajući zakoni moraju se donijeti većinom glasova svih poslanika u Skupštini.<sup>78</sup> Ustav Crne Gore određuje strože kriterijume nego Osnovni zakon i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer nije dopušteno ograničenje prava „na osnovu zakona“, dakle podzakonskim propisima. Ustav Crne Gore slijedi logiku Osnovnog zakona: jemstvo osnovnih prava, granice osnovnih prava – granice granica osnovnih prava.

Načelo proporcionalnosti svoju je primjenu našlo u praksi visokih sudova i, iako se ne javlja uvijek pod tim imenom, pa ćemo nadalje identifikovati praksu Saveznog ustavnog suda Njemačke, Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava.

---

<sup>75</sup> Ustav Crne Gore, član 25 stav 1.

<sup>76</sup> Ibid., član 24.

<sup>77</sup> Ibid., član 58 stav 2.

<sup>78</sup> Ibid., član 91 stav 2.



Načelo proporcionalnosti u SR Njemačkoj (*Verhältnismäßigkeit*) ne nalazimo u ustavnom tekstu, već se smatra opštim načelom ustavnog prava i jednim od sastavnih elemenata ustavnog načela pravne države. Ono je detaljno razrađeno u praksi Saveznog ustavnog suda, te ga niko ne dovodi u sumnju. Javlja se u ranijoj judikaturi ustavnog suda, kao osnovno načelo proporcionalnosti između „cilja i sredstava“.<sup>79</sup> Kako ističe Stern, standardnim repertoarom suda to načelo postaje nakon odluke *Apothekenurteil*, kojom je Savezni ustavni sud ukinuo zakonsko ograničenje broja ljekara na određenom području zbog toga što se njime kršilo ustavom zajemčeno pravo na slobodan izbor zvanja i zanimanja.<sup>80</sup> Sud je u kasnijim odlukama jasno iskazao da je načelo proporcionalnosti ustavnog ranga i da se izvodi iz samih osnova i smisla osnova prava<sup>81</sup> i načela pravne države i ustavnih sloboda.<sup>82</sup>

Pravna teorija u SR Njemačkoj u sadržaju načela proporcionalnosti uočava tri sastavna dijela, odnosno nivoa analize. Prva je *kontrola prikladnosti* (*Geeignetheit; Tauglichkeit*) nekog propisa. Sud provjerava jesu li propisi čija se ustavnost ocjenjuje prikladni za ostvarivanje određenog regulacionog cilja, odnosno za zaštitu nekog od ustavom zaštićenih dobara, pri čemu su dopuštena samo ona sredstva koja sud smatra prikladnim. Međutim, primjeri očite nesaglasnosti su rijetki, a zakonodavac svoju regulatornu aktivnost uredno usklađuje s tim zahtjevima.<sup>83</sup> Ustavni sud uzima u obzir da li je postizanje tog cilja, uz razmatranje okolnosti koje su zakonodavcu u tom trenutku bile dostupne, uopšte bilo moguće u trenutku donošenja zakona. Kad ocjenjuje *nužnost* (*Erforderlichkeit; Notwendigkeit*) nekog regulatornog zahtjeva, Sud ispituje jesu li pravna pravila nužna za postizanje dopuštenih regulatornih ciljeva. Na ovom testu pravne norme prolaze ako nijesu oštrije nego što je to nužno.<sup>84</sup> Blaže regulatorno sredstvo mora predstavljati jednako vrijednu alternativu, odnosno mora biti na jednakopravan način prikladno za ostvarivanje regulatornog cilja.<sup>85</sup> Pri tome valja voditi računa o intenzitetu regulatornog zahvata, o broju lica koja su njime pogođena, otežavajućim ili olakšavajućim okolnostima prema trećim licima i o uzgrednim okolnostima. Ako ima na raspolaganju više jednakovrijednih sredstava za ostvarivanje željenog regulatornog cilja, zakonodavac nije vezan i može odabrati bilo koje.<sup>86</sup> Posljednji nivo analize se odnosi na načelo proporcionalnosti u užem smislu (*Zumutbarkeit; Angemessenheit; Proportionalität*), gdje Savezni ustavni sud vaga (*Abwägung*) važnost regulatornog interesa i intenzitet zahvata u zajemčeno osnovno pravo sa zaštićenim pravom ili interesom pojedinca. Sud provjerava postoji li srazmjer između regulatornog cilja i sredstva primijenjenog za njegovo ostvarenje, a rjeđe utvrđuje da takav srazmjer postoji. U praksi je Sud razvio doktrinu prema kojoj opravdanost ograničenja zavisi od intenziteta zaštite koju Savezni ustavni sud pruža pojedinim zaštićenim sferama.<sup>87</sup> Određeni regulatorni zahvat može biti dio ustavnog poretka samo ako ispunjava navedene kriterijume koji čine sadržaj načela proporcionalnosti.<sup>88</sup> Sud je propisao kriterijume kvaliteta kojima svaki propis mora udovoljavati da bi se smatrao dijelom

---

<sup>79</sup> K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1994, Band III/2, str. 770.

<sup>80</sup> B Verf 7, 377 (405)(407).

<sup>81</sup> „U Saveznoj Republici Njemačkoj osnovno načelo proporcionalnosti ima ustavnopravni rang. Ono proizilazi iz načela pravne države iz same biti osnovnih prava.“ BverfGE 19, 342 (348).

<sup>82</sup> BverfGE 90, 145 (173).

<sup>83</sup> H. Dreier, *Grundgesetz Kommentar*, II, Mohr Siebeck, 1998, str. 195.

<sup>84</sup> BVerfGE 67,157 (173).

<sup>85</sup> BverfGE 25,1 (20); 30, 292 (319); 77, 84 (109), 1119; 81, 70 (91)

<sup>86</sup> E. Grabitz, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, 98 AöR 98, 574. 1973.

<sup>87</sup> H. Ch. Yourow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence* European Convention, 1996, str. 189.

<sup>88</sup> BverfGE 18, 315 (327).

ustavnopravnog poretka: oni moraju biti prikladni, nužni, a intenzitet zaštite ustavnog dobra mora biti u ravnoteži sa zaštićenim subjektivnim pravom ili interesom.<sup>89</sup>

Načelo proporcionalnosti u Crnoj Gori nije izričito navedeno kao opšte načelo ustavnog prava, već ga Ustav pominje u kontekstu vanrednog stanja. Upoređujući praksu Ustavnog suda Crne Gore s praksom Ustavnog suda SR Njemačke, moguće je zapaziti njegovu primjenu i u našoj ustavnosudskoj praksi u pojednostavljenom obliku.

Načelo proporcionalnosti je Ustavni sud uzdigao na nivo opšteg načela ustavnog prava, ispitujući „da li je riječ o pravu svojine podnosioca u koje se država neosnovano umiješala“.<sup>90</sup> Ustavni sud konstatuje, da se pravo svojine, u smislu člana 58 Ustava „mora vrlo široko tumačiti“, jer obuhvata „načelno sva imovinska prava“, što uključuje i privredne interese koji su po prirodi stvari vezani za imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštovana, a njihovo ostvarenje zaštićeno. Svako miješanje u pravo svojine, zasnovano na odredbama člana 58 stav 2 Ustava, mora osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva za poštovanjem i zaštitom ustavnog prava svojine i zahtjeva koje postavljaju državni, odnosno javni ili opšti interesi zajednice. Zahtjev za postizanjem te ravnoteže izražen je i u članu 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju, u kojem se pored toga da li je lišavanje imovine predviđeno zakonom i služi li lišavanje zakonitom cilju u javnom interesu, mora utvrditi da li je lišavanje proporcionalno cilju, tj. uspostavlja li pravičnu ravnotežu između prava podnosioca i opšteg javnog interesa. Stoga u svakom pojedinom slučaju mora postojati razuman odnos srazmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju ili ograničavanju prava svojine i ciljeva koji se time nastoje postići. U suštini, miješanje u pravo svojine mora biti srazmjerno prirodi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinačnom slučaju.

Država uživa izvjesnu slobodu procjene u primjeni mjera koje preduzima u području imovine, te ugovornih i drugih odnosa povezanih sa njom, kao što je ima i u primjeni mjera u drugim područjima vezanim uz socijalnu, finansijsku ili privrednu politiku zemlje ali to je ne oslobađa obaveze poštovanja ustavnog uređenja ili zahtjeva za uređenjem sporne materije na način koji osigurava transparentnost, te izvjesnost na kojima stranke mogu zasnivati svoja legitimna očekivanja. Konkretan slučaj ne može se neposredno podvesti pod *de iure* oduzimanje (eksproprijaciju), ali sve okolnosti upućuju na zaključak da je u konkretnom slučaju riječ o *de facto* oduzimanju prava svojine podnosioca u smislu njegovih legitimnih očekivanja da je aktom vraćanja eksproprisanih nepokretnosti on stekao pravo svojine na njima. Ustavni sud je u konkretnom slučaju miješanje države, izraženo kroz zakonsku normu i na njoj utemeljene pojedinačne akte podveo pod faktično oduzimanje prava svojine podnosioca u smislu druge rečenice stava 1. člana 1. Protokola broj 1. uz Konvenciju. U ovom ustavnosudskom predmetu podnosiocu je vraćeno pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu na osnovu pravosnažnog akta organa državne uprave koji je postupao u skladu sa zahtjevima i uslovima određenim u pravosnažnom upravnom aktu, dok su redovni sudovi u predmetnom slučaju postupali po zakonskoj normi, pri čemu nijesu uvažavali niti potpunost zakonskih odredbi, konkretno člana 30. Zakona o morskome dobru, niti odredbe Ustava kojima se uređuje pravo svojine.

Shodno navedenom, proizilazi da nije postignuta pravična ravnoteža između interesa države i zaštite prava svojine podnosioca. Jednostranim zahvatanjem države u njegovo pravo svojine, na osnovu zakona, ne uvažavajući, pri tome, niti uređenje stvarnopravnog odnosa uspostavljenog na osnovu akta sopstvenog organa, podnosilac snosi prekomjeren pojedinačan teret koji se ne može smatrati srazmjernim sa prirodom potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju, odnosno sa legitimnim ciljem koji se tim ukidanjem nastojao ostvariti. Imajući prednje u

---

<sup>89</sup> BverfGE 27, 344 (352).

<sup>90</sup> „Službeni list CG“, broj 42/2017.

vidu, proizilazi da je osporenom odlukom podnosiocu povrijeđeno pravo svojine iz člana 58. Ustava i člana 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju.

Ustavni sud je u ustavnosudski poredak Crne Gore uveo shvatanje da i ograničenja osnovnih prava imaju svoje granice, ne samo one koje su izričito navedene u čl. 24 i 25 Ustava, kao i posebnim odredbama vezanim za konkretna ustavna prava, već granice imanentne Ustavu – izvedene iz opštih načela ustavnog prava koja prožimaju čitav crnogorski pravni poredak i koja se, s obzirom na to da predstavljaju normativna pravna načela (*rechtsatzformige Prinzipien*) moraju direktno primjenjivati. U navedenoj odluci izražen je zahtjev da ciljevi zakonodavne regulacije prvenstveno moraju biti legitimni, ustavom dopušteni i određeni u cilju zaštite ustavom zaštićenih dobara propisani članom 25. Kad se ispuni ovaj uslov, slijedi kontrola racionalnosti sredstava za ostvarivanje zakonom utvrđenih regulatornih ciljeva (*means ends scrutiny; Geeignetheit*). Ova odluka Ustavnog suda ostaje kamen temeljac opšteg ustavnog načela proporcionalnosti u ustavnopravnom poretku Crne Gore. Navedena odluka u potpunosti slijedi analizu Saveznog ustavnog suda SR Njemačke, koja je postala recentna praksa Ustavnog suda Slovenije, da bi njeno obrazloženje „preuzeo“ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* (Predstavka br. 12131/18), od 9. juna 2020. godine.<sup>91</sup>

## 8. Odnos Ustavnog suda i redovnog sudstva u zaštiti ljudskih prava

### 8.1. Djelokrug Ustavnog suda i redovnog sudstva

Položaj, mjesto i uloga ustavnih sudova u nastajanju i razvoju ustavne države i vladavine prava doživljavaju značajne kvantitativne i kvalitativne promjene, pri čemu se šire njihove nadležnosti i jača njihova uloga, jer više ne odlučuju samo o utvrđivanju neustavnosti pojedinih zakona ili njihovih odredbi već i o ustavnoj legitimnosti zakona koje su ispitali, čije odluke imaju značajne posljedice. Povećani obim nadležnosti ustavnih sudova, od „čuvara ustava“ do brige za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, zaštite ljudskih prava i sloboda, prava i sloboda manjina, savremenih interpretatora osnovnih vrijednosti na kojima počiva ustavni poredak – sve to od ustavnog suda zahtijeva poštovanje višeg nivoa kreativnosti.

Položaj, uloga i mjesto sudske vlasti na čelu s Vrhovnim sudom nezamjenjivi su u ostvarivanju osnovnih prava, vrijednosti i sloboda savremene države, države vladavine prava i pravne sigurnosti. Ona je bitna kao jedna od tri grane vlasti i jedan od faktora konstitucionalizacije moderne države, kao ustavno tijelo koje ima svoj ustavni položaj, zadatke i nadležnosti i kao vlast koja ustavom mora biti ograničena u svom djelovanju i ispunjavanju svojih nadležnosti.

Ustavni sudovi svoje odluke o zaštiti individualnih ustavnih prava i sloboda grade uglavnom na pravnim načelima, a ne na političkim argumentima ili na zakonskim normama. Oni u odlučivanju po ustavnim žalbama protiv akata sudske vlasti ponekad dolaze u „jurisdikcijski sukob“ s redovnim sudovima, posebno s vrhovnim sudom države, kao najvišom instancom, kada u nekom ustavnosudskom postupku moraju ukinuti odluku najviše sudske vlasti kao neustavnu. U takvim situacijama čini se da ustavni sud nastupa kao „nadsudska vlast“, da se bavi suđenjem, a ne osnovnim zadatkom apstraktne kontrole ustavnosti zakona, pojedinih njegovih odredbi, opštih akata i da u istom predmetu „otima“ jurisdikciju<sup>92</sup> vrhovnom sudu i da, donoseći drugačiju odluku

<sup>91</sup> „Službeni list CG“, br. 57/2019.

<sup>92</sup> *Jurisdikcija* (engl. *jurisdiction*, fr. *jurisdiction*) predstavlja djelokrug u kome sud vrši svoja ovlaštenja. Termin se upotrebljava i da odredi nadležnost određene vrste sudova (npr. jurisdikcija privrednih sudova) ili određenu kategoriju pravnih stvari koje spadaju u sudsku nadležnost (npr. krivična jurisdikcija); a u širem smislu, svako područje nadležnosti je djelokrug u kome sud vrši svoja ovlaštenja, odnosno nadležnosti određene vrste sudova ili

o istom pravnom pitanju, unosi nesigurnost u pravni poredak. Ova pojava prisutna je u državama „novim demokratijama“, koje su nakon pada Berlinskog zida i ustavnih reformi postavile širi jurisdikcijski okvir svojih ustavnih sudova od onih koje su započete u Kelzenovo vrijeme. To je karakteristično i za Crnu Goru, jer je Ustavni sud u posljednje tri i po godine ukinuo preko 49 presuda redovnih sudova.

Međutim, ispravno shvaćeni i realizovani ustavni zadaci Ustavnog suda Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore ne dovode do stvarnog jurisdikcijskog sukoba, niti ugrožavaju pravni poredak u zemlji. Ispravno shvaćena i ostvarena nadležnost Ustavnog suda pomaže u izbjegavanju vještačkog spora oko funkcionalne nadležnosti Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore i stabilizaciji pravnog poretka.

### 8.2. Status Ustavnog suda Crne Gore

Da bi se razumio status Ustavnog suda Crne Gore i napravilo razgraničenje od svih drugih ustavnih tijela državne vlasti, uključujući Vrhovni sud kao najviši sud u državi, potrebno je ispitati mjesto koje on zauzima u sadržajnoj strukturi Ustava Crne Gore. Ustavni sud Crne Gore, njegov status, nadležnost, izbor sudija, kao i druga pitanja od značaja za izvršenje njegovih nadležnosti regulisani su u posebnom, Dijelu šestom, pod nazivom „Ustavni sud Crne Gore“, dok su druga tijela državne vlasti pozicionirana u Dijelu trećem, pod nazivom „Uređenje vlasti“. Na ovaj način ustavotvorac je Ustavnom sudu Crne Gore, kao ustavnom tijelu, dao položaj koji je pandan ukupnoj državnoj vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, čime je istovremeno razgraničio liniju između Ustavnog suda kao ustavnog tijela prema svim ostalim. Ustavni sud Crne Gore, odnosno ustavna vlast u Crnoj Gori ne može se svrstati ni u jednu od tri grane državne vlasti, niti se može govoriti o „četvrtoj“ državnoj vlasti koja nadzire sve tri grane državne vlasti u nadležnostima utvrđenim Ustavom. Ona nije hijerarhijski nad njima, niti je njihov dio u smislu ustrojstva državne vlasti. Stav Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), koju je prihvatio i Ustavni sud Crne Gore, najprihvatljiviji je. Polazeći od nadležnosti ustavnih sudova Venecijanska komisija smatra da „to ne može značiti ništa drugo nego da je Ustavni sud državna vlast“ (*State Authority*). Komisija obrazlaže stav i razloge zbog kojih su odredbe o ustavnim sudovima u pojedinim zemljama, uključujući i Crnu Goru, izdvojene u posebnu glavu nacionalnih ustava i da ta činjenica ne utiče na sudski karakter ustavnih sudova.<sup>93</sup>

Navedeno mišljenje Venecijanske komisije upućuje da izdvojenost Ustavnog suda, za razliku od sudske vlasti, u posebnu glavu nacionalnih ustava te upućuje na zaključak da on ne ulazi, iako je sud, u sudsku vlast i da ujedno predstavlja sprovođenje Kelzenovog modela ustanovljavanja ustavnog suda i ustavnog sudstva. Nadalje, pravni status Ustavnog suda rasvjetljava njegov ustavnopravni okvir kojim mu je Ustav utvrdio nadležnost.

Status Ustavnog suda Crne Gore određuju njegovi zadaci i nadležnost koja je utvrđena Ustavom. Ustavni sud pored ostalog odlučuje: 1) o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima; 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom; 3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon

---

određenu kategoriju pravnih stvari koji spadaju u sudsku nadležnost. *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 408.

<sup>93</sup> „26. Postojanje odvojenih glava u ustavu za 'redovne' sudove i Ustavni sud ne može značiti da Ustavni sud nije sud. Suprotno tome, postojanje posebne glave služi tome da se naglasi njegov lični status u odnosu prema svim državnim institucijama koje vrše državnu vlast, naglašavajući specifičnu svrhu i nadležnost Ustavnog suda. Zaključno: sudska nezavisnost takođe je, ako ne i *a fortiori*, inherentan element ustavnih sudova.

27. Saglasno tome, nije u skladu sa položajem Ustavnog suda da se on smatra bilo čim drugim osim sudom na koji se primjenjuje sudska nezavisnost.“ Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), br. 598/2010. od 10. septembra 2010. godine.

iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava; da Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavještava Skupštinu.<sup>94</sup>

Zakonom o Ustavnom sudu propisano je da Ustavni sud obezbjeđuje poštovanje i primjenu Ustava Crne Gore, da Ustavni sud odlučuje samostalno i nezavisno o pitanjima iz svoje nadležnosti koja su utvrđena Ustavom i da niko ne smije uticati na Ustavni sud prilikom odlučivanja o pitanjima iz njegove nadležnosti.<sup>95</sup> Nadalje, ovim zakonom propisano je da je svako dužan da poštuje odluku Ustavnog suda i da su stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja.<sup>96</sup> Ustav je politički, ali i pravni akt, najviši zakon na koji se svako ima pravo pozvati i koji se treba neposredno primjenjivati.<sup>97</sup> Haberle ističe da „klasična nacionalna država ne smije više biti obavezni uzorak za ustavnu državu“<sup>98</sup> i dodaje šta je ustavna država: „Ustavna država opšteevropskog/atlantskog oblika obilježena je ljudskim dostojanstvom kao kulturnoantropološkom premisom, suverenosti naroda i diobom vlasti, osnovnim pravima i tolerancijom, raznolikošću stranaka i nezavisnošću sudova; ona se opravdano veliča kao pluralistička demokratija, odnosno otvoreno društvo. Njen ustav, shvaćen kao pravni osnovni poredak države ima povećanu snagu valjanosti. On stvara element stabilnosti i trajnosti.“<sup>99</sup>

Ustavni sud je u Crnoj Gori ustavnopravnim okvirom pozicioniran kao dio ravnoteže vlasti, koji istovremeno štiti načelo diobe vlasti i zaštitnik je i čuvar ustava, koji jemči poštovanje i primjenu Ustava, čime ga dovodi do toga da je ustavno sudstvo jedan od središnjih, pravno utemeljenih predmeta rasprave ustavne države. Propisana nadležnost Ustavnog suda Crne Gore u cjelosti u sadržajnom smislu čini osnovu koja je imanentna i iz koje proizlaze sva bitna obilježja modernog i savremenog ustavnog sudstva, koja se zasniva na germanskom, odnosno Kelzenovom modelu.

### 8.3. Status Vrhovnog suda Crne Gore

Ustavom Crne Gore propisano je: da je vlast uređena po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku; da zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, a sudsku sud; da je vlast ograničena Ustavom i zakonom i da odnos vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, a da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud;<sup>100</sup> da je sud samostalan i nezavisan i da sudi na osnovu Ustava i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora;<sup>101</sup> da je Vrhovni sud najviši sud u Crnoj Gori i da obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova;<sup>102</sup> da je Sudski savjet samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija<sup>103</sup> i da Sudski savjet bira i razrješava sudiju, predsjednika suda i sudiju-porotnika.<sup>104</sup>

Sudska vlast je jedna od triju grana državne vlasti. Moderna država vladavine prava i pravne sigurnosti nezamisliva je bez sudske vlasti kao jednog od činilaca u sistemu državne podjele vlasti.

<sup>94</sup> Ustav Crne Gore, („Službeni list Crne Gore“, br. 1/2008), član 149 st. 1 tač. 1, 2 i 3 i st. 3.

<sup>95</sup> Zakon o ustavnom sudu, („Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015), član 2.

<sup>96</sup> Isto, član 3.

<sup>97</sup> B. Smerdel, *O ustavima i ljudima*, Novi Informativ, Zagreb, 2012, str. 84.

<sup>98</sup> P. Haberle, *Ustavna država*, Zagreb, 2002, str. 30.

<sup>99</sup> Ibid., str. 15.

<sup>100</sup> Ustav Crne Gore, član 11 st. 1, 2, 3, 4 i 6.

<sup>101</sup> Ibid., član 118 st. 1 i 2.

<sup>102</sup> Ibid., član 124 st. 1 i 2.

<sup>103</sup> Ibid., član 126.

<sup>104</sup> Ibid., član 128 stav 1 tačka 1.

Ovakav status sudske vlasti u sastavu državne vlasti proizlazi iz ustavnopravnog poretka koji joj uređuje odgovarajući ustavnopravni okvir.

U ovom dijelu rada osvjetljavaju se položaj, zadaci i nadležnost sudske vlasti u okviru Ustava Crne Gore, da bi se ukazalo na bitne karakteristike s aspekta kojim se ona razgraničava i približava ustavnom sudstvu i da svako u sklopu svog položaja, nadležnosti i zadataka, kako je definisao ustavnopravni poredak, doprinosi ostvarivanju osnovnih ciljeva i vrijednosti koje on utvrđuje i na kojima počiva ustanovljavanje i djelovanje državne zajednice u Crnoj Gori.

U Ustavu Crne Gore sudskoj vlasti i Vrhovnom sudu Crne Gore kao najvišem sudskom tijelu u strukturi sudske vlasti posvećen je Dio treći, u kojem su i druge dvije grane državne vlasti, zakonodavna i izvršna. Dio treći koji nosi naslov „Uređenje vlasti“ i obuhvata podnaslove: 1. Skupština Crne Gore, 2. Predsjednik Crne Gore, 3. Vlada Crne Gore, 4. Sud i 5. Državno tužilaštvo.

Ove ustavne odredbe veoma su značajne za razumijevanje mogućeg razgraničenja i potrebnog približavanja u obavljanju svojih zadataka između sudske vlasti i Ustavnog suda Crne Gore. Vrhovni sud pozicioniran je u Ustavu kao ustavno tijelo i kao najviši sud Crne Gore koji „osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni“. Ovakva pozicija Vrhovnog suda ustanovljena je zbog navedenog zadatka u odnosu prema svim sudovima, ali pod uslovom da se takvo djelovanje ne smatra i ne smije smatrati zadiranjem u njihovu samostalnost i nezavisnost, jer su samostalnost i nezavisnost sudova i sudija kojima je povjerena sudijska dužnost osigurane normama Ustava. Navedene ustavne odredbe odnose se na sljedeće: da je sudska vlast utvrđena kao ustavna kategorija koja se odnosi na jednu granu vlasti; da je jasno razgraničeno šta je zadatak subjekata koji vrše sudsku vlast; da je Vrhovnom sudu utvrđen status ustavnog tijela s utvrđenim nadležnostima u Ustavu u odnosu na sudove kao nosioce sudske vlasti. Vrhovni sud ima ustavna ovlaštenja i dužnosti koje se odnose na doprinos osiguranju vladavine prava i pravne sigurnosti, kroz jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njihovoj primjeni.

Zakonom o sudovima propisano je: da se tim zakonom uređuju osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova;<sup>105</sup> da sudsku vlast vrše sudovi osnovani ovim zakonom;<sup>106</sup> da su sudovi: 1) sud za prekršaje; 2) Viši sud za prekršaje Crne Gore; 3) osnovni sud; viši sud; Privredni sud Crne Gore, Upravni sud Crne Gore, Apelacioni sud Crne Gore i Vrhovni sud Crne Gore<sup>107</sup> i da je nadležnost sudova uređena zakonom.<sup>108</sup>

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama reguliše način izbora i prestanak mandata članova Sudskog savjeta, organizaciju i način rada Sudskog savjeta, postupak izbora sudija i sudija-porotnika, prava i dužnosti, način utvrđivanja prestanka sudijske funkcije, disciplinsku odgovornost i razrješenje sudija i sudija-porotnika i druga pitanja o kojima Sudski savjet odlučuje<sup>109</sup> i da sudija sudi samostalno i nezavisno, da se sudijska funkcija ne smije vršiti ni pod čijim uticajem, da niko ne smije da utiče na sudiju u vršenju sudijske funkcije, a da nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija obezbjeđuje Sudski savjet.<sup>110</sup>

#### *8.4. Ustavna žalba i međuodnos Ustavnog suda Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore*

Na ovom mjestu postavlja se pitanje *funkcionalnog razgraničavanja* između Ustavnog suda i sudske vlasti, koje je nužno i potrebno, jer ustavni sud nije tijelo sudske vlasti, a ustavna žalba nije ni redovno niti vanredno pravno sredstvo. „Sud pokazuje da je ustavna obaveza ustavnog suda

<sup>105</sup> Zakon o sudovima („Službeni list Crne Gore“ br. 11/2015), član 1.

<sup>106</sup> Ibid., član 2, stav 1.

<sup>107</sup> Ibid., član 8.

<sup>108</sup> Ibid., čl. 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22 i 24.

<sup>109</sup> Zakon o sudskom savjetu i sudijama („Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015), član 1.

<sup>110</sup> Ibid., član 2.

zaštita ustavnih prava podnosioca ustavnih žalbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena odlukom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stanovište ustavnog suda da je zadatak u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja, odnosno primjene prava saglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnosioca ustavne žalbe. U postupcima pokrenutim ustavnim žalbom ustavni sud se, po pravilu, ne upušta u ispitivanje činjenica, jer njegov zadatak nije bavljenje greškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te greške mogu povrijediti ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom. Ustavni sud u tom smislu svoje odluke zasniva na činjenicama utvrđenim u sudskom postupku, osim ako podnositelj ustavne žalbe ne iznese ozbiljnije, relevantne i dovoljne razloge zbog kojih je od tog pravila potrebno odstupiti.”<sup>111</sup>

Razgraničenje između Ustavnog suda Crne Gore i sudske vlasti nužno je učiniti u okviru njihovog ustavnopravnog statusa, zadataka i djelokruga, radi lakšeg razumijevanja sudske vlasti i ustavnog sudstva. Naime, sve je očiglednije da „u modernoj ustavnoj državi sudija mora ustanoviti sadržaj relevantne norme što traži simultanu primjenu zakonskih, ustavnih i supranacionalnih odredbi. Dok zakonske odredbe čine najočitiji i koristan temelj za odluku, obavezujuća snaga je uskoro postala ograničena, jer se u gotovo svakom predmetu može pojaviti pitanje jesu li te odredbe u skladu sa višim pravom ili, pak, nijesu. Odgovor mora dati upravo sudija redovnog suda, barem kao prvi korak, što znači da sudija mora pronaći ispravno tumačenje zakonske odredbe i ustavne (ili supranacionalne) norme. Zapravo, ustav ne tumači samo Ustavni sud, to čini i Vrhovni sud, kao što i jedan i drugi tumače ordinarne zakone.“<sup>112</sup>

Zaštita povrijeđenih ustavnih prava i osnovnih sloboda otvorila je širok prostor ustavnom sudstvu, a samim tim i stvorila poseban odnos između Ustavnog suda i sudske vlasti u cjelini, jer je potreba njihove zaštite rezultirala i potrebom ustavnog sudstva u konkretnim pojedinačnim slučajevima koji su bili u isključivoj nadležnosti sudske vlasti. No, ovakva pravna situacija otvorila je cijeli niz pitanja: da li ustavni sud bez potrebe preuzima prerogative redovnih sudova; da li se ustavni sudovi pretvaraju u superrevizorske sudove i da li se ovakvim ovlašćenjima ustavnih sudova zadire u strukturu i nadležnost redovnih sudova (sudske vlasti), čime se negira odnosno bitno ublažava institut podjele vlasti, a vrhovnim sudovima anulira ili umanjuje ustavnopravni status najvišeg suda, odnosno da li se napušta evropski kontinentalni model ustavnog sudstva koji je utemeljio Hans Kelzen.

Ustavna žalba je otvorila poveznicu između sudske primjene zakona i ustavnog suda i dovela u pitanje jednostavne formule razgraničenja između redovnih sudova i ustavnog suda. Leh Garlicki navodi da ona počiva na početnoj Kelzenovoj ideji i polazi od toga da „rješavanje svih predmeta i rasprava iz ustavne dimenzije treba monopolizovati unutar ustavnog suda, dok rješavanje svih predmeta i rasprava u kojima ima primjene opštih zakona treba pripadati isključivo djelokrugu redovnih sudova (i, konačno, vrhovnom sudu)“.<sup>113</sup> Ustavnu žalbu kao pravni institut prvo je prihvatila Austrija, zatim Njemačka, Španija, zemlje srednje i istočne Evrope, među kojima je i Crna Gora. Crna Gora je prihvatila institut ustavne žalbe po uzoru na model koji primjenjuje SR Njemačka, s tim što je regulisana Ustavom.<sup>114</sup> Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti karakteriše problem supervizije, jer Ustavni sud ima pravo da u postupku koji se vodi povodom ustavne žalbe ocjenjuje ustavnost akta sudske vlasti, odnosno u najvećem dijelu presuda Vrhovnog suda, što Vrhovni sud smatra neprihvatljivim, jer iznosi da nijesu vezani pravnim shvatanjima Ustavnog

<sup>111</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore, UŽ-III br. 352/15, od 27. juna 2017. godine.

<sup>112</sup> L. Garlicki, *Constitutional courts versus supreme courts*, I\* CON, vol. 5, No. 1, 2007, str. 44–45.

<sup>113</sup> Ibid., str. 45–46.

<sup>114</sup> Ustav Crne Gore, član 149 stav 1 tačka 3.

suda izraženim u ukidnim odlukama, već Ustavom Crne Gore. Međutim, pravni stavovi Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi ograničeni su na problem ustavnih prava i sloboda, pa bi neprihvatanje stavova Ustavnog suda od strane redovnih sudova i Vrhovnog suda bilo suprotno članu 2 Zakona o Ustavnom sudu i bilo bi besmisleno.

Ustavni spor povodom ustavne žalbe je konkretan i isti Ustavni sud Crne Gore rješava po metodu i modelu apstraktnog postupanja, jer samo utvrđuje da li su povrijeđena ljudska prava i osnovne slobode, i u slučaju utvrđenja da ista jesu povrijeđena, ima obavezu u obrazloženju navesti koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji. Ustavni sud nije sud koji tumači i primjenjuje pravo radi zaštite pravnog poretka, niti odlučuje o sporovima radi ostvarivanja subjektivnih prava, već je tijelo koje štiti ljudska prava i osnovne slobode kao objektivnu vrijednost utvrđenu, zajemčenu i zaštićenu Ustavom. Ustavni sud ne izvodi, ne razmatra i ne obrazlaže činjenice i dokaze koji su važni i odlučni za rješavanje merituma spora koji je pokrenut pred nadležnim tijelom i oni su relevantni za Ustavni sud koliko je to od značaja za utvrđivanje koje je ljudsko pravo i osnovna sloboda zajemčena Ustavom povrijeđena i u čemu se povreda sastoji. Samo ustavna prava su predmet ustavnosudske zaštite i nema mjesta ustavnoj žalbi kad su njenom podnosiocu povrijeđena neka druga (subjektivna) prava koja nijesu zasnovana na Ustavu, nego na zakonu ili podzakonskom aktu.

V. Belajec izvodi zaključak: „Svaka povreda ustavnog prava gotovo je uvijek i povreda nekog zakona, no svaka povreda zakona ne mora biti ujedno i povreda ustavnog prava. Nezakonitost koja nije ujedno i povreda ustavnog prava – čak kad je riječ o povredi subjektivnog prava koje određenoj osobi pripada na temelju zakona – ne spada pred Ustavni sud i, u pravilu, ne može se osnovano isticati u ustavnoj tužbi. Za zaštitu takvih prava nadležni su sudovi, dakle sudbena vlast, a ne Ustavni sud.“<sup>115</sup> Isti autor ističe i sljedeće: „Suprotno stajalište značilo bi da bi, u povodu ustavne tužbe, Ustavni sud trebao odlučivati o svim slučajevima nezakonitosti (u najširem smislu) u kojima su prethodno odlučivala tijela sudske ili upravne vlasti, ili druga tijela sa javnim ovlastima. Ustavni sud postao bi megasudište četvrtog (ili trećeg) stupnja u svim stvarima u kojima su se prethodno vodili i okončali pravno regularni postupci državnih i inih tijela... Takav položaj Ustavnog suda bio bi ne samo u protivnosti s Ustavom nego i s ciljem radi kojeg je ustrojen i svrhom njegovog postojanja. Zbog toga je svako tumačenje Ustava ili zakona koje bi značilo takvo proširenje nadležnosti ustavnog suda i njegovu potpunu supremaciju nad svim drugim državnim organima (uključujući i sudove) bilo protivno Ustavu. Bilo bi to u suprotnosti s ustavnom odredbom o samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti i o Vrhovnom sudu kao najvišem sudu koji osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnosti građana“<sup>116</sup>

Nadalje, ne postoji odnos supremacije Ustavnog suda nad Vrhovnim sudom Crne Gore, a najmanje one koja bi negirala ili dovela u pitanje njegovu ustavnu poziciju najvišeg suda u Crnoj Gori, odnosno u odnosu na sudsku vlast jer i Ustavni sud i Vrhovni sud u ustavnopravnom okviru imaju utvrđen položaj, zadatke i nadležnost u ustavnim normama. Samim tim Ustavni sud nije „nadređen“ Vrhovnom sudu i nije superrevizijsko tijelo, nije sud ili žalbeno tijelo najvišeg ranga, i nije ni sudište ni žalbeno tijelo višeg (najvišeg) stepena, a ustavna žalba nije ni redovni ni vanredni pravni lijek.

U slučaju ocjenjivanja materijalnopravnog sadržaja pojedinačnog akta sa sadržajem osnovne norme, Ustavni sud mora zadržati svoju ustavnu poziciju uzdržavajući se od ulaska u ingerencije koje u konkretnom slučaju imaju redovni sudovi. Ustavni sud mora reagovati u svim slučajevima kada osporeni pojedinačni akt nema uporište u mjerodavnom propisu, nezavisno od

---

<sup>115</sup> V. Belajec, „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Organizator, Zagreb, 2000, str. 99.

<sup>116</sup> V. Belajec, *op. cit.*, str. 102.



činjenice opšteg nepostojanja pravnog osnova odlučivanja u spornoj pravnoj situaciji izvršenog na osnovu očigledne i grube greške u izboru pravnog osnova. Svaki pojedinačni akt tijela sudske vlasti koji nema uporište u premisi *maior* je akt samovolje i kao takav ne smije da proizvodi pravne efekte. Ustavni sud mora djelovati i u svakoj situaciji kada je pojedinačni akt u suprotnosti sa sudskom praksom. U svim slučajevima u kojima pojedinačni akt odstupa od uobičajene prakse redovnih sudova na način da je s njom u očiglednoj suprotnosti, taj akt se može okarakterisati kao pravno neutemeljen ili arbitraran. Razgraničenje ingerencija Ustavnog suda i redovnih sudova zahtijeva i situacija u kojoj redovni sudovi tumače sadržaj zakonskih odredaba pri njihovoj primjeni na konkretan slučaj.

Ustavno sudstvo je najmlađi oblik suđenja, pa se treba uputiti na praksu Saveznog ustavnog suda Njemačke, koji je u početku naglašavao svoju suzdržanost prema drugim sudovima, sve do slučaja Lit (*Lüth*), gdje je izvršio intenzivni nadzor odluka redovnih sudova. U svojoj interpretaciji Savezni ustavni sud je izrazio stav da redovni sudovi više ne mogu kao granicu između efekta i realizacije osnovnih prava uzimati isključivo odredbe zakona kojima se neko ustavno dobro razrađuje, već se u obzir mora uzeti i učinak koji osnovna prava imaju na pojedine zakone. Nakon slučaja Lit odnos Saveznog ustavnog suda i redovnih sudova obilježava institucionalno razgraničenje ingerencija te kauzalna interakcija u domenu zaštite ljudskih prava institucionalizovane kroz institut ustavne žalbe.<sup>117</sup> Savezni ustavni sud je u svojoj praksi područje svoje kontrole obilježio formulom „specifičnoga ustavnog prava“, gdje Sud postupa samo u onim slučajevima kada je pojedinačnim aktom povrijeđeno konkretno i specifično ustavno pravo.

Razradu područja djelovanja Suda, utvrđenog kroz sintagmu specifičnog ustavnog prava, kod pružanja ustavnosudske zaštite u vezi povreda osnovnih prava prouzrokovanih pojedinačnim aktom sudske vlasti Savezni ustavni sud vrši kroz primjenu Hecke-Schumann formule. Prema ovoj formuli sudska odluka prelazi u kategoriju neustavnih kad se zasniva na načelno pogrešnom shvatanju sadržaja osnovnog prava ili kad tumačenje prava od strane sudova dovodi do rezultata koji zakonodavac ne bi bio ovlašćen da propiše. Istu kvalifikaciju dobija i odluka koja je rezultat očigledne greške u primjeni zakona. Nadalje, prema sudskoj praksi Saveznog ustavnog suda vođenje postupka i utvrđivanje i priznavanje činjeničnog stanja u načelu je samo stvar za to uopšteno nadležnih sudova i otud ne podliježe njegovoj kontroli. Takođe, tumačenje zakona i njegova primjena mogu biti ustavnopravno pitanje ako se njime neposredno zadire u osnovna prava podnosioca ili se radi o uspostavljanju konkurencije pravnih pravila unutar koje se mora ocijeniti srazmjernost opravdanosti uvođenja određenih ograničenja. U vezi s tim Savezni ustavni sud je u *Mefisto*-odluci izrazio pravno stajalište prema kojemu nije dovoljno da je interpretacija zakonskog prava koje ima uticaj na određena osnovna prava sama po sebi neispravna, nego je

---

<sup>117</sup> *Slučaj Lüth* – BVerfGE 7, 198; 1958. g., *Erich Lit (Erich Lüth)*, rukovodilac odjeljenja za štampu jedne fabrike javno se izjasnio protiv antisemitskog propagandnog filma „Jud Süß“, pozivajući na bojkot njegovog prikazivanja. Autor filma je putem suda zahtijevao obustavu pokrenute kampanje, čemu je sud udovoljio pozivom na odredbe civilnog prava koje bojkot smatraju protivnim dobrim običajima (§ 826 građanskog zakonika – BGB). Savezni ustavni sud takve je odluke ukinuo utvrdivši povredu prava na slobodu iznošenja misli sadržanu u članu 5 stav 1 rečenici 1 Osnovnog zakona, pri tome navodeći: „Osnovna su prava odbrambena prava građana u odnosu na državu. U osnovnim se pravima utjelovljuje objektivno mjerilo vrijednosti koje važi za sva područja prava. U građanskim stvarima sadržaj osnovnih prava ostvaruje se posredno preko normi građanskog prava. Sudija u građanskom postupku može svojom presudom povrijediti osnovna prava ako previdi uticaj osnovnih prava na građansko pravo. Savezni ustavni sud provjerava civilne presude samo u pogledu takvih povreda osnovnih prava, a ne i uopšteno u pogledu pravnih grešaka. Osnovni zakon ne jemči apsolutnost prava na slobodu mišljenja, te se prava i slobode iz člana 5 Osnovnog zakona mogu ograničiti. Međutim, to ograničenje mora se protumačiti u svjetlu posebnog značenja osnovnog prava na slobodu iznošenja misli koje ono ima za demokratsku državu koja utjelovljuje slobodu. Osnovno pravo na iznošenje misli ne štiti samo pravo na iznošenje misli, već i duhovni učinak tog iznošenja. Iznošenje misli koje poziva na bojkot nije nužno u suprotnosti s dobrim običajima, a kako to propisuje građanski zakonik.“

daleko važnije da to tumačenje bude načelno neispravno. Ujedno se tim tumačenjem mora predvidjeti njegov negativni uticaj na osnovnopravnu sferu adresata.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Više o praksi Saveznog ustavnog suda Njemačke vidjeti: D. Krapac, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb, 2014, str. 16–17, i D. Ljubić, „Granice ustavnog sudovanja iniciranog ustavnom tužbom“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/2013, str. 165–171.

### III. USTAVNA ŽALBA U SVJETLOSTI ISTORIJSKOG RAZVOJA I UPOREDNOG PRAVA

#### 1. USTAVNA ŽALBA U ZEMLJAMA SREDNJE EVROPE – ŠVAJCARSKOJ, SR NJEMAČKOJ I AUSTRIJI

##### 1. Porijeklo ustavne žalbe

Ustavna žalba, kao ustavnopravni institut, imanentna je zemljama srednjoevropske pravne tradicije, kojem se priklonila i Crna Gora. Radi boljeg razumijevanja ovog instituta potrebno je izvršiti komparativni uvid u ustavnopravna rješenja zemalja u čijim se pravnim sistemima ustavna žalba, kroz duže razdoblje, razvijala kroz teoriju i praksu. Ujedno, iz sistematične perspektive čini se razumnim započeti analizu operativnom definicijom, nezavisno od činjenice da svaki pokušaj sveobuhvatnog definisanja kompleksnih ustavnopravnih instituta neminovno pati od manjkavosti.

Za početak razmatranja instituta ustavne žalbe primjerenim se čine ustavnopravni poreci Švajcarske, Austrije i Njemačke. Ukoliko se zanemare djelimično nipošto beznačajne razlike u pojedinim formulacijama ustavne žalbe koji se pronalaze u pozitivnim zakonskim propisima navedenih zemalja, ovaj institut može se definisati kao jednoj osobi ili grupi osoba dostupno pravno sredstvo, kojim je moguće prigovoriti povredama određenih osnovnih prava i sloboda zajemčenih ustavom, koje su učinjene odlukama javnih vlasti, putem posebnog ustavnosudskog postupka

##### 1.1. Razvoj ustavne žalbe u Švajcarskoj

Prve naznake ustavnog sudstva uopšte u Švajcarskoj se pronalaze u vremenu Helvetske republike (1798–1803). Pod misaonim uticajem Sjejesa (*E. J. Sieyès*), koji je 20. jula 1795. u francuskom konventu zagovarao osnivanje suda porotnika, koji bi se bavio prigovorima protiv kršenja ustava, u periodu 1800–1801. došlo je do određenih napredaka i nacrtu, ali su bili neuspješni.

U periodu regeneracije ideje o ustavnom sudstvu pravna država je napredovala u dovoljnoj mjeri da se moglo razmatrati ostvarenje do tada teoretskog individualnog pravnog lijeka protiv nedozvoljene upotrebe sile od strane države. U kontekstu napora oko revizije federalnog sporazuma iz 1815. godine, koji nije sadržavao odredbe koje bi se mogle opisati kao jemstva osnovnih prava i sloboda pa nije predviđao zaštitu pojedinca protiv državne sile, našao se u nacrtu ustava Kazimira Fajfera (*Kasimir Pfyffer*) iz 1831. godine, zahtjev za snažnim saveznim sudom, kojem bi pored funkcije najvišeg kasacionog suda za građanske i krivične predmete bila data i funkcija državnog suda za ispitivanje pritužbi pojedinaca protiv kantonalnih vlasti zbog povrede kantonalnih ustava. Sedamnaestog juna 1832. godine odlučeno je da se osnuje komisija koja je trebala da se bavi revizijom federalnog sporazuma. Predsjednik komisije Pelegrino Rosi (*Pellegrino Rossi*) podnio je preliminaran nacrt, prema kojem bi *cour de justice federale* kao građanski sud trebao odlučivati o sporovima među kantonima o pitanjima izručenja, slobodne trgovine, carina i prevoza, poreza na potrošnju, hapšenja i stečaja, slobode kretanja, građanskih prava i dr. Pri tome je bilo predviđeno da jedan kanton može ustati tužbom protiv drugoga kantona ukoliko bi vlasti jednoga kantona povrijedile prava državljana drugoga kantona. Pojedinaac je mogao, umjesto da se oslanja na intervenciju kantona, samostalno pred nadležnim sudom odnosnog kantona ostvarivati svoja prava, pri čemu bi mu nakon iscrpljenja pravnih sredstava pred tijelima kantona na raspolaganju stajao poziv za Savezni sud, koji bi djelovao u ulozi revizijskog suda. Prema ovome preliminaranom nacrtu konačno je bila predviđena žalba zbog povrede prava pojedinog građana kao poseban postupak. Ovdje bi bilo potrebno prvo zatražiti intervenciju izvršne vlasti saveza, da bi Savezni sud mogao suditi tek nakon preuzimanja ove tužbe od strane toga tijela. Ovaj preliminaran nacrt je uveliko izmijenjen od strane komisije. Upravo su odredbe o zaštiti prava

pojedince bez milosti uklonjene te se više nijesu nalazile kod prečišćenog nacrtu komisije. I u novoprerađenom prijedlogu izrađenom 1833. godine nije došlo do opširne nadležnosti saveznog suda za rješavanje pojedinačnih prigovora. Štoviše nova pravila ograničena su tako da kantoni za korist vlastitih državljana mogu pred saveznim sudom nastupati protiv vlasti drugih kantona. Pojedincu je onemogućen prigovor protiv postupanja vlastite kantonalne vlasti, čime je praktično izostalo najbitnije sredstvo sudske zaštite protiv postupaka države. Sljedeći nacrt ustava, iz 1837. godine, pripremio je Džejms Fejzi (*James Fazy*), koji je predviđao mogućnost poziva pojedinca na Savezni sud zbog povreda ustava, ostao je jednako bezuspješan. Ni Ustav iz 1848. godine prvobitno nije sadržavao pozitivne pomake u pogledu zaštite saveznog prava, u odnosu na nacrt iz 1833. godine. Novi podsticaj k uvođenju individualne pritužbe odbijen je u pripreмноj komisiji. Kad su te godine predstavnici iz Ženeve izrazili stav o nužnosti uvođenja zaštite prava zajemčenih pojedincima kantonlnim ustavima na saveznom nivou, što nije bilo moguće putem peticije, prvi put je ova ideja osvojila većinu, pa je članom 105 Saveznog ustava iz 1848. godine određeno da Saveznom sudu, između ostalog, u nadležnost pripada odlučivanje o „povredama prava zajemčenih saveznim ustavom, kada mu u pogledu toga bude upućena žalba od strane savezne skupštine“. Kako razvoj jasno pokazuje, takve tužbe su se mogle podići samo protiv povreda ustava od strane kantonlnih vlasti, budući da je otud za građane izvirala najneposrednija opasnost. Protiv još slabe i ograničene savezne vlasti nije postojala posebna potreba za zaštitom.<sup>119</sup>

O pravoj ustavnoj žalbi za vrijeme važenja starog Saveznog ustava iz 1848. godine još se ne može govoriti. Naprotiv, njime je bilo omogućeno podnošenje tužbe političkim tijelima povodom povrede ustavnih prava od strane kantonlnih vlasti. Ona su morala u svakome pojedinom slučaju naložiti upućivanje tužbe saveznom sudu. Takvo upućivanje predstavljalo je izuzetak budući da se tada nije činilo da bi sud bio pogodno tijelo za tumačenje saveznog ustava, kao i ocjenu drugih pitanja koja su se smatrala političkim. Saveznom sudu je u razdoblju od 1848. do 1874. godine na ocjenu upućena samo jedna žalba zbog povrede ustavnih prava, iz čega se jasno prepoznaje kakva je suzdržanost postojala prema ovome obliku zaštite ustavnih dobara. Praktično je čuvanje prava zajemčenih saveznim ustavom, kao i pitanja ustava kantona, bilo u potpunosti u nadležnosti saveznog vijeća i savezne skupštine, pri čemu su tužbe zbog povrede ustava redovno rješavali Savezno vijeće u prvome, a Savezna skupština u drugome stepenu. Ustavna nadležnost kroz Savezno vijeće i parlament se uskoro pokazala nezadovoljavajućom te je teško kritikovana kroz stručnu literaturu. Naime, Savezna skupština sa svojim velikim brojem članova i podijeljena na dva doma bila je dugoročno neodrživa kao „sud“. Ne iznenađuje činjenica da su pred ovim tijelom političke motivacije obično imale veću težinu od pravnoga promišljanja. Uprkos ovom, očigledno neodrživom, stanju i činjenici da je već 1857. godine u senatu, u nacionalnom vijeću i 1863. godine, predložena i detaljno obrazložena izmjena dodijeljenih nadležnosti među političkim tijelima saveza i Saveznim sudom u pogledu državnog pravosuđa, tek je izmjenom ustava iz 1870. godine došlo do poboljšanja.

U nacrtu izmjene Ustava iz 1870. godine, koji je Savezno vijeće podnijelo Saveznoj skupštini, bilo je predviđeno da Savezni sud odlučuje uopšteno o pitanjima povreda ustavom zajemčenih prava i sloboda od strane kantonlnih organa, ukoliko su odredbe jasno rastumačene, dok bi političke vlasti i dalje u svojoj nadležnosti imale one predmete koji su se odnosili na tumačenja još nedovoljno konkretizovanih odredaba. Na inicijativu saveznog poslanika Dubsa u nacionalnom vijeću je usvojeno da se iz nadležnosti saveznog suda izuzmu administrativni sporovi. Saglasnost Savezne skupštine ovome prijedlogu dovela je do čl. 113 I stava 3 i II Saveznog ustava iz 1874. godine, kojim je ustavno sudstvo od strane Saveznog suda utvrđeno kao pravilo, dok je sudstvo

---

<sup>119</sup> J. Dubs, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, 1878, II, str. 78–82.

kroz politička tijela saveza postalo izuzetak. Na osnovu takvog ustavnog uređenja stvoreni su preduslovi za konstitucionalizaciju instituta ustavne žalbe.

Zakonom o organizaciji iz 1874. godine prepušteno je da tačnije odredi Saveznim ustavom podjelu nadležnosti između Saveznog suda i političkih tijela saveza. Političkim tijelima saveza prepušteni su oni sporovi koji su za predmet imali politička ili administrativna pitanja. Saveznom sudu stavljeni su u nadležnost svi ostali predmeti u kojima su pravna pitanja bila u prvome planu. Pri tome je bitno primijetiti da su se i dalje „političkim pitanjima“ smatrali sporovi iz slobode trgovanja i poslovanja, slobode vjeroispovijesti i kulturnih sloboda, kao i sporovi oko slobode kretanja i tužbe o izborima i glasanju. Izmjenama Zakona o organizaciji iz 1893. godine povećana su ovlaštenja i nadležnost Saveznog suda. Političkim tijelima saveza preostale su nadležnosti odlučivanja u slučajevima povreda iz čl. 31 Saveznog ustava, budući da je dotična odredba još bila nedovoljno konkretizovana. No, izmjenama Zakona o organizaciji iz 1911. godine i ove posljednje povrede Ustava koje su bile zadržane u nadležnosti parlamentarnog odlučivanja prenijete su u nadležnost Saveznog suda. Ustav iz 1911. godine branio je čak i puku akcesornu ocjenu saveznih zakona, opšteobaveznih saveznih zaključaka i državnih sporazuma potvrđenih u skupštini. Ovo pravilo zasniva se na, u XIX vijeku posebno izraženoj, percepciji nadređenosti zakonodavne vlasti nad izvršnom i pravosudnom. U dva navrata – 1923. i 1925. godine – bezuspješno je predloženo uvođenje ustavne nadležnosti i u odnosu na odluke Savezne skupštine. Slično je 1936. odbačena narodna inicijativa radi proširenja ustavne nadležnosti na odluke Savezne skupštine od strane vlasti, dok je izmijenjeni Zakon o organizaciji od 16. decembra 1943. godine u članu 84 i izričito navodio da se pred Saveznim sudom žalba može podići samo protiv kantonalnih odluka i rješenja.

Danas Savezni ustav švajcarske konfederacije od 18. aprila 1999. godine omogućava ostvarivanje supremacije ustava nad svim aktima zakonodavne vlasti. U članu 189 u nadležnosti je Saveznog vrhovnog suda raspravljanje u sporovima koji se odnose na povredu saveznog prava, međunarodnog prava, međukantonalnog prava, kantonalnog ustavnog prava, autonomije opština i ostalih kantonalnih jemstava ustanovljenih u korist javnih korporacija i u slučaju sukoba saveznih i kantonalnih odredaba o političkim pravima. Savezni vrhovni sud obavezan je da održava ročišta u vezi sa sporovima između Konfederacije i kantona ili između kantona. Nadležnost Saveznog vrhovnog suda može biti proširena zakonom. Akti Savezne skupštine ili Saveznog vijeća mogu biti osporena pred Saveznim vrhovnim sudom, dok se izuzeci od ovog pravila mogu propisati zakonom.

### *1.2. Razvoj ustavne žalbe u SR Njemačkoj*

Za vrijeme njemačkog saveza, koji je nastao u sklopu Bečkog kongresa 1815. godine, kao savez 37 nasljednih monarhija i četiri grada-države, pitanja zaštite ustava i individualnih prava bila su u potpunosti pod ingerencijom pojedinih država, koje su bile slobodne u svojem pravnom uređenju predvidjeti i ustavnu nadležnost. Naime, ustavi južnonjemačkih država Bajern, Baden, Virtemberg i Hesens-Darmštadt, koje su u vrijeme Rajnske Konfederacije stekle moć i ugled, sadržavali su čitav niz individualnih jemstava prava i sloboda, u potpunosti po uzoru na Francusku i Ameriku. Slična jemstva nalaze se već u reformisanom zakonodavstvu započetom za vrijeme Fridrika Velikog, a dovršenom po njegovim sljedbenicima u Pruskoj. Među takva osnovna prava ubrajaju se prije svega pravo na državnu pripadnost, jednakost pred zakonom, ličnu slobodu, slobodu misli, svojine i odabira zvanja.

Kada su države u svojem pravnom poretku predviđale ustavnu nadležnost, to bi u pravilu imalo oblik ministarske tužbe, prave ustavne žalbe ili posebnog oblika ustavne žalbe, pri čemu bi ustavna žalba u pravilu bila tek pravo države da se u slučaju povrede ustava požali vladaru. Vladaru je tada bilo prepušteno da sam odluči o pitanju povrede ustava ili da pitanje uputi svojem ministarstvu ili vrhovnom sudu pojedine države na rješavanje. Individualne pritužbe radi zaštite

ustavnih temeljnih prava pojedinaca nijesu još bile uobičajene, no ipak je postojala u Bavarskoj, gdje se do 1919. mogla uputiti parlamentu savezne države.

Za razvoj instituta ustavne žalbe značajan je član 29 Bečkog zaključnog akta od 15. maja 1820. godine, koji određuje da se u slučaju uskraćivanja pravosuđa može podnijeti žalba Savezu, koji se potom mora pobrinuti za pružanje pomoći. Pod uskraćivanjem pravosuđa nije se podrazumijevalo samo zakazivanje pravosudne zaštite već i nedozvoljeno uplitanje vlasti u sudstvo, posebno u slučajevima gdje bi spor o odredbama ustava bio izuzet od zakonitih sudija.<sup>120</sup>

Kako je već na Bečkom kongresu isticana potreba pružanja zaštite ustavnog jemstva individualnih prava, takvo je utanačenje osnovnih prava i njihova zaštita postao jedan od glavnih ciljeva ustavnog pokreta iz 1848. godine. U tu je svrhu „odbor sedamnaestorice“ iz redova saveznog parlamenta izradio nacrt ustava u čijem se § 25 nalazi katalog osnovnih prava koji nabroja glavna osnovna prava poput slobode vjeroispovijesti, udruživanja, okupljanja i štampe. U § 22–24 ovoga nacrtu nalazile su se i odredbe o jemstvima ustava kroz ustavnu nadležnost, ali ovdje još nije bila predviđena mogućnost tužbe pojedinca zbog povrede osnovnih prava.

Frankfurtska nacionalna skupština, koja je dobro poznavala teške nedostatke sistema žalbe iz vremena njemačkog saveza, predvidjela je u konačnoj verziji Frankfurtskog carskog ustava, jedan carski sud koji bi u nadležnosti imao u taksativno nabrojanim slučajevima odlučivanje o individualnim ustavnim žalbama. Tačka g) § 126 tačka priznavala je svakom njemačkom državljaninu pravo na podnošenje carske ustavne tužbe radi prigovora protiv povreda individualnih prava zajemčenih ustavom. Nadalje, tačke g) i h) § 126 omogućile su ustavnu žalbu Carskome sudu radi povrede ustava ili uskraćenja pravosuđa unutar savezne države nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva prema zakonima dotične države. Za povrede ustava u vidu protivpravnog ukidanja ili izmjene ustava predviđena je ustavna žalba čak i kao kolektivna žalba. Bilo je predviđeno da se detaljnije uredi pitanje domena i procedure tužbe drugim zakonom na nivou carstva, no do donošenja toga propisa nije došlo budući da je frankfurtski rad na ustavu propao usljed protivljenja Vilhelma IV Pruskog da primi carsku krunu iz ruku liberala.<sup>121</sup>

Zaštita ustavnih prava pojedinaca imala je kasnije pri osnivanju Sjevernonjemačkog saveza bitnu ulogu povodom rasprave o saveznom ustavu. Prije izbora Rajhstaga susreli su se 15. decembra 1866. godine predstavnici sjevernonjemačkih vlada kako bi sagledali pruski prijedlog ustava. Nakon nekoliko manjih izmjena odlučili su 7. februara 1867. godine da izmijenjeni prijedlog nakon ratifikacije od strane vlada država podnesu Rajhstagu na potvrdu. Rezerve koje su izjavile države nijesu imale uticaja na osnovnu obaveznost nacrtu. Već osam dana nakon sazivanja Rajhstaga, 4. marta 1867. godine, Bizmarksark (*Otto Bismarck*), koji je predsjedao konferencijom predstavnika vlada, iznio je pred Rajhstag prijedlog ustava. Predstavnik napredne stranke Šulce-Delič (*Schulze-Delitzsch*) zatražio je u ime svoje stranke savezno pravno jemstvo sloboda pojedinaca kao što je ono bilo sadržano u katalogu osnovnih prava frankfurtskog nacrtu ustava. Većina predstavnika u Rajhstagu priklonila se stavu Bizmarka protiv ovoga prijedloga, pri čemu se isticalo da su prava pojedinaca dovoljno zaštićena kroz ustave saveznih država. Prigovaralo se i da bi takvo zadiranje savezne vlasti u vlast saveznih država bilo protivno federalnom karakteru saveza. Zaštita protiv savezne vlasti bila bi besmislena budući da savez tada nije imao vlastitih upravnih tijela i da osnovna prava prema vladajućem shvatanju nijesu bila prepoznata kao ograničenja zakonodavstva. Zahtjev za uvođenje saveznog ustavnog suda Rajhstag je takođe odbio uz obrazloženje da iz federalnog uređenja ne proizlazi mogućnost suđenja u sporovima iz ustava, tako da je prema nacrtu ustava rješavanje sporova iz saveznog ustava ostalo u nadležnosti Saveznog vijeća.

---

<sup>120</sup> E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, I, Stuttgart, 1961/1966, str. 617, 763.

<sup>121</sup> *Ibid.*, str. 835.

Prema članu 77 Sjevernonjemačkog carskog ustava svako se mogao obratiti Saveznom vijeću kao individualnoj višoj instanci zbog uskraćenja pravosuđa od strane savezne države ukoliko nije imao druge mogućnosti pravnog lijeka. Odgovarajuće pravilo bilo je već sadržano u članu 29 Završnog bečkog akta. Savezno vijeće bi onda obavezalo odnosnu vladu savezne države na sprovođenje uskraćene i zakonom propisane pravosudne radnje. Odredba člana 77 Ustava Sjevernonjemačkog saveza bila je unesena u njemački Carski ustav od 16. aprila 1871. godine. Objavom Carskog zakona o pravosuđu izgubio je ovaj član svoj praktični značaj u pogledu građanskih i krivičnih predmeta budući da je uređena hijerarhija sudova sve do carskoga suda, koji je pružao dovoljno jemstvo redovnoj primjeni građanskog i krivičnog prava.

Ustav Vajmarske Republike od 11. aprila 1919. godine je, za razliku od Bizmarkovog carskog ustava, sadržao opširan katalog osnovnih prava koji je navodno nastao u Odboru država na posebnu želju kasnijeg predsjednika Eberta. Individualni pravni lijek za odbranu ovih osnovnih prava protiv nedopuštenih zadiranja i dalje je nedostajao. Ukoliko zaštita ovih prava nije pružena u okviru redovnih i upravnih sudova u sklopu njihovih sudskih ovlaštenja, jedino je Carska vlada mogla intervenirati protiv povreda individualnih prava putem nadležnih državnih tijela dotične savezne države.

Nakon što su tokom godina nacionalsocijalizma osnovna prava i slobode izgubile svaku efikasnost, Savezna Republika Njemačka im poklanja posebnu pažnju. Savezni ustavni sud jemči uvažavanje individualnih prava navedenih u Osnovnom zakonu od 23. maja 1949. godine. U samom Osnovnom zakonu nije predviđen pravni lijek koji bi stajao na raspolaganju pojedincu radi zaštite protiv povreda osnovnih prava, već je to učinjeno § 90 Zakona o Saveznom ustavnom sudu od 12. marta 1951, uređivanjem ustavne žalbe kao instituta zaštite osnovnopravne sfere.

Pored Saveznog Ustavnog suda postoje u većini njemačkih država i državni ustavni sudovi, no samo tri su sa svoje strane predvidjela mogućnost ustavne žalbe za zaštitu ustavom zajemčenih osnovnih prava i sloboda, a to su ustavni sudovi u državama Bajern, Heseni i Zarlend. U oblikovanju državnih ustavnih žalbi mogu se primijetiti bitne razlike. Bavarska ustavna žalba uređena je kao pravni lijek koji stoji na raspolaganju svim stanovnicima Bajerna radi prigovora protiv kršenja ličnih prava koja izviru iz zemaljskog ustava. Za razliku od ustavne žalbe podnesene Saveznom ustavnom sudu, bavarskom ustavnom žalbom može se samo postupati protiv individualnih akata sudova i uprave, a ne i protiv opštih pravnih normi. Ustavna žalba u Hesenu slična je saveznoj ustavnoj žalbi jer se njome može isticati postojanje povreda ličnih prava pri sprovođenju državnih opštih akata. Kao posebnost ustavne žalbe u Zarlendu može se istaći da u odnosu na ustavnu žalbu Saveznom sudu predstavlja supsidijaran pravni lijek. Izuzev navedenih saveznih država, još i u Rajnland-Pflacu postoji ustavna žalba, no ona za razliku od navedenih državnih ustavnih žalbi ne služi individualnoj zaštiti prava, već samo za osporavanje socijalnih mjera, pri čemu se ocjena ograničava na pitanje jesu li ispunjene ustavne pretpostavke. Specifičnu komunalnu ustavnu žalbu još poznaju i Nordrajn-Vestfalen i Baden-Virtemberg, ali one su isključivo namijenjene jedinicama lokalne samouprave radi zaštite samoupravnih prava.

Njemcima, koji žive u državama koje poznaju ustavnu žalbu za zaštitu ustavnih prava pojedinaca, postoje dvije odvojene mogućnosti podnošenja ustavne žalbe. S jedne strane, oni mogu podnijeti ustavnu žalbu Saveznom ustavnom sudu, saglasno članu 90 I Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu. S druge strane, njima je otvorena mogućnost podnošenja i državne ustavne žalbe na odgovarajući državni ustavni sud prema mjerodavnim državnim propisima. Naime, navedena odredba izričito naglašava da ustavna žalba Saveznom ustavnom sudu ne dira u državnu ustavnu žalbu. Podjela nadležnosti između Saveznog ustavnog suda i državnog ustavnog suda može se opisati na način da državnim ustavnim sudovima pripada samo nadležnost da sude po žalbama kojima se osporava kršenje individualnih prava zajemčenih ustavom savezne države, nasuprot čega povreda osnovnih prava zajemčenih saveznim ustavom spada u nadležnost

Saveznog ustavnog suda. Ovdje formalno treba razlikovati dva oblika osnovnih prava i sloboda. Postoje osnovna prava koja su utvrđena u Saveznom ustavu i, s druge strane, ona sadržana u ustavima saveznih država, koja se materijalno uveliko preklapaju s ustavnim pravima zajemčenim u Saveznom ustavu. Prema članu 142 Saveznog ustava, ustavna jemstva iz ustava saveznih država postoje samostalno uz ona iz Saveznog ustava dokle god ne ograničavaju jemstva data na nivou saveza. Kad god je individualno pravo zaštićeno odredbama ustava savezne države i sadržajno podudarnim jemstvom Osnovnog zakona, žalioocu na raspolaganju stoje dva pravna puta budući da su istovremeno povrijeđene odredbe dva paralelno važeća jemstva. Kršenje ustavnog jemstva Ustava savezne države otvara mogućnost tužbe ustavnom sudu savezne države. Povreda odgovarajućeg jemstva Saveznog ustava omogućava podnosiocu i postupak pred Saveznim ustavnim sudom. Podnosilac ima alternativni diskrecioni izbor između Saveznog ustavnog suda i ustavnog suda države članice saveza, osim ako propisi savezne države takav slobodan odabir ne brane, kao što je to u Zarlandu, gdje je ustavna žalba supsidijaran pravni lijek u odnosu na ustavnu žalbu Saveznom ustavnom sudu. Podnosilac ovdje može, čak i kada je pred jednim ustavnim sudom bio bezuspješan, ustavnu žalbu podnijeti drugom sudu. Pri tome je jasno da u slučaju neuspjeha pred ustavnim sudom savezne države postoji mogućnost tužbe pred Saveznim ustavnim sudom. No, postoji li nakon neuspjeha pred Saveznim ustavnim sudom mogućnost tužbe pred ustavnim sudom savezne države u literaturi je sporno. Sporno je i je li moguće istovremeno podići žalbu pred Saveznim ustavnim sudom i ustavnim sudom savezne države. Zagovornici istovremenog korišćenja oba sredstva ističu da se radi o različitim pravnim sredstvima, budući da se jednim prigovara povredi Ustava savezne države dok se drugim prigovara povredi Saveznog ustava. S druge strane protivnici kumulacije prigovora ističu povredu načela litispendencije radi istovremenog podnošenja žalbi pred različitim tijelima te da je kod instituta ustavne žalbe moguća samo alternativna konkurencija, a nikako kumulativna. U svakom slučaju, sigurno je da usvajanje jedne tužbe dovodi do bespredmetnosti druge kada prva ima kasacioni učinak, budući da pobijani akt odlukom suda biva ukinut i prestaje postojati. Takav kasacioni učinak ima ustavna žalba pred Saveznim ustavnim sudom, ali i za tužbe pred ustavnim sudom savezne države može biti predviđen takav učinak, u kojem slučaju bi otpao svaki osnov neriješenoj tužbi pred Saveznim ustavnim sudom. Drugačije je pak kada, kao što je to primjer u Bavarskoj, usvojena žalba pred ustavnim sudom savezne države nema kasacioni učinak te protivustavni akt ne prestane postojati. U tome bi slučaju tužbi koja je u toku pred Saveznim ustavnim sudom i dalje pripadao samostalan značaj, budući da bi po usvajanju te tužbe bilo moguće postići dalekosežniji, kasacioni, učinak.

Nebitno je za ustavnu žalbu pred Saveznim ustavnim sudom potiče li osporeni akt od saveznih organa ili organa pojedine države. Nadalje, očigledno je da u osnovi svi organi jedne savezne države mogu biti podvrgnuti ustavnoj nadležnosti. Upitno je, doduše, mogu li savezni organi biti podvrgnuti ustavnoj nadležnosti saveznih država. Načelno, protiv akata saveznog zakonodavstva nije dopuštena ustavna žalba pred ustavnim sudom savezne države budući da je prema članu 31 Saveznog ustava pravo saveza nadređeno protivrječnim osnovnim odredbama ustavnog prava savezne države. Protiv akata savezne uprave je, naprotiv, dozvoljena ustavna žalba pred ustavnim sudom savezne države budući da i organi savezne uprave moraju poštovati osnovna prava i slobode zajemčene ustavima saveznih država. Protiv sudskih odluka saveznih sudova ne postoji mogućnost ustavne tužbe pred ustavnim sudom savezne države, budući da su savezni sudovi najviši sudovi i predstavljaju posljednji stepen pravosuđa, što isključuje bilo kakvo dalje ispitivanje od strane sudova savezne države. Takvi najviši savezni sudovi dijele se po stvarnoj nadležnosti na opšte, upravne, finansijske, radne i socijalne. Ako bi ustavni sud savezne države ocjenjivao odluku saveznog suda iz kakvoga spora, bila bi otvorena mogućnost žalbe pred Saveznim ustavnim sudom zbog nedozvoljenog odlučivanja ustavnog suda savezne države, odnosno zbog povrede osnovnog prava sličnoga pravu na suđenje od strane zakonitog sudije.



### 1.3. Razvoj ustavne žalbe u Austriji

Od 1848. godine, kad su prvi put demokratski izabrani narodni poslanici u Beču i Kremziru (*Kremsier*) raspravljali o ustavu, aktuelno je bilo pitanje ostvarenja jemstva osnovnih prava i sloboda u Austriji. Prvi put se u zakonu ideja ustavno zajemčenih prava pojedinaca javlja 27. oktobra 1862. godine, prilikom stvaranja Zakona o zaštiti nepovredivosti doma. Osnovnim državnim zakonom o opštim pravima državljana država i kraljevstva zastupljenih u Carevom vijeću od 21. decembra 1867. godine postavljen je širi katalog zaštićenih dobara iz osnovnopravne sfere. Te iste godine u Austriji je oformljen carski sud (*Reichsgreicht*), kojem je bio povjeren zadatak odlučivanja o tužbama građana protiv povreda njima zajemčenih političkih prava, ukoliko je tužilac prethodno iscrpio sva pravna sredstva koja mu na raspolaganje stavlja upravno uređenje. Tako su sva individualna prava koja uređuju učestvovanje građana u oblikovanju državne volje, kao i ona opšta prava i slobode određene ustavom, dospjela pod sudsku zaštitu Carskog suda. Iste je godine pored carskog suda osnovan i Vrhovni sud, koji je trebao odlučivati o ministarskim tužbama. Ovo pravno uređenje trajalo je do propasti Austrijske monarhije.

Njemačke zemlje Habsburškog carstva ujedinile su se 1919. godine u Republiku Njemačku Austriju (*Republik Deutschösterreich*). Tada je socijaldemokratska stranka predložila privremenoj narodnoj skupštini nacrt ustava čija je 7. glava sadržala novi katalog osnovnih prava i sloboda. Kako se političke stranke nijesu mogle usaglasiti upravo o sadržaju kataloga, on je izostavljen iz Saveznog zakona o ustavu od 1. oktobra 1920. godine, pri čemu su i dalje na snazi trebala ostati jemstva osnovnih prava iz 1867. godine. Samo su principi jednakosti pred zakonom i prava na zakoniti sud usvojeni kao član 7 odnosno član 83 II Saveznog zakona o ustavu. Zaštitu individualnih prava Republika Njemačka Austrija prenijela je zakonom od 25. januara 1919. godine prvo na Njemačkoaustrijski ustavni sud, koji je imao istu nadležnost kao i njemu prethodeći Carski sud. Savezni zakon o ustavu iz 1920. godine potom je u članu 144 predvidio nadležnost Ustavnog suda za rješavanje pojedinačnih tužbi zbog povrede ustavom zajemčenih prava kroz akte uprave, pri čemu je prvo tužilac morao iscrpiti sva pravna sredstva koja mu na raspolaganje stavlja upravno uređenje. Ustav savezne države Austrije od 30. aprila 1934. godine nakon *anschlussa* sadržao je u članovima 15–33 katalog osnovnih prava. Na mjesto ustavnog suda stupio je Savezni sud u čijoj je nadležnosti bila zaštita osnovnih prava i koji je do 1938. godine mogao djelovati i u korist pojedinaca.

Nakon osamostaljenja, privremena vlada donijela je 1. maja 1945. godine Zakon o prenosu ustava koji je ponovo trebao osnažiti Savezni ustav iz 1920. s izmjenama učinjenim do 1929. godine. Individualna prava opet dobijaju pod određenim ograničenjima mogućnost ustavnosudske zaštite. Pojedincu opet na raspolaganju stoji ustavna tužba pred ustavnim sudom, ukoliko smatra da mu je nekom odlukom povrijeđeno neko ustavom zajemčeno osnovno pravo ili sloboda.<sup>122</sup>

## 2. Nosioci ustavne nadležnosti

### 2.1. Švajcarska

U Švajcarskoj ustavnu nadležnost vrši Savezni sud (*Bundesgericht*), koji istovremeno štiti odredbe Saveznog ustava i kantonalnih ustava, s obzirom na to da nijedan kanton nije stvorio vlastiti ustavni sud. Sjedište saveznog suda je u Lozani. Ustavna nadležnost u Švajcarskoj nije povjerena posebnom sudu koji se bavi isključivo pitanjima zaštite ustava. Ustavna nadležnost

---

<sup>122</sup> F. Ermacora, *Der Verfassungsgerichtshof*, Graz – Wien – Köln, 1956, str. 307; F. Ermacora, *Handbuch der Grundfreiheiten*, Wien, 1963, str. 2, 4, 12; H. Kelsen, G. Froeblich, A. Merkl, *Die Bundesverfassung von 1. Oktober 1920*, Wien – Leipzig, 1922, str. 247.

samo je jedan od brojnih zadataka koji su povjereni Saveznom sudu, pa se o ustavnom sudstvu u Švajcarskoj može samo uslovno govoriti.

Zbog raznih zadataka Savezni sud je podijeljen na odjeljenja i vijeća. Sud samostalno imenuje članove u Ustavno i upravno odjeljenje, dva građanska odjeljenja, Izvršno odjeljenje, Stečajno odjeljenje, Optužno odjeljenje, Kazneno odjeljenje, Savezni krivični sud, Kasacioni sud u krivičnim stvarima i Vanredni kasacioni sud na mandat od dvije godine. U okviru ovoga razmatranja zanimljivo je suđenje Saveznog suda po pitanju ustavnog prava, koje sprovodi Vijeće za ustavno pravo Odjeljenja za ustavno i upravno pravo. Bilo bi pogrešno tvrditi da je nosilac ustavnog sudstva Vijeće za ustavno pravo Saveznog suda. Podjela na odjeljenja i vijeća predstavlja samo organizacionu, svrshodnu mjeru. Nadležnost suđenja u pitanjima ustavnog prava kao takva pripada Saveznom sudu kao cjelini. Suđenje u pitanjima ustavnog prava Saveznog suda dijeli se na ocjenu ustavnih tužbi i državnopravnih tužbi. Kod državnopravnih tužbi Savezni sud odlučuje u sukobima o nadležnosti između tijela saveza i kantona, zatim o državnopravnim sporovima između kantona, kao i o određenim tužbama i sporovima iz područja prava građana, prava nastanjenja i boravka i starateljstva. Savezni sud je nadležan za odlučivanje o državnopravnim prigovorima protiv javnih akata kantona u slučaju povrede ustavnih prava, zatim o ustavnoj materiji vezanoj uz konkordate i međudržavne ugovore i zbog povrede saveznih odredaba o nadležnosti. Takođe u nadležnost Saveznog suda je i odlučivanje vezano za izbore i prava na udruživanje i ocjena prigovora u odnosu odgovornosti određenih javnih preduzeća, poput željeznica ili pošte.

Savezni sud sastoji se od redovnih članova i zamjenika. Dok su redovni članovi imenovani i rade kao sudije, zamjenici se imenuju po potrebi. Za članove saveznog suda postoji obaveza prebivališta u Lozani ili u okolini. Izbor saveznih sudija i zamjenika u nadležnosti je ujedinjene Savezne skupštine na mandat od šest godina, uz mogućnost ponovnog izbora. Jednako tako ujedinjena Savezna skupština bira među sudijama Saveznog suda predsjednika i zamjenika predsjednika suda na mandat od dvije godine. Po isteku mandata moguć je ponovni izbor, no praktično dolazi uvijek do promjene po određenom sistemu turnusa. Pravo da bude biran za člana ili zamjenika ima svaki Švajcarac koji može biti izabran u Nacionalno vijeće, ali se pri imenovanju sudija moraju uzeti u obzir znanje sva tri jezika države. Izbor kandidata sprovodi se prema stranačko-političkom sistemu proporcionalne zastupljenosti. Sudijska funkcija je inkompatibilna s položajem člana parlamenta, saveznog poslanika ili saveznom vijeću ili saveznoj skupštini imenovanog činovnika. Članovi saveznog suda ne smiju biti imenovani na druge funkcije u službi saveza ili kantona, niti se smiju baviti drugom profesijom ili djelatnošću ili izvršavati upravljačke, organizacione funkcije ili funkcije poslovođe u instituciji koja ostvaruje dobit. Za postupanje suda u plenumu potrebno je prisustvo dvotrećinske većine svih članova. Pri vijećanju i glasanju o primjeni prava u pojedinim odjeljenjima potrebno je učestvovanje petoro sudija, dok je za rješavanje ustavnopravnih pitanja potrebno po pravilu prisustvo sedmoro sudija.<sup>123</sup>

Da li institut ustavne žalbe postoji u švajcarskom pravu?

Institut ustavne žalbe je uređen članovima 29, 29a i 191 Saveznog Ustava Švajcarske Konfederacije koji propisuju ustavni pristup sudovima.<sup>124</sup> Ovo ustavno pravo na sudsku reviziju pravnih sporova

---

<sup>123</sup> Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968, str. 61–64.

<sup>124</sup> Savezni ustav Švajcarske Konfederacije od 18. aprila 1999. g. (status na dan 1. januara 2018. g.).

[https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/fonctionnement-du-parlament/droit-parlementaire/constitution-federale](https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/fonctionnement-du-parlement/droit-parlementaire/constitution-federale) Član 29. Opšta proceduralna jemstva: 1. Svako ima pravo na jednak i pravičan tretman u sudskim i upravnim postupcima i na rješavanje predmeta u razumnom roku. 2. Svaka strana u predmetu ima pravo da bude saslušana. 3. Svako ko nema dovoljna sredstava ima pravo na besplatan pravni savjet i pomoć, osim u slučaju kada je očito da dotični predmet nema izgleda da uspije. Ukoliko je neophodno da se zaštite prava osobe, ta osoba takođe ima pravo na besplatno pravno zastupanje pred sudom. Član 29a Jemstvo pristupa sudovima. Svako ima

pred najvišim pravnim organom, Švajcarskim saveznim vrhovnim sudom, detaljno je implementirano u Saveznom zakonu o Vrhovnom sudu.<sup>125</sup> U osnovi, prema Saveznom zakonu o Vrhovnom sudu postoje dvije vrste ustavnih žalbi: žalba u javnopravnim stvarima (čl. 82–89 FSCA) i supsidijarna ustavna žalba (čl. 113–119 FSCA).<sup>126</sup>

Žalba u javnopravnim stvarima može se koristiti za pravno osporavanje sudskih odluka u stvarima javnog prava (čl. 82, slovo a), kantonalnim statutima (čl. 82, slovo b) ili prigovorima koji se tiču političkih glasačkih prava građana i koji se tiču narodnih prava izbora i referendumu (član 82, slovo c). Član 83 sadrži iscrpnu listu izuzetaka, za koje prema švajcarskom statutarnom zakonu/pravu nijesu dozvoljene sudske žalbe pred Saveznim vrhovnim sudom. Izuzeci se uglavnom tiču visokopolitičkih pitanja (npr. odluke na polju unutrašnje ili spoljne bezbjednosti zemlje, neutralnost, diplomatska zaštita i drugi spoljni poslovi, ukoliko međunarodno pravo ne daje pravo na sudsku procjenu/reviziju, vidjeti član 83, slovo a), za čije su rješavanje, po mišljenju zakonodavnog tijela, prikladnija politička tijela (poput savezne vlade, odnosno Švajcarskog saveznog vijeća). Ipak, budući da je Švajcarska država potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i budući da čl. 6 Konvencije garantuje pravo na suđenje u građanskim i krivičnopravnim stvarima, mogu postojati slučajevi u kojima Švajcarska mora odobriti pristup sudskoj reviziji odluka zasnovanih na zakonskim obavezama prema Evropskoj povelji (npr. kada su pojedinci na meti međunarodnih sankcija koje je Švajcarska odlučila da sprovede).

Supsidijarna ustavna žalba je, kao što i samo ime govori, supsidijarne prirode, tj. dopuštena je samo ako redovna žalba nije moguća. U praksi je to uglavnom slučaj kada sporni iznos propisan za žalbe u javnopravnim stvarima nije dostignut za žalbe na odluke u stvarima javnog prava (član 82, slovo a). U finansijskim stvarima ograničenja iznosa u sporu u oblasti državne odgovornosti iznose 30.000 švajcarskih franaka i 15.000 švajcarskih franaka za radne odnose prema javnom pravu (čl. 85, st. 1, slova a i b). Ako se ova ograničenja ne dostignu, uobičajena žalba u javnopravnim stvarima i dalje je dozvoljena, ako se sporna stvar odnosi na „pravno pitanje od fundamentalnog značaja“.

Osnovi redovne žalbe vrlo su široki i uključuju kršenje (čl. 95): saveznog zakona, međunarodnog prava, kantonalnih ustavnih prava, kantonalnih odredbi političkog prava glasanja građana i narodnih izbora i referendumu i međukantonalnog prava.

Osnove za supsidijarnu ustavnu žalbu su, s druge strane, veoma sužene. Jedino se na povredu ustavnih prava može uložiti žalba. Savezni vrhovni sud definiše ustavna prava kao „ustavne odredbe kojima se teži da se građanima osigura sfera zaštite od miješanja države ili koje, iako donijete u javnom interesu, takođe štite i interese pojedinca“.

Savezni zakon o Ustavnom sudu Švajcarske Konfederacije u Poglavlju 5, „Supsidijarna ustavna tužba“, u članu 113 propisuje da, „Savezni sud razmatra ustavne žalbe na odluke kantonalnih vlasti posljednjeg stepena koje ne mogu biti predmet bilo kakve žalbe prema čl. 72 do 89, a u članu 116 da se ustavna žalba može podnijeti zbog kršenja ustavnih prava, od čega su izuzeci predviđeni članom 83.

---

pravo da o njegovom predmetu odlučuje sudski organ u pravnom sporu. Za određene izuzetne kategorije predmeta Konfederacija i kantoni mogu putem zakona isključiti rješavanje pred sudovima. **Član 191.** Pristup Saveznom vrhovnom sudu. 1. Pristup Saveznom vrhovnom sudu zajemčen je zakonom. 2. Za sporove koji se ne odnose na pravno pitanje od suštinskog značaja zakon može odrediti ograničenje za iznos spora. 3. Zakon može isključiti pristup Saveznom vrhovnom sudu u vezi s konkretnim stvarima. 4. Zakon može predvidjeti pojednostavljenu proceduru za očigledno neosnovane žalbe.

<sup>125</sup> Zakon o Saveznom sudu: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-tribunal-federal-suisse>.

<sup>126</sup> P. Egli, *Introduction to Swiss Constitutional Law*, Second Edition, Dike Verlag AG, Zurich/St. Gallen, 2016, str. 104.

Budući da švajcarski pravosudni sistem slijedi federalističku strukturu, značajno je da se obje vrste žalbi mogu podnijeti tek nakon što nadležne kantonalne vlasti donesu odluku po tom pitanju (i odbiju ono što je apelant potvrdio da je primio).

Član 190 švajcarskog Saveznog ustava značajan je i karakterističan. On glasi: „Savezni vrhovni sud i druge sudske vlasti primjenjuju savezne akte i međunarodno pravo.“ U ovom članu ne pominje se švajcarski savezni ustav kao relevantan zakon za Savezni vrhovni sud, te u Švajcarskoj ne postoji opšta nadležnost ustavnog suda. To znači da, ako švajcarski parlament odluči da donese neustavno zakonodavstvo saveznim zakonom, ne postoji mogućnost da se ospori neustavnost ovog saveznog zakona u Saveznom sudu kao takvom. Međutim, u slučaju kantonalnih zakona, koje je donio jedan od 26 kantonalnih parlamenata, Savezni vrhovni sud može preispitati njihovu ustavnost u obliku apstraktne revizije normi (tj. bez potrebe za konkretnim slučajem primjene). Međutim, ako se pitanje ustavnosti saveznog zakona na kojem se zasniva pobijana odluka postavlja u kontekstu konkretnog pravnog spora, Savezni vrhovni sud sebi će dozvoliti da preispita ovo pitanje na preliminarnoj ili dopunskoj osnovi. U pojedinačnim slučajevima može odobriti žalbu ako je odluka nižeg suda zasnovana na saveznom zakonu koji je neustavan. Međutim, za razliku od kantonalnih zakona, ne postoji mogućnost da se neustavni savezni zakon *per se* proglasi neustavnim i da ga Savezni vrhovni sud poništi.

Odredbama člana 82 Saveznog zakona o Ustavnom sudu propisano je da Savezni sud razmatra žalbe protiv odluka donesenih u javnopravnim predmetima, protiv kantonalnih normativnih akata koji se tiču glasačkog prava građana, narodnih izbora i glasova.

*Pravilima Saveznog vrhovnog suda*, članom 119, propisano je da stranka, ako uloži redovnu i ustavnu žalbu na odluku, mora izjaviti obje žalbe u jednom podnesku i da Savezni vrhovni sud donosi odluke o obje žalbe u istom postupku.<sup>127</sup>

Slučajevi koji potencijalno mogu dovesti do konkretne provjere ustavnosti višestruki su, jer je svaka administrativna i sudska odluka teorijski podložna ustavnoj nadležnosti, te može doći do direktnog i indirektnog kršenja Ustava.

U slučaju direktne povrede neustavnost proizlazi iz pravilne primjene zakona, koja se pokaže suprotna Ustavu, te odluka o primjeni norme samo reprodukuje povredu Ustava koja je sadržana u zakonu. Presuda koju je 1985. godine izrekao Savezni vrhovni sud ilustruje to. Normativnom odredbom u kantonu Apencel Inerhoden (*Appenzell Innerrhoden*) zabranjeno je objavljivanje krivičnih rasprava. Tokom postupka optuženi je zatražio javnu raspravu, koja je odbijena. Savezni vrhovni sud dozvoljava žalbu na osnovu načela javnosti predviđenog postupka u članu 6 stav 1 EKLJP.<sup>128</sup>

Drugi slučaj otkriva indirektno kršenje Ustava. To proizlazi iz neustavnosti koja je povezana s lošom primjenom zakona. Kršenje zakona povlači za sobom kršenje Ustava.<sup>129</sup>

U Švajcarskoj već duže vrijeme dva oblika kontrole, apstraktna i konkretna, koegzistiraju i sukcesivno primjenjuju svoje učinke s obzirom na sve kantonalne zakone ranga infraustavno. Kombinacija ova dva načina ocjene ustavnosti bila je posebno namijenjena osiguravanju optimalnog praćenja poštovanja Saveznih ustava kao i zakona svakog kantona kroz parnice.

Konkretna kontrola ustavnosti moguća je i prilikom svakog slučaja primjene kantonalnih standarda. Ova kontrola proizlazi iz principa prvenstva saveznog zakona u smislu člana 49 stav 1 Ustava. Zbog toga je obavezujuća za kantone, kako se podsjeća Savezni sud od slučaja do slučaja. Presuda koju je Savezni sud izrekao 12. marta 1982. godine ilustruje korisnost konkretne kontrole.

<sup>127</sup> Règlement du Tribunal fédéral (RTF) du 20 novembre 2006 (Etat le 1er janvier 2021), Le Tribunal fédéral, vu les art. 13 et 15, al. 1, let. a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)1, arrête le règlement suivant.

<sup>128</sup> ATF 111 Ia 239 X, Michel Hottelier, *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice en Suisse ou l'exercice d'un contrôle concret des normes*, p.122.

<sup>129</sup> ATF 121 I 306 L.

Riječ je o zabrani koju su izrekle vlasti kantona Ženeva da se u nedjelju ujutro organizuje povorka na dijelu javnog puta u stambenom naselju u trajanju od deset minuta povodom praznika lišća. Zabrana se temeljila na kantonalnom zakonu iz 1875. godine. Nakon žalbe na zabranu Savezni sud utvrdio je kršenje slobode vjeroispovijesti zaštićene Saveznim ustavom. Ako je predmetni zakon 1875. mogao opravdati svoje postojanje na osnovu klime nasilnih borbi i izraženog antiklerikalizma koji je tada bio aktuelan u Ženevi, društvena situacija se od tada duboko promijenila. Zabrana organizovanja vjerskog događaja u javnom vlasništvu krajem 20. vijeka nije se mogla zasnivati na relevantnom razlogu, te je odluka o zabrani poništena, a kantonalni zakon proglašen protivnim Saveznom ustavu.<sup>130</sup>

## 2.2. Njemačka

U Njemačkoj je ustavna nadležnost povjerena Saveznom ustavnom sudu, posebnom ustavnom sudu osnovanom radi izvršavanja nadležnosti koje su mu osnovnom normom propisane. Dva su razloga koji su naveli tvorce Osnovnog zakona na ustanovljavanje institucije ustavnog suda kao čuvara Ustava s ovlašćenjima do tada nepoznatima u njemačkoj pravnoj tradiciji, što je želja za afirmacijom pravne države preko uspostavljanja institucije koja će nadzirati normativnu aktivnost zakonodavca i u materijalno-pravnom smislu i želja da se prvi put na njemačkom tlu oblikuje istinska savezna država u kojoj moguće sukobe neće rješavati hegemonistička sila, već institucija pravosuđa koja će smirivati sporove između centralne države i pokrajina. U carsko doba ovu funkciju je, s više ili manje uspjeha, obavljalo Savezno vijeće, a za vrijeme Vajmarskog ustava (1919) Državni sud za Njemačko Carstvo.<sup>131</sup>

Ustavno sudstvo ili, kako se to u njemačkoj ustavnopravnoj istoriji nazivalo, „državno pravosuđe“ (*Staatsgerichtsbarkeit*) ima svoju dugu, ali ne sasvim uspješnu, tradiciju. Njegov početak veže se za osnivanje *Reichskammergerichta*, ustanovljenog 1495. godine, s prvim sjedištem u Frankfurtu, i *Reichshofrath*, ustanovljenog 1498. godine u okviru carskog dvora sa sjedištem u Beču. U tom ranom konstitucionalizmu postojao je pravni institut kojim se uređivala mogućnost podnošenja žalbe pod određenim uslovima staleškoj skupštini, koja je mogla tu žalbu proslijediti Caru, postajući tako posrednik između cara i pojedinca u sporovima o nekom subjektivnom pravu. No normativnu afirmaciju ustavno sudstvo dobija u Frankfurtskom ustavu Rajha iz 1849. godine, inspirisanom Ustavom Sjedinjenih Američkih Država. Ustavni tekst je tada idejno uredio ustavno suđenje, no s obzirom na činjenicu da nikad nije stupio na snagu, ustavno sudstvo prema tom modelu nije ni uspostavljeno. U Pruskoj, koja je dominirala Rajhom od 1871. godine, pravni osnov ustavnog sudstva može se naći u ministarskoj tužbi koja je bila ustavno uređena. Međutim, ni ovaj institut nije zaživio zbog izostanka donošenja sprovedbenih zakona. Praktično prva uspješna uspostava ustavnog sudstva institucionalizovana je na osnovu Vajmarskog ustava, uređivanjem načina rješavanja sporova između Rajha i saveznih zemalja, internih sporova saveznih zemalja i uvođenjem ministarske tužbe. Vajmarski ustav je u članu 108 dao ustavnu osnovu za organizaciju *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*, međutim sa dosta ograničenim ovlašćenjima. Ovaj sud nije bio ovlašćen da vrši provjeru ustavnosti zakona Rajha, niti da rješava sporove između najviših državnih tijela, niti je imao ovlašćenje da postupa u stvarima zaštite osnovnih prava.

<sup>130</sup> Michel Hottelier, “La justice constitutionnelle en Suisse, Les juridictions constitutionnelles suprêmes dans les États fédéraux : créatures et créateurs de fédéralisme”, *Fédéralisme Régionalisme*, Vol. 17, 2017, str. 77.

<sup>131</sup> Državni sud bio je nadležan za rješavanje sporova između Carstva i neke od pokrajina ili između pokrajina, te za sporove unutar pokrajine. Uz to bio je nadležan za rješavanje optužbi protiv carskog predsjednika, kancelara ili carskih ministara. Međutim, sve su to nadležnosti koje su u parlamentarnom sistemu izgubile svoj značaj. Član 13 Vajmarskog ustava je doduše predviđao apstraktnu kontrolu usklađenosti pokrajinskog i carskog prava, ali je ovlašćenje za tu kontrolu imao Carski, a ne Državni sud.

Nakon Drugog svjetskog rata ustavno sudstvo dobilo je svoje izvorište u njemačkom Osnovnom zakonu (OZ), gdje je istaknut u odnosu na pet drugih saveznih vrhovnih sudova, dok je njegova samostalnost i nezavisnost naspram drugih tijela državne vlasti deklarirana u Zakonu o Saveznom ustavnom sudu.<sup>132</sup> On je sud cijele republike, pa se stoga ne može fiksirati na neku pravnu školu ili teoriju, već se mora truditi da integriše sve teorijske elemente, šireći pritom ustavno sudstvo saglasno postojećim pluralističkim informacijskim i participacijskim instrumentima. To je sud koji obuhvata i procese usmjeravanja otvorenog društva u slučajevima kada se društvo obraća njemu u ustavnim stvarima. Stoga je on i društveni sud posebne vrste i širine. On tokom ustavnog sudstva uobličava raznolike ideje i interese i na taj način usmjerava društvo u pravcu osnovnih vrijednosti sadržanih u osnovnim normama. Savezni ustavni sud ima i posebnu društvenu odgovornost u jemčenju i nastavljanju ustava kao društvenog ugovora, usmjeravajući društvene procese i držeći se pritom načela demokratskog pluralizma.

Obavljajući svoju funkciju ovaj Sud ograničava i racionalizuje nadzor državne moći, organizovan na zajedničkom ustavnom konsenzusu manifestovanom kroz zaštitu manjina i slabih, ali i u vremenu primjerenom reagovanju na moguće nove napade ljudskog dostojanstva i ličnosti. Ustavni razvoj Osnovnog zakona nezamisliv je bez Saveznog ustavnog suda ne samo u domenu osnovnih prava, već i u funkcionisanju savezne države. Ustavno sudstvo putem ustavnog suda, kao posebne državne institucije visokog autoriteta, nadležne za zaštitu ustavnosti, kruna je pravne zaštite Osnovnog zakona. Osnovna mu je funkcija ograničavanje, racionalizovanje i nadzor državne i društvene moći. Osnovni zakon uz ustavno sudstvo u njemačkom ustavnopravnom sistemu jemči slobodu i prava građana i pravnu vezanost državne vlasti, kao integrišući faktor, ali i kao osnov za uspostavljanje društveno uslovnog regulacijskog optimuma.<sup>133</sup>

Djelatnost Saveznog ustavnog suda neophodan je uslov postojanja ustavne države. Savezni ustavni sud posljedica je težnje za uspostavljanjem institucije koja će osigurati poštovanje individualnih prava od strane javne vlasti, odnosno koja će parlamentu, egzekutivi i pravosuđu ukazati na ustavne granice njihovog djelovanja. U gotovo 60 godina svojeg postojanja Savezni ustavni sud postao je autoritet razvoja Savezne Republike Njemačke. On je ujedno svojom praksom obezbijedio i ugled izvan granica zemlje čiji ustavni koncept razvija i brani. Prvenstveno zbog tumačenja odredaba Osnovnog zakona na način da u svojim odlukama ne ponavlja što je u osnovnim normama zapisano, već razmišljajući o propisanom i dajući tom gramatičkom sadržaju ustavnopravni smisao.<sup>134</sup>

U oblasti osnovnih prava Osnovni zakon sadrži bitne vrijednosti i principe koji treba tek u primjeni da budu konkretizovani. Stoga interpretacija Saveznog ustavnog suda nije čisto logička, jer ona uvijek neizbježno ima karakter i stvaranja ustavnog prava. Ustavnosudska praksa Saveznog ustavnog suda, kao ni jedna druga sudska praksa u svom domenu, utiče na stvaranje ustavnog prava.<sup>135</sup> Osnovna prava u njemačkom ustavnopravnom sistemu ne predstavljaju samo limite koji se postavljaju pred zakonodavca tokom njegove normativne djelatnosti, nego se njihovo ostvarivanje veže neposredno i za svaku mjeru državne uprave ili odluku pravosuđa. Stoga je neophodno njihov cjelokupni sadržaj izgraditi kao objektivni sistem vrijednosti koji donosilac pojedinačnog akta ili mjere moraju uvažavati pri tumačenju i primjeni zakona.<sup>136</sup>

Saglasno članu 94 stavu 1 rečenici 1 njemačkog Ustava polovinu sudija Saveznog ustavnog suda bira Savezno vijeće, a drugu polovinu Vijeće zemalja. Saveznim zakonom o Saveznom

---

<sup>132</sup> Čl. 93 i 95 Osnovnog zakona i član 1 ZoSUS, navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968,

<sup>133</sup> P. Häberle, *op.cit.*, str. 117–119, 254 i 268.

<sup>134</sup> Savezni ustavni sud otvoren je svečanim činom 28. septembra 1951. godine.

<sup>135</sup> J. Limbach, *Das Bundesverfassungsgericht*, München, 2001, str. 29.

<sup>136</sup> BVerfGE 7, 198. (Lüt)

ustavnom sudu određeno je da polovinu sudija svakog senata biraju Savezni parlament i Savezno vijeće. Sudije koje bira Savezni parlament biraju se indirektno. Prethodno se prema načelu proporcionalne zastupljenosti bira Izborna komisija sastavljena od 12 članova. Svaka politička frakcija u parlamentu može dati po jedan prijedlog za člana Komisije, a rezultati glasanja obrađuju se prema D'Ontovom metodu. Za sudiju je izabran onaj koji dobije najmanje 8 glasova članova Komisije. Sudije koje bira Savezno vijeće biraju se neposredno, a za izbor je potrebna 2/3 većina svih članova Saveznog vijeća, pri čemu kod izostanka izbora vrijede ista pravila propisana § 7a, st. 1 i 2 Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu s razlikom što ovdje prijedlog Sudu podnosi predsjednik vijeća ili njegov zamjenik.

Ovaj model uspostavljen je radi prilagođavanja izbornog procesa sudija njemačkom federalnom ustrojstvu. Sudije Saveznog ustavnog suda nakon izbora postaju dvostruko legitimne, jednom federalno-demokratski, drugi put parlamentarno-demokratski.<sup>137</sup> Sudije se svaki put biraju kao članovi određenog senata, dok predsjednika i potpredsjednika biraju vijeća naizmjenično.<sup>138</sup> Izabrane sudije proglašava Savezni predsjednik.<sup>139</sup> Pri stupanju na dužnost sudije polažu zakletvu izricanjem formalizovanog teksta, pri čemu o davanju religiozne formule zavjeta „tako mi Bog pomogao“ odlučuje svaki sudija prema svojoj savjesti.<sup>140</sup>

U svaki se senat bira osam sudija. Da bi neko postao sudija, mora imati navršениh 40 godina života, mora imati pasivno biračko pravo i mora se pisanim putem izjasniti o spremnosti da postane sudija. Sudijska dužnost načelno nije spojiva ni sa jednom drugom djelatnošću. Izuzetak čini profesorski rad na univerzitetima, ali i u tom slučaju je obavljanje poslova sudijska dužnost nužno ispred one profesorske.<sup>141</sup> Mandat sudije traje 12 godina. Ovaj mandat ograničen je klauzulom prema kojoj mandat sudije prestaje *ex lege* krajem mjeseca u kojem puni 68 godina života. Nastavak funkcije sudije ili reizbor je isključen, međutim sudije mogu nakon isteka mandata obavljati njihove službene dužnosti do imenovanja njihovog nasljednika.<sup>142</sup>

Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht* – u daljem tekstu SUS) prema članu 92 rečenici drugoj Osnovnog zakona (nadalje: OZ) pravosudno je tijelo, odnosno sud. To ne proizlazi samo iz puke dikcije navedene odredbe, nego i iz činjenice da je njegovo ustrojstvo uređeno u dijelu OZ koji je posvećen pravosudnoj vlasti. I Zakon o Saveznom ustavnom sudu (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz* – u daljem tekstu ZoSUS)<sup>143</sup> u § 1 stav 1 kvalifikuje SUS kao pravosudno tijelo savezne države koje u odnosu na sva ostala ustavna tijela odlučuje samostalno i nezavisno. Članovima SUS je snagom ustava utvrđen status sudija pravosudne vlasti koji sporove iz svoje nadležnosti rješavaju na osnovu pravnih mjerila.<sup>144</sup>

Po svom ustavnom određenju SUS odlučuje o postupcima svih tijela državne vlasti i upravnih i stručnih sudova, pa se po načinu određivanja ustavnosudska kontrola opisana OZ načelno ne razlikuje od one koju vrše ostali sudovi. Na osnovu iznijetog može se zaključiti kako za SUS u osnovi vrijede ista načela kao i kod ostalih sudova. Odluke SUS po svom sadržaju nijesu samo odluke suda, jer neminovno posjeduju i određenu političku dimenziju. Međutim, njihov politički uticaj ne sastoji se od kreiranja politike, već samo u nadzoru ustavom dopuštenog. Kreativnom

---

<sup>137</sup> K. A. Betermann, *Opposition und Verfassungsrichterwahl*, Festschrift für Zweigert, Berlin, 1981, str. 723–726, navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968.

<sup>138</sup> § 9 st. 1. i § 101 SZoSUS.

<sup>139</sup> § 10 SZoSUS.

<sup>140</sup> § 11 SZoSUS.

<sup>141</sup> § 2 i § 3 SZoSUS.

<sup>142</sup> § 4 SZoSUS.

<sup>143</sup> Nadalje će se koristiti ZoSUS u roku od 11. avgusta 1993, sa zadnjom izmjenom od 23. decembra 2007. godine.

<sup>144</sup> Vidjeti član 97 Osnovnog Zakona.

interpretacijom sadržaja osnovnih normi SUS objektivno ulazi i u područje politike, što još uvijek ne znači da on donosi političke odluke, pa ni u slučaju kada društveni odnos koji je predmet sudske obrade polarizuje političku scenu,<sup>145</sup> stoga što odluke SUS ne sadrže političke stavove niti se donose iz razloga političke svrsishodnosti. Donose se isključivo s obzirom na osnovne norme u sadržaju i mjerilima koji iz njih proizlaze. Savezni ustavni sud u njemačkom ustavnopravnom uređenju predstavlja posebno ustavno tijelo određeno njegovim kompetencijama i funkcijama koje svojim postojanjem i aktivitetom daje tom ustavnom uređenju poseban oblik. U odnosu na ostale stručne sudove SUS ima kasaciona ovlaštenja unutar nadležnosti utvrđenih osnovnim normama. On nad drugim stručnim sudovima ne obavlja opštu pravnu kontrolu i samim tim nije najviša revizijska instanca u državi.<sup>146</sup> SUS neprestano u odlukama ističe svoju specifičnu ustavnopravnu poziciju ukazujući na to kako je nadležnost stručnih sudova da tumače i primjenjuju zakonsko pravo, dok su povrede ustava u njegovoj nadležnosti. Isključiva je nadležnost stručnih sudova „ustanovljavanje postupka, utvrđivanje i kvalifikacija činjeničnog stanja, tumačenje zakona i njihova primjena na pojedini slučaj“. Nabrojane komponente su izuzete iz nadležnosti SUS dok on postupa u slučajevima u kojima je povrijeđeno neko specifično ustavno pravo.<sup>147</sup>

Kao „ustavni organ“ SUS se, ustavnopravno gledano, nalazi na istom nivou sa Saveznim vijećem (*Bundestag*) i Vijećem saveznih zemalja (*Bundesrat*) i predsjednikom države i Saveznom vladom. Ta mu ustavna pozicija osigurava funkcionalnu autonomiju koja se ogleda u mogućnosti samostalnog uređenja unutrašnjeg uređenja putem poslovnika.<sup>148</sup> SUS je organizovan po senatskom principu, a svaki senat predstavlja „Savezni ustavni sud“.<sup>149</sup> Senati su međusobno odvojeni u organizacionom i personalnom smislu, a u radu su samostalni i po rangu jednaki. Konsekvenca ovakvog položaja senata jeste činjenica da jedan senat ne može provjeravati odluku drugog senata.<sup>150</sup> Nadležnost svakog senata određena je Zakonom.<sup>151</sup>

Osim po senatima, SUS može djelovati i u plenumu. Njega čine sve sudije, a osnovni zadatak mu je da jemči jedinstvo ustavnog sudstva. Ovu funkciju plenum izvršava na način da odlučuje u situacijama kada jedan senat namjerava odstupiti od pravnog stava koji je izrekao drugi senat.<sup>152</sup> Dakle suđenje u plenumu mora biti izazvano odlukom u kojoj je izraženo drugačije mišljenje ili je ono ostalo neizgovoreno ali je *implicite* očigledno da je nespojivo s odlukom drugog senata.<sup>153</sup> Osim navedenog razloga, SUS će u plenumu odlučivati i u slučajevima koji se tiču izbora i opoziva njegovih sudija.<sup>154</sup> U okviru svakog senata se za jednu poslovnu godinu imenuju vijeća sastavljena od trojice sudija koja predstavljaju samostalno sudske tijelo. Njihov zadatak je rasterećenje rada suda, pri čemu u prethodnom postupku odlučuju o prihvatanju ustavnih žalbi na odlučivanje, dok samo izuzetno mogu donijeti i samostalnu odluku po individualnom zahtjevu.<sup>155</sup>

Savezni ustavni sud je nadežan za postupanje u organskim sporovima, federalnim sporovima, postupcima apstraktne kontrole propisa, postupcima konkretne kontrole propisa, postupcima povodom ustavne žalbe i ostalim postupcima propisanim saveznim zakonom.

---

<sup>145</sup> C. Hillgruber, C. Goos, *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg, 2006, str. 1.

<sup>146</sup> Vidjeti i „Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda“, Konrad Adenauer Stiftung, 2009. (32-33).

<sup>147</sup> BVerfGE 18, 15 (92); 34, 269 (280); 18, 85 (92).

<sup>148</sup> Ovo pravo priznato je SUS § 1 stavom 3 ZoSUS od 1986. godine.

<sup>149</sup> BVerfGE 1, 14 (29); 2, 79 (95).

<sup>150</sup> BVerfGE 7, 17 (18).

<sup>151</sup> § 14 ZoSUS.

<sup>152</sup> Vidjeti § 16. ZoSUS te BVerfGE 4, 27 (28); 77, 84 (104); 96, 375 (404).

<sup>153</sup> Vidjeti BVerfGE 4, 27 (28). – U praksi SUS takve situacije su rijetke. Plenum je tako zasjedao u povodu predmeta koji se je ticao procesnog položaja političkih partija (BVerfGE 4, 27), u slučaju odbijanja revizije pred civilnim sudom (BVerfGE 54, 277), kod kršenja čl. 103 TZ u zadnjoj instanci (B BVerfGE 107, 395) te u predmetu BVerfGE 95, 322.

<sup>154</sup> § 7a II i § 105 II BVerfTZ.

<sup>155</sup> § 15 ZoSUS, zatim § 93 a–d ZoSUS te § 93c st. 1 ZoSUS.



Postupci vođeni povodom sukoba ili spora organa, ili u „organskim sporovima“, kako se nazivaju u njemačkoj ustavnopravnoj praksi, odnose se na uređenje odnosa između saveznih organa u odnosu njihovih ustavom utvrđenih prava i obaveza. Ovdje bi u obzir došli sporovi vezani za ustavno određenje ingerencije Saveznog parlamenta, Savezne vlade i Saveznog predsjednika.<sup>156</sup> Federalni sporovi su oni sporovi koji se vode u vezi s ustavom propisanim pravima i obavezama svih činilaca i ustavnih pitanja iz područja savezne državnosti. U pitanju su sporovi koje savezna država o nekom ustavnopravnom pitanju ima s pojedinom članicom saveza ili o sporovima koje članice saveza vode međusobno. Apstraktna kontrola sprovodi se kroz ispitivanje usklađenosti pravne norme nižeg ranga s pravnom normom višeg ranga i s osnovnom normom. U njemačkom ustavnopravnom sistemu apstraktna kontrola nije vezana za postojanje nekog posebnog ustavnog spora. Ona je nezavisna od postojanja bilo kojeg konkretnog slučaja i služi uopšteno za razjašnjenje pitanja vezanih prvenstveno za ustavnost nekog zakona.<sup>157</sup> Zahtjev za sprovođenje apstraktne kontrole normi mogu podnijeti Savezna vlada, vlada savezne zemlje ili trećina članova Saveznog vijeća. Procesna pretpostavka za dopuštenost zahtjeva za apstraktnu kontrolu jeste da je opšti akt proglašen, a da još nije stupio na snagu.<sup>158</sup> Osim ustavnog ovlašćenja na podnošenje zahtjeva, podnosilac zahtjeva mora imati i pravni interes. U praksi je dovoljan dokaz za postojanje ovog interesa i sama potreba za razrješenjem sadržaja određenog propisa.<sup>159</sup>

Konkretna kontrola propisa vezana je uz pojedini konkretan slučaj, a zasnovana je na sudskom pravu na provjeru norme koju u spornoj pravnoj situaciji mora primijeniti. Razlog uspostavljanja ovog instituta u njemačkom ustavnopravnom poretku bio je onemogućavanje stručnih sudova na tumačenje i primjenu pravnih propisa izvan ili pored volje Saveznog ili zemaljskog ustavotvorca.<sup>160</sup> Suština ovog postupka jeste da se on vodi u vezi sa stvarnim sudskim sporom, a njegova svrha je utvrđivanje je li zakon kao materijalnopravni osnov donošenja presude saglasan s ustavom. Ovdje je riječ o određenom akcesornom međupostupku ili, bolje reći, postupku o prethodnom pitanju ustavnosti u kojem konačnu odluku donosi SUS.<sup>161</sup> Uređujući ovaj postupak OZ u članu 100, daje ovlašćenje sudovima da obustave postupak donošenja presude u konkretnom slučaju ako postoji uvjerenje o postojanju povrede savezne osnovne norme i o tome zatraži odluku SUS. U svim ovim slučajevima predlagači pokretanja postupka dužni su da obustave radnje u postupku u vezi s kojim je došlo do potrebe za sprovođenjem konkretne kontrole ustavnosti i pričekati odluku SUS. Ovlašćena lica za pokretanje ovakvog postupka jesu svi njemački državljani i svi državni i nedržavni sudovi.<sup>162</sup> Postupak se pokreće po službenoj dužnosti i u njemu nema suprotne strane, „osporavatelja“.<sup>163</sup> Pretpostavku za pokretanje postupka predstavlja uvjerenje u protivustavnost zakona koji se mora na konkretan slučaj primijeniti. Sama sumnja ili nedoumica ovdje nije dovoljna,<sup>164</sup> osim u slučaju postupka vezanog za recepciju međunarodnog prava. Pitanje primjene spornog prava mora biti takvog karaktera da je potpuno očigledno kako bi konačno rješenje konkretnog spora bilo drugačije ukoliko se odredba spornog propisa ne bi primjenjivala.<sup>165</sup>

---

<sup>156</sup> BVerfGE 10, 4; 45, 1; 24, 300; 44, 125; 62, 1; 96, 264.

<sup>157</sup> BVerfGE 79, 326.

<sup>158</sup> BVerfGE 104, 23 (29).

<sup>159</sup> BVerfGE 93, 133; 52, 63 (80); 108, 169 (178).

<sup>160</sup> BVerfGE 1, 184 (197); 80, 203 (334).

<sup>161</sup> BVerfGE 29, 325 (326).

<sup>162</sup> BVerfGE 4, 45 (48); 14, 263, (273).

<sup>163</sup> BVerfGE 89, 144 (152).

<sup>164</sup> BVerfGE 94, 315 (325).

<sup>165</sup> BVerfGE 90, 145 (166).

Akcesorni postupci SUS su mnogobrojni. SUS ima ingerencije u nadzoru nad radom političkih stranaka, nadzor nad izbornim procesom, o potvrđivanju i gubitku poslaničkog mandata, protiv odluke Saveznog parlamenta, o gubitku osnovnih prava i vođenju postupka protiv saveznih sudija koji su prekršili ustavne principe, odnosno koji su povrijedili načela OZ u obavljanju službe ili izvan nje.

U specifične nadležnosti spada komunalna ustavna žalba i postupak verifikacije norme. Tu se radi o potvrđivanju činjenice da je neko međunarodno pravilo na ustavni način recipirano u domaće zakonodavstvo. U ovom postupku SUS potvrđuje svojstvo domaće pravne norme nekom pravnom pravilu, a odluka suda u konkretnom slučaju ima snagu zakona.<sup>166</sup> U posebne postupke spadao bi i onaj koji se tiče kvalifikacije pravne norme. Radi se o postupku za čije vođenje je pravna osnova sadržana u članu 123 stavu 1 OZ, prema kojem se pravo iz doba prije prvog zasjedanja Saveznog parlamenta primjenjuje i dalje ako nije u suprotnosti s OZ. Ovdje SUS odlučuje je li pretkonstitucionalno pravo važeće i nakon donošenja OZ, s obzirom na njegovu usklađenost s OZ. Pri tome se mora odlučiti važi li to pretkonstitutivno pravo kao savezno ili kao zemaljsko pravo.<sup>167</sup> Kao što je već naznačeno, u posebnom postupku SUS donosi i odluke povodom razlikovanja. To je postupak u kojem zemaljski savezni sudovi prenose na SUS odluku o dopustivosti odstupanja od stavova zauzetih u odlukama drugog zemaljskog ustavnog suda ili SUS.

Zajednički element za sprovođenje svih navedenih postupaka jeste postojanje kvalifikovanog zahtjeva, koji mora biti upućen pisanim putem, koji može biti povučen, ali njegovo povlačenje ne sprečava SUS da nastavi da postupa u javnom interesu.<sup>168</sup>

Odluke SUS obavezne su za sve državne organe. U formalnom smislu većina odluka ovog suda djeluje *inter pares*. Pravna mišljenja izražena u odlukama normativno ne obavezuju druge sudove jer odluke tog suda nemaju snagu zakona. Međutim, one svakako čine smjernice kojih se drugi sudovi pridržavaju i u pravilu integrišu u svoje presude. Izuzetke od navedenih pravila čine odluke donesene povodom apstraktne kontrole zakonskih normi. Takve odluke imaju snagu zakona budući da se njima odlučuje o ništavosti i važenju zakonskog akta koji djeluje *inter omnes*.<sup>169</sup>

### 2.3. Austrija

Institucija ustavnog suda prvi put je ustanovljena čehoslovačkim ustavom od 20. februara 1920. godine. Međutim, zbog svog istorijskog značaja i uticaja Hansa Kelzena, kao tvorca nacrt austrijskog ustava i začetnika ideje o ustavnom sudstvu putem institucije ustavnog suda (*Verfassungsgerichtshof*), u teoriji se počeci ustavnog sudstva po pravilu vežu za austrijski Ustav donesen 1. marta 1920. godine.

Iako ranije ustanovljen, čehoslovački Ustavni sud imao je vrlo skromne nadležnosti. On je postupao samo u dva slučaja, a to su bili rješavanje o ustavnosti zakona i rješavanje o ustavnosti odluka Stalnog odbora koji je djelovao van periodičnih zasjedanja čehoslovačkog parlamenta, odnosno u situacijama u kojima je u stanju nužde privremene propise donosio predsjednik Republike. Pritom je Ustavni sud ocjenjivao ustavnost akata parlamenta na prijedlog vrlo uskog kruga državnih tijela, dok je ustavnost akata Stalnog odbora i predsjednika Republike ocjenjivao *ex offio*. S druge strane, ustrojstvo i ograničenja austrijskog Ustavnog suda prema Ustavu iz 1920. godine osnov su onoga što se danas naziva ustavno sudstvo putem institucije ustavnog suda. Ustavni sud Austrije preuzeo je dio nadležnosti od staroaustrijskog državnog suda (*Reichsgericht*),

---

<sup>166</sup> § 31. st. 2. ZoSUS.

<sup>167</sup> BVerfGE 94, 315 (328); 109, 13, (27).

<sup>168</sup> § 22 i § 23 ZoSUS.

<sup>169</sup> § 31 stav 2 ZoSUS.

koji je u svojoj ingerenciji imao odlučivanje o imovinskopравnim zahtjevima prema državi, odlučivanje o sukobu o nadležnosti i odlučivanje o žalbama na odluke kojima su povrijeđena osnovna ustavna prava. Ovlašćenja, djelokrug i ustrojstvo austrijskog Ustavnog suda bili su utvrđeni odredbama sadržanim u članovima 137–148. austrijskog Ustava. Prvobitni tekst Ustava izmijenjen je revizijama iz 1925. i 1929. godine. Sadržaj austrijskog Ustava iz 1934. godine, inaugurisanog poslije nasilnog pripojenja ove zemlje III Rajhu, vezan uz ustavno sudstvo praktično nikad nije zaživio. Nije zaživio ni *Bundesgerichtshof* ili jedinstveni Savezni ustavni sud koji je sjedinjavao ingerencije prvobitno ustavom utvrđenih upravnog i ustavnog suda. Nakon II svjetskog rata u Austriji je ponovo uspostavljeno važenje Ustava iz 1920. godine, koji s revizijama vrijedi i danas. Prema njemu, u austrijskoj federaciji je ustavno sudstvo jedinstveno, u zakonodavstvu i izvršenju. Austrija ima jedan ustavni sud i jedan upravni sud, dok zemlje ne poznaju posebna sudska tijela istog imena ili nadležnosti. Austrijski Ustavni sud čine predsjednik, potpredsjednik i dvanaest sudija i šest sudija zamjenika. Zamjenici stupaju na dužnost kada redovne sudije ne mogu iz nekog razloga, faktičkog ili pravnog, da sude. Da bi se osigurala nezavisnost sudija, njihov mandat nije vremenski ograničen. Funkciju sudije sudija obavlja od izbora pa do penzionisanja, koje nastupa na dan 31. decembra u godini u kojoj puni 70 godina života. Funkcija sudije ili zamjenika može prestati ranije samo ako bez valjanog razloga ne pristupi na tri sjednice uzastopno. Tada mu funkcija prestaje, saglasno odredbama sadržanim u članu 147 stavu 7 *ex constitutio*, što sud konstatuje nakon saslušanja lica o čijoj se odgovornost odlučuje.

Prema Kelzenovoj viziji vlast ispitivanja zakona u pogledu njihove ustavnosti i sankcionisanje neustavnih zakona treba se povjeriti, kao manje-više isključiva funkcija, specijalnom ustavnom sudu, dok drugi sudovi imaju samo pravo da upućuju zahtjeve ustavnom sudu u pogledu ispitivanja i anuliranja zakona koje oni treba da primijene, a koje smatraju neustavnim. Ustavnim suđenjem kroz instituciju ustavnog suda centralizuje se sudski nadzor nad zakonodavstvom. Ovdje ustavno sudstvo kroz kontrolu ustavnosti propisa predstavlja korektiv zakonodavne vlasti. Mogućnost da zakon koji donosi zakonodavno tijelo bude poništen od strane za to ustavom ovlašćenog tijela predstavlja ujedno i ograničenje zakonodavne vlasti. Takva mogućnost u ustavni sistem uvodi pozitivnog i negativnog zakonodavca, pri čemu ulogu negativnog zakonodavca ima ustavni sud kao stručno tijelo zaduženo za čuvanje ustava. Ograničavanje njegove uloge na isključivo negativnog zakonodavca proizlazi iz manjka demokratskog legitimiteta, odnosno iz činjenice da se njegov sastav i ustrojstvo razlikuje od načina izbora predstavničkog tijela izabranog od naroda. Latentni antagonizam između pozitivnog i negativnog zakonodavca prevladava se kroz činjenicu da sudije ustavnog suda bira parlament.<sup>170</sup>

Određujući opštu nadležnost Ustavnog suda, austrijski Ustav propisuje da je ovaj sud nadležan da presuđuje o novčanim zahtjevima protiv federacije, članica federacije i drugih užih teritorijalnih zajednica koji ne mogu biti riješeni u redovnom pravnom postupku niti mogu biti namireni u postupku pred upravnim vlastima. Ustavni sud ovlašćen je da odlučuje u slučajevima sukoba o nadležnosti između tijela federacije, njenih članica i drugih užih teritorijalnih zajednica, zatim između sudske i izvršne vlasti, ali i u slučajevima sukoba o nadležnosti između redovnih sudova i upravnog suda, upravnog suda i samog Ustavnog suda. Ustavni sud odlučuje i o okolnosti je li prema Ustavu određeni društveni odnos stavljen na uređivanje saveznom ili nekom drugom zakonodavcu i daje autentično tumačenje Ustava u slučaju sukoba o djelokrugu predstavničkih tijela. Određujući pitanje apstraktne kontrole, austrijski Ustav u nadležnost Ustavnog suda daje odlučivanje o ustavnosti međunarodnih ugovora, ustavnosti saveznih i zemaljskih zakona i ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata. Pri konkretnoj kontroli Ustavni sud odlučuje o ustavnosti upravnih akata kojima se vrijeđaju ustavom zajemčena prava i slobode, a na osnovu

---

<sup>170</sup> H. Kelzen, *op. cit.*, str. 259.

isključive inicijative lica na koje se ti akti odnose. U djelokrug Ustavnog suda stavljen je i nadzor nad zakonitošću sprovođenja izbora, referenduma i narodne inicijative. Takođe, na osnovu optužbe Parlamenta Ustavni sud sudi državnim funkcionerima, a njegova odluka glasi i udaljenje od funkcije. Zanimljivo je istaći i činjenicu da Ustavni sud odlučuje i o saglasnosti ustavnih amandmana s Ustavom u pogledu načina njihovog donošenja. Prema austrijskom Ustavu svaka cjelovita ustavna promjena mora biti donešena na referendumu, dok parcijalne promjene donosi Parlament u posebnom postupku. O pitanju smatra li se neka ustavna promjena Ustava cjelovitom ili parcijalnom odlučuje Ustavni sud.

U postupcima apstraktne kontrole Ustavni sud ne smije stvarati pravo. Njegova djelatnost mora ostati u okvirima u kojima se sprovodi objektivni postupak izricanja sankcije koju je ustavotvorac već ranije u ustavu za određene životne situacije predvidio. Tokom apstraktne kontrole propisa Ustavni sud stvara zaključke koji su već implicitno sadržani u Ustavu, pri čemu određenu pravnu regulativu utvrđuje ustavnopravno neprihvatljivom, na način koji obavezuje tijela državne vlasti i druga fizička i pravna lica. Njegovo djelovanje isključivo je pravne prirode, oslobođeno od svakog političkog pragmatizma. Ono mora biti usmjereno na zaštitu ustava i prava onih na koje se mjere politike odnose. Time Ustavni sud štiti Ustav i društvo od samovolje i arbitrarnosti bilo kojeg državnog tijela ili drugog tijela koje ima javna ovlaštenja.

### 3. Objekat zaštite instituta ustavne žalbe

Objekat zaštite ustavne žalbe predstavljaju određena ustavom garantovana osnovna prava i slobode. Samo zbog povreda ovih ustavom određenih sadržaja, dakle, ne zbog bilo koje povrede ustava, može se podnijeti ustavna žalba. Ovdje se radi o zaštiti ustavnih dobara koja su na kvalifikovan način zaštićena, odnosno o zaštiti ustavnih prava i sloboda koja su se prvenstveno proširila svijetom krajem Francuske revolucije. Stoga je razumljivo da u svim modernim ustavima, koji sadrže jemstva zaštite osnovnopravne sfere nalazimo na obećanja koji su dijelom i identično formulisana.

Iako je još pravilo da su ustavom zaštićena osnovna prava prve generacije, odnosno klasične slobode i politička osnovna prava, ustavna žalba štiti pored njih i neke druge odredbe ustava koje se ne mogu opisati kao pojedinačna prava i slobode. Često se među zaštićenim jemstvima nalaze i ona koja se tiču pravne ili ustavne države i principa savezne organizacije, kao i osnovna pravna načela. Kada takve odredbe koje sadrže očigledno čisto objektivne ustavnopravne zahtjeve prime značaj izvora prava za pojedinca, one nijesu ustanovljene samo u javnom interesu, već je njihov smisao načelnog uređenja zaštite pojedinaca od određenog djelovanja državnog aparata, što ih izjednačava s osnovnim pravima i slobodama.

U Švajcarskoj se osnovna prava i slobode nazivaju „ustavna prava“, što podrazumijeva sve ustavne norme koje isključivo ili pretežno služe interesima pojedinih adresata prava. Upravo u Švajcarskoj je obim zaštićenih osnovnih prava i sloboda prilično širok. Prema mjerodavnoj literaturi i sudskoj praksi, osim osnovnih prava i sloboda među ustavna prava u užem smislu ubrajaju se, pored osnovnih političkih prava, i odredbe ustava u kojima se odražava federalna struktura Švajcarske kao savezne države, nadalje organizacione norme, čiji osnov čine motivi koji su vezani uz individualne slobode i očuvanje pravne države, kao i institucionalne garancije, dakle ustavne norme koje služe zaštiti određenih prava, sloboda i pravnih instituta. U Švajcarskoj pojam ustavnih prava obuhvata ne samo osnovna prava i slobode obuhvaćene saveznim ustavom nego i ona prava i slobode koji su zajemčeni kantonalnim ustavima. Ovdje treba upozoriti i na uzimanje u obzir nepisanih pravnih pravila prirodnopravnog karaktera. Mogućnost ustavne tužbe postoji u

suštini jednako bez obzira na to izvodi li se ustavno pravo iz saveznog ustava ili iz ustava kantona. Istorijski posmatrano, najstarija jemstva sloboda nalaze se u ustavima kantona. Savezni ustav iz 1848. godine preuzeo je velik dio ovih ustavnih prava, čime je pojedina, do tada samo u nekim kantonalnim ustavima navedena, jemstva podigao na nivo opštešvajcarskih ustavnih prava. Mnoga od njih su eksplicitno preuzeta iz kantonalnih ustava, često s izmjenama kojima su proširena. Odnos saveznih ustavnih prava naspram kantonalnih uređen je prema principu savezne države, tako da je savezno pravo nadređeno. Iz toga slijedi da sva ustavna prava koja izviru iz saveznog ustava zadržavaju valjanost u svim kantonima, i to u obimu kako je uređen odredbom Saveznog ustava i u svakom slučaju ima prevagu nad ustavnom garancijom kantona koja se tiče iste materije u užem obimu. Ako ustav kantona jemči kakvo osnovno pravo koje nije sadržano u Saveznom ustavu, ono ima valjanost na cijelom području vlasti kantona pa se može pred Saveznim sudom u slučaju povrede ostvarivati putem ustavne žalbe. Odgovarajuće takođe vrijedi kada ustav kantona jemči ustavno pravo u većem obimu od onoga što je određeno sličnom odredbom Saveznog ustava. Sporno je pak kakav je odnos kada kantonalni i Savezni ustav u potpunosti jednako sadržajno jemče kakvo ustavno pravo. Prema već navedenom načelu hijerarhija saveznoga prava jednaka odredbama kantonalnog ustava bila bi derogirana odredbom Saveznog ustava. Savezni sud takav slučaj naziva nesamostalnom kantonalnom garancijom koja nema samostalan značaj dokle god postoji odgovarajuće jemstvo na nivou Saveznog ustava. Na osnovu takvoga stava zaključeno je da kantonalne garancije, koje se sadržajno preklapaju s ustavnim pravom iz Saveznog ustava, ostanu latentno održane, tako da se za slučaj dokidanja sadržajno jednake odredbe Saveznog ustava njen značaj može opet samostalno oživjeti. Kao kod povreda Saveznim ustavom garantovanih prava, Savezni sud mora i u onim slučajevima kada se poziva na povredu kantonalnih ustavnih prava moći samostalno odlučiti jemči li dotična ustavna odredba zaista individualno pravo, a da pri tome nije vezan shvatanjem kantonalnih tijela. Uopšteno se može zaključiti da je praksa Saveznog suda u pogledu priznavanja individualnopravnih karakteristika odredaba ustava bila ekstenzivna.<sup>171</sup>

Predmet zaštite njemačke ustavne žalbe jesu osnovna prava. Pri tome ovaj pojam ima više značenja. Naime, osnovna prava u užem smislu riječi predstavljaju ustavna prava i slobode navedene u prvom dijelu Ustava. Međutim, ustavna žalba se u Njemačkoj može podnijeti vezano za neke druge ustavne norme koje sadrže osnovnim pravima slična prava. Slično kao i u Švajcarskoj, u Njemačkoj s jedne strane savezna država kroz savezni ustav, a savezne države kroz svoje ustave, jemče brojna osnovna prava i slobode. I ovdje se primjenjuje princip nadređenosti saveznog prava, po kojem osnovna prava koja su sadržana u saveznom ustavu, predstavljaju obavezujuće pravo u svim saveznim državama. Pri tome odredbama ustava saveznih država, koje se sadržajno poklapaju s jemstvima saveznog ustava, pripada i dalje poseban značaj. Bitna razlika u odnosu na švajcarsko ustavnopravno uređenje vidi se u činjenici da se žalba pred Saveznim ustavnim sudom može podići samo zbog povrede osnovnih prava i osnovnim pravima sličnih prava iz saveznog ustava. Povrede jemstva osnovnih prava iz ustava saveznih država moraju se, ukoliko je to moguće, pobijati tužbom prema zakonu savezne države pred ustavnim sudom savezne države.

U Austriji predmet zaštite ustavne tužbe jednostavno se naziva „Ustavom zajemčeno pravo“. Slično kao u Švajcarskoj, u Austriji čista objektivna ustavna odredba vrijedi kao ustavom zajemčeno osnovno pravo i sloboda onda kada je moguće pozvati se na dovoljan individualan interes u pogledu takve ustavne norme. Ne treba ustavnim jemstvima smatrati samo jasno označena osnovna prava i slobode, već su to u osnovi i sve odredbe ustava koje štite interese pojedinaca. Jasno je da, pri tako nepreciznoj formulaciji, odlučivanje predstavlja li kakva odredba

---

<sup>171</sup> F. Ermacora, *Handbuch der Grundfreiheiten*, Wien, 1963, str. 31, navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968

ustava jemstvo osnovnog prava za pojedinca ili ne bremenita poteškoćama. Kada u tom pogledu postoje dileme, prema austrijskom ustavnopravnom sistemu, može se pretpostaviti da je vrijedan zaštite interes pojedinca samo onaj koji nije protivan dobrobiti društva.<sup>172</sup>

Za razliku od švajcarskog i njemačkog pravnog uređenja, koja poznaju samo jednu kodifikaciju ustavnih normi na nivou saveza, u Austriji paralelno postoji više povezanih normi ustavnih nivoa. Osnovni među njima je Savezni zakon o ustavu, koji sadrži samo malobrojne garancije postojanosti individualnih prava. Ovo potiče od toga što je Kelzen, kao tvorac austrijskog ustava iz 1920, a koji je praktično bez izmjene ponovo na snazi od 1945. godine, opisao proklamaciju osnovnih prava i sloboda kao problematičnu i zastarjelu. Kako u Austriji ustavna žalba za zaštitu ustavom zajemčenih prava ne igra bitnu ulogu, moraju se odgovarajuća jemstva većim dijelom potražiti u drugim odredbama zakona ustavnog ranga. U prvom redu ovdje valja uputiti na Osnovni državni zakon, koji sadrži opširan katalog ustavnih prava. Potom treba imati u vidu i ustavna prava koja su proizlazila iz Zakona o zaštiti lične slobode i Zakona o zaštiti nepovredivosti doma. Nadalje ustavno-zakonski zajemčena prava nalaze se u petom poglavlju trećeg dijela sporazuma iz Sen-Žermejna, koji takođe ima rang ustavnog zakona. Konačno, Austrija je Saveznim ustavnim zakonom od 4. marta 1964. godine preuzela Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i priznala joj obaveznost zakona ustavnog ranga. Austrijske savezne zemlje imaju sopstvene ustave koji ne sadrže individualna osnovna prava i slobode. Austrijske savezne države nemaju sopstvene ustavne sudove, tako da je za odlučivanje o ustavnim žalbama nadležan isključivo Ustavni sud u Beču.<sup>173</sup>

Osnovna prava i slobode koji su zaštićeni ustavnim žalbom stoje kao ustavno zajemčene norme formalno suprotstavljene običnim, u zakonima ili odlukama nadležnih tijela državne vlasti sadržanim pravima. Ustavni rang prava i sloboda pojedinca stoga je izrazito značajan jer se ovdje osnovnom i najvišom normom nameće obaveza svim tijelima državne, pravosudne i upravne vlasti primjena prava u skladu s ustavnim zahtjevima. Ovim je normama u njihovom djelovanju hijerarhijski podređeno zakonodavstvo, bilo da se radi o parlamentarnom zakonodavstvu bilo odlučivanju egzekutive putem drugih propisa.

U Švajcarskoj nikad nije bilo sporno da oznaka „ustavna prava“ označava jemstva prava formalno sadržanih u propisima ustavnog ranga saveza i kantona. Radi se o odredbama koje su nastale kroz kvalifikovan ustavotvorni postupak i koje imaju ustavnopravni značaj i mogu biti izmijenjene samo putem izmjene ustava. Međutim, u praksi Saveznog suda očigledni su i slučajevi dopuštenosti ustavne žalbe koju bi podnosilac podigao samo zbog povreda prava iz odredaba zakona, tako što je u obzir uzeo materijalni ustavni karakter odnosnih zakonskih jemstava. Prava jemčena međunarodnim sporazumima ne predstavljaju prava ustavnoga ranga, čak i kada se ne razlikuju od osnovnih prava i sloboda koja jemči ustav, budući da njihov osnov važenja nije ustav, već međunarodni ugovor. Za švajcarske odnose ova razlika je od značaja utoliko što se povreda međunarodnih ugovora kroz kantonalne odluke i rješenja može pobijati državnopravnim prigovorom pred Saveznim sudom.

Ustavnom žalbom u njemačkom ustavnopravnom poretku može se osporavati svaka mjera državne vlasti kod postojanja sumnje u povredu ustavnog prava ili s njime izjednačenih po zaštiti u ustavu naznačenih prava. Činjenica da ove norme uopšteno time postaju i obavezne za zakonodavstvo od značaja je upravo za novije njemačko ustavno pravo. Naime, u vrijeme Vajmarske republike osnovna prava bila su izmjenjiva putem jednostavnog zakonodavstva i mogla

---

<sup>172</sup> H. Marti, *Die staatsrechtliche Beschwerde*, Basel – Stuttgart, 1957, str. 19, navedemo prema Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968

<sup>173</sup> E. Melichar, „Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich“, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*, Köln – Berlin, 1962, str. 445.

su se ograničiti normativnom djelatnošću zakonodavca pa su se mogla čak privremeno staviti van snage odlukama izvršne vlasti. Nasuprot tome, osnovna prava prema Bonskom ustavu obavezna su i za zakonodavca. Ujedno je Ustavom izričito predviđena zakonska mogućnost i granica ograničenja osnovnih prava u članu 19 II, koja za svrhu ima da se onemogući da se osnovno pravo ograničenjem potpuno liši sadržaja i postane *nudum ius*. Svaka izmjena osnovnog prava može nastati isključivo promjenom ustava. U tome kontekstu mora se još uputiti na odredbe čl. 79 III Saveznog ustava, koji za osnovna načela sadržana u čl. 1 i 20 predviđa klauzulu nepromjenjivosti, odnosno nemogućnost izmjene sadržaja navedenih ustavnih normi čak i kroz izmjenu ustava.

Ustavni rang osnovnih prava i sloboda koji je preduslov za zaštitu putem ustavne žalbe utiče na određivanje odnosa zaštite ustavnih prava s jemstvima ljudskih prava sadržanim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama od 4. novembra 1950. Njemački Savezni ustavni sud zauzeo je stav da formulacija § 90 I Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu isključuje ustavnu žalbu zbog povrede prava zajemčenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Odredba člana 13 Konvencije, koja pojedincu za slučaj povrede njegovih prava omogućuje podnošenje pritužbe nacionalnom tijelu, ne smije biti tumačena na način da ratifikacija Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u sebi obuhvata obavezu dotične države da na nivou države uvede mogućnost ustavne nadležnosti u tome pogledu. Za razliku od pravnog stava njemačkog Saveznog ustavnog suda, kako je već istaknuto, u Austriji ne postoje sumnje da je normom ustavnog ranga Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama proglašena ustavom zajemčenim pravima, čija se zaštita može ostvariti ustavnom žalbom pred Ustavnim sudom. Prije ovog izričitog podizanja na nivou ustavnog zakona austrijski Ustavni sud je u dva navrata odbio odlučivati o ustavnim žalbama u kojima je zbog povrede odredbe Konvencije ustavna žalba neposredno podnesena na osnovu ratifikacije. U oba slučaja Ustavni sud je obrazložio svoj stav na način da su odredbe Konvencije na koje podnosilac ustavne žalbe ukazuje tek programska načela kojima nedostaje određenost potrebna za neposrednu primjenu, odnosno da usljed nedostatka odgovarajućeg opisa u objavi ratifikacije u službenom glasilu Konvencija nema snagu odredbe ustavnog ranga.<sup>174</sup>

Individualnopravno svojstvo je odlučujući kriterijum pri odlučivanju o pitanju da li sadrži određena norma ustava osnovno pravo i slobodu ili ne. Pri tome se mora uzeti u obzir da se pod pojmom „individue“ ne uzme u obzir samo pojedino fizičko lice. Pojam, u smislu u kojem se ovdje primjenjuje, treba šire tumačiti, budući da se redovno proteže i na kolektive ili kompaktne društvene grupe. Samo kod onih objektivnih ustavnih odredaba koje jemče prava pojedinaca može biti govora o ustavnim pravima pa tako i praksa ustavnih sudova stavlja naglasak na ovu karakteristiku. U osnovna prava koja štite individualna prava ne ubrajaju se one ustavne norme koje se samo odnose na organizacije države i državnih funkcija, kao i propisi koji uopšteno služe ostvarivanju javnog interesa. U biti osnovnih prava i sloboda jeste njihovo ustanovljavanje isključivo radi privatnih, individualnih interesa, pa se kod povrede ustavnih normi kao žrtva javlja oštećen pojedini građanin, a ne javnost ili zajednica. U slučaju sumnje ustavni sudovi određuju koje odredbe Ustava predstavljaju jemstva individualnih prava, a koja pak sadrže tek objektivno ustavno pravo. Individualnopravni pristup osnovnim pravima zahtijeva tumačenje osnovnih normi u korist interesa pojedinca. Svaka odredba Ustava kojoj se može dokazati dovoljan individualan interes može sadržati osnovno pravo i slobodu. U ustavnom pravu dio biti osnovnih prava i sloboda jeste činjenica da su to odbrambena prava usmjerena protiv države koja pojedinca štite od zadiranja države u sferu njegovih prava i na odgovarajući način obavezuju samo državu na

---

<sup>174</sup> G. Kunst, „Die Menschenrechtskonvention als Bestandteil der Bundesverfassung, *Österreichische Juristenzeitung* 19/1964, str. 198, navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968

njihovo uvažavanje. Pri tome se pod pojmom „države“ podrazumijevaju sve manifestacije suverene javne sile u jednakoj mjeri, od zakonodavstva i egzekutive do pravosuđa i uprave. Samo ograničenje državne sile odgovara shvatanju pravne države iz XVIII vijeka, gdje je odbrambena svrha osnovnopravne sfere bila uperena samo protiv državne sile.<sup>175</sup>

Ostvarivanje ustavnih prava nekog pojedinca ne proteže se na osnovnopravnu sferu trećih lica, niti se ona povređuju aktivnostima tih lica. Međutim, akademski gledano, postavlja se pitanje bivaju li osnovna prava i slobode ograničeni samo suverenom silom države ili postoji kod drugih subjekata prava određen, indirektan ili „nestvaran“ učinak na osnovnopravnu sferu drugih. Pri tome se ne smije izgubiti iz vida procesnopravni okvir prema kojem ustavna žalba postaje moguća samo kod povrede osnovnih prava i sloboda učinjenih mjerama državne vlasti ili državne sile, čak i kada bi odgovor na pitanje učinka osnovnih prava među trećima bio pozitivan. Svako logički strukturirano i razumno ustavnopravno uređenje čini više ili manje jedinstven sistem vrijednosti, tako da tome sistemu inherentne vrijednosti, koje se u ustavnim jemstvima najjasnije vide, moraju imati učinak na čitav pravni sistem koji uobličavaju. Ovo posebno vrijedi u odnosima na područje privatnog prava. Osnovna prava pružaju potrebno vrijednosno mjerilo kod tumačenja opštih klauzula. Osnovnim pravima i slobodama ovdje pripada centralan značaj kao opštim ustavnim načelima vodiljama, i to ne samo za određivanje odnosa pojedinca s državom već jednako i odnosa pojedinaca međusobno. Sudska praksa srednjoevropskog kontinentalnog pravnog puta dugo nije poznavala određivanje značenja osnovnih prava i sloboda. Tumačenje sadržaja osnovnopravne sfere danas predstavlja osnovni zadatak ustavnog sudstva.

Sadržaj ustavnih prava kod tumačenja i konkretizacije privatnopravnih generalnih klauzula postaje nezaobilazan faktor. Njihov sadržaj postaje vodilja za tumačenje preostalog pravnog uređenja i uređenja međusobnih odnosa jednako rangiranih pravnih subjekata. U ovome kontekstu potrebno je skrenuti pažnju na ulogu onih ustavnopravnih instituta i načela, koja doduše ne sadrže neposredno ustavno pravo na koje bi se mogao pozvati pojedinac, ali koja kao osnovne norme sadrže čisto objektivno ustavno pravo od uticaja na individualne interese pojedinaca. Stoga se danas u teoriji često ističe poželjnost širenja neposrednog učinka osnovnih prava i sloboda i među trećima, posebno u privrednoj sferi trgovine i preduzetništva i kod zaštite slobode udruživanja, budući da se na taj način može efikasno oponirati pritiscima od strane „socijalnih sila“. U Njemačkoj se u ovome kontekstu prije svega ističe sadržaj člana 9 III Saveznog ustava, koji protivpravnim proglašava i privatno poricanje prava na udruživanje u području ekonomije i radnoga prava.<sup>176</sup>

U zemljama srednjoevropskog ravnog kruga osnovna prava i slobode ubrajaju se u javna prava. Ovdje se opravdano može postaviti pitanje mogu li ona biti i subjektivna prava.

U švajcarskoj pravnoj literaturi pojavljivale su se dileme treba li ustavna prava kvalifikovati kao subjektivna na osnovu činjenice da i čisto objektivna ustavna načela uživaju zaštitu kroz ustavnu žalbu. Savezni sud u svojoj praksi zastupao je tezu da su ustavna prava ujedno i subjektivna prava. Takođe, u teoriji i praksi ustavnog sudstva u Njemačkoj i Austriji osjetno je prevagnulo poimanje ustavnih prava kao subjektivnih prava upravo zbog ustavnih ovlašćenja koja

---

<sup>175</sup> Ova opšta karakteristika nije apsolutna. Kao primjer može se ukazati na Ustav Argentine koji priznaje pravo djelovanje temeljnih sloboda među trećima. Čak je i Vajmarski ustav Njemačkog Carstva sadržao osnovna prava koja su trebala biti jednako učinkovita i protiv trećih lica. Kao primjer takvih osnovnih prava s djelovanjem prema trećima mogu se navesti sloboda izražavanja mišljenja prema članu 118 Vajmarskog carskog ustava i sloboda udruživanja u smislu člana 157 Vajmarskog carskog ustava.

<sup>176</sup> W. Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 1957, str. 304; H. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Kommentar I, Berlin - Frankfurt, 1957/1964, A II 4 e, navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968.



su data pojedincu da u slučaju potrebe sudskim putem protiv države ostvari pravo na poštovanje ustavom mu garantovanog pravnog položaja. Pravo na ustavnu žalbu nije ustavno pravo, ali njen objekat jeste. Tvrdnja da bi osnovna prava i slobode bile neposredno važeće i primjenjivo pravo znači da se ovdje radi o osnovnim normama koje su, s jedne strane, za sve državne organe neposredno obavezujuće, dok s druge strane za adresate osiguravaju neposredni ustavni zahtjev radi zaštite ustavom priznatih prava. Individualna jemstva iz ustava ne sadrže samo postulate i opšta uputstva zakonodavcu da osnovna prava i slobode unese u zakone, čime bi se pojedinac mogao pozivati samo na zakonska jemstva, već ona i sama predstavljaju u osnovi neposredno primjenjive pravne norme. Vladajuće mišljenje u Švajcarskoj ide u smjeru da se ustavnim pravima daje neposredno važenje i primjenjivost, dok se za jemstva osnovnoopravne sfere koja su sadržana u kantonalnim ustavima, prema sudskoj praksi Saveznoga suda, smatra da postoje samo unutar jednostavnog zakonodavstva. Na činjenicu da su ustavna prava subjektivna prava nije od uticaja djelovanje ustavnog sudstva. Stoga je teško prihvatiti tvrdnju da praksa Saveznog suda pretvara jemstva osnovnih prava i sloboda iz Saveznog ustava u neposredno važeće i primjenjivo ustavno pravo, budući da je njihova konkretizacija i ostvarivanje u njegovoj nadležnosti. Uprkos zadatku koji Savezni sud u tome pogledu izvršava, ne smije se zanemariti da ustavnim pravima pripada svojstvo stvarne pravne norme. Jednako tako ne smiju postojati dileme o obaveznosti i primjenjivosti ustavnih prava iako njihovo ustavno određenje, zbog svoje česte neodređenosti, ovdje upućuje na postojanje *leges imperfectae*, usljed izostanka eksplicitnog propisivanja sankcije.<sup>177</sup>

U Njemačkoj su za vrijeme Weimarske Republike pojedina osnovna prava vrijedila kao neobavezujuće programske odredbe, dok je danas odredbom člana 1.III Osnovnog zakona jasno određeno da osnovna prava iz Saveznog ustava vrijede kao neposredno važeće pravo te da su ona za zakonodavca i pravosuđe direktno obavezujuće odredbe. Ograničenja koja pojedina osnovna prava imaju u obliku posebnih zakonskih enoncijacija služe redovno samo za pobliže određenje dotičnog osnovnog prava. Ustavna enoncijacija ne dira u svojstvo osnovnog prava kao neposredno važeće ustavne norme.<sup>178</sup> Iako u Austriji, kao i Švajcarskoj, nedostaje odredba koja odgovara članu 1.III njemačkog ustava, nesumnjivo je da su ustavno zajemčena prava neposredno primjenjiva i za sve državne organe obavezujuće pravo. Vrijedi istaći da je praksa austrijskog Ustavnog suda, a prije njega i Carskog suda, kroz konkretizaciju osnovnih prava i sloboda dosegla jednak nivo načelnih stavova koju je švajcarski Savezni sud oduvijek izvršavao.

Svestrana i sveobuhvatna obaveznost ustavnih osnovnih prava i sloboda jasno pokazuje da se ona moraju smatrati apsolutnim pravima, iz čega slijedi nemogućnost njihovog odricanja pukim izjašnjavanjem volje njihovih adresata. Podrazumijeva se da se ova nemogućnost odricanja uvijek može odnositi samo na sadržaj pojedinog ustavnog prava u odnosu na obaveze tijela državne vlasti, a ne i na njegovo individualno ostvarenje i uživanje koje zavisi od volje njegovog nosioca. U Švajcarskoj pojedina ustavna prava imaju poseban položaj. Dok se obično povreda kakvog osnovnog prava ili slobode može pobijati unutar određenog vremena ili roka za ustavnu žalbu, švajcarsko ustavno pravo poznaje tzv. nezastariva prava kojih se nije moguće odreći i čija se zaštita može zahtijevati i, po proteku uobičajenog roka, pobijati ustavnom žalbom. Posebno je moguća i ustavna žalba protiv svakog izvršnog akta, čak kad on sam po sebi ne predstavlja zasebnu povredu ustavnog prava. Kao nezastariva prava kojih se nije moguće odreći smatraju se lična sloboda, sloboda vjeroispovijesti i savjesti, sloboda doma, sloboda braka, zabrana oduzimanja slobode zbog dugovanja i zabrana tjelesne kazne. U pogledu svih ovih osnovnih prava redovno se individualnom

---

<sup>177</sup> K. Spöndlin, Kaspar, *Die verfassungsmässige Garantie der persönlichen Freiheit*, Zürich, 1945, str. 11-12, H. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar I*, Berlin - Frankfurt, 1957/1964, A II 4 e.

<sup>178</sup> T. Maunz, G. Düring, *Grundgesetz, Kommentar*, München, 1999, A 1 III.

interesu pripisuje veći značaj od interesa pravne sigurnosti, čijoj zaštiti služe propisani rokovi za ustavnu žalbu.<sup>179</sup>

#### 4. Sadržaj spora kod ustavne žalbe

Predmet spora unutar instituta ustavne žalbe jesu javni akti državne sile, odnosno mjere državne vlasti. Od osporavanja su izuzete one radnje i akti koji se ne mogu pripisati državi, kao i oni koje država ne sprovodi kao nosilac javne vlasti. Po pravilu, praktično nije teško utvrditi treba li određen javni akt pripisati državi ili ne. No, mišljenja se mogu razilaziti kod pitanja što se još može smatrati pod radnjama i aktima koji se donose radi izvršavanja javnih ovlašćenja. Nosioци javne vlasti, čije mjere treba pripisati državi, u jednakoj su mjeri zakonodavna, izvršna i pravosudna tijela, kao i kolektivna tijela i pojedini službenici. Suverena državna sila dolazi do izraza jednako u aktima saveza kao i u onima saveznih država, ali i u aktima javnih tijela, ustanova, službe na koje su prenesene javna ovlašćenja. Uvijek se mora raditi o domaćim aktima budući da se radnje ili akti drugih država ne mogu podvrgnuti ustavnopravnoj ocjeni.

Kako bi se akti države mogli opisati kao javni, moraju nosioци državne vlasti uvijek prema pojedincu nastupati kao predstavnici države putem *acta iure imperii*. U onim slučajevima gdje država stupa u privatnopravne odnose i gdje je kao stranka ravnopravni partner građana, odnosno onda kada nastupa *iure gestionis* i kad nedostaje odnos subordinacije potreban za osporavanje državnog aktiviteta, institut ustavne žalbe nije primjenjiv. Aktivna legitimacija zavisi od tvrdnji podnosioca ustavne žalbe da su mu kroz osporeni akt povrijeđena osnovna prava. To znači da predmet osporavanja mogu biti samo oni akti koji stvaraju za pojedinca obavezujuće i izvršivo pravo na način da mu nalažu kakvo postupanje, propuštanje ili trpljenje. Stoga se ne mogu putem instituta ustavne žalbe osporavati javni akti koji predstavljaju opšta uputstva, pozive, službena obavještenja, mišljenja službenih tijela i slične mjere izdate od strane nadležnih tijela. Ujedno objektom ustavne žalbe ne mogu biti mjere kojima se udovoljava zahtjevima građana, usljed nedostatka pravnog interesa za podnošenje ovog ustavnopravnog sredstva.<sup>180</sup>

U Švajcarskoj je, istorijski gledano, bilo moguće ustavnom žalbom osporavati samo javne akte kantona. Kantonalnim javnim aktima smatraju se oni koji su izdati od strane kantonalnih, a ne saveznih tijela, pri čemu nije od značaja jesu li kantonalne vlasti primjenjivale kantonalno ili savezno pravo. Među kantonalnim tijelima čiji se akti mogu osporavati ubrajali su se akti vlade kantonalnog parlamenta, sudova i upravnih tijela i organi zajednice, organi javnih udruženja i jedinica lokalne samouprave, pa čak i akti pojedinih građana, kada im kanton prenese javna ovlašćenja. Zakonsko ograničenje mogućnosti djelovanja ustavne žalbe svakako je ustavnopravno sumnjivo, uzimajući u obzir ulogu ustavnog sudstva kao konstitucionalne zaštite supremacije ustava. Istorijski razvoj državnopravne žalbe pokazuje da je ovaj bio zamišljen kao sredstvo kontrole saveznih država od strane saveza jer su zakoni koje donosi Savezno vijeće kao i međunarodni sporazumi koje potvrdi, obavezni i mjerodavni za Savezni sud. Time se isključuje mogućnost podnošenja ustavne žalbe protiv akata saveza te brani čak i usputna ocjena njihove ustavnosti. Ocjena ustavnosti može se tražiti u vezi s kantonalnim aktima ukoliko oni počivaju na opštoj normi sadržanoj u običnoj odluci saveza ili samostalnoj uredbi Saveznog vijeća.<sup>181</sup>

<sup>179</sup> H. Marti, *Die staatsrechtliche Beschwerde*, Basel – Stuttgart, 1957, str. 27.

<sup>180</sup> V. Geiger, *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht von 12. März 1951, Kommentar*, Berlin – Frankfurt a/M, 1952, II, str. 277, navedeno prema: Andrea Hans. H. Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968.

<sup>181</sup> J. F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris/Neuchâtel, 1967, II, str. 596., navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968

Kao predmet osporavanja putem instituta ustavne žalbe u njemačkom pravnom sistemu navode se akti koji predstavljaju „javnu silu“, pod kojom se podrazumijevaju svi za pojedinca obavezujući akti organa saveza, saveznih zemalja, javnih tijela i ustanova na koje su prenesena javna ovlaštenja, bilo da se radi o zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj javnoj vlasti. Danas u Njemačkoj praktično ne postoji javni akt koji je izuzet iz ustavne nadležnosti.<sup>182</sup> Na razdoblje nacionalsocijalističke vlasti podsjeća odredba člana 139 Saveznog ustava, koja određuje da odredbe donesene radi „oslobođenja njemačkog naroda od nacionalsocijalizma i militarizma“ ne podliježu odredbama Ustava o ustavnosudskoj kontroli.<sup>183</sup>

U Austriji se ustavnom žalbom ne mogu pobijati sudske odluke niti generalno apstraktne norme, već samo pojedine uredbe i odluke upravnih tijela. Odgovarajući na pitanje ima li koji akt karakteristike upravnog rješenja, austrijski Ustavni sud redovno je polagao manji značaj na spoljnu formu nego na sadržaj, koji mora predstavljati pravno obavezujuće uređenje pojedine upravne stvari i koje može postati pravosnažno. Pojam upravnoga tijela obuhvata jednako organe opšte državne uprave na nivou saveza i saveznih država kao i samoupravnih tijela, na koja su prenesene javne funkcije. Zakonima se može privatnim fizičkim i pravnim licima povjeriti vršenje javnih funkcija, čime se i oni svrstavaju među upravna tijela. Kako Zakon o Ustavnom sudu ne obavezuje podnosioca ustavne žalbe da naznači tuženo tijelo, tuženik se utvrđuje službenim putem. Zbog navedenog ograničenja nadležnosti austrijskog ustavnog suda na individualne upravne akte, često se u svojoj funkciji ocjenjivanja akata povodom ustavne žalbe naziva „superupravnim sudom“. Međutim, ovakav opis treba smatrati pogrešnim, jer je nadležnost ustavnog suda za ocjenu upravnih akata ograničena na povrede ustavom zajemčenih prava, dok visoki upravni sud sprovodi opštu ocjenu upravnih akata u kojoj se jedino ne dira u pitanja povrede ustavnih prava, koja spadaju u isključivu nadležnost ustavnog suda.<sup>184</sup> Od 1946. godine ustavnom žalbom u Austriji mogu se napadati i postupanja koja imaju za cilj utvrđenja ili ostvarivanja prava. Po sudskoj praksi ustavnoga suda moraju se moći osporiti one službene mjere koje predstavljaju zadiranje u sferu sloboda pojedinca kao i pri kojima upravni organi tvrde da su preduzeli službenu mjeru čije preduzimanje nije provedeno saglasno odgovarajućim procesnim odredbama.<sup>185</sup>

Neposredno osporavanje opštih akata koji vrijeđaju ustavom zajemčena osnovna prava i slobode dopušteno je putem instituta ustavne žalbe u švajcarskom i njemačkom ustavnopravnom poretku. Rok za podnošenje tužbe u Švajcarskoj ograničen je na 30 dana, dok u Njemačkoj iznosi jednu godinu. Po isteku ovih rokova opšti akt ne može više biti direktno osporen. Oba ustavnopravna uređenja jednako predviđaju da svaki akt izvršenja, koji se oslanja neposredno na protivustavnu opštu normu, može biti osporen ustavnom tužbom. Često se tek vidi po individualnoj mjeri kojom se izvršava određena generalna norma, da ta generalna norma nije u skladu s ustavno zajemčenim pravima tužioca. U slučajevima kada je ustavna žalba uperena protiv pojedinog sprovedbenog akta, iako on sam ne vrijeđa osnovno pravo ili slobodu već se protivustavnost krije u normi na koju se osporava, govori se o izvedenoj protivustavnosti, odnosno o posrednom osporavanju opšte norme. Pri tome vrijedi napomenuti da u slučaju uspjeha tužioca u posrednom osporavanju opšte norme ustavnom tužbom, pravne posljedice u Njemačkoj imaju šire dejstvo nego u Švajcarskoj.<sup>186</sup>

Podnošenje ustavne žalbe redovno zavisi od toga je li podnosilac neposredno pogođen osporenim aktom. U praksi se češće javljaju poteškoće oko odlučivanja je li tužilac određenim

---

<sup>182</sup>T. Maunz, B. Schmidt, G. Bleibtreu, G. Klein, F. Ulsamer, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar*, München, 1999, § 90.

<sup>183</sup>H. Schneider, *Gerichtsfreie Hoheitsakte, von "Recht und Staat*, Tübingen, 1951, str. 36.

<sup>184</sup>L. Adamovich, *Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes 1919–1951*, Wien, 1952, str. 119–120.

<sup>185</sup>K. Zweigert, „Die Verfassungsbeschwerde“, *Juristenzeitung*, 7/1952 (321f).

<sup>186</sup>E. Friesenbahn, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Göttingen, 1961, (82f).

aktom neposredno oštećen u svojim pravima ili mu tek prijeti kakva šteta. Ako je posrijedi samo prijetnja, potrebno je pričekati još odgovarajući sprovedbeni ili izvršni akt kojim se neposredno vrijeđa pravo tužioca, kako bi potom mogao osporiti ustavnost norme. Zahtjevi u tome pogledu u Njemačkoj su stroži nego u Švajcarskoj, budući da norma, koja u pojedinom slučaju još iziskuje individualni sprovedbeni akt, prema njemačkom pravu ne može biti samostalan predmet ustavne žalbe. Ukoliko podosilac ustavne žalbe smatra da ga sama norma trenutno i neposredno pogađa, smije svejedno sačekati hoće li sudovi ili upravna tijela tu normu smatrati valjanom i primijeniti je u odnosu na njega. U tome slučaju može se ustavnom žalbom osporavati opšti akt tijela državne vlasti i drugi propis koji se oslanja na zakon. Nadalje, tužilac može osporavati protivustavni opšti akt i sprovedbeni akt, ukoliko mu protek roka za podizanje tužbe isto ne onemogućava.<sup>187</sup>

Kod pojedinih akata kao objekata ustavne žalbe razlikovanje nastaje s obzirom na činjenicu je li pojedinačni akt produkt sudskog ili upravnosudskog postupka. Dok se u Austriji ustavnom žalbom mogu pobijati samo upravni akti, švajcarski i njemački ustavnopravni poredak dozvoljava ustavnu žalbu protiv, načelno rečeno, svih sudskih odluka. Po logici stvari, ustavna žalba nije dozvoljena protiv odluka koje su produkt ustavne nadležnosti.

Načelno se ustavna žalba može iskoristiti tek nakon što su iscrpljena sva raspoloživa pravna sredstva koja pruža pravosuđe ili upravno uređenje, odnosno tamo gdje postoji odluka posljednjeg nivoa. Dok se u pogledu individualnih upravnih akata u tome pogledu ne javljaju posebni problemi, kod sudskih pojedinačnih akata problemi nastaju kod odluka donesenih po vanrednim pravnim ljekovima. U Švajcarskoj podnosilac može osporavati samo posljednju odluku u slijedu pravnih instanci, koja je na osnovu slobodne ocjene mogla dovesti do ublaženja povrede ustava. U Njemačkoj se ustavna žalba može podnijeti protiv prve protivustavne odluke kao i protiv svih potvrdnih odluka donesenih od strane nadređenih sudova u slijedu korišćenja pravnih ljekova, osim kada tužilac ne ospori izričito samo odluku posljednjeg stepena. U upravnom postupku u Njemačkoj je osim toga moguće ustavnu žalbu podnijeti ne samo protiv svih odluka donesenih u slijedu pravnih sredstava u upravnom postupku nego dodatno i protiv izvornog upravnog akta koji vrijeđa osnovna prava.

Pojedini akti su u osnovi jednako osporivi bilo da se radi o sudskim odlukama i zaključcima ili o upravnim rješenjima i nalogima. U pogledu osporivosti opštenija podjela je između pravih odluka i običnih sprovedbenih ili potvrdnih odluka. Kao prave odluke opisuju se oni akti koje sudovi ili upravna tijela donose na osnovu sopstvene ocjene pojedine situacije uz primjenu mjerodavnih propisa i uredbi. Suprotno tome, običnim sprovedbenim i potvrdnim aktima smatraju se one mjere koje neposredno imaju za cilj uspostavljanje onoga pravnog stanja koje je naložio sud ili upravno tijelo svojom odlukom, bez da se pri tome ulazi u novo presuđivanje predmeta. U osporive odluke u prvoj se liniji ubrajaju odluke kojima je postupak okončan. Samostalna osporivost prethodnih odluka i međuodluka mora se smatrati izuzetkom. Po pravilu se nedostatak prethodne ili međuodluke može osporavati tek zajednički s osporavanjem odluke kojom je iscrpljen dopušteni pravni put, pri čemu ovo osporavanje gubi značaj ako se dotični nedostatak nije odrazio na konačnu odluku, budući da pod tim okolnostima pravni interes radi zaštite prava tužioca ne postoji, a time ni procesne pretpostavke za podnošenje ustavne žalbe.<sup>188</sup> U Švajcarskoj se takve prethodne ili međuodluke mogu osporiti ustavnom žalbom samo kada se odnose na tekući predmet u kojem se na taj način odlučilo o nekom materijalnom ili procesnom pitanju. Druge prethodne ili međuodluke su izvan dometa ustavne žalbe, što vrijedi i kada je viši stepen donio takvu odluku. Ustavna žalba protiv prethodnih odluka i međuodluka podvrgnuta je dodatnom

---

<sup>187</sup> G. Leibholz, R. Rupprecht, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar*, Köln, 1966, str. 324–331.

<sup>188</sup> G. Scherer, *Die Verfassungsbeschwerde*, Freiburg, 1959, str. 174–178; V. Geiger, *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht von 12. März 1951, Kommentar*, Berlin – Frankfurt, 1952, II, str. 283.

ograničenju kada je podnesena zbog povrede načela jednakosti, s obzirom na činjenicu da se ona može podići samo kada bi uskraćenje za žalioaca bilo povezano s nenadoknadivom štetom koja se ne bi dala otkloniti ni povoljnim konačnim rješenjem. Njemački Savezni ustavni sud, ispitujući dopuštenost osporavanja prethodnih odluka i međuodluka, prvenstveno razmatra može li se istaknuta povreda otkloniti konačnim rješenjem. Pri tome, poput švajcarskog Saveznog suda, dopušta osporavanje takvih odluka u onim slučajevima gdje je odlučeno o materijalnom pitanju koje bi moglo biti od uticaja na dalju sudbinu postupka.<sup>189</sup>

Pod istim uslovima uz koje se uopšteno vezuje osporavanje odluka, mogu se osporavati odluke o vanrednim pravnim ljevovima. Pri tome se mora uzeti u obzir da odluke o vanrednim pravnim ljevovima mogu samo u onim slučajevima predstavljati povredu osnovnih prava i sloboda kada predstavljaju rezultat ocjene materije, osim kada se povreda ustava ogleda upravo u nedostatku ocjene materije. Kod pobijanja odluka o ponavljanju postupka, ustavna tužba je moguća samo kada je provedeno materijalno preispitivanje spornoga pitanja, ili kada je protivljenje novom preispitivanju samo po sebi protivustavno, kao primjer kod proizvoljnog postupanja ili povrede prava na zakonitog sudiju. Za dopuštenost ustavne tužbe redovno nije bitno sadrži li pobijana odluka sama po sebi povredu osnovnog prava ili slobode, ili se radi o izvedenoj protivustavnosti, koja proizlazi od opšte norme na kojoj se zasniva. Takođe u slučajevima izvedene protivustavnosti nije od uticaja činjenica je li dotična protivustavna opšta norma već bila bezuspješno osporena tokom ustavnosudskog postupka.<sup>190</sup>

Pojedinačni akti doneseni u postupku izvršenja načelno se ne mogu pobijati tvrdnjom da su zasnovani na protivustavnoj odluci, budući da sami po sebi ne mijenjaju pravni položaj nastao aktom uprave ili suda. Izuzetak od ovog načela neosporivosti akata o izvršenju nalazi se jedino u praksi švajcarskog Saveznog suda vezanoj uz odlučivanje u pogledu nezastarivih ustavnih prava kojih se nije moguće odreći. Osporavanje akata donesenih u postupku izvršenja putem ustavne žalbe moguće je jedino kada su oni samostalno doveli do povrede osnovnog prava. Preduslov je da su akti o izvršenju u okviru vlastitog domena postali samostalni, čime je u biti donesena nova odluka. Takvim se odlukama moraju prije svega smatrati oni izvršni akti koji su odstupili od svakog zakonskog osnova.<sup>191</sup>

Kod instituta ustavne žalbe najčešće su objekti mjere tijela državne vlasti. Dakle, kod većine podnesenih ustavnih žalbi radi se o osporavanju državnog postupanja, na način da tužilac tvrdi da je pojedinim javnim aktom, bilo opštim aktom ili individualnom odlukom, uredbom ili nalogom, povrijeđeno neko njegovo ustavom zajemčeno osnovno pravo ili sloboda. I zakonske norme koje mogu biti predmet ustavne žalbe postoje radi uređivanja odnosa među adresatima. Međutim, do povrede osnovnih prava i sloboda može doći i zbog propuštanja, odnosno nedjelovanja državnih organa. Iako većina ustavnih jemstava sadrži zahtjeve na propuštanje i nezadiranje od strane države, postoje pojedina druga koja sadrže zahtjev usmjeren na određene radnje i time za određeno djelovanje državnih organa. U tim slučajevima povreda ustava ogleda se upravo u izostajanju ili u polovičnosti djelovanja državnih instanci, odnosno u protivljenju državnih organa da donesu određene akte. Generalno bi pored drugih pravnih sredstava za taj slučaj morala stajati na raspolaganju i ustavna tužba, pri čemu se ne smije zaboraviti da u Švajcarskoj ona u obzir dolazi samo za propuste odnosno nedjelovanje kantonalnih organa, a u Austriji samo upravnih organa. Među posebnosti ustavne žalbe zbog propuštanja i nedjelovanja državnih organa spada činjenica da neke od nezaobilaznih procesnih pretpostavki za podnošenje ustavne žalbe ovdje gube svaki smisao. Prije svega to su odredbe o rokovima za podnošenje ustavne žalbe i to iz razloga što ovdje

---

<sup>189</sup> O. Redelberger, *Die Verfassungsbeschwerde in Neue Juristische Wochenschrift*, 6/1953, I, str. 363.

<sup>190</sup> U. Cristinger, *Die Voraussetzungen der staatsrechtlichen Beschwerde*, Bern, 1946, str. 79.

<sup>191</sup> H. Marti, *Die staatsrechtliche Beschwerde*, Basel – Stuttgart, 1957, str. 54, 91.

nije moguće utvrditi početak protivustavnosti. Nadalje otpada zahtjev za prethodnim iscrpljenjem svih pravnih sredstava protiv povreda ustava počinjenih propuštanjem, jer ovdje nema predviđenog pravnog postupka niti lijeka. Pri tome se predstavke na rad nadređenim tijelima ne smiju smatrati pravnim lijekovima.<sup>192</sup>

Pregled literature i ustavnosudske prakse u Švajcarskoj i Njemačkoj<sup>193</sup> pokazuje da su ustavne žalbe protiv propuštanja i nedjelovanja pravosuđa i uprave redovno dopuštene. Ustavnom žalbom može se pobijati izričito protivljenje preduzimanju određenih ustavom predviđenih radnji od strane suda ili upravnih organa, kao i njihovo pasivno držanje prema zajamčenim zahtjevima tužioca. Za dopustivost ustavne žalbe bitno je jedino podnosi li se ona zbog povrede ustavnih osnovnih prava i sloboda pri čemu nije od značaja na koji način je do povrede došlo. U tome kontekstu podsjeća se na sudsku praksu švajcarskog Saveznog suda o zabrani proizvoljnosti koja u sebi obuhvata, između ostalog, zabranu formalnog uskraćenja pravosuđa i činjenicu da uopšteno princip legalnosti u pojedinim slučajevima zabranjuje neprimjenjivanje opštih normi. Time se opravdanje za jedan dio tužbi zbog državnog nedjelovanja nalazi u načelu jednakosti pred zakonom.

U Austriji, s obzirom na ograničenje nadležnosti ustavnog suda povodom odluke koje proizlaze iz upravnog suđenja, ustavna žalba koja nije usmjerena protiv odbijajućeg rješenja, već protiv nedonošenja rješenja, biće odbačena zbog nenadležnosti. Jednakost pred zakonom zakonodavcu zabranjuje neopravdan različit tretman adresata istih bitnih karakteristika, kao i nejednako uređenje istih činjeničnih stanja, no iz toga ne proizilazi zaključak o neposrednoj obavezi nadležnih tijela na normativno djelovanje.

Teže je odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri se može ustavnom tužbom osporiti propuštanje i nedjelovanje u području zakonodavstva. Švajcarski Savezni sud ovdje je zauzeo stav da protiv nedjelovanja zakonodavca nema mogućnosti ustavne tužbe.<sup>194</sup> U obrazloženju je naveo da pojedinac nema pravo da zahtijeva da tijelo donese propis na način da se konkretno mijenja odredba koju podnosilac smatra protivustavnom. Jednako je njemački Savezni ustavni sud izvorno odbijao ustavne tužbe protiv propusta zakonodavca, navodeći da pojedincu ne pripada pravo da zahtijeva djelovanje zakonodavca u određenom smjeru. U kasnijim odlukama, pod izmijenjenim okolnostima, ovaj stav je modifikovao i odlučio da drugačije vrijedi za one slučajeve gdje je zakonodavac na osnovu izričitog ustavnog naloga obavezan donijeti propis, a tu je obavezu propustio ili neispravno ispunio, pri čemu je tužiocu povrijedio pravni položaj zajemčen osnovnim odredbama. Takođe je dopuštena ustavna tužba protiv osporenog djelimičnog propisa s obrazloženjem da je formalno uperena protiv propuštanja, ali materijalno protiv pozitivne odluke zakonodavca.

Nedovoljno djelovanje zakonodavca može biti predmet osporavanja samo kada ustavnom odredbom dati nalog neposredno stvara obavezu donošenja propisa, iz kojeg se za pojedinca javlja subjektivni zahtjev na pozitivno zakonodavno djelovanje. Opšti nalog za donošenje propisa koji je, kao što je to čisto funkcionalno uslovljeno, upućen svim parlamentima, u svojoj opštoj formulaciji ne sadrži individualan zahtjev na zakonodavno djelovanje, čak i kada je iz cjeline ustava jasno uočljivo u kojem smjeru zakonodavni organi moraju djelovati. Ustavnu žalbu može podnijeti samo

---

<sup>192</sup> L. Adamovich, *op. cit.*, str. 121, 142.

<sup>193</sup> H. Lechner, *Bundesverfassungsgericht, Kurz – kommentar*, München – Berlin, 1967, str. 311; Z. Giacometti, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes*, Zürich, 1933, str. 232; V. Geiger, *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht von 12. März 1951., Kommentar*, Berlin – Frankfurt, 1952, II, str. 28; F. Klein, *Tragweite der Generalklausel im Art. 19 Abs. 4 des Bonner Grundgesetzes in Veröffentlichung(en) der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, 8/1952, str. 117, navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968.

<sup>194</sup> BGE 60 I 364.

ono lice koje je u stanju navesti konkretne radnje koje je zakonodavac morao preduzeti kako ne bi povrijedio odredbu ustava koja mu daje neposredan nalog. Tvrdnju da je propuštanjem zakonodavca oštećen tužilac može dokazati samo uz navođenje na one individualnopravne odredbe koje zakonodavcu ne prepuštaju izbor hoće li u dotičnom predmetu biti zakonodavno aktivan, već ga obavezuju na zakonodavno djelovanje. U slučajevima kad ustavna odredba govori o sadržaju zakonske norme, zakonodavcu nije na diskreciono odlučivanje prepušteno hoće li takvu normu uopšte donijeti, pa se ustavna žalba treba smatrati dopuštenom i opravdanom. Kada zakonodavac u određenom zakonskom aktu propusti na jednaki način obuhvatiti jednake subjekte prava ili činjenične okolnosti, treba smatrati da je povrijedio načelo jednakosti pred zakonom. Međutim, ovdje ustavna žalba ne bi trebala biti podnesena na osnovu narušavanja jednakosti pred zakonom, već bi se u opisanom slučaju morala usmjeriti protiv akta s nedostatkom, a ne na protivustavno propuštanje. Kad podnosilac podnosi ustavnu žalbu zbog zakonodavnog propusta, odnosno kad ističe da opštim aktom neopravdano nije obuhvaćena grupa lica ili neko činjenično stanje i da se tim propustom vrijeđa pravo na jednakost pred zakonom, tu žalbu treba drugačije razmatrati od slučaja kada se osporava djelomično zakonsko uređenje. Predmet spora i ocjene u tim slučajevima nije sadržaj neke zakonske norme, već isključivo samostalan propust zakonodavca. U svim onim slučajevima u kojima zakonodavac uopšte ne djeluje nije moguće pozivati se na tvrdnju o nejednakom položaju pred zakonom.

## 5. Procesne pretpostavke dopustivosti ustavne žalbe

Pravo na podnošenje ustavne žalbe zavisi od ustavnopravne aktivne legitimacije. Ako podnosiocu ustavne žalbe nedostaje sposobnost za podizanje ustavne žalbe, o inicijalnom aktu nije moguće meritorno postupati. Aktivna legitimacija za podnošenje ustavne žalbe jedna je od najvažnijih pretpostavki žalbe. Postojanje sposobnosti za podizanje ustavne žalbe mora se uvijek posebno utvrditi, budući da se radi o novom samostalnom postupku na koji ne utiču položaji koje su stranke imale u prethodno vođenim sudskim sporovima. Aktivna legitimacija za podnošenje ustavne žalbe sastoji se od dvije komponente. Prvo, žalilac mora moći biti nosilac određenog ustavnog osnovnog prava ili slobode za koje tvrdi da je povrijeđeno. Dakle, u pogledu konkretnoga individualnoga prava podnosilac mora biti sposoban biti njegov nosilac i nosilac ustavnopravne procesne sposobnosti, tj. mora u ustavnoprocesnom smislu biti poslovno sposoban.

Što se tiče ustavnopravne procesne sposobnosti, može se uopšteno uputiti na opšta procesna pravila, prije svega na odredbe o procesnoj sposobnosti u građanskim i upravnim predmetima. Kad se za podnošenje ustavne žalbe zahtijeva poslovna sposobnost, onda se ona u svim navedenim sistemima utvrđuje na način imanentan utvrđivanju poslovne sposobnosti u građanskopravnim stvarima. Odstupanja od ovoga pravila nalaze se u pojedinim slučajevima u materijalnim propisima. Radi ostvarivanja zaštite određenog ustavnog prava ili slobode, moguće je da i lica koja su sposobna da rasuđuju, no nemaju poslovne sposobnosti ili im je ona oduzeta ili koja su maloljetna ili pod starateljstvom, mogu samostalno podnijeti ustavnu žalbu. Jednako je moguće za zaštitu određene ustavnopravne sfere predvidjeti „posebnu poslovnu sposobnost“, na primjer mlađe doba ili bi pravni poredak mogao inače poslovno nesposobnoj osobi zakonodavnim putem urediti ovlaštenje da lično donese pravno obavezujuću odluku da samostalno vodi sudski postupak. Sposobnost da se bude nosilac osnovnih prava određenog tužioca može se utvrđivati samo u pogledu konkretnog individualnoga prava. Krug nosilaca osnovnog prava različit je s obzirom na osnovno pravo. Postoje osnovna prava koja pripadaju samo fizičkim licima, druga koja pripadaju samo državljanima i ona koja se izuzetno odnose samo na određeni pol. U ovome kontekstu vrijedi podsjetiti da kod postojanja posebnih odnosa državne moći i podređenosti, ovlaštenja izvršavanja pojedinih osnovnih prava i sloboda mogu biti ograničena ili u određenim

okolnostima potpuno uskraćena. U pogledu sposobnosti za podnošenje ustavne žalbe takvo ograničenje izvršavanja ustavnih prava ima isti učinak kao nedostatak same sposobnosti da se bude nosilac osnovnog prava.

Između sposobnosti da se bude nosilac osnovnih prava i procesne sposobnosti postoji uska povezanost, pa je u pojedinim slučajevima teško odlučiti ima li nedostatak aktivne legitimacije uzrok u nedostatku mogućnosti lica da bude nosilac osnovnih prava ili u nedostatku procesne sposobnosti. Najčešće je slučaj da se procesna sposobnost i sposobnost da se bude nosilac osnovnih prava preklapaju, tako da lice koje dolazi u obzir kao nosilac određenog ustavom zajemčenog prava ili slobode redovno ima sposobnost da to pravo procesno štiti putem instituta ustavne žalbe, ukoliko ga u tome ne spriječe opšti procesni propisi.

Sposobnost podnošenja ustavne žalbe u prvoj liniji pripada fizičkim licima. Bilo bi, doduše, krivo iz opštih formulacija kojima se uređuje sposobnost podizanja ustavne žalbe u navedenim sistemima zaključiti da ustavna žalba stoji na raspolaganju svim fizičkim licima jednako. Prije svega potrebno je u pogledu sposobnosti podizanja žalbe razlikovati dvije grupe osnovnih prava, odnosno opšta ljudska prava i prava državljana. Kao opšta ljudska prava opisuju se ona osnovna prava i slobode zbog čije povrede u biti svako fizičko lice može podići ustavnu žalbu, bez obzira na to radi li se o državljaninu, strancu ili apatridu. To su ona osnovna prava koja pripadaju svakome zahvaljujući činjenici da je čovjek, bez obzira na vezu s državom. Lice kojem je državnim silom takvo pravo povrijeđeno smatra se da ima sposobnost da podigne ustavnu žalbu.

U Švajcarskoj su ustavna prava pružena jednako – ukoliko se drugačije ne može zaključiti – državljanima, strancima i apatridima. Po švajcarskom pravu, stranci i apatridi imaju sposobnost podići žalbu osim ako ne postoji izričita zakonska odredba koja ovo pravo isključuje. Pri tome se mora napomenuti da sudska praksa Saveznog suda smatra zaštitu određenih ustavnih prava rezervisanom samo za državljane. Ovo iz razloga što se Saveznim ustavom jednakost pred zakonom jemči samo švajcarskim državljanima.<sup>195</sup> Savezni sud sposobnost stranaca i apatrida na podizanje žalbe ograničava dodatno na način da je čini zavisnom od toga ima li tužitelj prebivalište u Švajcarskoj. Jedino kod formalnog uskraćivanja prava i u slučajevima proizvoljnog sudstva švajcarsko prebivalište ne uzima se u obzir.

U Njemačkoj je većina osnovnih prava formulirana u obliku opštih ljudskih prava, tako da ustavnu žalbu zbog njihove povrede mogu jednako podnijeti njemački državljani i stranci i apatridi. Svi izuzeci izviru neposredno iz Ustava, bilo da je izričito riječ samo o „Njemcima“ bilo da se radi o određenim pravima državljana kao što su, na primjer, osnovna politička prava.<sup>196</sup>

U Austriji praksa Evropskog suda za ljudska prava određuje aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe, na ime ljudskih prava i sloboda koji su preuzeti u austrijsko ustavno pravo iz odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Pravo na zaštitu ustavnopravne sfere koja je uređena osnovnim normama priznaje se strancima i apatridima uopšteno jednako kao i državljanima, uz izuzetak specifičnih državljanskih prava. Osnovna prava zadržana za državljane uglavnom su politička prava u užem smislu i ona individualna prava koja građaninu daju pravo učestvovanja u formiranju državne volje.

Opšta ljudska prava, čiju ustavnu zaštitu uživaju jednako državljani, stranci i apatridi, sadržana su u ustavnim odredbama kojima se uređuje ljudsko dostojanstvo, tjelesni i duhovni integritet čovjeka. Sloboda vjere, savjesti, vjeroispovijesti vrijedi u sve tri države kao osnovna prava koja pripadaju svakome. Isto vrijedi zaključiti i u pogledu slobode izražavanja mišljenja, slobode štampe i slobode obrazovanja, pri čemu treba napomenuti da je u Austriji pravo osnivanja

---

<sup>195</sup> R. Bernheimer, *Der Begriff und die Subjekte der verfassungsmässigen Rechte nach der Praxis des Bundesgerichtes*, Zürich, 1930, str. 5.

<sup>196</sup> D. Dörr, *Die Verfassungsbeschwerde in der Prozeßpraxis*, Köln, 1997, str. 14.



vaspitno-obrazovnih ustanova ograničeno isključivo na državljane. Kao opšte ljudsko pravo treba spomenuti i pravo na zaštitu braka i porodice. U opšta ljudska prava spada i nepovredivost stana, pri čemu valja podsjetiti da je u Njemačkoj moguće ograničenje ovoga prava prema svakome. Opšta sposobnost podnošenja ustavne žalbe priznaje se i u pogledu prava na peticiju, prava tajnosti pošte i pisma i jemstva svojine, kao i ostvarivanja načelne jednakosti svih pred zakonom.

Među osnovna prava ili prava koja su po zaštiti izjednačena s osnovnim spadaju i procesna jemstva vezana za rad pravosuđa. Sve tri države poznaju ustavnu zabranu osnivanja vanrednih sudova, te pravo na sudsko saslušanje. Za Švajcarsku je karakteristično da se za ostvarivanje zaštite zahtijeva postojanje prebivališta tužioca na državnoj teritoriji. Ujedno je pravo na podizanje žalbe priznato svima u vezi s međukantonalnom zabranom duplog oporezivanja. U Njemačkoj se u procesna prava ubrajaju zabrana *ex post facto*, zabrana *ne bis in idem* i zabrana nezakonitog oduzimanja slobode zasnovana na *habeas corpus* tradiciji.

Slobodu udruživanja, s izuzetkom prava na osnivanje političkih udruženja u Austriji uživaju i stranci i apatridi. U Švajcarskoj je ovo pravo zadržano za državljane, kao što je to slučaj i u Njemačkoj, u kojoj se strancima priznaje samo sloboda sindikalnog udruživanja.

Sloboda okupljanja u Austriji vrijedi kao opšte ljudsko pravo, dok u Njemačkoj izričito pripada samo Njemcima. U Švajcarskoj ovo pravo pripada svima koji imaju prebivalište na njenoj teritoriji. Što se tiče slobode izbora zanimanja, ona se kao opšte ljudsko pravo u Austriji priznaje svakome, dok njemački ustavnopravni poredak slobodu odabira zanimanja i radnog mjesta priznaje samo državljanima. I u Švajcarskoj sudska praksa slobodu trgovine i privređivanja smatra opštim ljudskim pravom koje se priznaje licima s prebivalištem na državnoj teritoriji.

U Švajcarskoj je sloboda kretanja, selidbe i nastanjenja već, na osnovu Ustava, ograničena na Švajcarce. I u Njemačkoj se samo Njemci mogu pozivati na ovo osnovno pravo. U Austriji je pak pravo selidbe priznato svakome, ali slobodan odabir prebivališta i pravo nastanjanja smatraju se državljanskim pravima.

Uz fizička lica pravo na zaštitu nekih ustavnih jemstava uživaju i pravna lica privatnog prava. Naime, stavu da pravna lica mogu biti sposobna podnijeti ustavnu žalbu u svrhu ostvarenja potrebe zaštite svojih ustavnih prava protiv državne sile ne može se ništa prigovoriti, budući da ta potreba s obzirom na štice ustavno dobro, načelno nije ni po čemu manja nego kod fizičkih lica. U Švajcarskoj korporacije, pod čime treba razumjeti u prvom redu pravna lica privatnog prava, imaju aktivnu legitimaciju da podignu žalbu kao i fizička lica. Na koja se ustavna prava pravna lica konkretno mogu pozivati proizlazi iz pojedinog osnovnog prava ili slobode. Prema praksi Saveznog suda na pravna lica nijesu primjenjiva sloboda braka, vjere, savjesti, štampe i politička prava. Što se tiče uticaja državne pripadnosti na sposobnost pravnog lica da podigne tužbu, potrebno je smisljeno primijeniti već izložena pravila o fizičkim licima, jer ista ograničenja vrijede i za pravna lica.

U Njemačkoj zaštitu osnovnih prava mogu zahtijevati i strana pravna lica, ukoliko su po svojem smislu na njih primjenjiva. Na pravna lica i poslovno nesposobne tvorevine privatnog prava nijesu primjenjiva osnovna prava sadržana u članu 1, 2. II, 3. II i III, 4. III, 5, 6, 7. II i III, 8, 18 i 16 Ustava. Strana pravna lica načelno mogu biti dodatno ograničena kod priznavanja aktivne legitimacije za podnošenje ustavne žalbe. Kao mjerodavna činjenica za razlikovanje radi li se o domaćem ili stranom pravnom licu privatnoga prava uzima se mjesto djelovanja, a ne samo mjesto registrovanog sjedišta.

Suprotno švajcarskom i njemačkom pravnom uređenju, austrijsko pravo ne poznaje izričitu normu kojom se zauzima jasan stav o sposobnosti pravnog lica da bude nosilac osnovnih prava pa tako ni o njenoj sposobnosti za podnošenje ustavne žalbe. Uprkos tome, u Austriji nikad nije bilo dileme da pravna lica privatnog prava dolaze u obzir kao nosioci osnovnih prava, ukoliko se to može povezati sa smislom tog osnovnog prava, te da i pravna lica moraju imati sposobnost da

podignu ustavnu žalbu. Među osnovnim pravima na koja se po austrijskom pravu mogu pozivati isključivo fizička lica broje se pravo lične slobode, pravo na selidbu, sloboda vjere i obožavanja, kao i pravo na jednak pristup javnim službama.

Za razliku od Švajcarske i Njemačke u kojima su ustavni sudovi sami proširili krug tužilaca sposobnih na podizanje ustavne žalbe na tvorevine bez pravne sposobnosti, u Austriji postoje posebni zakonski propisi koji predviđaju odstupanje od opštih pravila. Ovdje treba spomenuti austrijske uredbe o glasanju koje sadrže odredbe o izbornim strankama i izbornim grupama, a koje za razliku od političkih stranaka, nemaju pravnu sposobnost, i kojima je priznata aktivna legitimacija za podizanje ustavne žalbe. Izuzev ovih posebnih slučajeva moglo bi se zaključiti da austrijski ustavni sud vrlo restriktivno priznaje pravo privatnopravnim tvorevinama na ustavnosudsku zaštitu. Tako je Ustavni sud negirao postojanje aktivne legitimacije za podnošenje ustavne žalbe ostavinskoj masi nakon pravosnažnog okončanja ostavinskog postupka budući da je u tome trenutku već prestala da postoji kao pravno lice. Jednako je osporio ortaštvu sposobnost podizanja ustavne žalbe zbog nedostatka pravne sposobnosti. U više navrata je Ustavni sud pojasnio da društvo po građanskom pravu ne može imati sposobnost da podigne ustavnu žalbu, budući da i inače ne dolazi u obzir kao nosilac prava i obaveza, dok je javnom trgovačkom društvu priznao aktivnu legitimaciju budući da ono pod svojom fabrikom može biti nosilac prava i obaveza.<sup>197</sup>

O pitanju mogu li se pravna lica javnog prava smatrati nosiocima osnovnih prava te mogu li time biti sposobna za podnošenje ustavne žalbe mišljenja se jako razilaze. Kreću se od stava da država i javnopravne organizacije s pravnom sposobnošću na koje su prenesene državne obaveze nikada ne bi mogle biti nosioci osnovnih prava, budući da su ustavna prava upravo usmjerena protiv države, pri čemu nije od uticaja okolnost nastupa li u određenom slučaju država odnosno javnopravna organizacija kao *superiores potestates* ili kao subjekat privatnog prava koji je prema drugim subjektima privatnog prava pravno izjednačeni partner, pa do stava da se u slučajevima kad država ili druga javnopravna tijela ne vrše neposrednu svoju javnopravnu nadležnost sa pozicije državne sile njima može priznati aktivna legitimacija za podizanje ustavne žalbe.

Prema praksi švajcarskog saveznog suda sposobnost pravnih subjekata javnoga prava na podizanje tužbe ne dolazi u obzir ukoliko učestvuju u predmetu kao nosioci javne vlasti. Njima pripadaju i ustavna prava i sposobnost podizanja tužbe u svrhu njihove zaštite kada kao subjekti privatnog prava učestvuju u pravnom prometu. Dakle, javnoj vlasti se za privrednu djelatnost po pravilu priznaje sposobnost podnošenja ustavne žalbe kad se radi o zaštiti subjektivnih prava javnopravnih tijela. Posebno se aktivna legitimacija za podnošenje tužbe priznaje državnom fiskusu, saveznom željeznicama i državnom fondu za poravnanje penzijskog i invalidskog osiguranja.<sup>198</sup>

U Njemačkoj su načelno nosioci javne vlasti isključeni iz uživanja osnovnih prava. Lica javnoga prava nijesu sposobna da podnose ustavnu žalbu kada vrše javne državne funkcije, budući da tada nastupaju kao „produžena ruka nosioca javne vlasti“. To se odnosi na javnopravna tijela, ustanove, službe, i to čak i tamo gdje su im preneseni zadaci javne uprave radi ostvarivanja prava na samoupravu, kao i na jedinice lokalne samouprave i njihova udruženja. U svim slučajevima u kojima se ne može govoriti o „produženoj ruci države“, čak i ako se radi o djelovanju crkve, univerziteta ili slične državne ustanove, ne postoji aktivna legitimacija za podnošenje ustavne žalbe. I u slučaju obavljanja privrednih djelatnosti priznanje aktivne legitimacije za podizanje ustavne žalbe naznačenim subjektima zavisi od toga ima li to obavljanje djelatnosti javnopravnu

---

<sup>197</sup> F. Koja, „Die politischen Rechte in der österreichischen Bundesverfassung“, *Österreichische Juristenzeitung*, 18/1963 (645f).

<sup>198</sup> U. Cristinger, *Die Voraussetzungen der staatsrechtlichen Beschwerde*, Bern, 1946, str. 38.

ili privatnopravnu formu. Mjerodavno je prije svega ko se krije iza dotičnog tijela. Ako je pritom riječ o državi, bilo posredno bilo neposredno, sposobnost za podnošenje ustavne žalbe ne priznaje se. Dioničko društvo privatnog prava, čiji je dioničar javna vlast, smatra se jednako nesposobnim za podnošenje ustavne žalbe kao i državno preduzeće. Fondu osnovanom u obliku javne ustanove priznaje se sposobnost podizanja žalbe budući da se radi o zajedničkim individualnim pravima njegovih članova koji opravdavaju sposobnost podizanja žalbe.<sup>199</sup> U Austriji vrijedi pravilo da organi državne uprave isto kao i lica koja djeluju kao organi državne uprave na osnovu prenesenih javnih ovlašćenja nemaju sposobnost da podnesu ustavnu žalbu. Ustavnozakonski zajemčena prava pripadaju pravnim licima javnoga prava samo kada nastupaju kao nosioci privatnih prava. Iz odluka Ustavnog suda može se prepoznati da su se pravna lica javnog prava u tome pogledu već uspješno pozivala na pravo okupljanja, izražavanja mišljenja, nepovredivost doma, privređivanja i na pravo na zakonitog sudiju.

Inostrana javnopravna lica načelno nemaju aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe. Njima se ne može priznati ovdje veći kvantum prava nego što imaju domaća javnopravna tijela. Izuzetno, njima se sposobnost za podnošenje ustavne žalbe može priznati u vezi s procesnim pravima koja vrijede za sve učesnike u postupku iz kojeg je osporena odluka proizašla.

Iz svega iznijetoga proizlazi da je u švajcarskom i njemačkom ustavnopravnom poretku aktivna legitimacija za podnošenje ustavne žalbe i s time povezana ustavnopravna sposobnost da budu nosioci osnovnog prava ili slobode procesni preduslov njene dopuštenosti. Postojanje aktivne legitimacije mora se kod svake ustavne žalbe utvrditi samostalno po službenoj dužnosti, nezavisno od mogućih postupaka koji su joj prethodili. Mjerodavan za prosuđivanje postojanja procesnih pretpostavki za podnošenje ustavne žalbe jeste trenutak njenog podnošenja. Naknadni prestanak postojanja nekih od naznačenih procesnih pretpostavki dovodi do obustave ustavnosudskog postupka. Glavna svrha odredbe o legitimaciji jeste onemogućavanje popularne tužbe, odnosno smisljeno ograničavanje kruga lica koja su sposobna da podnesu ustavnu žalbu. Ove procesne preduslove mora ispunjavati podnosilac, dok ostvarivanje istih na strani drugih učesnika u ustavnosudskom postupku nije od uticaja na dopuštenost ustavne žalbe.

U sva tri pravna uređenja aktivna legitimacija vezuje se za lični interes tužioca. Interes za podnošenje ustavne žalbe mora biti izveden uz neposrednu povredu osnovnopravne sfere podnosioca ustavne žalbe. Kako bi se učinilo vjerovatnim da je do povrede došlo, nije dovoljno samo uputiti na povrede sadržane u osnovnim normama, niti je dovoljno samo navesti pravne pojmove i povrijeđene odredbe, već se za utemeljenje ustavne žalbe moraju navesti bitne činjenice iz kojih se može zaključiti da je došlo do protivpravnog kršenja ustavnih prava. Što se tiče zahtjeva ličnog interesa, ne znači da tužilac nužno mora biti sam i adresat osporenog javnog akta, iako je to redovan slučaj. Jednako nije potrebno da tužilac već u postupku koji je prethodio podnošenju ustavne žalbe, bude stranka u postupku. Bitno je da je podnosilac pravno i faktički negativno pogođen u pogledu mogućnosti ostvarivanja svojih stvarnih interesa sadržanih u ustavnopravnoj sferi. Postojanje pravnog interesa ne mora se dokazivati kod notornih situacija, npr. kada ustavnom žalbom glasač osporava rezultat izbora ili glasanja.

Načelno gledano, kod osporavanja zakonskih normi i drugih opših akata putem instituta ustavne žalbe dovoljno je da je podnosilac zainteresovan, što doduše ovakvu žalbu čini sličnom popularnoj tužbi. Za osporavanje pojedinačnih odluka redovno se zahtijeva stvarni interes, što znači da tužilac u trenutku tužbe mora trpjeti pravne posljedice pojedinačne odluke. Aktivna legitimacija prestaje kada na podnosioca pravne posljedice pojedinačnog akta više ne djeluju. Od uticaja na postojanje aktivne legitimacije za podnošenje ustavne žalbe jeste i okolnost postojanja

---

<sup>199</sup> T. Maunz, G. Düring, *Grundgesetz, Kommentar*, München, 1999, A 19; BVerfGE 68, 193 211, 39, 302, 312, 15, 256, 262.

realne potrebe za zaštitom osnovnopravne sfere koja opravdava pokretanje ustavnog spora. Stvarna potreba za zaštitom prava upravo se identifikuje kao legitimacija, što dovodi do toga da se smatraju legitimnim i oni tužiocima koji se nalaze na rubu pravno relevantnog, zaštićenog interesa. Za postojanje aktivne legitimacije podnositelj mora vjerodostojno tvrditi da je pobijanim javnim aktom lično povrijeđen u sadržaju imanentnom određenom osnovnom ili s osnovnim pravom po zaštiti sličnome pravu. Nije potrebno da tužilac izričito navede o kojem se pravu radi, nego se mora iz njegovih dokazima potkrijepljenih navoda moći iščitati koje pravo smatra povrijeđenim.

Zbog specifičnosti ustavnog sudstva u Austriji pitanje aktivne legitimacije ne proizvodi značajnije prigovore, jer je dovoljno da tužilac tvrdi kako određeni akt njemu lično vrijeđa Ustavom zajemčeno pravo te da navođenjem činjenica učini vjerovatnim mogućnost takve povrede Ustava. Ako pak nedostaje naznaka osporenog akta ili interes stranke, žalba će biti odbačena. Za razliku od švajcarske i njemačke prakse, austrijski podnositelj ne treba se pozivati na tačno određeno osnovno pravo, budući da se skupa s pitanjem legitimacije *ex officio* sumarno ispituje radi li se stvarno o povredi ustavom zajemčenih prava ili o povredi običnog zakona. Za podnošenje ustavne žalbe traži se primarno pravni, a ne samo faktički interes tužioca. Podnositelj može smatrati da mu je Ustavom zajemčen pravni položaj povrijeđen samo ako je pogođen osporenim aktom. Aktivno legitimisano jedino može biti lice koje je lično kao stranka učestvovalo u prethodnom upravnom postupku i iscrpilo sva pravna sredstva.

## 6. Postupanje s ustavnom žalbom i njene pravne posljedice

Kako bi rasteretilo nosioce ustavne nadležnosti od postupanja po očigledno nedopuštenim i neutemeljenim ustavnim žalbama, sva tri promatrana ustavnopravna sistema poznaju prethodne sumarne postupke procjene njihove dopustivosti. Dopustivost ustavne žalbe uglavnom je povjerena kolektivnim vijećima čiji je sastav uži od onoga predviđenog za donošenje meritornih odluka.

Švajcarski Savezni sud ima ovlaštenja da primljene ustavne žalbe uputi unaprijed određenom odboru koji se sastoji od tri člana, radi prethodne provjere i eventualnog rješavanja. Odluke ovoga odbora donose se bez prethodnog javnog savjetovanja kroz cirkulacijsku presudu te zahtijevaju samo sumarno obrazloženje. Kako bi odbor u smislu samostalnoga odlučivanja mogao riješiti ustavnu žalbu, potrebna je jednoglasnost članova. Ako samo jedan član postavi suprotan zahtjev ili pak izričito zahtijeva donošenje odluke o ustavnoj žalbi u redovnom postupku, redovan postupak će se morati sprovesti. Ako je odbor jednoglasan, može se odlučiti na odbacivanje ili odbijanje ustavne tužbe. Odluka o odbacivanju donosi se kada je ustavna tužba očito nedopuštena, što, drugim riječima, znači da je nedopuštenost na osnovu mjerodavnih zakona ili dosadašnje sudske prakse očigledna, na osnovu čega je izlišno sprovoditi detaljnu provjeru konkretnog slučaja. Odluka o odbijanju sadrži meritornu ocjenu tužbenog zahtjeva. Ovakva odbijajuća meritorna odluka dozvoljena je samo kada se ustavna tužba bez sumnje mora smatrati neosnovanom.

U njemačkom ustavnopravnom sistemu ustavna žalba mora biti prethodno prihvaćena na odlučivanje. Odluka o tome prepuštena je vijeću trojice, koji imenuje nadležan senat unaprijed za period od jedne poslovne godine. Senat je pritom slobodan da po potrebi imenuje više odbora. Ovdje sve zaprimljene ustavne žalbe moraju nužno biti podvrgnute prethodnoj ocjeni, budući da je pretpostavka za meritorno odlučivanje postojanje zaključka o prihvatu na odlučivanje. Jednoglasnom odlukom vijeće može odbiti prihvatanje ustavne žalbe ukoliko ona ima nedostatke u formi ili je očigledno neosnovana. Ako ne dođe do jednoglasne odluke vijeća kojom se odbija prihvatanje, nadležni senat može odlučiti o prihvatanju. Senat mora prihvatiti ustavnu žalbu na odlučivanje ako je barem dvoje sudija mišljenja da se odlukom može očekivati rješenje ustavnopravnog spora ili da bi tužiocu uskraćivanjem odluke bila prouzrokovana teška i

neizbježna šteta. Odluke vijeća kao i senata kojim se odbija prihvati na odlučivanje donose se bez usmene rasprave i ne trebaju biti obrazložene. Dovoljno je numerički uputiti na pravnu osnovu za neprihvatanje. Ustavna žalba protiv odluke odbora za prethodnu provjeru nije dopuštena, budući da odbor u okviru svojih ovlašćenja da odbije prihvatanje ustavne žalbe predstavlja Savezni ustavni sud. Drugačije bi rješenje bilo u suprotnosti sa svrhom uvođenja ovakvog procesnog ustrojstva.

U Austriji se razlikuje prethodni i glavni postupak, pri čemu prethodni postupak omogućuje ubrzano rješavanje očito bezizglednih žalbi. Ustavni sud može odbaciti ustavnu žalbu *a limine* ako je očigledno nenadležan, ako je ona neblagovremena ili nepotpuna, te ako je stvar već pravosnažno riješena ili ako tužiocu nedostaje legitimacija. Sud može obustaviti postupak pri povlačenju ustavne žalbe. U naznačenim slučajevima odluke suda se donose bez održavanja glavnoga postupka i bez daljeg postupanja u nejavnoj sjednici. Jednako tako se može bez usmene rasprave u nejavnoj sjednici odlučiti o tužbama u kojima se pojave pravna pitanja koja su kroz dosadašnju praksu ustavnog suda već dovoljno jasno izložena.

Kod meritornog rješavanja nosioci ustavne nadležnosti ograničeni su sadržajem ustavne žalbe. Njihovo odlučivanje redovno je ograničeno na osporeni pojedinačni akt. Nosiocima ustavne nadležnosti ne pripada pravo da povodom odlučivanja o ustavnoj žalbi ocjenjuju ustavnost pojedinačnih pravnih akata koje podnosioc nije osporio. U Njemačkoj Savezni ustavni sud dodatno je ograničen činjenicom da osporena pojedinačna odluka može biti samo ona kojom je iscrpljen redovni pravni put, a ne i ona kojom je odlučeno u nižim stepenima. S druge strane, ako Savezni ustavni sud usvoji ustavnu žalbu protiv pojedinačne odluke, koja se zasniva na neustavnom zakonu, ujedno će proglasiti dotični zakon ništavnim.

Često se o glavnome pitanju može odlučivati tek kada su ispitana i razjašnjena određena prethodna pitanja od kojih zavisi konačna odluka po ustavnoj žalbi. U ovome kontekstu postavlja se pitanje mogu li ustavni sudovi u svim slučajevima sami ispitivati takva prethodna pitanja ili se ta pitanja moraju uputiti nadležnim tijelima na odlučivanje. Za razliku od takozvanog francuskog sistema, u kojem su nosioci ustavne nadležnosti u obavezi da rješavanje prethodnih pravnih pitanja prepuste stvarno nadležnim organima, nosioci ustavne nadležnosti u sva tri navedena sistema ovlašćeni su da sva prethodna pitanja samostalno razmotre. No, to ne znači da oni to moraju samostalno obavljati. Tako se u svojoj praksi Savezni sud u Švajcarskoj vodi načelom svrsishodnosti kada su s ispitivanjem prethodnog pitanja povezane opsežnije radnje. Ovlašćenje na samostalno ispitivanje prethodnog pravnog pitanja omogućava se postupak o odlučivanju o ustavnoj žalbi ne cijepa na djelove kada isto tijelo može po njoj postupati kao cjelini.

Kada se odlučuje o ustavnim žalbama načelno, tijela ustavne nadležnosti vode računa samo o povredama osnovnopravne sfere. Krutost ovakvog stava, a zbog važnosti zaštićenih ustavnih dobara, mora biti ublažena uzimanjem u obzir tokom ustavnosudskog postupka sadržaja svih osnovnih prava i sa njima po zaštiti izjednačenih prava koja su u vezi s onima istaknutim u ustavnoj žalbi. Stoga obrazloženje ustavne žalbe treba ocjenjivati ekstenzivno u cilju ostvarivanja supremacije ustava u društvu. U suprotnom slučaju postojala bi opasnost da uprkos očitom protivustavnosti dođe do odbijanja ustavne žalbe usmjerene protiv mjera državne vlasti, zbog pukog propusta naznačivanja relevantnog ustavnog prava ili slobode.

Ovaj se problem u Austriji ne može pojaviti jer tamo nije od uticaja na dopustivost ili osnovanost ustavne žalbe činjenica navođenja po podnosiocu tačno određenog ustavom šticećenog dobra. Kada je ustavna žalba dopuštena, ovdje ustavni sud mora uvijek odlučiti je li došlo ili nije došlo do povrede ustavom zajemčenih prava, tako da se ocjena uvijek mora protezati na sva relevantna osnovna prava i slobode.

Kao što je već prethodno isticano, svaka povreda prava ne može biti sama po sebi predmet ocjene ustavne žalbe. Razlozi ustavne žalbe moraju se ograničiti na pitanja koja se tiču neposredno

povrede ustavnih osnovnih prava i sloboda. Primjena običnog prava u prvom je redu zadatak redovnih sudova i upravnih tijela. Smisao ustavne nadležnosti nije puko produžavanje već postojećih dopuštenih pravnih puteva, odnosno uspostava novog superrevizijskog stepena redovnog suđenja. Za ustavnu sudsku vlast mora biti zadržano samo odlučivanje u sporovima oko tačno određenih povreda ustava. Stoga je neispravno i dovodi u zabludu opisivati ustavnu žalbu kao pravni lijek. Ona mnogo više predstavlja vanredno pravno sredstvo za posebne slučajeve povrede sistema osnovnih normi.

U pogledu na ocjene opštih akata ustavnim sudovima zabranjeno je postavljati pitanje nužnosti ili svrsishodnosti zakonskog uređenja. Ustavni sud može samo ocijeniti drži li se zakon granica koje su određene ustavnim poretkom kao takvim i posebno osnovnim pravima i slobodama, odnosno drugim riječima čini li se da se zakonodavac pridržavao ustavnopravnog ograničenja slobode normiranja. U pogledu pobijanih individualnih akata proizlazi da je ustavnim sudovima redovno zabranjeno istraživati tumačenje ili primjenu običnih odredaba zakona i drugih propisa. Pitanje slobodne ocjene dokaza u redovnom suđenju takođe ne podliježe ustavnosudskoj kontroli, ukoliko nije došlo do prekoračenja ili zloupotrebe slobode procjene, čime bi se u konkretnom slučaju otvorila rasprava o postojanju arbitrarnosti ili samovolje u redovnom suđenju. Nosioци ustavne nadležnosti raspravljaju o okolnostima jesu li redovni sudovi ispravno prepoznali snagu i obim osnovnog prava i slobode. Pitanje mjerila ocjene ustavnosti identično je pitanju odabira mjerodavne norme za odlučivanje u postupanju po osporenom aktu javne vlasti. U prvom redu, mjerodavne su ustavne norme određenog pravnog poretka, budući da svaka ocjena ustavne žalbe svoj vrhunac ima u pitanju usklađenosti društvenog stanja izazvanog mjerama državne vlasti s ustavom. Odgovor na pitanje obima ocjene ustavne žalbe određen je nužnim vaganjem dvaju suprotstavljenih interesa. S jedne strane stoji interes tužioca koji zahtijeva što opsežnije i što manje ograničeno pravo prosuđivanja o postojanju navodne povrede ustavnog prava ili slobode. S druge strane potrebno je uvažiti interese uređene pravosudne hijerarhije i odgovarajuće podjele nadležnosti koja počiva na tome da se ustavna žalba ne smije razviti u superrevizijski postupak, već je njena uloga da omogući otklanjanje tačno određenih povreda ustava.

Nosioци sudske vlasti u odlučivanju o ustavnopravnim pitanjima nijesu praktično ničim ograničeni, osim svrhom instituta ustavne žalbe. Objekti ustavne žalbe imaju prezumpciju ustavnosti tako dugo dok tijela ustavne nadležnosti ne utvrde suprotno. Pri tome se pod aktima kojima su prouzrokovane povrede ustavno šticećenih dobara smatraju oni koji idu *contra constitutionem*. Oni koji egzistiraju *praeter et infra constitutionem* ne predstavljaju nužno opasnost za ustavni poredak.

Postupak pokrenut ustavnom žalbom može biti okončan njenim odbacivanjem, odbijanjem i usvajanjem. Svaki postupak po ustavnoj žalbi započinje provjerom njene formalne dopustivosti. Ako je dopuštenost utvrđena, preostaje da se utvrdi je li ustavna žalba materijalno osnovana ili neosnovana. Moguće je i da ustavna žalba bude samo djelimično osnovana. Takva situacija postoji samo onda kada je sadržaj ustavne žalbe moguće smisleno dijeliti na zasebne cjeline, odnosno onda kada se u ustavnoj žalbi ističu povrede više različitih i samostalnih ustavnih dobara. Kada nije moguće smisleno podijeliti sadržaj ustavne žalbe, nju valja razumno u cjelosti razmotriti te donijeti odluku s jedinstvenim dispozitivom. Odluka u kojoj tijelo ustavne nadležnosti odbacuje žalbu ne sadrži zauzimanje stava o materijalnim pitanjima osnovanosti ustavne žalbe. Njen sadržaj ograničen je na utvrđivanje nedostatka određenih formalnih pretpostavki zbog kojih je ustavna žalba nedopuštena, zbog čega je upuštanje u materijalna pitanja izlišno.

Ako se na osnovu materijalne ocjene osporenog akta utvrdi da, suprotno navodu podnosioca, nije došlo do povrede osnovnog ustavnog prava i slobode, tijelo ustavne nadležnosti mora odbiti tužbu kao neosnovanu. Redovno odluka o odbijanju ima karakter utvrđenja. Posebno

kod odbijanja ustavne žalbe podnesene protiv opšteg akta izreka nikada ne smije imati značenje izričite potvrde njegove ustavnosti, već se mora ograničiti na negativno utvrđenje prema kojem podnosilac kroz osporeni akt pod navedenim okolnostima nije povrijeđen u svojem ustavom zajemčenom pravnom položaju.

Posebnost austrijskog pravnog poretka predstavlja činjenica da kad Ustavni sud po ocjeni žalbe utvrdi da nije došlo do povrede ustavnog prava, na odgovarajući zahtjev tužioca, žalbu sa zaključkom o odbijanju mora ustupiti Visokom upravnom sudu. On potom odlučuje o pitanju je li tužiocu osporenim aktom povrijeđeno neko drugo pravo zasnovano na zakonu. Ocjeni Visokog upravnog suda tada podliježe zakonitost postupanja javne uprave. O podjeli nadležnosti između Ustavnog suda i Visokog upravnog suda vrijedi primijetiti da u osnovi sve odluke upravnih tijela prema opštoj klauzuli podliježu ocjeni izvršenoj od strane upravnih sudova, osim kod povrede ustavnih prava za čiju je zaštitu nadležan Ustavni sud. To znači da svaka odluka upravnog tijela uvijek može biti osporena pred Upravnim sudom kada nije nadležan Ustavni sud. Nadležnost Ustavnog suda određena je samo za slučaj kada odluka upravnog tijela vrijeđa koje ustavom štićeno dobro. Do sukoba nadležnosti ne dolazi u onim slučajevima u kojima je istovremeno zbog istog događaja pokrenut postupak pred Visokim upravnim sudom i Ustavnim sudom, budući da se pred Ustavnim sudom osporava povreda individualnih ustavnih prava, dok se pred Visokim upravnim sudom spori svaka druga protivzakonitost. Stoga je razumljivo da se Ustavni sud u pogledu svoje nadležnosti za odlučivanje u praksi naziva „posebni upravni sud“, budući da su u njegovoj nadležnosti samo oni upravni sporovi kod kojih se radi o povredama osnovnih prava i sloboda.<sup>200</sup>

Ako ustavni sud nakon materijalne ocjene osporenog akta zaključi da je došlo do povrede ustavnog osnovnog prava i slobode, mora prihvatiti ustavnu žalbu kao osnovanu. Značenje prihvatanja ustavne žalbe proizlazi iz svrhe ovoga pravnoga sredstva, prema kojoj se podnosiocu mora stvoriti mogućnost suprotstavljanja narušavanju njegovog ustavom zajemčenog pravnog položaja i ostvarenja ponovnog uspostavljanja tog položaja. Posljedice neustavnosti mjere državne vlasti načelno mogu biti ništavost ili pobijenost akta koji je prepoznat kao protivustavan.

Ništavost javnoga akta državne vlasti jeste radikalna pravna posljedica neustavnosti do koje dolazi samo kod postojanja njegovih očitih i teških sadržajnih ili formalnih nedostataka. Ništavost je izuzetak od pravila prema kojem tijela ustavne nadležnosti imaju kasatorna ovlašćenja. Ništavost kao pravna posljedica neustavnosti mjere državne vlasti proizlazi iz činjenice da te mjere imaju svojstvo valjanosti i obaveznosti dok nijesu izričito ukinute i otklonjene. Prezumpcija ustavnosti mjera državne vlasti postoji zbog ostvarivanja načela vladavine prava posmatranog kroz prizmu pravne sigurnosti i povjerenja državljana u pravni poredak svoje zemlje.

Ništiva mjera državne vlasti gubi svoj pozitivnopravni značaj od trenutka donošenja ili publikacije odluke tijela ustavne nadležnosti. S druge strane, ništavna mjera državne vlasti treba se od strane svih smatrati opštenevažećom i neobavezujućom, kao da nije ni donesena. Izvorna ništavnost mjere državne vlasti deklarirše se odlukom tijela ustavne nadležnosti, dok se ništavost takve mjere utvrđuje.

U Švajcarskoj su slučajevi u kojima je akt proglašen ništavim rijetkost i izuzetak od pravila upotrebe kasatornih ovlašćenja. Ovakvo izuzetno postupanje veže se u pravilu za ocjenu ustavnosti pojedinačnih akata državne uprave iz razloga što se takvim aktima pojedincima mogu prouzrokovati teške i nepopravljive posljedice, što je uslov za deklarisanje pojedinačne odluke ništavom.<sup>201</sup> U Njemačkoj protivustavne opšte norme smatraju se ništavim od početka, tako da se može reći da njemački Savezni ustavni sud nikad ne sprovodi kasaciju u postupku kontrole

---

<sup>200</sup> L. Adamovich, *op. cit.*, str. 277.

<sup>201</sup> BGE 44 I 59; 49 I 153.

sadržaja opštih akata, već donosi samo deklaratorne odluke. U pogledu upravnih akata dolazi do primjene razlikovanja između teških i lakih pravnih nedostataka, kao što je to slučaj u Švajcarskoj, pri čemu se samo za najteže slučajeve neustavnosti vežu pravne posljedice ništavosti. U austrijskom ustavnopravnom sistemu ništavost kao pravna posljedica neustavnosti nastaje u slučajevima kad je to izričito utvrđeno odgovarajućim propisom.<sup>202</sup>

Kasacioni karakter ustavne žalbe ima za posljedicu djelovanje odluka tijela ustavnog sudstva *ex nunc*. Ustavnim sudovima je redovno zabranjeno djelovati konstitutivno na način da umjesto nadležnih tijela sami donesu novi, s ustavom usklađeni akt. Stoga se njihov aktivitet svodi na uklanjanje iz ustavnopravnog poretka neustavne mjere tijela državne vlasti uz davanje mogućnosti nadležnom tijelu da ponovo postupa u konkretnom slučaju.

Austrija ne poznaje mogućnost osporavanja ustavnosti opštih akata putem instituta ustavne žalbe, u preostalim navedenim ustavnopravnim sistemima tijelo ustavne nadležnosti, u slučaju njene nesaglasnosti s ustavom, mora osporenu opštu normu ukinuti ili proglasiti ništavom. Ustavnom žalbom ovdje se ne može od tijela ustavne nadležnosti zahtijevati donošenje zamjenske norme. Ustavno sudstvo ne može Ustavni sud staviti u poziciju pozitivnog zakonodavca. Njegov produkt može biti samo uklanjanje osporene odredbe ili opšteg akta iz pravnog poretka i hijerarhije propisa. Ovdje smatram potrebnim podsjetiti da u Njemačkoj do kasacije opšte norme može doći i indirektnim putem. Ako se u povodu ocjene osporene sudske odluke ili drugog pojedinačnog akta utvrdi da on počiva na protivustavnom opštem aktu, Savezni ustavni sud mora ukinuti ne samo dotični pojedinačni akt i narediti vraćanje predmeta nadležnom tijelu na ponovni postupak, već mora i u izreci odluke izričito utvrditi neustavnost opšteg akta.

Ako je objekat osporavanja ustavne žalbe pojedinačni akt, podnosioci po pravilu zahtijevaju uz kasaciju akta kojim je iscrpljen dopušteni pravni put i uklanjanje iz pravnog poretka svih prethodno donesenih pojedinačnih akata njima na štetu. Kod usvajanja ustavne žalbe odluka o ukidanju osporenog akta sama po sebi nije dovoljna, već je redovno potrebno donošenje novoga, s ustavom usklađenog akta koji stupa na mjesto ukinutog. Obaveza donošenja ispravljene odluke proizlazi iz principa legalnosti i, s obzirom na kasacioni karakter ustavne žalbe, ne tereti ustavne sudove, već za to redovno nadležna tijela. Tijela ustavne nadležnosti ovdje tek utvrđuju neustavnost pojedinačnog akta nakon čega je zadatak nadležnih tijela državne vlasti da u okviru svoje nadležnosti i realne mogućnosti protivustavni akt i njegove posljedice isprave. Ispravljanje pravnih posljedica neustavnog pojedinačnog akta dužnost je nadležnog tijela državne vlasti. Tu svoju dužnost nadležno tijelo u pravilu čini kroz ponavljanje postupka u konkretnom slučaju. Upućivanje na ponovni postupak vrši se na osnovu same odluke tijela ustavne nadležnosti koja se eksplicitno navodi u odluci kojom se ustavna žalba usvaja. Izuzetak čini austrijsko ustavno uređenje, gdje je zbog specifične nadležnosti ustavnog suda takva obaveza utvrđena relevantnom pravnom normom. Ovdje *ex lege* osporena odluka upravnoga tijela mora biti poništena odlukom Ustavnog suda uz istovremeni nastanak obaveze upravnog tijela da se brine za donošenje nove s Ustavom usklađene odluke. Kako svako tijelo u upravnom postupku mora samostalno odlučiti o stvari te se time tek u posljednjem stepenu donesena odluka smatra odlukom upravnog tijela koja se može osporiti, isto tijelo koje je donijelo odluku posljednjeg stepena u prvom je redu odgovorno za ostvarenje pravnoga stanja koje odgovara pravnome shvatanju Ustavnoga suda. Nedostatak kasacione prirode ustavne žalbe nalazi se u tome da tužilac ukidanjem osporenog akta još nema garancije da će novom odlukom nadležnog tijela biti zaista donesen akt koji je u skladu s ustavom i pravnim stavom Ustavnog suda. Nužnost poštovanja stavova Ustavnog suda i bez posebne

---

<sup>202</sup> E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts I*, München – Berlin, 1961, str. 207–208, navedeno prema: Andrea Hans Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968.



institucionalnosti se podrazumijeva, ne samo zbog autoriteta tijela ustavne nadležnosti, već i zbog činjenice ekskluzivne nadležnosti tih tijela u domenu zaštite osnovnopravne sfere. Sadržaj ustavnog prava ili slobode i njihov uticaj na pozitivno pravo određuje saglasno svojoj nadležnosti isključivo Ustavni sud. Stoga su tijela ustavne nadležnosti implicitno ovlašćena da s vraćanjem predmeta nadležnom tijelu povežu i davanje obavezujućih uputstava ili barem vodilja za donošenje s Ustavom usklađenog pojedinačnog akta. Naročito ova dužnost postoji u slučajevima podnošenja ustavne žalbe radi propuštanja i nedjelovanja državnih organa, što samo po sebi nužno iziskuje ovlašćenje Ustavnog suda da izdaje obavezujuća uputstva.

Pitanje pravosnažnosti odluka Ustavnog suda u navedenim ustavnim sistemima nije sporno. Kako se kod instituta ustavne žalbe radi o pravoj nadležnosti, ne postoji sumnja fundamentalne prirode u vezi s pravnom snagom odluka ustavnih sudova. Pravosnažnost kod ustavnog sudstva ima za posljedicu opšta značenja kao što su *ne bis in idem* te *res iudicata pro veritate habetur et facit ius inter partes*. Pravosnažnost, dakle u najopštijem smislu ne znači ništa drugo nego obaveznost i nepromjenjivost pojedinačnog akta. Formalna pravosnažnost znači da sudska odluka više ne može biti pobijana nijednim pravnim sredstvom i da u tome smislu postaje neizmjenjiva. Da ustavnosudske odluke postaju formalno pravosnažne trenutkom donošenja, podrazumijeva se samo po sebi. Ustavni sudovi su u pitanjima ustavnosti jedino nadležna tijela i strukturno su najviša sudska tijela države, čije se odluke ne mogu pobijati.

Materijalnopravno gledano, pravosnažnost se shvata kao sadržajna obaveznost sudske odluke za mogući kasniji postupak između istih učesnika, u kojem bi se ponovo odlučivalo o već presuđenoj stvari. Materijalno pravosnažne mogu postati samo odluke koje se ogledaju o meritumu predmeta. Odluka ustavnog suda kojom se ustavna žalba odbacuje kao nedozvoljena nikada neće postati materijalno pravosnažna. Ovo svojstvo može steći samo odluka kojom je tijelo ustavne nadležnosti odlučilo o sadržaju ustavne žalbe.

Materijalna pravosnažnost odluke proteže se uvijek na dispozitiv ustavnosudske odluke. Za utvrđivanje obima dospjeća obavezujućeg učinka ustavnosudske odluke bitni su i glavni razlozi za njeno donošenje. Vrlo često se u izreci ustavnosudske odluke nalaze izričita upućivanja na mjerodavna promišljanja, ali i u onim slučajevima u kojima takva izričita upućivanja izostanu potrebno je uzeti u obzir i sadržaj obrazloženja. Ovo je posebno bitno kada se nadležno tijelo državne vlasti kod vraćanja predmeta na ponovni postupak obavezuje na donošenje novog akta koji mora biti u skladu s pravnim stavom ustavnog suda. Materijalnopravna pravosnažnost ne isključuje naknadnu mogućnost promjene prakse ustavnih sudova u drugom postupku. Značenje pojma materijalne pravosnažnosti bilo bi prekoračeno interpretacijom da se donošenjem odluke određenog sadržaja jednom zauvijek ustavni sud vezuje za zauzeto pravno stajalište te da je na taj način spriječen da isti ustavnopravni problem riješi drugačije na osnovu novog promišljanja.

Pravna sigurnost zahtijeva da pravna konkluzija u konkretnom slučaju u jednome trenutku postane neoboriva i nepromjenjiva. Ovaj zahtjev ne bi bio ispunjen ili bi bio ugrožen kada odluka ustavnog suda, koja se bavi pitanjima usklađenosti pojedinačnog akta s ustavno zajemčenim osnovnim pravima i slobodama, ne bi mogla postati materijalno punomoćna. Pravosnažnost odluke kojom se žalba usvaja ima za posljedicu da pobijani akt biva ukinut i da se zabranjuje donošenje identičnog akta prema istome adresatu, ukoliko se činjenične okolnosti nijesu izmijenile. Pravosnažnost odluke kojom se ustavna žalba odbija sadržajno se iscrpljuje u utvrđenju da osporenim aktom, protivno navodima žalioaca, nije došlo do povrede njegove osnovnopravne sfere u tome trenutku. Ustavnosudska odluka kojom se ustavna žalba odbija kao neosnovana sadrži samo utvrđenje da je donesena odluka pod utvrđenim objektivnim i subjektivnim okolnostima ustavna. Pravosnažnost takve odluke u upravnim stvarima ne dovodi nikako do toga da bi upravnom tijelu bilo zabranjeno naknadno opozvati svoje odluke, budući da pitanje primjerenosti i svrsishodnosti upravnih akata u osnovi ne podliježe ustavnosudskoj ocjeni.

Ustavnosudskim odlukama uvijek se priznaje formalna i materijalna pravosnažnost za slučaj ocjene usklađenosti s ustavom pojedinačne mjere tijela državne vlasti. Kod ustavnih žalbi kojima se osporava ustavnost opšteg akta pitanje pravosnažnosti ne može biti uređeno na istovjetan način. Adresat norme individualnoga akta redovno je tačno određeno lice ili tačno određen krug lica, dok se opšta norma *ad incertas personas* odnosi na neodređeno mnoštvo adresata. Svrha individualnoga akta redovno je uređenje konkretnog pravnog odnosa između individualizovanih pojedinaca, dok opšte norme u osnovi donose uređenje društvenih odnosa na apstraktan način, ne samo za sadašnjost, već i za budućnost. Što se tiče odluke ustavnog suda kojom se ustavna žalba odbija, ona sadrži tek utvrđenje da potencijalni ustavom zajemčen pravni položaj podnosioca, vezan za njegovu osnovnopravnu sferu, osporenim opštim aktom nije povrijeđen ili barem ne bi mogao biti povrijeđen na način na koji je to podnosilac u ustavnoj žalbi koncipirao. Ustavni sud u okviru razmatranja ustavnosti opšte norme kroz institut ustavne žalbe u biti ne odlučuje o ustavnosti opšte norme same po sebi, već samo u odnosu na konkretnog tužioca. Obavezujući učinak pravosnažne odluke proteže se samo na žaliooca, a ne na preostale adresate norme, kojima ne može biti zabranjeno da sa svoje strane podignu ustavnu žalbu protiv iste opšte norme ukoliko smatraju da su im njome povrijeđena ustavna prava i slobode.

Za podnosioca ustavne žalbe rasprava o posljedici pravosnažnosti sadržanoj u maksimi *ne bis in idem*, s obzirom na kratkoću rokova unutar kojih se ustavnom žalbom mogu osporavati opšte norme, može imati samo akademski karakter bez stvarne upotrebne vrijednosti. Uopšteno gledano, ovdje bi materijalna pravosnažnost prouzrokovala mogućnost ponovnog osporavanja iste opšte norme samo u slučaju promjene bitnih okolnosti u njenoj primjeni.

Materijalna pravosnažnost ustavnosudske odluke kojom se ustavna žalba prihvata načelno obavezuje samo žaliooca i tijelo koje je donijelo osporeni opšti akt. No, u biti opštih akata sadržana je činjenica da oni ne stvaraju prava i obaveze samo za određena lica. Stoga ovdje materijalna pravosnažnost nužno ima djelovanje *erga omnes*. Drugim riječima, posljedica neustavnosti opšteg akta mora nužno voditi i do priznavanja odgovarajuće opšte neobaveznosti tog akta prema svim njegovim adresatima. Naime, protivustavan je opšti akt za koji je utvrđeno ili deklarirano da povređuje osnovnopravnu sferu podnosioca. Protivustavnost nikada ne može biti samo relativna, odnosno postojeća u odnosu na samo određenog podnosioca. Norma koja nekome narušava zajemčen ustavnopravni položaj može biti samo apsolutno protivustavna i time bez učinka za sve.

## 2. USTAVNA ŽALBA (AMPARO) U ŠPANIJU

### 1. Nastanak i razvoj ampara

Ustavni sud Španije (*Tribunal Constitucional*) vrhovni je tumač španskog ustava, s ovlašćenjima da utvrđuje ustavnost akata i statuta koje donosi bilo koje javno tijelo, centralno, regionalno ili lokalno u Španiji, čija je nadležnost utvrđena u dijelu IX (odjeljci od 159 do 165) Ustava Španije, a dalje se uređuje organskim zakonima 2/1979 Zakon Ustavnog suda od 3. oktobra 1979, 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 i 1/2000.

Ustavni sud ovlašćen je da presuđuje o ustavnosti zakona, akata ili propisa koje su utvrdili nacionalni ili regionalni parlamenti, a može odlučivati o ustavnosti međunarodnih ugovora prije nego što budu ratifikovani, ako to zatraže Vlada, Kongres poslanika ili Senat. Ustav dalje propisuje da se pojedini građani mogu obratiti Ustavnom sudu radi zaštite od državnih akata kojima se krše njihova osnovna prava ili slobode. Samo pojedinci koji su direktno pogođeni mogu uložiti žalbu, koja se naziva *repeatso de amparo*, i to mogu učiniti tek nakon iscrpljenja sudskih žalbi. Ustavni sud sastoji se od dvanaest sudija s mandatom od devet godina. Četiri od njih bira Kongres

poslanika, četiri Senat, dvoje izvršna vlast i dvoje Generalno vijeće sudstva, a sve formalno imenuje kralj. Između i od strane sudija predsjednik se bira na trogodišnji mandat, kojem pomažu potpredsjednik, koji je ujedno i sudija, i generalni sekretar, koji je odgovoran za nadgledanje osoblja suda.

Amparo je najrasprostranjenija ustavna institucija hispanskog porijekla na svijetu i predstavlja posebni sudski postupak za zaštitu osnovnih prava u Americi i Evropi.<sup>203</sup> Može se definisati kao „poseban sudski postupak namijenjen zaštiti osnovnih prava“, a sastoji se od tri elementa. Prvo, amparo štiti „osnovna prava“, tj. subjektivno pravo zajemčeno osnovnom normom.<sup>204</sup> Amparo ne postoji ako ne postoji zaštita subjektivnog prava i ako to pravo nije utvrđeno u osnovnoj normi. Drugo, ovo osnovno pravo mora biti zaštićeno sudskom garancijom, a treći uslov je da ova sudska garancija mora biti „specifična“. Amparo jedinstvenim čini to što se zaštita osnovnih prava mora obavljati kroz određenu proceduru, različitu od ostalih postojećih pravnih postupaka. Ova specifičnost može se odnositi na nekoliko situacija: a) specifična sudska garancija za određena osnovna prava, dok se isključuju druga osnovna prava; b) specifična sudska garancija određena proceduralnom posebnosti. S tim u vezi, specijalnost se može sastojati od posebnog zahtjeva za prihvatljivost predmeta (supsidijarnost), određenog roka za rješavanje slučaja (hitni postupak) ili presude sa specifičnim učincima (učinak ograničen na određene stranke u slučaju kada utvrđuju poništavanje opšte norme).<sup>205</sup>

Neki autori smatraju da je institucija *Justicia Mayor*,<sup>206</sup> koja je postojala u španskom srednjem vijeku u Kraljevini Aragon, prethodila amparu, koja je imala funkciju da zaštiti pojedince u vršenju njihovih sloboda koje u to vrijeme još nijesu bile „osnovna prava“, kako kod javnih vlasti, kralja, plemića, tako i kod drugih pojedinaca. Ova je institucija *de facto* prestala postojati 1592. godine nakon velike političke krize povezane sa željom gradonačelnika Aragonije Justicije da zaštiti Antonija Péreza, državnog sekretara koji je izdao kralja Filipa II. Međutim, njegov *de iure* kraj potvrđen je tek 1773. godine. Pojedini autori ukazuju na još jedan presedan za amparo u Latinskoj Americi. Nakon otkrića i osvajanja Novog svijeta, ondje su otkriveni postupci koji su već bili poznati kao amparo. U Novoj Španiji (današnji Meksiko) zamjenika je, posebno o imovinskim pitanjima, saslušavao vicekralj, bilo direktno bilo indirektno kao predsjednik vrhovnog suda teritorije, *Real Audiencia de Mexico*.<sup>207</sup> Najvažniji presedan za amparo leži u izvorima španskog konstitucionalizma. Institucija gradonačelnika Justicije spominje se u Cortesu koji je izradio ustav Cadiza iz 1812. godine, čak iako takva institucija nije bila uključena u tekst. Ali Cortes je u svom zakonodavstvu komplementarnom Ustavu odobrio kratku, ali izuzetno važnu uredbu, sedam mjeseci nakon što je usvojio Ustav 19. marta 1812. Ovaj tekst, osim što pruža sudsku garanciju za Ustav, utvrđuje da se navedeni postupci moraju ispitati brže od ostalih. Ovdje nalazimo posebnost, „preferenciju“. Iako ovaj sudski postupak nije uspostavljen samo radi razmatranja slučajeva koji se odnose na ustavna prava, nema sumnje da slučajevi koji se tiču tih prava spadaju u ovaj postupak. U Meksiku, nekoliko godina nakon što je postao nezavisan od Španije, postojala je posebna institucija za zaštitu ustavnih prava pod nazivom *amparo*. Ova institucija rezultat je uticaja tri faktora: kolonijalnog prava, rasprave o španskom ustavu Cadiza iz 1812. godine, zakonodavstvu

---

<sup>203</sup> C. Ruiz Miguel, „Concept, genèse et évolution de l'*amparo* : le modèle espagnole“, *Concept, Genesis and Evolution of the Amparo: The Spanish Model*, <https://doi.org/10.4000/crdf.567>.

<sup>204</sup> O. Pfersmann, „Esquisse d'une théorie des droits fondamentaux en tant qu'objets juridiques“, in *Droit des libertés fondamentales*, L. Favoreu et al. (dir.), 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 63 sq. (spéc. p. 75).

<sup>205</sup> Carlos Ruiz Miguel, *Concept, Genesis and Evolution of the Amparo: The Spanish Model*, str. 133–152.

<sup>206</sup> V. Fairén Guillén, „La defensa procesal de la libertad y dignidad personales en una futura Constitución española“, *Revista de administración pública*, n<sup>o</sup> 83, 1977, str. 9.

<sup>207</sup> A. Lira González, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, Mexico, Fondo de cultura económica, 1972, str. 16.

Cortesa i sjevernoameričkog prava (sudska revizija).<sup>208</sup>Prvi ustavni tekst na svijetu koji spominje amparo jeste Ustav Federativne Države Jukatan iz 1841. godine, s direktnom inspiracijom pravnika Manuela Kresensija Rehona (*Manuel Crescencio Rejón*), koji izričito predviđa poseban sudski postupak za zaštitu ustavnih prava. Šest godina kasnije amparo se proširio na cijelu meksičku federaciju kada je usvojen Zakon o reformama (Saveznog ustava iz 1824) proglašen 1847. godine. Ovaj zakon izradio je pravnik Mariano Otero (stoga naziv „Oterova formula“ za ovu konstrukciju ampara). Prema „Oterovoj formuli“ pribavljanje ampara od strane sudije samo koristi podnosiocu žalbe i nema opštu primjenu, čak i ako se proglašuje da je sam opšti standard neustavan. Amparo je prepoznat i u Ustavu iz 1917, koji je tehnički samo revizija Ustava iz 1857. i koji uzima koncept kako proizlazi iz ovog razvoja. Da bismo saželi sadržaj institucije amparo u meksičkom zakonu, dovoljno je naznačiti da on dozvoljava bilo kojem građaninu da pred savezne sudove iznese bilo koju normu, bila ona izvršne ili sudske prirode ili direktno primjenjiva opšta, bilo da potiče od izvršne ili zakonodavne vlasti, a koja se smatra štetnom za određena ustavna prava podnosioca žalbe. Konkretno, za Ustav iz 1917. godine prema članu 103 st. 1 Savezni sudovi biće odgovorni za rješavanje bilo koje kontroverze koja proizlazi iz zakona ili akata proizašlih iz vlasti, sve dok njihova primjena uključuje kršenje pojedinačnih garancija (garancija priznatih u članovima 1–29 Ustava).

Odluke ampara ne samo da poništavaju (za podnosioca predstavke) štetni čin ili normu već imaju i snagu osude. Zapravo, ako povreda potiče iz pozitivne radnje, amparo može predstavljati zabranu upućenu tuženom organu tako da se stvari vrate na prethodno stanje, a ako proizilazi iz propusta, tuženi organi moraju se pridržavati zakonskih ili ustavnih odredbi.<sup>209</sup>Uspjeh ampara u Latinskoj Americi je ogroman. Gotovo sve iberoameričke zemlje posvetile su poseban sudski postupak za zaštitu osnovnih prava. Ovo je slučaj s Argentinom, Bolivijom, Brazilom (*mandado de segurança*), Kolumbijom (*acción de tutela*), Kostarikom, Čileom (*recurso de protección*), Ekvadorom, El Salvadorom, Gvatemalom, Hondurasom, Nikaragvom, Panamom, Paragvajem, Urugvajem i Venecuelom.<sup>210</sup>

## 2. Amparo u Španiji

Amparo se prvi put u Evropi pojavio u španskom ustavu 1931. godine, ali se možemo pozvati i na dva teksta iz germanskog prostora koji su označili osnovu za buduću recepciju ampara: njemački ustav iz 1849. godine i austrijski ustav 1920. godine. Dvije godine ranije (1929) vlada diktatora *Prima de Rivere* izradila je preliminarni nacrt Ustava koji je omogućavao ocjenu ustavnosti zakona koje bi pojedinac mogao pokrenuti i čiji bi učinci moguće presude o neustavnosti odmah mogli stupiti na snagu za podnosioca žalbe. Odlučujući faktor za uključivanje ampara u Ustav proizlazi iz prisustva u Španiji meksičkog intelektualca prognanog u Madrid i dobro smještenog među političku i intelektualnu elitu, Rodolfa Rejesa (Rodolfo Reyes), koji je širio instituciju amparo čak i prije izbora za Ustavotvornu skupštinu. No, meksički uticaj proći će kroz filter drugog, ne manje važnog izvora, koji će mu dati konačnu konfiguraciju. Naime, Kelzenov (*Kelsen*) doprinos koji zagovara uspostavljanje tijela odvojenog od sudstva koje preuzima monopol ustavne revizije. Kombinacija meksičkih i austrijskih doprinosa oblikuje se u amparo konfiguraciji koja će se razlikovati od meksičkog modela. Ova dva elementa javljaju se u članu 121b Ustava iz

---

<sup>208</sup> H. Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Mexico, UNAM, 1993, str. 23.

<sup>209</sup> Ibid., str. 64.

<sup>210</sup> D. Palomo Vélez, *Amparo constitucional en España: Estudio sobre una experiencia de dulce y agraz Estudios Constitucionales*, vol. 5.

1931. godine kojim se amparo uspostavlja kao jedna od nadležnosti Suda za ustavna jemstva, prvi put stvorenom u Španiji po austrijskom modelu.

Ustavni Sud Španije nadležan je za čitavu špansku teritoriju i ima pravo da razmatra slučajeve navedene u členu 161 španskog Ustava, kao i one utvrđene organskim zakonom. Član 161.1 navodi sljedeću vrstu postupaka: protiv navodne neustavnosti akata i statuta koji imaju snagu akata. Izjava o neustavnosti zakonske odredbe koja ima snagu akta i koju su već primijenili sudovi, takođe će uticati na doktrinu sudske prakse koju su ovi sudovi izgradili, ali donijete odluke neće izgubiti svoj status *res judicata*, pojedinačne žalbe za zaštitu (*repeatsos de amparo*) protiv kršenja prava i sloboda sadržanih u členu 53 (2) Ustava, pod okolnostima i na način koji će biti propisani zakonom, sukobi nadležnosti između države i samoupravnih zajednica ili između samih samoupravnih zajednica i ostala pitanja dodijeljena Ustavom ili organskim aktima.“

Odredbama člana 2 Organskog zakona 2/1979 o Ustavnom sudu od 3. oktobra 1979. godine Ustavni sud je nadležan i : „u sukobima između ustavnih organa države, u bilo kojim sukobima u odbrani lokalne samouprave, u bilo kojoj izjavi koja se odnosi na ustavnost međunarodnih ugovora, u sporovima u okviru člana 161, broj 2 Ustava, u ispitivanju imenovanja sudija Ustavnog suda kako bi se utvrdilo da li ispunjavaju uslove propisane Ustavom i ovim zakonom, u bilo kojoj drugoj stvari koja se na nju odnosi Ustavom i organskim zakonima.

Ustav Španije,<sup>211</sup> iz 1978. godine, odredbama člana 53.2 predviđa dva postupka ili lijeka za zaštitu osnovnih prava: „Svaki građanin može podnijeti zahtjev za zaštitu sloboda i prava priznatih u Odjeljku 14 i u Odjeljku 1 Poglavlja 2, preferencijalnim i skraćenim postupkom pred redovnim sudovima i, prema potrebi, podnošenjem pojedinačne žalbe za zaštitu (*recurso de amparo*) Ustavnom sudu. Ovaj posljednji postupak primjenjivaće se na prigovor savjesti priznat u Odjeljku 30.“ *Recurso de amparo*, ili apel za ustavnu zaštitu, lijek je za zaštitu individualnih prava pred španskim Ustavnim sudom, je regulisan odjeljkom III Organskog zakona 2/1979 o Ustavnom sudu od 3. oktobra 1979.<sup>212</sup> (članovi 41 do 58).

Amparo je jedno od glavnih ovlašćenja koja su Ustavom dodijeljena Ustavnom sudu. Cilj ovog procesa je zaštita od kršenja prava i sloboda sadržanih u članovima od 14 do 29 i 30.2 Ustava proisteklih iz odredbi, pravnih akata, propusta ili jednostavnih postupaka Vlade države, autonomnih zajednica i drugih državnih organa teritorijalne, korporativne ili institucionalne prirode, kao i njihovog osoblja. Jedini zahtjev koji se može sprovesti putem ampara jeste obnavljanje ili očuvanje prava ili sloboda zbog kojih se izjavljuje žalba.

Samo osnovna ili suštinska prava i slobode mogu biti zaštićeni putem *recurso de amparo*; odnosno ona regulisana članovima 14 do 29 španskog Ustava (Dio I španskog Ustava, Poglavlje 2, odjeljak 1), kao i čl. 30.2 (sloboda savjesti), što se može sažeti na sljedeći način: odjeljak 14: jednakost pred zakonom; odjeljak 15: pravo na život i fizički i moralni integritet; odjeljak 16: sloboda ideja, vjeroispovesti i bogoslužjenja; odjeljak 17: sloboda i sigurnost; preventivno hapšenje, garancije zatvorenika; *habeas corpus*; odjeljak 18: čast i lična reputacija; pravo na privatnost; tajna komunikacije; odjeljak 19: sloboda boravka u Španiji; odjeljak 20: slobodno izražavanje; akademska sloboda; sloboda informisanja; odjeljak 21: pravo na okupljanje; javne demonstracije; odjeljak 22: sloboda udruživanja; odjeljak 23: učešće građana u javnim poslovima;

---

<sup>211</sup> Usvojen od strane *Cortes Generales* na plenarnim sastancima Kongresa poslanika i Senata održanog 31. oktobra 1978. godine. Ratifikovan od strane španskog naroda na referendumu 7. decembra 1978. godine, koje je Njegovo Veličanstvo Kralj sankcionisalo pred Cortes 27. decembra 1978. godine.

<sup>212</sup> Izmijenjen i dopunjen Organskim zakonima 8/1984, od 26. decembra; 4/1985, od 7. juna; 7/1988, od 9. juna; 7/1999, od 21. aprila; 1/2000, od 1. januara; 6/2007, od 24. maja; 1/2010, od 19. februara i 8/2010, od 4. novembra. Engleska verzija dostupna na zvaničnoj veb stranici španskog Ustavnog suda: <http://vvv.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Pages/NormasReguladoras.aspx> (pristupljeno 8. aprila 2021).

odjeljak 24: procedura postupka, sudske garancije; odjeljak 25: pravna definicija prekršaja i kazni; odeljak 26: zabrana sudova časti; odjeljak 27: pravo na obrazovanje, prava roditelja, autonomija univerziteta; odjeljak 28: pravo na pridruživanje sindikatima. pravo na štrajk; odjeljak 29: pravo na pojedinačnu i kolektivnu peticiju i odjeljak 30, stav 2: vojna služba i prigovor savjesti.

Kršenje mora imati i materijalne posljedice. Tako, na primjer, kršenje pravilnog postupka koje se sastoji od uskraćivanja dokaza neće biti zaštićeno ako dokazi nijesu bili značajni ili ne bi bili od pomoći. To takođe znači da se neće priznati nikakva hipotetička ili potencijalna kršenja. Amparo je specifičan, a ne apstraktan lijek, pa posnosioci ampara moraju dokazati da imaju pravni interes za podnoženja žalbe.

### 3. Vrste ampara

Organski zakon Ustavnog suda razlikuje tri vrste ampara u zavisnosti od porijekla postupka javnog autoriteta koji navodno predstavlja kršenje osnovnih prava: *žalba na parlamentarne odluke*<sup>213</sup>, *žalba na vladine i administrativne odluke*<sup>214</sup> i *žalba na sudske odluke*.<sup>215</sup>

Organski zakon o izbornom sistemu pruža dvije vrste ampara protiv djela i odluka izborne administracije: *žalba na sporazume izbornih odbora o proglašenju kandidata*; <sup>216</sup> i *žalba na sporazume izbornih odbora o proglašenju izabranih i izboru i proglašenju predsjednika lokalnih korporacija*.<sup>217</sup>

### 4. Postupak odlučivanja

Svako fizičko ili pravno lice koje zahtijeva legitimni interes, kao i Ombudsman i državni tužilac imaju pravo da ulože žalbu.<sup>218</sup> Osobe koje favorizuje osporena odluka mogu se takođe pojaviti u postupku s karakterom okrivljenog. Štaviše, mogu se pojaviti i ona lica koja pokažu da imaju legitiman interes u postupku. Tužilac je uključen u sve amparo postupke u odbrani zakonitosti, prava građana i javnog interesa zaštićenog zakonom.<sup>219</sup>

Prije podnošenja žalbe protiv vladinih ili upravnih odluka ili protiv sudskih odluka podnosilac zahtjeva mora pokazati da je iscrpio sve lijekove dostupne pred redovnim sudovima.<sup>220</sup> Povrh svega, neophodno je reagovati na kršenje osnova koje sada ima za cilj sprovođenje pred Ustavnim sudom, čim je kršenje otkriveno.

Rokovi za podnošenje žalbe na vladine ili upravne odluke i žalbe na sudske odluke su dvadeset, odnosno trideset dana, što je rok trajanja obavještenja o rezoluciji kojom se završava sudski put. Rok za podnošenje žalbe na skupštinske odluke je tri mjeseca od kada odluke postanu konačne i zbog toga se ne može podnijeti žalba u skladu s internim pravilima zakonodavnog vijeća.<sup>221</sup>

Neizmjenljivo je i zajedničko svim oblicima ampara da podnosilac zahtjeva mora opravdati posebnu ustavnu važnost izjavljene žalbe. Ovo je zahtjev koji se ne može zamijeniti sa samim temeljem ustavne povrede o kojoj se izvještava, tako da se teret opravdanja posebne ustavne

---

<sup>213</sup> Organic Law 2/1979 On The Constitutional Court, Of 3 October 1979.

<sup>214</sup> Isto, čl. 43.

<sup>215</sup> Isto, čl. 44.

<sup>216</sup> Isto, čl 49, st. 3.

<sup>217</sup> Isto, čl. 114, st. 2.

<sup>218</sup> Isto, čl. 46, st. 1 i 2.

<sup>219</sup> Isto, čl 47, st. 2.

<sup>220</sup> Isto, čl. 44, st. 1a.

<sup>221</sup> Isto, čl. 44, st. 2.

važnosti žalbe donekle razlikuje od rasprave o postojanju povrede osnovnog prava, akta ili osporene odluke.<sup>222</sup>

Amparo se pokreće prijavom Ustavnom sudu, gdje podnosilac predstavke, pored dokazivanja ispunjenja navedenih zahtjeva, mora jasno i sažeto navesti činjenice koje potkrepljuju tužbu, ustavne odredbe koje su navodno prekršene i tačno utvrditi zaštitu koju traži od Suda ili obnavljanje prava ili sloboda za koje se smatra da su povrijeđene. Podnosioca zahtjeva mora zastupati advokat iz advokatske kancelarije u Madridu i uz pomoć advokata bilo koje advokatske komore Španije, a zahtjev se mora podnijeti u zakonskom roku ili čak petnaest sati nakon isteka roka, bilo kod Generalnog registra Ustavnog suda ili pred Registrom ili Centralnim registrom građanskih sudova bilo kog španskog mjesta.

Žalba mora biti predmet odluke o prihvatanju odjeljenja ili vijeća Suda. Za prihvatljivost, pored zakonski utvrđenih zahtjeva, neophodno je da sadržaj žalbe opravdava meritornu odluku Ustavnog suda zbog svog posebnog ustavnog značaja koji će biti ocijenjen uzimajući u obzir značaj predmeta za tumačenje Ustava, za njegovo opšte sprovođenje ili za ukupnu djelotvornost i razgraničenje sadržaja i obima osnovnih prava.

Odluke o neprihvatljivosti koje donose odjeljenja ili vijeća moraju navoditi neispunjeni uslov i javni tužilac može ih pobijati samo po žalbi.

Presuda izrečena po suštini žalbe može odobriti ili odbiti traženu zaštitu (*amparo*). Ako se zaštita odobri, presuda će sadržati bilo koju od sljedećih izjava: proglašenje nevažećim odluke, akta ili osporenog rješenja; javno priznanje povrijeđenog prava ili slobode i obnavljanje žalioaca u integritetu njegovog prava ili slobode usvajanjem odgovarajućih mjera i, prema potrebi, za njegovo očuvanje.<sup>223</sup>

Ako bi amparo trebalo procijeniti jer – prema mišljenju presuđujućeg tijela – ustavna povreda osnovnih prava ili javnih sloboda, proizlazi iz formulacije zakona, pitanje mora biti postavljeno pred punim sudom, uz suspenziju roka za dostavljanje presuda u postupku amparo, sve dok plenarno vijeće ne donese odluku o ustavnosti primijenjenog zakona.

Uopšteno govoreći, podnošenje ampara ne suspenduje efekte akta ili osporene odluke, iako Sud, na sopstvenu inicijativu ili na zahtjev stranke može naložiti potpunu ili djelimičnu suspenziju kada bi izvršenje akta ili odluke iz žalbe moglo podnosiocu zahtjeva nanijeti takvu štetu koja bi narušila svrhu žalbe. Ovom izuzetnom mjerom takođe se mora procijeniti da li suspenzija može prouzrokovati ozbiljne poremećaje ustavno zaštićenog interesa ili osnovnih prava i sloboda drugih. Takođe, tijelo koje saslušava amparo žalbu može preduzeti sve primjenljive mjere predostrožnosti i privremene presude koje teže da garantuju efikasnost tražene zaštite.<sup>224</sup>

## 5. Broj predmeta u 2014. godini (prema vrsti procesa)<sup>225</sup>

Navodna neustavnost akata i statuta koji imaju snagu akta ( <i>Recurso de inconstitucionalidad</i> )	60
Navodna neustavnost akata i statuta koji imaju snagu akta koji je predstavio redovni sud ( <i>Cuestión de inconstitucionalidad</i> )	141
Sredstvo amparo	7.663

<sup>222</sup> Isto, čl. 56.

<sup>223</sup> Organic Law 2/1979 On The Constitutional Court, čl. 53–55.

<sup>224</sup> Isto, član 56, st. 5.

<sup>225</sup> Estadísticas jurisdiccionales, Cuadro nº 1, str. 222, [https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Estadisticas/2021\\_Estadistica\\_Anual.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Estadisticas/2021_Estadistica_Anual.pdf)

Sukobi nadležnosti između države i samoupravnih zajednica ili između samih samoupravnih zajednica (pozitivan)	5
Sukobi nadležnosti između države i samoupravnih zajednica ili između samih samoupravnih zajednica (negativan)	3
Sukobi između ustavnih organa države	-
Sukobi u odbrani lokalne autonomije	2
Prigovor drugih rješenja autonomnih zajednica	4
Izjava o ustavnosti međunarodnih ugovora	-
<b>Ukupno</b>	<b>7.878</b>

1. Primljeni amparo prema vrsti pravnog izvora (građanski, krivični...) <sup>226</sup>

Parlamentarni amparo	9
Po vrsti pravnog suda	7.654
Građansko pravo	1.137
Krivično pravo	3.485
Zatvori	382
Javno pravo	2.221
Zakon o radu	352
Vojni	30
Drugo	47
<b>Ukupno</b>	<b>7.663</b>

2. Broj primljenih ampara prema vrsti tužioca

Tip tužioca	Broj zahtjeva
Pojedinci	6.488
Kompanije	754
Javna lica	417
Zaštitnica ljudskih prava i sloboda	-
Fiskalno ministarstvo ( <i>Ministerio Fiscal</i> )	4
<b>Ukupno</b>	<b>7.663</b>

Tabela broj 11<sup>227</sup>

Pitanja podnesena tokom godine i njihova početna raspodjela između plenarnog odlučivanja i odlučivanja u vijeću

Mjeseci	Plenum	Vijeće	Ukupno
Januar	4	671	675
Februar	9	624	633
Mart	13	756	769

<sup>226</sup> Estadísticas jurisdiccionales, Cuadro nº 2, str. 223, <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Estadisticas/ESTADISTICAS-2014.pdf>.

<sup>227</sup> Isto, Cuadro nº 11, str. 243.



April	6	694	700
Maj	8	650	658
Jun	3	639	642
Jul	12	827	839
Avgust	3	71	74
Septembar	3	560	563
Oktoibar	1	691	692
Novembar	2	714	716
Decembar	3	657	660
Ukupno	67	7.554	7.621*

Tabela broj 12<sup>228</sup>

Sredstvo amparo upućeno na vijeća, uz navod žalioaca i osnovno pravo na koje se poziva

Tužilac	Broj žalbi
Individualni	6.639
Pravna lica u privatnom pravu	871
Javna tijela	44
Pravobranilac seoski	-
Fiskalno ministarstvo	-
Drugo	-
Ukupno	7.554

Osnovno pravo na koje se poziva	Ukupno	Procenat
Jednakost (čl. 14 CE)	1.230	16,28
Sudsko starateljstvo (čl. 24 CE)	5.833	72,22
Druga prava i slobode:	-	-
Život i integritet (čl. 15 CE)	210	2,78
Ideološka i religijska sloboda (čl. 16 CE)	36	0,48
Sloboda i bezbjednost (čl. 17 CE)	421	5,57
Čast, privatnost i ugled (čl. 18 CE)	287	3,8
Sloboda boravka i kretanja (čl. 19 CE)	37	0,49
Sloboda izražavanja (čl. 20 CE)	53	0,7
Okupljanje (čl. 21 CE)	7	0,09
Udruživanje (čl. 22 CE)	11	0,15
Učestvovanje u javnim poslovima (čl. 23 CE)	152	2,01
Krivična zakonitost (čl. 25 CE)	797	10,55
Zabrana sudova časti (čl. 26 CE)	-	-
Obrazovanje (čl. 27 CE)	19	0,25
Sloboda udruživanja i štrajka (čl. 28 CE)	25	0,33
Predstavka (čl. 29 CE)	25	0,33

<sup>228</sup> Isto, Cuadro n° 12, str. 244.

Prigovor savjesti (čl. 30.2 CE)	-	-
---------------------------------	---	---

Tabela br. 14<sup>229</sup>

Sredstvo amparo podneseno prema organu koji je posljednji donio odluku

<b>Vrhovni sud</b>	3.646
<b>Ostala nadležna tijela:</b>	3.776
A) U kasaciji ili reviziji (vrhovni sudovi pravde)	39
B) U drugom stepenu ili putem molbe	2.274
C) U prvom ili jedinom stepenu	1.463
<b>Nesudski organi / ne pojavljuju se</b>	132
<b>Ukupno</b>	<b>7.554</b>

<b>Vrhovni sud</b>	3.646
<b>Nacionalna audijencija</b>	200
<b>Centralni vojni sud</b>	-
<b>Vrhovni sudovi pravde</b>	410
<b>Teritorijalni vojni sudovi</b>	1
<b>Provincijalne audijencije</b>	2.004
<b>Sudovi</b>	1.161
<b>Nesudski organi / ne pojavljuju se</b>	123
<b>Ukupno</b>	<b>7.554</b>

Poništene sudske presude (*)		
	Presude	Druge odluke
<b>Vrhovni sud</b>	19	17
<b>Vrhovni sudovi pravde</b>	1	-
<b>Nacionalna audijencija</b>	15	2
<b>Provincijalna audijencija</b>	7	5
<b>Sudovi</b>	8	9

Tabela broj 15<sup>230</sup>

A) Razlozi prihvatanja sredstva amparo

Razlozi prihvatanja	Sredstvo	Procenat
Odsutnost ustavne doktrine	43	24,71

<sup>229</sup> Isto, Cuadro n° 14, str. 40.

<sup>230</sup> Isto, Cuadro n° 15, str. 63.

Pojašnjenje ili promjena doktrine, posljedica procesa unutrašnjeg promišljanja	11	6,32
Pojašnjenje ili promjena doktrine, posljedica normativnih promjena	10	5,75
Moguće normativno porijeklo kršenja	20	11,49
Moguća povreda zbog opetovanog pravnog tumačenja zakona	-	-
Opšte i opetovano nepoštovanje ustavne doktrine, kontradiktorne sudske odluke	2	1,15
Moguće odbijanje poštovanja ustavne doktrine sudskim odlukama	7	4,03
Društveni ili ekonomski uticaj opštih političkih posljedica	18	10,34
Razni razlozi	1	0,57
Bez naznake razloga	62	35,64

#### B) Razlozi neprihvatanja sredstva amparo

Razlozi neprihvatanja	Sredstvo	Procenat
Neopravdanost posebnog ustavnog značaja	741	11,91
Nedovoljna opravdanost posebnog ustavnog značaja	2.328	37,43
Nedostatak posebnog ustavnog značaja	1.400	22,51
Nepostojanje povrede pozvanog osnovnog prava	272	4,37
Neprijavlivanje kršenja osnovnog prava	14	0,23
Neiscrpljivanje prethodnog pravnog lijeka	563	9,05
Neblagovremenost žalbe	286	4,6
Neispravljanje proceduralnih nedostataka	570	9,16
Razni razlozi	39	0,63
Drugi razlozi	7	0,11

Tabela broj 16<sup>231</sup>

#### Donesena rješenja i riješena sredstva ampara

	Izre- ka	Automatska		Konačna odluka		Ukup-no
		Nedopušte- nost <sup>1</sup>	Odbaciva- nje <sup>2</sup>	Nedopušte- nost <sup>3</sup>	Odbaci- vanje <sup>4</sup>	
Plenum	25	2	-	-	-	27
Vijeće prvo	37	1	1	3.264 (-2)	61	3.364 (- 2)
Prva sekcija	-	1	-	-	-	1
Druga sekcija	-	-	-	-	-	-
Vijeće drugo	55 (+2)	-	-	2.956	91	3.102 (+2)
Treća sekcija	-	-	-	-	-	-

<sup>231</sup> Isto, Cuadro n° 16, str. 248.

Četvrta sekcija	-	-	-	-	-	-
--------------------	---	---	---	---	---	---

Izvor: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/memorias/Estadisticas/ESTADISTICAS-2019.pdf>

### 3. USTAVNA ŽALBA U POSTSOCIJALISTIČKIM DRŽAVAMA

#### 1. Apelacija (ustavna žalba / tužba) u Bosni i Hercegovini

Ustavom Bosne i Hercegovine odredbama člana II/2 propisano da se u Bosni i Hercegovini direktno primjenjuju prava i slobode garantovane Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda, koja ima supremaciju nad svim ostalim zakonima i da se odredbe ovog člana u cjelosti odnose na ljudska prava i osnovne slobode. Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i osnovne slobode garantovane Evropskom konvencijom, kao i njenim protokolima, kako je to utvrđeno u članu II/3 Ustava, uključujući i prava pobrojana u stavu 3 člana II.<sup>232</sup> Član II sadrži popis zajemčenih prava, s posebnim odredbama o zabrani diskriminacije, zaštitu prava izbjeglica i raseljenih osoba te zaštitu prava iz 15 međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, navedenih u Aneksu I Ustava, koji se primjenjuju u BiH.<sup>233</sup> Takođe, članom X stav 2 Ustava predviđeno je da nijedna izmjena ili dopuna Ustava ne može dokinuti ili umanjiti nijedno od prava i sloboda navedenih u članu II Ustava ili izmijeniti navedeni stav 2 člana X.

Evropska konvencija u pravnom sistemu BiH predstavlja specifikum u odnosu na druge članice Savjeta Evrope, posebno ako se ima u vidu njena primjenjivost u njemu, osnova je Ustava BiH i prije nego što je BiH postala članica Savjeta Evrope.<sup>234</sup> BiH se na osnovu ovakvog pravnog statusa Evropske konvencije i na osnovu obaveze koje je sa sobom donio prijem u Savjet Evrope i

<sup>232</sup> Član II/3. „Popis prava“, glasi: „Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i osnovne slobode ovog člana, stava 2, što uključuje: (a) Pravo na život. (b) Pravo osobe da ne bude podvrgnuta mučenju ili nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kazni. c) Pravo osobe da ne bude držana u ropstvu ili potčinjenosti, ili da ne obnaša prisilan ili obvezatan rad. (d) Pravo na slobodu i sigurnost osobe. (e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava vezana za krivične postupke. (f) Pravo na privatni i porodični život, dom i dopisivanje. (h) Slobodu izražavanja. (i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja. (k) Pravo na imovinu. (m) Pravo na slobodu kretanja i prebivanja.“

<sup>233</sup> „Aneks I. Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini: 1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948); 2. Ženevske konvencije I–IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I–II (1977); 3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966); 4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957); 5. Konvencija o smanjivanju broja osoba bez državljanstva (1961); 6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965); 7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966. i 1989); 8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966); 9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1979); 10. Konvencija protiv mučenja i drugog nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (1984); 11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (1987); 12. Konvencija o pravima djeteta (198.); 13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990); 14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992); 15. Okvirna konvencija za zaštitu tradicionalnih manjina (1999).

<sup>234</sup> Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum), koji je stupio na snagu 14. 12. 1995. godine direktno je inkorporirao Evropsku konvenciju u domaći pravni sistem i dao joj prioritet nad svim drugim zakonima. Dejtonski sporazum je takođe, Aneksom VI, uspostavio Komisiju za ljudska prava, koju su činili Ured Ombudsmana Bosne i Hercegovine i Dom za ljudska prava. Ove dvije institucije bile su uobličene prema mehanizmu zaštite Evropske konvencije, koji je egzistirao u Strazburu. Način rada Doma za ljudska prava u velikoj mjeri je bio kopija načina rada Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Bosna i Hercegovina je 24. aprila 2002. godine postala 44. članica Vijeća Evrope.

ratifikacija Evropske konvencije, kao međunarodno obavezujućeg dokumenta, obavezala da svoje zakonodavstvo i praksu uskladi u potpunosti s principima i standardima Savjeta Evrope.

U BiH su se razvila četiri autonomna pravna sistema s izraženom asimetričnom raspodjelom nadležnosti između pojedinih nivoa vlasti i unutar sastavnih jedinica države, bez jasno zaokruženog pravosudnog sistema.

Sudska vlast u BiH uređena je ustavima entiteta i Statutom Distrikta Brčko i Zakonom o Sudu BiH. Na nivou BiH postoji Sud BiH, kao redovni sud, koji je dio ukupnog pravosudnog sistema BiH. Uloga redovnih sudova u BiH nezamjenjiva je u ostvarivanju ciljeva jednog tranzicijskog društva, koja treba biti usmjerena ka građenju i uspostavljanju temelja demokratske države, utemeljene na načelu vladavine prava. Redovni sudovi imaju značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer su upravo oni u svom svakodnevnom djelovanju u funkciji primarne, redovne, stalne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ustavni sud BiH, ima važnu i nezamjenjivu ulogu u zaštiti Ustavom zagarantovanih ljudskih prava i osnovnih sloboda i ima posebno mjesto u ustavnopravnom sistemu BiH, čija je nadležnost regulisana članom VI Ustava.<sup>235</sup> Ustavni sud izdvojen je iz sistema trodiobe vlasti te nije dio niti zakonodavne niti izvršne niti redovne sudske vlasti. On je najviši ustavni organ BiH, koji jemči poštovanje i primjenu Ustava BiH, on je čuvar Ustava BiH i predstavlja vrhovni mehanizam zaštite prava iz Evropske konvencije, s obzirom na njenu direktnu inkorporiranost u Ustav BiH i prava i sloboda predviđenih međunarodnim sporazumima, koji se primjenjuju u BiH.

Ustavom BiH regulisani su odgovarajući odnosi između Ustavnog suda BiH i redovnih sudova u BiH, uspostavljaju se po osnovu apelacione nadležnosti (člana VI/3.b) Ustava) i incidentne – konkretne kontrole ustavnosti iz člana VI/3.c) Ustava BiH). Apelaciona nadležnost Ustavnog suda predstavlja svojevrsnu novinu u domaćem sistemu ustavnoga sudstva, a podrazumijeva mogućnosti preispitivanja sudskih odluka na osnovu individualne apelacije ukoliko

---

<sup>235</sup> Član VI Ustava BiH glasi: Ustavni sud

1. *Sastav* Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima devet članova. a) Četiri člana bira Zastupnički dom Federacije, a dva člana Skupština Republike Srpske. Preostala tri člana izabrat će predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsjedništvom. b) Sudije će biti istaknuti pravници visokih moralnih kvaliteta. Svaka osoba s pravom glasa i takvim kvalifikacijama može biti sudija Ustavnog suda. Sudije koje izabere predsjednik Evropskog suda za ljudska prava ne mogu biti državljani Bosne i Hercegovine ili bilo koje susjedne države. c) Mandat prvoimenovanih sudija bit će pet godina, osim ako prije ne daju ostavku ili ne budu s razlogom smijenjeni konsenzusom ostalih sudija. Prvoimenovani sudije nemaju pravo biti ponovno imenovani. Svi kasnije imenovani sudije obnašat će svoju dužnost do dobi od 70 godina ukoliko prije ne podnesu ostavku ili ne budu s razlogom smijenjeni konsenzusom ostalih sudija. d) Za imenovanja sudija nakon pet godina od prvog imenovanja, Parlamentarna skupština može zakonom utvrditi drugačiji način izbora trojice sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava.

2. *Postupak* a) Većina svih članova Suda čini kvorum. b) Sud će donijeti svoja pravila o radu većinom glasova svojih članova. Sud će voditi javne rasprave, a svoje odluke će obrazlagati i objavljivati.

3. *Nadležnost* Ustavni sud će podržati ovaj Ustav. a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to: - Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. - Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu. Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta. b) Ustavni sud takođe ima apelacionu nadležnost za pitanja iz Ustava koja se pojave na osnovu presude bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini. c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti zavisi njegova odluka saglasno ovom Ustavu, s Evropskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

4. *Odluke* Odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

su povrijeđena apelantova prava i slobode zagarantovani Ustavom. Apelacija je posljednja prilika da Bosna i Hercegovina unutar svoga sistema ispravi kršenje ljudskih prava, što bi zapravo trebao biti konačni cilj svih mehanizama za zaštitu ljudskih prava (apelacija je, u pravnome sistemu BiH, u stvari ono što je u drugim državama ustavna tužba).<sup>236</sup>

Odredbama člana VI/3.b) Ustava BiH propisano je da „Ustavni sud takođe ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kad ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u BiH“. Iako je apstraktna normativna kontrola najznačajnija nadležnost Ustavnog suda BiH, apelaciona nadležnost u praksi Ustavnog suda predstavlja jednu od najčešće korišćenih nadležnosti Ustavnog suda BiH. Apelacija podrazumijeva mogućnost preispitivanja sudskih odluka na osnovu individualne apelacije ukoliko su povrijeđena Ustavom zagarantovana prava i slobode. Apelacija u biti ima dosta sličnosti s ustavnom tužbom (žalbom), kako je taj ustavnopravni institut modelovan u drugim ustavnim sistemima. Ustavni sud svoju praksu odlučivanja o apelacijama zasniva na praksi i standardima Evropskog suda za ljudska prava, kao i praksi ustavnih sudova većine evropskih zemalja. Apelacija ne predstavlja ni redovni niti vanredni pravni lijek, već posebno sredstvo zaštite ustavnog prava, supsidijarnog karaktera.

Pravilima Ustavnog suda<sup>237</sup> propisane su procesne pretpostavke za dopuštenost apelacije.<sup>238</sup> Ustavni sud može da razmatra apelaciju samo ako su protiv presude odnosno odluke koja se njome osporava iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio, a može izuzetno da razmatra apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i osnovnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodna dokumenta koja se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

Apelacija nije dopustiva ako postoji neki od sljedećih slučajeva: a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje; b) apelacija je anonimna; c) protekao je rok za podnošenje apelacije; d) apelaciju je podnijelo neovlašćeno lice; e) radi se o pitanju o kom je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelaciji ne proizilazi da ima osnova za ponovno odlučivanje; f) apelant je zloupotrijebio pravo na podnošenje apelacije; g) ako su izmijenjene pravne okolnosti; h) apelacija je *ratione materiae* inkompatibilna s Ustavom; i) apelacija je *ratione personae* inkompatibilna s Ustavom; j) apelacija je *ratione temporis* inkompatibilna s Ustavom; k) apelant je propustio da u ostavljenom roku dopuni/precizira apelaciju; l) apelacija je preuranjena; m) apelant nije iscrpio pravne lijekove moguće po zakonu.

Ustavni sud će odbaciti apelaciju kao očigledno (*prima facie*) neosnovanu kada utvrdi da ne postoji opravdan zahtjev stranke u postupku, odnosno da predočene činjenice ne mogu da opravdaju tvrdnju da postoji kršenje prava zaštićenih Ustavom i/ili kada se za stranku u postupku utvrdi da ne snosi posljedice kršenja prava zaštićenih Ustavom, tako da je ispitivanje merituma apelacije nepotrebno. (5) Ustavni sud će odbaciti apelaciju kada ocijeni da apelant nije pretrpio značajniju štetu osim ako poštovanje ljudskih prava, kako je to definisano u Ustavu, zahtijeva razmatranje apelacije u meritumu.

Pravilima je propisano, saglasno čl. VI/3a), VI/3c) i IV/3f) Ustava i Amandmana I, da zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva: a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje; b) zahtjev je anonimn; c) zahtjev je podnijelo neovlašćeno lice; d) radi se o pitanju o kom je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u zahtjevu ne proizilazi da ima osnova

<sup>236</sup> M. Tadić, „Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda u Bosni i Hercegovini“, *Ustavni sud Crne Gore, 50 godina*, Budva, 2014, str. 24.

<sup>237</sup> Pravila Ustavnog suda BiH – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“, broj 94/14) na osnovu člana VI/2.b) donosi Ustavni sud većinom glasova svojih članova. Ustav BiH je faktički onemogućio dekonstitucionalizaciju Ustavnog suda BiH, pa uz Ustav BiH, Pravila Ustavnog suda predstavljaju temeljni akt organizacije i rada Ustavnog suda BiH.

<sup>238</sup> Pravila Ustavnog suda BiH, član 18.

za ponovno odlučivanje; e) ako su izmijenjene pravne okolnosti; f) podnosilac zahtjeva je propustio da u ostavljenom roku dopuni/precizira zahtjev; g) osporeni opšti akt nije na snazi.<sup>239</sup>

1. Odredbama člana 21 propisana je sadržina apelacije. Propisuje se da (1) Zahtjev za pokretanje postupka iz člana VI/3a) Ustava i Amandmana i treba da sadrži: a) naziv akta koji je predmet spora s oznakom naziva i broja službenog glasila u kom je objavljen; b) odredbe Ustava za koje se smatra da su povrijeđene; c) navode, činjenice i dokaze na kojima se zasniva zahtjev; d) potpis ovlašćenog lica, odnosno podnosioca zahtjeva. (2) Apelacija iz člana VI/3b) Ustava treba da sadrži: a) odluku suda u Bosni i Hercegovini koja se osporava; b) odredbe Ustava i/ili međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima koje se primjenjuju u Bosni i Hercegovini za koje apelant smatra da su povrijeđene; c) navode, činjenice i dokaze na kojima se zasniva apelacija; d) u nedostatku osporene odluke, razloge za podnošenje apelacije; e) potpis podnosioca apelacije, odnosno ovlašćenog punomoćnika; f) posebnu punomoć za zastupanje pred Ustavnim sudom ako podnosilac apelacije ima zastupnika. (3) Apelacija iz stava (2) ovog člana se podnosi obavezno na posebnom obrascu dostupnom u Ustavnom sudu ili na web-stranici Ustavnog suda. Obrazac čini sastavni dio ovih pravila. Apelacija se obavezno podnosi u tekstu koji je elektronski ili mehanografski obrađen.

U okviru apelacijske nadležnosti takođe je važno napomenuti da je Ustavni sud u postupku rješavanja apelacija u okviru svoje nadležnosti iz člana VI/3.b) Ustava BiH ulazio u ocjenu „kvaliteta zakona“. Ustavni sud je zauzeo stav „da ima nadležnost da u postupku iz apelacijske jurisdikcije izvrši i konkretnu ocjenu ustavnosti u smislu članka VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, ako je to potrebno“. U ovakvim situacijama najčešće se radi o tome da su odluke sudova zakonite, ali protivustavne, jer zakoni na temelju kojih su one donesene nijesu u saglasnosti s Ustavom. U ovakvim predmetima Ustavni sud vrši obje funkcije u jednom postupku – rješavanje konkretnog slučaja u okviru svoje apelacione nadležnosti iz člana VI/3.b) i incidentalnu kontrolu ustavnosti zakona od čijeg važenja zavisi njegova odluka u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je osnov za ovakvu vrstu nadležnosti pronašao, prije svega, u svom zadatku zaštite ljudskih i Ustavom zajemčenih prava.<sup>240</sup>

Dopuna zahtjeva/apelacije propisana je članom 22 Pravila, kojim je propisano da (1) kada je zahtjev/apelacija upućen Ustavnom sudu nepotpun u smislu člana 21 ovih pravila, ili ne sadrži podatke neophodne za vođenje postupka, Ustavni sud će zatražiti od podnosioca zahtjeva, odnosno apelanta, da u određenom roku, a najduže u roku od 15 dana od dana prijema poziva za dopunu, te nedostatke otkloni. (2) Ako podnosilac u roku iz stava (1) ovog člana ne otkloni nedostatke, zahtjev/apelacija će se odbaciti. (3) Apelacija/zahtjev bez zahtjeva Ustavnog suda ne može da se dopunjava van roka iz člana 18 stav (1) ovih pravila.

Odgovor na zahtjev/apelaciju propisan je članom 23 Pravila: (1) Sudija izvjestilac odnosno registrar određuju rok za dostavljanje odgovora na navode iz zahtjeva/apelacije. (2) Ustavni sud dostavlja zahtjev/apelaciju donosiocu osporenog akta radi davanja odgovora odnosno dostavljanja spisa. (3) Ustavni sud dostavlja apelaciju i drugoj stranci u postupku u kom je donesena presuda/odluka koja se osporava apelacijom s ciljem davanja odgovora. (4) Nedostavljanje odgovora na zahtjev/apelaciju ne utiče na tok postupka pred Ustavnim sudom, koji će u tom slučaju svoju odluku zasnivati na dostavljenim informacijama koje nisu osporili drugi učesnici u postupku. (5) U slučaju odbacivanja zahtjeva/apelacije Ustavni sud može da donese odluku, a da prethodno zahtjev/apelacija nije dostavljen drugoj stranci na izjašnjavanje.

---

<sup>239</sup> Pravila Ustavnog suda BiH, član 19.

<sup>240</sup> V. Galić, „Uloga ustavnog suda i redovnih sudova u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda – zajednička odgovornost“, Budva, 2018, str. 5.

Član 64 Pravila propisuje mogućnost donošenja odluke o privremenoj mjeri. (1) Ustavni sud može, na sopstvenu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, da odredi svaku privremenu mjeru za koju smatra da treba da je donese u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka. (2) Izuzetno, predsjednik Ustavnog suda može, u nemogućnosti sazivanja sjednice, da odredi privremenu mjeru iz stava (1) ovog člana. (3) Odluka o mjeri iz st. (1) i (2) ovog člana se odmah dostavlja donosiocu osporenog akta, stranci i drugim organima nadležnim za njeno izvršenje. (4) Postupak za donošenje privremene mjere je hitan, a odluka kojom se usvaja zahtjev za donošenje privremene mjere je obavezujuća do donošenja konačne odluke Ustavnog suda. (5) Zahtjev za donošenje privremene mjere može da podnese učesnik u postupku pred Ustavnim sudom iz člana 16 ovih pravila pod uslovom da je prethodno, u skladu s mogućnošću propisanom zakonom, tražio odlaganje izvršenja odluka redovnih sudova ili organa uprave u postupku koji je vođen pred tim sudovima odnosno organima.

Danas predmeti pokrenuti po individualnim apelacijama građana predstavljaju većinu od čak 99% predmeta u radu Ustavnog suda BiH. Ustavni sud godišnje primi u prosjeku oko 5.500 predmeta iz apelacione nadležnosti (trenutno ukupan broj neriješenih AP i U predmeta je 3.737, konkretno 3.733 AP i 4 U predmeta). Ipak je potrebno dodati da su u najvećem broju slučajeva apelacije odbačene ili odbijene, a da je postotak usvojenih apelacija veoma nizak.<sup>241</sup>

Prema Izvještaju o radu za 2020. godinu:

Primljeno novih apelacija: 4764

Ukupno riješeno apelacija: 5136

Ostalo neriješeno ukupno: 2672

#### *Način rješavanja apelacija*

Meritorne odluke: 11

Odluke o dopustivosti (apelacije odbačene jer su *prima facie* nedopustive):  
2505

Odluke o dopustivosti (ostali osnovi po kojima su apelacije odbačene kao nedopustive):  
1493

Ukupno odluke o dopustivosti: 3998

Obustava postupka po apelaciji: 33<sup>242</sup>

## 2. Ustavna žalba u Republici Sloveniji

Republika Slovenija je postala samostalna i nezavisna država dana 25. juna 1991. godine i konstituisana je na osnovu Osnovne ustavne povelje o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije.<sup>243</sup> Ustav Republike Slovenije<sup>244</sup> donesen je 23. decembra 1991. godine, pri čemu je Ustavni sud Republike Slovenije dobio položaj najvišeg državnog organa sudske vlasti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda te postao samostalan i nezavisan državni organ, čija je nadležnost pri vršenju ustavnosudskih ocjena određena Zakonom o

<sup>241</sup> V. Galić, citirani rad, str. 6.

<sup>242</sup> Izvještaj o radu Registrara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine *Zvonko Mijan* za 2021. godinu, <http://www.sudbih.gov.ba/stranica/43/pregled>.

<sup>243</sup> Osnovna ustavna povelja o samostalnosti i nezavisnosti Republike Slovenije (Službeni list RS br. 1-4/91-I). Radi se o aktu *sui generis* koji je s Ustavnim zakonom za sprovođenje osnovne ustavne povelje uspostavio državnu suverenost Republike Slovenije.

<sup>244</sup> Ustav RS (Službeni list RS br. 33/91). Kasnije je Ustav nekoliko puta bio mijenjan i dopunjavan (Službeni list br. 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13).



Ustavnom sudu.<sup>245</sup> Samostalni i nezavisni položaj Ustavnog suda prvenstveno se odražava u njegovoj pravnoj nezavisnosti, predstavlja posljednji najviši sud u državi koji odlučuje o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i o ustavnosti i zakonitosti propisa, statusu. To je samostalan i nezavisan organ u odnosu prema drugim državnim organima, njegove odluke obavezujuće su za sve sudove i druge državne organe, a pritom ima funkcionalnu samostalnost.<sup>246</sup>

Najznačajnija nadležnost Ustavnog suda je da u sistemu podjele vlasti daje ocjenu ustavnosti propisa zakonodavne grane vlasti kao i ustavnosti i zakonitosti propisa izvršne grane vlasti.<sup>247</sup> S aspekta zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda ocjenjuje i akte sudske vlasti, posebno akte Vrhovnog suda kao najvišeg suda u državi, saglasno članu 127 stav 1 Ustava.<sup>248</sup> Ustavni sud nema ovlaštenja da sam započne postupak ocjene zakona ili drugog propisa ili kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Odluku može donijeti samo na osnovu podnietog pravnog sredstva, zahtjeva, inicijative ili ustavne žalbe. Odluke Ustavnog suda obavezujuće su i zbog toga su ih dužni poštovati svi državni organi, uključujući i sudove. Ustavni sud može da izda tzv. interpretativnu odluku kojom za određeno vrijeme utvrđuje sadržinu propisa, pri čemu se transformiše u pozitivnog zakonodavca, ali samo radi formiranja pravnih pravila i popunjavanja pravnih praznina. Radi se o privremenim odlukama jer zakonodavac mora da vrši svoja ovlaštenja i da utvrdi tekst novih zakonskih određenja. Slovenija je pristupila Savjetu Evrope 1993. godine, a juna 1994. godine ratifikovala je Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda,<sup>249</sup> koja se prema članu 8 Ustava primjenjuje neposredno.

Slovenija je pristupila Evropskoj uniji maja 2004. godine, saglasno odredi člana 3a Ustava, koja omogućava prenos vršenja dijela suverenih prava na međunarodne organizacije, i time preuzela *acquis communautaire* u svoj pravni sistem. Nakon usvajanja Lisabonskog ugovora<sup>250</sup> Povelja EU o osnovnim pravima,<sup>251</sup> po članu 6 stav 1 Povelje Evropske unije, postala je pravno obavezujuća i s istom pravnom snagom kao Povelje Evropske unije. Dakle, radi se o aktu primarnog prava EU i o značajnom pravom osnovu za usvajanje odluka Savjeta Evropske unije, pa i Ustavnog suda kada je u pitanju zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustani sud morao bi primijeniti Povelju kad bi Slovenija kao članica kršila pravo Evropske unije.<sup>252</sup> Savjet Evropske unije svojim odlukama formira pravni sistem Evropske unije jer daje tumačenje primarne i sekundarne legislative Evropske unije i odlučuje o pravnoj snazi sekundarne legislative (član 267 Pravo Evropske unije).<sup>253</sup> Ustavni sud je, imajući u vidu načelo suprematije (primarnosti), dužno da

---

<sup>245</sup> Zakon o Ustavnom sudu (Službeni list RS br. 64/07 – zvanični prečišćeni tekst i 109/12).

<sup>246</sup> E. Korpič-Horvat, „Značaj Ustavnog suda Republike Slovenije pri ostvarivanju vladavine prava“, Zbornik radova *Uloga ustavnog suda u izgradnji vladavine prava*, Ustavni sud Crne Gore, Miločer, 2015, str. 73.

<sup>247</sup> Nadležnosti Ustavnog suda propisane su u čl. 160 i 161 Ustava i u članu 21 ZUSTS.

<sup>248</sup> U skladu s članom 125 Ustava, i ostali (redovni i specijalizovani) sudovi kod vršenja svojih poslova vezani su za Ustav i zakon, zbog čega su dužni na svim nivoima suđenja sami da tumače ustavnu usklađenost propisa. U skladu s članom 156 Ustava, sud će prekinuti postupak tek onda kad sam ne bude mogao da tumači normu i tada će početi postupak pred Ustavnim sudom. Sudija ima tzv. *exemptio illegalis*, kada mora u skladu s Ustavom da isključi nezakonite i protivustavne podzakonske propise.

<sup>249</sup> Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Službeni list RS 33/94, MP, br. 7/94).

<sup>250</sup> Lisabonski ugovor – Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o djelovanju Evropske unije, prečišćene varijante (UL C 83, 30.3.2010).

<sup>251</sup> Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (UL C 83, 30. 3. 2010).

<sup>252</sup> U dosadašnjim odlukama Ustavni sud se samo pozivao na Povelju. Vidi primjer odluke br. U-I-146/07 od 13. 11. 2008, kad je Ustavni sud presudio da su slijepi i slabovidne osobe diskriminirane, jer Zakon o parničnom postupku ne uređuje pristup sudskim aktima u pismu koje bi njima odgovaralo. Pri tome se pozivao i na Povelju koja osobama s invaliditetom obezbjeđuje ne samo formalnu nego i stvarnu jednakost.

<sup>253</sup> Ustavni sud do sada nije pokrenuo prethodno pitanje u odnosu na tumačenje legislative EU (član 267 stav 3 PDEU).

poštuje njihove odluke, a po stanovištu Ustavnog suda odstupanje od sudske prakse Savjeta Evropske unije može da znači kršenje člana 22 Ustava (jednaka zaštita prava).<sup>254</sup>

Na rad Ustavnog suda utiču odluke Evropskog suda za ljudska prava i Savjeta Evropske unije, jer se radi o povezanosti i prepletenosti nacionalnog prava i prava Evropske unije, a kada je u pitanju zaštita ljudskih prava i sloboda, Ustavni sud vodi računa i o EKSP. Po članu 15 stav 5 Ustava Ustavni sud nijedno ljudsko pravo i osnovnu slobodu, priznate pravnim aktima koji važe u Sloveniji, ne može da ograniči s izgovorom da ih ne priznaje Ustav ili da ih priznaje u manjoj mjeri. Isto tako Konvencija o ljudskim pravima (član 53) i Povelja (član 53) ne mogu biti osnov za opravdanje za uže tumačenje ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđenih Ustavom.<sup>255</sup>

Saglasno odredbama člana 23 stav 1 Ustava, svako ima pravo da o njegovim pravima i dužnostima te optužbama protiv njega bez nepotrebnog odlaganja odlučuje nezavisan, nepristrastan i zakonom ustanovljen sud. Članom 15 stav 4 Ustava posebno je definisano da je zagarantovana sudska zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i pravo na otklanjanje posljedica njihovog kršenja. Iz navedenih odredaba Ustava jasno proizilazi da protiv svakog kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda sudska zaštita mora biti zagarantovana. To takođe proističe iz člana 157 stav 2 Ustava, koji glasi: „Ako druga sudska zaštita nije zagarantovana, u upravnom sporu nadležni sud odlučuje i o zakonitosti pojedinih radnji i akata kojima se zadire u ustavna prava pojedinca“ (takozvano rezervno pravno sredstvo ili sudska zaštita). Ustavna žalba je dakle subsidijarna (ustavno)sudska zaštita. Stoga je pojedini pravni akt protiv koga je dopuštena ustavna žalba u principu uvijek sudski akt.<sup>256</sup> Već iz ovog načela proističe zahtjev za rezervisanost Ustavnog suda u odlučivanju o primanju ustavne žalbe na razmatranje pred iscrpljenjem svih pravnih sredstava.

Kad govorimo o sudskoj zaštiti, mislimo na efikasnu sudsku zaštitu, a ne bilo koju sudsku zaštitu ili riječima Ustavnog suda Republike Slovenije: Nije svrha Ustava da ljudska prava prizna samo formalno i teorijski, nego je ustavni zahtjev da mogućnost efikasnog i faktičkog ostvarivanja ljudskih prava mora biti zajemčena.<sup>257</sup> Ovaj zahtjev znači dužnost države da garantuje efikasno pravno sredstvo radi zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi pretpostavlja da su zagarantovana pravna sredstva efikasna. Međutim, podnosilac žalbe može ostvarivati prigovor da pravno sredstvo koje mu je na raspolaganju nije efikasno, te Ustavnome sudu predlaže da odluči pred iscrpljenjem „neefikasnog“ pravnog sredstva. Mišljenja sam da se pitanje efikasnosti odnosi na sva pravna sredstva, pa i na redovna. Dužnost podnosioca žalbe je da takvu tvrdnju obrazloži. U takvom slučaju Ustavni sud bi najprije morao ocijeniti da li su tvrdnje podnosioca žalbe osnovane, to jest da li je zagarantovano pravno sredstvo efikasno ili nije. Ako bi Ustavni sud ocijenio da sudska zaštita koja bi u konkretnom slučaju došla u obzir nije efikasna, da ne garantuje realnu zaštitu povrijeđenog prava čovjeka ili osnovne slobode, primjenom prvog

---

<sup>254</sup> Ustavni sud je u odluci br. Up-1201/05 od 6. 12. 2007. naveo: „Član 3a stav 3 Ustava propisuje da se pravni akti i odluke donijete na nivou međunarodnih organizacija na koje je Slovenija prenijela izvršavanje dijela suverenih prava u Sloveniji primjenjuju u skladu s propisima tih organizacija. Pravno uređenje pomenutih organizacija može, između ostalog, da propisuje pravila na koji način njihovi akti i odluke ulaze u pravni sistem članica i kako u njihovom pravnom sistemu djeluju. Sudovi moraju da primjenjuju pravo EU po službenoj dužnosti. To stanovište potvrđuje sudska praksa suda EU. (Vidi presudu od 14. decembra 1996. u predmetu *Peterbroek Van Campenhout & Cie SCS protiv Belgije*, C-312/93, Recueil, str. I-4599 i presudu od 14. decembra 1995 u spojenom predmetu *Van Schijndel i van Veen protiv Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, C-430/93 I C-431/93, Recueil, str. I-4705).“

<sup>255</sup> C. Ribičič, „Uticao suda evropskih zajednica na zaštitu ljudskih prava u nacionalnom ustavnom sistemu“, *Preduzeće i rad*, br. 6–7 (2005), str. 272–278.

<sup>256</sup> Rješenje Ustavnog suda br. 373/14 od 11. 6. 2014. (Službeni list RS, br. 47/14), 11. tačka obrazloženja.

<sup>257</sup> Odluka US br. Up-257/97 od 16. 7. 1998. (OdlUS VII, 231).

stava člana 51 ZUSTS mogao bi odlučivati o ustavnoj žalbi i prije iscrpljenja takve neefikasne sudske zaštite.<sup>258</sup> Takvih primjera praktično nema pred Ustavnim sudom.<sup>259</sup>

Odredbama člana 51 stav 2 definisan je drukčiji položaj<sup>260</sup> Zakona o Ustavnom sudu, koji glasi: „Pred iscrpljenjem vanrednih pravnih sredstava Ustavni sud izuzetno može odlučivati o ustavnoj žalbi ako je navođeno kršenje očigledno te ako bi izvršenjem pojedinog akta za podnosioca žalbe nastale nepopravljive posljedice. Zakon iziskuje da su iscrpljena sva pravna sredstva, kako redovna tako vanredna. Stoga se pitanje efikasnosti odnosi na sva pravna sredstva, kao redovna i kao vanredna. Vanredno pravno sredstvo takođe mora biti efikasno. Ukoliko vanredno pravno sredstvo ne bi bilo efikasno, ustavna žalba bi bila dopuštena prema člana 51 stav 1. Odredba člana 51 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu primjenjuje se samo ako su sva pravna sredstva, pa i vanredna, efikasna. Ustavna žalba biće uzeta u razmatranje samo ako se ispune uslovi iz člana 51 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu.“<sup>261</sup>

Ustavni sud je u rješenju br. Up-373/14, koje je usvojio dana 11. 6. 2014. dao iscrpno obrazloženje, u kojem je naglasio „da već iz prvog stava člana 15 Ustava, prema kome se ljudska prava i osnovne slobode ostvaruju neposredno na osnovu Ustava, te iz člana 125 Ustava, prema kome je sudija vezan za Ustav (i zakon), proističe obavezanost sudova da poštuju ljudska prava i osnovne slobode. Zato zaštita navedenih prava mora biti zagwarantovana već na prvostepenom suđenju, a isto tako i pri odlučivanju vrha sudstva iz prvog stava člana 127 Ustava. Briga o pravilnoj i jednakoj primjeni prava obuhvata i brigu o pravilnoj i jednakoj primjeni Ustava, pri čemu obaveza suđenja prema Ustavu proističe već iz njega samog.“ Nastavlja: „Ako sudstvo, realizujući svoje nadležnosti i odlučujući o optužbi protiv pojedinca, ne obezbijedi poštovanje njegovih ljudskih prava i osnovnih sloboda, na zaštitu istih pozvan je Ustavni sud, i to kao zadnji i najviši sud za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u državi (prvi stav člana prvog ZUSTS)“ ( tačka 11).<sup>262</sup>

Odredbe člana 51 stav 2 ZUSTS reguliše izuzetak od pravila o iscrpljenosti svih pravnih sredstava pred podnošenjem ustavne žalbe te ovlašćuje Ustavni sud da može izuzetno odlučivati o ustavnoj žalbi i pred iscrpljenjem vanrednih pravnih sredstava. Prije same primjene ovu zakonsku odredbu trebalo je interpretirati, trebalo je protumačiti (opredijeliti) sve neodređene pojmove koje sadrži te im dati smisao i sadržinu.

Jezgro ovog tumačenja je u tačkama 14 i 15 obrazloženja navedenog rješenja. One glase: „14. Drugi stav člana 51 ZUSTS je izuzetak od pravila iz prvog stava ovog člana. Izuzetke već same po sebi treba restriktivno tumačiti. U drugom stavu člana 51 ZUSTS posebno je rečeno da je odlučivanje Ustavnog suda pred iscrpljenjem vanrednog pravnog sredstva dopušteno samo izuzetno, pri čemu Zakon upotrebljava i diskrecionu riječ 'može'. Tako u ovoj pravnoj normi imamo kombinaciju ovlašćenja za odlučivanje prema slobodnoj ocjeni ('može', s naglaskom na izuzetno) i dvaju neodređenih pravnih pojmova. Ovlašćenje za odlučivanje prema slobodnoj ocjeni treba tumačiti u skladu sa svrhom zbog koje je Ustavnom sudu ovo ovlašćenje dato. A dato mu je zbog toga što u određenim rigoroznim uslovima može obezbijediti zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i prije nego bi se o njima konačno, odlučujući o vanrednim pravnim sredstvima, izjasnili nadležni sudovi. Pritom Ustavni sud mora uzeti u obzir da je ustavna žalba subsidijarno pravno

---

<sup>258</sup> Vidi odluku br. Up-599/04 od 24. 3. 2005, Službeni list RS, br. 3772005. Tu se inače radilo o odlučivanju pred iscrpljenjem redovnog pravnog sredstva. Nekoliko primjera odlučivanja pred iscrpljenjem redovnih pravnih sredstava navodi rješenje br. Up-37.

<sup>259</sup> M. Mozetič, „Ustavna žalba pred Ustavnim sudom Republike Slovenije“, *Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i sloboda*, Ustavni sud Crne Gore, Budva, 2014, str. 34, ustavna žalba, br. Up-790/14.

<sup>260</sup> Vidi rješenje US br. Up-373/14, tačka 9 obrazloženja.

<sup>261</sup> S. Berdon, *Ustavna pritožba kot posebno pravno sredstvo*, diplomsko delo, Univerza v Ljubljana, Fakultet za društvene vede, Ljubljana, 2011, str. 35-58. <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/berdon-sven.pdf>.

<sup>262</sup> M. Mozetič, citirani rad, str. 35.

sredstvo, zato mu zakon nalaže da ovo ovlašćenje primijeni zaista izuzetno, pri čemu je obavezan da poštuje načelo jednakosti pred zakonom (drugi stav člana 14 Ustava). Osim ako ima osnovan razlog, u kasnijim sličnim slučajevima ne smije odlučiti drukčije nego u predašnjim. A ovo ovlašćenje može primijeniti samo ako se kumulativno ispune dva uslova izražena u obliku neodređenih pravnih pojmova: 1) očiglednost navođenog kršenja prava čovjeka i 2) nepopravljive posljedice koje bi s izvršenjem osporavanog akta nastale za podnosioca žalbe.<sup>263</sup>

Uslov nastanka nepopravljivih posljedica za podnosioca žalbe Ustavni sud je do sada rijetko tumačio. Ali se Ustavni sud više puta opredijelio u pogledu navođene očiglednosti kršenja ljudskih prava. Ovaj neodređeni pravni pojam je bliže obrazložio već u precedentnom rješenju br. Up-62/96 od 11. 4. 1996. (Odl. US V, 68). U njemu je Ustavni sud naglasio da očigledno kršenje nije jednako kao *prima facies* kršenje. Nešto što bi na prvi pogled (*prima facie*) moglo izgledati kao kršenje može se po svestranjoj ocjeni pokazati drukčije. Za „očigledan“ Ustavni sud je naveo da je „onakav da ga se ne može odbaciti ili ‘uskolebati’ ni po svestranom preispitivanju, jer sve okolnosti, zdrava pamet i sva iskustva, bez dokazivanja i bez mogućnosti suprotnog obrazlaganja, isključuju svaku mogućnost drukčijeg rješenja.“

Ustavni sud prihvatio je vrlo usko tumačenje drugog stava člana 51 ZUSTS. Kako za neke sudije tako i za dio stručne javnosti ovakvo tumačenje je preusko. Smatram da nije, te da je tako „uzak“ pristup Ustavnom sudu pred isprljenjem (efikasnih) vanrednih pravnih sredstava opravdan. Naročito ga opravdavaju razlozi koje je Ustavni sud naveo u tački 12 obrazloženja, koja glasi: „Navedena ustavna polazišta opredjeljuju i ustavnopravni odnos između Ustavnog i Vrhovnog suda u sistemu državne vlasti, kao što ga uređuje Ustav. Sve institucije pravne države, u kojoj je afirmisano načelo podjele vlasti, u osnovi moraju poštovati jedna drugu te ne preuzimati zadatke druge na osnovu anticipiranog nepovjerenja. Tako i Ustavni sud mora imati povjerenja da će Vrhovni sud u slučajevima kad je njegova nadležnost za odlučivanje o vanrednom pravnom sredstvu određena zakonom, odgovorno ispuniti svoje ustavne obaveze, te među njima ispred svega obezbijediti poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tako Vrhovni sud pri svom odlučivanju mora sanirati povrede ljudskih prava učinjene na suđenju nižih sudova“<sup>264</sup>

Poslovnikom Ustavnog suda Slovenije<sup>265</sup> propisano je da Ustavni sud odlučuje o stvarima iz svoje nadležnosti na sjednicama i da Ustavni sud ima tri tročlana senata za ispitivanje ustavnih žalbi. Podjelu rada između senata i njihov sastav utvrdiće Ustavni sud rasporedom rada.<sup>266</sup>

Ustavni sud Slovenije je 2019. godine primio 1.599 predmeta, što je je 4,6% više nego u 2018. godini, kada je zaprimljeno 1.533 predmeta. Na kraju 2019. godine Ustavni sud imao je ukupno 2408 neriješenih predmeta, od čega četiri predmeta iz 2015. godine, 70 predmeta iz 2016. godine, 382 predmeta iz 2017. godine i 813 predmeta iz 2018. godine. Ostali neriješeni slučajevi (1139) zaprimljeni su u 2019. godini. U neriješenim slučajevima bio je 631 prioritetni predmet i 74 apsolutna prioritetna predmeta. Broj neriješenih slučajeva u 2019. godini značajno se povećao u odnosu na 2018. godinu. Krajem 2017. godine Ustavni sud imao je 1609 neriješenih predmeta, krajem 2018. bila su 1952 neriješena predmeta (2084 s predmetima ZNISESČP), a krajem 2019. čak 2408 (2568) predmeta. To znači da se broj neriješenih slučajeva ponovo povećao za gotovo četvrtinu u 2019. godini (23,4%).<sup>267</sup>

### 3. Ustavna žalba u Republici Srbiji

<sup>263</sup> M. Mozetič, citirani rad, str. 5.

<sup>264</sup> M. Mozetič, citirani rad, str. 36.

<sup>265</sup> Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 i 35/20.

<sup>266</sup> Isto, član 10 st. 1 i 2.

<sup>267</sup> Ustavno sodišče Republike Slovenije, Poročilo o delu 2019, str. 86. [SLOVENIJA IZVESTAJ.pdf](#).

Ustavna žalba kao posebno pravno sredstvo kojim se ostvaruje neposredna ustavnosudska zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda zajemčenih ustavom i koja predstavlja važan element zaštite prava građana od posljedica neustavnih i nezakonitih odluka donesenih od strane javnih organa uvedena je u ustavnopravni sistem 2006. godine.<sup>268</sup> Ustavna žalba je osnovni oblik Ustavom ustanovljene žalbe kojom se štite ljudska i manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, dok su žalbe predviđene odredbama člana 101 stav 5, člana 148 stav 2, člana 155, člana 161 stav 3, člana 187 stav 1 i člana 193 stav 1 Ustava u stvari posebne, specifične vrste žalbe koje štite samo pojedine vrijednosti utvrđene Ustavom.

Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije dopušta izjavljivanje ustavne žalbe svakom licu koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povjereno javno ovlašćenje povrijeđeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom.<sup>269</sup> Takva zakonska definicija prava na ustavnu žalbu zasnovana je na odredbi člana 170 Ustava, koja se ostvaruje pred Ustavnim sudom, koji, odlučujući povodom ustavne žalbe, pruža zaštitu povrijeđenom ili uskraćenom ljudskom pravu ili manjinskom pravu ili slobodi zajemčenim ustavom.

### *1. Uslovi za podnošenje ustavne žalbe*

Uslovi za podnošenje ustavne žalbe propisani su Ustavom (čl. 170) i Zakonom o Ustavnom sudu (čl. 82–85), te saglasno navedenim odredbama možemo zaključiti da je odlučivanje po ustavnoj žalbi uslovljeno postojanjem posebnih materijalnopravnih i procesnopravnih pretpostavki.

#### *1.1. Materijalnopravne pretpostavke*

Pod *materijalnopravnim pretpostavkama* podrazumijeva se postojanje aktivno legitimisanog lica za podnošenje ustavne žalbe i iscrpljenost pravnih sredstava za zaštitu prava koje je predmet ustavne žalbe. Aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe ima svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim pravnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povjereno javno ovlašćenje povrijeđeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom.<sup>270</sup> Iz takvog zakonskog određenja aktivno legitimisanih lica proizilazi da to pravo pripada fizičkim i pravnim licima, jer zakon ne pravi razliku u pogledu državljanstva i domicila tih lica, što znači da ustavnu žalbu opredjeljuje činjenica da je nekom, bilo domaćem bilo stranom pravnom licu, povrijeđeno odnosno uskraćeno Ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo ili sloboda. Postojanjem osjećaja o povredi navedenih prava pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povjereno vršenje javnog ovlašćenja konstituše se aktivna legitimacija na strani lica koja smatraju da mu je takva povreda učinjena, pa je svako takvo lice ovlašćeno da ustavnom žalbom zatraži od Ustavnog suda zaštitu povrijeđenog mu prava, bilo lično bilo putem specijalno ovlašćenog fizičkog lica, odnosno državnog ili drugog organa nadležnog za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda.<sup>271</sup>

Druga materijalnopravna pretpostavka čijim se postojanjem uslovljava ostvarivanje prava na ustavnu žalbu proističe iz supsidijarnog karaktera prava na ustavnu žalbu, jer je njegovo ostvarenje uslovljeno prethodnom iscrpljenošću svih pravnih sredstava, odnosno njihovim

---

<sup>268</sup> Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006), član 170.

<sup>269</sup> Zakon o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br.109/2007, 99/2011 i 18/2013), član 83 stav 1.

<sup>270</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 83 stav 1.

<sup>271</sup> Isto, član 83 stav 2.

odsustvom ili zakonskim isključenjem prava na sudsku zaštitu, što je izričito propisano Ustavom.<sup>272</sup> U praksi je sporno kada se smatra da su pravna sredstva iscrpljena i da li se iscrpljenje pravnih sredstava odnosi na redovne ili vanredne pravne lijekove. Niti Ustav, niti Zakon o Ustavnom sudu nije definisao koja su to pravna sredstva i da li ta sredstva moraju biti djelotvorna, te je Ustavni sud svojim pravnim sredstvima taksativno odredio kada i pod kojim uslovima se smatra da su zakonom dopuštena pravna sredstva iscrpljena u svakom konkretnom sudskom, odnosno upravnom postupku.<sup>273</sup>

„Ustavni sud Republike Srbije je, nakon detaljne analize pravnih sredstava predviđenih pojedinim procesnim zakonima te ocjene njihove dostupnosti i delotvornosti, zauzeo stav prema kome su pravna sredstva iscrpljena u sledećim slučajevima: a) *U upravnom postupku*, donošenjem odluke po tužbi u upravnom sporu smatraće se da je iscrpljeno poslednje pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe. Ukoliko je dozvoljena žalba protiv odluke donete u upravnom sporu ili zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, donošenjem odluke po ovim pravnim sredstvima smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe. Izuzetno, ako je isključena mogućnost upravnog spora, donošenjem odluke po žalbi protiv prvostepenog upravnog akta, smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe; b) *U prekršajnom postupku*, donošenjem odluke po žalbi na prvostepenu odluku, odnosno odluke po zahtevu za vanredno preispitivanje pravosnažnog rešenja o prekršaju (ukoliko je dozvoljen), smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe; v) *U krivičnom postupku*, donošenjem odluke po žalbi na prvostepenu, odnosno na drugostepenu presudu, ili po žalbi na rešenje, smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe; g) *U postupku za privredne prestupe*, donošenjem odluke po žalbi na prvostepenu odluku suda smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe; d) *U parničnom postupku*, donošenjem odluke po reviziji smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe. U slučajevima kada revizija zakonom nije dozvoljena, donošenjem odluke po žalbi na presudu ili žalbi na rešenje, smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe; đ) *U vanparničnom postupku*, donošenjem odluke po reviziji smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe. U slučajevima kada revizija zakonom nije dozvoljena, donošenjem odluke po žalbi na prvostepeno rešenje, smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe; e) *U izvršnom postupku*, donošenjem odluke po žalbi, odnosno prigovoru, smatraće se da je iscrpljeno poslednje delotvorno pravno sredstvo pre izjavljivanja ustavne žalbe.“<sup>274</sup>

Na osnovu navedenih stavova Ustavnog suda može se zaključiti da su njima opredijeljena djelotvorna pravna sredstva koja se moraju uvijek iscrpjeti prije podnošenja ustavne žalbe, što ne znači da se ustavna žalba ne može izjaviti i protiv odluke donijete po vanrednom pravnom sredstvu, koje se po stavu Ustavnog suda ne smatra djelotvornim pravnim sredstvom. Ustavna žalba je i u tom slučaju dopuštena, iako se izjavljivanjem ne uslovljava i pravo na ustavnu žalbu, što znači da se ustavna žalba može izjaviti bez prethodnog korišćenja vanrednog pravnog sredstva koje po stavu Ustavnog suda nema djelotvorni pravni učinak. Iz tih razloga se i podnošenje inicijative javnom tužiocu za izjavljivanje vanrednog pravnog lijeka ne smatra prethodnim uslovom za izjavljivanje ustavne žalbe, te se i u ovom slučaju dopuštenost ustavne žalbe cijeni u

---

<sup>272</sup> Ustav Republike Srbije, član 170.

<sup>273</sup> Stavovi Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja o ustavnoj žalbi, [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs).

<sup>274</sup> B. Nenadić, Ustavna žalba kao pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Republici Srbiji, 2010, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Bosa-Nenadicpredsednica-ustavnog-suda-RS-Ustavna-zalba.pdf>.

odnosu na donijetu odluku po posljednjem djelotvornom pravnom sredstvu. Međutim, podnošenje inicijative javnom tužiocu može predstavljati samo opravdan razlog za propuštanje roka za izjavljivanje ustavne žalbe, čime se podnosiocu ustavne žalbe daje mogućnost da u roku od 15 dana od dana dobijanja obavještenja javnog tužioca o neprihvatanju njegove inicijative podnese prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštanja roka za izjavljivanje ustavne žalbe, s tim što se poslije isteka tri mjeseca od dana propuštanja povraćaj u pređašnje stanje ne može tražiti.<sup>275</sup>

### 1.2. Procesnopravne pretpostavke

Pravo na ustavnu žalbu uslovljeno je i postojanjem posebnih, zakonom propisanih, procesnih pretpostavki, a to su rok za izjavljivanje ustavne žalbe i urednost, tj. postojanje svih elemenata koje ustavna žalba mora da sadrži, kao i dopuštenost ustavne žalbe.

Ustavna žalba može se izjaviti u roku od 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta, odnosno od dana preduzimanja radnje kojom se povređuje odnosno uskraćuje ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom.<sup>276</sup> U slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku ustavna žalba se može izjaviti u zakonu propisanom roku kada se na postojanje takve povrede ukazuje nakon pravosnažnog okončanog postupka odnosno postupka po izjavljenom pravnom lijeku. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku može se ostvariti i u postupcima koji su još u toku, pri čemu se zaštita ovog prava ostvaruje pred odgovarajućim nadležnim redovnim sudovima.<sup>277</sup>

Druga procesna pretpostavka odnosi se na urednost podnijete ustavne žalbe, koja je opredijeljena zakonskom obavezom o njenoj obaveznoj sadržini. Ustavna žalba mora da sadrži: ime i prezime, jedinstveni matični broj građanina, prebivalište ili boravište, odnosno naziv i sjedište podnosioca ustavne žalbe, ime i prezime njegovog punomoćnika, broj i datum akta protiv koga je žalba izjavljena i naziv organa koji ga je donio, naznaku ljudskog ili manjinskog prava ili slobode zajemčene Ustavom za koje se tvrdi da je povrijeđeno s oznakom odredbe Ustava kojom se to pravo odnosno sloboda ječmi, razloge žalbe i navode u čemu se sastoji povreda ili uskraćivanje, zahtjev o kome Ustavni sud treba da odluči i potpis podnosioca ustavne žalbe. Uz ustavnu žalbu podnosi se i prepis osporenog pojedinačnog akta, dokazi da su iscrpljena pravna sredstva, kao i drugi dokazi od značaja za odlučivanje.<sup>278</sup>

Treća procesna pretpostavka vezana je za dopuštenost ustavne žalbe koja je određena ustavnim i zakonskim određenjem da se može podnijeti samo protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povjereno javno ovlašćenje.<sup>279</sup> Ustavnom žalbom može se pobijati samo pojedinačni, a ne opšti pravni akt, koji se odnosi na jedan određeni slučaj. To je pravni akt kojim se u konkretnom slučaju odlučuje o pravima i obavezama pojedinca – fizičkog ili pravnog lica.<sup>280</sup> U krug tih akata spadaju odluke sudskih organa, pojedinačni akti upravnih organa, ostalih državnih organa, kao i pojedinačni akti javnih preduzeća i organizacija koje u srpskom pravnom poretku vrše javna ovlašćenja.<sup>281</sup> Predmet ustavne žalbe ne mogu biti opšti akti, kao ni akti koji imaju karakter obavještenja, a ne pojedinačnog pravnog akta kojim se odlučuje o pravima i obavezama određenog lica. Osim pojedinačnih pravnih akata ustavnim žalbom se mogu pobijati i pravne radnje državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja. To su pravno značajne radnje koje mogu biti psihičke (intelektualne) ili materijalne (tjelesne). Psihičke pravno značajne

<sup>275</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 84 stav 2 i 3.

<sup>276</sup> Isto, član 84 stav 1.

<sup>277</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik RS“, br. 101/2013), čl. 8a.

<sup>278</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 85.

<sup>279</sup> Ustav, član 170 i Zakon o ustavnom sudu, član 82 st. 1v 1.

<sup>280</sup> R. Đurić, „Odluke ustavnih sudova o ustavnim žalbama“, *Pravni život*, br.12, 1996, str. 270.

<sup>281</sup> V. Đurić, *Ustavna žalba*, Beograd, 2000, str. 59.

radnje su izjave volje kojima se stvaraju nove pravne norme (pravni akti), dok su materijalnopravno značajne radnje tjelesni pokreti usmjereni ka ostvarivanju predviđenog cilja.<sup>282</sup> U tom slučaju radi se o aktivnim radnjama činjenja. Pored tih radnji predmet ustavne žalbe mogu biti i radnje nečinjenja, odnosno propuštanja, koje predstavljaju oblik ispoljavanja volje državnih organa pogodan da izvrši kršenje Ustavom zajemčenih prava.<sup>283</sup>

## 2. Dejstva ustavne žalbe

Postupak po ustavnoj žalbi započinje podnošenjem žalbe Ustavnom sudu, a to je čin kojim se konstituišu određena pravna dejstva ustavne žalbe, koja se ispoljavaju kao procesnopravna i suspenzivna dejstva. Pod procesnopravnim dejstvima ustavne žalbe podrazumijeva se zabrana istovremeno vođenja drugog ustavnopravnog spora po istoj ustavnoj žalbi. To je pravno dejstvo *litispencijske*, koje nastupa i u slučaju podnošenja ustavne žalbe. Ono ima za cilj da onemogući podnosioca ustavne žalbe da istovremeno i drugom ustavnom žalbom pobija pravni akt ili radnju kojom mu je povrijeđeno Ustavom zajemčeno pravo.

Ustavna žalba može imati suspenzivno dejstvo. Ona, po pravilu, ne sprečava primjenu pojedinačnog akta ili radnje protiv koga je izjavljena.<sup>284</sup> Suspenzivno dejstvo ustavne žalbe nastupiće samo kada je to odlukom Ustavnog suda izričito određeno. Ustavni sud je ovlašćen da donese odluku na prijedlog podnosioca ustavne žalbe, a ne po sopstvenoj inicijativi. Ustavni sud ima ovlašćenje da po prijedlogu podnosioca ustavne žalbe ocijeni da li bi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koja se pobija ustavnom žalbom moglo prouzrokovati nenadoknadivu štetu predlagaču takve mjere. Za donošenje odluke o odlaganju izvršenja potrebno je utvrditi da takav akt nije suprotan javnom interesu, odnosno da se odlaganjem izvršenja neće nanijeti veća šteta trećem licu.<sup>285</sup> Ispunjavanjem tih uslova stižu se zakonske pretpostavke za nastupanje suspenzivnog dejstva ustavne žalbe. Zakonom nije određeno vrijeme trajanja privremene mjere kojim se odlaže izvršenje pojedinačnog akta ili radnje pobijane ustavnom žalbom, te je Ustavni sud ovlašćen da svojom odlukom odredi vrijeme trajanja privremene mjere, koja traje najduže do okončanja postupka po ustavnoj žalbi.

## 3. Pravna dejstva odluke o ustavnoj žalbi

Zakon o Ustavnom sudu propisuje da Ustavni sud postupajući po ustavnoj žalbi može donijeti odluku kojom se ona usvaja ili odbija.<sup>286</sup> Kada usvoji odluku, podnosiocu ustavne žalbe utvrđuje da mu je osporenim aktom odnosno radnjom povrijeđeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena ustavom, pri čemu Ustavni sud može poništiti pojedinačni akt, odnosno zabraniti dalje vršenje ili narediti vršenje određene radnje i odrediti da se uklone štetne posljedice u određenom roku.<sup>287</sup> Odlukom Ustavnog suda kojom se usvaja ustavna žalba može se podnosiocu ustavne žalbe dosuditi i naknada materijalne i nematerijalne štete.<sup>288</sup> Donijeta odluka po ustavnoj žalbi konačna je i izvršna,<sup>289</sup> što znači da se njenim donošenjem pravosnažno

---

<sup>282</sup> Z. Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 328.

<sup>283</sup> V. Đurić, navedeno djelo, str. 78.

<sup>284</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 84 stav 1.

<sup>285</sup> Isto, član 89 stav 3.

<sup>286</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 89 stav 1.

<sup>287</sup> Isto, član 89 stav 2.

<sup>288</sup> Isto, član 89 stav 3.

<sup>289</sup> Ustav RS, član 171 stav 1.



okončava ustavnosudski spor po podnijetoj ustavnoj žalbi i donijeta odluka predstavlja *res iudicata*.<sup>290</sup>

S obzirom na karakter ustavne žalbe odluka ustavnog suda djeluje prema svima, tj. opšteobavezna je (dejstvo *erga omnes*). Ustavna žalba je konstituisana kao pravno sredstvo koje treba da služi, po pravilu, „pojedinu u cilju zaštite njegovih ustavnih prava prema državi, jasno je da sama priroda spora po ustavnoj žalbi traži uže dejstvo odluke“.<sup>291</sup> „U tom smislu razumljivo je da odluka ustavnog suda u ovim slučajevima ima dejstvo *inter partes*, odnosno da deluje samo na stranke u sporu. Ipak, ukoliko je predmet ustavne žalbe zakon ili drugi normativni akt, što je u praksi daleko ređi slučaj, odluka ustavnog suda deluje *erga omnes*“.<sup>292</sup>

Pravno dejstvo odluke Ustavnog suda kojom se usvaja ustavna žalba iskazuje se u poništenju osporenog pojedinačnog akta, odnosno zabrani daljeg vršenja ili naređenju za izvršenje određene radnje. Ova pravna posljedica nastupa uvijek kada Ustavni sud utvrdi da je osporenim aktom odnosno radnjom povrijeđeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena ustavom.<sup>293</sup> Ustavni sud je ovlašćen samo da poništi, a ne i da preinači pojedinačni akt koji je predmet pobijanja po ustavnoj žalbi, što znači da odluka Ustavnog suda ima kasaciono dejstvo, jer ga ne može zamijeniti ili izmijeniti sopstvenom odlukom. Na ovaj način se opredjeljuju i pravna dejstva odluke Ustavnog suda u odnosu na povrijeđeno ustavno pravo i slobodu. Ono se iskazuje u obavezi državnih organa da u ponovljenom postupku donesu novi pojedinačni akt kojim će se podnosiocu ustavne žalbe priznati povrijeđeno pravo, odnosno ponovo uspostaviti uskraćena sloboda. U tom pravcu Ustavni sud je ovlašćen da u svojoj odluci odredi i posebne mjere za uklanjanje svih štetnih posljedica odnosno uspostavljanje Ustavom zaštićenih prava i sloboda, čime se stvara obaveza onoj vlasti koja je učinila povredu prava da preduzme određene mjere utvrđene odlukom Ustavnog suda u cilju uspostavljanja stanja prije povrede.

Kada Ustavni sud usvajajućom odlukom podnosiocu ustavne žalbe može priznati posebno pravo na naknadu pretrpljene materijalne odnosno nematerijalne štete zbog učinjene mu povrede Ustavom zajemčenog ljudskog ili manjinskog prava ili slobode, te je ovlašćen da svojom odlukom dosudi samo naknadu materijalne ili nematerijalne štete, kao i jedne i druge zajedno kada to konkretan slučaj i pruženi dokazi opravdavaju.<sup>294</sup> Ustavni sud je u 2020. godini povodom utvrđenih povreda ustavnih prava u 233 predmeta utvrdio i pravo podnosioca ustavne žalbe na naknadu nematerijalne štete, dok je u 178 predmeta utvrdio pravo na naknadu materijalne štete na teret sredstava Budžeta Republike Srbije, kao načina otklanjanja posljedica utvrđene povrede prava na imovinu. Ukupna visina utvrđene naknade nematerijalne štete iznosi 518.000 eura, dok je visina naknade materijalne štete utvrđena u iznosima potraživanja koji su utvrđeni izvršnim sudskim odlukama, a koji su ostali nenaplaćeni u stečajnim ili izvršnim postupcima. Ustavni sud je, u skladu s odredbom člana 89 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu u 543 predmeta poništio pojedinačni akt kojim je učinjena povreda ustavnog prava i odredio da donosilac tog akta ponovo odluči o spornom pitanju, dok je na osnovu člana 87 Zakona o Ustavnom sudu u dvije odluke proširio dejstvo svoje odluke na treća lica.<sup>295</sup>

---

<sup>290</sup> T. Маринковић, „Дејство одлука уставних судова“, Зборник радова *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Уставни суд Србије, Београд, 2013, стр. 296–305.

<sup>291</sup> V. Čok, *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Beograd, 1972, str. 42.

<sup>292</sup> D. Simović, „Ustavna žalba – teorijskopравни okvir“, *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, LX, 1/2012, str. 219.

<sup>293</sup> Zakon o ustavnom sudu, član 89 stav 2.

<sup>294</sup> Isto, član 90 stav 1, u vezi s članom 89 st. 3.

<sup>295</sup> Pregled rada Ustavnog suda Srbije u 2020. godini.

[http://ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2020.pdf](http://ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2020.pdf)

Ustavni sud je, postupajući na navedeni način, ocijenio da u slučaju kada je izvršni postupak vođen radi namirenja novčanog potraživanja podnosioca ustavne žalbe iz radnog odnosa, a izvršni dužnik u tom postupku je bilo preduzeće s većinskim društvenim kapitalom nad kojim je, nakon okončanja postupka restrukturiranja, otvoren stečajni postupak – ustavna naknada obuhvata i naknadu materijalne štete u visini iznosa opredijeljenog rješenjem o izvršenju, a umanjenog za iznos koji je podnosilac ustavne žalbe, eventualno, naplatio u stečajnom postupku.<sup>296</sup> U odluci je konstatovano da je Ustavni sud Srbije uskladio svoj pristup s relevantnom praksom Evropskog suda za ljudska prava i da se ustavna žalba u slučajevima neizvršavanja presuda iz radnih odnosa u odnosu na preduzeća s pretežnim državnim kapitalom može smatrati, u principu, djelotvornim pravnim sredstvom, ako se radi o stečaju ili preduzeću koje je prestalo da postoji. Na ovaj je način praksa Ustavnog suda Srbije u potpunosti usklađena s praksom Evropskog suda za ljudska prava, što je potvrđeno u predmetu Marinković protiv Srbije od 9. januara 2013. godine.

Zakonom o ustavnom sudu propisano je i posebno pravno dejstvo usvajajuće odluke Ustavnog suda po ustavnoj žalbi, koje se iskazuje u proširenju granica pravosnažnosti usvajajuće odluke i na sva druga fizička i pravna lica koja nijesu podnijela ustavnu žalbu, a nalaze se u istoj pravnoj situaciji kao i lice čija je ustavna žalba usvojena.<sup>297</sup> Do ovakve pravne situacije dolazi kada je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povrijeđeno ili uskraćeno Ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo ili sloboda više lica, a samo neka od njih su podnijela ustavnu žalbu. U toj situaciji donijeta odluka Ustavnog suda jednako se primjenjuje i na sva druga lica, bez obzira na to što nijesu učestvovala u ustavno pravnom sporu u kome je takva odluka donijeta.

Usvajajuća odluka Ustavnog suda može proizvesti i još jedno izuzetno pravno dejstvo, a to je mogućnost uticaja takve odluke i na otpočinjanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti opštih akata. Ovo dejstvo može nastati kada Ustavni sud, odlučujući o ustavnoj žalbi, ocijeni da je do povrede ljudskog i manjinskog prava ili slobode došlo zbog primjene opšteg akta na osnovu kojeg je donešen pojedinačni akt odnosno preduzeta radnja. U ovoj pravnoj situaciji Ustavni sud može po sopstvenoj inicijativi pokrenuti postupak kontrole ustavnosti i zakonitosti takvog opšteg akta. Ovo pravno dejstvo nije izričito propisano Zakonom o ustavnom sudu, ali je logična posljedica Ustavom i zakonom priznatog prava Ustavnom sudu da po sopstvenoj inicijativi pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.<sup>298</sup>

#### *4. Uzroci velikog broja ustavnih žalbi*

Ustavni sud je u 2020. godini riješio 12.056 predmeta ustavnih žalbi, 22.646 predmeta prenijeto je kao neriješeno u 2021. godinu. U strukturi riješenih predmeta je 1.031 odluka kojom je meritorno odlučeno o istaknutoj povredi zajemčenih prava (8,56% riješenih predmeta) i 7.498 rješenja o odbacivanju ustavne žalbe (62,19% riješenih predmeta). Preostalih 29,25% predmeta riješeno je obustavom postupka (41 predmet) ili na drugi način (3.486 predmeta). Broj donijetih meritornih odluka u 2020. godini (1.031) povećan je za 22,15% u odnosu na 2019, kada su meritorno riješena u odnosu na 2019. godinu 844 predmeta.

Posmatrano sa stanovišta ishoda postupka u odnosu na 2019. godinu, povećan je procenat odlika kojima je ustavna žalba usvojena. Naime, u toku 2020. godine donijeto je 917 usvajajućih

---

<sup>296</sup> Odluka Ustavnog suda RS UŽ-775/2009 od 19. aprila 2012. godine ([www.ustavnisud.rs](http://www.ustavnisud.rs)).

<sup>297</sup> Zakon o ustavnom sudu, član 87.

<sup>298</sup> Ustav RS, član 168 stav 1 i Zakon o Ustavnom sudu, član 54.

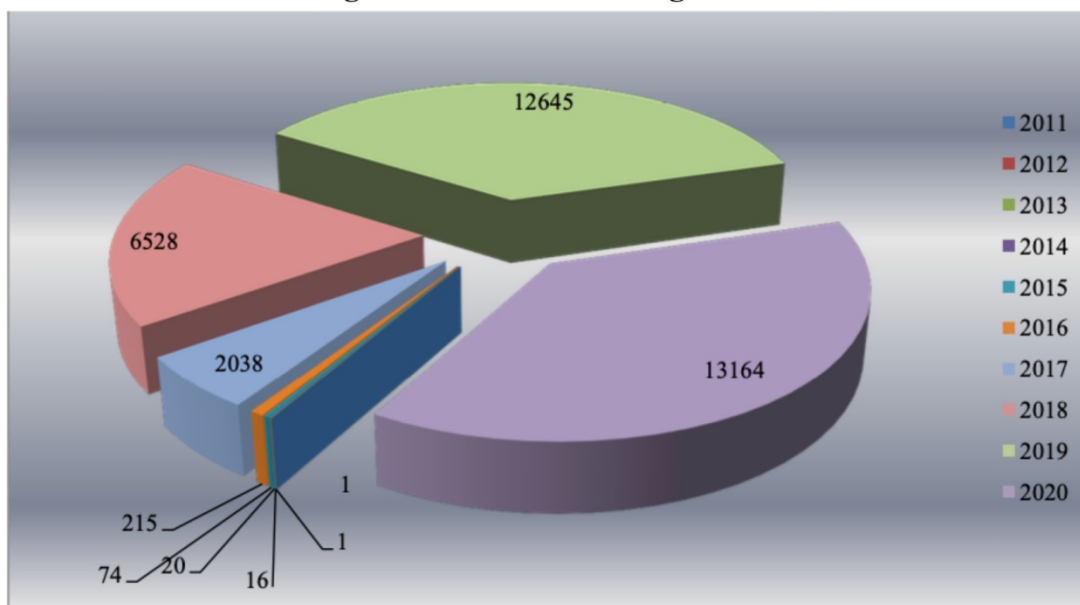
odluka, što je 17,86% više nego 2019. godine, kada je usvojeno 778 ustavnih žalbi. U preostalim 114 predmeta Ustavni sud je donio odluku kojom se ustavna žalba odbija kao neosnovana.<sup>299</sup>

Evropski sud za ljudska prava je u 2020. godini presudama odlučio u 5 predmeta po predstavkama podnijetim protiv Republike Srbije, pri čemu je u 4 presude utvrđena povreda nekog od prava zajemčenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda i protokolima uz nju, dok je u jednoj presudi utvrdio da ta prava nijesu povrijeđena. U istom periodu Evropski sud za ljudska prava donio je i 29 odluka, od kojih su u 10 predstavke proglašene neprihvatljivim, a u 19 je odlučeno da se predstavka izbriše s liste predmeta.

Veliki broj ustavnih žalbi posljedica je u osnovi vrlo različitih uzroka, od kojih su najznačajniji ovi: a) preširoko postavljene procesne pretpostavke za podnošenje ustavnih žalbi; b) dugo trajanje sudskih postupaka; v) nedovoljna obaviještenost građana o karakteru ustavne žalbe i dr.<sup>300</sup>

Ustavni sud Srbije, Pregled rada Ustavnog suda u 2020. godini, str. 33,

### Grafički prikaz ukupnog broja ustavnih žalbi u radu po godinama u toku 2020. godine



[http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2020.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2020.pdf)

	Broj ustavnih žalbi u radu po godinama
2011.	1
2012.	1
2013.	16
2014.	20

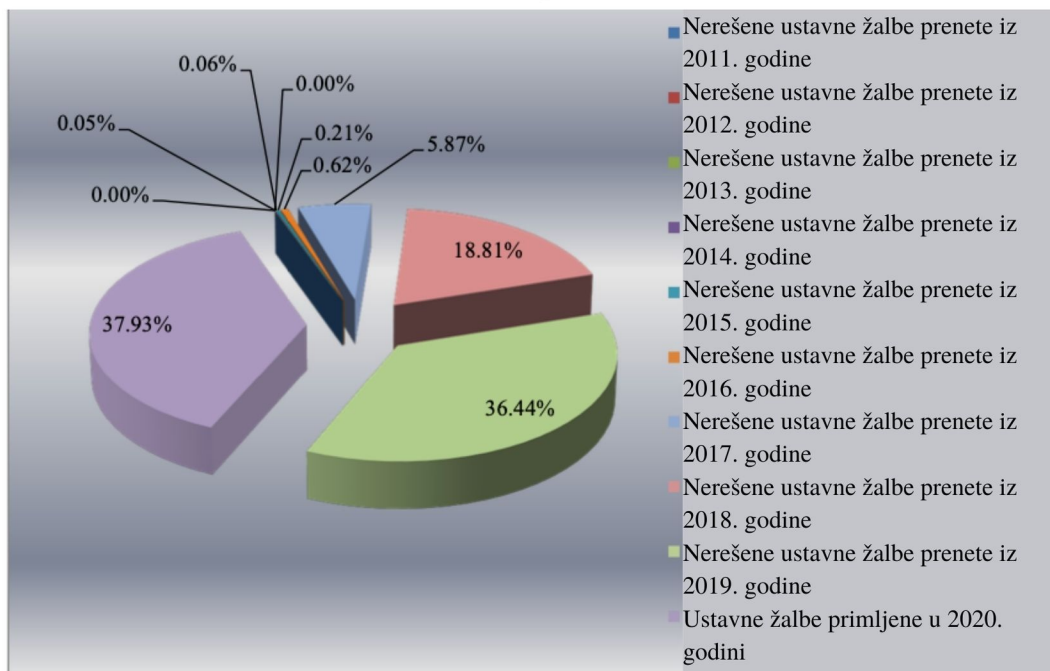
<sup>299</sup> Pregled rada Ustavnog suda Srbije u 2020.godini, [http://ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2020.pdf](http://ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2020.pdf).

<sup>300</sup> Dr B. Nenadić, „Ustavna žalba kao pravno sredstvo za zaštitu ljudski prava i osnovnih sloboda u Repblici Srbiji“. [http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=383%3Austavna-alba-kao-pravno-sredstvo-za-zatitu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-urepublici-srbiji-link&catid=83%3Aopte&Itemid=](http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=383%3Austavna-alba-kao-pravno-sredstvo-za-zatitu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-urepublici-srbiji-link&catid=83%3Aopte&Itemid=)

2015.	74
2016.	215
2017.	2038
2018.	6528
2019.	12645
<b>2020.</b>	<b>13164</b>

**Grafički prikaz ukupnog broja ustavnih žalbi u radu u 2020. godini iskazan u procentima**

Ustavni sud Srbije,  
Pregled rada  
Ustavnog suda u  
2020. godini, str.  
34,



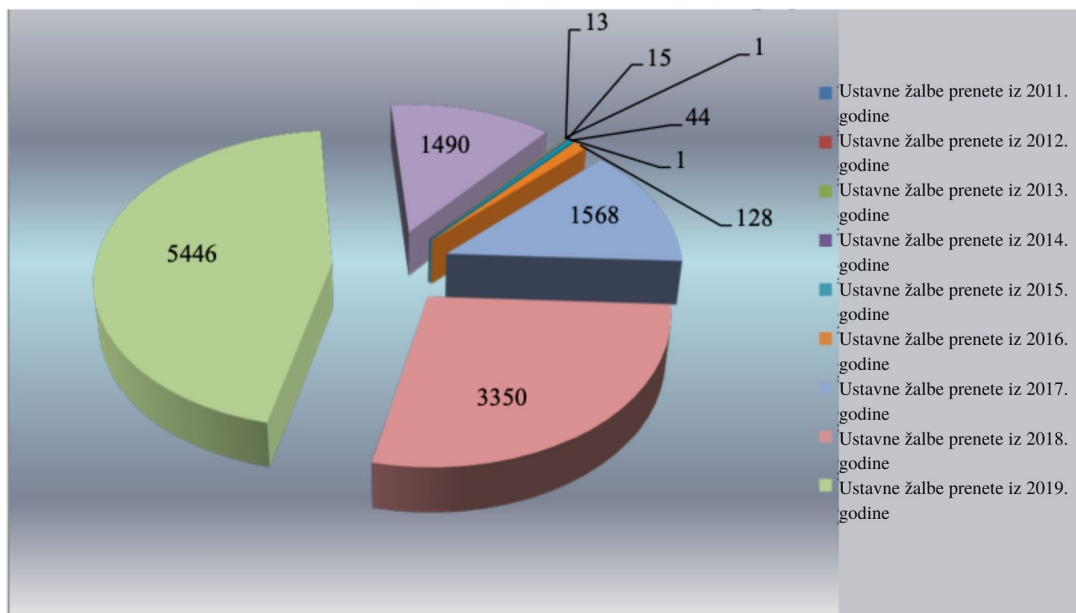
[http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2020.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2020.pdf)

	Broj neriješenih ustavnih žalbi	Broj ustavnih žalbi iskazan u procentima u odnosu na ukupan broj predmeta u radu
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2011. godine	1	0,00%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2012. godine	1	0,00%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2013. godine	16	0,05%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2014. godine	20	0,06%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2015. godine	74	0,21%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2016. godine	215	0,62%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2017. godine	2038	5,87%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2018. godine	6528	18,81%
Neriješene ustavne žalbe prenete iz 2019. godine	12645	36,44%
Ustavne žalbe primljene u 2020. godini	13164	37,93%

<b>Ukupno ustavnih žalbi u radu tokom 2020. godine</b>	<b>34702</b>	<b>100,00%</b>
--	--------------	----------------

Ustavni sud Srbije, Pregled rada Ustavnog suda u 2020. godini, str. 35,

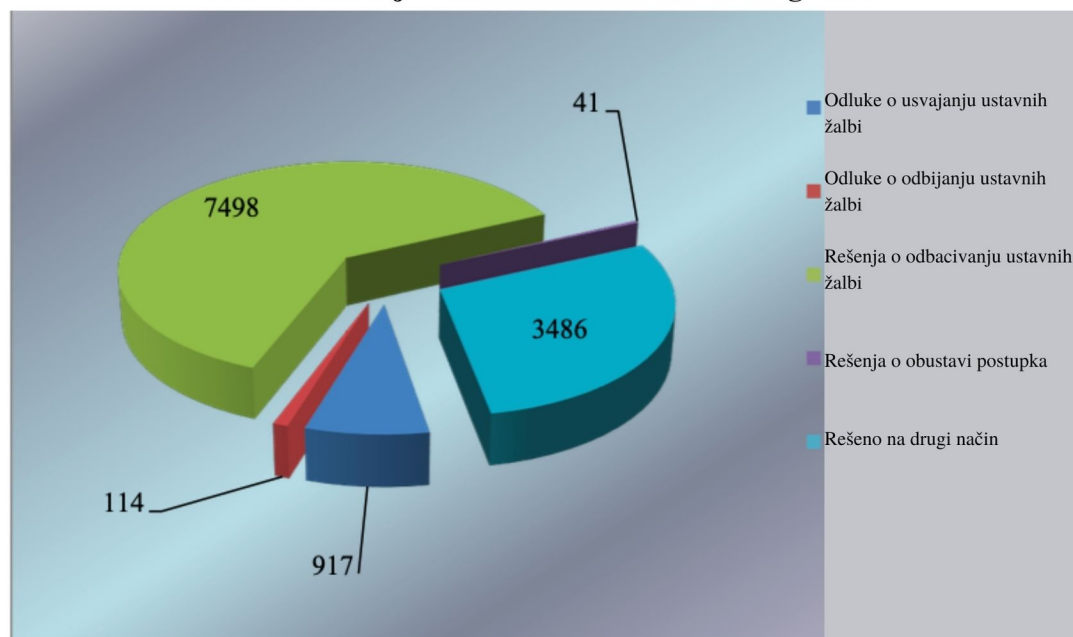
**Grafički prikaz ukupnog broja rešenih ustavnih žalbi u 2020. godini po godinama prijema**



[http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2020.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2020.pdf)

	<b>Broj riješenih ustavnih žalbi u toku 2020.</b>
Ustavne žalbe prenete iz 2011. godine	1
Ustavne žalbe prenete iz 2012. godine	1
Ustavne žalbe prenete iz 2013. godine	13
Ustavne žalbe prenete iz 2014. godine	15
Ustavne žalbe prenete iz 2015. godine	44
Ustavne žalbe prenete iz 2016. godine	128
Ustavne žalbe prenete iz 2017. godine	1568
Ustavne žalbe prenete iz 2018. godine	3350
Ustavne žalbe prenete iz 2019. godine	5446
Ustavne žalbe primljene u 2020. godini	1490

### Način rešavanja ustavnih žalbi u toku 2020. godine

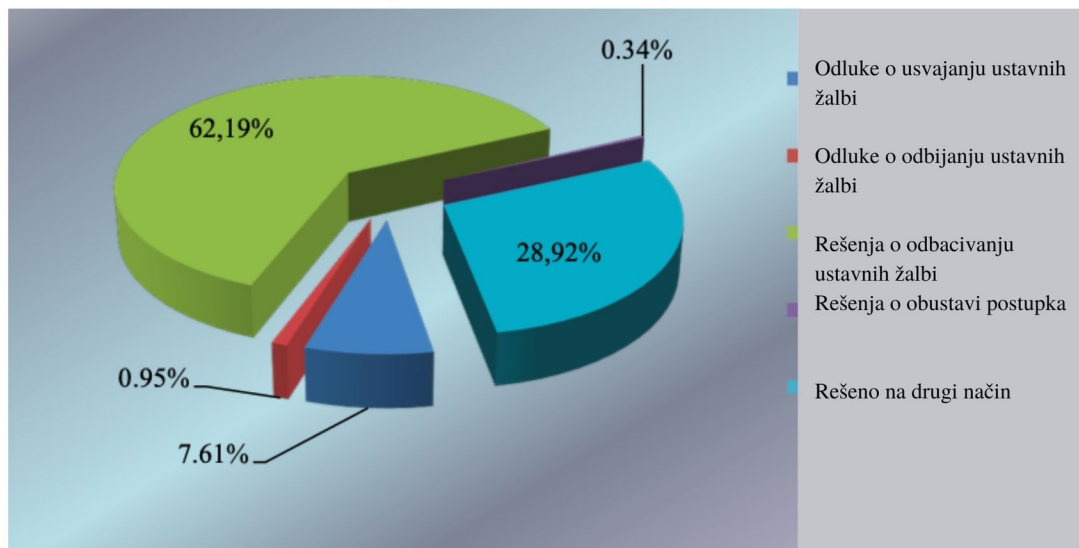


[http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2020.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2020.pdf)

	<b>Način rešavanja ustavnih žalbi u toku 2020. godine</b>
Odluke o usvajanju ustavnih žalbi	917
Odluke o odbijanju ustavnih žalbi	114
Rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi	7498
Rješenja o obustavi postupka	41
Riješeno na drugi način	3486

### Grafički prikaz načina rešavanja ustavnih žalbi u toku 2020. godine iskazano u procentima

Ustavni sud  
Srbije, Pregled  
rada Ustavnog  
suda u 2020.  
godini, str. 37,



[http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2020.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2020.pdf)

	Način rješavanja ustavnih žalbi u toku 2020. godine iskazano u procentima
Odluke o usvajanju ustavnih žalbi	7,61%
Odluke o odbijanju ustavnih žalbi	0,95%
Rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi	62,19%
Rješenja o obustavi postupka	0,34%
Riješeno na drugi način	28,92%

#### 4. Ustavna žalba (*ústavni stížnost*) u Republici Češkoj

##### 1. Nastanak ustavnog sudstva

Ustavni sud Republike Češke (*Ústavní soud České Republiky*) osnovan je 29. februara 1920. godine i imao je ovlaštenje da odlučuje o saglasnosti zakona Republike Čehoslovačke i zakona rusinskog Parlamenta s Ustavom. Sud je imao sedam sudija. Počeo je s radom 7. novembra 1921. godine i radio do 23. maja 1939. godine.

Federalizacijom Čehoslovačke 1968. godine formiran je Ustavni sud koji je trebao da osigura zaštitu ustavnosti i odlučuje o sukobu nadležnosti između organa Republike Čehoslovačke i organa jedne ili obje republike te između organa samih republika. Bilo je predviđeno stvaranje sudova u obje republike, ali budući da nije donešen ustavni zakon, sudovi nijesu nikada uspostavljeni.

Ustavni sud Republike Češke i Slovačke formiran je Ustavnim zakonom 1991. godine, koji je pozajmio izvjesne crte ustavnih jurisdikcija Njemačke i Belgije.<sup>301</sup> Sud je bio sastavljen od dvanaest sudija, koje je imenovao Predsjednik Republike, na prijedlog Savezne skupštine, Nacionalnog savjeta Češke i Nacionalnog savjeta Slovačke. Nadležnost Suda bila je da odlučuje o saglasnosti i nesaglasnosti sa Saveznim ustavom i ustavnim zakonom protipravnih zakona od strane Federacije i republika, sukobu nadležnosti između federalnih organa i organa jedne od dvije republike, da daje autentično tumačenje ustava, *odlučuje u oblasti osporenih ustavnosti „radnji javnih vlasti“ o žalbi koju su podnijela fizička i pravna lica zbog kršenja prava čovjeka i osnovnih sloboda koje garantuje Ustav, ustavni zakon*, međunarodni ugovor, da proglasi ukidanje političkih partija čija se aktivnost proteže na teritoriji Federacije i ispituje ustavnost postupka referenduma.<sup>302</sup>

Ustavni sud Republike Češke osnovan je 1992. godine, a njegova nadležnost, sastav, organizacija i funkcionisanje utvrđeni su odredbama čl. 83–89 Ustava Republike Češke<sup>303</sup> i Zakonom o Ustavnom sudu.<sup>304</sup> Predsjednik Republike imenuje sudije Ustavnog suda, na prijedlog Senata za mandatni period od deset godina,<sup>305</sup> s mogućnosti ponovnog izbora. Ustavni sud radi u plenumu i u tijelima-senatima (*senats*). Senati, njih četiri, nadležni su da odlučuju u predmetima koji nijesu dodijeljeni plenarnoj sjednici, i sastoje se od po troje sudija. Predsjednika Senata imenuje predsjednik Suda na godinu dana, sa zadatkom da organizuje rad Senata. Odluke koje donosi Senar moraju biti jednoglasne, a ako nema jednoglasja, onda se predmet ustupa plenumu.

## 2. Nadležnost Ustavnog suda

Nadležnost Ustavnog suda je odlučivanje, pored ostalog, o:ustavnim žalbama organa teritorijalnih autonomija protiv nelegalnih intervencija države i ustavnim žalbama protiv odluka i drugih intervencija organa države koji krše prava i osnovne slobode garantovane Ustavom.<sup>306</sup>

Pravila koja se odnose na postupak pred Ustavnim sudom regulisana su Zakonom, koji pravi razliku između opštih propisa, koji regulišu glavne faze postupka, i posebnih odredbi, koje uspostavljaju specifičnosti postupka za različite vrste predmeta i odluka. Zakonom je regulisano osam različitih vrsta postupka, specifičnih u pogledu podnosioca zahtjeva, stranaka u postupku, toka postupka, načina utvrđivanja činjenica, sadržine odluka, pravnih posljedica, proglašavanja i objavljivanja odluka, dejstva odluka i dr. Postupak pred Ustavnim sudom je kontradiktoran jer Sud mora da dođe do materijalne istine iako se ne radi o odlučivanju o nečijoj krivici i određivanju kazni, već o provjeravanju da li je ustavno pravo bilo ili nije bilo prekršeno, a ukoliko je prekršeno, koja je ustavna norma prekršena . Naime, postupak pred Ustavnim sudom nema drugostepenog postupka, a odluka Suda je konačna i izvršena pravilom *res iudicata*, jer donošenjem odluke i njenim objavljivanjem ona ima dejstvo *ergo omnes*.

<sup>301</sup> K. Klima, „Ustavno sudstvo u Republici Češkoj“, *Pravni život*, br. 11/1997, str. 1035.

<sup>302</sup> *Ibid.*, 1036.

<sup>303</sup> CONSTITUTION OF THE CZECH REPUBLIC of 16 December 1992 No. 1/1993 Sb. as amended by constitutional acts No. 347/1997 Sb., No. 300/2000 Sb., No. 395/2001 Sb., No. 448/2001 Sb., No. 515/2002 Sb., No. 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. and No 98/2013.

<sup>304</sup> CONSTITUTIONAL COURT ACT of 16 June 1993 as amended by Acts No. 331/1993 Sb., 236/1995 Sb., 77/1998 Sb., 18/2000 Sb., 132/2000 Sb., 48/2002 Sb., 202/2002 Sb., 320/2002 Sb., 114/2003 Sb., 83/2004 Sb., 120/2004 Sb., 234/2006 Sb., 342/2006 Sb., 227/2009 Sb. 404/2012 Sb., 275/2012 Sb., 303/2013 Sb., 90/2017 Sb., 173/2018 Sb., 111/2019 Sb.

<sup>305</sup> Isto, član 84 st. 2.

<sup>306</sup> Isto, član 87 st. 3 i 5.



Pokretanje postupka vrši se podnošenjem inicijative od ovlašćenog subjekta propisane zakonom, kako u pogledu forme tako i u pogledu sadržine. Stranke u ustavnom sporu su podnosioci zahtjeva. Svi oni kojima zakon priznaje svojstvo stranke, kao glavne ili akcesorne stranke, imaju pravo da iznesu svoje mišljenje u pogledu zahtjeva, podnose prigovore, vrše uvid u spise predmeta, kopiraju spise predmeta, predlažu dokaze. Postupak se vodi na češkom jeziku, a stranke mogu koristiti i slovački jezik, ukoliko se saglase, bez prisustva prevodioca. Predmet se dodjeljuje sudiji izvjestiocu, koji priprema predmet za raspravu o meritumu.<sup>307</sup> Sudija izvjestilac je „gospodar“ predmeta zbog nadležnosti koje ima, koja je bila motivisana željom da se stvori jedna „pročišćavajuća funkcija“ koja omogućava eliminisanje iz procedure zahtjeva koje ne ispunjavaju čak ni osnovne uslove utvrđene zakonom.<sup>308</sup> U svim predmetima koji su prihvatljivi za rješavanje održava se usmena rasprava, od koje mogu odustati samo stranke. Izvođenje dokaza vrši se na isti način kao u građanskom postupku, a odluka se donosi većinom glasova od ukupnog broja sudija, a samo značajne odluke se objavljuju u *Zborniku zakona*, kada stiču izvršnu snagu. Troškovi postupka padaju na teret budžeta Suda.

### 3. Postupak po ustavnim žalbama

Ustav Republike Češke poznaje dvije vrste ustavnih žalbi: ustavnu žalbu teritorijalnih autonomija protiv nezakonitih radnji države i ustavne žalbe fizičkih i pravnih lica na odluke ili radnje državnih organa koji krše prava i osnovne slobode garantovane Ustavom. U oba slučaja ustavna žalba je dozvoljena pod uslovom da je podnosilac ustavne žalbe iscrpio sva pravna sredstva koja su mu bila propisana zakonom. No, Zakon daje mogućnost Ustavnom sudu da prihvati zahtjev koji ne ispunjava uslov iscrpljenja putem prethodnih pravnih lijekova ukoliko značajem prevazilazi posebne interese podnosioca žalbe i pod uslovom da je bio učinjen u roku od godinu dana od dana kada se dogodila činjenica koja predstavlja predmet žalbe i ukoliko postupci pravnih lijekova pokrenuti od strane podnosioca zahtjeva poznaju značajna odlaganja, koja uzrokuju ili mogu prouzrokovati ozbiljnu i nenadoknadivu štetu.

#### 3.1. Ustavna žalba organa teritorijalne autonomije

Ustavom Republike Češke, odredbama člana 99, propisano je da je osnovna jedinica teritorijalne samouprave opština (češki: *obec*), dok su više jedinice regionu (češki: *kraj*), kojih ima ukupno 14.<sup>309</sup> Glavni grad Prag predstavlja jedan region. Između opština i regiona postoje okruzi, čiji je zadatak da djeluju u ime organa centralnih vlasti, pa se ne mogu posmatrati kao poseban nivo lokalne samouprave, već su to decentralizovani organe državne uprave.<sup>310</sup> Opštinama nezavisno upravljaju njihovi predstavnički organi, kao i regionima, čiji se članovi biraju tajnim glasanjem na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog glasačkog prava, a statutom su definisani uslovi koje mogu dovesti do raspisivanja prijevremenih izbora.<sup>311</sup>

Opštinski savjet je predstavnički organ i ima najvišu vlast u opštini. Broji od pet do 55 članova, proporcionalno broju stanovnika opštine. Biraju ga građani na direktnim izborima. Izvršnu vlast na teritoriji opštine vrši izvršni odbor, koji broji od pet do 11 članova, a među njih spada i gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika i ostali pojedinci koje iz svojih redova bira

<sup>307</sup> Zakon o ustavnom sudu, član 43.

<sup>308</sup> K. Klima, citirani rad, str. 1046.

<sup>309</sup> Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 99.

<sup>310</sup> K. Lacina, Z. Vajdova, "Local Government in Czech Republic", *Decentralization: Experiments and Reforms* (ed. Tamás M. Horváth), Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000, str. 264.

<sup>311</sup> Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 105, para. 4.

opštinski savjet.<sup>312</sup> Centralna vlast može da se umiješa u aktivnosti jedinice lokalne samouprave samo ako jedinice lokalne zajednice krše zakon. Ustavom je propisano da je predstavničkom tijelu regiona omogućeno da pred Ustavnim sudom podnese ustavnu žalbu ako smatra da je centralna vlast nezakonito intervenisala u njegovu nadležnost. Kada Ustavni sud smatra da je centralna vlast protivpravno raspustila savjet ili razriješila gradonačelnika, poništiće odluku ili radnju državnog organa i narediti uspostavljanje predašnjeg stanja.

### 3.2. Ustavna žalba fizičkog ili pravnog lica

Zaštita ustavnih prava i sloboda propisana je Ustavom Češke Republike, ali ni Ustav ni pravna teorija ne smatraju ustavnu žalbu redovnim pravnom sredstvom. *A fortiori* Ustavni sud nije neka redovna treća instanca u sistemu redovnih sudova.<sup>313</sup> Uslovi propisani za podnošenje ustavne žalbe sadržani su u Zakonu o Ustavnom sudu: žalbom se mora napadati odluka javnog organa; ta odluka mora se ticati prava i osnovnih sloboda garantovanih Ustavom; podnosilac mora najprije iscrpjeti sva sredstva postupka koja su mu zakonom data; najzad žalba mora biti podnijeta u roku utvrđenom zakonom.<sup>314</sup> Ustavnom žalbom se može napadati svaka odluka državnog organa, bilo kojeg organa koji vrši „javnu vlast“, koja podrazumijeva vlast koja odlučuje na autoritaran način o pravima i obavezama subjekata, bilo direktno, bilo posredstvom nekoga ili nečeg. Pod određenim uslovima ona isto tako može biti vršena posredstvom ostalih subjekata. Treba precizirati da je, pravno govoreći, jedan organ ili pravno lice stvoren u cilju trajnog vršenja i na način kojim se ponavlja jedna aktivnost, kao obaveze ili nadležnosti.<sup>315</sup> Prava i osnovne slobode garantovane Ustavom nabrojane su u Povelji o pravima i osnovnim slobodama i međunarodnim ugovorima, koje je ratifikovala Republika Češka.

Postupak se pokreće danom dostavljanja ustavne tužbe Ustavnom sudu<sup>316</sup> direktno, telegrafom, faksom ili elektronskom poštom. Ustavni sud prihvata podneske koji su dati i usmeno u protokolu Suda. Stvarno pokretanje postupka ima svojstvene procesne učinke, posebno stvaranje prepreke za slučaj pokrenut, tj. *lis pendens*.<sup>317</sup> Svaki prijedlog dostavljen Ustavnom sudu dodjeljuje se na osnovu rasporeda rada sudiji izvjestiocu,<sup>318</sup> koji je materijalni i proceduralni najvažnija sudska osoba u sporu i koji, prema tome, ima veliku odgovornost.<sup>319</sup> Njegov zadatak je, između ostalog, da pripremi obavještajni izvještaj koji pretpostavlja temeljito upoznavanje s datim slučajem do te mjere da ga je moguće rasvijetliti, te nije slučajno da su to u osnovi nacrti odluka koji u datom slučaju često odgovaraju konačnim presudama Ustavnog suda. Što se tiče pitanja pokretanja postupka, treba napomenuti da Ustavni sud ne mora strogo slijediti redosljed stizanja prijedloga.<sup>320</sup>

Ustavna žalba može se podnijeti u roku od dva mjeseca od dostavljanja odluke podnosiocu žalbe u konačnom zakonski predviđenom postupku radi zaštite njegovih prava, a ako organ koji o njemu odlučuje u skladu sa svojim diskrecijskim ovlaštenjima odbaci vanredni postupak kao nedopustiv, ustavna tužba može se podnijeti u roku od dva mjeseca od dostavljanja takve odluke protiv prethodne odluke o postupku za zaštitu prava koji je osporen vanrednim popravnim postupkom. Ako zakon ne dopušta podnosiocu žalbe nikakav postupak za zaštitu njegovih prava,

<sup>312</sup> K. Lacina, Z. Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", navedeno djelo, str. 265; 268.

<sup>313</sup> Odluka Ustavnog suda Federalne Češke i Slovačke US 205/92, u Sbirka usneseni a nalezu,1992,VOL 1. br. 13.

<sup>314</sup> K. Klima, citirani rad, str. 1054.

<sup>315</sup> Odluka Ustavnog suda Federalne Češke i Slovačke, dosije br. 1 US 191/92, br. 3.

<sup>316</sup> Zakon o Ustavnom sudu §27.

<sup>317</sup> V. Šimíček, *Ústavní stížnost*, Praha : Linde, 2005, str. 144–145.

<sup>318</sup> Zakon o Ustavnom sudu §40.

<sup>319</sup> Šimíček, V., citirano djelo, s. 165.

<sup>320</sup> Zakon o Ustavnom sudu §39.

ustavna tužba može se podnijeti u roku od dva mjeseca od dana kada je podnosilac žalbe saznao za zadiranje javnih vlasti u neko od njegovih Ustavom zagarantovanih osnovnih prava ili osnovnih sloboda, najkasnije, međutim, u roku od jedne godine od dana kada je došlo do ovog zadiranja.<sup>321</sup>

Zakonom o Ustavnom sudu propisano je, uzimajući u obzir činjenicu da, u mnogim slučajevima, linija između podnesaka nije jasna, da se odloži, odbije ili da se podnosilac žalbe pozove da otkloni nedostatke, prikladno je da sudija izvjestilac vrši nadzor što je moguće pažljivije i u ovim predmetima da ne bi napravio osnovne proceduralne greške. Senat Ustavnog suda može odbiti nacrt ustavne žalbe sudije izvjestioca, ali samo ako je prijava očigledno neutemeljena ili u slučajevima preispitivanja standarda.<sup>322</sup> Postupci pred Ustavnim sudom uglavnom su proceduralne prirode i stoga je on u velikoj mjeri usmjeren na zakonska rješenja, a ne činjenična pitanja. Dokazi u postupcima pred Ustavnim sudom stoga su prije izuzetak nego pravilo.<sup>323</sup> Ustavni sud nije vezan podnijetim zahtjevom, jer sam odlučuje koji od predloženih dokaza treba izvesti, a može uzeti i druge od predloženih dokaza. Međutim, pruženi dokazi moraju se odnositi na provjeru navoda podnosioca žalbe koji se tiču osnovnih prava i sloboda, ali ne i o meritumu.<sup>324</sup> Osnovni postulat i neraskidiva stvar, naravno, jeste garancija osnovnih procesnih prava.

Ustavni sud donosi odluku u okviru plenarne sjednice ili u tročlanim grupama. Opšta je pretpostavka da se o najozbiljnijim slučajevima odlučuje na plenarnoj sjednici,<sup>325</sup> a druge slučajeve rješava Senat, osim pomenute mogućnosti odluke sudije izvjestioca. Odluka plenarnog zasijedanja usvaja se ako je većina prisutnih sudija glasala „za“, odnosno najmanje najmanje devet sudija.<sup>326</sup> Nasuprot tome, Senat može djelovati i donositi rezolucije samo u prisustvu sva tri člana. U isto vrijeme, saglasnost svih članova Senata potrebna je samo u navedenim slučajevima u Zakonu o Ustavnom sudu.<sup>327</sup>

Ustavni sud ima pravo odlučivanja o ustavnim žalbama ne samo u samoj stvari, već i u privremenim mjerama koje prethode njegovoj odluci o meritumu. Ove privremene odluke mogu se posebno pripisati odgodama izvršnosti osporene odluke ili, u slučaju ideje o drugoj intervenciji javnog organa snaga, donošenju privremene mjere. Naime, ako je ustavna tužba usmjerena na neko zadiranje javnog tijela, osim na odluku koju je donijelo njegovo tijelo, da bi se spriječila ozbiljna šteta ili šteta, da bi se spriječila nasilna prijetnja ili nekog drugog javnog interesa, Sud može odrediti privremene mjere bez usmenog postupka.<sup>328</sup>

Sud će presudom odlučiti da li prihvata ili djelimično usvaja ustavnu žalbu ili je dijelom odbacuje. Ako Sud usvoji ustavnu žalbu, u svojoj će presudi proglasiti: a) za ustavne tužbe prema članu 87 st. 1, lit. d) Ustava, koje od ustavom zagarantovanih prava ili sloboda i koja odredba ustavnog akta je povrijeđena, a koje je zadiranje javnog organa rezultiralo kršenjem; b) za ustavne tužbe prema članu 87 st. 1, lit. c) Ustava, u čemu se sastoji kršenje zakonski zagarantovanog prava na samoupravu, koji je ustavni akt ili statut povrijeđen i koje je zadiranje javnog organa rezultiralo kršenjem; c) za predstavke prema članu 87 st. 1, lit. j) Ustava, na koji je način nespojiva odluka o raspuštanju političke stranke ili neka druga odluka koja utiče na njene aktivnosti, ustavni akt ili statut. Ako usvoji ustavnu tužbu fizičkog ili pravnog lica prema članu 87 st. 1, lit. d) Ustava, Sud će: a) poništiti osporenu odluku javnog organa ili b) ako je povrijeđeno ustavno zagarantovano osnovno pravo ili osnovna sloboda kao rezultat zadiranja javnog organa koji nije odluka, naložiti

---

<sup>321</sup> Isto, § 72.

<sup>322</sup> Isto, §43.

<sup>323</sup> Šimíček, V. citirano djelo, s. 189.

<sup>324</sup> Presuda Ustavnog suda od 9. novembra 2000, spis br. III. 34S 345/2000.

<sup>325</sup> Zakon o ustavnom sudu §11.

<sup>326</sup> Isto, § 88.

<sup>327</sup> Isto, §19.

<sup>328</sup> Isto, § čl. 80 st. 1 i 2.

autoritetu da nastavi kršiti ovo pravo ili slobodu i narediti mu, u mogućoj mjeri, da se obnovi situacija koja je postojala prije povrede prava. Ako usvoji ustavnu žalbu predstavničkog tijela samoupravne regije iz člana 87 st. 1, lit. c) Ustava, Sud će: a) poništiti osporenu odluku državnog organa ili b) ako je zagarantovano pravo na samoupravu povrijeđeno kao rezultat zadiranja države koje nije odluka, naložiti nadležnom državnom tijelu da nastavi s kršenjem prava na samoupravu i narediti joj, u mjeri u kojoj je to moguće, da obnovi situaciju koja je postojala prije povrede.

O ustavnoj tužbi odlučuje posebno tijelo, Ustavni sud, koji je, za razliku od ostalih državnih tijela, uspostavljen Ustavom i ima pravo da vrši nadzor nad zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću i da u svom odlučivanju nije vezan uobičajenim zakonima (osim zakona koji regulišu postupke pred Ustavnim sudom), već se rukovodi samo ustavnim zakonima i međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama. Druga karakteristika ustavne tužbe jeste da ona mora biti usmjerena protiv intervencije javnih vlasti i nedopustiva je protiv subjekata privatnog prava, jer isključivo služi za zaštitu subjektivnog javnog prava podnosioca predstavke.<sup>329</sup>

#### 4. USTAVNA ŽALBA U EVROAZIJSKIM DRŽAVAMA

##### 1. Ustavna žalba u Azerbejdžanu

Ustavom Republike Azerbejdžan, odredbama člana 12, pod nazivom „Najviši cilj države“, propisano je da je obezbjeđivanje prava i sloboda čovjeka i građanina, odgovarajući životni standard građana Republike Azerbejdžan najviši cilj države, a da se prava i slobode čovjeka i građanina navedeni u Ustavu sprovode u skladu s međunarodnim ugovorima u kojima je Republika Azerbejdžan jedna od strana. Ova ustavna norma garantuje da su međudržavni mehanizmi osiguranja zaštite ljudskih prava i sloboda poboljšani zahvaljujući primjeni pravila međunarodnog prava te da osiguravanje ljudskih prava mora ispunjavati međunarodne standarde, a ustavni sistem zaštite ovih prava i sloboda mora biti uključen u slučajeve kršenja ljudskih prava i sloboda. Takav mehanizam ustavne zaštite može se uključiti putem instituta ustavne žalbe jer su u važećem zakonodavstvu utvrđena određena sredstva.<sup>330</sup>

U pravnom sistemu Republike Azerbejdžan pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu sadržano je u članu 130 Ustava i članu 34 Zakona Republike Azerbejdžan od 23. decembra 2003. godine „O Ustavnom sudu“ i Poveljom Ustavnog suda. Sada je razvijena još jedna vrsta žalbe lica Ustavnom sudu – *ustavna žalba*, čiji je glavni cilj garantovanje licima mogućnosti da zaštite svoja prava direktno na Ustavnom sudu.

Slična norma predviđena je i Zakonom Republike Azerbejdžan „O ustavnom sudu“. Institut ustavne žalbe uključuje institut obraćanja Ustavnom sudu. Lice ima pravo, uz podnošenje žalbe direktno Ustavnom sudu u cilju obnavljanja povrijeđenih prava i sloboda i putem nadležnih pravosudnih organa da ostvari postupak pravnih sporova u Ustavnom sudu. To proizilazi iz dijela VI člana 130 Ustava. Prema ovom članu, u okviru pravila utvrđenih zakonima Republike Azerbejdžan, sudovi mogu zatražiti od Ustavnog suda Republike Azerbejdžan tumačenje Ustava i zakona Republike Azerbejdžan u vezi s uživanjem ljudskih prava i sloboda.

<sup>329</sup> Šimíček, V., citirano djelo, s. 73–74.

<sup>330</sup> Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan, Ustav%20Azerbejdžana.pdf

Putem instituta ustavne žalbe, osoba ima mogućnost da zaštiti prava, u slučajevima njihovog kršenja od države uopšte, uključujući i od njenih glavnih organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. U cilju sprečavanja prekomjerne intervencije zakonodavstva u sferi osnovnih prava i sloboda, prihvatanja odluka od strane izvršnih vlasti o osnovnim pravima i slobodama koje su u suprotnosti s Ustavom postoji potreba za verifikacijom takvih akata od strane nezavisne sudske vlasti u pogledu njihove usaglašenosti s Ustavom. U odsustvu takvog mehanizma zaštita prava i sloboda ne dolazi u obzir, jer će nedostatak sudske verifikacije akata koje donosi zakonodavni organ dovesti do stanja da će ovi organi dalje usvajati zakone koji su u suprotnosti s Ustavom. Takvi su slučajevi karakteristični i za izvršne vlasti i sudove: izvršni organi će se samovoljno miješati u ta prava i slobode, a sudovi će ostati ravnodušni prema ljudskim pravima. S ove tačke gledišta, mogućnost provjere usaglašenosti zakona s Ustavom djeluje kao garant zaštite osobe protiv zakonodavstva. Mogućnost potvrde usaglašenosti uredbi i naredbi Predsjednika Republike Azerbejdžan, odluka Mili Medžlisa (Parlament) Republike Azerbejdžan, odluka i naredbi Kabineta ministara Republike Azerbejdžan, normativnih pravnih akata tijela centralne izvršne vlasti s Ustavom Republike Azerbejdžan garancija su ustavne zaštite ljudskih prava koja su prekršila tijela koja se odnose na ogranak izvršne vlasti države. U slučajevima predviđenim zakonom mogućnost provjere usaglašenosti odluka Vrhovnog suda s Ustavom i zakonima Republike Azerbejdžan garancija su zaštite ličnosti od sudskih vlasti.<sup>331</sup>

U prvim godinama rada Ustavnog suda nije bilo predviđeno podnošenje pojedinačnih žalbi direktno Ustavnom sudu. Nakon ustavnih reformi iz 2002. godine i stupanja na snagu novog zakona „O Ustavnom sudu“ od januara 2004. godine počeo je da se koristi institut pojedinačnih žalbi Ustavnom sudu.

Žalba Ustavnom sudu može se, po pravilu, podnijeti u sljedećim slučajevima: nakon iscrpljenja svih pravnih lijekova u roku od šest mjeseci od trenutka stupanja odluke posljednjeg suda (Vrhovni sud Republike Azerbejdžan ) na snagu; u roku od tri mjeseca od trenutka kršenja prava podnosioca žalbe da se obrati sudu. Ako pravna zaštita ustavnih prava putem sudova opšte nadležnosti ne može spriječiti nametanje ozbiljne i nezamjenljive štete podnosiocu žalbe, tada se žalba može podnijeti direktno Ustavnom sudu.

U članu 34 Zakona Republike Azerbejdžan „O ustavnom sudu“, pod nazivom „Žalbe“, definisan je krug lica koja imaju pravo na žalbu, obim akata na koje se može uložiti žalba, obim pitanja koja se mogu riješiti žalbom, osnovi i svrhe podnošenja žalbi, slučajevi razmatranja takve žalbe od strane Ustavnog suda, uslovi za prihvatanje žalbe, zahtjev za punovažnost i format žalbe, a spisak dokumenata koji se prilažu uz žalbe dat je u članu 35.

Glavna funkcija Suda sastoji se u rješavanju pravnih sporova, regulisanju pravnih kolizija odgovarajućom odlukom, tumačenjem i primjenom zakona te u slučajevima kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda od strane organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti – Sud djeluje kao vanredna zakonita mjera kojom se mogu koristiti lica kojima su povrijeđena prava i slobode. Kako su odredbe Ustava obavezne za sva državna tijela, a osnovna prava i slobode su sadržane u Ustavu, poštovanje ovih prava i sloboda sigurno je obavezujuće za sva tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Značaj instituta ustavne žalbe povezan je i s činjenicom da lice, štiteći povrijeđena prava pomoću ovog instituta, ne koristi međunarodne mehanizme zaštite i, samim tim, ne nanosi štetu međunarodnom imidžu države. Ova okolnost pokazala je da je, zahvaljujući aktivnosti Ustavnog

---

<sup>331</sup> A. Aliyev, "Constitutional Complaint Institution As An Important Remedy For Protection Of Human Rights And Freedoms In The Republic Of Azerbaijan", *Protection of human rights and freedoms by Constitutional court by means of individual complaint conference devoted to the 20th anniversary of the Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, 2015, str. 176.

suda, drastično smanjen broj žalbi upućenih Evropskom sudu za ljudska prava i drugim međunarodnim strukturama.

Priznavanje ustavne žalbe kao važnog instituta u razvoju nacionalnog konstitucionalizma podrazumijeva poštovanje određenih materijalno-pravnih, procesno-pravnih i tehničko-pravnih uslova. S tim u vezi, glavni cilj sudske prakse sastoji se ne samo u potvrđivanju važnosti ustavne žalbe već i u razvoju posebnih preporuka zakonodavcu o opravdanosti optimalnog modela za našu zemlju i regulisanje odnosa povezanih s ostvarivanjem prava na podnošenje ustavne žalbe. Institut ustavne žalbe normalizuje odnose s javnošću u sferi neposrednog ličnog pristupa osoba ustavnoj pravdi u cilju priznavanja određenog pravnog akta koji je u suprotnosti s Ustavom. Drugo, materijalno-pravna i procesno-pravna osnova primjene instituta ustavne žalbe čini takvu osnovnu sferu prava kao ustavni zakon Republike Azerbejdžan. Treće, institut ustavne žalbe sastoji se od skupa zasebnih normi. To je povezano s činjenicom da institut ustavnih žalbi djeluje kao posrednik za sprovođenje posebnih postupaka od strane Ustavnog suda, koji u potpunosti uređuje odnose nastale u sprovođenju pravnih postupaka. Četvrto, institut ustavne žalbe u okviru zakona djeluje samostalno, odnosno uređuje odnose s javnošću bez obzira na druge pravne institute.<sup>332</sup>

Većina žalbi koje su stigle na Ustavni sud povezana je sa sudskim aktima o slučajevima sporova koji proizilaze iz građanskih, porodičnih, radnih odnosa na sporovima vezanim za stanovanje itd. Plenum Ustavnog suda Republike Azerbejdžan usvojio je više od 100 odluka po pojedinačnim žalbama. U tim odlukama, uz obnavljanje povrijeđenih prava i sloboda podnosilaca zahtjeva, stvoreni su pravni stavovi o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Najveći dio odluka plenuma Ustavnog suda bio je direktno ili indirektno povezan sa sprovođenjem prava na sudsko osiguranje ljudskih prava i sloboda – prava na jednakost, imovinska prava, prava na socijalno osiguranje, zakon o nasljedstvu, pravo na rad, pravo na stanovanje. Odluke Ustavnog suda imaju značajan uticaj na ustavnopravnu regulativu razvoja države i društva, na razvoj zakonodavstva u skladu s ustavnim vrijednostima i principima, formiranje prakse sprovođenja zakona. Važne pravne pozicije, uzimajući u obzir osnove Ustava, njegovu nadmoć i neposrednu snagu, odredbe međunarodnih ugovora čija je stranka Republika Azerbejdžan, a takođe i princip prioriteta ljudskih prava i sloboda formiraju se u odlukama Ustavnog suda.

Prilikom razmatranja pojedinačnih žalbi Ustavni sud, prije svega, utvrđuje sljedeća pitanja: da li se osporeni sudski akt zasniva na pogrešnoj pretpostavci; da li sud dozvoljava nezakonito postupanje; jesu li pravne pretpostavke prekoračile granice Ustava ili zakona, kao i granicu pravne analogije itd. Polazeći od odgovora na ova pitanja, Ustavni sud pruža zaštitu ljudskih prava i sloboda i sprečava ograničenja, nerazumna s tačke gledišta Ustava. Što se tiče aktivnosti Ustavnog suda koje se odnose na verifikaciju na osnovu pojedinačnih žalbi na usklađenost sudskih akata s Ustavom i zakonima, neophodno je uzeti u obzir da ta ovlašćenja ni u kom slučaju ne pretvaraju Ustavni sud u sljedeću instancu pravosuđa s tri faze. Dakle, pri verifikaciji zakonitosti sudskih akata Ustavni sud djeluje isključivo kao sredstvo za ljudska prava i ni u kom slučaju ne uzima u obzir građanske ili krivične predmete, ekonomske i upravne sporove. Na sastancima plenuma Ustavnog suda činjenice slučaja se ne provjeravaju. Zadatak Ustavnog suda sastoji se u obezbjeđivanju vladavine Ustava i obnavljanju povrijeđenih ljudskih prava i sloboda.<sup>333</sup>

Žalbe građana mogu biti ne samo pojedinačne, već i kolektivne, a saglasno članu 130 Ustava i članu 34.1 Zakona o Ustavnom sudu, svako lice može podnijeti žalbu Ustavnom sudu radi obnove povrijeđenih prava i sloboda. Izgleda da se ovdje ne koristi riječ „građani“, već oblik „bilo ko“. Prema članu 69 Ustava Republike Azerbejdžan, strani državljani i lica bez državljanstva koja borave u Azerbejdžanskoj Republici mogu uživati sva prava i moraju ispunjavati sve obaveze kao

---

<sup>332</sup> A. Aliyev, *citirani rad*, str. 179.

<sup>333</sup> A. Aliyev, *citirani rad*, str. 179.

i državljani Azerbejdžanske Republike ako to nije određeno zakonom ili međunarodnim sporazumom u kojem je Azerbejdžanska Republika jedna od strana. Prava i slobode stranih državljana i lica bez državljanstva koja trajno žive ili privremeno borave na teritoriji Republike Azerbejdžan mogu biti ograničena samo u skladu s međunarodnim pravnim standardima i zakonima Republike Azerbejdžan.

Očigledno je da institut ustavne žalbe, unapređujući sistem ustavne kontrole, promoviše razvoj demokratskih mjera u političkom režimu države, pruža posebne garancije za sprečavanje samovolje vlasti i anarhije. Ustavni nadzor koji se razvija pomoću ovog instituta obavlja važne funkcije; uz njegovu pomoć kolizije u zakonodavnom sistemu se eliminišu (uklanjanjem ili promjenom kontradiktornih normi), obezbjeđuje se harmoničan i logičan razvoj prakse sprovođenja zakona (tumačenjem nedovoljno jasnih normi), zaustavljaju se sukobi između društveno-političkih subjekata (rješavanjem sporova na podjele ovlašćenja između vlasti), vrši se kontrola ponašanja glavnih subjekata političkog sistema (kontrolom usklađenosti djelatnosti političkih partija s Ustavom), sprovodi se pravni tretman propisa, koji imaju najveću valjanost nakon Ustava, kao i drugih akata bliskih tim aktima.<sup>334</sup>

## 2. Ustavna žalba u Ruskoj Federaciji

### 1. Razvoj institucije ustavne tužbe u Rusiji

Nastanak i razvoj ustavne žalbe u Ruskoj Federaciji temelji se na evropskom modelu stvorenom 1991. godine, prema kojem Ustavni sud kao posebno tijelo odlučuje o ustavnoj žalbi. Razvoj institucije ustavne žalbe u Ruskoj Federaciji može se podijeliti u četiri faze.

*Prvi put* je pravo građanina da podnese ustavnu žalbu sadržano u Zakonu Ruske Sovjetske Federativne Socijalističke Republike (u daljem tekstu – RSFSR) od 12. jula 1991. br. 1599-1 „O Ustavnom sudu RSFSR-a“,<sup>335</sup> koje je kasnije regulisano u čl. 165 stav 1 Ustava RSFSR-a iz 1978.<sup>336</sup> Saglasno odredbama čl. 66 Zakona, Ustavni sud RSFSR-a razmatrao je slučajeve o ustavnosti prakse sprovođenja zakona po pojedinačnim pritužbama građana RSFSR-a, Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (u daljem tekstu – SSSR), stranaca, lica bez državljanstva, pravnih lica o tome jesu li njihova osnovna prava i legitimni interesi povrijeđeni ili nijesu zaštićeni zakonom i da li je konačnom odlukom suda ili drugog državnog organa, kao i službenog lica koje djeluje na teritoriji RSFSR-a njihovo parvo povrijeđeno.

Ustavni sud RSFSR-a razmatrao je slučajeve o ustavnosti prakse sprovođenja zakona samo ako je osporena odluka donesena u skladu s običajima, kada, sa stanovišta postojeće prakse sprovođenja zakona, okolnosti slučaja utvrđene odlukom moraju dobiti istu pravnu ocjenu i imati iste pravne posljedice utvrđene odlukom. Istovremeno, Ustavni sud RSFSR-a mogao je razmotriti slučaj po pojedinačnoj žalbi na akt izvršenja zakona, koji, iako nije usvojen u skladu s običajima, po svojoj je prirodi i značaju mogao stvoriti običajnu praksu sprovođenja zakona. Odredbama dijela st. 2 čl. 67 Zakona utvrđen je preventivni period za podnošenje ustavne tužbe od 3 godine od datuma pobijane odluke. Ova odredba dobila je posebnu važnost u vezi s uvođenjem krajnjeg roka za podnošenje ustavne žalbe Saveznim ustavnim zakonom od 4. 6. 2014. br. 9-FKZ „O izmjenama i dopunama Saveznog ustavnog zakona“, „O Ustavnom sudu Ruske Federacije“.<sup>337</sup>

<sup>334</sup> A. Aliyev, *citirani rad*, str. 179.

<sup>335</sup> Закон РСФСР от 12.07.1991г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» Ст. 1017.

<sup>336</sup> Конституция РСФСР от 12.04.1978. №15. Ст. 407.

<sup>337</sup> Федеральный конституционный закон от 04. 06. 2014 г. № 9-ФКЗ, № 23. Ст. 2921.

*Druga faza* u razvoju institucije ustavne žalbe povezana je s usvajanjem Ustava Ruske Federacije 1993. godine i Saveznog ustavnog zakona od 21. jula 1994. br. 1-FKZ „O Ustavnom sudu Ruske Federacije“ (u daljem tekstu i Zakon o Ustavnom sudu Ruske Federacije).

Odredbama 125 st. 4 Ustava Ruske Federacije predviđa da Ustavni sud Ruske Federacije postupa po pritužbama na kršenje ustavnih prava i sloboda građana i na zahtjev sudova provjerava ustavnost zakona koji se primjenjuje ili podliježe primjeni u određenom slučaju na način propisan saveznim zakonom. Razvijajući odredbe Ustava Ruske Federacije, Zakon o Ustavnom sudu Ruske Federacije predvidio je kriterijume prihvatljivosti i ustavnu žalbu, prema kojima se žalba smatrala prihvatljivom: a) ako osporeni zakon utiče na ustavna prava i slobode građana i b) ako je sporni zakon primijenjen ili će se primijeniti u njemu konkretan slučaj, čije je razmatranje završeno ili započeto na sudu ili drugom tijelu koje primjenjuje zakon.

Prema Zakonu o Ustavnom sudu Ruske Federacije, u osnovi za razmatranje žalbe Ustavnog suda Ruske Federacije otkrivena je nesigurnost u pitanju da li je osporeni zakon u skladu s Ustavom Ruske Federacije.

Primjer sudske aktivnosti Ustavnog suda Ruske Federacije u ovoj fazi razvoja institucije ustavne tužbe jeste Rezolucija Ustavnog suda RF br. 8-P od 27. 5. 2008. Predmet razmatranja Ustavnog suda Ruske Federacije u navedenom slučaju bila je odredba dijela 1 čl. 188 Krivičnog zakona Ruske Federacije kao dopuštajuća – u vezi s napomenom uz čl. 169 Krivičnog zakona Ruske Federacije – kada se goni za krijumčarenje počinjeno premještanjem neprijavljene ili netačno deklarisanе strane valute i/ili valute preko carinske granice Ruske Federacije u velikom iznosu, odnosno preko protivvrijednosti od 250.000 rubalja, da je prizna kao takvu na osnovu cjelokupnog prenesenog iznosa, uključujući i onaj njegov dio, koji je zakonom dozvoljen za uvoz Ruske Federacije, a da to nije prijavila carinskim vlastima.

Prepoznajući osporenu odredbu dijela 1 čl. 188 Krivičnog zakona Ruske Federacije, Ustavni sud Ruske Federacije izjavio je da propis sadržan u dijelu 1 čl. 188 Krivičnog zakona Ruske Federacije u vezi s napomenom čl. 169 Kaznenog zakona Ruske Federacije nije u skladu s ustavnim načelima vladavine prava i vladavine zakona, kao ni s opštim pravnim principima proporcionalnosti, pravde i jednakosti, ne ispunjava uslove iz čl. 1, čl. 19 i 3. dijela čl. 55 Ustava Ruske Federacije sa donošenjem pravne odgovornosti i prema tome dovodi do nesrazmjernog ograničenja ustavnog prava svojine zagarantovanog čl. 35 Ustava Ruske Federacije i čl. 1 uz Protokol br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

*Treća faza* u razvoju institucije ustavne žalbe povezana je s promjenom kriterijuma za prihvatljivost žalbe u skladu sa Saveznim ustavnim zakonom od 3. 11. 2010. br. 7-FKZ „O izmjenama i dopunama Saveznog ustavnog zakona“ „O Ustavnom sudu Ruske Federacije“.<sup>338</sup> Zakonom o Ustavnom sudu Ruske Federacije Sud po žalbama na povredu ustavnih prava i sloboda građana provjerava ustavnost zakona koji se primjenjuje u određenom slučaju (tačka 3 dio 1 člana 3, dio 1 člana 96 Zakona), pod uslovom da je njegovo razmatranje završeno na sudu (klauzula 2, član 97 zakona).

*Četvrtom fazom* u razvoju institucije ustavne žalbe u Rusiji može se smatrati usvajanje Saveznog ustavnog zakona od 4. 6. 2014. br. 9-FKZ, koji po analogiji sa Zakonom RSFSR „O Ustavnom sudu RSFSR“ uvodi rok za podnošenje ustavne tužbe. Prema stavu 2 čl. 97 Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije dopuštena je žalba zbog povrede ustavnih prava i sloboda po zakonu ako se zakon primjenjuje u konkretnom slučaju, čije je razmatranje završeno na sudu, a žalba se mora podnijeti najkasnije u roku od godinu dana po razmatranju slučaja na sudu.<sup>339</sup>

---

<sup>338</sup> Федеральный конституционный закон от 03.11.2010г. № 7-ФКЗ № 45.Ст. 5742.

<sup>339</sup> B. A. Strašin, „Ustavni sud Ruske federacije (Pravni status i praksa)“, *Pravni život*, tom III, 11/97, str. 1019.



## 2. Pravno uređenje predmeta ustavne žalbe

Rusko zakonodavstvo predviđa pravo privatnog lica da se žali Ustavnom sudu Ruske Federacije sa žalbom na kršenje ustavnih prava i sloboda građana, dok se na ovaj način mogu osporiti samo odredbe zakona. Međutim, u praksi se javljaju situacije kada se prava privatnika krše praksom koja nije u skladu s Ustavom Ruske Federacije. U ovom slučaju, lice čija su prava povrijeđena suočava se s ozbiljnim preprekama na putu podnošenja žalbe Ustavnom sudu Ruske Federacije. Naime, aktivnosti Ustavnog suda Ruske Federacije na provjeri ustavnosti zakona po žalbama građana često se tiču provjere ustavnosti i prakse primjene osporenog zakona. Istovremeno, ova funkcija nije jasno definisana u nadležnosti Ustavnog suda Ruske Federacije, uprkos velikom značaju za zaštitu ljudskih prava. Nedostatak transparentne, sveobuhvatne pravne regulative u ovoj oblasti ozbiljno smanjuje nivo zaštite ustavnih prava i sloboda čovjeka i građanina.

U razvoju ruskog zakonodavstva, koje određuje predmet ustavne tužbe, mogu se razlikovati dvije faze:

*Prva faza* povezana je s uvođenjem u domaći pravni sistem institucije ustavne žalbe. Zakonom RSFSR od 12. 7. 1991. br. 1599-1 „O Ustavnom sudu RSFSR-a“<sup>340</sup> odredbama čl. 66 Zakona Ustavni sud RSFSR-a razmatrao je slučajeve o ustavnosti prakse sprovođenja zakona na osnovu pojedinačnih žalbi pojedinaca tvrdeći da su im povrijeđena osnovna prava i legitimni interesi ili nijesu zaštićeni konačnom odlukom suda ili drugog državnog organa. Žalba se smatrala prihvatljivom kada je pobijana odluka donesena u skladu s običajima. Odluka se smatrala donesenom u skladu s običajem kada bi, sa stanovišta postojeće prakse sprovođenja zakona, okolnosti slučaja, utvrđene u obliku utvrđenom odlukom, trebale dobiti istu pravnu procjenu i povlače iste pravne posljedice utvrđene odlukom. Zakon je sadržavao i važnu klauzulu u kojoj se navodi da je Ustavni sud RSFSR-a mogao razmotriti slučaj po pojedinačnoj žalbi na akt izvršenja zakona, koji, iako nije usvojen u skladu s običajima, po svojoj prirodi i značenju sposoban je stvoriti naviku za sprovođenje zakona. Institucija ustavne žalbe bila je strukturirana na takav način da je direktni predmet žalbe bila praksa sprovođenja zakona u određenim slučajevima, a indirektna pojedinačni akt sprovođenja zakona, čija je revizija prvenstveno bila od interesa za podnosioca žalbe.

*Druga faza* u razvoju predmeta ustavne tužbe povezana je s usvajanjem Ustava Ruske Federacije i Saveznog ustavnog zakona od 21. 7. 1994. br. 1-FKZ „O Ustavnom sudu Ruske Federacije“ (u daljem tekstu – Zakon o Ustavnom sudu Ruske Federacije).<sup>341</sup> Reforma je nastala zbog „potrebe za preciznijim razgraničenjem nadležnosti slučajeva koje su razmatrali Ustavni sud Ruske Federacije i drugi sudovi“.

Odredbama čl. 125 st. 4 Ustava Ruske Federacije utvrđeno je da Ustavni sud Ruske Federacije na pritužbe na kršenje ustavnih prava i sloboda građana, i na zahtjev sudova, provjerava ustavnost zakona koji se primjenjuje ili koji treba da se primjenjuju u određenom slučaju na način propisan saveznim zakonom, stoga je, de jure, predmet ustavne tužbe normativni pravni akt koji ima status zakona.

Odredbama čl. 125 st 4 Ustava Ruske Federacije utvrđeno je da Ustavni sud Ruske Federacije po žalbama na kršenje ustavnih prava i sloboda građana i na zahtjev sudova provjerava ustavnost zakona koji se primjenjuje ili podliježe primjeni u konkretnom slučaju na način propisan saveznim zakonom. Klauzula 3 čl. 3 FKZ Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije navodi odredbe

<sup>340</sup> Закон РСФСР от 12.07.1991г. № 1599-1 „О Конституционном Суде РСФСР“ № 30. Ст. 1017.

<sup>341</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ „О Конституционном Суде Российской Федерации“ № 13. Ст. 1447.

Ustava Ruske Federacije, koje ukazuju da Ustavni sud Ruske Federacije na pritužbe zbog kršenja ustavnih prava i sloboda građana provjerava ustavnost zakona koji se primjenjuje u određenom slučaju. Dakle, predmet ustavne žalbe prema ruskom zakonu može biti samo normativni pravni akt više pravne snage sa statusom zakona, koji su usvojila zakonodavna tijela državne vlasti.

Model djelimične ustavne tužbe ugrađen u rusko zakonodavstvo, čiji predmet mogu biti samo zakoni, u praksi stvara određene probleme, budući da Ustavni sud Ruske Federacije, u okviru postupka po ustavnim žalbama, provjerava ustavnost ne samo zakona, već i akta Državne dume Ruske Federacije koji nemaju status zakona, akata Vlade Ruske Federacije, ukaza predsjednika Ruske Federacije, što je u skladu s doslovnim tumačenjem gore navedenih odredbi Ustava Ruske Federacije i FKZ Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije. Sa stanovišta funkcionisanja mehanizma za ljudska prava može se pretpostaviti da u slučaju kršenja ustavnih ljudskih prava i sloboda podzakonskim aktom, posebno dekretom Vlade Ruske Federacije ili dekretom predsjednika Ruske Federacije, građanin može podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu Ruske Federacije, osporavajući norme zakona kojim se sprovodi primarna zakonska regulativa i odgovarajuća sfera odnosa s javnošću. Istovremeno, kao nedostatak osporenog zakona može se navesti njegova nedovoljna pravna razrađenost, usljed čega postaje dopušteno usvajanje, na primjer, akta Vlade Ruske Federacije koji direktno krši ustavna ljudska prava i slobode. Ako je ustavna žalba zadovoljena, a osporeni zakon proglašen neustavnim – pod uslovom da se primjenjuje u slučaju podnosioca žalbe – može se očekivati da će slučaj biti preispitan, čak i uprkos *de facto* dekretu Vlade RF koji krši ljudska prava. Stoga je u praksi moguće osporiti podzakonski akt podnošenjem ustavne žalbe, čak i uz postojeći model ustavne žalbe usvojen u Rusiji, prema kojem samo zakon može biti predmet žalbe.

Ustavna ljudska prava i slobode mogu se povrijediti ne samo zakonom koji nije u skladu s Ustavom i neustavnom praksom sprovođenja zakona zasnovanom na njemu, već i praksom sprovođenja zakona koja proizlazi iz praznine u zakonodavstvu. Istovremeno, samo model potpune ustavne tužbe, koji pretpostavlja mogućnost osporavanja ustavnosti normativnih pravnih akata i zakona o sprovođenju zakona, pruža građaninu priliku da zaštiti prava koja su povrijeđena kao rezultat nedostatka zakonodavstva i zakona, jer model djelimične ustavne tužbe, prema kojoj se mogu osporiti samo normativni pravni akti, komplikuje zaštitu ustavnih prava u ovom slučaju zbog nepostojanja prihvatljivog predmeta ustavne tužbe kao takve.

### 3. Subjekti ustavne žalbe

Ustavom Ruske Federacije odredbama člana 125 stav 4 propisano je:

„4. Ustavni sud Ruske Federacije, po žalbama na kršenje ustavnih prava i sloboda građana, i na zahtjev sudova, provjerava ustavnost zakona koji se primjenjuje ili koji će se primijeniti u konkretnom slučaju, na način propisan saveznim zakonom.“

Navedene odredbe razrađene su odredbama člana 96 Federalnog ustavnog zakona o Ustavnom sudu, kojim je propisano:

„Građani, pravna lica i opštine koje zastupaju lokalne samouprave, čija su prava i slobode, prema njihovom mišljenju, povrijeđene saveznim ustavnim zakonom koji se primjenjuje u određenom slučaju, imaju pravo pojedinačne žalbe Ustavnom sudu Ruske Federacije ili kolektivne žalbe zbog kršenja ustavnih prava i sloboda. Savezni zakon, normativni akt predsjednika Ruske Federacije, Vijeća Federacije, Državne dume, Vlade Ruske Federacije, Ustava Republike, povelje,

zakon ili drugi normativni akt konstitutivnog entiteta Ruske Federacije, izdat o pitanjima koja se odnose na nadležnost organa državne vlasti Ruske Federacije i zajedničku nadležnost organa državne vlasti Ruske Federacije i državnih organa konstitutivnih entiteta Ruske Federacije, kao i – u interesu takvih građana i pravnih lica – Povjerenik za ljudska prava u Ruskoj Federaciji, Povjerenici za ljudska prava u konstitutivni entiteti Ruske Federacije, drugi ombudsmani za prava u određenim oblastima ili određene kategorije lica predviđena saveznim zakonima, druga tijela i službenici u skladu sa saveznim zakonom, sveruske organizacije, u skladu sa saveznim zakonom, mogu predstavljati interese takvih građana i pravnih lica.

Pored dokumenata navedenih u članu 38 ovog Saveznog ustavnog zakona, žalbu prate i sudske odluke kojima se potvrđuje primjena osporenog normativnog akta od strane suda prilikom rješavanja konkretnog slučaja i iscrpljivanje svih ostalih domaćih pravnih lijekova. Izdavanje kopija takvih dokumenata podnosiocu zahtjeva vrše nadležni sudovi na njegov zahtjev. Ako žalbu ne podnosi sam građanin ili pravno lice, već tijelo, službeno lice ili organizacija u njegovom interesu, uz žalbu se prilaže i pismena saglasnost građanina ili pravnog lica za podnošenje žalbe.“

Nadalje, navedenim zakonom propisano je da je Ustavni sud Ruske Federacije najviše sudsko tijelo ustavne kontrole u Ruskoj Federaciji, vršeći sudsku vlast samostalno i nezavisno kroz ustavne postupke u cilju zaštite osnova ustavnog poretka, osnovnih prava i sloboda čovjeka i građanina, osiguravajući nadmoć i direktnu primjenu Ustava Ruske Federacije na cijeloj teritoriji Ruske Federacije (član 1); da je razlog za razmatranje predmeta pred Ustavnim sudom Ruske Federacije žalba Ustavnom sudu Ruske Federacije u obliku zahtjeva, molbe ili žalbe koja ispunjava zahtjeve Saveznog ustavnog zakona i da je osnov za razmatranje slučaja otkrivena nesigurnost da li je zakon (nacrt zakona), drugi normativni akt, sporazum između javnih vlasti, međunarodni ugovor koji nije stupio na snagu ili otkrivena nesigurnost oko mogućnost izvršenja odluke međudržavnog tijela zasnovane na odredbama odgovarajućeg međunarodnog ugovora Ruske Federacije u tumačenju, pretpostavljajući da dovodi do njihovog neslaganja s odredbama Ustava Ruske Federacije ili otkrivene neizvjesnosti u pitanju mogućnosti izvršenja odluke stranog ili međunarodnog (međudržavnog) suda, stranog ili međunarodnog arbitražnog suda (arbitraža), nametanje obaveza Ruskoj Federaciji, ako je ova odluka u suprotnosti s temeljima javnog zakona i poretka Ruske Federacije, ili kontradikcija u stavovima stranaka o vlasništvu vlasti u sporovima oko nadležnosti ili otkrivenoj nesigurnosti u razumijevanju odredbi Ustava Ruske Federacije (čl. 36 st. 1 i 29); da se apelacija upućuje Ustavnom sudu Ruske Federacije u pisanom obliku i potpisuje ovlašteno lice (ovlaštena lica). Apelacija se može uputiti Ustavnom sudu Ruske Federacije u elektronskom obliku popunjavanjem posebnog obrasca na službenoj web stranici Ustavnog suda Ruske Federacije u informaciono-telekomunikacionoj mreži „Internet“ na način utvrđen Pravilnikom Ustavnog suda Ruske Federacije, ili u obliku elektronskog dokumenta potpisanog pojačanim kvalifikovanim elektronskim potpisom (čl. 37 st. 1). Zakonom je na cjelovit način uređen postupak po ustavnoj žalbi: sadržaj žalbe (član 37 st. 2), dokumentacija koja se prilaže uz ustavnu žalbu (čl. 38), obaveza plaćanja takse za ustavnu žalbu (čl. 39), donošenje konačne odluke po ustavnoj žalbi (čl. 95) i konačna odluka po žalbi (čl. 97).<sup>342</sup>

Ustavni sud RF prilično široko tumači pojmove „građanin“ i „udruživanje građana“ u kontekstu utvrđivanja njihovog prava na podnošenje ustavne žalbe. Iz prakse Ustavnog suda Ruske Federacije proizlazi da sadržaj pojma „građanin“ uključuje građane Ruske Federacije, strane državljane i lica bez državljanstva kao subjekte ustavne žalbe, te je u Rezoluciji od 18. 4. 2006. br. 127-O, priznao pravo stranim državljanima da podnose ustavnu žalbu, ali je odlučio o neprihvatljivosti žalbe zbog toga što podnosioci predstavke nijesu iscrpili pravna sredstva za

---

<sup>342</sup> B. A. Strašin, „Ustavni sud Ruske Federacije (Pravni status i praksa)“, *Pravni život*, tom III, 11/1997, str. 1029.

povrijeđeno pravo na sudovima opšte nadležnosti. Dekretom od 17. 2. 1998. br. 6-P Ustavnog suda Ruske Federacije priznao je pravo na podnošenje ustavne žalbe za lica bez državljanstva.

Sadržaj koncepta „ujedinjenja građana“ u kontekstu utvrđivanja prava na podnošenje ustavne tužbe bio je nekoliko puta predmet razmatranja Ustavnog suda Ruske Federacije i pretrpio je određene promjene. U Uredbi br. 17-P Ustavnog suda RF odlučio je da dio 4 čl. 125 Ustava Ruske Federacije ne određuje krug subjekata koji imaju pravo žalbe Ustavnom sudu Ruske Federacije, prepuštajući to diskreciji zakonodavca, a istovremeno ukazao je da u smislu dijela st. 1 čl. 96 Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije građani i udruženja koja su oni stvorili imaju pravo da podnesu ustavnu žalbu zbog kršenja prava, posebno samog udruženja, u slučajevima kada su njegove aktivnosti povezane sa sprovođenjem ustavnih prava građana koji su njegovi članovi (učesnici, osnivači). U slučaju koji se razmatra, prema mišljenju suda, dioničko društvo, ortačka društva i društva s ograničenom odgovornošću koji su se obratili Ustavnom sudu Ruske Federacije u osnovi su udruženja – pravna lica koja su stvorili građani za zajedničku primjenu ustavnih prava, kao što je pravo na slobodno korišćenje njihovih sposobnosti i imovine za preduzetničke i druge ekonomske aktivnosti, nije zabranjeno zakonom i pravom posjedovanja, korišćenja i raspolaganja imovinom, pojedinačno i zajedno s drugim licima. Stoga je Ustavni sud Ruske Federacije pravna lica klasifikovao kao udruženja građana i priznao im pravo na podnošenje ustavne žalbe.<sup>343</sup>

U Rezoluciji Ustavnog suda Ruske Federacije od 10. 12. 1998. br. 24-P Ustavnog suda Ruske Federacije s pravom je ukazano na različitu prirodu ustavnih žalbi privatnog pravnog i državnog pravnog lica. Podjela je posljedica činjenice da je institucija ustavne žalbe prvenstveno namijenjena da štiti privatne interese građana i njihovih udruženja – istovremeno je vrlo teško državno preduzeće nazvati takvim. Ustavni sud Ruske Federacije je, međutim, primijetio da osporene odredbe zakona podjednako utiču na prava i privatnih i državnih pravnih lica. Uzimajući u obzir predviđeno u dijelu 2 čl. 8 Ustava Ruske Federacije, načela jednakosti svih oblika vlasništva, obje grupe pravnih lica imaju isti ustavni i procesni pravni subjektivitet u pogledu podnošenja žalbe. Tako je spomenutom rezolucijom Ustavnog suda Ruske Federacije u koncept „udruživanja građana“ uključio i državna preduzeća.

Govoreći o pravu udruženja građana da podnesu ustavnu žalbu, potrebno je posebno razmotriti pitanje pravnog subjektiviteta organa lokalne samouprave koji su prilično aktivni u ovoj oblasti.

Dakle, u definiciji od 19. 3. 1997. br. 20-O Ustavnog suda Ruske Federacije, s obzirom na to da li je organ lokalne uprave (u ovom slučaju Gradsko vijeće Omska) ovlašćen da podnese ustavnu žalbu, Ustavni sud RF odlučio je da su, u smislu Ustava RF, udruženja građana organizacije koje su oni stvorili na dobrovoljnoj osnovi na sopstvenu inicijativu radi zaštite svojih interesa i postizanja zajedničkih ciljeva. Boravak u takvim udruženjima u skladu sa čl. 30 Ustava Ruske Federacije, koji sadrži pravo svih na udruživanje, zavisi od diskrecije samog građanina. U isto vrijeme, Ustavni sud Ruske Federacije ukazao je da su tijela lokalne samouprave, kojima pripada Gradsko vijeće Omska, oblik vršenja vlasti od strane ljudi, formirani na osnovu primjena izbornih prava građana, sadržanih u čl. 32 Ustava Ruske Federacije, to jest imaju druga svojstva osim udruženja građana. U Uredbi od 4. 2. 2002. br. 7-P Ustavni sud Ruske Federacije dodijelio je lokalnim vlastima pravo da podnesu ustavnu žalbu, ukazujući da u skladu s dijelom 4 čl. 125 Ustava Ruske Federacije u sistemskom jedinstvu s dijelom 1 čl. 96 Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije ne isključuje zaštitu putem ustavne pravde o pravima opština kao teritorijalnih udruženja građana, koje zajednički ostvaruju, na osnovu Ustava Ruske Federacije, pravo na vršenje lokalne samouprave.

---

<sup>343</sup> S. M. Kazancev, „Ustavnosudska zaštita prava na okupljanje u Federaciji Rusije“, Zbornik radova, *Ustavni sud Crne Gore*, 50 godina, Međunarodna konferencija, Budva, 26–29. novembar 2014, str. 131–133.

Trenutno je u praksi Ustavnog suda RF prilično uobičajena provjera ustavnosti zakona na ustavnu tužbu od organa lokalne samouprave.

#### 4. Prihvatljivosti ustavne žalbe

Statistike o radu Ustavnog suda Ruske Federacije pokazuju da ruski sistem kriterijuma za prihvatljivost ustavne žalbe sadrži određene pravne, tehničke i materijalne nedostatke. U prvom kvartalu 2015. godine Ustavni sud Ruske Federacije primio je 3.722 žalbe pojedinaca.<sup>344</sup> Samo je 19 žalbi Ustavni sud meritorno odlučio. U međuvremenu, u više od 85% slučajeva razlog za donošenje odluke o odbijanju prihvatanja žalbe na razmatranje bio je nepridržavanje kriterijuma prihvatljivosti (klauzula 2 dio 1, član 43 Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije). U isto vrijeme, indikativno je da takav osnov za donošenje rješenja o odbijanju prihvatanja žalbe na razmatranje, jer Ustavni sud Ruske Federacije nije nadležan za žalbu (tačka 1 dijela 1 člana 43 Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije), nije najčešći.

U Zakonu o Ustavnom sudu Ruske Federacije ne postoji opšta definicija prihvatljivosti. Prihvatljivost ustavne žalbe istraživači tumače kao skup zahtjeva koji se odnose na oblik, sadržaj, predmet i predmet žalbe, čije poštovanje omogućava i obavezuje da se prihvati.<sup>345</sup> Međutim, ovaj se pristup, u određenom smislu, ne podudara s pristupom ruskog zakonodavca, koji se pozivao na kriterijume prihvatljivosti, ne toliko na zahtjeve direktno za ustavnu tužbu (na primjer, norme koje osiguravaju odgovarajući predmet žalbe, predmet žalbe, tijelo ustavne pravde, tehnički zahtjevi za sadržaj žalbe), koliko zahtjeve za postupak za podnošenje ili, koristeći terminologiju Evropske komisije za demokratiju putem zakona (u daljnjem tekstu – Venecijanska komisija), „filteri“.<sup>346</sup>

Kriterijumi podobnosti ustavne žalbe nazivaju se „filteri“, jer su osmišljeni da regulišu protok pristiglih žalbi građana na ustavnosudsko tijelo. Međutim, one nijesu obavezna komponenta postupka za postupanje po ustavnoj tužbi, za razliku od nametnutih zahtjeva direktno na žalbu koje je zakonodavac imenovao upravo zato što su uslovi za njegovu prihvatljivost sadržani u čl. 97 Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije, prema kojem je žalba na kršenje ustavnih prava i sloboda po zakonu dozvoljena 1) ako zakon utiče na ustavna prava i slobode građana; 2) ako je zakon primijenjen u konkretnom slučaju, čije je razmatranje završeno na sudu, a žalba se mora podnijeti najkasnije godinu dana nakon razmatranja predmeta na sudu.

U praksi se javljaju neke poteškoće prilikom primjene navedenih odredbi čl. 97 Zakona o Ustavnom sudu Ruske Federacije, koje se mogu svrstati u tri grupe.<sup>347</sup>

Prvo, da bi dokazao činjenicu da „utiče na ustavna prava i slobode građana“, podnosilac žalbe mora utvrditi da li je njegovo potencijalno povrijeđeno pravo ustavno. Istodobno, problem razgraničenja ustavnih prava od sektorskih prava uglavnom je teorijske prirode i povezan je s činjenicom da zakonodavstvo ne sadrži pravnu definiciju prve grupe prava. Praksa polazi od

---

<sup>344</sup> Статистика по решениям Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] / Конституционный Суд Российской Федерации, 2008-2015. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/default.aspx>, свободный. – Дата доступа: 20.06.2015.

<sup>345</sup> Н. В. Витрук, „Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России“, *Журнал российского права*, 2011. № 10. str. 99.

<sup>346</sup> Study on individual access to constitutional justice, dated November 27, 2011, No 538/2009 [Электронный ресурс] / Council of Europe, 2014. – Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e), свободный. – Дата доступа: 05.08.2015.

<sup>347</sup> В. С. Кухливский, Конституционная жалоба как элемент правозащитного механизма в Российской Федерации и иных государствах-членах СНГ, Москва, 2016.

činjenice da ustavna prava trebaju biti ugrađena u Ustav i specifična za određenu industriju – odnosno u bilo koje druge regulatorne pravne akte.

Odredbama koje sadrže temeljna ljudska prava, problem razgraničenja takvih prava od sektorskih prava povezan je i s činjenicom da je lista osnovnih prava otvorena. Izvori osnovnih ljudskih prava i sloboda mogu posebno biti norme međunarodnog prava. Pored toga, ove norme mogu biti izvor konkretizacije sadržaja osnovnih prava. Ovom prilikom, na primjer, članom 17 Ustava Ruske Federacije propisano je da Ruska Federacija priznaje i garantuje prava i slobode čovjeka i građanina u skladu s opštepriznatim principima i norme međunarodnog prava u skladu s Ustavom Ruske Federacije. Član 55 Ustava Ruske Federacije predviđa da nabranje u Ustavu Ruske Federacije osnovnih prava i sloboda ne treba tumačiti kao uskraćivanje ili umanjenje drugih opštepriznatih ljudskih i građanskih prava i sloboda.<sup>348</sup>

Prema brojnim stručnjacima, usvajanje amandmana iz 2010. godine nezavisna je faza u razvoju ustavnog pravnog postupka u Rusiji, povezana s rastom pravnog principa supsidijarnosti, mogućnosti za zaštitu ljudskih prava samo od strane sudova prije nego što slučaj razmotri Ustavni sud Ruske Federacije ili Evropski sud za ljudska prava.<sup>349</sup> Istovremeno, na osnovu zakonodavne odluke o ograničavanju nadležnosti Ustavnog suda Ruske Federacije razmatranje ustavnih žalbi građana rezultat je činjenice da su sudovi opšte nadležnosti i arbitražni sudovi potvrdili svoju efikasnost u zaštiti ustavnih ljudskih prava i sloboda.<sup>350</sup>

Potrebno je obratiti posebnu pažnju na položaj zamjenika predsjednika Ustavnog suda Ruske Federacije, umirovljenika T. G. Morščakova, koja ovaj proces smatra karikom u lancu akcija kojima se namjerno smanjuje uticaj Suda na društvene procese. U članku „Ustavni sud koji smo izgubili“ istaknuti ustavist skrenuo je pažnju na tendenciju ograničavanja nadležnosti Suda, što je posebno vidno na primjeru ograničavanja mogućnosti podnošenja ustavne žalbe saveznim ustavnim zakonom, u poređenju s načinom na koji je to definisano u Ustavu Ruske Federacije. Čini se da primjena načela supsidijarnosti ovlašćenja Ustavnog suda Ruske Federacije može nositi stvarnu prijetnju da će Ustavni sud izgubiti status djelotvornog pravnog lijeka za povrijeđena prava. Istovremeno ću razmotriti statistiku apelacija Ustavnom sudu Ruske Federacije (izvor – službena statistika Ustavnog suda Ruske Federacije).<sup>351</sup>

Tabela 1<sup>352</sup>

Period	Ukupan broj žalbi u Ustavnom sudu Ruske Federacije	Ukupan broj žalbi u Ustavnom sudu Ruske Federacije	Broj zahtjeva vladinih agencija
1995–2013.	276.015	274.317, tj. više od 99% od ukupnog broja prijave Ustavnom sudu Ruske Federacije	1698, tj. manje od 1% od ukupnog broja prijave Ustavnom sudu Ruske Federacije

<sup>348</sup> В. А. Кряжков, „Российская модель конституционной жалобы“, *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 5. str. 66.

<sup>349</sup> Г. А. Гаджиев, „Закон 'О Конституционном Суде Российской Федерации': новеллы конституционного судопроизводства 2010 г.“, *Журнал российского права*. 2011. № 10.

<sup>350</sup> Isto, str. 146.

<sup>351</sup> Обращения, поступившие в Конституционный Суд Российской Федерации в 1995- 2013гг. [Электронный ресурс] / Конституционный Суд Российской Федерации, 2008-2015. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx>, свободный. – Datum pristupa: 22. 3. 2015.

<sup>352</sup> [http://rapsinews.ru/judicial\\_analyst/20101001/250794612.html](http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20101001/250794612.html), <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx>

Tabela 2<sup>353</sup>

Godina	Broj žalbi Ustavnom sudu Ruske Federacije
2007.	16.612
2008.	16.592
2009.	20.629
2010.	18.214
2011.	19.142
2012.	18.745
2013.	15.101

Tabela 3<sup>354</sup>

Godina	Ukupan broj rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije	Broj rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije donijetih po ustavnim žalbama
2007.	14	11, tj. 79% od ukupnog broja rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije
2008.	11	10, tj. 91% od ukupnog broja rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije
2009.	20	16, tj. 80% od ukupnog broja rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije
2010.	22	21, tj. 95% od ukupnog broja rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije
2011.	30	26, tj. 87% od ukupnog broja rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije
2012.	34	26, tj. 76% od ukupnog broja rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije
2013.	30	23, tj. 77% od ukupnog broja rezolucija Ustavnog suda Ruske Federacije

Iz statističkih podataka predstavljenih u tabelama mogu se izvući sljedeći zaključci: prvo, apsolutna većina (oko 99%) žalbi Ustavnom sudu Ruske Federacije čine ustavne tužbe. Drugo, iz godine u godinu broj ustavnih žalbi varira, ali unutar ne više od 20% prosječnog broja žalbi godišnje, osim toga, u prosjeku je više od 80% odluka Ustavnog suda Ruske Federacije donijeto po ustavnim žalbama građana, što, prema našem mišljenju, ukazuje na stabilnu potražnju za Ustavnim sudom Ruske Federacije kao garantom prava i sloboda građana.

### 3. Ustavna žalba u Republici Turskoj

Ustavni sud Turske (*Anayasa Mahkemesi*) najviše je pravno tijelo za ocjenu ustavnosti u Turskoj. Sud je osnovan 25. aprila 1962. godine, prema odredbama Ustava iz 1961. godine. Prije tog datuma apsolutna superiornost parlamenta bila je usvojena kao ustavni princip, bez sudske revizije. Nije postojala pravna institucija koja bi preispitala ustavnost zakona koje je donosio

---

<sup>353</sup> Ibid.

<sup>354</sup> Ibid.

parlament, niti odluka i postupaka vlade. Socijaldemokratska opozicija, intelektualci i vojna hunta koja je na vlast došla vojnim pučem 27. maja 1960. podržali su ograničenje i kontrolu parlamentarne vlasti uprkos zloupotrebama parlamentarne većine. Prvu odluku Sud je donio 5. septembra 1962. godine, a objavljena je u Službenom glasniku 3. oktobra 1962. godine. Radilo se o direktnoj molbi izvjesnog İnaça Turerena za poništenje odredaba članova Zakona o krivičnom postupku (Ceza Muhakemeleri Usûlü Kanunu – CMUK), za koju je tvrdio da krši odredbe člana 30 Ustava Republike Turske.

Amandmanima na Ustav iz 2004. godine usvojenim 2010. godine broj sudija ovog suda određen je na 17, koje saglasno odredbama člana 146 Ustava bira Velika narodna skupština Turske: dvoje sudija među članovima Revizorskog suda i tri sudije među trima kandidatima koje šefovi advokata predlažu iz redova samozaposlenih advokata. Predsjednik Republike imenuje troje sudija iz reda članova Kasacionog suda, dvoje sudija iz reda članova Državnog savjeta, jednog sudiju iz reda članova Vojnog kasacionog suda, jednog sudiju iz reda članova Visokog upravnog vojnog suda, tri sudije iz reda akademika zaposlenih u visokoškolskim ustanovama u određenim oblastima, visokih rukovodilaca, samozaposlenih advokata, sudija i tužilaca prve instance kao i sudija izvjestilaca suda s mandatom od najmanje pet godina službe u sudu na period od dvanaest godina, s tim da saglasno odredbama člana 147 ne mogu biti ponovo izabrani.

Ustavni sud generalno razmatra i zaključuje u slučajevima poništenja i osporavanja ustavnosti zakona i uredbi koje imaju snagu zakona, sudi ograničenom broju državnih zvaničnika na visokom nivou u svojstvu Vrhovnog krivičnog suda, vrši finansijsku reviziju političkih partija i na kraju razmatra pojedinačne predstavke.

Turska je postala stranka Evropske konvencije o ljudskim pravima 1954. godine, priznala je pravo na pojedinačnu predstavku Evropskom sudu za ljudska prava 1987. godine i usvojila obaveznu nadležnost ESLJP-a 1990. godine. Izmjenom i dopunom člana 90 Ustava iz 2004. godine prihvaćeno je da se odredbe međunarodnih ugovora uzimaju kao osnova u slučaju kontradiktornosti između međunarodnih ugovora o osnovnim pravima i slobodama i zakona. Nakon ovog amandmana Evropska konvencija o ljudskim pravima i dodatni protokoli uz nju, koji sadrže odredbe u vezi s osnovnim pravima i slobodama, dobili su mnogo veći značaj.<sup>355</sup>

Ustavnim amandmanima iz 2010. godine uvedena je ustavna žalba (*bireysel başvuru*), pravo na pojedinačnu predstavku, a uporedo s ustavnim amandmanima donijet je Zakon o osnivanju i postupku suđenja Ustavnog suda i interni propisi Ustavnog suda. Ovaj zakon stupio je na snagu 23. 11. 2012. i od ovog datuma Ustavni sud počeo je da prihvata individualne aplikacije.<sup>356</sup> Izmjenama i dopunama Ustava iz 2004, saglasno članu 90, potvrđeni međunarodni ugovori imaju nadređeni položaj nad zakonima i njihova primjena postala je obavezna.<sup>357</sup> Međutim, pravosudna tijela na nacionalnom nivou posebno su se „neželjeno ponašala“ u sprovođenju međunarodnih ugovora, posebno Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja je u svijetu uzor i sudske prakse Ustavnog suda iz oblasti ljudskih prava.<sup>358</sup> Negativne slike Turske u vezi s uporednim brojkama koje se odnose na individualnu predstavku Ustavnom sudu za ljudska prava, odštete koje je dosuđivao Evropski sud za ljudska prava u predmetima protiv Turske postale su alarmantne za budućnost pravnog sistema Turske. Turska, koja je stranka Konvencije, druga je država (poslije Rusije) prema kojoj je imalo najviše aplikacija (prijava) kod ESLJP. Od 2010. godine protiv Turske podnesene su 18543 tužbe. Od ovih tužbi 15762 čekaju ispred nekog organa za donošenje odluke, a 9545

<sup>355</sup> J. M. Akinci, „Individual Application in Turkey in the Third Year“, *Protection of Human Rights and Freedoms by the Constitutional Court through Individual Application*, Baku, 2015, str. 141.

<sup>356</sup> S. Sezai Ural, „*Hak ve Özgürlükleri Korunması Bakımından Bireysel Başvuru*“, Seçkin- Hukuk, Ankara, 2013, str. 247–251.

<sup>357</sup> M. Sağlam, „*B. Başvuru, A. Şikayeti*“, HUKAB Yayını, HUKAB Sempozyum Serisi 1 (Önsöz), Ankara, 2011, str. 3-4.

<sup>358</sup> M. Turhan, „Sempozyumun 1. Oturumunu Açış Konuşması“, *A. Yargısı*, Ankara, 2015, str. 15.



odnosno 60% tužbi se nalazi na Evropskom sudu za ljudska prava, što je dvostruko više nego što ima Rusija, koja ima više prijava (4500). Mnogo je značajnije da je Evropski sud za ljudska prava u 50 godina svog sudskog djelovanja upravo u slučaju Turske imao najviše odluka u kojima je odlučio o povredama ljudskih prava: približno je 19% ukupnih osuđujućih presuda. Slijede Italija sa 16% i Francuska sa 7%. Čini se da su mnoge zemlje pronašle način da se spase ove alarmantne situacije koja ima potencijal rasta u budućnosti u prihvatanju pojedinačne predstavke Ustavnom sudu. Kao što je i navedeno: „Najvažniji cilj donošenja institucije pojedinačne predstavke jeste uklanjanje kršenja temeljnih prava u domaćem pravnom sistemu i skladno tome smanjenje broja zahtjeva podnesenih Evropskom sudu za ljudska prava protiv naše zemlje.“<sup>359</sup> Od 2010. do 24. juna 2013. (u periodu od 29 mjeseci) podneseno je 5694 zahtjeva Ustavnom sudu, izuzev 553 neregistrovanih zahtjeva, od kojih je 386 odbijeno upravnim odbijanjem, 1256 je podneseno od strane povjerenstava i 73 od strane odjeljenja. Kao rezultat ispitivanja utvrđeno je da su prihvatljive samo 4 prijave, što je rezultiralo odlukama o neusvajanju. Rezultati ostalih ispitivanja još nijesu zabilježeni za ostale registrovane prijave. Poznato je da je potrebno vrijeme za precizne informacije i komentare na ovu temu.<sup>360</sup>

„Najvažnija funkcija demokratskih ustava jeste zaštita prava i sloboda pojedinaca efikasnim ograničavanjem političke moći.“<sup>361</sup> Funkcija ustava podudara se s funkcijom ustavnih sudova; osnovna funkcija – kontrola ustavnosti zakona i nadmoći ustava – razvijala do danas, uz dodatak zaštite temeljnih prava i sloboda, a ustavni sudovi su dobili dvostruke funkcije. Štaviše, „funkcija zaštite osnovnih prava i sloboda postala je najizrazitija karakteristika savremenih ustavnih sudova. Nasuprot tome što ustavni sudovi imaju direktnu funkciju zaštite osnovnih prava u okviru nadzora svojih apstraktnih i konkretnih normi, njihova je neadekvatnost u toj zaštiti bila djelotvorna.“<sup>362</sup>

Pojedinačna predstavka je sekundarni i izuzetan pravni lijek kome pribjegavaju pojedinci sa direktno prekršenim trenutnim, ličnim pravom u okviru osnovnih prava i sloboda zbog postupka, radnji ili propusta državne vlasti. U skladu s članom 148 stav 3 Ustava iz 1982. godine, svako lice može da se obrati Ustavnom sudu navodeći da je državna vlast povrijedila neko od njegovih/njenih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom, a iz djelokruga Evropske konvencije o ljudskim pravima. Iscrpljivanje redovnih pravnih lijekova predviđeno je za podnošenje zahtjeva. Odredbama člana 148 st. 3 propisano je da su način i postupak u vezi s pojedinačnom predstavkom regulisani zakonom.

Zakonom o osnivanju i postupcima Ustavnog suda broj 6216 od 30. 3. 2001. propisano je da pravo na podnošenje ustavne žalbe, s tvrdnjom da su mu javne vlasti prekršile bilo koje od osnovnih prava i sloboda garantovanih Ustavom, a koje potpada pod okrilje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i dodatnih protokola, kojih je Turska stranka; da svi upravni i sudski lijekovi propisani zakonom, a u vezi s radnjom, postupanjem ili izostankom radnje (nemar) na koju se predstavka odnosi moraju biti iscrpljeni prije podnošenja predstavke.<sup>363</sup> Direktna individualna predstavka ne može se podnijeti protiv zakonodavnih procedura, kao ni regulatornih upravnih procedura; procedure isključene iz sudskog preispitivanja Ustavom u skladu s odlukama Ustavnog suda ne mogu biti predmetom individualne predstavke. Individualna predstavka može biti podnesena samo od strane lica čija su stvarna i lična prava direktno prekršena navodnim postupkom, radnjom ili izostankom radnje (nemar) koji su uzrokovali

<sup>359</sup> Ekinci, H., Sağlam, M., „66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru“, AYM Yayınları, Ankara, 2012, s. 17.

<sup>360</sup> T. Erdinç, *Individual Application to Constitutional Court of Republic of Turkey in Comparative Law (Constitutional Complaint)*, str. 93.

<sup>361</sup> H. Kılıç, *Izdvojeno mišljenje na odluku K. 2007/45, RG: 27 jun 2007*, Anayasa Yargısı, Ankara, 2009, sh. 9.

<sup>362</sup> C. Aliyev, *Anayasa Şikâyeti 1. Baskı*, Beta, Istanbul, 2010, sh. 7.

<sup>363</sup> Zakon o osnivanju i Poslovník o postupanju Ustavnog suda Turske, član 45.

kršenje. Javna pravna lica ne mogu podnositi individualne predstavke. Pravna lica privatnog prava mogu podnijeti predstavku jedino zbog navoda da su i prava vezana uz njihovu pravnu osobnost bila prekršena. Stranci ne mogu podnositi individualne predstavke vezane za prava koja su isključivo svojstvena turskim državljanima.<sup>364</sup> Podnošenje ustavnih žalbi podliježe naknadi, s tim da se moraju navesti podaci o identitetu i informacije o adresi podnosioca zahtjeva i njegovog zastupnika, ako ih ima; prava i slobode za koje se tvrdi da su povrijeđene postupkom ili nečinjenjem i ustavne odredbe koje čine osnov kršenja iscrpljenja pravnih lijekova; dokaz o tome da su redovni pravni lijekovi iscrpljeni; prilaganje originala ili kopije odluke za koju se tvrdi da je prouzrokovala kršenje prava s dokazima navedenim u predstavci i dokumentom koji dokazuje plaćanje pripadajuće takse. Navedena dokumentacija dostavlja se lično ili putem pošte Suda u roku od trideset dana od dana saznanja za povredu, dok lica koja zbog opravdanih razloga ne mogu blagovremeno podnijeti u navedenom roku ustavnu žalbu, istu mogu podnijeti u roku od petnaest dana od dana uklanjanja sprečavajuće okolnosti i uz dokaze koji dokumentuju njihov opravdani razlog kašnjenja s prijavom. U slučaju da u prijavi nedostaje izvjesni dokument, podnosiocu zahtjeva ili njegovom/njenom punomoćniku sekretarijat Suda daje rok koji ne prelazi petnaest dana kako bi otklonio nedostatak i obavještava ga da će prijava biti odbačena ukoliko dokumentacija ne bude upotpunjena u ovom roku bez valjanog opravdanog razloga.<sup>365</sup>

Kako je citirano u članu 148/3 Ustava R.Turske, „ako je javna vlast prekršila 'neko od osnovnih prava i sloboda koje ulaze pod zaštitu Ustava u okviru Evropske konvencije za ljudska prava', može se podnijeti pojedinačni zahtjev Ustavnom sudu.“ Međutim, nailazi se na probleme u određivanju opsega ove odredbe. Drugim riječima, postoje razlike između ovog izraza Ustava i propisa i opsega Zakona br. 6216. Iako se u članu 148/3 Ustava koristi izraz „unutar obima Evropske konvencije za ljudska prava“, u članu 45/1 Zakona br. 6216 upotrijebljen je izraz „u obimu Evropske konvencije za ljudska prava, kao i u obimu protokola kojih je Turska potpisnica“. Dakle, zakon je uključio osnovna prava priznata u dodatnim protokolima Evropske konvencije u opseg prava pojedinačne aplikacije. Nasuprot tome što postoji razlika u okviru Ustava i zakona, tom se razlikom može pozitivno služiti jer doprinosi uklanjanju nesigurnosti u okviru osnovnih prava i sloboda. Zapravo, kad je riječ o EKLJP, dodatni protokoli uključeni u Konvenciju smatraju se u skladu s odredbama koje prihvataju aneks i sastavni dio Konvencije.<sup>366</sup> Ovdje treba razmotriti pitanje podudaraju li se opseg i sadržaj članova koji regulišu osnovna prava Ustava i odredbi EKLJP-a i njegovih dodatnih protokola koji regulišu ista prava. Uz to, Turska ne prihvata protokole br. 4-7-12. Na osnovu navedenog, iako su prava koja su prihvaćena u ovim protokolima u skladu s odredbama člana 148/3 Ustava i člana 45/1 od 6216 priznata u turskom Ustavu, ne mogu biti predmet pojedinačne predstavke Ustavnom sudu. Mnogo je komentara i kritika o problemu primjene i negativnosti na ovu temu i vjeruje se da će ih još i biti.<sup>367</sup> Slično tome, u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima socijalna i ekonomska prava posebno su priznata. Zato se predlaže formula za nabrojanje prava jednog po jednog.<sup>368</sup>

Osnovni propisi koji se odnose na pojedinačne predstavke predviđeni su u trećem i četvrtom stavu člana 148 Ustava iz 1982. godine, u članovima 45–51 Zakona o osnivanju i Poslovniku o radu Ustavnog suda i u članovima 23–35 i članovima 59–84 Internih propisa

---

<sup>364</sup> Isto, član 46.

<sup>365</sup> Isto, član 47.

<sup>366</sup> B. Kuzu, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, Filiz Kitabevi, Sh. 901, vd. (Bkz. 1 nolu Protokol madde 5).

<sup>367</sup> A. Nalbant, „Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku ve Anayasal Bireysel Başvuru, AIHM ve Türkiye II“, *Türkiye Adalet Akademisi Yayınları*. Sh. 49, Ankara, 2010, str. 93–195.

<sup>368</sup> A. R.Çoban, „Bireysel başvuru: Türk Anayasa Mahkemesi için ağır iş yükü sorunu“, *AIHM Ve Türkiye II Anayasa Şikâyeti ve AIHM Uluslararası*, Ankara, 2010, Sh. 193–194.

Ustavnog suda. Na osnovu navedenih odredbi postoje tri glavne jedinice u vezi s pojedinačnim predstavkama pred turskim Ustavnim sudom: komisije, odsjeci i Generalna skupština.

*Komisije*, kojih je po tri u svakom odsjeku za razmatranje prihvatljivosti pojedinačnih predstavki, sastoje se od po dva člana i odluke donose jednoglasno; odluke su konačne. Preliminarna/prethodna razmatranja administrativne prirode ponovo se vrše od strane uprave pojedinačne predstave pod nadležnošću komisija, tako da će dosjei koje će pregledati i zaključiti komisije biti kreirani na vjerodostojan/pouzdan način. U ovoj fazi Sud nastoji da kreira spise na dosljedan način, kako bi omogućio da oni budu osnova za reviziju; vrši se svojevrsna funkcija filtriranja. Spisi koji su prošli ovu fazu pregleda donose se komisiji na razmatranje prihvatljivosti.

Prijave se prvenstveno razmatraju u komisijama u pogledu prihvatljivosti. Nakon sprovedenog ispitivanja, u smislu prijava za koje se ne smatra da mogu biti meritorno razmatrane, donose se odluke o neprihvatljivosti. Predstavke takve prirode koje su neprihvatljive u fazi upravnog razmatranja i u fazi preispitivanja merituma, kao što je gore objašnjeno, eliminišu se u okviru postupka i izostaju iz okvira postupka presude. U slučajevima kada se među članovima ne postigne jednoglasno mišljenje u vezi s tim da li je komisija proglasila predstavku prihvatljivom ili ne, spis se upućuje na odsjeke gdje će biti pregledan i finalizovan.

U *odsjecima* se sprovode meritorne revizije pojedinačnih predstavki. Sastoje se od po sedam članova, od kojih su četiri člana punopravna, dok su tri zamjenska. Odsjekom predsjedava jedan od potpredsjednika Suda. Odsjeci se sazivaju sa najmanje četiri člana i donose odluke apsolutnom većinom. Glavna funkcija odsjeka je da sprovodi reviziju merituma i donosi odluke o spisima koji se odnose na pojedinačnu predstavku, a koji su upućeni zbog neuspjeha da se postigne jednoglasnost u tome da li su ih komisije smatrale prihvatljivima ili ne.

*Generalna skupština*, sastavljena od sedamnaest članova, saziva se sa najmanje dvanaest članova, izuzev predsjednika, pod predsjedavanjem predsjednika ili potpredsjednika kojeg predsjednik odredi i po pravilu donosi presudu apsolutnom većinom. Primarna funkcija Generalne skupštine u pojedinačnom sistemu predavki jeste da sprovodi preispitivanje prihvatljivosti i merituma pojedinačnih predavki koje upućuju odsjeci.

Statistički podaci za trogodišnji period između 23/9/2012. i 23/9/2015. godine (od datuma na koji je Sud započeo stvarnu primjenu pojedinačne predavke):

Ukupan broj predavki	47.576
Broj zaključenih predavki	27.002
Broj pojedinačnih predavki podnijetih godišnje:	
2012.	1.342
2013.	9.897
2014.	20.578
2015.	15.759
Broj riješenih predmeta:	
u 2012. Godini	4.926
u 2013. Godini	11.015
u 2014. i 2015. godini (do 23. 9. 2015)	11.057

Kada se sagleda raspodjela konačnih prijava jedinicama suda: Biro za pojedinačne predavke finalizirao je 6.825 spisa, Komisije su finalizirale 15.556, a Odsjeci 1.865 spisa. Ustavni sud presudio je u 766 predavki zbog povrede prava. Od tih 766 predavki 634 se odnosi na

kršenje prava na pravično suđenje. Ostale presude o povredama povezane su s pravima i slobodama, izuzev prava na pravično suđenje.<sup>369</sup>

Tabela 1: Broj primljenih/presuđenih predstavlki po godinama

	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno
Primljene predstavlke	1.342 0%	9.897 3%	20578 7%	20376 7%	80.75 6 27%	40.53 0 14%	38186 13%	42971 15%	40.40 2 14%	295.038
Presuđene predstavlke	4 0%	4.924 2%	10.926 4%	15.368 6%	16.089 7%	89.651 37%	35.356 14%	39.376 15%	45.414 18%	257.108
Ukupni srazmjer	0%	50%	53%	75%	20%	221%	93%	92%	112%	87,1%

Tabela 2: Broj neriješenih individualnih predstavlki\*

2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
6 0,0%	44 0,1%	80 0,2%	298 0,8	610 1,6%	3442 9,1%	7776 20,5%	25674 67,7%

\*Broj neriješenih individualnih predstavlki prema godinama na dan 31. 12. 2020.

Ukupni broj neriješenih predstavlki : 37.930

Ukupno predstavlki : 295.038

Neriješene predstavlke/ukupne predstavlke : 12,9%

Tabela 3: Presuđene predstavlke prema vrsti presude <sup>370</sup>

Total: 257,108	Povreda nije utvrđena***	0,3%	738
	Drugo*	0,5%	1.265
	Povreda najmanje jednog prava**	5,5%	14.027
	Odbijena na osnovu upravnih razloga****	4,8%	12.223
	Nedopuštenost	89,0%	228.855

\* Odbacivanje, brisanje, i zatvaranje prijave.

\*\* Broj slučajeva u kojima je nađeno da ispitivanje dosijea slučaja rezultira u povredu iznosi 4.662. Broj njima pridruženih slučajeva je 9.365.

\*\*\* Broj slučajeva u kojima je nađeno da ispitivanje dosijea slučaja ne rezultira u povredu iznosi 567. Broj njima pridruženih slučajeva je 171.

\*\*\*\* Moguća je neznatna razlika, kada se uporedi sa prethodnom statistikom, u vidu odnosa ispitanih predstavlki u slučajevima kada je predmet zatvoren zbog odluke o nedopuštenosti na osnovu upravnih razloga pa onda ponovno otvoren po odluci o usvajanju prigovora o dopuštenosti predstavlke.

<sup>369</sup> J. M. Akinci, *op. cit.*, str. 143.

<sup>370</sup> [https://www.anayasa.gov.tr/media/7200/bb\\_statistics\\_2020.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/7200/bb_statistics_2020.pdf)

## 5. USTAVNA ŽALBA U OSTALIM DRŽAVAMA

Jedan broj postsocijalističkih država nije konstitucionalizovao ustavnu žalbu, neke jesu, ali je njen predmet postavio izuzetno restriktivno tako da je gotovo potpuno obesmišljen njen praktični značaj. Usvajanjem „neprave“ ustavne žalbe izražavalo se nepovjerenje prema ovom pravnom sredstvu, jer ekstenzivno postavljena mogućnost za njegovu primjenu u praksi stvara niz poteškoća, ali i tenzije među najvišim državnim organima.<sup>371</sup>

U Republici Bjelorusiji sudsku zaštitu prava i sloboda građana pružaju sudovi i Ustavni sud Republike Bjelorusije, koji prema prvom dijelu člana 116 Ustava vrši ocjenu ustavnosti normativnih akata u državi,<sup>372</sup> a građani nemaju pravo žalbe Ustavnom sudu pojedinačnom žalbom. Individualni pristup građana sudovima vrši se na osnovu inicijative koja se sastoji od žalbe građana nadležnom tijelu s inicijativom da Ustavni sud donese odluku.

U Republici Bugarskoj ograničen je broj subjekata koji se mogu obratiti Ustavnom sudu za zaštitu ljudskih prava. Odredbama člana 150 Ustava propisano je da Sud postupa na inicijativu najmanje petine svih poslanika u Narodnoj skupštini, predsjednika, Savjeta ministara, vrhovnih sudova i generalnog tužioca, a od 2006. godine krug ovih predmeta proširen je uključivanjem ombudsmana, koji ima pravo da osporava zakone samo u vezi s njihovom protivrječnošću s Ustavom, a ne zbog navodnih protivrječnosti međunarodnim ugovorima.<sup>373</sup>

Ustav Republike Gruzije daje svakom čovjeku, fizičkom i pravnom licu, pravo na predstavku Ustavnom sudu u slučaju kršenja njihovih ustavnih prava i sloboda ili ako postoji neposredni rizik da bi oni mogli biti potencijalno prekršeni u budućnosti. Pojedinci mogu pokrenuti postupak zbog kršenja njihovih ustavnih prava i sloboda samo ako su direktno pogođeni. Takođe, u ustavnom sistemu nije dopuštena *actio popularis*, prema kojoj pojedinci mogu tražiti od suda donošenje odluke o kršenju kolektivnog interesa, jer je takvo ovlašćenje dato *javnom pravobraniocu*. Lica koje se obraćaju sudu moraju platiti izuzetno nizak iznos takse, što značajno podstiče građane svih socijalnih grupa da podnesu žalbu sudu i zaštite svoja prava. Gruzijски ustavni sistem uveo je pravilo *amicus curiae*, koji služi u svrhu osiguranja većeg učešća javnosti u aktivnostima suda. Prema ovom pravilu, svako fizičko ili pravno lice može podnijeti ustavnom sudu pismeno mišljenje o predmetu u toku i predložiti načine za njegovo odlučivanje. Princip *amicus curia* pomaže u povećanju legitimiteta suda i uspostavljanju bliže saradnje s drugim interesnim grupama društva.<sup>374</sup>

Ustav Republike Sjeverne Makedonije ne predviđa ustavnu žalbu kao pravni instrument za zaštitu ustavnih sloboda i prava pred Ustavnim sudom. Međutim, članom 110 stav 3 Ustava propisano je da Ustavni sud štiti slobode i prava čovjeka i građanina koja se odnose na slobodu vjerovanja, savjesti, misli i javnog izražavanja misli, političkog udruživanja i djelovanja i zabranu diskriminacije građana na osnovu pola, rase, religije, nacionalnosti, socijalne i političke pripadnosti. U skladu s članom 113 Ustava, način rada i postupak pred Ustavnim sudom uređuju

---

<sup>371</sup> D. Simović, „Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlosti uporednopravnih rešenja“, str. 6. [http://www.fcjp.ba/analize/Darko\\_Simovic9](http://www.fcjp.ba/analize/Darko_Simovic9)

Institucionalna\_fizionomija\_ustavne\_zalbe\_u\_Republici\_Srbiji\_u\_svetlosti\_uporednopravnih\_rešenja.pdf  
<sup>372</sup> T. Voronovich, Judge of the Constitutional Court Republic of Belarus, „Protection Of Human And Citizen’s Rights And Freedoms By The Constitutional Court Of The Republic Of Belarus“, str. 278.

<sup>373</sup> B. Velchev, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, „The Issue Of Individual Constitutional Complaint In Bulgaria“, str. 344.

<sup>374</sup> G. Papuashvili, President of the Constitutional Court of Georgia, „The Role Of Individual Complaint In The Protection Of Constitutional Rights And Freedoms In Georgia“, str. 312.

se Poslovníkom Ustavnog suda Republike Sjeverne Makedonije, koji je usvojen 1992. godine, jer u pravnom poretku Republike Sjeverne Makedonije ne postoji Zakon o Ustavnom sudu.

Poslovník Ustavnog suda Republike Sjeverne Makedonije<sup>375</sup> predviđa posebno poglavlje IV. Postupak za zaštitu sloboda i prava iz člana 110 stav 3 Ustava Republike Makedonije (članovi 51 do 57 Poslovníka), koji operacionalizuje prethodno navedenu nadležnost Suda. Odredbama člana 51 Poslovníka propisano je da „svaki građanin koji smatra da su njegovo pravo ili sloboda utvrđeni članom 110 stav 3 Ustava Republike Makedonije povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom može zatražiti zaštitu od Ustavnog Suda u roku od 2 mjeseca od podnošenja konačnog pojedinačnog akta odnosno od dana saznanja za preduzimanje radnje kojom je povreda počinjena, ali najkasnije u roku od 5 godina od dana preduzimanja“.

Procesni oblik kroz koji se zahtijeva takva zaštita jeste zahtjev za zaštitu sloboda i prava iz člana 110 stav 3 Ustava. Elementi ovog zahtjeva izloženi su u članu 52 Poslovníka Suda, prema kojem je u zahtjevu iz člana 51 potrebno navesti razloge zbog kojih se traži zaštita, djela ili radnje kojima su povrijeđeni, činjenice i dokaze na kojima zasnivaju zahtjev, kao i druge podatke neophodne za odluku Ustavnog suda. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da, iako je to predviđeno Poslovníkom, a ne Ustavom, zahtjev za zaštitu sloboda i prava iz člana 110 stav 3 Ustava predstavlja ustavnu tužbu u materijalnom smislu. Zahtjev za zaštitu sloboda i prava iz člana 110 stav 3 Ustava počeo se primjenjivati usvajanjem Poslovníka o radu Ustavnog suda 1992. godine.

Ustavom Republike Sjeverna Makedonija propisano je da pravo da podnese zahtjev za zaštitu ljudskih prava i sloboda ima svaki čovjek i građanin, dok Poslovník Ustavnog suda Makedonije propisuje da pravo da podnese zahtjev imaju samo građani Makedonije. Svi zahtjevi stranih državljana i svi zahtjevi protiv pravnih lica odbacivani su kao neutemeljeni sa sljedećim obrazloženjem: „Što se tiče zahtjeva pravnih lica da budu priznati kao legitimni učesnik u postupku zaštite sloboda i prava građana, saglasno čl. 110 alineja 3 Ustava i čl. 51 Poslovníka Ustavnog suda Makedonije, jasno proizilazi da Ustavni sud štiti samo slobode i prava čovjeka i građanina.“<sup>376</sup>

Stručna javnost u Republici Sjevernoj Makedoniji podijeljena je po pitanju uvođenja ustavne žalbe odnosno tužbe. Po jednim ustavna žalba već postoji u sistemu zaštite sloboda i prava građana. Ovo je zahtjev za zaštitu čovjeka i građanina, propisan Poslovníkom Ustavnog suda, a zasnovan na odredbi člana 110 stav 3 Ustava. S obzirom na to da je okvir sloboda i prava zaštićenih Ustavnim sudom vrlo uzak (pokriva samo slobode i prava koja se odnose na slobodu vjerovanja, savjesti, misli i javno izražavanje misli, političko udruživanje i djelovanje i zabrana diskriminacije građana na osnovu pola, rase, religije, nacionalnosti, socijalne i političke pripadnosti), trebalo bi ga proširiti i na druge slobode i prava zagarantovana građanima drugim poglavljem Ustava pod naslovom „Osnovne slobode i prava čovjeka i građanina“.

Po drugima, u nadležnosti Ustavnog suda neophodno je uvesti pravni lijek koji se naziva „ustavna žalba“ ili „ustavna tužba“. Prema njima, ustavna žalba (tužba) uvedena je u sve zemlje regiona (i šire) i zasniva se na principu supsidijarnosti – principu koji zahtijeva Savjet Evrope. U nadležnosti je ustavnih sudova Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine (apelacioni), Srbije i Crne Gore. Njegovim uvođenjem u ovim zemljama zaštita sloboda i prava građana pokrivena je u slučajevima kada nije predviđena druga sudska zaštita ili kada su sva pravna sredstva za tu zaštitu iscrpljena pred redovnim sudovima ili pred upravnim organima. Suprotno tome, u pravnom sistemu Republike Sjeverne Makedonije postoje područja za koja ili ne postoji pravni lijek, ili je propisani pravni lijek neefikasan, pa se građani direktno žale Evropskom sudu za ljudska prava u

---

<sup>375</sup> „Službeni vesnik na Republika Severna Makedonija“, broj 202/2019.

<sup>376</sup> Мр Б. Крчински, „Уставна жалба кроз јуриспруденције уставног суда Македоније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LXIV, стр. 347.

Strazburu. Dalje, prema njihovim riječima, u hipotetički „idealnoj“ situaciji, građanima bi se ustavnom žalbom (tužbom) uslovno mnogo brže došlo do pravde, a Ustavni sud bi odmah razmotrio i odlučio da li je određeno zakonsko rješenje ili postupak, na koje se građanin žali, u skladu s Ustavom.<sup>377</sup>

Stoga će uvođenje ustavne žalbe u nadležnost Ustavnog suda Republike Sjeverne Makedonije obezbijediti efikasniju zaštitu sloboda i prava građana, koje su zagarantovane Ustavom Republike i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, u slučajevima kada su iscrpljeni ili za njihovu zaštitu nijesu predviđeni drugi domaći redovni ili vanredni pravni lijekovi. Uvođenje ustavne žalbe biće posebno velika reforma u zaštiti ljudskih prava. Uvođenje ovog lijeka za sveobuhvatnu zaštitu ustavnih prava, kao i odlučnost da se pitanja ljudskih prava rješavaju na nacionalnom nivou, podržala je i Venecijanska komisija.

Uvođenje ovog pravnog lijeka značajno će doprinijeti poboljšanju odgovornosti u radu i kvalitetu odluka koje donose sudije u redovnim sudovima i službenici u organima državne uprave. Znajući da će njihova odluka konačno moći da se preispita na Ustavnom sudu, nesumnjivo će raditi odgovornije i kvalitetnije u vođenju postupaka i donošenju odluka.<sup>378</sup>

Makedonski centar za evropsko obrazovanje (MCET) u okviru projekta „Osnovna prava – u evropskom okviru“ organizovao je stručnu debatu o uvođenju ustavne tužbe u Republici Sjevernoj Makedoniji, na kojoj su govorili Kostadin Bogdanov, vladin predstavnik pred Evropskim sudom za ljudska prava, i Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i bivša sutkinja Evropskog suda za ljudska prava. Opšti zaključak iz raspravljanih pitanja koliko će ustavna tužba poboljšati stanje zaštite ljudskih prava i kako bi to uticalo na pravosuđe jeste da je ideja pozitivna, ali s obzirom na iskazanu volju i praksu Ustavnog suda da odlučuje o postojećem problemu – tu ideju „bi bilo teško primijeniti u praksi“.<sup>379</sup>

Treba naglasiti da je od 1992. godine, kada je počela primjena ustavne žalbe, do septembra 2011. godine Ustavni sud donio samo jednu odluku kojom je poništen akt izborne komisije, u kojoj nije naveo kako da se otkloni posljedica, iako je to predviđeno normativnim rješenjem Poslovnika u čl. 82. Radilo se o specifičnoj situaciji u kojoj je bilo onemogućeno pravo da se kandiduje predsjednik opštine Zajes. U momentu donošenja odluke izbori su bili okončani pa Ustavni sud nije mogao zauzeti drugačiji stav. Za razliku od njega Ustavni sud Srbije, kada je odlučivao o ustavnoj žalbi UŽ.134/7 kada nije bio moguć povraćaj u pređašnje stanje, to je naveo u odluci.<sup>380</sup>

U Republici Poljskoj ustavna žalba dopuštena je samo prema opštim pravnim aktima, ali ne i prema pojedinačnim aktima koji predstavljaju njihovu primjenu, čije je podnošenje uslovljeno činjenicom da su ustavna prava žalioca povrijeđena pojedinačnim aktom donijetim na osnovu neustavnog opšteg pravnog akta. Ustavna žalba ne može biti podnijeta zbog povrede ustavnih prava u procesu primjene zakona, već mora biti zasnovana na neustavnosti samog zakona. Ustavni

---

<sup>377</sup> U 2014. godini pokušano je da se uvede ustavna žalba s nacrtima amandmana na Ustav Republike. Pokušaj nije uspio. U vezi s nacrtom amandmana Venecijanska komisija primijetila je da će reforma biti uspješna samo uz pažljivu pripremu koja će zahtijevati usvajanje zakona o Ustavnom sudu i jasnu definiciju u Ustavu obima osnovnih prava koja su zaštićena. Povodom argumenata u nacrtu amandmana na Ustav za podnošenje ustavne žalbe Margarita Caca Nikolovska piše: „Ona je uzela u obzir uspostavljanje sistema paralelizma i potrebe za efikasnim i efikasnim pravnim lekovima. Dobro je što Skupština nije stavila ove nacрте amandmana na dnevni red, jer je bilo mnogo elemenata za neprimereno delovanje, uključujući: ubrzanu parlamentarnu proceduru u odsustvu opozicije i nedostatak javne rasprave i stručnih rasprava o sadržaju ovi amandmani.“ Vidjeti: M. Nikolovska-Цаца, „Уставна жалба“, *Правен дијалог*, бр. 11/2016, Институт за човекова права, Скопје.

<sup>378</sup> Nikolovska-Цаца, „Уставна жалба“, *Правен дијалог*, бр. 11/2016, Институт за људска права, Скопје, стр. 1–8.

<sup>379</sup> M. Veljanoski, „Уставна тужба во Македонија“, *Академик*, Скопје, 21. mart 2014.

<sup>380</sup> Ibid., str. 353.

sud preispituje isključivo ustavnost opšteg pravnog akta usljed čije primjene je došlo do povrede ustavnih prava.<sup>381</sup>

*Republika Ukrajina* je primjer još restriktivnije postavljenog predmeta ustavne žalbe, gdje ovlašćeni podnosioci ustavne žalbe mogu samo da zatraže tumačenje pojedinih odredaba Ustava ili zakona u cilju obezbjeđivanja primjene i zaštite ustavnih prava. Preduslov za podnošenje ustavne žalbe jeste tvrdnja da postojeće tumačenje ustavnih ili zakonskih normi može da vodi povredi ustavnih prava a u praksi Ustavni sud razmatra ustavne žalbe jedino ako žalilac dokaže da se pojedine norme ne primjenjuju jednoobrazno na cijeloj teritoriji države, te se može zaključiti da restriktivno definisanje predmeta ustavne žalbe obesmišljava institucionalnu logiku ovog pravnog sredstva, zbog čega je sasvim opravdano govoriti o postojanju „neprave“ ustavne žalbe u ovakvim slučajevima.<sup>382</sup>

*Republika Litvanija* je uvela ustavnu žalbu kao instrument zaštite osnovnih prava i sloboda Zakonom o Ustavnom sudu 1. jula 2011.<sup>383</sup> U skladu s članom 17 ovog zakona lice ima pravo da podnese ustavnu žalbu u slučaju povrede njegovih osnovnih prava koji su utvrđeni u Satversme [ustavu] Republike Litvanije. Lice može podnijeti ustavnu žalbu samo ako može dokazati da je osnovna prava predviđena Satversmeom povrijeđena pravnom normom koja je nespojiva s pravnom normom više pravne snage. Lice mora potkrijepiti postojanje povrede, tj. povreda mora biti stvarna. To znači da je sporna norma morala biti primijenjena, a lice mora da potkrijepi na koji način, po njegovom subjektivnom mišljenju, sporna norma izaziva kršenje njegovih osnovnih prava. U 2010. godini pokrenuto je 75 predmeta, od kojih 64 predmeta na osnovu ustavne žalbe. U 2011. godini započeo je 21 slučaj, u 2012. godini – 26 slučajeva, u 2013. godini 21 i 13 na osnovu ustavne žalbe; u 2014. godini 36 i 31, respektivno. U 2015. godini, do 20. avgusta, pokrenuto je 20 slučajeva,<sup>384</sup> od kojih 16 na osnovu ustavne žalbe.

---

<sup>381</sup> Ibid., str. 10.

<sup>382</sup> Ibid.

<sup>383</sup> Dr. U. Ķinis, „The Constitutional Complaint: In The Case Law Of The Constitutional Court Of The Republic Of Latvia“, str. 312.

<sup>384</sup> Ibid., str. 314.



## IV. USTAVNA ŽALBA U CRNOJ GORI

### 1. PREDMET USTAVNE ŽALBE

#### 1.1. Ustavna žalba – pojam

Ustavna žalba je posebno pravno sredstvo i poseban vid prava na pravnu zaštitu oličena u pravu na ustavnosudsku zaštitu proklamovanih prava koje nosioci osnovnih prava i sloboda ostvaruju<sup>385</sup> te daje mogućnost građanima da se „suprotstave“ državnoj vlasti odnosno njenim neustavnim odlukama. Njena funkcija je dvostruka. Subjektivno gledano, njome se štite prava individualnog građanina, dok se objektivno štiti pravni poredak u cjelini.<sup>386</sup>

*Ustavom Crne Gore* odredbama člana 149 stav 1 tačka 3 utvrđene su nadležnosti Ustavnog suda Crne Gore, gdje je propisano da *Ustavni sud odlučuje: o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore* propisuje da ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajamčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.<sup>387</sup>

Na osnovu citiranih propisa proizilazi da je *predmet ustavne žalbe* u pravnom sistemu Crne Gore *pojedinačni akt, radnja ili nepostupanje državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja*, a da je *predmet zaštite ustavne žalbe* *svako ljudsko pravo ili sloboda* zajamčeni Ustavom. Na osnovu izloženog proizilazi da je predmet ustavne žalbe pojedinačni akt, radnja ili nepostupanje navedenih organa, pa je neophodno navesti razliku između opštih I posebnih akata.

#### 1.2. Pojedinačni akt

U pravnom sistemu Crne Gore nema definicije pojmova *drugi propis* i *opšti akt* kao mogućeg predmeta ocjene njegove saglasnosti s Ustavom i zakonom. To i nije zadatak ni ustavotvorca niti zakonodavca, već onoga ko tumači pravne propise, bilo s ciljem da ih objasni bilo da ih primijeni na konkretne društvene odnose. Analizirajući normativni dio ustavnog poretka uočava se da ne sadrži njegovo pojmovno određenje, a unutar sebe sadrži slične pojmove koji se ponekad koriste kao sinonimi, a nekad su kao pojmovi širi po obuhvatu i poklapaju se s pojmom drugi propis ili se odnose na propise koji su opštenormativni akti, a u ustavnopravnom smislu nijesu drugi propisi.

Pod pojam *opšti akt* u pravu se mogu podvesti svi pravni propisi koji kao pravni akti sadrže opšte odredbe i koji na opšti način regulišu društvene odnose te se može uzeti kao generalni pojam za sve pravne propise i šire od toga, jer je on širi od pojma opšti pravni akt. Pravna teorija je dala odgovor na ova pitanja prihvatajući koncepciju hijerarhije pravnih propisa, dajući im u okviru hijerarhije određeni rang, polazeći od pravne snage koju im je ustavotvorac i zakonodavac Ustavom Crne Gore odredio. Ustavom je propisano da opština ima svojstvo pravnog lica i da donosi statut i opšte akte.<sup>388</sup> Zakonom o objavljivanju propisa i drugih akata<sup>389</sup> propisano je da se zakoni i drugi propisi koje donose nadležni organi Crne Gore, kao i drugi akti za koje je to određeno zakonom, propisom Vlade Crne Gore ili za koje odluče ti organi, objavljuju u „Službenom listu Crne Gore“. Nadalje, Zakonom je propisano da se akti privrednih društava, ustanova, nevladinih

<sup>385</sup> V. Đurić, *Ustavna žalba*, Beograd, 2000, str. 30.

<sup>386</sup> M. Borowski, *The beginnings of Germany's Federal Constitutional Court*, Ratio Juris, 2/2003, str. (155 i dalje) 174.

<sup>387</sup> „Službeni list CG“, br. 11/2015, član 68.

<sup>388</sup> Ustav Crne Gore, član 115, st. 1 i 2.

<sup>389</sup> Zakon o objavljivanju propisa i drugih akata Crne Gore, član 2.

organizacija i drugih pravnih lica, objavljuju na način koji odrede ti subjekti, ako zakonom nije drugačije određeno,<sup>390</sup> da je objavljivanje zakona, drugih propisa i akata u „Službenom listu Crne Gore“ djelatnost od javnog interesa.<sup>391</sup> Pored ostalih akata, u „Službenom listu“ objavljuju se uredbe, odluke i drugi akti Vlade,<sup>392</sup> akti regulatornih organa, drugih pravnih lica i subjekata (savjeta, komisija i sl.) doneseni u izvršavanju javnih ovlaštenja<sup>393</sup> i propisi organa opštine, Prijestonice, Glavnog grada i gradske opštine (u daljem tekstu: organi lokalne samouprave), kao i drugi akti za koje je to određeno zakonom i njihovim statutima.<sup>394</sup>

Pojam opšteg pravnog akta akademik Radomir Lukić definiše kao akt koji sadrži pravnu normu koja se odnosi na neodređeni broj slučajeva, da je opšteobavezujuća i da su svi subjekti koji ispunjavaju uslove predviđene u opštoj pravnoj normi dužni da se ponašaju po njoj. Opšti akt je izvor prava, a „izvor prava u formalnom smislu jeste ono o čemu se nalaze opšteobavezujuće pravne norme, tj. norme koje važe za sve određene situacije istog tipa predviđene u toj normi“.<sup>395</sup>

Ustavni sud Crne Gore je izrazio svoj stav da bi jedan akt imao karakter opšteg pravnog akta ili drugog propisa, potrebno je da sadrži određene pravne elemente koji ga kao takvog određuju. Za pravilno određenje pravne prirode svakog pravnog akta neophodno je cijeliti ne samo njegovu formalnu strukturu, već i sadržinu koja, u suštini, opredjeljuje pravnu prirodu akta u slučaju kada se naziv akta po smislu ne slaže sa njegovom sadržinom. Opšti akt se donosi na osnovu zakonskog ovlaštenja i u granicama ovlaštenja sadržanih u zakonu i sadrži tačno određene djelove: naziv akta, naziv organa koji ga donosi, pravni osnov, odredbe kojima se na opšti način uređuju prava i obaveze za neodređeni broj lica i odredbe o načinu objavljivanja i stupanja na snagu. Opšti akt koji je donijet od strane nadležnog organa i po postupku predviđenom za njegovo donošenje, po ocjeni Ustavnog suda postaje opšteobavezan samo ako je na odgovarajući način objavljen i ako je stupio na snagu, jer je primjena opšteg pravnog akta Ustavom uslovljena njegovim zvaničnim objavljivanjem i stupanjem na snagu. Samo opšti pravni akt koji je stupio na snagu u skladu s Ustavom može se primjenjivati i proizvoditi pravno dejstvo erga omnes.<sup>396</sup>

Pod pojmom *drugi propis* podrazumijevamo akt koji „nije ni zakon ni drugi propis“, jer ne uređuje odnose na apstraktan način, ne primjenjuje se na širi krug adresata i nema opšteobavezni karakter, odnosno akt koji na opšti način uređuje pravne odnose za neodređeni broj adresata koji sadrži opšta pravila ponašanja. Osnovni elementi za razlikovanje opštih i pojedinačnih akata su sljedeći: za opšti akt je karakteristično da u njemu sadržana norma *predviđa* odnose (životne situacije) koji će se desiti, dok pojedinačni akt konkretni odnos *zatiče*, opšti akt reguliše niz u osnovi *ponovljenih* odnosa, a pojedinačni odnos koji je *neponovljiv* i opšti akt *unaprijed* reguliše odnose (prije nego se dese), a pojedinačni akt ih reguliše *po nastanku*. Na osnovu navedenog, „ostali propisi“ bi se definisali kao određeni akti koji na opšti (apstraktan) način uređuju pravne odnose za neodređeni broj adresata, koji sadrže opšta pravila ponašanja u određenim područjima života i djelovanja i koji se obavezno objavljuju u „Službenom listu“ kako bi proizveli pravne posljedice.

U najvećem su broju evropskih država predmet ustavne žalbe pojedinačni akti državnih organa, a u malom broju zemalja i opšti akti i presude redovnih sudova, a predmet ustavne zaštite, sva osnovna ljudska prava i slobode utvrđene sistemom opšte klauzule, a samo u nekim državama sistemom enumeracije taksativno se nabraja koja su to ljudska prava. U nekim zemljama predmet

---

<sup>390</sup> Isto, član 3.

<sup>391</sup> Isto, član 4.

<sup>392</sup> Isto, član 5, alineja 5.

<sup>393</sup> Isto, alineja 10.

<sup>394</sup> Isto, alineja 11.

<sup>395</sup> R. D. Lukić, B. Košutić, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Beograd, Službeni glasnik, 2008, str. 160.

<sup>396</sup> Odluka Ustavnog suda U-I br.30/15, od 24. jula 2014. godine.

ustavne žalbe jesu prava jedinica lokalne samouprave koje garantuje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.<sup>397</sup>

### 1.3. Radnja

Pojam *radnja* ima značenje djelanja, činjenja, preduzimanja akata, postupanja, a budući da su ljudske radnje vezane za pravo ili „ostaju potpuno van prava“, ljudske se radnje dijele na *pravno značajne* i *pravno beznačajne*.<sup>398</sup> Pravno značenje ljudske radnje mogu da budu psihičke (intelektualne) izjave volje kojima se stvaraju nove pravne norme ili materijalne tj. tjelesne, tjelesni pokreti usmjereni prema ostvarivanju predviđenog cilja,<sup>399</sup> odnosno akti koji ne proizvode pravni efekat ali bez čijeg se sadejstva pravne situacije stvorene ili konstatovane pravnim aktom ne bi mogle ostvariti.<sup>400</sup>

Nečinjenje je odsustvo aktivne radnje, nepostojanje tjelesnog pokreta koji ima svoj psihički osnov i značaj (npr. odbijanje nadležnog organa da riješi neki predmet) i koji samo u izuzetnim slučajevima u pravnom sistemu ima smisao i značaj pravnog akta – slučaj „ćutanje uprave“, kada se smatra da je donijet pravni akt koji može biti predmet ustavne žalbe. To se isto odnosi na organe lokalne uprave, organe lokalne samouprave i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja,<sup>401</sup> a s pravom se postavlja pitanje što s dugotrajnim vođenjem sudskih postupaka. Nečinjenje je oblik ispoljavanja volje državnih organa i drugih organa s javnim ovlašćenjima, sudova, tužilaštava, koji je pogodan da izvrši kršenje zajemčenih prava. Nečinjenje Skupštine Crne Gore, kao i skupština lokalnih zajednica mogu dovesti do podnošenja ustavne žalbe. Naime, odredbama člana 57 Ustava Crne Gore propisano je da svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno s drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor i da niko ne može da bude pozvan na odgovornost, niti da trpi druge štetne posljedice zbog stavova iznijetih u obraćanju, osim ako je time učinio krivično djelo. Slavoljub Popović ističe da pod „radnjom“ valja podrazumijevati aktivnu radnju, tj. činjenje, i propuštanje radnje, tj. uzdržavanje od vršenja radnji, „koje su organi odnosno organizacija po Ustavu, odnosno zakonu dužni da preduzmu“.<sup>402</sup>

Upravni rad ima dva stožera – normativni i realni: prvi je odluka (*la décision*), upravnopravni akt (upravni akt); drugi je operacija (*la décision*) – upravnomaterijalni akt, upravna radnja.<sup>403</sup> Suština upravne radnje je *u jednostranom autoritativnom materijalno-spoljašnjem uticaju na određeno lice (jedno ili više njih) u konkretnoj situaciji*. On ima dva glavna vida: (1) *neposredno prinudno djelovanje* na subjekte, na njihovu ličnost ili na njihova dobra: legitimisanje; pretres lica, automobila ili stana; rušenje podignutog objekta; komisijsko uništenje namirnica kojima je istekao krajnji rok upotrebe; korišćenje fizičke snage ili/i posebnih sredstava prinude od strane službenih lica pri policijskoj intervenciji i tome slično; (2) *posredna prinuda*, pružanjem određenih javnih usluga „upravnim putem“, kojima se subjekti ograničavaju u opštem (javnom)

<sup>397</sup> Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“ – međunarodni ugovori, br. 5/2008).

<sup>398</sup> V. Đurić, citirani rad, str. 77.

<sup>399</sup> Z. Tomić, citirani rad, str. 328.

<sup>400</sup> N. Stjepanović, *Upravno pravo*, knj. 2, Beograd, 1973, str. 19.

<sup>401</sup> „*Javna ovlašćenja* su samo drugi naziv za pojedine prerogative državne vlasti. Dakle, istupati sa javnim ovlašćenjima znači autoritativno djelovati, i to (1) bilo u opštim i bezličnim situacijama – *putem opštih pravnih akata*; (2) bilo u *pojedinačnim*, konkretnim situacijama, prema određenim licima – *donošenjem pojedinačnih pravnih akata ili preduzimanjem određenih materijalnih situacija autoritativnog karaktera*.“ Z. Tomić, citirani rad, str. 250.

<sup>402</sup> S. Popović, „Ustavna žalba protiv pojedinačnih akata i žalba Ustavnom sudu radi zaštite prava u toku izbora saveznih organa“, *Prilozi projektu konstituisanja Srbije kao moderne države*, 1993.

<sup>403</sup> Z. Tomić, *Upravno pravo*, JP Službeni list SRJ, Beograd, 1998, str. 254.

interesu; vođenje javnih evidencija; izdavanje javnih uvjerenja; vakcinisanje lica; karantinske zdravstvene mjere; javno zaprašivanje dobara itd.<sup>404</sup>

Sadržina veze radnje i pravnih akata može biti dvojaka: 1) stvaranje, pripremanje realnih, pravno priznatih uslova za donošenje pravnih akata, 2) neposredno izvršavanje (sprovođenje u život) normi sadržanih u pravnim aktima.<sup>405</sup> „Za razmatranje predmeta ustavne žalbe od značaja je suština te veze – pitanje da li su pravni akti radnje preduzete od državnih organa u cilju stvaranja potrebnih uslova za donošenje pravnih akata ili u cilju njihovog neposrednog izvršavanja identične ili posebne kategorije? Mogu li se pod pravnim aktima supsimirati radnje preduzete sa napred iznetim ciljevima? U teoriji nema mnogo iznetih odgovora na postavljeno pitanje. Ističe se da su pravni akti i radnje dve relativno odvojene pojave u smislu dinamike pravnog poretka,<sup>406</sup> dakle i ako relativno, ipak odvojene pojave.“<sup>407</sup> Veza radnji i pravnih akata je od značaja za predmet ustavne žalbe, jer nije nemoguće očekivati slučaj u kome je došlo do povrede Ustavom garantovanih prava radnjama u postupku donošenja pojedinačnog pravnog akta, koji sam za sebe ne narušava ustavnom žalbom zaštićena prava. Međutim, ukoliko se u navedenoj zamisli radnja podvodi pod pojam pravnog akta, tada ona ne bi mogla biti predmet ustavne žalbe, pa je neophodno u cilju zaštite ljudskih prava pojam radnje široko tumačiti kao odvojenu, u odnosu na pravne akte zasebnu, kategoriju pogodnu da predstavlja samostalni predmet ustavne žalbe.<sup>408</sup>

#### 1.4. Sudska presuda

Presuda je sudska odluka kojom se okončava sudski postupak i meritorno odlučuje o tužbenom zahtjevu odn. predmetu postupka. Meritornu odluku sud po pravilu donosi presudom, a samo izuzetno, u zakonom predviđenim slučajevima, rješenjem.<sup>409</sup>

U ekspertnom nacrtu Ustava Crne Gore iz 2006. godine, prezentiranom poslije datog mišljenja članova Venecijanske komisije, bila su predviđena dva instituta: ustavna tužba i ustavna žalba. Mjerodavni članovi su glasili: „Član 34 (stavovi 3 i 4) (*Pravo na žalbu ili druga pravna sredstva*): svako ko smatra da mu je pojedinačnim upravnim aktom, koji je postao pravosnažan u upravnom postupku, povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajamčeni Ustavom, ima pravo da, u roku od dva mjeseca od prijema tog akta, ustavnom žalbom pred Ustavnim sudom pokrene postupak za zaštitu tog prava, odnosno slobode; svako ko smatra da mu je pravosnažnom sudskom odlukom, uključujući i odluku vijeća Vrhovnog suda, donesenom u parničnom postupku, povrijeđeno pravo ili sloboda zajamčeni Ustavom, ima pravo da, u roku od mjesec dana od prijema sudske odluke, ustavnom tužbom za preispitivanje pravosnažne sudske odluke traži od Vrhovnog suda da preispita da li postoji povreda ljudskog prava ili slobode.“

Članom 144 st. 3 bilo je predviđeno da Vrhovni sud, u sjednici svih sudija, odlučuje o ustavnoj tužbi za zaštitu ljudskih prava i sloboda, a članom 168, da Ustavni sud odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom. Nadalje, članom 170 stav 5 bilo je propisano da sa pristankom lica čije je pravo povrijeđeno ili uskraćeno ustavnu žalbu može podnijeti Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, kao i udruženje građana ili drugo pravno lice koje, po

<sup>404</sup> Z. Tomić, citirani rad, str. 255.

<sup>405</sup> Ibid., str. 256.

<sup>406</sup> Ibid., str. 257.

<sup>407</sup> V. Đurić, citirani rad, str. 79.

<sup>408</sup> Ibid.

<sup>409</sup> *Pravna enciklopedija*, 2, Savremena administracija, Beograd, 1985, str. 1982.

svojim pravilima, ima zadatak da štiti prava i slobode svojih građana.<sup>410</sup> Predmet ustavne žalbe ne mogu biti svi akti sudske vlasti.<sup>411</sup>

Ovo gledište je još prisutno u Crnoj Gori. Zastupaju ga uglavnom sudije Vrhovnog suda Crne Gore, koji nijesu spremni da prihvate novonastalu situaciju – da neki drugi sud može ukidati njihove presude. U sklopu projekta Evropske unije i Savjeta Evrope „Borba protiv zlostavljanja i nekažnjivosti i unapređenje primjene prakse ESLJP na nacionalnom nivou“, izrađena je Analiza rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku, s ciljem daljeg jačanja pravosudnog dijaloga i ujednačavanja pristupa u primjeni evropskih standarda iz oblasti ljudskih prava na nacionalnom nivou. U cilju predstavljanja nalaza i zaključaka sadržanih u Analizi, 22. aprila 2019. u Podgorici je održan zajednički sastanak predstavnika Ustavnog i Vrhovnog suda, Vlade Crne Gore i Savjeta Evrope, na kojem se s posebnom pažnjom razmatralo pitanje odnosa Ustavnog i Vrhovnog suda. Bivši sudija Evropskog suda za ljudska prava u dogovoru sa sudijama Vrhovnog suda i Ministrom pravde inicirao je izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu u dijelu da Ustavni sud ne može da ukida presude redovnog suda, već da samo konstatuje povredu ljudskog prava na osnovu kojeg bi stranke imale pravo podnošenja zahtjeva za obnovu postupka.<sup>412</sup> Na ovaj način došlo bi do sužavanja predmeta ustavne žalbe, u cilju navodne krilatice o nezavisnosti sudstva, čime bi se ustavna žalba u potpunosti obesmisllila, te ustavni sud ne bi mogao da ostvari svoju viziju, a to je cjelovito ostvarenje jedinstvene i nedjeljive građanske, demokratske, ekološke i socijalne države koja se temelji na najvišim vrijednostima ustavnog poretka Crne Gore: slobodi, jednakosti, nacionalnoj ravnopravnosti i ravnopravnosti polova, mirotvorstvu, socijalnoj pravdi, poštovanju prava čovjeka, nepovredivosti svojine, očuvanju prirode i čovjekove okoline, vladavini prava i demokratskom višestranačkom sistemu.

Pitanje podnošenja ustavne žalbe u kojem je pravosnažna presuda predmet ustavne žalbe otvara pitanje odnosa redovnog i ustavnog sudstva. To su pitanja:

1. Da li je Vrhovni sud Crne Gore najviši sud u Crnoj Gori koji obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova?

2. Da li Ustavni sud može ukidati presude redovnih sudova?

Odgovor na ovo pitanje je jednostavan. Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori koji obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova, a Ustavni sud kao „čuvar“ ustavnosti i zakonitosti koji ima pravo i obavezu da ukida presude redovnih sudova na način i postupak propisan Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu. Naime, kasiranjem odluka redovnog sudstva ne ugrožava se pravna sigurnost, ne stvara se pravna neizvjesnost, ne vrijeđa se pravosnažnost presude, ne ruši se autoritet sudske odluke, već se obezbjeđuje pravna sigurnost i poštovanje Ustava u cilju zaštite ljudskih prava i sloboda. I jedan i drugi sud imaju zadatak da štite ljudska prava i slobode, naravno u saradnji s drugim tijelima državne vlasti, a sve u cilju primjene vladavine prava kako je propisano članom 1 Ustava Crne Gore kao glavna vrijednost Ustava.

---

<sup>410</sup> J. Omejec, „Analiza primjene i efikasnost ustavne žalbe u Crnoj Gori u smislu čl. 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća (Savjeta) Evrope – pravo na djelotvorno pravno sredstvo“ (međunarodna ekspertiza) Organizacije za evropsku sigurnost i suradnju, Misija u Crnoj Gori, Zagreb, lipanj 2011, str. 7.

<sup>411</sup> Akti sudske vlasti koji mogu biti osporeni ustavnim žalbom su sudske presude, rješenja, naredbe, odluke, zaključci i sl. Riječ je o konačnim i pravosnažnim pojedinačnim aktima judikature, kojima su iscrpljeni svi propisani pravni lijekovi u nacionalnom pravu i protiv kojih ne postoji drugi pravni put za zaštitu ustavnih prava. Izuzetak je prisutan kod potvrde prava na suđenje u razumnom roku, kada se i protiv nepravosnažne sudske odluke može uložiti ustavna žalba. Danilo Čupić, *Ocjena ustavnosti akata i radnji sudske vlasti*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Beograd, 2014, str. 141.

<sup>412</sup> Predstavljanje Analize rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerene na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku, Zaključci i preporuke, 22. april 2019. Podgorica, [Zaključci i preporuke sastanka održanog 22 aprila 2019 \(2\).pdf](#)

Ustavna žalba je ekskluzivno pravno sredstvo koje omogućava da sve vlasti, pa i sudska, budu povinovane Ustavu.<sup>413</sup>

Nesporazumi između redovnog sudstva i ustavnog sudstva nijesu karakteristični za Crnu Goru, već za sve države koje su nakon pada Berlinskog zida ustanovile ustavnu žalbu u svojim pravnim sistemima. Tenzije između redovnog sudska i ustavnog sudstva opisuju se „kao samoodbrana ili rat“.<sup>414</sup>

Darko Simović postavlja sljedeće pitanje: čemu treba dati primat, da li ustavom zajemčenom ljudskom pravu koje je povrijeđeno pravosnažnom sudskom odlukom ili principu nezavisnosti sudske vlasti. On je mišljenja da „savremeni konstitucionalizam počiva na primatu ljudskih prava u odnosu na državnu vlast, pa bilo da je reč i o nepolitičkoj, sudskoj grani vlasti. Kao ilustracija može da posluži rešenje iz nemačkog ustava (Osnovnog zakona) koje predviđa da Ustavom proklamovana prava vezuju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast kao neposredno pravo (član 1 stav 3). Dakle, nezavisnost sudske vlasti ne znači istovremeno da njen rad nije zasnovan na principu ustavnosti. Budući izvedena, sudska vlast je takođe ograničena i vezana ustavom i u tom smislu ne može se osporiti potreba za postojanjem mehanizma koji sasvim izuzetno omogućava kontrolu ustavnosti pravosnažnih sudskih odluka u cilju zaštite ustavnih prava.“<sup>415</sup> D. Stojanović ističe da se Ustavni sud, kad odlučuje o ustavnoj žalbi, zadržava samo na razmatranju ustavnog pitanja, odnosno odlučuje o tome da li je osporavanim aktom javne vlasti došlo do povrede ustavom zajemčenog prava i ne upušta se u razmatranje predmeta o kome je redovni sud već donio odluku. On nije sud pune jurisdikcije koji utvrđuje tačnost i potpunost činjeničnog stanja niti preispituje primjenu materijalnog prava od strane redovnog suda na konkretan slučaj. U tom smislu, „težište ustavnosudskog ispitivanja sudskih odluka mora da bude na interpretaciji, pravnom stanovištu koje je redovni sud zauzeo ili je trebalo da zauzme o značenju osnovnih prava garantovanih ustavom, njihovom normativnom dometu i njihovim granicama“.<sup>416</sup> Dakle, rješavajući o ustavnim žalbama Ustavni sud ne nastupa kao superapelacioni sud, nego kao sud koji razmatra i sankcioniše isključivo povrede ustava, „a ne obične pravne greške“.<sup>417</sup>

Na ovaj način Ustavni sud treba da ostvari zaštitu Ustava kao vrhovne pravne norme i da pozicionira nacionalno ustavno sudstvo u praksi i svijesti svih subjekata u društvu saglasno ustavom utvrđenim zahtjevima u pogledu ustrojstva državne vlasti u Crnoj Gori i uloge ustavnog sudstva u ustavnom poretku države. Ustavnom sudu treba „vratiti“ njegov Ustavom određeni položaj i uskladiti postupanje Ustavnog suda s Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburgu u pojedinim pitanjima, u okviru Ustavom dopuštenih granica.

Odluke ustavnog suda i njegova ustavnosudska djelatnost zaštitu ustava nadogradili su *zaštitom ljudskih prava* i, organski, pomirili protivrječnosti – zaštitu države i njenog ustavnog poretka sa zaštitom ljudskih prava od iste države. Na jednom mjestu ustavni sud štiti državu od svih, pa i od građana (organizovane u ekstremne političke stranke, na primjer), a na drugom od države štiti građanina i ostale subjekte (ustavna žalba, zaštita lokalne samouprave).<sup>418</sup>

<sup>413</sup> V. D. Simović, „Ustavna žalba – teorijskopравни okvir“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1/2012, str. 202–206.

<sup>414</sup> N. Tsereteli, *Mechanism of Individual Complaints – German, Spanish and Hungarian Constitutional Courts – Comparative Analysis*, Budapest 2007, str. 36. Citirano prema: D. Simović, „Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlosti uporednopravnih rešenja“, str. 7. [http://www.fcjp.ba/analize/Darko\\_Simovic9-Institucionalna\\_fizionomija\\_ustavne\\_zalbe\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_u\\_svetlosti\\_uporednopravnih\\_resenja.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Darko_Simovic9-Institucionalna_fizionomija_ustavne_zalbe_u_Republici_Srbiji_u_svetlosti_uporednopravnih_resenja.pdf)

<sup>415</sup> V. D. Simović, citirani rad, str.9.

<sup>416</sup> D. Stojanović, „Ustavnosudsko ispitivanje sudskih odluka“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 74/2016, s. (35 i dalje) 49.

<sup>417</sup> R. Marković, „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2007, s. (19 i dalje) 36.

<sup>418</sup> S. P. Orlović, „Promena položaja ustavnog sudstva“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2013, str. 154.

### 1.5. Predmet ustavne žalbe u uporednoj praksi

1.5.1. Ustavna žalba u SR Njemačkoj konstitucionalizovana je 1969. godine.<sup>419</sup> Može se izjaviti protiv svih akata javne vlasti i postala je obilježje Saveznog ustavnog suda i faktor njegovog rada koji najviše opterećuje. Ustavni osnov instituta ustavne žalbe u pravnom sistemu SR Njemačke sadržan je u članu 93 stav 1 tačka 4.a i 4.b Osnovnog zakona (*Grundgesetz* – u daljem tekstu *GG*, prema kojem ustavnu žalbu može podnijeti svako ko smatra da je javna vlast povrijedila neko od njegovih osnovnih prava ili neko pravo zajemčeno članom 20 stav 4 i članovima 33, 38, 101, 103 i 104 *GG*. Ustavnu žalbu mogu podnijeti i opštine i zajednice opština kad smatraju da je zakonom povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu sadržano u članu 28 *GG* i *BVerfG* u vezi sa zemaljskim zakonima ukoliko takva mogućnost ne postoji pred zemaljskim ustavnim sudom.<sup>420</sup>

Ustavna žalba je prema praksi Saveznog ustavnog sud SR Njemačke (*Bundesverfassungsgericht* – u daljnjem tekstu *BVerfG*) vanredna pravna pomoć koja se odobrava državljaninu i kojom se on štiti od zadiranja javne vlasti u njegova osnovna i s njima izjednačena prava.<sup>421</sup> Ustavna žalba otvara mogućnost preispitivanja svih akata zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u pogledu njihove usklađenosti s osnovnim pravima.<sup>422</sup> Zaštita osnovnih prava u okviru nekog ustavnog sistema, da bi bila efikasna i efektivna, zavisi od autoritativne institucije kao nosioca zaštite i efikasno utemeljen pravni institut kojim se uređuje način pružanja zaštite. U njemačkom ustavnopravnom sistemu, kao skupu osnovnih normi koji uređuju saveznu državu, nosilac zaštite osnovnih prava iz Osnovnog zakona jeste Savezni ustavni sud. Organizacija Saveznog ustavnog suda SR Njemačke, saglasno odredbama člana 92 rečenici drugoj Osnovnog zakona, uređuje se Osnovnim zakonom. Zakon o Saveznom ustavnom sudu (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz* – u daljem tekstu *BVerfGG*) u §1 stav 1 određuje *BVerfG* kao pravosudno tijelo savezne države koje odlučuje samostalno i nezavisno i nadležan je za postupanje i u postupcima povodom ustavne žalbe (akcesorni postupci).<sup>423</sup>

Savezni ustavni sud poznaje tri vrste ustavne tužbe: a. ustavnu tužbu koju svako može podići tvrdnjom da je državna vlast povrijedila jedno od osnovnih prava ili jedno od prava iz članova 20 st. 4, 33, 38, 101, 103 i 104; b. ustavnu tužbu opština i zajednica opština zbog povrede prava na samoupravu iz člana 28 nekim zakonom, a u slučaju povrede zemaljskim zakonima samo ako ne može biti podignuta tužba pred ustavnim sudom; c. ustavnu tužbu udruženja zbog nepriznavanja statusa stranke na izborima za Savezno vijeće. Zakon o Saveznom ustavnom sudu – *BVerfGG*) propisuje u §13 st. 8a da Savezni ustavni sud odlučuje o ustavnim tužbama (član 93 (1) br. 4a i 4b Osnovnog zakona).<sup>424</sup>

1.5.2. Ustavom Austrije BEZ KURZIVA odredbama člana 144 propisano je da Ustavni sud odlučuje o žalbama protiv odluka i radnji uprave, ako žalilac postavi tvrdnju da mu je upravnim aktom ili radnjom uprave povrijeđeno ustavom garantovano pravo. S ovom nadležnošću ustavno sudstvo je izuzetak od pravila da pravnu valjanost pojedinačnih akata i faktičkih upravnih radnji ispituje upravno sudstvo. Ustavna žalba ne može da se upotrijebi za pobijanje ustavnosti redovnih sudova. Ustavnosudskoj kontroli ne podliježu akti uprave kojima ona ne istupa kao suverena vlast.

<sup>419</sup> R. Zuck, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München, 2006, ss. 50–62.

<sup>420</sup> H. Vorlander, *Ustav, ideja i historija*, IRZ, University Pres, Sarajevo, 2012, str. 59–72.

<sup>421</sup> *BVerfGE* 18, 315.

<sup>422</sup> *BVerfGE* 7, 198.

<sup>423</sup> H. Šarkinović, „Ustavna žalba u pravnom sistemu SR Njemačke“, *Pravni život*, 12/2018, str. 611.

<sup>424</sup> „Federal Constitutional Court Act in the version of 11 August 1993 (Federal Law Gazette I p. 1473), last amended by Article 2 of the Act of 8 October 2017 (Federal Law Gazette I p. 3546)“ [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=10).

Ustavna žalba nije dopuštena ni u slučaju „ćutanja administracije“. Ustavnom novinom iz 1975. u Austriji je uvedena individualna žalba na ustavnost zakona.<sup>425</sup>

1.5.3. Saveznim ustavom Švajcarske Konfederacije<sup>426</sup> odredbama čl. 29, 29a<sup>427</sup> i 191 propisuje se ustavni pristup sudovima. Ovo ustavno pravo na sudsku reviziju pravnih sporova pred najvišim pravnim organom, Švajcarskim saveznom vrhovnim sudom, detaljno je implementirano u Saveznom zakonu o vrhovnom sudu. U osnovi, prema Saveznom zakonu o Vrhovnom sudu, postoje dvije vrste ustavnih žalbi: žalba u javnopravnim stvarima (čl. 82–89 *FSCA*) i supsidijarna ustavna žalba (čl. 113–119 *FSCA KURZIV*).<sup>428</sup> Zakon o Saveznom sudu<sup>429</sup> u članu 82 propisuje koje vrsti žalbi razmatra Savezni sud i protiv kojih odluka donesenih u javnopravnim predmetima; protiv kantonalnih normativnih akata i koji se tiču glasačkog prava građana, kao i narodnih izbora i glasova. Nadalje, u Poglavlju 5, u članu 113 propisano je da Federalni sud razmatra ustavne žalbe na odluke kantonalnih vlasti posljednjeg stepena koje ne mogu biti predmet bilo kakve žalbe prema čl. 72 do 89, dok članom 116 razmatra razloge za žalbu i da se ustavna žalba može podnijeti samo zbog kršenja ustavnih prava.

1.5.4. Ustavom Španije, odredbama član 53.2<sup>430</sup> iz 1978. godine, propisana su dva postupka za zaštitu osnovnih prava: „Svaki građanin može podnijeti zahtjev za zaštitu sloboda i prava priznatih u Odjeljku 14 i u Odjeljku 1 Poglavlja 2, preferencijalnim i skraćenim postupkom pred redovnim sudovima i, prema potrebi, podnošenjem pojedinačne žalbe za zaštitu (*recurso de amparo*) Ustavnom sudu. Ovaj posljednji postupak primjenjivaće se na prigovor savjesti priznat u Odjeljku 30“. „*Recurso de amparo*“, ili apel za ustavnu zaštitu, lijek je za zaštitu individualnih prava pred španskim Ustavnim sudom. To je regulisano naslovom III Organskog zakona 2/1979. o Ustavnom sudu od 3. oktobra 1979.<sup>431</sup> (članovi 41 do 58). Amparo je jedno od glavnih ovlašćenja koja su Ustavom dodijeljena Ustavnom sudu. Cilj ovog procesa jeste zaštita od kršenja prava i sloboda sadržanih u članovima od 14 do 29 i 30.2 Ustava proisteklih iz odredbi, pravnih akata, propusta ili jednostavnih postupaka Vlade države, autonomnih zajednica i drugih državnih organa teritorijalne, korporativne ili institucionalne prirode, kao i njihovog osoblja. Jedini zahtjev koji se može sprovesti putem ampara jeste obnavljanje ili očuvanje prava ili sloboda zbog kojih se izjavljuje žalba. Samo osnovna ili suštinska prava i slobode, odnosno ona regulisana članovima 14 do 29 španskog Ustava, mogu biti zaštićena putem *recurso de amparo*.

---

<sup>425</sup> D. Stojanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Niš, 2014, str. 527.

<sup>426</sup> [USTAV SVAJCARSKE.pdf](#)

<sup>427</sup> Usvojeno na referendumu 12. marta 2000, na snazi od 1. januara 2007. (Savezni dekret od 8. oktobra 1999, Dekret Saveznog veća od 17. maja 2000, Savezni dekret od 8. marta 2005; AS 2002 3148, 2006 1059; BB1 1997 I 1, 1999 8633, 2000 2990, 2001 4202).

<sup>428</sup> Odredba člana 21 a glasi: Jemstvo pristupa sudovima. Svako ima pravo da o njegovom predmetu odlučuje sudski organ u pravnom sporu. Za određene izuzetne kategorije predmeta, Konfederacija i kantoni mogu putem zakona isključiti rešavanje pred sudovima, a odredbe člana 191., da je pristup Saveznom vrhovnom sudu zajemčen zakonom, da za sporove koji se ne odnose na pravno pitanje od suštinskog značaja, zakon može odrediti ograničenje za iznos spora i da zakon može isključiti pristup Saveznom vrhovnom sudu u vezi sa konkretnim stvarima. 4. Zakon može predvideti pojednostavljenu proceduru za očigledno neosnovane žalbe.

<sup>429</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737\\_757\\_755/en](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737_757_755/en)

<sup>430</sup> Usvojen od strane *Cortes Generales* na plenarnim sastancima Kongresa poslanika i Senata održanog 31. oktobra 1978. godine. Ratifikovan od strane španskog naroda na referendumu 7. decembra 1978. godine, koje je Njegovo Veličanstvo Kralj sankcionisao pred Cortes 27. decembra 1978. godine.

<sup>431</sup> Izmijenjen i dopunjen Organskim zakonima 8/1984, od 26. decembra; 4/1985, od 7. juna; 7/1988, od 9. juna; 7/1999, od 21. aprila; 1/2000, od 1. januara; 6/2007, od 24. maja; 1/2010, od 19. februara i 8/2010, od 4. novembra. Engleska verzija dostupna na zvaničnoj veb stranici španskog Ustavnog suda: <http://vvv.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Pages/NormasReguladoras.aspx> (pristupljeno 8. aprila 2021).



1.5.5. Ustavom Republike Češke<sup>432</sup> propisano je da je Ustavni sud nadležan da odlučuje po ustavnim tužbama predstavničkog tijela samoupravne regije protiv nezakonitog zadiranja države i zbog ustavnih žalbi protiv konačnih odluka ili drugih zadiranja javnih vlasti kojima se krše ustavom zagarantovana osnovna prava i osnovne slobode.<sup>433</sup> Zakon o ustavnom sudu Češke Republike<sup>434</sup> u trećem dijelu, Postupak po ustavnoj tužbi, „Ustavne žalbe“, propisuje da se ustavna žalba može se podnijeti: a) u skladu s članom §87 st. 1, lit. d) Ustava, od strane fizičkog ili pravnog lica, ako ona tvrdi da su njena osnovna prava i osnovne slobode zagarantovane ustavnim poretkom povrijeđene kao rezultat konačne odluke u postupku u kojem je ona bila stranka, mjere ili nekog drugog zadiranja javnog organa. Nadalje, Zakonom je u §74 propisano da podnosilac žalbe može, zajedno s ustavnom žalbom, podnijeti prijedlog za poništavanje zakona ili nekog drugog akta, ili njegovih pojedinačnih odredbi, čija je primjena rezultirala situacijom koja je predmet ustavne tužbe, ako podnosilac žalbe tvrdi da je u suprotnosti s ustavnim aktom ili zakonom, gdje se žalba odnosi na neki drugi akt, što znači da predmet ustavne žalbe može biti i zakon pod navedenim uslovima.

1.5.6. Ustavom Ruske Federacije, odredbama člana 125 stav 4, propisano je da Ustavni sud Ruske Federacije rješava po žalbama na kršenje ustavnih prava i sloboda građana i na zahtjev sudova provjerava ustavnost zakona koji se primjenjuje ili koji će se primijeniti u konkretnom slučaju, na način propisan saveznim zakonom.<sup>435</sup> Zakon o Saveznom ustavnom sudu<sup>436</sup> odredbama člana 1 propisao je da je Ustavni sud Ruske Federacije najviše sudsko tijelo ustavne kontrole u Ruskoj Federaciji, koje vrši sudsku vlast nezavisno kroz ustavni postupak u cilju zaštite temelja ustavnog poretka, osnovnih prava i sloboda čovjeka i građanina, osigurava nadmoć i direktno djelovanje Ustava Ruske Federacije na čitavoj teritoriji Ruske Federacije. Odredbama člana 36 propisano je da je razlog za razmatranje predmeta pred Ustavnim sudom Ruske Federacije žalba Ustavnom sudu Ruske Federacije u obliku zahtjeva, molbe ili žalbe koja ispunjava zahtjeve Saveznog ustavnog zakona i da je osnova za razmatranje slučaja nesigurnost u pitanju da li zakon (nacrt zakona), drugi normativni akt, sporazum između javnih vlasti, međunarodni ugovor koji nije stupio na snagu ili otkrivena nesigurnost oko mogućnosti izvršenja odluke međunarodnog tijela zasnovane na odredbama odgovarajućeg međunarodnog ugovora Ruske Federacije u tumačenju pretpostavlja da može dovesti do njihovog neslaganja s odredbama Ustava Ruske Federacije ili otkrivene nesigurnosti u pitanju mogućnosti izvršenja odluke stranog ili međunarodnog (međunarodnog) suda, stranog ili međunarodnog arbitražnog suda (arbitraža), nametanja obaveza Ruskoj Federaciji, ako je ova odluka u suprotnosti s temeljima javnog zakona i poretka Ruske Federacije, ili kontradikcije u stavovima stranaka o vlasništvu, vlasti u sporovima oko nadležnosti ili otkrivenoj nesigurnosti u razumijevanju odredbi Ustava Ruske Federacije.<sup>437</sup>

---

<sup>432</sup> The Constitution of the Czech Republic No. 1/1993 Coll. adopted on 16 December 1992 as amended by Constitutional Acts No. 347/1997 Coll., No. 300/2000 Coll., No. 395/2001 Coll., No. 448/2001 Coll., No. 515/2002 Coll., No. 319/2009 Coll., No 71/2012 Coll. and No 98/2013 Coll. <https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>.

<sup>433</sup> Isto, Član 87 stav 1 (C) I /D).

<sup>434</sup> Constitutional Court Act of 16 June 1993 as amended by Acts No. 331/1993 Sb., 236/1995 Sb., 77/1998 Sb., 18/2000 Sb., 132/2000 Sb., 48/2002 Sb., 202/2002 Sb., 320/2002 Sb., 114/2003 Sb., 83/2004 Sb., 120/2004 Sb., 234/2006 Sb., 342/2006 Sb., 227/2009 Sb. 404/2012 Sb., and 275/2012 Sb.: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_uprava/AJ/Constitutional\\_court\\_act\\_182\\_1993.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Constitutional_court_act_182_1993.pdf).

<sup>435</sup> „Конституция Российской Федерации“ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/).

<sup>436</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 09. 11. 2020) „О Конституционном Суде Российской Федерации“, [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/).

<sup>437</sup> Član 36 st. 2 izmijenjen je Saveznim ustavnim zakonom od 9. 11. 2020. N 5-FKZ.

1.5.7. Ustavom Republike Turske<sup>438</sup> odredbama člana 148 propisano je da će Ustavni sud ispitivati ustavnost – formalno i materijalno – zakona, predsjedničkih odluka i Poslovnika o procedurama Velike Nacionalne Skupštine Turske i odlučivati povodom individualnih predstavlki. Izmjene Ustava biće preispitivane i usvajane isključivo u formalnom smislu. Međutim, predsjedničke odluke izdate tokom vanrednog stanja ili rata neće biti donošene pred Ustavni sud pod tvrdnjama neustavnosti u vidu forme niti supstance. Nadalje, dodatim stavom propisano je da svako može da se obrati Ustavnom sudu s tvrdnjom da su mu neka od osnovnih prava i sloboda unutar Evropske Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koja su zaštićena Ustavom prekršena od strane javnih vlasti. Da bi se podnijela predstavka, redovni pravni lijekovi moraju biti iscrpljeni, a dodatim stavom 3 propisano je da se u individualnoj predstavlki sudsko preispitivanje neće vršiti u stvarima koje je potrebno preispitivati u postupku redovnih pravnih lijekova, da bi stavom 4 propisao da će postupak i načela vezana za individualnu predstavku biti predmet regulisanja zakonom.<sup>439</sup> Ustavnim amandmanima na Ustav Republike Turske iz 2010. godine uvedena je ustavna žalba (*bireysel başvuru*), pravo na pojedinačnu predstavku, a uporedo s ustavnim amandmanima donijet je Zakon o osnivanju i postupku suđenja Ustavnog suda i interni propisi Ustavnog suda. Ovaj zakon je stupio na snagu 23. 11. 2012. i od ovog datuma je Ustavni sud počeo da prihvata individualne aplikacije.<sup>440</sup> Izmjenama i dopunama Ustava iz 2004, saglasno članu 90, potvrđeni međunarodni ugovori imaju nadređeni položaj nad zakonima i njihova primjena postala je obavezna.<sup>441</sup> Zakonom o osnivanju i postupcima Ustavnog suda propisano je da pravo na podnošenje ustavne žalbe, s tvrdnjom da su mu javne vlasti prekršile bilo koje od osnovnih prava i sloboda garantovanih Ustavom, a koje potpada pod okrilje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i dodatnim protokolima, čijih je Turska stranka; da svi upravni i sudski lijekovi propisani zakonom, a u vezi s radnjom, postupanjem ili izostankom radnje (nemar) na koju se predstavka odnosi moraju biti iscrpljeni prije podnošenja predstavke.<sup>442</sup> Direktna individualna predstavka se ne može podnijeti protiv zakonodavnih procedura, kao ni regulatornih upravnih procedura; procedure isključene iz sudskog preispitivanja Ustavom u skladu s odlukama Ustavnog suda ne mogu biti predmetom individualne predstavke.

1.5.8. Ustavom Bosne i Hercegovine, odredbama člana VI, Ustavni sud, 3. Jurisdikcija, b) propisano je da „b) Ustavni sud također ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini”.<sup>443</sup> Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine<sup>444</sup> uređuju, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine. Odredbama člana 18 Pravila propisano je da Ustavni sud može da razmatra apelaciju samo ako su protiv presude odnosno odluke koja se njome osporava iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio, a da Ustavni sud može izuzetno da razmatra apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i osnovnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodna dokumenta koja se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

---

<sup>438</sup> USTAV%20TURSKE.pdf

<sup>439</sup> Zakon br. 5982, Paragraf dodat 12. septembra 2010. [https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf).

<sup>440</sup> S. Sezai Ural, Hak ve Özgürlükleri Korunması Bakımından Bireysel Başvuru, Seçkin- Hukuk, Ankara, 2013, sh. 247–251.

<sup>441</sup> M. Sağlam, „Bireysel Başvuru – Anayasa Şikayeti“, HUKAB Yayını, HUKAB Sempozyum Serisi 1(Önsöz), sh. 3–4.

<sup>442</sup> Zakon o osnivanju i Poslovnik o postupanju Ustavnog suda Turske, član 45.

<sup>443</sup> Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo. OHR, Office of the High Representative [http://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf)

<sup>444</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 22/2014.

1.5.9. Ustavom Republike Hrvatske<sup>445</sup> odredbama člana 128 stav 1 alineja 4 propisano je da Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih lica s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i osnovne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajemčeni Ustavom Republike Hrvatske. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>446</sup> odredbama člana 62 propisao je da svako može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravnog lica s javnim ovlaštenjima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obavezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili osnovna sloboda zajemčena Ustavom, odnosno Ustavom zajemčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljem tekstu: ustavno pravo). Ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen. U stvarima u kojima je dopušten upravni spor odnosno revizija u parničnom ili vanparničnom postupku, pravni put je iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima.

1.5.10. Ustav Republike Srbije<sup>447</sup> propisuje da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su povjerena javna ovlaštenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nijesu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Zakon o Ustavnom sudu<sup>448</sup> određuje predmet ustavne žalbe na istovjetan način kao i Ustav: „Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povjereno javno ovlaštenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu.“

1.5.11. Ustavom Republike Slovenije<sup>449</sup> odredbama člana 160 stav 6 propisano je da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj tužbi zbog kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda putem pojedinačnih akata. Zakon o Ustavnom sudu<sup>450</sup> odredbama člana 50 propisuje da se ustavna tužba može izjaviti zbog povrede ljudskog prava ili osnovne slobode protiv pojedinačnog akta kojim je državni organ, organ lokalne zajednice ili nosilac javnih ovlaštenja odlučio o pravu, obavezi ili pravnoj koristi fizičkog ili pravnog lica, pod uslovima predviđenim ovim zakonom.

1.5.12. Predmet ustavne žalbe u nekim postkomunističkim državama u kojima je ustanovljena ustavna žalba izuzetno je restriktivan, a ustavna žalba obesmišljena. Tako je u Poljskoj ustavna žalba dopuštena samo prema opštim pravnim aktima, ali ne i prema pojedinačnim aktima koji predstavljaju njihovu primjenu, a podnošenje ustavne žalbe uslovljeno je činjenicom da su ustavna prava žalioca povrijeđena pojedinačnim aktom donijetim na osnovu neustavnog opšteg pravnog akta, što znači da ustavna žalba ne može biti podnijeta zbog povrede ustavnih prava u procesu primjene zakona, već mora biti zasnovana na neustavnosti samog zakona.<sup>451</sup>

<sup>445</sup> „Narodne novine“ broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

<sup>446</sup> „Narodne novine“ br. 99/99 te Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 29/02).

<sup>447</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 48/94 i 11/98), član 170.

<sup>448</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013, član 82.

<sup>449</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a).

<sup>450</sup> Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečišćeno besedilo, 109/12 in 23/20.

<sup>451</sup> D. Simović, „Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlosti uporednopravnih rešenja“, str. 4,

[http://www.fcjp.ba/analize/Darko\\_Simovic9-Institucionalna\\_fizionomija\\_ustavne\\_zalbe\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_u\\_svetlosti\\_uporednopravnih\\_rešenja.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Darko_Simovic9-Institucionalna_fizionomija_ustavne_zalbe_u_Republici_Srbiji_u_svetlosti_uporednopravnih_rešenja.pdf).

Ukrajina ima još restriktivnije postavljen predmet ustavne žalbe. Naime, ovlašćeni podnosioci ustavne žalbe mogu samo da zatraže tumačenje pojedinih odredaba Ustava ili zakona u cilju obezbjeđivanja primjene i zaštite ustavnih prava. Neophodan preduslov za podnošenje ustavne žalbe jeste tvrdnja da postojeće tumačenje ustavnih ili zakonskih normi može da vodi povredi ustavnih prava. U praksi, međutim, ustavni sud razmatra ustavne žalbe jedino ako žalilac dokaže da se pojedine norme ne primjenjuju jednoobrazno na cijeloj teritoriji države.<sup>452</sup> Otuda može se zaključiti da restriktivno definisanje predmeta ustavne žalbe obesmišljava institucionalnu logiku ovog pravnog sredstva, zbog čega je sasvim opravdano govoriti o postojanju „neprave“ ustavne žalbe u ovakvim slučajevima.<sup>453</sup>

## 2. PRETPOSTAVKE ZA ODLUČIVANJE PO USTAVNOJ ŽALBI

### 1. Procesne pretpostavke za odlučivanje o ustavnoj žalbi

Ustavna žalba je osnovno supsidijarno sredstvo pravne zaštite ustavom zajemčenih prava prvenstveno od pojedinačnih akata javne vlasti, koji subjektu koji smatra da mu je neko ustavno pravo povrijeđeno omogućava da pred ustavnim sudom pokrene postupak o ustavnosti osporavanog akta i izdejstvuje njegovo kasiranje.<sup>454</sup>

Ustavna žalba je specifično pravno sredstvo građana protiv pojedinačnih akata, radnji ili nepostupanja državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja, koje je dopušteno tek ako je podnosilac iscrpio dopušteni pravni put, tj. iskoristio sva dopuštena pravna sredstva,<sup>455</sup> prema propisima sudskog ili upravnog procesnog prava, a koja nijesu dovela do otklanjanja povrede ljudskog prava ili slobode na koju ukazuje. To je nepisano ustavno načelo koje neki njemački autori nazivaju načelom formalne supsidijarnosti, razlikujući ga ujedno od načela supsidijarnosti u drugim pravnim granama.<sup>456</sup> Opravdanje mu je u činjenici da se zbog pretežnih interesa pravne sigurnosti samo izuzetno može narušavati formalna pravnosnažnost odluka sudskih ili upravnih tijela i da se ustavni sud nikad ne smije pretvoriti u superrevizijski sud četvrtog stepena. Nije dovoljno da se podnosilac ustavne žalbe poslužio na bilo koji način dopuštenim pravnim sredstvom kao pretpostavkom za podnošenje ustavne žalbe, nego se, u njemačkoj doktrini, traži da se tom pravnom sredstvu jasno odrede sporne činjenice i pravna pitanja o čijem bi rješenju zavisila odluka u tom postupku, pa da se to pravno sredstvo iskoristi za pokretanje postupka pred sudskim ili upravnim tijelom (tzv. materijalna supsidijarnost).

Ustavni sistem Crne Gore, kao i njemački, ne traži da podnosilac ustavne žalbe iscrpi vanredna pravna sredstva pred redovnim sudovima (osim revizije u parničnom postupku kada je dopuštena ili upravnim tijelima, ali za razliku od njemačkog ne traži da je ustavna žalba potrebna za korekciju počinjene povrede ljudskog prava i osnovne slobode,<sup>457</sup> već je dovoljno da je ta povreda sadržana u pobijanom pojedinačnom aktu. Iako je načelo supsidijarnosti zapovijest<sup>458</sup> za

---

<sup>452</sup> W. Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, AA Dordrecht 2005, str. 7.

<sup>453</sup> D. Simović, citirani rad, str. 5.

<sup>454</sup> D. Simović, „Ustavna žalba – Teorijskopravni okvir“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LX, 1/2012, str. 222.

<sup>455</sup> Osim u slučaju iz člana 68 stav 3, po kojem se ustavna žalba može podnijeti i prije iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu nije ili ne bi bilo djelotvorno.

<sup>456</sup> R. Zuck, *Das Rech der Verfassungsbeschwerde*, 3. Auflage, Beck, München, 2006, str. 28–34.

<sup>457</sup> *Ibid.*, 59–60.

<sup>458</sup> Odluka Saveznog ustavnog suda Njemačke, BverfGE 86,15(22F.), 1992.

podnosioca ustavne žalbe, njegovo je ispunjenje pozitivna pretpostavka za vođenje postupka na koju ustavni sud pazi po službenoj dužnosti i u slučaju izostanka donosi rješenje o odbačaju ustavne tužbe.<sup>459</sup>

Izuzetak od načela supsidijarnosti čini pravo lica, ako smatra da mu je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja i prije iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava, ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu nije ili ne bi bilo djelotvorno.<sup>460</sup>

Da bi Ustavni sud mogao da odlučuje o predmetu spora moraju biti ispunjene procesne pretpostavke, čiji je izraz stvoren i u upotrebi je u nauci. Zakon se tim izrazom ne služi, već nedostatak procesnih pretpostavki bilo koje vrste naziva smetnjom za dalji tok postupka.

Procesne pretpostavke jesu okolnosti od čijeg postojanja zavisi dopustivost pokretanja parničnog postupka, raspravljanje u parnici i donošenje meritorne odluke o osnovanosti tužbenog zahtjeva.<sup>461</sup> Procesne pretpostavke su okolnosti bez čijeg postojanja nema ustavnosudskog spora, jer isti nije dopušten.

U procesne pretpostavke spadaju: one koje se tiču suda: sudska nadležnost uopšte i nadležnost suda kome je tužba/žalba predata; one koje se tiču stranaka: postojanje stranke, sposobnost da se bude stranka, parnična sposobnost, punovažno zastupanje od strane zakonskog zastupnika ili punomoćnika i postojanje prava na važenje spora, ako stranka spor vodi o tuđem pravu; one koje se tiču tužbe: uredna tužba i one koje se tiču predmeta spora: da tužilac ima pravni interes za tužbu (pozitivna), da u istoj pravnoj stvari ne teče parnica ili da nije pravnosnažno presuđeno (negativne pretpostavke). Isti značaj ima i sudsko poravnanje i odricanje od tužbenog zahtjeva.

Pored navedenih opštih pretpostavki postoje i posebne pretpostavke, kao što je blagovremenost tužbe u slučaju kad je za njeno podnošenje propisan rok.<sup>462</sup> Sud tokom čitavog postupka mora paziti po službenoj dužnosti na nedostatak opštih procesnih pretpostavki i po pravilu sud o postojanju procesnih pretpostavki raspravlja prije nego što se upusti u raspravljanje o glavnoj stvari, ali nije isključena mogućnost da se to pitanje postavi u toku postupka. Nedostatak jedne od procesnih pretpostavki je uslov da sud tužbu kao nedopuštenu odbaci.

a. Iscrpljenost pravnog puta kao procesna pretpostavka za odlučivanje o ustavnoj žalbi

Ustavom Crne Gore<sup>463</sup> odredbama člana 149 stav 1 tačka 3 propisano je da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Navedena odredba razrađena je Zakonom o Ustavnom sudu u članovima 68–79.

Osnovne pretpostavke pod kojima se Ustavnom sudu može podnijeti ustavna žalba jesu: pojedinačni akt ili radnja ili nepostupanje državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja; povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom (ustavno pravo); iscrpljen pravni put (član 68 stav 2), osim kada postoje pretpostavke propisane članom 68 st. 2 i 3, po kojima je dopušteno pokrenuti postupak po ustavnoj žalbi i prije nego što je iscrpljen pravni put i blagovremenost.

<sup>459</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 37.

<sup>460</sup> Ibid., član 68 stav 3.

<sup>461</sup> S. Triva, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne Novine, Zagreb, 1980, str. 6/1.

<sup>462</sup> *Pravna enciklopedija*, op.cit., str. 1330.

<sup>463</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 1/2017.

Zakon o Ustavnom sudu odredbama člana 68 stav 2 propisuje da se ustavna žalba može podnijeti nakon iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava, koja podrazumijevaju da je podnosilac ustavne žalbe u postupku iskoristio sva pravna sredstva na koja je imao pravo u skladu sa zakonom, uključujući i djelotvorna i vanredna pravna sredstva i druga posebna pravna sredstva koja mogu dovesti do izmjene pojedinačnog akta u korist podnosioca ustavne žalbe, odnosno do prestanka ili ispravljanja radnje, odnosno prekida nepostupanja državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlaštenja.

U *Bosni i Hercegovini* Ustavni sud može da razmatra apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome osporava, *iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi* mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio, a izuzetno da razmatra apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i osnovnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodna dokumenta koja se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.<sup>464</sup>

U *Republici Hrvatskoj* svako može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravnog lica s javnim ovlaštenjima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obavezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili osnovna sloboda zajemčena Ustavom, odnosno Ustavom zajemčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek *nakon što je taj pravni put iscrpljen*.<sup>465</sup>

U *Republici Sloveniji* ustavna žalba može se izjaviti samo *kada su iscrpljena sva pravna sredstva*, a prije iscrpljenja vanrednih pravnih lijekova, Ustavni sud može izuzetno odlučiti o ustavnoj žalbi ako je navodna povreda očigledna i ako bi izvršenje pojedinačnog akta imalo nepopravljive posljedice po podnosioca žalbe.<sup>466</sup>

U Republici Srbiji ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povjereno javno ovlaštenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nijesu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu. Ustavna žalba može se izjaviti i ako nijesu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.<sup>467</sup>

Na osnovu citiranih odredbi zakona proizilazi da su uslov za podnošenje ustavne žalbe iscrpljena pravna sredstva, iscrpljen pravni put, odnosno pravna sredstva ili lijekovi, izuzev u Republici Srbiji, gdje se propisuje iscrpljenost pravnih sredstava ili u slučaju da nijesu predviđena druga pravna sredstva.

#### b. Povraćaj u pređašnje stanje

Povraćaj u pređašnje stanje je pravni institut kojim se pod zakonom propisanim uslovima dopušta naknadno preduzimanje neke poslovne radnje onom ko je to propustio učiniti.<sup>468</sup> Propuštanjem preduzimanja određenih radnji dolazi do prekulzije prava na njihovo preduzimanje.

---

<sup>464</sup> Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 94/2014 – prečišćen tekst), član 18 stav 1 i 2.

<sup>465</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. („Narodne novine“, br. 99/99 I 29/02), član 62 st. 1 i 2 i član 63 stav 1.

<sup>466</sup> Zakon o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013), član 82.

<sup>467</sup> Ibid.

<sup>468</sup> M. Radin, *Povrat u prijašnje stanje u postupku pred ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Organizator, Zagreb, 1996, str. 275.

Gubitak prava na preduzimanje procesne radnje po pravilu prouzrokuje štetne posljedice, jer se odnosna procesna aktivnost ni na drugi način ne može više obnoviti. Ovakva jedna posljedica bila bi nepravično stroga ako stranka ne bi imala mogućnost da je otkloni u slučaju u kome joj se propuštanje ne može pripisati u nemarnosti. Zato zakon predviđa povraćaj u pređašnje stanje (*restitutio in integrum*), kao sredstvo da se u takvom slučaju posljedica propuštanja otkloni i da se stranci ponovo omogući da radnju preduzme.<sup>469</sup>

Povraćaj u pređašnje stanje dozvoljava Sud ako su ispunjene sljedeće pretpostavke: da je propušten rok za preduzimanje određene radnje; da je zbog propuštanja roka stranka izgubila pravo na preduzimanje te radnje; da je stranci usljed prekulzije nastala neka štetna posljedica; da zakonom nije izričito zabranjen povraćaj u pređašnje stanje; da je do propuštanja došlo iz opravdanih razloga; da stranka koja je propustila preduzimanja određene procesne radnje predloži da joj se dopusti naknadno preduzimanje propuštene radnje i da je povraćaj u pređašnje stanje zatražen u zakonskom roku. U Crnoj Gori odredbe o povraćaju u pređašnje stanje sadrže Zakon o parničnom postupku, Zakon o krivičnom postupku<sup>470</sup> i Zakon o opštem upravnom postupku.<sup>471</sup>

Zakonom o Ustavnom sudu<sup>472</sup> uređen je povraćaj u pređašnje stanje u postupku ustavnosudske zaštite. Tako je članom 71 propisano da licu koje iz opravdanih razloga propusti rok za podnošenje ustavne žalbe Ustavni sud će dozvoliti povraćaj u pređašnje stanje ako, u roku od 15 dana od dana prestanka razloga koji je izazvao propuštanje, podnese prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje i ustavnu žalbu, a da poslije isteka tri mjeseca od dana propuštanja roka a, ne može se tražiti povraćaj u pređašnje stanje.

Prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje Ustavni sud će dopustiti licu koje iz opravdanih razloga propusti rok za propuštanje ustavne žalbe (ne može se podnijeti prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštanja drugih rokova kao što su: rok za dopunu podneska, rok za dopunu i ispravak ustavne tužbe). Rok za podnošenje prijedloga za povraćaj u pređašnje stanje vezan je za subjektivni i objektivni rok. Stavom 1 navednog člana, uz određivanje pretpostavki koje moraju biti iscrpljene da bi se Sudu mogao podnijeti prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje, određen je subjektivni rok od 15 dana, koji se računa od događaja koji je vezan za lice predlagača – od prestanka razloga koji je prouzrokovao propuštanje roka za podnošenje ustavne žalbe. Objektivni rok određen je u trajanju od tri mjeseca, koji se računa od objektivno određenog događaja – od dana propuštanja. Na objektivni rok nema uticaja vrijeme saznanja za nastalo propuštanje, pa ako je i lice saznalo za propuštanje roka nakon isteka objektivnog roka, ne može se tražiti povraćaj u pređašnje stanje.

Praksa je Ustavnog suda da će se prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje, ako nije podnesen u određenim rokovima, odbiti rješenjem,<sup>473</sup> kao i kada podnosilac ne podnese uz prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje istovremeno i ustavnu tužbu, pa će odbiti prijedlog rješenjem i istovremeno odbaciti ustavnu tužbu kao neblagovremenu.<sup>474</sup>

Bitna pretpostavka za dopuštanje povraćaja u pređašnje stanje jeste postojanje opravdanih razloga za propuštanje roka. Praksa je Ustavnog suda da se prilikom podnošenja prijedloga za povraćaj u pređašnje stanje moraju uz razloge za propuštanje roka za podnošenje ustavne žalbe podnijeti i dokazi za tvrdnje o opravdanosti tih razloga. Ako se ne podnesu dokazi, već se samo

<sup>469</sup> Б. Познић, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, стр. 171.

<sup>470</sup> Т. Василјевић, М. Грубац, *Коментар Закона о кривичном поступку*, Савремена администрација, Београд, 1981, стр. 159–163.

<sup>471</sup> Ј. Поповић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Савремена администрација, Београд, 1983, стр. 256.

<sup>472</sup> „Службени лист Црне Горе“, бр. 11/2015.

<sup>473</sup> Одлука Уставног суда Црне Горе, У-III бр. 321/17.

<sup>474</sup> Одлука Уставног суда Црне Горе, У-III бр. 552/18.

navode razlozi, donijeće se rješenje o odbijanju prijedloga, saglasno članu 37 stav 1 tačka 2 Zakona o Ustavnom sudu.<sup>475</sup> Takođe, iz prakse Ustavnog suda proizilazi da Ustavni sud neće pozvati podnosioca prijedloga za povraćaj u pređašnje stanje da dopuni podnesak, već će o osnovanosti povrata u pređašnje stanje odlučivati na osnovu podnesenog prijedloga. Praksa Ustavnog suda povodom instituta povraćaja u pređašnje stanje je oskudna, jer je zaštita zajemčenih sloboda i prava čovjeka i građanina putem ustavne žalbe nov pravni institut u pravnom sistemu Crne Gore, iako se svake godine broj predmeta po ustavnoj žalbi povećava.

U Republici Hrvatskoj licu koje iz opravdanih razloga propusti rok za podnošenje ustavne tužbe Ustavni sud će dopustiti povraćaj u prijašnje stanje ako ona u roku od 15 dana nakon prestanka razloga koji je prouzročio propuštanje podnese prijedlog za povraćaj u prijašnje stanje i ako istodobno s prijedlogom podnese i ustavnu tužbu. Nakon proteka tri mjeseca od dana propuštanja ne može se tražiti povraćaj u prijašnje stanje. Neće se dopustiti povraćaj u prijašnje stanje ako je propušten rok za stavljanje prijedloga da se dopusti povraćaj u prijašnje stanje.<sup>476</sup>

U Republici Sloveniji BEZ KURZIVA ustavna žalba podnosi se u roku od 60 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta protiv kojeg je moguća ustavna žalba. Ombudsman podnosi ustavnu žalbu uz saglasnost lica čija ljudska prava ili osnovne slobode štiti u pojedinačnom slučaju. U posebno potkrijepljenim slučajevima Ustavni sud može izuzetno odlučivati o ustavnoj žalbi izjavljenoj po isteku roka od 30 dana.<sup>477</sup>

U Republici Srbiji, ustavna žalba može se izjaviti u roku od 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta, odnosno od dana preduzimanja radnje kojom se povređuje ili uskraćuje ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom. Licu koje iz opravdanih razloga propusti rok za podnošenje ustavne žalbe Ustavni sud će dozvoliti povraćaj u pređašnje stanje ako ovo lice u roku od 15 dana od dana prestanka razloga koji je izazvao propuštanje podnese prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje i ako istovremeno sa tim predlogom podnese i ustavnu žalbu. Poslije isteka tri mjeseca od dana propuštanja ne može se tražiti povraćaj u pređašnje stanje.<sup>478</sup>

U navedenim državama na istovjetan je način riješeno pitanje povraćaja u pređašnje stanje, dok je u Republici Bosni i Hercegovini, Ruskoj Federaciji, Turskoj nije predviđen institut povraćaja u pređašnje stanje.

### c. Blagovremenost

Podnosilac ustavne žalbe mora podnijeti ustavnu žalbu u roku od 60 dana<sup>479</sup> od: dana dostavljanja pojedinačnog akta protiv kojeg se može podnijeti ustavna žalba u skladu s ovim zakonom;<sup>480</sup> dana prestanka trenutne radnje kojom je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, ako protiv te radnje nema djelotvornog pravnog sredstva i posljednjeg dana u kojem se moglo izbjeći nepostupanje kojim je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, ako protiv tog nepostupanja nema djelotvornog pravnog sredstva.

Ako se radi o radnji ili nepostupanju koje neprekidno traje duže vrijeme, ustavna žalba može se podnijeti i dok ta radnja, odnosno nepostupanje traje, ako podnosilac u ustavnoj žalbi obrazloži zbog čega ta radnja, odnosno nepostupanje dovodi do trajne povrede nekog njegovog ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom, u čemu se trajna povreda tog prava ili slobode sastoji i dokaže da protiv te radnje ili nepostupanja ne postoji djelotvorno pravno sredstvo.

<sup>475</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-III br. 620/18.

<sup>476</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, član 66.

<sup>477</sup> Zakon o Ustavnom sudu Republike Slovenije, član 52.

<sup>478</sup> Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije, član 84.

<sup>479</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 69 stav 1.

<sup>480</sup> To je neformalna i meritorna odluka najvišeg instancijskog tijela u konkretnom slučaju, čiji se nastup pravnosnažnosti računa različito, zavisno od procedure koja se primjenjuje u tom predmetu.



Kada se ustavnom žalbom osporava radnja koja se sastoji u činjenju, početak roka za podnošenje žalbe vezan je za dan preduzimanja ili prestanka radnje, pa se i rok može računati od dana saznanja podnosioca ustavne žalbe o preduzimanju ili prestanku radnje. U praksi bi se kao sporno moglo postaviti pitanje računanja roka za izjavljivanje žalbe kojim se osporava propuštanje radnje, jer nečinjenje organa može trajati duži period može učiniti da stranka ne podnese ustavnu tužbu osnovano čekajući da će državni organ ili vršilac javnih ovlašćenja u dogledno vrijeme preduzeti propuštenu radnju. Otuda se za propuštenu radnju rok računa u svakom konkretnom slučaju u zavisnosti od ponašanja organa i ponašanja podnosioca ustavne žalbe.<sup>481</sup>

Ako se u slučaju iz stava 2 ovog člana radi o nepostupanju suda u razumnom roku, ustavna žalba može se podnijeti samo ako su prethodno iscrpljena pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku, odnosno ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da ta sredstva nijesu ili ne bi bila djelotvorna.

Ustavna žalba je blagovremena ako je podnesena u navedenom roku, predata preko pošte, neposredno Ustavnom sudu ili elektronskim putem.<sup>482</sup> Podnesak kojim se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom smatra se podnijetim onog dana kad je predat Ustavnom sudu. Ako je podnesak kojim se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom upućen preko pošte preporučeno, dan predaje pošti smatra se danom podnošenja Ustavnom sudu, a ako je upućen preko pošte običnom pošiljkom, dan prijema pošiljke smatra se danom podnošenja Ustavnom sudu. Ako je podnesak kojim se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom upućen elektronskim putem, smatra se da je primljen na dan i u vrijeme koji su naznačeni u potvrdi o prijemu dokumenta u elektronskom obliku, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava. Podnesci dostavljeni telefaksom, telegrami upućeni Ustavnom sudu, kao i anonimni podnesci, ne smatraju se podnescima u smislu ovog zakona, ako ovim zakonom nije drukčije propisano.<sup>483</sup>

Rok je određeno vremensko razdoblje u kome se neka procesna radnja može preduzeti, odnosno prije čijeg se isteka ne može preduzeti.<sup>484</sup> Dok ne protekne rok u kome se određena procesna radnja može izvršiti, ne mogu se povlačiti nikakve konsekvence iz činjenice što još nije preuzeta. Vremensko ograničavanje prava na preduzimanje procesnih radnji osigurava relativnu brzinu pružanja pravne zaštite i doprinosi ostvarivanju pravne sigurnosti.

S obzirom na organe koji su ovlašćeni da određuju rokove, rokovi se dijele na zakonske, čije je trajanje zakonom tačno određeno, pa ih ni sud ni stranke ne mogu mijenjati, i na sudske, čije trajanje, na osnovu zakonskog ovlašćenja, određuje sud prema svom nahođenju u svakom konkretnom slučaju, s tim što je ponekad zakonom vezan samo u pogledu minimalne i maksimalne granice trajanja. Kada se zakonom određuje trajanje rokova, onda se to čini radi ostvarivanja elasticiteta koji omogućuje prilagođavanje konkretnim situacijama. Jedni su rokovi produživi, a drugi neproduživi. Neproduživi su svi zakonski rokovi, dok se sudski rokovi mogu produžavati, a o produžavanju rokova odlučuje sud, na prijedlog stranke, ukoliko postoje opravdani razlozi.

Rokovi se dijele na subjektivne i objektivne, s obzirom na momenat od kojeg se računaju. Subjektivni rokovi su oni čiji početak zavisi od saznanja ovlašćenog lica za događaj koji je relevantan za njihovo računanje ili od sticanja mogućnosti da to lice preduzme neku procesnu

---

<sup>481</sup> Б. Ненадић, „Уставна жалба као правно средство за заштиту људских права и основних слобода у Републици Србији“, [http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=383%3Austavna-alba-kaao-pravno-sredstvo-za-zatitu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-urepublici-srbiji-link&catid=83%3Aopte&Itemid=1](http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=383%3Austavna-alba-kaao-pravno-sredstvo-za-zatitu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-urepublici-srbiji-link&catid=83%3Aopte&Itemid=1)

<sup>482</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 31 stav 1.

<sup>483</sup> Ibid., član 31 st. 2, 3, 4 i 5.

<sup>484</sup> S. Triva, *op. cit.*, str. 287.

radnju, dok se objektivni rokovi računaju od nastupanja relevantne činjenice nezavisno od subjektivnog saznanja ovlašćenih lica za tu činjenicu. Peremptorni (prekluzivni) rok je onaj koji dovodi do gubitka prava na naknadno preduzimanje te procesne radnje zbog propuštanja, a takvi su po pravilu svi zakonski rokovi. Nepravni ili instrukcioni ili monitorni rokovi su rokovi čije propuštanje ne dovodi do štetnih posljedica, pa se radnja koja nije izvršena u roku može izvršiti kasnije. Rokovi mogu biti građanskopravni, kojima se određuje razdoblje za ostvarivanje ovlašćenja ili izvršenja dužnosti koje proizilaze iz odredaba građanskog prava, i procesnopravni, kojima se određuje razdoblje za ostvarivanje ovlašćenja ili izvršenja dužnosti koji proizilazi iz odredaba procesnog prava.

Pravila o računanju rokova odnose se na sve rokove, i zakonske i sudske, i računaju se samo *po* jedinicama određenim punim danima, od pola noći do pola noći (*computation civilis, a die ad diem*), a ne od trenutka do trenutka, na sate i minute (*computation naturalis, a momento ad momentum*).<sup>485</sup> Rokovi se računaju u danima, mjesecima i godinama. Kada je rok određen u danima, u rok se ne računa dan kada je dostavljanje ili saopštenje izvršeno, odnosno u koji pada događaj od koga treba računati trajanje roka, već se za početak roka računa prvi idući dan. Rokovi određeni u mjesecima odnosno u godinama završavaju se protekom onog dana posljednjeg mjeseca odnosno godine koji po svome broju odgovara danu kako je rok otpočeo. Ako nema tog dana u posljednjem mjesecu, rok se završava posljednjeg dana tog mjeseca. Ako posljednji dan roka pada na državni praznik u koji se ne radi, ili u nedjelju ili u neki drugi dan kada sud ne radi, rok ističe tek protekom prvog narednog radnog dana.

Rok za podnošenje ustavne žalbe je strogi ustavni rok radi interesa pravne sigurnosti. Blagovremenost kao procesna pretpostavka za odlučivanje o ustavnoj žalbi u Ustavnom sudu utvrđuje Služba za utvrđivanje procesnih pretpostavki za odlučivanje o ustavnim žalbama. Ako utvrdi da je rok prekoračen, a nije podniet i prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje, odbaciće rješenjem ustavnu žalbu.<sup>486</sup> Eventualni propust neutvrđivanja blagovremenosti ustavne žalbe nije prepreka da takva ustavna žalba bude odbačena i u kasnijoj fazi obrade predmeta. Ukoliko sa sigurnošću ne može utvrditi blagovremenost ustavne žalbe, Ustavni sud će uvijek zaključiti da je ustavna tužba blagovremena i postupati u korist podnosioca ustavne žalbe. U suprotnom, da tako uradi, postoji povreda prava na pristup sudu.<sup>487</sup>

#### d. Ovlašćenje za podnošenje ustavne žalbe

Ustavnoj žalbi kao specifičnom pravnom sredstvu za zaštitu ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima i njenom podnošenju prethodi postupak u kojem se odlučuje o pravima i obavezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog krivičnog djela. Lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom donesenom u postupku koji je prethodio ustavnosudskom povrijeđeno neko ustavno pravo može da podnese ustavnu žalbu.

#### e. Ovlašćena lica za podnošenje ustavne žalbe

Okolnost da je nekom pravnom licu kao adresatu spornog pojedinačnog akta vlasti tim aktom otežan pravni položaj, da je ona „pogođena“ povredom ljudskih prava i osnovnih sloboda, predstavlja *locus standi* podnosioca ustavne žalbe. Ono je odraz konkretnog pravnog odnosa podnosioca prema predmetu ustavnopravne zaštite nekog njegovog ljudskog prava ili osnovne

---

<sup>485</sup> Ibid., 289.

<sup>486</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 49 stav 1 tačka 3.

<sup>487</sup> Vidi presudu *Čamovski protiv Hrvatske*, zahtjev br. 38280/10 (v. Prvi dio, tač. 2)B)

slobode.<sup>488</sup> Podnosilac ustavne žalbe na vođenje ustavnosudskog postupka ima uporište u ustavnim odredbama člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava i člana 68 Zakona o Ustavnom sudu.

### *i. Fizička lica*

Fizička lica mogu biti učesnici u ustavnosudskom sporu sticanjem punoljetstva, bez obzira na njihovu poslovnu sposobnost. Kao podnosioci ustavne žalbe mogu se javiti i maloljetnici, koje zastupaju roditelji kao zakonski nasljednici, odnosno staratelji ako su maloljetnici bez roditeljskog staranja, koje postavlja Centar za socijalni rad. Ovdje se mogu javiti dvije različite situacije: kada roditelj kao zakonski zastupnik podnosi ustavnu žalbu u ime i račun štíćenika (radi se o jednom podnosiocu žalbe) i kada osim podnošenja ustavne tužbe u ime štíćenika i sam roditelj zastupanog lica podnosi ustavnu žalbu, jer se smatra žrtvom povrede ljudskog prava i osnovnih sloboda (radi se o dva podnosioca ustavne žalbe u istom predmetu). Lica lišena poslovne sposobnosti, bilo potpunosti ili djelimično, načelno su legitimisana da budu učesnici u ustavnosudskom postupku, te mogu samostalno podnijeti ustavnu žalbu.<sup>489</sup> Fizička lica koja mogu podnijeti ustavnu žalbu u postupku imenovanja sudija pred Sudskim savjetom i tužioca pred tužilačkim savjetom posebna su kategorija, jer oni mogu podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu.

Međutim, pojam „svako“ iz Zakona o Ustavnom sudu Ustavni sud pri odlučivanju o dopuštenosti ustavnih žalbi podnosioca tumači vrlo široko. Tako je dopustio podnošenje ustavne žalbe i stranim državljanima, shodno odredbi člana 32, kojim se jemči jednak položaj pred sudovima i drugim državnim organima. Iz ovog procesnog jemstva jednakosti sud je svojim tumačenjem priznao ovlašćenje strancima na podnošenje ustavnih žalbi i u vezi s pravima koja čine supsticijalni sastav njihove pravne sfere, ne samo na pitanja koja se odnose na status stranaca već i na status azila i crnogorskog državljanstva, pa se nije postavljalo pitanje ustavnopravne sposobnosti za podnošenje ustavnih tužbi. Kao „svako“ kome je pojedinačnim aktom povrijeđeno neko ustavno pravo ili sloboda može se pojaviti i lice koje je u parničnom postupku učestvovalo kao umješač.<sup>490</sup> U krivičnom postupku su stranke kao fizička lica, pored okrivljenog, privatni tužilac i oštećeni kao tužilac.<sup>491</sup> Pravo na podnošenje ustavne žalbe imaju i univerzalni i individualni sukcesori, tj. lica koja su učestvovala u postupku iz kojeg je proizašla osporena odluka. Kod njih se postavlja pitanje imaju li nasljednici ostavioca pravo na zaštitu subjektivnih prava koja bi, da su utvrđena egzistentima, ulazila u ostavinsku masu. Ako se radi o strogom subjektivnom pravu, smrću njegovog potencijalnog nosioca nastupa prekluzija prava na podnošenje ustavne tužbe.<sup>492</sup> Ako se radi o potencijalnim imovinskim pravima, mogu na strani nasljednika kreirati pravo na podnošenje ustavne žalbe ako je ostavilac umro prije podnošenja ustavne žalbe.<sup>493</sup>

### *ii. Pravna lica*

Podnosioci ustavnih žalbi mogu biti i pravna lica u slučajevima u kojima im se može priznati svojstva lica koja smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja, kojim je odlučeno o njihovim pravima i obavezama ili o sumnji ili optužbi zbog krivičnog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili osnovna sloboda zajemčena Ustavom. Krug tih lica nije jednostavno odrediti budući da ustavno pravo ne može svim pravnim licima i u svakom slučaju

<sup>488</sup> S. Triva, *op. cit.*, 2004, str. 64.

<sup>489</sup> Odluka Ustavnog suda U-III br. 176/14.

<sup>490</sup> *Ibid.*, U-III br. 27/17.

<sup>491</sup> *Ibid.*, U-III br. 123/17.

<sup>492</sup> *Ibid.*, U-III br. 246/17.

<sup>493</sup> *Ibid.*, U-III br. 225/18.

priznati nosioca ljudskih prava i osnovnih sloboda. No, i kod pravnih lica Ustavni sud je razvio ekstenzivan pristup prava na podnošenje ustavne žalbe. Pravna lica privatnog prava mogu podnijeti ustavnu žalbu, kao i fizička lica, a Ustavni sud ne pravi razliku između domaćih pravnih lica i stranih pravnih lica.<sup>494</sup> Ustavni sud priznaje *locus standi* samostalnim oblicima pravnih lica koja nijesu imala stranačku sposobnost u postupku iz kojeg je proizašla osporena odluka. Dovoljno je da u određenom udruženju u prethodnom postupku treba priznati stranačku sposobnost, jer se u njemu raspravljalo o njenim pravnim interesima.<sup>495</sup>

Prema praksi Ustavnog suda država je, kao pravno lice javnog prava, ovlašćena za podnošenje ustavne tužbe,<sup>496</sup> kao i druga pravna lica javnog prava, s obzirom na to da mogu biti involvirani u trgovačke odnose, koji mogu tražiti zaštitu njihovih imovinskih prava. U svakom takvom slučaju kada bi pravna lica javnog prava nastupila *iure gestionis*, pravni poredak je dužan da im pruži punu zaštitu njihovih prava. Ako se ustavnom tužbom pruža zaštita protiv povreda učinjena pojedinačnim aktom, onda bi proizlazilo da je u slučaju pravnog lica javnog prava Ustavni sud nadležan da štiti prava države od njenog vlastitog aktiviteta, i to najčešće na područjima koja su Ustavom određena kao područja apstinencije od državnog uplitanja. Ako su tijela državne vlasti povrijedila zakon na štetu države, njihov propust mora da plati država jer ona ima sve instrumente potrebne za osiguranje ostvarivanja njihove funkcije i bilo bi apsurdno da se od Ustavnog suda traži intervencija u korist države protiv same te države. U pravnom sistemu Crne Gore procesna prava uključena su u korpus ustavnih prava. No, postoji mogućnost da povreda tih prava može nastupiti s povredom imovinskih prava u kojima je pravno lice javnog prava nastupilo *iure gestionis*, pa Ustavni sud mora reagovati i na povredu procesnih prava kao povredu ustavnog prava. Praksa Ustavnog suda istovjetna je i s pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja.<sup>497</sup>

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na ustavnu žalbu u svim područjima u kojima se pojedinačnim aktima zadire u pravo na lokalnu samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba). Jedinice lokalne samouprave mogu podnijeti „klasične“ ustavne žalbe u svim slučajevima kada nastupaju kao druga ovlašćena pravna lica u privatnopravnim odnosima.<sup>498</sup> Jedinice lokalne samouprave kao nosioci javne vlasti na lokalnom nivou, zbog svojih ustavnih funkcija<sup>499</sup> i djelatnosti štite i ljudska prava i osnovne slobode, a nijesu nosioci tih prava i sloboda. Položaj obaveznika zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda zajemčenih Ustavom sprečava jedinice lokalne samouprave da traže zaštitu Ustavnog suda, ali ih ne sprečava da svoja prava ostvaruju pred redovnim sudovima.

### iii. Posebni punomoćnik podnosioca ustavne žalbe

Podnosilac ustavne žalbe može sam pokrenuti postupak kod Ustavnog suda ili preko punomoćnika na osnovu posebnog punomoćja. Punomoćje mora biti sastavljeno u pisanom obliku i mora biti „posebno“, odnosno specijalno punomoćje za podnošenje ustavne žalbe.<sup>500</sup> Punomoćje

---

<sup>494</sup> Ibid., U-III br. 765/18.

<sup>495</sup> Ibid., U-III br. 387/18. Iz obrazloženja: „Lica i grupe lica predstavljene Kućnim savjetom, koji se usprotivi promjeni namjene zajedničkih prostorija, bili su korisnici zajedničkih prostorija na tom dijelu zgrade. To što im je onemogućeno da u upravnom postupku učestvuju, povrijeđeno im je ustavno pravo na žalbu, shvaćeno kao pravo da učestvuju u postupku u kojem je odlučivano o njihovim pravima i interesima.“

<sup>496</sup> Ibid., U-III br. 123/19.

<sup>497</sup> Ibid., U-III br. 548/19.

<sup>498</sup> Ibid., U-III br. 654/19.

<sup>499</sup> Ustav Crne Gore, čl. 113–117.

<sup>500</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 72. stav 1.

se odnosi na preduzimanje radnji u konkretnom predmetu, a po obimu može biti generalno, koje se odnosi na preduzimanje svih radnji (*mandatum ad litem*) ili određene radnje. Punomoćnik može biti fizičko lice i ne mora imati stručno znanje za pružanje pravne pomoći. Zakon ne propisuje monopol advokatu za zastupanje u ustavnosudskim predmetima povodom ustavne žalbe, kao što je slučaj u SR Njemačkoj.<sup>501</sup> Kada kao punomoćnik nastupa advokat, on u postupku pred Ustavnim sudom ima šira ovlaštenja, ali i veću odgovornost za propuste, od punomoćnika koji nema stručne kvalifikacije, jer advokat može preduzimati sve radnje koje može preduzimati i fizičko lice pred Ustavnim sudom. Po analogiji s parničnim punomoćjem izdatom licu koje nije advokat, treba uzeti da punomoćnik pred Ustavnim sudom koji nije advokat ne može preduzimati određene radnje kao što je povlačenje žalbe i odricanje od žalbe. Punomoćje prestaje okončanjem ustavnosudskog postupka, prezimanjem radnje za koju je bila izdata, smrću punomoćnika ili fizičkog lica koja je izdala punomoćje, opozivom i otkazivanjem.<sup>502</sup>

U Španiji svako fizičko ili pravno lice koje zahtijeva legitimni interes, kao i Ombudsman i državni tužilac imaju pravo da ulože žalbu. Osobe koje favorizuje osporena odluka mogu se takođe pojaviti u postupku s karakterom okrivljenog. Štaviše, mogu se pojaviti i oni ljudi koji pokažu da imaju legitiman interes u postupku. Tužilac je uključen u sve amparo postupke u odbrani zakonitosti, prava građana i javnog interesa zaštićenog zakonom. Prije podnošenja žalbe protiv vladinih ili upravnih odluka ili protiv sudskih odluka, podnosilac zahtjeva mora pokazati da je iscrpio sve lijekove dostupne pred redovnim sudovima. Povrh svega, neophodno je reagovati na kršenje osnova koje sada ima za cilj sprovođenje pred Ustavnim sudom, čim je kršenje otkriveno. Organskog zakona 2/1979 o Ustavnom sudu od 3. oktobra 1979.<sup>503</sup>

U Češkoj Republici shodno odredbama člana 87 st. 1, lit. d) Ustava, ustavnu žalbu mogu podnijeti fizička i pravna lica, ako tvrde da su im povrijeđena osnovna prava i slobode zagarantovani ustavnim poretom. kao rezultat konačne odluke u postupku u kome su ona bila stranke, a shodno članu 87 st. 1, lit. c) Ustava, predstavnici utvrđeni zakonom predstavničkog tijela opštine ili više samoupravne regije ako smatraju da je zagarantovano pravo samoupravne regije na samoupravu povrijeđeno kao rezultat nezakonitog zadiranja države.<sup>504</sup>

U Ruskoj Federaciji apelacija se upućuje Ustavnom sudu Ruske Federacije u pisanom obliku potpisana od ovlašćenih lica. Punomoćje u ime organizacije mora potpisati njen šef ili drugo lice koje je za to ovlašćeno. Svako fizičko ili pravno lice koje zahtijeva legitimni interes, kao i Ombudsman i državni tužilac imaju pravo da ulože žalbu.<sup>505</sup> Osobe koje favorizuje osporena odluka mogu se takođe pojaviti u postupku s karakterom okrivljenog. Štaviše, mogu se pojaviti i osobe koje pokažu da imaju legitiman interes u postupku. Tužilac je uključen u sve amparo postupke u odbrani zakonitosti, prava građana i javnog interesa zaštićenog zakonom.<sup>506</sup>

Prije podnošenja žalbe protiv vladinih ili upravnih odluka ili protiv sudskih odluka, podnosilac zahtjeva mora pokazati da je iscrpio sve lijekove dostupne pred redovnim sudovima.<sup>507</sup>

Punomoćje u ime individualnog preduzetnika on mora potpisati i zapečatiti ili ga može ovjeriti kao punomoćje koju je izdao građanin. Punomoćje koje je izdao građanin ovjerava javni notar ili službenik organizacije. Punomoćja izdata od vojnika, zaposlenih u vojnim jedinicama, formacijama, ustanovama, vojno-obrazovnim organizacijama ili članovima njihovih porodica može

---

<sup>501</sup> Zakon o Saveznom ustavnom sudu, paragraf 22. stav 1.

<sup>502</sup> U praksi Ustavnog suda u najvećem broju slučajeva stranke i advokati ne dostavljaju specijalno punomoćje kako je propisano zakonom.

<sup>503</sup> Član 46 Organskog zakona 2/1979 o Ustavnom sudu od 3. oktobra 1979.

<sup>504</sup> Zakon o Ustavnom sudu, § 72.

<sup>505</sup> Isto, čl. 46, st. 1. i 2.

<sup>506</sup> Isto, čl. 47, st. 2.

<sup>507</sup> Isto, čl. 44, st. 1a.

ovjeriti zapovjednik (načelnik) odgovarajuće vojne jedinice, formacije, ustanove, vojno-obrazovne organizacije. Punomoćja lica u pritvorskim jedinicama ili u mjestima lišenja slobode može ovjeriti šef odgovarajuće institucije. Građani, pravna lica i opštine koje zastupaju lokalne samouprave, čija su prava i slobode, prema njihovom mišljenju, povrijeđene saveznim ustavnim zakonom koji se primjenjuje u određenom slučaju, imaju pravo žalbe Ustavnom sudu Ruske Federacije kao pojedinci ili kolektivno zbog kršenja ustavnih prava i sloboda, a u interesu takvih građana i pravnih lica – Povjerenik za ljudska prava u Ruskoj Federaciji. Povjerenici za ljudska prava u konstitutivnim entitetima Ruske Federacije, drugi ombudsmani za prava u određenim oblastima ili određene kategorije lica predviđena saveznim zakonima, druga tijela i službenici u skladu sa saveznim zakonom, sveruske organizacije koje, u skladu sa saveznim zakonom, mogu predstavljati interese takvih građana i pravnih lica.<sup>508</sup>

U Republici Bosni i Hercegovini zahtjev za pokretanje postupka treba da sadrži posebno punomoćje za zastupanje pred Ustavnim sudom ako podnosilac apelacije ima zastupnika.<sup>509</sup>

U Republici Sloveniji ustavna žalba može se podnijeti zbog povrede ljudskih prava ili osnovnih sloboda protiv pojedinačnog akta kojim je državni organ, organ mjesne zajednice ili nosilac javnih ovlašćenja odlučio o pravu, obavezi ili pravnoj koristi pojedinca ili pravno lice, pod uslovima predviđenim ovim zakonom. Ombudsman može, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom, podnijeti ustavnu žalbu u vezi s pojedinačnom stvari kojom se bavi. Ako apelanta u postupku sa ustavnom žalbom zastupa punomoćnik, ovaj mora podnijeti ovlašćenje dato posebno za postupak s ustavnom žalbom. Ovlašćenje se mora izdati nakon uručenja pojedinačnog akta protiv kojeg se podnosi ustavna žalba. Ustavna žalba podnosi se u roku od 60 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta protiv kojeg je moguća ustavna žalba. Ombudsman podnosi ustavnu žalbu uz saglasnost lica čija ljudska prava ili osnovne slobode štiti u pojedinačnom slučaju.<sup>510</sup>

U Republici Hrvatskoj svako može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obavezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.<sup>511</sup>

U Republici Srbiji ustavnu žalbu može izjaviti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povrijeđeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom. Ustavnu žalbu, na osnovu pismenog ovlašćenja, može izjaviti drugo fizičko lice, odnosno državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda.<sup>512</sup>

#### f. Sadržaj i oblik ustavne žalbe

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je da ustavna žalba sadrži: lično ime, prebivalište ili boravište i adresu, odnosno naziv i sjedište podnosioca ustavne žalbe, razloge ustavne žalbe s obrazloženim navodima o povredi ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom, zahtjev o kojem Ustavni sud treba da odluči i potpis podnosioca ustavne žalbe, odnosno lica kome je izdato specijalno punomoćje za podnošenje ustavne žalbe. Ustavna žalba koja se podnosi protiv pojedinačnog akta sadrži i broj i datum pojedinačnog akta protiv kojeg je izjavljena i naziv organa

<sup>508</sup> Федеральный конституционный закон, čl. 37, 38 st. 4 tačka 4 i 96 st. 1.

<sup>509</sup> Pravila Ustavnog suda Republike Bosne i Hercegovine, član 21 st. 2.f.

<sup>510</sup> Zakon o ustavnom sudu Republike Slovenije, čl. 50 i 52.

<sup>511</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, član 62 st. 1.

<sup>512</sup> Zakon o ustavnom sudu Republike Srbije, član 83.

koji ga je donio, a ako se podnosi zbog nepostupanja, odnosno radnje, sadrži i naziv organa koji nije postupao ili je preduzeo radnju koja je predmet ustavne žalbe. Uz ustavnu žalbu podnosi se i ovjerena fotokopija osporenog pojedinačnog akta, dokaz da su iscrpljena djelotvorna pravna sredstva, činjenice na kojima se zasniva tvrdnja o postojanju povrede prava i slobode, kao i drugi dokazi od značaja za odlučivanje.<sup>513</sup>

Podnesci i prilozi predaju se Ustavnom sudu u tri primjerka i moraju biti potpisani. Ako je podnesak kojim se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom nerazumljiv, nepotpun ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje po njemu, zatražiće se od podnosioca podneska da te nedostatke otkloni u ostavljenom roku, u skladu s Poslovníkom.<sup>514</sup>

Ako posnosilac ustavne žalbe ne vrati podnesak, Ustavni sud će smatrati da je odustao od ustavne žalbe i obustaviti postupak.<sup>515</sup>

Apelacija Ustavnom sudu Ruske Federacije sadrži: ime podnosioca zahtjeva (u žalbi građana – prezime i ime), adresu, kao i druge podatke o podnosiocu zahtjeva, ako je potrebno utvrditi identitet podnosioca zahtjeva, potrebne informacije o zastupniku podnosioca zahtjeva i njegovim ovlašćenjima, osim u slučajevima kada se zastupanje vrši po službenoj dužnosti ili kada podnosilac zahtjeva nema zastupnika, naziv i adresu državnog organa koji je donio akt koji podliježe provjeri ili učestvuje u sporu o nadležnosti, norme Ustava Ruske Federacije i Saveznog ustavnog zakona koje daju pravo na ustavnu žalbu Ustavnom sudu Ruske Federacije, tačan naziv, broj, datum usvajanja, izvor publikacije i druge podatke o aktu koji podliježe verifikaciji, podatke o nacrtu zakona koji podliježu verifikaciji, oznaku odredbe Ustava Ruske Federacije koja podliježe tumačenju ili definisanje sporne nadležnosti, posebne osnove navedene u Saveznom ustavnom zakonu za razmatranje žalbe, stav podnosioca predstavke o pitanju koje je pokrenuo i njegovo pravno opravdanje pozivanjem na relevantne norme Ustava Ruske Federacije, spisak dokumenata u prilogu žalbe.

Ustavna žalba sadrži identitet i informacije o adresi podnosioca zahtjeva i njegovog zastupnika, ako ih ima, prava i slobode za koje se tvrdi da su povrijeđene transakcijom, postupkom ili nemarom i ustavne odredbe, osnov kršenja ljudskih prava, iscrpljenost pravnih lijekova; pravni lijekovi su iscrpljeni, ako pravni lijek nije predviđen. Mora se navesti datum kada je saznat i šteta, ako postoji. Moraju se priložiti original ili kopija radnje ili odluke za koju se tvrdi da je prouzrokovala kršenje s dokazima na osnovu molbe za prijavu i dokumentom koji pokazuje plaćanje takse.<sup>516</sup>

U Bosni i Hercegovini sadržaj zahtjeva/apelacije) podrazumijeva: Zahtjev za pokretanje postupka iz člana VI/3a) Ustava i Amandmana I, koji sadrži a) naziv akta koji je predmet spora s oznakom naziva i broja službenog glasila u kom je objavljen; b) odredbe Ustava za koje se smatra da su povrijeđene; c) navode, činjenice i dokaze na kojima se zasniva zahtjev; d) potpis ovlašćenog lica, odnosno podnosioca zahtjeva. (2) Apelacija iz člana VI/3b) Ustava treba da sadrži: a) odluku suda u Bosni i Hercegovini koja se osporava; b)

---

<sup>513</sup> Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, član 72.

<sup>514</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 32.

<sup>515</sup> Rješenjem U-III br. 623/17 Ustavni sud je naveo nedostatke koji onemogućavaju postupanje Suda po žalbi, odnosno da advokat P. u prilogu ustavne žalbe nije dostavio punomoćje za Š. H., dok je za ostale podnosiocce dostavio punomoćje bez svog advokatskog pečata i zatražio od advokata da u roku od 8 dana od prijema akta dostavi punomoćja, odnosno ovlašćenja za podnošenje ustavne žalbe s njegovim advokatskim pečatom, s obzirom na to da isti mora postojati na svakoj ispravi i podnesku koje advokat sačini, u skladu s odredbom člana 18 Zakona o advokaturi. Istim aktom advokat je upozoren da će žalba biti odbačena ukoliko se u ostavljenom roku ne otklone nedostaci koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda u ovom predmetu. Kako je advokat podnosioca žalbe dostavio samo punomoćje za Š. Đ., na kojem nije bilo advokatskog pečata, to isti nije otklonio nedostatke koje onemogućavaju postupanje suda po ustavnoj žalbi, pa je Ustavni sud utvrdio da su ispunjeni uslovi iz odredaba člana 37 stav 1 tačka 3 Zakona o Ustavnom sudu za njeno odbacivanje.

<sup>516</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 47 stav 3.

odredbe Ustava i/ili međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima koje se primjenjuju u Bosni i Hercegovini za koje apelant smatra da su povrijeđene; c) navode, činjenice i dokaze na kojima se zasniva apelacija; d) u nedostatku osporene odluke, razloge za podnošenje apelacije; e) potpis podnosioca apelacije, odnosno ovlaštenog punomoćnika; f) posebnu punomoć za zastupanje pred Ustavnim sudom ako podnosilac apelacije ima zastupnika.; Apelacija iz člana VI/3b) Ustava sadrži a) odredbe iz zakona za kog se traži ocjena kompatibilnosti uz naznaku službenog glasila u kom je objavljen zakon; b) odredbe Ustava, Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, te zakona Bosne i Hercegovine koji je predmet ocjenjivanja kompatibilnosti, postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku Ustavnog suda; c) navode, činjenice i dokaze na kojima se zasniva zahtjev; d) potpis ovlaštenog lica.; Zahtjev iz člana VI/3c) Ustava sadrži a) odredbe iz zakona za kog se traži ocjena kompatibilnosti uz naznaku službenog glasila u kom je objavljen zakon; b) odredbe Ustava, Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, te zakona Bosne i Hercegovine koji je predmet ocjenjivanja kompatibilnosti, postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku Ustavnog suda; c) navode, činjenice i dokaze na kojima se zasniva zahtjev; d) potpis ovlaštenog lica.<sup>517</sup>

U Republici Hrvatskoj ustavna tužba mora sadržati ime i prezime, jedinstveni matični broj građana, prebivalište ili boravište, odnosno preduzeće i sjedište podnosioca ustavne tužbe, ime i prezime njegovog punomoćnika, oznaku osporavane odluke, naznaku ustavnog prava za koje se tvrdi da je povrijeđeno s naznakom mjerodavne odredbe Ustava kojom se to pravo jemči, razloge tužbe, dokaze o tome da je iscrpljen pravni put i da je tužba pravodobna i potpis podnosioca ustavne tužbe. Uz tužbu se, u prilogu, mora podnijeti osporeni akt u izvorniku ili ovjerenom prijepisu.<sup>518</sup>

U Republici Srbiji član 85 Ustavna žalba mora da sadrži ime i prezime, jedinstveni matični broj građana, prebivalište ili boravište, odnosno naziv i sjedište podnosioca ustavne žalbe, ime i prezime njegovog punomoćnika, broj i datum akta protiv koga je žalba izjavljena i naziv organa koji ga je donio, naznaku ljudskog ili manjinskog prava ili slobode zajemčene Ustavom za koje se tvrdi da je povrijeđeno sa oznakom odredbe Ustava kojom se to pravo, odnosno sloboda jemči, razloge žalbe i navode u čemu se sastoji povreda ili uskraćivanje, zahtjev o kome Ustavni sud treba da odluči i potpis podnosioca ustavne žalbe. Uz ustavnu žalbu se podnosi i prepis osporenog pojedinačnog akta, dokazi da su iscrpljena pravna sredstva, kao i drugi dokazi od značaja za odlučivanje.<sup>519</sup>

U Republici Sloveniji ustavna žalba mora sadržati naznake: pojedinačni osporeni akt, s naznakom organa koji ga je izdao, njegovim referentnim brojem i datumom izdavanja, navodno kršenje ljudska prava ili osnovne slobode, osnovi na kojima su povrede opravdane, datum kada je apelantu uručen pojedinačni akt koji osporava, puno lično ime podnosioca žalbe i adresa prebivališta ili boravišta u slučaju fizičkog lica ili ime i sjedište u slučaju pravnog lica, državnog organa, javnog organa ili drugog pravnog lica, i lično ime, titula ili funkcija njegovog predstavnika i druge podatke utvrđene Poslovníkom o radu Ustavnog suda.<sup>520</sup>

Međutim, državama u tranziciji kod normiranja dopune ustavna žalbe postoje zakonske odredbe kojima se propisuje obavezni sadržaj ustavne žalbe, a u istom članu, u narednom stavu, da podnosilac ustavne žalbe otkloni određene nedostatke. U Republici Srbiji Ustavni sud će odbaciti podnesak kojim se inicira ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom kad u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje.<sup>521</sup> U Republici Hrvatskoj podnesci upućeni Ustavnom sudu moraju biti razumljivi i moraju sadržati sve što je potrebno da

<sup>517</sup> Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, član 21.

<sup>518</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, član 65.

<sup>519</sup> Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije, član 85.

<sup>520</sup> Zakon o Ustavnom sudu Republike Slovenije, član 53 stav 1.

<sup>521</sup> Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije, član 36 stav 1 tačka 4.



bi se po njima moglo postupiti. Ako je podnesak nerazumljiv ili ne sadrži sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti, Ustavni sud će vratiti podnesak podnositelju radi ispravka, odnosno dopune, uz određivanje roka za ponovno podnošenje podneska. Ako podnesak vezan za rok bude ispravljen, odnosno dopunjen i predan Ustavnom sudu u roku određenom za dopunu ili ispravak, smatraće se da je podnesen onog dana kad je prvi put bio podnesen. Smatraće se da je podnesak povučen ako ne bude vraćen Ustavnom sudu u određenome roku. Ako bude vraćen bez ispravka, odnosno dopune, odbaciće se.<sup>522</sup> Zakon o Ustavnom sudu Republike Slovenije sadrži slične odredbe.<sup>523</sup>

## 2. Pretpostavke za odlučivanje o suštini stvari

Ustavni osnov za sprovođenje postupka i odlučivanje o ustavnim žalbama sadržan je u članu 149 stav 1 tačka 3, prema kojem Ustavni sud (pored ostalog) odlučuje „zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom“.

Zaštita ljudskih prava i sloboda čovjeka i građanina bliže je uređena članom 68 Zakona o Ustavnom sudu, kojim je u stavu 1 propisano da Ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajamčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja. Citiranom odredbom Zakona ne uređuje se kakvu će odluku Ustavni sud donijeti u slučaju kada u razumnom roku nije donesen akt (tj. kakav će biti njen sadržaj), jer je očigledno da se u tom slučaju akt (koji ne postoji) ne može ukinuti po članu 76 stav 1, što predstavlja svojevrsnu ustavnu žalbu zbog „ćutanja nadležnih tijela“. Ustavni sud u takvoj situaciji mora popuniti zakonsku prazninu na način što će u izreci presude (pored opšteg izraza da se žalba usvaja) unijeti i naredbu nadležnom organu da postupak okonča u određenom roku. Određivanje sadržaja pravnog instituta ustavnog prava (kao pravnog osnova za podizanje ustavne žalbe) jedan je od glavnih i najtežih interpretativnih zadataka svih ustavnih sudova u državama u čijem pravnom poretku postoji institut ustavne žalbe. Odredbe odgovarajućih ustava i drugih propisa o ustavnom sudu ne daju zadovoljavajući odgovor, već se on nazire u pojedinim odlukama ustavnih sudova iz kojih proizilaze rješenja koja su u suštini slična, bez obzira na različitost odredaba o ustavnoj žalbi (tužbi) u ustavima različitih zemalja.<sup>524</sup>

Pored procesnih pretpostavki postoje i druge materijalne pretpostavke dopuštenosti koje određuju funkcionalnu nadležnost Ustavnog suda, a takva pretpostavka je i ona da se mora raditi o povredi prava ili slobode zajamčene Ustavom, znači o slobodi specifičnog ustavnog prava. Ovdje se otvaraju dva značajna i usko povezana problema: kako razgraničiti specifično ustavno pravo od zakonom utvrđenog „običnog“ prava i kako na osnovu pomenutog razlikovanja razgraničiti funkcionalnu nadležnost Ustavnog suda od nadležnosti redovnih sudova.

Odgovor na ova pitanja zavisi od osnovnih pitanja vezanih za ustavnu žalbu. Ustavna žalba je posebno pravno sredstvo supsidijarnog karaktera čiji je smisao zaštita subjektivnih ustavnih prava, ali i zaštita objektivnog ustavnog poretka, pa je ona jemstvo subjektivnog javnog procesnog ustavnog prava,<sup>525</sup> kako to navodi Savezni ustavni sud Njemačke (*Bundesverfassungsgericht*,

<sup>522</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, član 19.

<sup>523</sup> Zakon o Ustavnom sudu Republike Slovenije, član 55.

<sup>524</sup> V. Belajec, „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Hrvatski pravni centar, 2 Organizator, Zagreb, 2002, str. 98.

<sup>525</sup> M. Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1996, str. 1544.

skraćeno: *BvergG* ), „specifično pravno sredstvo objektivnog ustavnog prava“.<sup>526</sup> Savezni ustavni sud Njemačke u svojoj je praksi zaključio da ustavna žalba ne predstavlja tek specifično pravno sredstvo koje građanima stoji na raspolaganju protiv države, već vodi u konkretizaciju sadržaja osnovnih prava koja predstavljaju objektivni vrijednosni poredak u svim pravnim područjima.<sup>527</sup>

Načelo da ustavna žalba služi zaštiti objektivnog ustavnog poretka izražena je u odluci Saveznog ustavnog suda *Elfes* iz 1957. godine.<sup>528</sup> Prvo, javni interes zaštite objektivnog pravnog poretka određuje da postupk ustavne žalbe nije kontradiktoran,<sup>529</sup> jer se pred Ustavnim sudom ne javljaju međusobno suprotstavljene stranke, kao u parničnom postupku, jer podnosilac ustavne žalbe osporava pojedinačni pravni akt nekog tijela državne vlasti. Nadalje, postupak po ustavnoj žalbi vodi se u javnom interesu, pa su učinci odluke Ustavnog suda u postupku povodom ustavne žalbe generalnog karaktera i djeluju *ergo omnes*.<sup>530</sup> Naime, pravni stav Ustavnog suda o sadržaju određenog osnovnog prava postaje dijelom objektivnog pravnog poretka i obavezuje ne samo tijelo koje je osporavani akt donijelo već svakoga.<sup>531</sup> Na kraju, načelo javnog interesa implicira da Ustavni sud, unutar zakonskog okvira, ima diskreciono pravo da odluči koje će predmete uzeti na razmatranje, a koje neće, a ta je mogućnost propisana njemačkim pravom,<sup>532</sup> dok Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore nema takvu odredbu.

Kada Sud primi ustavnu žalbu, mora donijeti odluku o njenoj prikladnosti za odlučivanje u meritumu (dopuštenost), pa ukoliko ne ispunjava zakonom ili sudskom praksom određene pretpostavke, sud će je odbaciti, a ako su pretpostavke ispunjene, sud će je riješiti u meritumu stvari, te će zahtjev odbiti ili usvojiti.

U uporednom pravu u pravnim sistemima koji poznaju ustavnosudsku zaštitu subjektivnih prava postoje dva karakteristična modela odlučivanja o dopuštenosti ustavnopravnog zahtjeva: a) model u kojem je odluka o dopuštenosti prepuštena diskrecionoj odluci suda, što je karakteristično za Sjedinjene Američke Države, i b) model u kojemu se uslovi za dopuštenost propisuju zakonom i razrađuju sudskom praksom, što je slučaj sa zemljama koje baštine kontinentalno pravo, Njemačka, Austrija, Crna Gora i dr.

U SAD Vrhovni sud kontroliše radno opterećenje u postupku koji sprovodi na osnovu podneska *certiorari* (*Writ of Certiorari*), pri čemu je odluka o postupku sudska diskrecija, pa pokretanje postupka za odlučivanje o meritumu ne zavisi od stranke. *Certiorari* će biti dopušten samo iz posebnih uvjerljivih razloga ako upućuje na opštu važnost predmeta koji se proteže preko neposrednih interesa stranaka u sporu.<sup>533</sup> Prema Pravilima Suda, *certiorari* se rijetko prihvata zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja ili pogrešne primjene materijalnog prava. Pravilo Vrhovnog suda broj 11 omogućuje podnosiocu predstavke *certiorari* da podnese ustavnu žalbu i prije iscrpljivanja redovnog puta ukoliko je predmet od izuzetnog javnog interesa.<sup>534</sup>

U SR Njemačkoj uslovi za dopuštenost ustavne žalbe (*Verfassungsbeschwerde*) propisani su Zakonom o Saveznom ustavnom sudu.<sup>535</sup> Da bi Savezni ustavni sud mogao odlučivati u meritumu o podnesenoj ustavnoj žalbi, ona mora biti prihvaćena kao dopuštena, o čemu odlučuje tročlano vijeće Saveznog ustavnog suda. Savezni ustavni sud mora dopustiti rješavanje ustavne žalbe: a)

---

<sup>526</sup> K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1994, Band III/2, str. 1291.

<sup>527</sup> BverfGE 4, 27, 30.

<sup>528</sup> BverfGE 6, 32 (41).

<sup>529</sup> S. Rodin, „Kontrola ustavnosti i dioba vlasti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2/1996, str. 159, 179.

<sup>530</sup> BverfGE 33, 247, 81, 278.

<sup>531</sup> Sokol, S., „Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1, 2/2000, str. 55, 59.

<sup>532</sup> BverfGE. § 93a.

<sup>533</sup> B. Schwartz, *A History of the Supreme Court*, Oxford University Press, New York – Oxford, 1993, str. 208.

<sup>534</sup> R. Mac Cormaic, *The Supreme Court*, Penguin Random House UK, 2016, str. 92–132.

<sup>535</sup> § 93a BVerfGG

kada je ustavna žalba od osnovne ustavnopravne važnosti i b) kada je riječ o ostvarivanju prava navedenih u § 90, odnosno osnovnih ustavnih prava i drugih subjektivnih prava zajemčenih Ustavom koje u § 90 navodi.<sup>536</sup> Da bi se uspostavila nadležnost Saveznog ustavnog suda, uvijek je potrebno pokazati da u konkretnom slučaju stranka ima ustavnopravni zahtjev, odnosno da svoje subjektivno pravo zasniva na Ustavu. Ustavna žalba nema suspenzivno dejstvo, već saglasno § 95 ima samo kasatorna ovlašćenja.<sup>537</sup>

U navedenom kontekstu potrebno je razlikovati tri stvari. Prvo, potrebno je razlikovati specifični ustavnopravni od privatnopravnog sadržaja konkretnog subjektivnog prava i posljedice koje to razlikovanje ima za uspostavljanje ustavnosudske nadležnosti. Drugo, potrebno je imati na umu supsidijarnost ustavne žalbe, tj. da redovni sudovi primarno i neposredno štite zajemčena prava. Treće, postavlja se fundamentalno pitanje horizontalnog učinka (*horizontal effect*) osnovnih ustavnih prava u ustavnopravnom poretku, odnosno pitanja da li Ustavni sud štiti subjektivna ustavna prava od povreda koje potiču od lica privatnog prava, tj. fizičkih i pravnih lica.<sup>538</sup> Razgraničenje specifičnog ustavnog prava od „običnog“ prava razjasnićemo na primjeru prava svojine, koje je jedna od osnovnih vrijednosti ustavnog poretka Crne Gore zajemčeno u Preambuli Ustava, pa samim tim predstavlja nalog zakonodavcu i osnov za interpretaciju pravnih propisa.<sup>539</sup> Savezni ustavni sud Njemačke ističe da ustavno jemstvo prava svojine predstavlja vrijednosno opredjeljenje posebnog značenja na osnovu kojeg građani ostvaruju pravnu sigurnost ostvarivanjem imovinskih prava koja priznaje pravni poredak i ima funkciju osiguranja građanske slobode i očuvanje pravnog poretka.<sup>540</sup> Razlikovanje ustavnopravnog od građanskopravnog koncepta prava svojine važno je jer Savezni ustavni sud nije nadležan da odlučuje o sudskim odlukama koje primjenjuje i interpretira „obično pravo“.<sup>541</sup> Sud nije odredio šta je to „specifično ustavno pravo“, ali je svojom praksom razradio četiri slučaja u kojima će kontrolisati odluke redovnih sudova s obzirom na povrede osnovnih prava: a) ako redovni sud povrijedi neko od Ustavom zajemčenih procesnih prava stranaka u postupku; b) ako redovni sud primijeni zakon koji je suprotan Ustavom zajemčenim osnovnim pravima; c) ako redovni sud interpretira zakon ili primjenjuje zakon na način suprotan osnovnim pravima, i d) ako redovni sud donese odluku proizvoljno.<sup>542</sup>

Pretpostavke za odlučivanje o suštini stvari u postupku po ustavnoj žalbi odnose se na činjenice da se spornim aktom vrijeđaju određena ljudska prava i osnovne slobode zajemčene ustavom i „pogođenosti“ nekog lica povredom ljudskog prava ili osnovne slobode počinjene u pojedinačnom aktu.

a. Akti koji mogu biti predmet pobijanja (u njemačkom pravu *Beshwerdegegenstand*) ustavnom žalbom

Nema jednostavnog odgovora na pitanje koji su akti predmet pobijanja ustavnom žalbom, jer su kriterijumi za njih u praksi Ustavnog suda postavljeni kazuistički. Naime, pretpostavka podnošenja ustavne žalbe jeste postojanje pojedinačnog akta u vrijeme podnošenja ustavne tužbe<sup>543</sup> kojim se krši neko od prava ili osnovnih sloboda propisanih Ustavom.<sup>544</sup> Navedeni akt

<sup>536</sup> To su prava zajemčena čl. 20 st. 4, čl. 33, 101, 103 i 104 Osnovnog zakona.

<sup>537</sup> H. Šarkinović, „Ustavna žalba u pravnom sistemu SR Njemačke“, *Pravni život*, 12/2018, str. 7.

<sup>538</sup> Horizontalni pravni učinak označava odnos između lica privatnog prava, a vertikalni pravni učinak označava odnose između države, tj. tijela javne vlasti, i lica privatnog prava.

<sup>539</sup> S. Rodin, „Ustavni sud definira socijalnu državu“, *Revija za gospodarsku politiku*, 2–3, 1998, str. 111.

<sup>540</sup> BverfGE, 14, 263, 277.

<sup>541</sup> K. Benda, *Lehrbuch des Verfassungsprozrechts*, Heidelberg, 1991, str. 250.

<sup>542</sup> BVerfGG 11, 343.

<sup>543</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 57/1016.

<sup>544</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 67.

mora proizvoditi pravne učinke,<sup>545</sup> odnosno biti na „štetu“ podnosioca ustavne žalbe.<sup>546</sup> Prestanak „postojanja“ osporenog akta u toku ustavnosudskog postupka dovodi do odbačaja ustavne žalbe, jer je nestala pretpostavka za odlučivanje o suštini stvari.<sup>547</sup> Prema obrazloženju Suda, svako u postupku ustavne žalbe može dokazivati da neki zakon ne pripada ustavnopravnom poretku, odnosno da neki akt javne vlasti krši objektivna ustavna načela.<sup>548</sup>

Ustavnu tužbu može podnijeti svako fizičko lice ukoliko smatra da mu je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.

Kao pojedinačni akt prvenstveno je pravnosnažna sudska odluka kojom se rješava o pravima i obavezama podnosioca ustavne žalbe, a protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva i koja neposredno pogađa Ustavom šticevenu pravnu sferu podnosioca, jer počiva na načelno pogrešnom pravnom shvatanju suda o domenu i učinku nekog ljudskog prava ili osnovne slobode zajemčene Ustavom. U pitanju su konačne sudske odluke redovnih sudova zahvaćene procesnim posljedicama pravnosnažnosti sadržanih u načelu *ne bis in idem*. U upravnim stvarima ustavna tužba može se podnijeti protiv odluka Upravnog suda. Pravo na podnošenje ustavne žalbe nije limitirano.

#### b. Akti koji se ne smatraju pojedinačnim aktom po vrsti spora

Ustavna žalba se ne može podnijeti (nije dopustiva) protiv odluka koje nijesu odluke iz člana 68 stava 1 Zakona o Ustavnom sudu. Dakle, nema unaprijed propisanog pravila, već pravila određuje ustavnosudska praksa, koju u Sudu oblikuje Vijeće za rješavanje pretpostavki za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama (trojica sudija Ustavnog suda) u tzv. trijažnom postupku. Vijeće za rješavanje pretpostavki za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama donosi rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi i obustavi postupka u slučajevima kada ne postoje pretpostavke za odlučivanje o ustavnoj žalbi.<sup>549</sup> Vijeće za rješavanje pretpostavki za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, saglasno odredbama člana 40 Poslovnika o radu Ustavnog suda Crne Gore, donosi rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi i obustavi postupka u slučajevima kada ne postoje pretpostavke za odlučivanje o ustavnoj žalbi. Vijeće odlučuje isključivo jednoglasno, samo ako postoje pretpostavke za odbačaj ustavne žalbe ili obustavu postupka, a ako nema jednoglasnosti ili smatra da je predmet značajne važnosti ili da postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari, predmet se iznosi na sjednici Suda.

Ustavnosudska praksa nije još oblikovala čvrsta pravila prema kojima bi se ocjenjivalo da li je riječ o odluci protiv koje se može podnijeti ustavna žalba, pa u nastavku iznosimo pojedinačne slučajeve iz prakse u uvjerenju da oni najbolje ilustruju kako se razvija ustavno pravna praksa u ovoj oblasti.

#### 2.2.1. Parnični i vanparnični postupak

<sup>545</sup> Rješenje U-III br. 866/17. Ustavna žalba podnesena protiv rješenja o produženju pritvora, koje nije na snazi jer je zamijenjeno novim rješenjem, biće odbačena, bez obzira na to što je ustavna žalba podnijeta blagovremeno jer ne postoje pretpostavke za odlučivanje o suštini stvari.

<sup>546</sup> Rješenje U-III br. 923/18. Ustavna žalba podnesena protiv pojedinačnog akta koja je u korist podnosioca biće odbačena osim ako podnosilac ne obrazloži povredu ustavnog prava koja mu je počinjena takvim aktom.

<sup>547</sup> Radi se o situacijama kada u toku ustavnosudskog postupka osporeni pojedinačni akt bude ukinut po nekom vanrednom pravnom sredstvu: zahtjevu za vanredno preispitivanja sudske odluke, kada se u pritvorskim predmetima donese novo rješenje o produženju pritvora i dr.).

<sup>548</sup> S. Rodin, „Pravo na slobodno razvijanje osobnosti u njemačkom ustavnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1-2. 1997, str. 127-157.

<sup>549</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 7/2016.

Rješenje kojim je odbijen prijedlog za ponavljanje postupka koji je pravosnažno okončan;<sup>550</sup> rješenje kojim je odbijen prijedlog za povraćaj u predašnje stanje;<sup>551</sup> akt o izjašnjenju sudije, predsjedniku suda povodom pritužbe podnosioca žalbe u sporu o prestanku radnog odnosa;<sup>552</sup> rješenje kojim je odbijen prijedlog za izdavanje privremene mjere;<sup>553</sup> rješenje kojim je utvrđen postupak čuvanja zajedničke stvari do okončanja parničnog postupka;<sup>554</sup> rješenje kojim je odbačena kao nedozvoljena revizija tužioca (podnosioca ustavne žalbe);<sup>555</sup> rješenje nadležnog suda kojim je usvojen zahtjev za ponavljanje postupka;<sup>556</sup> rješenje kojim se odlučivalo o nadležnosti suda;<sup>557</sup> rješenje kojim je odlučivano o ispunjenosti procesnih pretpostavki za vođenje parnice;<sup>558</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za preinačenje tužbe;<sup>559</sup> akt VDT-a kojim je obaviješten podnosilac žalbe da po njegovom prijedlogu nije podignut vanredni pravni lijek protiv pravosnažne presude;<sup>560</sup> rješenje Višeg suda u Podgorici kojim je odbijena kao neosnovana žalba podnositeljke i potvrđeno rješenje, kojim je utvrđen prekid postupka u ovoj pravnoj stvari i određeno da će se postupak nastaviti kada se ispune uslovi kojim se uređuje stečajni postupak;<sup>561</sup> rješenje o određivanju privremene mjere;<sup>562</sup> rješenje kojim je odlučivano o ukidanju privremene mjere;<sup>563</sup> rješenje kojim je odbijen prigovor stečajnog povjerioca (podnosioca žalbe) na rad stečajnog upravnika;<sup>564</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za izuzeće sudije;<sup>565</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za ponavljanje postupka;<sup>566</sup> rješenje o ispunjenosti procesnih pretpostavki za priznanje strane sudske odluke.<sup>567</sup>

### 2.2.2. Krivični postupak

Presude i rješenja nadležnog suda kojima je okrivljeni oslobođen optužbe za izvršeno krivično djelo;<sup>568</sup> presude i rješenja kojima se osporava postupak krivičnog gonjenja drugog lica, odnosno oštećeni kao tužilac osporava postupak krivičnog gonjenja drugog lica;<sup>569</sup> rješenje da se optuženom (podnosiocu žalbe) sudi u odsustvu;<sup>570</sup> rješenje kojim je odbijen prijedlog za ponavljanje postupka;<sup>571</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za izuzeće tužioca; akt – obavještenje tužilaštva upućeno podnosiocu žalbe koje se tiče ispravke rješenja kojim je odbačena krivična prijava podnosioca ustavne žalbe;<sup>572</sup> akti tužilaštva kojima je obaviještena podnositeljka žalbe da

<sup>550</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 257/15, UŽ-III br. 367/14, UŽ-III br. 662/14.

<sup>551</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 536/15, UŽ-III br. 104/15, UŽ-III br. 190/15, UŽ-III br. 606/14.

<sup>552</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 40/15.

<sup>553</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 216/15, UŽ-III br. 67/15, UŽ-III br. 510/14.

<sup>554</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 16-12.

<sup>555</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 16/12, U-III br. 1421/18.

<sup>556</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 100/14, UŽ-III br. 115/13, UŽ-III br. 625/12.

<sup>557</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 295-12, UŽ-III br. 302/12, UŽ-III br. 303/12.

<sup>558</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 142/11.

<sup>559</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 118/13.

<sup>560</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 674/15.

<sup>561</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 674/15.

<sup>562</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 674/15.

<sup>563</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 516/13.

<sup>564</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 94/14.

<sup>565</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 212/14.

<sup>566</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 776/15, UŽ-III br. 223/11, UŽ-III br. 30/14.

<sup>567</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 229/15.

<sup>568</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 247/15, UŽ-III br. 565/11, UŽ-III br. 558/12.

<sup>569</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 740-15, UŽ-III br. 723/15, UŽ-III br. 657/15.

<sup>570</sup> UŽ-III br. 763/14.

<sup>571</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 247/15, UŽ-III br. 52/15, UŽ-III br. 278/15.

<sup>572</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 123/15.

nema osnovane sumnje da je određeno lice izvršilo krivično djelo za koje se goni po službenoj nadležnosti;<sup>573</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za izuzeće sudije;<sup>574</sup> rješenje kojim je nadležni sud odlučivao o ispunjenosti uslova za preuzimanje dokaznih radnji;<sup>575</sup> rješenje kojim je odbačena optužnica oštećenog kao tužioca;<sup>576</sup> rješenje kojim je odbačen optužni prijedlog prema okrivljenima;<sup>577</sup> podnesak kojim se osporava optužnica Osnovnog tužilaštva;<sup>578</sup> rješenje o odbacivanju krivične prijave;<sup>579</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za primjenu amnestije;<sup>580</sup> rješenje kojim je utvrđena zastarjelost krivičnog gonjenja;<sup>581</sup> rješenje sudije za istragu kojim je odbačena žalba podnosioca kao oštećenog izjavljena na rješenje Osnovnog državnog tužilaštva o odbacivanju krivične prijave protiv NN službenih lica;<sup>582</sup> rješenje o odbijanju zahtjeva za vanredno ublažavanje kazne;<sup>583</sup> akt suda kojim tužiocu (podnosiocu žalbe) nije dozvoljeno audio-snimanje toka postupka;<sup>584</sup> obavještenje Vrhovnog državnog tužilaštva, kojim je podnosilac obavješten da traženi vanredni pravni lijek nije podignut, kao i rješenje Osnovnog suda o odbacivanju žalbe izjavljene na rješenje tužioca o odbacivanju krivične prijave;<sup>585</sup> rješenja kojima je odbačena krivična prijava podnosioca ustavne žalbe protiv okrivljenih;<sup>586</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za sprovođenje istrage;<sup>587</sup> rješenje kojim se odlučivalo o mjesnoj nadležnosti u krivičnom postupku;<sup>588</sup> rješenje suda i obavještenje VDT-a o ispunjenosti uslova za određivanje ekshumacije leša;<sup>589</sup> rješenje o određivanju privremene mjere;<sup>590</sup> rješenje o odbijanju kao neosnovane žalbe oštećene kao tužioca (podnositeljke ustavne žalbe), izjavljene protiv prvostepenog rješenja, kojim je odbijen kao neosnovan prijedlog oštećene kao tužioca za sprovođenje dokazne radnje – rekonstrukcije događaja na licu mjesta;<sup>591</sup> obavještenje Višeg državnog tužilaštva upućeno podnosiocu ustavne žalbe, povodom njegove pritužbe, kojom je zahtijevao preispitivanje rješenja Osnovnog suda o odbacivanju krivične prijave;<sup>592</sup> odluka Skupštine Crne Gore kojom je dato odobrenje za pokretanje krivičnog postupka i određivanje pritvora protiv XY poslanika u Skupštini Crne Gore;<sup>593</sup> rješenje kojim je odbijena kao neosnovana žalba punomoćnika osuđenog, ovdje podnosioca ustavne žalbe, izjavljena protiv rješenja prvostepenog suda, kojim je odlučeno da se vrši ispravka presude tog suda;<sup>594</sup> odgovor Ministarstva pravde na pritužbe na rad Tužilačkog savjeta i Specijalnog državnog tužilaštva.<sup>595</sup>

---

<sup>573</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 623/14.

<sup>574</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 67/15.

<sup>575</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 341/14.

<sup>576</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 490/14, UŽ-III br. 501/14, UŽ-III br. 259/14.

<sup>577</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 161/14, UŽ-III br. 159/14, UŽ-III br. 158/14.

<sup>578</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 711/13.

<sup>579</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 599/13, UŽ-III br. 584/13, UŽ-III br. 459/13.

<sup>580</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 226/12, UŽ-III br. 596/13.

<sup>581</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 584/13.

<sup>582</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 524/13.

<sup>583</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 496/13.

<sup>584</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 13/14.

<sup>585</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 554/12.

<sup>586</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 599/13, UŽ-III br. 584/13, UŽ-III br. 594/13.

<sup>587</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 599/13, UŽ-III br. 584/13, UŽ-III br. 594/13.

<sup>588</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 692/13.

<sup>589</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 718/13.

<sup>590</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 871/15.

<sup>591</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 591/17.

<sup>592</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 548/17.

<sup>593</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 182/17.

<sup>594</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 729/19.

<sup>595</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 1457/19.

### 2.2.3. *Upravni postupak i upravni spor*

Rješenje kojim je odbijen zahtjev za ponavljanje postupka;<sup>596</sup> akt skupštine opštine;<sup>597</sup> mišljenje komisije za sprečavanje sukoba interesa;<sup>598</sup> presuda Vrhovnog suda kojom se osprava postupak izbora sudije;<sup>599</sup> naredbe o prinudnoj naplati Ministarstva finansija i Uprave carina;<sup>600</sup> presuda kojom je odbijen zahtjev majke podnosioca ustavne žalbe za upis činjenice smrti pokojnog muža.<sup>601</sup>

### 2.2.4. *Izvršni postupak*

Zaključci nadležnog suda kojima je ocjenjivana ispunjenost uslova za dodjeljivanje i predaju nepokretnosti po osnovu neizmirenog duga;<sup>602</sup> zaključak kojim nije pravosnažno okončan izvršni postupak;<sup>603</sup> rješenje kojim je odbačen prijedlog za izdavanje privremene mjere;<sup>604</sup> rješenje izvršnog sudije kojim je odbijen prigovor izvršnog dužnika o izmjeni pravosnažnog rješenja kojim je određena naplata potraživanja izvršnog povjerioca;<sup>605</sup> zaključak nadležnog suda o procjeni vrijednosti pokretnih stvari koje su bile predmet izvršenja utvrđenog;<sup>606</sup> rješenje kojim je odbijen prijedlog izvršnog dužnika za odlaganje ili poništenje prodaje nepokretnosti;<sup>607</sup> rješenje kojim je odbijen kao neosnovan prigovor predlagača obezbjeđenja na rješenje kojim je odbijen kao neosnovan prijedlog predlagača obezbjeđenja za izricanje novčane kazne – upravljanje izvršnim postupkom.<sup>608</sup>

### 2.2.5. *Prekršaji*

Rješenja o odbacivanju zahtjeva za ponavljanje postupka;<sup>609</sup> rješenje kojim je odbijen zahtjev za izuzeće sudije.<sup>610</sup>

### 2.2.6. *Druge odluke*

Načelni pravni stavovi Vrhovnog suda;<sup>611</sup> ustavnom žalbom zahtijevana apstraktna kontrola ustavnosti;<sup>612</sup> sudske radnje nedostavljanja;<sup>613</sup> rješenje Ustavnog suda Crne Gore kojim nije meritorno odlučeno u postupku ocjene ustavnosti zakona s Ustavom i međunarodnim konvencijama;<sup>614</sup> akt Ministarstva kojim se podnosiocu žalbe uskraćuje pravo na upotrebu

---

<sup>596</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 630/14, UŽ-III br. 401/14 i 538/14.

<sup>597</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 572/13.

<sup>598</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 205/15.

<sup>599</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 527-14.

<sup>600</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 205/14.

<sup>601</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 97/12.

<sup>602</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 78/12.

<sup>603</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 526/12.

<sup>604</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 285/12, UŽ-III br. 612/14.

<sup>605</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 285/12, UŽ-III br. 612/14.

<sup>606</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 178/15.

<sup>607</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 336/15.

<sup>608</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 2001/18.

<sup>609</sup> Rješenja Ustavnog suda UŽ-III br. 10/13, UŽ-III br. 360/13.

<sup>610</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 619/14.

<sup>611</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 407/13.

<sup>612</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 418/13.

<sup>613</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 588/11.

<sup>614</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 847/16.

službenog jezika; <sup>615</sup> Izvještaj Komisije Odbora za dalju reformu izbornog i drugog zakonodavstva; <sup>616</sup> Odluka o donošenju Detaljnog urbanističkog plana; <sup>617</sup> rješenja Državne komisije za rješavanje po žalbama za azil Crne Gore.<sup>618</sup>

### 2.2.7. Akti Evropske unije

Akti i mjere organa Evropske unije koji primjenjuju primarno pravo Evropske unije, kao i norme sekundarnog prava Evropske unije nijesu akti crnogorskih vlasti, pa ne postoji pretpostavka za odlučivanje o biti stvari povodom eventualne ustavne žalbe.

### 2.2.8. Koji akti se ne smatraju pojedinačnim aktima u smislu člana 75 Zakona o Ustavnom sudu Krivični postupak

Rješenje o odbacivanju krivične prijave; naredba o sprovođenju istrage protiv podnosioca; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca za preuzimanje dokaznih radnji od strane sudije za istragu; rješenje o prijedlogu za izdvajanje pravno nevaljanih dokaza; rješenje o izricanju mjere nadzora; rješenje kojim je odlučeno o produženju mjere nadzora; rješenje o određivanju privremene mjere obezbjeđenja u smislu zabrane otuđenja i opterećenja nekretnina, a radi moguće promjene mjere oduzimanja imovinske koristi; rješenje o određivanju privremene mjere davanja naloga banci da uskrati isplatu novčanog iznosa za koje se određuje privremena mjera obezbjeđenja; rješenje kojim je usvojen prijedlog državnog tužioca i riješeno da će se ispitati prikriveni isljednici kao svjedoci; naredba suda o određivanju ekonomsko-finansijskog vještačenja; naredba suda kojim se nad podnosiocem određuje sprovođenje psihijatrijskog vještačenja; rješenje kojim su podnosiocu dosuđeni troškovi složenog toksikološkog vještačenja; rješenje o odbijanju prigovora podnosioca protiv optužnice; optužnica državnog tužioca; rješenje kojim je potvrđena optužnica; rješenje kojim je odbijen prijedlog za saslušanje optuženog/svjedoka u dokaznom postupku; rješenje o zahtjevu za odlaganje izvršenja kazne zatvora; rješenje o upućivanju na izdržavanje kazne zatvora; rješenje o zahtjevu za prekid izdržavanja kazne zatvora; rješenje kojim je odbijen zahtjev za obustavu izvršenja kazne zatvora; rješenje kojim je odbijen prijedlog za ukidanje pritvora; rješenje kojim je odbijen zahtjev podnosioca kao osuđenog za utvrđivanje zastarjelosti izvršenja kazne; rješenje kojim je odbijen zahtjev za sudsku zaštitu zbog postupaka pravosudne policije prilikom pretresa zatvorskih soba; rješenje o odbijanju zahtjeva podnosioca kao zatvorenika za sudsku zaštitu protiv odluke o zabrani prijema pošiljki; rješenje o odbijanju zahtjeva podnosioca kao zatvorenika za sudsku zaštitu zbog nezakonitog uskraćivanja prava na vjeroispovijest; rješenje kojim je podnosilac premješten iz jednog zatvora u drugi na dalje izvršavanje kazne zatvora; rješenje kojim se ne usvaja prigovor podnosioca na rješenje o premještaju iz jednog zatvora u drugi na dalje izvršavanje kazne zatvora; rješenje kojim je podnosiocu kao zatvoreniku izrečena disciplinska mjera; odluka starješine organizacije kojom se prema podnosiocu kao zatvoreniku naređuju posebne mjere održavanja reda i sigurnosti, pojačani nadzor i mjera odvajanja od ostalih zatvorenika u trajanju od mjesec dana; rješenje kojim je podnosiocu uskraćeno slanje pisama drugom zatvoreniku iz sigurnosnih razloga; dopis Uprave zatvora kojim je odgovoreno na molbu za premještaj u dugi zatvor; rješenje kojim je obustavljen disciplinski postupak protiv podnosioca kao zatvorenika; rješenje o izvršenju jedinstvene kazne zatvora; rješenje o prenošenju mjesne nadležnosti; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca kao okrivljenog za proglašenje suda nenadležnim u krivičnom postupku koji se vodi protiv podnosioca; rješenje o odbijanju kao

<sup>615</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 1767/18.

<sup>616</sup> Rješenje Ustavnog suda U-III br. 202/19.

<sup>617</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 175/11.

<sup>618</sup> Rješenje Ustavnog suda UŽ-III br. 487/11.



neosnovanog zahtjeva za vanredno ublažavanje kazne; rješenje o odbacivanju zahtjeva za vanredno preispitivanje pravosnažne presude; rješenje o obustavi krivičnog postupka po optužbi oštećenog kao tužioca; rješenje kojim je odbačen optužni prijedlog podnosioca u svojstvu oštećenog kao tužioca; rješenje kojim je odbačen optužni prijedlog državnog tužioca; rješenje o odbijanju prijedloga podnosioca u svojstvu oštećenog kao tužioca za preduzimanje istražnih radnji; presuda kojom je opozvana uslovna osuda; rješenje kojim je obustavljen postupak za opoziv uslovne osude; presuda Vrhovnog suda kojom je odbijen kao neosnovan zahtjev za zaštitu zakonitosti državnog tužioca; rješenje kojim je odbačena kao neuredna privatna tužba podnosioca; rješenje o prijedlogu za ispravku izreke presude; rješenje kojim je određeno da se vrijednost data kao jemstvo unese u poseban razdjel budžeta za rad sudova; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca kao okrivljenog za određivanje jemstva; naredba o prekidu istrage protiv podnosioca i određeno je da će se istraga nastaviti kada prestanu smetnje koje su prouzrokovale prekid; rješenja povodom zahtjeva za ponavljanje krivičnog postupka; rješenje kojim je odbačen zahtjev za nepravdo ponavljanje krivičnog postupka radi spajanja kazni; presuda kojom je optuženi oslobođen od optužbe zbog krivičnog djela a ustavnu žalbu podnosi oštećeni; rješenje kojim je obustavljen postupak izdržavanja kazne zatvora; rješenje kojim je podnosiocu kao optuženom uskraćeno pravo na podnošenje zahtjeva za izuzeće predsjednika vijeća; rješenje o odbijanju zahtjeva za izuzeće vještaka; rješenje o odbacivanju kao neblagovremenog zahtjeva za izuzeće sudije; rješenje kojim je utvrđeno da je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja; rješenje kojim je preinačeno rješenje o obustavi krivičnog postupka i riješeno je da se krivični postupak protiv podnosioca kao okrivljenog ima nastaviti; rješenje kojim je kažnjen podnosilac kao branilac u krivičnom postupku novčanom kaznom; rješenje kojim je podnosiocu kao svjedoku izrečena novčana kazna; presuda Vrhovnog suda kojom je odbijen zahtjev za zaštitu zakonitosti državnog tužioca; rješenje o troškovima postupka; rješenje o odbijanju prijedloga za oslobođenje od plaćanja sudskih taksi; rješenje o isplati na ime naknade za zastupanje od strane branioca; rješenje kojim je prihvaćen prijedlog državnog tužioca za suđenje u odsustvu podnosiocu kao optuženom; rješenje o razrješenju podnosioca dužnosti branioca; rješenje o odbijanju molbe za povraćaj u pređašnje stanje; rješenje kojim je razdvojen krivični postupak protiv podnosioca; rješenje kojim je oštećeni upućen da imovinskopравни zahtjev ostvaruje u parnici; rješenje kojim je odbijen prijedlog za spajanje krivičnih postupaka koji se vode protiv podnosioca; rješenje kojim je odbačen zahtjev za spajanje kazni; rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena žalba podnesena od strane branioca koji nije državljanin Crne Gore i čija advokatska kancelarija nema sjedište u Crnoj Gori; rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena žalba podnosioca u svojstvu oštećenog kao tužioca; rješenje kojim je podnosilac u svojstvu oštećenog kao tužioca kažnjen novčanom kaznom zbog vrijeđanja suda; rješenje kojim je odbačena privatna tužba podnosioca jer nije podniet dokaz da je dato odobrenje za krivično gonjenje od strane nadležnog državnog organa; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca da mu se u jedinstvenu kaznu na koju je osuđen pravosnažnom presudom uračuna vrijeme do izručenja državi Crnoj Gori; rješenje kojim je ispravljeno rješenje o obustavi istrage protiv podnosioca; rješenje kojim je podnosiocu kao svjedoku priznat trošak na ime naknade putnih troškova; rješenje kojim se smatra da je podnosilac u svojstvu oštećenog kao tužioca odustao od krivičnog gonjenja; rješenje kojim je odbačen prijedlog podnosioca u svojstvu oštećenog kao tužioca za nastavak krivičnog gonjenja; rješenje kojim se izrečena novčana kazna podnosiocu zamjenjuje kaznom zatvora; rješenje kojim je odbijen kao neosnovan zahtjev podnosioca kao osuđenog za ukidanje klauzule pravosnažnosti; rješenje o odbacivanju kao nedopuštene žalbe protiv pravosnažne presude; rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena žalba podnosioca na zapisnik o njegovom saslušanju; naredba suda kojom je naloženo dovođenje podnosioca kao okrivljenog na glavni pretres; rješenje kojim je odbijena molba za uslovni otpust sa izdržavanja kazne zatvora; rješenje kojim se sud prvog stepena oglasio stvarno nenadležnim za

postupanje po optužnici podnosioca u svojstvu oštećenog kao tužioca; rješenje kojim je usvojena žalba državnog tužioca, te je odlučeno da je optužnica podnesena u roku i ista je vraćena optužnom vijeću na daljnje postupanje.

#### Prekršajni postupak

Rješenje o odbijanju zahtjeva za izuzeće sudije i presjednice prekršajnog suda; rješenje o izricanju mjere nadzora; rješenje kojim je odbijen zahtjev podnosioca kao oštećenog za pokretanje prekršajnog postupka; rješenje o troškovima; rješenje o izricanju zaštitne mjere; rješenje o molbi za povraćaj u pređašnje stanje; rješenje o odbacivanju zahtjeva za ponavljanje prekršajnog postupka; rješenje o odbijanju zahtjeva za ponavljanje postupka; rješenje o obustavi prekršajnog postupka; rješenje o odbacivanju žalbe protiv presude/rješenja Suda za prekršaje; rješenje kojim je odbačen zahtjev za preinačenje pravosnažnih odluka u slučaju nepravog ponavljanja prekršajnog postupka; rješenje o izricanju novčane kazne zbog nepoštovanja izrečene mjere nadzora; rješenje o izricanju novčane kazne podnosiocu kao braniocu zbog vrijeđanja sudije; naredbe prekršajnog suda; rješenje kojim je izrečena novčana kazna zamijenjena kaznom zatvora; rješenje o odbacivanju žalbe koja je nepotpuna i podnesena od neovlašćenog lica; rješenje o odbacivanju žalbe protiv prvostepenog rješenja o prekršaju, a nakon njegovog izvršenja; rješenje kojim je odbijen zahtjev za ukidanje klauzule pravosnažnosti; rješenje kojim je podnosilac upućen na izdržavanje kazne zatvora; rješenje o odbacivanju kao nedopuštene žalbe protiv odluke prekršajnog suda; rješenje Višeg prekršajnog suda donesenog protiv rješenja kojim se prekršajni sud oglasio stvarno nenadležnim za vođenje postupka.

#### Parnični, vanparnični, ostavinski i svojinski postupak

Rješenje o troškovima postupka; rješenje kojim je odbačen zahtjev za naknadu troškova ustavnosudskog postupka; rješenje o prekidu postupka; rješenje o prijedlogu za delegaciju drugog stvarno nadležnog suda; rješenje kojim je određen drugi stvarno nadležni sud; rješenje kojim je odbijen prijedlog da se podnese zahtjev Vrhovnom sudu za određivanje drugog stvarno nadležnog drugostepenog suda; rješenje kojim se određuje drugi mjesno nadležni sud; rješenje kojim je odbačen kao nedopušten prijedlog za prenošenje mjesne nadležnosti; rješenje kojim se sud oglasio mjesno nenadležnim; rješenje o prijedlogu za obezbjeđenje dokaza; rješenje kojim se tužba vraća podnosiocu radi ispravka i dopune; rješenje kojim je odbačen podnesak o uređenju tužbe; rješenje kojim je odbačena tužba jer ni nakon poziva suda nije uređena u skladu s odredbama ZPP-a; rješenje kojim je ukinuto svojstvo izvršnosti blanko-mjenice; rješenje kojim je obustavljen parnični postupak zbog smrti tužilje vođen radi otkupa stana kao strogo ličnog prava; rješenje kojim je obustavljen parnični postupak zbog smrti tužioca vođen radi povećanja naknade po osnovu tuđe njege i pomoći kao neprenosivog potraživanja; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca za stavljanje/ukidanje klauzule pravosnažnosti; rješenje kojim je odbačena tužba podnesena radi ukidanja klauzule pravosnažnosti; rješenje kojim je utvrđeno da je revizija dopuštena; rješenje kojim je utvrđena vrijednost predmeta spora; rješenje o odbijanju prijedloga za oslobođenje od plaćanja sudskih taksi; rješenje kojim je odbijen prigovor protiv opomene za plaćanje sudske takse; rješenje o privremenoj mjeri; rješenje kojim je odbijen prigovor dvostruke litispendencije; rješenje kojim nije dopušteno subjektivno preinačenje tužbe; rješenje kojim nije prihvaćeno preinačenje tužbe; rješenje kojim je odbačen prijedlog podnosioca da umjesto njega u parnicu stupi drugo zainteresovano lice; rješenje kojim je odbijen prijedlog za proširenje tužbe; rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena revizija izjavljena u postupku vođenom zbog smetanja posjeda; rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena revizija izjavljena u svojinskom postupku; rješenje o odbacivanju kao nedopuštene revizije u vanparničnom postupku; rješenje o odbacivanju kao nedopuštene revizije izjavljene protiv rješenja donesenog u ostavinskom postupku; rješenje o

odbacivanju kao nedopuštene revizije u vezi s porodičnim i bračnim sporovima; rješenje o odbacivanju revizije protiv rješenja o prekidu postupka; rješenje o odbacivanju revizije budući da postupak još nije pravosnažno završen; rješenje o odbacivanju revizije ako je izjavio punomoćnik stranke koji nije advokat; rješenje o odbacivanju revizije zbog spora male vrijednosti; rješenje o odbacivanju revizije zbog nepodnošenja žalbe protiv prvostepene odluke; rješenje o odbacivanju revizije kao nedopuštene jer je postupak završen zaključenjem sudskog poravnanja; rješenje o odbacivanju revizije protiv rješenja o troškovima postupka; rješenje o odbacivanju/odbijanju prijedloga radi učešća u postupku u svojstvu umješaka; rješenje o kažnjavanju podnosioca kao punomoćnika stranke novčanom kaznom; rješenje o kažnjavanju podnosioca novčanom kaznom zbog vrijeđanja suda; rješenje o kažnjavanju podnosioca kao vještaka novčanom kaznom zbog vrijeđanja suda; rješenje o prijedlogu za povraćaj u predašnje stanje; rješenje o ispravci; rješenje o odbacivanju/odbijanju prijedloga za nastavak parničnog postupka; rješenje kojim je odbačena tužba podnosioca jer o istom tužbenom zahtjevu već teče parnica; rješenje o povlačenju tužbe; rješenje kojim je utvrđeno mirovanje postupka; rješenje o odbacivanju kao nedopuštene žalbe podnosioca u svojstvu umješaka na strani tuženog; rješenje kojim je odbijen prijedlog za diobu zajedničke svojine na nepokretnostima i obustavljen postupak; rješenje o obustavi vanparničnog postupka i upućivanje na parnicu; rješenje o obustavi/prekidu ostavinskog postupka i upućivanju na parnicu; rješenje kojim je odbijen prijedlog za donošenje dopunskog rješenja o nasljeđivanju; rješenje kojim je odbijen predlog za donošenje rješenja o naknadno pronađenoj imovini; rješenje kojim je odlučeno da se neće ponoviti ostavinska rasprava povodom prijedloga podnosioca kao nasljednika zbog nedostatka naknadno pronađene imovine; rješenje kojim je nakon fizičke diobe zajedničke svojine na nepokretnosti nepokretnost prodana na javnoj prodaji i određeno da će se kupovina podijeliti suvlasnicima srazmjerno njihovim suvlasničkim udjelima; rješenje kojim je sud u vanparničnom postupku odbacio prijedlog podnosioca kao predlagača za ukidanje ili preinačenje presude o utvrđivanju vanbračnog očinstva i plaćanja izdržavanja donesene u parnici kod istog suda; rješenje o odbijanju prijedloga za donošenje dopunske presude; rješenje Vrhovnog suda kojim je odbijen prijedlog podnosioca za donošenje dopunske revizijske odluke; rješenje o odbijanju prijedloga za dopunu presude; rješenje kojim je utvrđena vrijednost ostavinske imovine; rješenje kojim je odbačen/odbijen zahtjev za zaštitu zakonitosti; rješenje kojim je odbačena žalba podnesena protiv odluke drugostepenog suda; rješenje o odbacivanju žalbe protiv odluke Vrhovnog suda; rješenje o zabilježbi žalbe protiv rješenja; rješenje o brisanju zabilježbe žalbe; rješenje kojim je odbijen prijedlog za brisanje zabilježbe zabrane otuđenja i opterećenja nepokretnosti; rješenje kojim je odbijen prijedlog za zabilježbu promjene naziva zemljišnoknjižnog vlasnika; rješenje o zabilježbi izvršenja; rješenje o brisanju zabilježbe izvršenja; rješenje o zabilježbi stečajnog postupka; rješenje o odbijanju prijedloga za upis zabilježbe spora; rješenje kojim je naloženo brisanje zabilježbe brisovne tužbe i uspostavljanja ranijeg zemljišnoknjižnog stanja; rješenje o zabilježbi brisovne tužbe; rješenje kojim je odbačen kao nepotpun i neuredan prijedlog za upis prava svojine ili upis službenosti; rješenje kojim je dopušteno brisanje zabilježbe o postojanju upravnog postupka; rješenje kojim je dopuštena zabilježba spora; rješenje kojim je odbijen prijedlog za upis zabilježbe krivičnog gonjenja i upis zabilježbe spora; rješenje kojim je dopušten upis zabilježbe da je pokrenut postupak za vraćanje i naknadu imovine oduzete za vrijeme jugoslovenske komunističke vladavine; rješenje kojim je odbijen prijedlog za brisanje zabilježbe agrarne prijave; rješenje o zabilježbi dosuđenja; rješenje kojim je dopuštena zabilježba postupka utvrđivanja granice morskog dobra na nepokretnostima podnosioca; rješenje kojim je dopuštena zabilježba postojanja Ugovora o poklonu za slučaj smrti; rješenje o prijedlogu za upis/brisanje zabilježbe privremene mjere; rješenje kojim je dopušteno brisanje zabilježbe postojanja upravnog postupka; rješenje kojim je određeno brisanje zabilježbe odbijanja prijedloga za upis; rješenja o prihvatanju zahtjeva za osiguranje parničnih troškova; rješenje o ponavljanju

postupka; rješenje o odbacivanju kao nedopuštene tužbe u postupku radi nerješavanja o žalbi u propisanom roku, te utvrđenja prestanka prava svojine, oduzimanja i naknade; rješenje kojim je prvostepeni sud razdvojio postupak radi raspravljanja o tužbenom i protivtužbenom zahtjevu; rješenje o spajanju postupka; rješenje o obustavi vanparničnog postupka jer podnosilac nije uplatio predujam za troškove uviđaja; rješenje o obustavi ostavinskog postupka jer nema imovine o kojoj bi sud raspravljao; rješenje kojim je odlučeno da se neće ponoviti ostavinska rasprava povodom prijedloga podnosioca kao nasljednika zbog nedostatka naknadno pronađene imovine; rješenje kojim je određen nastavak prekinutog ostavinskog postupka; rješenje o odbacivanju žalbe jer podnosilac nije bio stranka u ostavinskom postupku; rješenje kojim je obustavljen parnični postupak te je određeno da će se nakon pravosnažnosti nastaviti kao vanparnični; rješenje o ustupanju predmeta Upravnom sudu; rješenje kojim odbačena žalba podnesena protiv presude kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev podnosioca; rješenje kojim je odbačena žalba podnesena protiv već pravosnažne presude; rješenje kojim se podnosiocu kao vještaku uskraćuje vještačenje; rješenje kojim je sud odustao od izvođenja dokaza grafološkim vještačenjem i odbijen je prijedlog da se provođenje tog dokaza odredi po službenoj dužnosti; rješenje kojim je odbačen kao nedopušten podnesak nazvan „dopunsko obrazloženje uložene žalbe“; rješenje o odbacivanju žalbe jer je podnosilac u cjelosti uspio u parnici; rješenje kojim je odbijen zahtjev podnosioca kao sudskog vještaka za isplatu nagrade za obavljeno vještačenje; rješenje kojim je odbačen kao nedopušten prijedlog za spajanje postupka; rješenje kojim je riješeno da će se odložiti ročište; rješenje o obustavi parničnog postupka jer je došlo do tzv. konfuzije stranaka s obzirom na to da su se usljed procesnopravne sukcesije iste osobe našle i u ulozi tužioca i u ulozi tuženog; rješenje kojim je dopušten upis promjene lica koje vrši svojinska ovlaštenja ili je imalac službenosti; rješenje kojim je utvrđeno da je podnosilac kao nasljednik odustao od žalbe; rješenje suda kojim je u postupku lišenja poslovne sposobnosti podnosioca kao protivne stranke određena komisija na licu mjesta u X., Psihijatrijska bolnica Y., radi saslušanja protivne stranke i vještačenja; rješenje kojim je punomoćniku tužioca uskraćeno zastupanje u parničnom postupku, a podnosilac je tuženi u tom postupku; rješenje osnovnog suda kojim je podnositeljki kao tuženoj naloženo da obavijesti sud zastupa li je u tom postupku advokat ili se zastupa sama; rješenje o privremenom povjeravanju na čuvanje, brigu i staranje o djetetu, doneseno dok se ne okonča parnica radi razvoda braka i odlučivanja o povjeravanju djeteta; rješenje kojim se odbacuje kao nedopuštena revizija koju je izjavio punomoćnik stranke koji nema položen pravosudni ispit.

#### Postupak pred privrednim sudom

Rješenje o privremenoj mjeri; rješenje o sudskim taksama; rješenje kojim su određene mjere obezbjeđenja; rješenje kojim je određen prekid postupka do pravosnažnog okončanja postupka koji se vodi pred privrednim sudom; rješenje kojim je odbačen prigovor podnosioca protiv naloga za izvršenje; rješenje kojim je odbačen kao nedopušten prigovor protiv oglašene prodaje nekretnina; rješenje o izricanju novčane kazne zbog vrijeđanja suda; rješenje o odbacivanju prijedloga podnosioca da u parnicu umjesto njega stupi X. d.o.o. Y., kao njegov prethodnik; rješenje kojim je odbačen prijedlog podnosioca da mu se dozvoli učešće kao umješača u stečajnom postupku, a na strani stečajnog povjerioca; rješenje o odbacivanju zahtjeva za izuzeće članova stečajnog vijeća; rješenje o odbacivanju prijedloga podnosioca za nastavak postupka; rješenje kojim je utvrđen prekid postupka i određeno da će se isti nastaviti kada stečajni upravnik u ime tužioca preuzme postupak, odnosno kad ga sud pozove da to učini; rješenje o odbijanju prijedloga za prekid postupka; rješenje kojim je utvrđen prekid postupka do preuzimanja istog od strane pravnih nasljednika tuženog; rješenje o nastavku postupka; rješenje o upućivanju na parnicu; rješenje kojim je podnosilac razriješen dužnosti stečajnog upravnika; rješenje kojim je odbijen zahtjev podnosioca kao stečajnog povjerioca za razrješenje stečajnog upravnika i rješenje o troškovima; rješenje kojim je oglašena nevažeća prodaja poslovnog prostora, odlučeno da će se iz

položenog iznosa jemstva namiriti troškovi nove prodaje, te da se ista neće vraćati ponuđaču, kao i da će se odrediti nova prodaja nekretnine u vlasništvu stečajnog dužnika; rješenje kojim je oglašena nevažećom prodaja podnosiocu kao ponuđaču; rješenje kojim je obustavljeno izvršenje određeno rješenjem o izvršenju i ukinute su provedene radnje, jer je ukinuta klauzula pravosnažnosti i kada prvostepena presuda nije pravosnažna; rješenje kojim je tužba odbačena kao nepotpuna i nerazumljiva; rješenje kojim je kao nedopuštena odbačena žalba protiv prvostepene presude; rješenje kojim je odlučeno o prijedlogu za povraćaj u pređašnje stanje; rješenje kojim je odbijen prijedlog za ispravku pravosnažne presude; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca da se predlagaču obezbjeđenja naloži polaganje jemstva; rješenje kojim je odbijen prijedlog za ukidanje klauzule pravosnažnosti; rješenje o odbacivanju revizije izjavljene u stečajnom postupku; rješenje o nagradi za rad podnosiocu kao stečajnom upravniku; rješenje kojim nije prihvaćena ponuda podnosioca za kupovinu nekretnina stečajnog dužnika; rješenje kojim je odbačen prijedlog za ponavljanje postupka likvidacije; rješenje kojim je određen upis zaključenja stečajnog postupka i brisanje pravnog lica; rješenje kojim je određen dan sprovođenja rješenja o privremenoj mjeri Privrednog suda; rješenje o namirenju razlučnih povjerilaca; rješenje Apelacionog suda o odbacivanju kao nedopuštene žalbe protiv prvostepene presude jer podnosilac nema pravni interes za podnošenje žalbe budući da je u cjelosti uspio u parnici.

#### Upravni postupak i upravni spor

Rješenje Vrhovnog suda kojim se odbacuje zahtjev podnosioca za preispitivanje odluke donijete u upravnom sporu; rješenje Vrhovnog suda o odbacivanju revizije izjavljene protiv presude Upravnog suda; rješenje Vrhovnog suda o odbacivanju žalbe protiv rješenja Upravnog suda; rješenje Upravnog suda o odbacivanju revizije podnesene protiv odluke Upravnog suda; odluka o sudskim taksama; odluka o troškovima; rješenje Upravnog suda o odbijanju žalbe protiv presude/rješenja Upravnog suda: rješenje Upravnog suda o odbijanju prigovora protiv presude Upravnog suda; rješenje Upravnog suda kojim je odbijena kao nedopuštena tužba protiv presude prvostepenog suda; rješenje Upravnog suda kojim je odbijen zahtjev za dopunu presude; rješenje Upravnog suda kojim je odbijen prijedlog za donošenje dopunske presude; rješenje Upravnog suda kojim je odbijena kao nepotpuna i nerazumljiva tužba podnosioca; rješenje Upravnog suda kojim je odbijena tužba podnosioca protiv Centra za socijalni rad u postupku radi nedonošenja zaključka o izuzeću socijalne radnice; rješenje Upravnog suda o prijedlogu za povraćaj u pređašnje stanje; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja javnopravnog organa o odbijanju prijedloga za povraćaj u pređašnje stanje; rješenje Upravnog suda o odbijanju prijedloga za ponavljanje postupka; presuda Upravnog suda o ponavljanju upravnog postupka; presuda Vrhovnog suda kojom je odbijen zahtjev za zaštitu zakonitosti podignut protiv presude Upravnog suda; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja kojim je odbijena žalba protiv dopisa javnopravnog organa kojim nije dopušten uvid u spise; presuda Upravnog suda o izvršenju mjere izrečene rješenjem prvostepenog organa; presuda Upravnog suda kojom se utvrđuje da je rješenje prvostepenog organa postalo izvršno; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv prvostepenog rješenja kojim je podnosiocu naloženo plaćanje troškova izvršenja inspeksijskog rješenja; presuda Upravnog suda kojom je odbijen zahtjev za odlaganje izvršenja prvostepenog rješenja; rješenje Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv zaključka o ispravci; rješenje Upravnog suda kojim se ispravlja očigledna greška u presudi tog suda; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja kojim je ukinuta potvrda pravosnažnosti stavljena na građevinsku dozvolu; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja kojim se prekida postupak upisa vlasnika u katastar nepokretnosti dok se ne okonča parnični postupak; presuda Upravnog suda kojom je odbijena žalba protiv zaključka o obustavi upravnog inspeksijskog postupka jer je istekao rok za izvršenje od dana kada je inspeksijsko rješenje postalo

konačno, pa se isto ne može izvršiti; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja kojim je određeno vještačenje podnosioca; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja kojim je odbijen zahtjev podnosioca za ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja istog organa; rješenje Upravnog suda kojim je odbijena kao nedopuštena tužba jer se navedeni postupak pokreće po službenoj dužnosti; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv drugostepenog rješenja o potvrđivanju rješenja, a kojim se prvostepeni organ oglasio stvarno nenadležnim za donošenje odluke o troškovima postupka u sporu koji je vođen pred Privrednim sudom te je zahtjev podnosioca ustupljen Privrednom sudu; rješenje Upravnog suda kojom se taj sud oglasio stvarno nenadležnim za postupanje u pravnoj stvari radi naknade štete i predmet ustupio parničnom sudu; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja kojim je obustavljen postupak za ostvarivanje prava iz penzijskog osiguranja na osnovu invalidnosti jer je kod podnosioca kao osiguranika potrebno nastaviti dalje liječenje i medicinsku rehabilitaciju; presuda Upravnog suda o odbijanju zahtjeva za ukidanje potvrde izvršnosti rješenja prvostepenog organa; rješenje Upravnog suda kojim se odbija tužba protiv zaključka kojim je dobijen zahtjev za izuzeće službenog lica; rješenje Upravnog suda kojim je odbijena tužba jer su podnosioci protiv rješenja o građevinskoj dozvoli mogli podnijeti žalbu nadležnom drugostepenom organu; presuda Upravnog suda kojom je odbijena tužba protiv rješenja kojim je određen privremeni smještaj pod carinski nadzor vozila do okončanja postupka naplate carine; presuda Upravnog suda donesena protiv rješenja kojim je izrečena privremena mjera zabrane obavljanja djelatnosti; rješenje Upravnog suda u kojim je odbijen prijedlog podnosioca da njegova tužba može odložiti izvršenje; rješenje Upravnog suda kojim je odbijena tužba protiv rješenja kojim su utvrđeni ukupni troškovi vještačenja; presuda Upravnog suda o troškovima žalbenog/upravnog postupka; rješenje Upravnog suda kojim je odbijena tužba jer podnosilac nije postupio po pozivu tog suda da ukloni nedostatke tužbe.

#### Izvršni postupak

Rješenje o odlaganju izvršenja; rješenje o sudskim penalima; rješenje o troškovima izvršnog postupka; rješenje o privremenoj mjeri; rješenje o prethodnoj mjeri; rješenje kojim je određen/odbijen prijedlog za prekid postupka; rješenje kojim je odbijen prijedlog za delegaciju drugog stvarno nadležnog suda; rješenje kojim se nalaže prinudna naplata sudskih penala; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca za ispravku rješenja; rješenje o odbacivanju kao nedopuštene revizije izjavljene protiv odluke u izvršnom postupku; rješenje o troškovima postupka obezbjeđenja; rješenje kojim je odbijen prijedlog za donošenje dopunskog rješenja; rješenje kojim su ukinute sve provedene radnje i odlučeno je da se predmet ustupa mjesno nadležnom sudu; rješenje kojim je određeno obezbjeđenje novčanog potraživanja zasnivanjem založnog prava; rješenje kojim je odlučeno da se nastavi postupak izvršenja naplate novčane kazne; rješenje kojim se određuje prinudna naplata; rješenje javnog izvršitelja kojim je utvrđena vrijednost nepokretnosti; zaključak javnog izvršitelja o naplati novčanog potraživanja prodajom nepokretnosti; rješenje o obustavi postupka; rješenje kojim je obustavljen izvršni postupak i ukinute provedene radnje; rješenje kojim je određeno izvršenje radi namirenja troškova parničnog postupka; rješenje o upućivanju na parnicu; rješenje o nastavku postupka izvršenja; rješenje o prijedlogu za ukidanje potvrde izvršnosti; rješenje o prijedlogu za povraćaj u pređašnje stanje; rješenje kojim je odbijen prijedlog za prebijanje potraživanja i određeno sprovođenje izvršenja; rješenje kojim je riješeno da se nepokretnost podnosioca u svojstvu dužnika predaje kupcima; rješenje kojim je u stavu I izreke podnosiocu kao izvršnom dužniku izrečena novčana kazna, u stavu II izrečena je kazna odgovornom licu kod izvršnog dužnika, u stavu III određen je novi rok izvršnom dužniku da izvršnog povjerioca vrati na posao u skladu s njegovom stručnom spremom, u stavu IV zapriječeno je novom novčanom kaznom izvršnom dužniku, a u stavu V odlučeno je da

će novčanu kaznu sud izvršiti po službenoj dužnosti; rješenje kojim je utvrđeno da je potraživanje izvršnog povjerioca i kupca namireno prebijanjem potraživanja podnosioca kao izvršnog dužnika; rješenje o odbijanju prijedloga za spajanje postupka; rješenje kojim je stavljeno van snage rješenje o izvršenju, ukinute su sve provedene izvršne radnje i određeno je da će se postupak nastaviti kao da je izjavljen prigovor protiv platnog naloga; rješenje kojim je prihvaćeno učešće lica na strani izvršnog povjerioca u izvršnom postupku; rješenje kojim je odbačen kao nepotpun izvršni prijedlog; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca za dopunu rješenja o namirenju; rješenje o namirenju i rješenje o brisanju uknjižbe založnog prava, zabilježbe izvršnosti potraživanja i zabrane otuđenja ili opterećenja, kao i brisanju zabilježbe izvršenja; rješenje kojim je odbijen prijedlog podnosioca da se od izvršenja izuzmu nepokretnosti opisane u izreci prvostepenog rješenja, te je odbijen prijedlog za ograničenje izvršenja i prijedlog da se od poreske uprave pribave podaci o vrijednosti tih nepokretnosti; rješenje o odbacivanju prijedloga za izvršenje jer isti ni nakon poziva suda nije usklađen s odredbama Zakona o izvršenju; rješenje kojim je odbačen kao neuredan prijedlog za izvršenje; rješenje kojim je odbačen kao nepotpun prijedlog za izvršenje; rješenje kojim se odlučuje o prijedlogu za promjenu predmeta izvršenja; rješenje kojim je odbijen prijedlog za izricanje sudskih penala; rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena žalba protiv pravosnažnog rješenja o izvršenju; rješenje kojim je odbačena kao nedopuštena žalba protiv rješenja prvostepenog suda; rješenje kojim je odbačen/odbijen prijedlog za pljenidbu štednih uloga izvršnog dužnika; rješenje kojim je odbijen prijedlog da se ponovno utvrdi vrijednost nepokretnosti koje su predmet izvršenja; rješenje kojim je odbačen kao nedopušten zahtjev za zaštitu zakonitosti podnosioca kao izvršnog dužnika; rješenje o obustavi izvršenja jer podnosilac nije platio troškove sprovođenja izvršenja uz učešće vještaka građevinske struke; rješenje kojim je odbijen prijedlog za obustavu postupka izvršenja; rješenje kojim je utvrđeno da je u predmetu radi obezbjeđenja novčanog potraživanja zasnivanjem založnog prava okončan postupak izvršenja; rješenje kojim je odbijen prigovor radi otklanjanja nepravilnosti pri sprovođenju izvršenja učinjenih od strane javnog izvršitelja; rješenje kojim se izrečena novčana kazna zamjenjuje zatvorskom kaznom; rješenje kojim je odbijen prijedlog da se zabilježba izvršenja sprovede po prvenstvu namirenja obezbijedenim zabilježbom rješenja o privremenoj mjeri; rješenje kojim je nastavljeno izvršenje na novom predmetu izvršenja; rješenje kojim su odbačeni kao nedopušteni prijedlozi podnosioca kao javnog izvršitelja da se zatraže podaci o visini otpremnine i podaci o visini honorara koje je izvršnom dužniku isplatio poslodavac; rješenje kojim je izvršnom dužniku postavljen privremeni zastupnik jer je isti nepoznatog boravišta i nema zakonskog zastupnika, a redovni bi postupak oko traženja zakonskog zastupnika trajao dugo, tako da bi za istog mogle nastupiti štetne posljedice u predmetnom izvršnom postupku; rješenje kojim je odbačen prijedlog za provođenje vještačenja; rješenje kojim je izvršni dužnik upućen da u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti predmetnog rješenja pokrene parnicu radi proglašenja izvršenja nedopuštenim; rješenje kojim je utvrđeno povlačenje prijedloga za izvršenje u odnosu na izvršnog dužnika.

#### Postupak pred arbitražnim sudom

Pred Ustavnim sudom pojavilo se i pitanje mogu li odluke arbitražnih sudova biti predmetom ustavne tužbe. U prvo vrijeme Ustavni sud je smatrao da ne mogu, ali kasnije, kako su odluke Suda išle u tom pravcu, i Ustavni sud je promijenio svoje stanovište i odluke arbitražnih sudova uvrstio u dopušten predmet ustavne žalbe.

#### Ostale vrste pojedinačnih akata

Rješenje Vrhovnog suda o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku; rješenje predsjednika Vrhovnog suda o zahtjevu za izuzeće; rješenje predsjednika prvostepenog suda o zahtjevu za izuzeće; rješenje predsjednika prvostepenog suda kojim je odbijen zahtjev podnosioca

za uvid u spise; rješenje predsjednika suda o zahtjevu za izuzeće sudije tog suda; rješenje predsjednika Privrednog suda kojim je odbijen prijedlog za obnovu spisa; rješenje Vrhovnog suda kojim je odbačen zahtjev za jedinstvenu primjenu zakona; obavještenja, odgovori, izjave državnih organa i pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja; dopis Građevinske inspekcije kojim je podnosiocu odgovoreno na njegovu prijavu bespravne gradnje; odluka Skupštine o izboru sudija Ustavnog suda; odluka Sudskog savjeta o poništenju oglasa za slobodno sudijsko mjesto; rješenje zamjenika predsjednika suda kojim je utvrđeno da je podnosiocu prestala po sili zakona sudijska funkcija zbog ispunjenosti uslova za odlazak u penziju; rješenje notara u ostavinskom predmetu; obavještenje Vrhovnog suda kojom je podnosilac obaviješten o datumu održavanja sjednice vijeća tog suda; dopisi sudova, drugih državnih organa, organa lokalne uprave i pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja; dopis Evropskog suda za ljudska prava.

### 3. POSTUPAK PO USTAVNOJ ŽALBI

#### 1. Opšti postupak po ustavnoj žalbi

Ustavna žalba se smatra najefikasnijim i najkontroverznijim oblikom sudske zaštite ustavom zajemčenih prava.<sup>619</sup> U nizu protivrječnosti koje se u vezi s ustavnom žalbom javljaju veoma interesantno, pa time i posebno, mjesto ima pitanje nadležnosti za odlučivanje po ustavnoj žalbi. Složenost navedenog pitanja u jugoslovenskoj federaciji bila je upravo srazmjerna složenosti tog državnopravnog oblika.<sup>620</sup> U pravnom sistemu federacije postojala je jedna vrsta ustavne žalbe koju je propisivao Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.<sup>621</sup> Naime, odredbama člana 150 stav 2 propisano je da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona s ustavom i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s ustavom i zakonom, a odredbama člana 241 stav 2 da Ustavni sud Jugoslavije odlučuje o zaštiti prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava utvrđenih tim ustavom kad su te slobode i prava povrijeđena pojedinačnim aktom ili radnjom od strane organa federacije i u drugim slučajevima koje odredi savezni zakon, a nije obezbijeđena druga zaštita. Istovjetne odredbe bile su ugrađene u Ustav Socijalističke Republike Crne Gore.<sup>622</sup> Tadašnji Zakon o ustavnom sudu Jugoslavije u članu 42 predvidio je pravo tog ustavnog suda da donosi načelne stavove u kojima određuje smisao odredbi Ustava koje se odnose na slobode i prava, čije su odluke iz načelnih stavova bile obavezne za sve sudove.<sup>623</sup> U Saveznoj Republici Jugoslaviji o ustavnoj žalbi bio je nadležan da odlučuje Savezni ustavni sud zbog povrede pojedinačnim aktom ili radnjom sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih saveznim Ustavom. Ustavom SRJ u članu 124 stav 6<sup>624</sup> propisano je da Savezni ustavni sud odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede pojedinačnim aktom ili radnjom sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih ovim ustavom, kada nije obezbijeđena druga pravna zaštita.<sup>625</sup>

Ustavom Republike Crne Gore iz 1992. godine,<sup>626</sup> odredbama člana 113 stav 4, propisano je da Ustavni sud odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede, pojedinačnim aktom ili radnjom, sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom, kad takva zaštita nije u nadležnosti Saveznog ustavnog suda i kada nije predviđena druga sudska zaštita, te se može govoriti o ustavnoj

<sup>619</sup> Д. Стојановић, *op.cit.*, стр. 378.

<sup>620</sup> V. Đurić, „Ustavna žalba u jugoslovenskoj federaciji“, *Pravni život*, 11/1997, str. 1083.

<sup>621</sup> „Službeni list SFRJ“, broj 14/63.

<sup>622</sup> H. Šarkinović, „Pola vijeka ustavnog sudstva Crne Gore“, *Pravni život*, 12/2013.

<sup>623</sup> J. Ђорђевић, *Нови уставни системи*, Београд, 1964, стр. 849.

<sup>624</sup> „Službeni list SRJ“, broj 1/92, član 124 stav 6.

<sup>625</sup> Isto, član 128.

<sup>626</sup> „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 48/1992.



žalbi u znčenju koje poznaju savremeni ustavni sistemi. Zakon o ustavnom sudu<sup>627</sup> propisivao je da ustavnu žalba može podnijeti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom sudskih, upravnih i drugih državnih organa ili preduzeća i organizacija koje vrše javna ovlašćenja povrijeđena sloboda ili pravo čovjeka i građanina utvrđeno Ustavom Republike Crne Gore kada takva zaštita nije u nadležnosti Saveznog ustavnog suda i kada nije predviđena druga sudska zaštita. Ustavna žalba postala je krajnje nedjelotvorno pravno sredstvo, pa je u periodu od 1992. do 2001. godine, samo u jednom slučaju došlo do usvajanja ustavne žalbe, a u posljednje tri godine važenja ranijeg ustava 2005–2007. podnijete su 24 ustavne žalbe, od čega su 23 odbačene, a meritorno riješena jedna ustavna žalba.<sup>628</sup>

Ivan Kristijan, analizirajući razloge nekorišćenja ovog sredstva u Ustavnom sudu Republike Slovenije, navodi: „Glavni uzrok da se ta posebna zaštita osnovnih prava i sloboda pred Ustavnim sudom nije razvila u ustavnu žalbu, kakva se razvila u Saveznoj Republici Njemačkoj, jeste činjenica da Ustavni sud ni u jednom slučaju nije mogao odlučivati o presudama radovnih sudova. Odlučivanje o presudama redovnih sudova bilo je izuzeto ustavnim omeđavanjem, ako nije osigurana 'druga sudska zaštita'.“<sup>629</sup>

U ekspertskom nacrtu Ustava Crne Gore iz 2006. godine, prezentiranom poslije mišljenja Venecijanske komisije,<sup>630</sup> bila su predviđena dva instituta: ustavna tužba za zaštitu ljudskih prava, o kojoj odlučuje Vrhovni sud u sjednici svih sudija, i ustavna žalba zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, o kojoj odlučuje Ustavni sud.<sup>631</sup>

Ustavom Crne Gore<sup>632</sup> uređen je institut ustavne žalbe u članu 149 stav 1 tačka 3, koji glasi: „Ustavni sud odlučuje:

3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava.“

Navedenim ustavnim rješenjem razvitak ustavne žalbe u pravnom poretku Crne Gore u cjelosti je usmjeren prema kontrolnom mehanizmu Konvencije kao svom uzoru. Ovakvim rješenjem je rad Ustavnog suda Crne Gore u cjelosti usmjeren prema praksi Evropskog suda za ljudska prava. Crna Gora je postala 47. punopravna članica Savjeta Evrope 11. maja 2007. godine, a Konvenciju je potpisala 3. aprila 2003. godine, ratifikovala 3. marta 2004. godine. Konvencija je u odnosu na Crnu Goru stupila na snagu 6. juna 2006. godine, s tim da se jurisdikcija Evropskog suda u odnosu na Crnu Goru *ratione temporis* i *ratione personae* računa od 3. marta 2004. godine, tj. od dana ratifikacije Konvencije od strane bivše Državne zajednice Srbije i Crne Gore.<sup>633</sup>

Tokom 2018. godine Ustavni sud je primio 2161 predmet po ustavnim žalbama, što je za 130% više u odnosu na 2017. godinu, kada je broj tih predmeta iznosio 941. Za isti period Ustavni sud je riješio 1068 predmeta po ustavnim žalbama, a 2354 ustavne žalbe ostale su neriješene. Broj

---

<sup>627</sup> „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 21/1993.

<sup>628</sup> M. Vukčević, D. Čupić, „Ustavna žalba kao sredstvo zaštite ljudskih prava i sloboda“, *Zbornik radova sa naučnog skupa „Aktuelnost i značaj ljudskih prava i sloboda“*, Pravni fakultet Univerziteta Istočno Sarajevo, 2011, str. 214.

<sup>629</sup> I. Kristijan, „Ustavna pritožba“, *Pravnik*, Ljubljana, br. 6–9, 1992, str. 208.

<sup>630</sup> U mišljenju Venecijanske komisije na Ustav iz 1992. godine se navodi:

„C. Ljudska prava

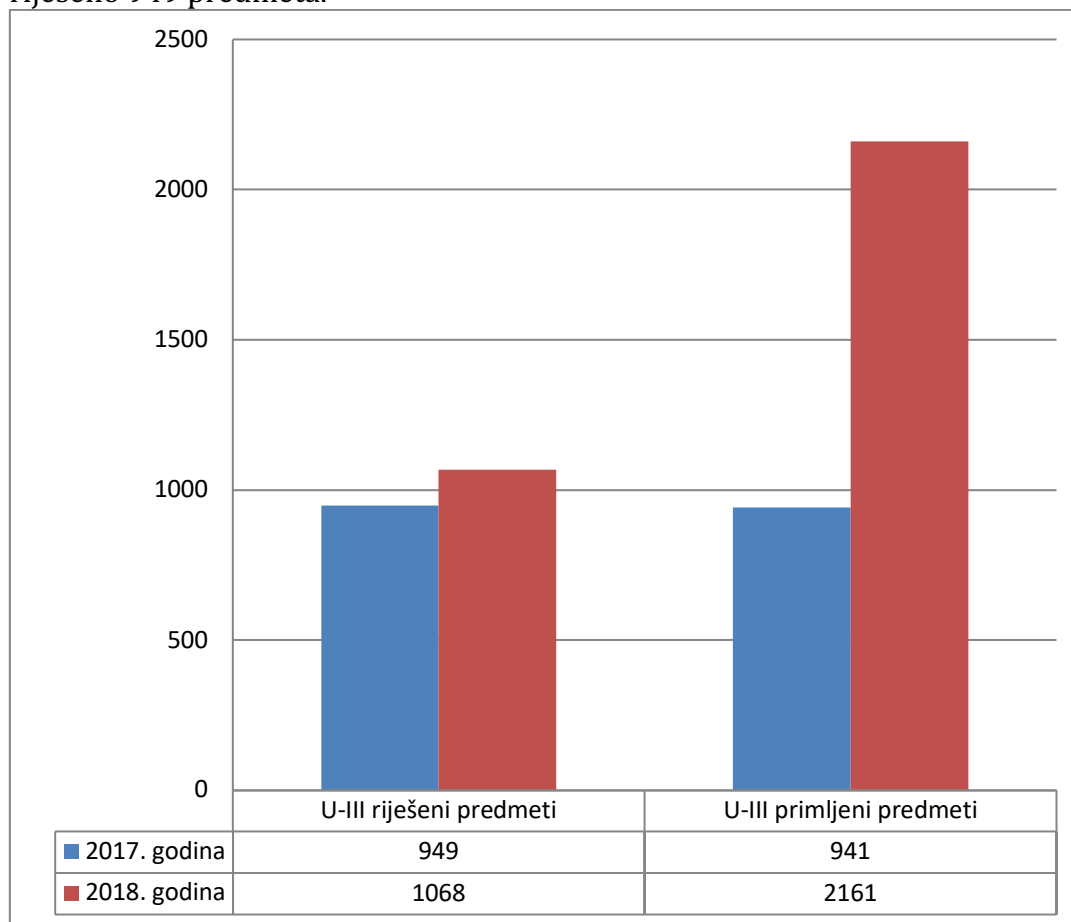
85. ...smatram da bi se trebalo dopustiti direktna ustavna žalba Ustavnom sudu Crne Gore. Saglasno Ustavu iz 1992. godine, Ustavni sud odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede, pojedinačnim aktom ili ranjom, sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom (...) kada nije predviđena druga sudska zaštita...“

<sup>631</sup> Ustavno zaokruženje države, *U susret novom ustavu Crne Gore*, Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beograd, pripremio Edin Šarčević, čl. 34 st. 3 i 4, član 144, 168 i 170.

<sup>632</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 1/2007.

<sup>633</sup> Vidi predmet: *Bijelič protiv Crne Gore i Srbije*.

riješenih predmeta iz ove nadležnosti veći je za 12%, u odnosu na prethodnu godinu, kada je riješeno 949 predmeta.



Helmut Štajnberger (*Helmut Steinberger*) ističe da je ustavna žalba ustavnopravno sredstvo zaštite prava i sloboda pojedinca i grupa i dodaje:

„Individualna ustavna prava, da bi bila djelotvorna, zahtijevaju sredstva prinudnog ostvarenja. To se može postići tako da se zaštita tih prava povjeri građanskim i krivičnim te upravnim sudovima, u nekim zemljama, na primjer u Francuskoj, *Conseil d'État* i upravni sudovi imaju drugu i pohvalnu istoriju zaštite *libertés publiques*. Time što posebne ustavne sudove ovlašćuje da se bave ustavnim žalbama, povodom povrede individualnih ljudskih prava, može se ojačati zaštita tih prava i naglasiti njihov ustavni nivo. Rezultat toga je da će ustavnosudska nadležnost za predmete individualnih prava, ukoliko je djelotvorna, ojačati poštovanje osnovnih prava i sloboda pojedinca kao lica, njegova dostojanstva i nezavisnost.“<sup>634</sup>

Mauro Kapeleti (*Mauro Cappelletti*) smatra da je ustavna žalba pravno sredstvo na osnovu kojeg je sud ovlašćen da postupa u predmetima zaštite povrede ustavom zagarantovanih prava.<sup>635</sup> Henri Rank (*Henry Rinck*) ustavnu žalbu smatra pomoćnim pravnim sredstvom pojedinog građanina, kojim on kod ustavnog suda, neposredno ili posredno, može dovesti do kontrole normi, kada se sam, trenutno i neposredno, osjeća povrijeđen u svojim pravima nekom pravnom normom

<sup>634</sup> H. Steinberger, *Models of Constitutional Jurisdiction*, Venice Commission, CDL-JU, 1991.

<sup>635</sup> M. Cappelletti, „Judicial Review in Comparative Perspectives“, *California Law Review*, 1970, No. 5, str. 1044.

ili njenim izvršenjem.<sup>636</sup> Teo Olinger (*Theo Ohlinger*) ističe da je riječ o zahtjevu koji ustavnom sudu pod izvjesnim, vrlo ograničenim okolnostima, mogu direktno uputiti fizička pravna lica.<sup>637</sup>

Ivo Krbek govori o ustavnoj žalbi kao pravnom sredstvu,<sup>638</sup> a Pavle Nikolić je svrstava u grupu instrumenata koja čini mehanizam pravne zaštite prava i sloboda.<sup>639</sup> Zoran Tomić ističe da u jugoslovenskom ustavnom sistemu postoji specifično i supsidijarno pravo na ustavnu žalbu,<sup>640</sup> a Dragan Stojanović smatra ustavnu žalbu oblikom neposredne ustavnosudske zaštite osnovnih prava i da je ona kontroverzna uloga ustavnog sudstva.<sup>641</sup> Slično definisanje instituta ustavne žalbe nalazimo kod Vesne Rakić-Vodinelić, Vojina Dimitrijevića, Milana Paunovića, Milana Srđića.<sup>642</sup>

Pravni osnov za podnošenje ustavne žalbe sadržan je u odredbama člana 68 Zakona o ustavnom sudu, kao supsidijarnog, ne suspenzivnog, ustavnopravnog procesnog instrumenta za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno ustavnog instituta ustanovljenog u svrhu zaštite autonomne sfere pojedinca od zadiranja koja se u nju vrše pojedinačnim aktima nadležnih tijela sudske vlasti.<sup>643</sup> Ustavnom žalbom neposredno pogođeni podnosilac otklanja od sebe posljedice pravosnažnosti pojedinačnih akata kojima je povrijeđeno ustavom zaštićeno područje osnovnih ljudskih prava i sloboda ili područje brige države o određenom dobru, društvenom odnosu ili posebnoj društvenoj grupi, pri čemu je ta zaštita voljom i aktivitetom ustavotvorca, po svom obimu i obaveznosti, dignuta na nivo imanentan ljudskim pravima i slobodama.

U korpusu ustavnih prava upadljive su dvije grupe osnovnom normom šticećenih dobara: „procesna prava“, koja su proistekla iz *habeas corpus* tradicije,<sup>644</sup> i ustavna prava, čiji je cilj determinisan osnovnom normom, te je svako odstupanje od ustavne dispozicije lako uočljivo.

---

<sup>636</sup> „Inicijativa za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti“, *Druga konferencija evropskih ustavnih sudova*, Beograd, 1974, str. 27.

<sup>637</sup> T. Ohlinger, „Ustavno-sudska kontrola“, *Pravni život*, br. 11, 1997, str. 912.

<sup>638</sup> I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Zagreb, 1960, str. 71.

<sup>639</sup> П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1994, стр. 162.

<sup>640</sup> З. Томић, „Право на правни лек против државно-управне самовоље“, *Правни живот*, бр. 9/1995, стр. 693.

<sup>641</sup> Д. Стојановић, „Уставно право и заштита слобода и права човјека и грађанина“, *Правни живот*, 12/1995, стр. 188.

<sup>642</sup> V. Đurić, *Ustavna žalba*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2000, str. 26–27.

<sup>643</sup> Ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.

Ustavna žalba može se podnijeti nakon iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava, koja podrazumijevaju da je podnosilac ustavne žalbe u postupku iskoristio sva pravna sredstva na koja je imao pravo u skladu sa zakonom, uključujući i djelotvorna i vanredna pravna sredstva i druga posebna pravna sredstva koja mogu dovesti do izmjene pojedinačnog akta u korist podnosioca ustavne žalbe, odnosno do prestanka ili ispravljanja radnje, odnosno prekida nepostupanja državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.

Ustavna žalba može se podnijeti i prije iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava iz stava 2 ovog člana, ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu nije ili ne bi bilo djelotvorno.

<sup>644</sup> Donošenju *Habeas Corpus Acta* prethodio je sporazum kralja Čarlsa I (*Charles I*) i engleskog parlamenta iz 1641. godine, prema kojoj hapšenje podanika može uslijediti samo nakon obrazloženja njegove nužnosti. Spomenuti sporazum je 1679. godine inkorporiran u *Habeas Corpus Act*. Ovaj pravni dokument ishod je dugogodišnje borbe krune i parlamenta u Engleskoj. Naziv dokumenta proizilazi iz činjenice kako je Kralj uvijek započinjao postupak lišavanja slobode svih svojih oponenta upravo pitanjem „habeas corpus“? *Habeas Corpus Act* bio je efikasno jemstvo zakonitosti pri lišavanju slobode. U njemu je jasno sadržana misao da se bez aktiviteta nezvisnog suda kod lišavanja slobode ne može štiti pravo na slobodu pojedinca. Pravila *Habeas Corpora* uređivala su isključivo pitanja postupka, a ne i materijalno-pravna pitanja lišavanja slobode. Tokom vremena standardi ustanovljeni *Habeas Corpus Actom* inkorporirani su u gotovo sve značajnije dokumente kojima se uređuju pitanja zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Svako odstupanje od procesne forme koje dovodi do povrede ustavnog prava učinjeno od strane redovnih sudova anulira se putem kasatornih ovlašćenja, čime je zbog eksplicitnosti normiranja ovih ustavnih dobara izvršenje ustavne obaveze Ustavnog suda u ostvarivanju zaštite „procesnih ustavnih prava“ putem instituta ustavne žalbe olakšano. Povreda procesnih ustavnih prava razrađuje se u procesnom zakonodavstvu, te ne postoji veći napor oko činjenice do kojih granica bi Ustavni sud bio ovlašćen da interveniše u otklanjanju povreda nastalih usljed odstupanja od propisane forme postupka koji su utvrđeni osnovnim normama.

Problem nastaje kod određivanja granica nadležnosti Ustavnog suda vezanih za materijalnopравни saržaj pojedinačnog akta pri zaštiti „materijalnih ustavnih prava“. Kroz zakonodavni proces Ustavni sud nadgleda zakonodavca u njegovoj aktivnosti vezanoj u razradu pravnog uređenja ustavom šticećenih dobara, pa u slučaju enoncijacije zakonitosti zakonodavac samostalno utvrđuje granice nekog osnovnog prava i slobode, pri čemu je dužan da vodi računa o svim mjerodavnim vrijednostima ustavnog uređenja. Zakonodavac je vezan vladavinom prava kao pravnim izvorom demokratije koji predstavljaju vladavinu osnovnih nadzakonskih normi koje svoj izvor nalaze u volji ustavotvorca. Supremacija ustava zasnovana na vladavini prava za svoju konsenkvenu ima poštovanje pravnog poretka koji iz osnovnih normi proizilazi od strane svih, pa i od tijela državne vlasti.<sup>645</sup>

Međutim, pojedinačnim sudskim aktom rješavaju se pravni odnosi između adresata, čije posljedice pravosnažnosti pojedinačnog pravnog akta, uz nemogućnost vođenja postupka u presuđenoj stvari su da se pravosnažna presuda smatra istinitom i da čini pravo među strankama, pri čemu pojedinačni akt tijela sudske vlasti predstavlja primjenu apstraktne norme na spornu pravnu situaciju i njeno pretvaranje u zakon za konkretni slučaj.

Vrhovni sud Crne Gore najviši je sud koji osigurava jedinstvenu primjenu i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, dok je Ustavni sud ustavno tijelo *sui generis* u čiju ingerenciju, pored ostalog, spada briga o supremaciji Ustava i zaštita ljudskih prava, pri čemu se čini da postoje preklapanja u njihovoj nadležnosti. Ustavni sud, osiguravajući supremaciju Ustava i zaštitu ljudskih prava, ovlašćen je da interveniše u slučaju povrede ustavnog prava u odluke svih redovnih sudova. U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud Crne Gore naglašavao je činjenicu da svaka povreda zakona ne znači ujedno i povredu ustavnog prava.<sup>646</sup> Kad je u pitanju određenje granice

---

<sup>645</sup> „Vladavina prava sadržajno uobličuje sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane fizičkih i pravnih osoba, tako i od strane svih nositelja državne vlasti. Svi zakoni, drugi propisi i postupci nositelja državne vlasti i tijela sa javnim ovlastima moraju biti utemeljeni na ustavu. Takođe, svi su se dužni pridržavati pravila pravnog poretka koji iz ustavnih odredaba proizilazi. Vladavina prava u sebi sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni. Vladavina prava ne smije se poistovjećivati samo sa pukim zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost, vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom. Ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojemu su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka, sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakona i njihova sadržaja. U pravnom poretku, utemeljenom na vladavini prava, zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Ujedno, zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju, u kojemu se zakon na njih neposredno primjenjuje. Vladavina prava ima svoj sadržaj koji proizilazi iz svekolike kulture civiliziranog svijeta, utjelovljene u demokraciji i demokratskom višestranačkom sustavu društva, poštivanju prava čovjeka, slobodi i općoj jednakosti, etničkoj, vjerskoj i spolnoj ravnopravnosti, toleranciji i mirotvorstvu, nepovredivosti vlasništva i socijalnoj pravdi, te očuvanju prirode i čovjekova okoliša.“ D. Ljubić, „Granice ustavnog sudovanja iniciranog ustavnim tužbom“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2013, str. 162.

<sup>646</sup> Odluka U-III-232/2008, od 10. februara 2015. Iz obrazloženja: „Ustavni sud, međutim, ističe da svaka povreda zakona, sama po sebi, ne znači nužno i povredu ustavnih prava, te da se u konkretnom slučaju, prema stavu Ustavnog

do koje Ustavni sud ulazi u sadržaj materijalnopravne sfere osporenog pojedinačnog akta, iz dosadašnje prakse nijesmo u mogućnosti da damo sistem osnovnih principa. No, praksa ukazuje da će Sud uvijek reagovati kada osporena odluka nema uporište u materijalnom pravu ili kada je u suprotnosti s recentnom sudskom praksom. Ustavni sud će ukloniti iz pravnog poretka svaku odluku koja se objektivno može smatrati arbitrarnom ili čak samovoljnom.<sup>647</sup> Iz prakse Ustavnog suda proizilazi kako on često postupa kao instancijski sud, utvrđujući povrede zakona na način kako to rade redovni sudovi, svodeći povredu materijalnog prava pod povredu ustavnog načela zakonitosti sadržanog u članu 33 Ustava Crne Gore.<sup>648</sup> Problem razgraničenja ingerencija između redovnih sudova i Ustavnog suda nije pojava koja bi se mogla posmatrati statično. Iako je ustavno sudstvo najmlađi vid sudovanja, o njemu se više može govoriti kao o posmatranom procesu nego kao deskripciji stanja. Ovdje nam nije od pomoći praksa Evropskog suda za ljudska prava, pa se moramo uputiti na rješenja koja ima Savezni sud Njemačke. U svojoj praksi Savezni ustavni sud u početku je naglašavao svoju suzdržanost u aktivitetu prema drugim sudovima. Zaokret bilježimo u slučaju *Lit (Lüth)*,<sup>649</sup> gdje je Savezni ustavni sud izvršio intenzivni nadzor odluka redovnih sudova. U svojoj interpretaciji ovdje je Savezni ustavni sud izrazio stav prema kojemu redovni sudovi više ne mogu kao granicu između učinka i realizacije osnovnih prava uzimati isključivo odredbe zakona kojima se neko ustavno dobro razrađuje, već da se mora uzeti u obzir i učinak koji osnovna prava imaju na pojedine zakone. Zakoni se mogu primjenjivati samo u okviru međusobne interakcije osnovnog prava i zakona. Na osnovu ovakvog stava Suda razvila se i teorija o interakciji prema kojoj je Savezni ustavni sud ovlašten da ispituje primjenjuju li ostali sudovi, iz vizure postojanosti osnovnog prava, neki zakon ispravno, odnosno jesu li u toj primjeni određeni zakon sudovi tumačili i u skladu sa standardima sadržaja osnovnih prava postavljenim u Osnovnom zakonu. Nakon slučaja *Lit* odnos Saveznog ustavnog suda i redovnih sudova obilježava institucionalno razgraničenje ingerencija i kauzalna interakcija u domenu zaštite ljudskih prava institucionalizovane kroz institut ustavne žalbe.<sup>650</sup>

Ustavna žalba nije ustavno pravo, a Ustavni sud Slovenije smatra da je to institucija sudskog postupka ili posebno pravno sredstvo.<sup>651</sup> Ustavna žalba je u svojoj biti jedna vrsta zahtjeva, koju

---

suda, ne radi o povredi takvog značaja i intenziteta, koji bi opravdavali ocjenu o postojanju povrede ustavnih prava podnosioca.“

<sup>647</sup> Odluka U-III-461/2008, od 12. aprila 2011. Iz obrazloženja: „Nasuprot tome, osporenom je presudom podnosiocu ustavne žalbe na arbitraran način, bez razloga koji bi proizlazili iz mjerodavnog zakona i bez ikakvog drugog razumnog opravdanja neosnovano nametnut teret snošenja parničnih troškova tuženika koji je parnicu zapravo izgubio, a koje troškove podnosilac nije dužan snositi.“

<sup>648</sup> Odluka U-III-91/2005, od 23. maja 2006. Iz obrazloženja: „Svojom kasnijom presudom (...) donesenom povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud je utvrdio da je taj zahtjev osnovan, te je osporenim rješenjem istog suda povrijeđen zakon u odredbi člana 3. stava 2. Zakona o pomilovanju. S obzirom da je zahtjev za zaštitu zakonitosti podnesen na štetu optuženika, Vrhovni sud, saglasno članu 422. stavu 2. ZKP, nije mogao ukinuti osporeno pravosnažno rješenje, već samo utvrditi da je učinjena povreda zakona. (...) Pogrešna primjena materijalnog prava sama po sebi nije – ili ne mora biti – ujedno i povreda ustavnog prava. No, kada je povreda Zakona učinjena na tako grub način da je njegova primjena u suprotnosti s ciljem i svrhom zbog kojeg je Zakon donešen, kada je primijenjen Zakon kojeg očigledno nije trebalo primijeniti, onda se radi, prema stalnoj praksi Ustavnog suda, o povredi načela jednakosti iz člana 14. stava 2.“

<sup>649</sup> O tome vidjeti fusnotu br. 94 u ovome radu.

<sup>650</sup> Zaštita osnovnih prava mora biti prioritet u svim društvima koja se diče demokratskom tradicijom. Posmatrajući kroz ovu prizmu, kreativni aktivitet Suda izražen kroz ustavni nadzor preko instituta ustavne žalbe trebao bi biti vodilja i za praksu drugih sudova čije djelanje još uvijek nije razvijeno u skladu s potrebama ustavnog sustava koje ih institucionalizira.“ – P. Häberle, *Ustavna država*, Zagreb, 2002, str. 117.

<sup>651</sup> A. Mavčič, „Sodno varstvo temeljnih človekovih pravic: Mednarodni primerjalni pregled“, *Dignatis, Revija za človekove pravice*, Ljubljana, 1999, str. 159.

može Ustavnom sudu podnijeti svako ako smatra da mu je odlukom sudske vlasti, upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javna ovlaštenja, povrijeđeno ustavno pravo i sloboda.<sup>652</sup>

Savezni ustavni sud u praksi je područje svoje kontrole obilježio formulom „specifičnoga ustavnog prava“,<sup>653</sup> gdje Sud postupa samo u onim slučajevima kada je pojedinačnim aktom povrijeđeno konkretno i specifično ustavno pravo, budući da je kontrola „jednostavnog prava“ zadatak stručnih sudova, pa se podnosilac ustavne žalbe ne može pozivati na opšti princip zakonitosti. Prema kriterijumima utvrđenima u *Elfes*<sup>654</sup> odluci podnosilac ustavne žalbe može isticati povredu opšte slobode djelovanja jedino iz razloga ako nametnuto ograničenje ne pripada njemačkom ustavnom poretku, a činjenica je li neko subjektivno zakonsko pravo pogrešno protumačeno ostaje u nadležnosti redovnog sudstva. U novijim odlukama ovaj sud uvijek ističe kako on može djelovati kao korigujući faktor tek onda kada rezultat tumačenja stručnoga suda zadire u osnovnopravnu sferu izvan Osnovnim zakonom zacrtanih granica, u obimu koji ga ne čini supervizorskom instancom.<sup>655</sup>

Razradu područja djelovanja Suda, utvrđenog kroz sintagmu specifičnog ustavnog prava, kod pružanja ustavnosudske zaštite u vezi s povredama osnovnih prava prouzrokovanih pojedinačnom mjerom sudske vlasti, Savezni ustavni sud vrši kroz primjenu Hecke-Schumann formule, prema kojoj sudska odluka prelazi u kategoriju neustavnih kad se zasniva na načelno pogrešnom shvatanju sadržaja osnovnog prava<sup>656</sup> ili kad tumačenje prava od strane sudova dovodi do rezultata koji zakonodavac ne bi bio ovlašten propisati.<sup>657</sup> Istu kvalifikaciju dobija i odluka koja je rezultat očigledne greške u primjeni zakona.<sup>658</sup> U navedenim slučajevima sudske odluke gube svoj legitimitet i ustavnost jer su donesene van nadležnosti utvrđene članom 92 Osnovnog zakona. Prema praksi Saveznog ustavnog suda, vođenje postupka i utvrđivanje i priznavanje činjeničnog stanja u načelu je u nadležnosti sudova i ne podliježe njegovoj kontroli.<sup>659</sup> Tumačenje zakona i njegova primjena mogu biti ustavnopravno pitanje ako se njime neposredno zadire u osnovna prava podnosioca ili se radi o uspostavljanju konkurencije pravnih pravila unutar koje se mora ocijeniti srazmjernost opravdanosti uvođenja određenih ograničenja.

U praksi Saveznog ustavnog suda očigledni su i bitni pomaci od navedenih pravila, posebno u situacijama kada se povodom ustavnih žalbi Sud upušta u procjenu da li su osporene odluke ustavnopravno neprihvatljive zbog objektivne samovolje u tumačenju i primjeni materijalnog prava. Ovdje je u nekoliko slučajeva Savezni ustavni sud našao da je povrijeđeno načelo iz člana 3 stav 1 Osnovnog zakona, prema kojem su svi ljudi jednaki pred zakonom, obrazlažući povredu činjenicom kako se osporena presuda zasniva na nestručnom rasuđivanju, usljed čega se na grub način povređuju načela jednakosti i pravednosti.<sup>660</sup>

Ustavni sud Crne Gore u svojoj je praksi naveo da „Ustavna žalba nije pravno sredstvo u sastavu redovnih ili vanrednih pravnih lijekova u postupku pred sudskom vlasti, upravnim tijelima ili tijelima koja imaju javna ovlaštenja, nego poseban institut za ocjenu pojedinačnih akata radi zaštite osnovnih sloboda i prava čovjeka i građanina. Zbog toga, Ustavni sud ne provjerava pravilnost i zakonitost pojedinačnog akta koji se ustavnom žalbom osporava, tj. načelno ne provjerava da li je u njemu pravilno primijenjeno materijalno pravo i da li je u postupku koji mu je

---

<sup>652</sup> J. Crnić, *op. cit.*, str. 154.

<sup>653</sup> BVerfGE 1, 418 (420).

<sup>654</sup> 6 BVerfGE 6,32 – presuda prvog senata od 16. januara 1957. (1 BvR 253/56).

<sup>655</sup> BVerfGE 65, 317 (322).

<sup>656</sup> (BVerfGE 18, 85 (92)).

<sup>657</sup> (BVerfGE 89, 28 (36)).

<sup>658</sup> (BVerfGE 57, 39 (42)).

<sup>659</sup> BVerfGE 60, 79 (90).

<sup>660</sup> VerfGE 18, 85.

prethodio pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje i da li su učinjene bitne povrede procesnog prava. On samo utvrđuje da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama pojedinca došlo do ustavno nedopuštenog potezanja u osnovne slobode i prava čovjeka i građanina, tj. da li je povrijeđeno subjektivno ustavno pravo podnosioca.“<sup>661</sup>

Kada Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi, prvo ispituje postojanje formalnih pretpostavki, a nakon toga ispituje da li su prava istaknuta u ustavnoj žalbi ustavna prava, pa ako utvrdi da se radi o ustavnim pravima, Sud ispituje da li su ustavna prava povrijeđena. Ako utvrdi da istaknute povrede Ustava nijesu predmet ustavnosudske zaštite, Sud će žalbu odbaciti. Sud ispituje samo one povrede ustavnih prava i sloboda koje su istaknute u ustavnoj žalbi i ispituje i ocjenjuje da li je pojedinačnim aktom osporenim ustavnom žalbom, kao i u postupku kojim je donesen, došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u ustavne slobode i prava čovjeka i građanina.

Ustavni sud povodom ustavne žalbe ne obnaša nadležnost žalbenih tijela niti Upravnog suda, odnosno Vrhovnog suda, već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnosioca došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina. Stoga su i ovlašćenja Ustavnog suda u vezi s pitanjima primjene materijalnog prava, činjeničnih utvrđenja i ocjene dokaza kvalitativno drugačije. Za Ustavni sud su relevantne činjenice od čijeg postupanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava. Ustavni sud ispituje i pogrešnu primjenu materijalnog prava ako ona istovremeno znači i povredu ustavnog prava. Pojedinačni akt (sudbene, upravne vlasti ili drugih tijela javne ovlasti) nezakonit je, ako je rezultat pogrešne primjene materijalnog prava. Svaka nezakonitost, međutim ne mora uvijek istovremeno biti i povreda ustavnog prava. Na osnovu predmetne ustavne tužbe Sud se ne može uputiti u meritornu procjenu, budući da podnosilac nije u ustavnoj tužbi naveo ustavnopravne relevantne razloge na osnovu kojih bi sud mogao procijeniti je li, pri odlučivanju o pravima podnosioca, od strane sudova, došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava koja su Ustavom zajamčena fizičkoj ili pravnoj osobi.“<sup>662</sup>

Odnos Ustavnog suda Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore obilježile su nedoumice u pogledu pitanja: da li redovni sudovi raspolažu pravom ekscepcije ustavnosti; kakva je obaveznost interpretativnih odluka Ustavnog suda, da li su stavovi Ustavnog suda iznijeti u obrazloženju odluke po usvojenoj ustavnoj žalbi obavezujući za sud koji mora da ponovo odluči i donese korektivnu odluku kao i za druge sudove u budućim predmetima i najzad, da li je raspodjela nadležnosti između ovih tijela u domenu zaštite ljudskih prava izvršena u skladu s njihovim Ustavom utvrđenim položajem.<sup>663</sup>

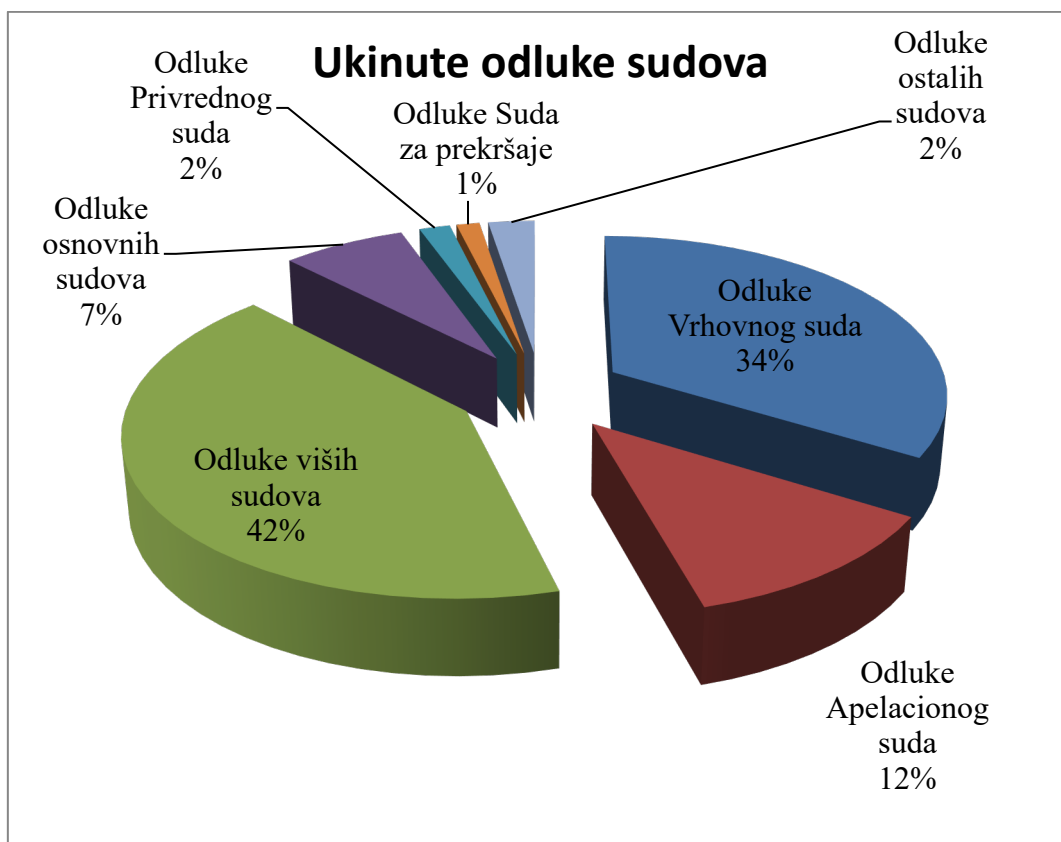
Ustavni sud je od 2010. godine do 31. januara 2018. godine ukinuo ukupno 231 odluku redovnih sudova, od toga Vrhovnog suda 158 ili 34%, Apelacionog suda 28 ili 12%, viših sudova 98 ili 43%, osnovnih sudova 16 ili 7%, Privrednog suda 4 ili 2%, Suda za prekršaje 3 ili 1% i ostalih 6 ili 2%, a od 1. januara do 30. juna 2019. godine Ustavni sud je ukinuo 33 odluke, što ukazuje na stalno povećanje ukidnih odluka redovnog suda.

---

<sup>661</sup> Odluka Ustavnog suda Crne Gore, UŽ-III br. 122/15.

<sup>662</sup> Odluka Ustavnog suda Hrvatske, U-III-886/1999.

<sup>663</sup> Б. Ненадић, „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Уставни суд Србије, Београд, 2013, стр. 88–89.



## 2. Prioritet predmeta u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama

U ustavnosudskoj praksi pravilo je da se razmatranje predmeta vrši „po redosljedu prispjeha“, osim predmeta koji se zbog svoje prirode i značaja za podnosioca moraju hitno rješavati. Ti predmeti u praksi ovih sudova poznati su kao „prioritetni predmeti“, odnosno „prioritetni slučajevi“. U postupanju ustavnih sudova izgrađeni su i razvijani posebni kriterijumi hitnosti, ili bolje reći da se za određene vrste predmeta zahtijeva posebna pažnja („pozornost“, „agilnost“, „revnost“, „ažurnost“, „izuzetna pažnja“, „naročita pažnja“, „ekspeditivnost“ i sl.). U uporednoj praksi ustavnog sudstva opšte je pravilo da ustavni sudovi mogu odstupiti od razmatranja predmeta po redosljedu prispjeha, i da izuzetno u određenim slučajevima mogu dati prednost, jer se oni moraju rješavati hitno.

Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore,<sup>664</sup> odredbama člana 53, propisano je da Ustavni sud razmatra predmete prema redosljedu njihovog prijema te da izuzetno sljedeće vrste predmeta razmatra kao prioritetne: predmeti za koje je zakonom propisan poseban vremenski rok u okviru kojeg Ustavni sud mora razmatrati i odlučivati u predmetu; predmeti koji se odnose na odlučivanje o pitanju od posebnog značaja za zaštitu prava i sloboda građana; predmeti koji se odnose na prava djeteta; predmeti koji se odnose na povredu dostojanstva ličnosti, lišenje slobode, pritvor i poštovanje ličnosti (čl. 28, 29, 30, 31 Ustava), odnosno povredu prava na život, zabranu mučenja, zabranu ropstva i prinudnog rada i prava na slobodu i sigurnost (čl. 2, 3, 4 i 5 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda); predmeti u kojima su ispunjeni uslovi za izdavanje privremene naredbe za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje, i drugi predmeti za koje

<sup>664</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 7/2016.



Ustavni sud odluči, a ukoliko učesnik u postupku podnese prijedlog za prioritarno razmatranje predmeta, Ustavni sud odlučuje o tom prijedlogu kada to predloži sudija izvjestilac.

U uporednoj praksi pitanje prioritarnih predmeta različito je uređeno. U Pravilima Ustavnog suda BiH utvrđeno je da „Ustavni sud može odrediti, s obzirom na prirodu predmeta, da se po podnesku hitno postupi. Hitno postupanje obavezno je u predmetima koji se tiču zahtjeva podnesenih na osnovu člana IV/3.f) Ustava<sup>665</sup> izbornih prava i privremenih mjera“ (član 24 stav 4). Ustavni Zakon o Ustavnom sudu Hrvatske ne sadrži odredbe o hitnim predmetima po ustavnim žalbama, a Sud se u praksi pridržava kriterijuma i standarda izgrađenih u praksi Evropskog suda. Ustavni sud Srbije, saglasno članu 100 Poslovnika, u kvartalnim planovima rada utvrđuje određene prioritete. U slučaju nepostupanja u predmetu koji je opredijeljen za prioritarno rješavanje<sup>666</sup> predsjednik Suda može, po prethodno pribavljenom zaključku Suda, preduzeti potrebne mjere.<sup>667</sup>

Nezavisno od toga kako je ovo pitanje uređeno u nacionalnom zakonodavstvu, ustavni sudovi se u principu pridržavaju standarda utvrđenih u praksi Evropskog suda i ne polaze samo od nacionalnog zakonodavstva, koje je za pojedine vrste sporova propisalo da se rješavaju kao hitni.

Evropski sud prioritarnu slučajevu svrstava u dvije grupe. Prvu grupu čine predmeti „koji traže posebnu ili naročitu pažnju“. To su sporovi u vezi s građanskim statusom i sposobnostima, starateljstvom, odnosom roditelja i djece; kada su podnosioci žrtve policijskog i drugog nasilja maloljetna lica; sporovi u vezi s radnim odnosom i profesionalnim aktivnostima pojedinaca, porodični sporovi, socijalna pitanja, sporovi o penzijama i invalidninama, stečajni postupci, pritvorski predmeti i predmeti koji se odnose na krivične postupke i sporovi u vezi s naknadom štete žrtvama saobraćajnih nesreća.<sup>668</sup> Drugu grupu čine predmeti za koje je neophodna „izuzetna pažnja“. Iz prakse Evropskog suda slijedi da je „izuzetna pažnja“ neophodna u sljedeće dvije oblasti: a) kada se radi o postupcima u kojima se odlučuje o sporovima koji su od izuzetne važnosti za odnose između roditelja i djece zbog „potencijalno ozbiljnih i nepovratnih posljedica na te odnose“; b) kada se radi o sporovima lica za koja se pretpostavlja „da će kraće živjeti“, jer boluju od neizlječivih bolesti (npr. osobe zaražene virusom side), „te postoji rizik da bi svako odlaganje

---

<sup>665</sup> U članu IV/3 Ustava BiH stoji: „e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1, tačka (a). Za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. f) Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.“

<sup>666</sup> Inače, na početku Plana rada stoji napomena o prioritarnim predmetima koji prispiju u Sud nakon sačinjavanja plana rada Suda. Jedna od tih napomena glasila je ovako: „Sud će nastojati da obezbijedi što veću ažurnost, rukovodeći se potrebom da se predmeti rješavaju po redosljedu prijema, izuzev naročito hitnih, koji će se rješavati prioritarno, kao što su pritvorski, porodični (povjeravanje djeteta, nasilje u porodici i dr.), predmeti u vezi sa zahtjevima azilantata, radnopravni status, ponavljanje postupka na osnovu presude ESLJP, kada su podnosioci osobe starije dobi“

<sup>667</sup> Prema članu 100 Poslovnika o radu Ustavnog suda Srbije Sud na prijedlog predsjednika Suda donosi periodične planove rada Suda i prati njihovo izvršenje, s tim što prije podnošenja prijedloga plana, predsjednik Suda pribavlja mišljenje sudija Suda o prioritetnom rješavanju predmeta za koje su zaduženi. Ostvarivanje planova rada Suda realizuje se po redosljedu prijema predmeta koji su njime opredijeljeni za prioritarno rješavanje. Izuzetno, na prijedlog sudije izvjestioca, zbog prirode spora ili hitnosti postupanja, predsjednik Suda može odobriti prioritarno rješavanje predmeta.

<sup>668</sup> To je Evropski sud ustanovio u presudi *Silva Pontes protiv Portugalije*, br. 149407/89, od 23. marta 1994, tač. 39.

moglo da učini odluku suda bespredmetnom“.<sup>669</sup> U ovoj grupi predmeta su i predmeti osoba starije životne dobi i osoba s posebnim potrebama.<sup>670</sup>

Poslovnik o Ustavnom sudu Crne Gore pokazuje da je veoma široka lepeza pitanja koja Ustavni sud može rješavati kao prioritete, tim prije što je pored brojnih sporova koji mogu nastati u taksativno navedenim oblastima, ustanovljena i „rezervna klauzula“ u korist Suda. Ova klauzula pruža mogućnost da se u toj grupi nađe i bilo koji drugi predmet „za koji to Ustavni sud utvrdi“, a da Poslovnik ne ustanovljava nikakav kriterijum od koga bi polazio Ustavni sud, već to isključivo prepušta *ad hoc* procjeni Suda.

Kako je u ovim predmetima potrebna izuzetna revnost, bez obzira na broj predmeta koje treba riješiti, Evropski sud nudi određene smjernice sudovima preopterećenim neriješenim predmetima, da je legitimno u tim slučajevima kao prioritetno i ekspeditivno odlučiti da se predmeti tada rješavaju po prioritetu ili po posebnom značaju za podnosioca, a ne po redosljedu prijema predmeta u sud.<sup>671</sup>

Ustavni sud Crne Gore nije se dosljedno pridržavao osnovnog principa razmatranja predmeta po redosljedu dospijea, osim predmeta koji se zbog svoje prirode i značaja za podnosioca moraju hitno rješavati. Tako je Ustavni sud u 2018. godini primio 2.161 ustavnu žalbu, da je od te godine Sud riješio 464 predmeta, ostalo neriješeno 1.687 ustavnih žalbi primljenih u 2018. godini. Istovremeno u radu Suda je bilo ukupno 650 neriješenih ustavnih žalbi iz 2017. godine.<sup>672</sup>

U periodu od 2015. do kraja 2018. godine, kao prioritetne predmete po ustavnim žalbama, Ustavni sud je riješio ukupno 60 predmeta. Što se tiče strukture primljenih predmeta, uvidom u 15 odluka po ovim predmetima (koje su autoru analize stavljene na raspolaganje od strane Suda) najveći broj odluka odnosio se na pritvorske predmete, 9 predmeta, pretpostavku nevinosti, odnos roditelja i djece, podnosiocima maloljetna lica –velika grupa, pravo na ličnu slobodu, na slobodu izražavanja, povredu časti i ugleda (U-III br. 743/14). Najkraći rok u kojem je donijeta meritorna odluka po ovim predmetima iznosio je osam dana, u pitanju je bio pritvorski predmet,<sup>673</sup> a najduže je trajao postupak koji se odnosio na djelotvornu istragu i iznosio je godinu, deset mjeseci i sedamnaest dana.<sup>674</sup>

### 3. Izjašnjavanje po ustavnoj žalbi

U postupku pred Ustavnim sudom u formalnopravnom smislu nema stranaka, kao što je to slučaj u sudskim postupcima, već se pojavljuju učesnici u postupku. Kada je u pitanju postupak zaštite osnovnih prava i sloboda po ustavnoj žalbi, s jedne strane je podnosilac ustavne žalbe „kojom se neposredno pokreće ustavnosudska intervencija“, a sa druge strane je donosilac osporenog akta za koji se tvrdi da povređuje Ustavom zajemčeno pravo ili slobodu. Zbog prirode ustavnosudskog spora uopšte ustavnosudski postupak po ustavnim žalbama u velikoj je mjeri pod

<sup>669</sup> U predmetu *X protiv Francuske*, presuda, 23. marta 1991, podnositelj je bio hemofiličar koji je preminuo mjesec dana prije izricanja presude suda. Evropski sud je zaključio da su domaća tijela, iako sama nijesu prouzrokovala nepotrebno odlaganje, ipak morala djelovati s izuzetnom pažnjom i brzinom s obzirom na to da je očekivani životni vijek podnosioca bio drastično skraćen zbog bolesti. Kako nacionalne vlasti nijesu iskoristile sva sredstva koja su imala na raspolaganju za ubrzanje pravnog postupka, Evropski sud je utvrdio da je stoga došlo do povrede člana 6 stava 1 Evropske konvencije.

<sup>670</sup> Vidjeti predmet *Patsos v. Greece*, 10067/11, 25. 9. 2012, u kome je Sud dao prioritet predstavci podnosioca zbog njegove starosti (82 godine) i zdravstvenog stanja) (2010. godine mu je utvrđen invaliditet 70 %).

<sup>671</sup> *Union Alimentaria Sanders S A protiv Španije*, 11681/85, 7. jul 1989. godine.

<sup>672</sup> *Statistički podaci Ustavnog suda za period 1. januar 2018. do 31. decembra 2018. godine.*

<sup>673</sup> UŽ-III br. 878/15.

<sup>674</sup> UŽ-III br. 6/16.

kontrolom Ustavnog suda, dok su učesnici prije svega tu da pokrenu postupak i daju Sudu neophodne i „korisne informacije za donošenje odluke“.

Zakonom o Ustavnom sudu, odredbama člana 74, propisuje se da se ustavna žalba dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, a ta lica imaju pravo da se izjasne o ustavnoj žalbi u roku koji odredi Ustavni sud.

Poslovníkom Ustavnog suda, odredbama člana 57, propisano je da Ustavni sud, saglasno odredbi člana 74 Zakona, ustavnu žalbu dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, sa zahtjevom da se u roku od 15 dana o njoj izjasni, a odredbama člana 59 stav 1 da nakon ispitivanja podneska, mišljenja donosioca osporenog akta i izjašnjenja drugih lica o podnesku u smislu odredbe člana 57 Poslovníka, odnosno nakon isteka roka za njihovo dostavljanje, kao i prikupljanja potrebnih podataka, obavještenja i dokumentacije od značaja za odlučivanje Ustavnog suda, sudija izvjestilac priprema prijedlog odluke, odnosno rješenja i dostavlja ga predsjedniku, odnosno predsjedniku nadležnog vijeća.

Razlozi ekonomičnosti ustavnosudskog postupka opredijelili su zakonodavca da se sve ustavne žalbe po automatizmu ne dostavljaju drugim licima na čija bi prava ili obaveze eventualno uticala odluka Ustavnog suda donijeta po ustavnoj žalbi, već samo kada se radi o onim žalbama za koje se u ustavnosudskom postupku ocijeni da kumulativno ispunjavaju zakonom propisane uslove. Prvi uslov je da se radi o ustavnoj žalbi koja je osnovana, za koju se ocijeni da ispunjava pretpostavke za meritorno odlučivanje, i drugi da se radi o ustavnoj žalbi čije bi usvajanje direktno uticalo na prava i obaveze drugog lica, odnosno u Sudu treba da postoji osnovano uvjerenje da ustavnu žalbu treba usvojiti.

Odredba člana 74 Zakona o Ustavnom sudu daje mogućnost izjašnjenja zainteresovanom licu u postupku pred Ustavnim sudom prije donošenja konačne odluke po ustavnoj žalbi, odnosno omogućava zainteresovanom licu da se prije svega izjasni o zahtjevima i navodima učesnika u postupku prije donošenja odluke, a Sudu pruža mogućnost da čuje obostrane informacije o relevantnim okolnostima. Zakonodavac ostavlja na volju i procjenu zainteresovanom licu da li će se izjasniti ili neće u roku od 15 dana, saglasno članu 57 Poslovníka. Načelo kontradiktornosti pred ustavnim sudom ograničeno je ekonomičnošću postupka i za same učesnike u postupku, te „izjašnjenje“ zainteresovana lica iznose u pisanom podnesku, a ne „usmenim saslušanjem“, odnosno izjašnjavanjem kroz njihovo saslušanje.

Odredba člana 74 Zakona, sama za sebe, bez bližih rješenja koja bi upotpunila njen sadržaj, nomotehnički nije perfektna i, kao takva, izaziva izvjesne nedoumice koje bi, radi sprovođenja propisane obaveze Suda, odnosno radi predvidljivosti i upoznavanja adresata s njenim ciljem i sadržajem, bilo nužno prethodno otkloniti. Navedena odredba, kako je formulisana u važećem zakonodavstvu i u nedostatku drugih odredaba o pravima zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi, otvara sljedeća pitanja: ko su „druga lica na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba“; da li su to samo lica koja su imala svojstvo stranke u postupku koji je prethodio podnošenju ustavne žalbe ili pravni interes u tom postupku ima i neki drugi subjekat i ko bi se u tom svojstvu mogao pojaviti; ko procjenjuje da bi odluka Ustavnog suda „direktno uticala“ na prava i obaveze tih lica (da li je to sudija izvjestilac u predmetu formiranom po ustavnoj žalbi;<sup>675</sup> da li se zainteresovanim licima dostavlja samo tekst

---

<sup>675</sup> Iz navedene odredbe Zakona ne vidi se ko o tome odlučuje: da li Ustavni sud (jer se izjašnjenje o ustavnoj žalbi dostavlja „u roku koji odredi Ustavni sud“, ili nadležno sudsko vijeće koje odlučuje o podnijetoj ustavnoj žalbi, ili pak sudija izvjestilac s obzirom na to da se u praksi uobičajilo, s pozivom na ekonomičnost ustavnosudskog postupka, da je sudija izvjestilac taj koji pribavlja spise, savjetodavna i druga mišljenja, dostavlja donosiocima osporene akte na

ustavne žalbe ili svi prilozi koji su dostavljeni uz ustavnu žalbu, odnosno svi podnesci koji se budu dostavljali Sudu i imaju li pravo ova lica da se i o njima izjasne; mogu li zainteresovana lica dostavljati druga pismena i dokaze osim „izjašnjenja“ i kakve su posljedice neizjašnjenja i da li izjašnjenje mora biti u pisanom obliku, odnosno da li ova lica mogu da traže da se izjasne usmeno pred Sudom.

U svakom slučaju, ne može nikako biti obrazloženje za neprimjenjivanje propisane obaveze iz člana 74 Zakona od strane Ustavnog suda u domenu ograničenih resursa (kadrovskih ili materijalnih), jer to nije opravdani razlog za derogiranje utvrđene zakonske obaveze, kao što to ne može biti ni vremenska ekonomičnost postupka (u smislu nastojanja Ustavnog suda da se on što ažurnije okonča – u roku propisanom Zakonom). Naime, postupanje Suda koje derogira primjenu načela kontradiktornosti, ne omogućavajući licu koje za to ima pravni interes da učestvuje u postupku ili se bar izjasni o okolnostima navedenim u ustavnoj žalbi kojom se osporava akt donijet ili radnja koja je preduzeta u njegovu korist u postupku koji je prethodio narušava jednak pravni položaj stranaka, jer se zainteresovanim licu mora omogućiti i da se izjasni u početnoj fazi postupka i da bude upoznato s pravnom sudbinom, primjera radi, pravosnažnog akta ili određivanjem privremene mjere kojom se onemogućava izvršenje takvog akta donijetog u njegovu korist u postupku koji je prethodio podnošenju ustavne žalbe.

Pitanje položaja zainteresovanih lica u postupku pred ustavnim sudovima evropskih zemalja uređeno je na različit način. No, bez obzira na te razlike u osnovi se mogu izdvojiti dvije grupe zemalja. Jednu grupu čine one zemlje u kojima se zainteresovana lica u pogledu svog položaja u ustavnosudskom postupku približavaju položaju učesnika u ovom postupku (Njemačka, Austrija), u nekim su izjednačena, tj. smatraju se učesnicima postupka, dok treću grupu čine one zemlje koje (poput zakonodavstva Crne Gore) ustanovljavaju samo ograničena prava tzv. zainteresovanih lica i u kojima je načelo kontradiktornosti u odnosu na ova lica dosta limitirano, čiji se položaj u biti razlikuje od položaja „učesnika“ u ustavnosudskom postupku, tj. podnosioca ustavne žalbe. Međutim, zajedničko savremenom ustavnom sudstvu jeste da je primjena načela kontradiktornosti, u principu, dosta limitirana i kad su u pitanju učesnici u postupku, a posebno zainteresovana lica.

Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Hrvatske, odredbom člana 69 Ustavnog Zakona, sudija izvjestilac „dostavlja, *prema potrebi*, primjerak ustavne tužbe zainteresovanim osobama i poziva ih da se o njoj izjasne“. Takođe, prema članu 78 stav 2 Ustavnog Zakona, Ustavni sud dostavlja „ovjereni prepis svoje odluke, odnosno rješenja podnosiocu ustavne tužbe, tijelu koje je donijelo osporeni akt, te osobi koju je Ustavni sud pozvao da se izjasni“.

Značaj načela jednakosti stranaka, a u vezi s tim i načela kontradiktornosti, posebno je istakao Evropski sud, uspostavljajući i razvijajući standarde u tumačenju Evropske konvencije. Evropski sud je utvrdio da načelo jednakosti stranaka pred sudom podrazumijeva, pored ostalog, da stranke moraju imati jednak pristup spisima i drugim dokumentima, bar u onoj mjeri u kojoj je to bitno radi donošenja odluke suda koji o tom predmetu odlučuje.

U presudi *F. R. protiv Švajcarske*,<sup>676</sup> u vezi s dokumentima koji nijesu dostavljeni podnosiocu Evropski sud je podsjetio:

„(...) koncept pravičnog suđenja podrazumijeva takođe, u načelu i pravo stranaka u postupku da budu upoznate sa spisima i drugim dokumentima, te da primjena ovog načela doprinosi stvaranju povjerenja stranaka u funkcionisanje pravde, koje se zasniva, *inter alia*, na

---

odgovor, odnosno mišljenje i sl., odnosno da sudija izvjestilac „ostvaruje“ komunikaciju kako sa učesnicima u postupku, tako i sa drugim licima i tijelima.

<sup>676</sup> Vidjeti presudu *F. R. protiv Švajcarske*, br. 37292/97, od 28. juna 2001. godine.

spoznaji da su imali priliku iskazati svoje mišljenje o svakom dokumentu koji se nalazi u spisu predmeta.“

U predmetu *Krčmář i ostali protiv Češke Republike* Evropski sud se više bavio povezanim institutima i pojmovima jednakosti oružja i kontradiktornosti postupka.<sup>677</sup> Evropski sud je ovom prilikom izrazio stanovište da se i „dokazi koje prikupi i sam ustavni sud“ moraju dostaviti strankama u postupku, što Ustavni sud nije učinio, pa je usljed toga došlo do povrede prava na kontradiktornost postupka, jer podnosilac nije mogao iznijeti svoje argumente na te dokaze.

Prema standardima Evropskog suda da načelo kontradiktornosti seže i u odnosu na zainteresovana lica ilustrativni su stavovi iskazani u presudi *Juričić protiv Hrvatske*,<sup>678</sup> u kojoj je Sud utvrdio povredu navedenog načela od strane Ustavnog suda Hrvatske „jer je stručna mišljenja uglednih pravnika i mišljenja i informacije pribavljene od različitih institucija“, koje je ovaj sud „pribavio za potrebe ustavnosudskog postupka podnositeljki zahtjeva (koja je u ustavnosudskom postupku imala status zainteresiranog lica) dostavio tek nakon što je postupak pred Ustavnim sudom završen“, odnosno pošto je odluka Ustavnog suda bila donesena.

Sud je i u ovom predmetu ponovio „da načelo ravnopravnosti stranaka, koje je jedno od elemenata šireg pojma poštenog suđenja, podrazumijeva da svaka stranka mora dobiti razumnu priliku izložiti svoje argumente pod uvjetima koji ju ne stavljaju u bitno nepovoljan položaj *vis-à-vis* njenog protivnika. (...) Sud ponavlja da pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak. To pravo znači da stranke u kaznenom ili građanskom postupku moraju u načelu imati priliku ne samo da obznane bilo koji dokaz koji je potreban da bi uspjele sa svojim zahtjevima, nego i priliku da saznaju za sve dokaze i očitovanja predočene odnosno podnesene radi uticaja na odluku suda, te priliku da daju primjedbe na njih... Za Sud je očigledno da je Ustavni sud zatražio mišljenja uglednih pravnika i raznih institucija kako bi donio informiranu odluku o glavnom pravnom pitanju koje je trebao riješiti, ... Dakle, ne može se nego zaključiti da su ova mišljenja i informacije očigledno imala za cilj utjecati na odluku Suda.... U takvim okolnostima od Ustavnog suda se moglo očekivati da se strogo pridržava načela kontradiktorne rasprave, jer je bilo od presudne važnosti dati podnositeljici zahtjeva priliku da na njih da primjedbe.“

U zakonodavstvu Crne Gore nema odredaba o tome ima li Ustavni sud obavezu da zainteresovanim licima dostavi i svu dokumentaciju koju Sudu dostave učesnici u postupku ili ih Sud pribavi i imaju li ta lica pravo da se izjasne o tim pismenima; imaju li ta lica pravo uvida u spise predmeta i na koji način (odredbe Poslovnika poznaju pravo uvida); da li se zainteresovanim licima mora dostaviti i privremena naredba ukoliko bude izdata u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi, i na kraju, ni o tome je li Ustavni sud obavezan da ovim licima dostavi odluku po ustavnoj žalbi, posebno utvrđujući.

O tim pitanjima postoji očigledno pravna praznina u Zakonu o Ustavnom sudu, a kako odredba člana 74 Zakona uopšte nije primjenjivana u dosadašnjoj praksi Suda, teško je pretpostaviti kako bi u konkretnom slučaju postupao Ustavni sud. Odgovor na navedena pitanja mora biti pozitivan, imajući u vidu stavove Evropskog suda iskazane u više njegovih odluka, u kojima se taj sud, pored ostalog, bavio i pitanjima prava zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku, odnosno primjenom načela kontradiktornosti pred ustavnim sudovima.

Postojeća praksa može se pravdati tamo gdje dolazi do „meritornog odlučivanja“. Tu se ustavna žalba eliminiše na samom početku postupka pa samim tim ni ne treba „uznemiravati“

---

<sup>677</sup> Vidjeti odluku *Krčmář i ostali protiv Češke Republike* broj 35376/97, od 3. marta 2000. Predmet se odnosio na postupak pred Ustavnim sudom Češke koji se vodio zbog nacionalizacije i mogućeg povraćaja imovine. Ustavni sud je samostalno prikupio dokaze na osnovu kojih je donio odluku. Evropski sud je ustanovio da ovdje nije došlo do povrede načela jednakosti oružja, budući da ti dokazi nijesu podneseni niti jednoj stranci, već prava na kontradiktornost postupka.

<sup>678</sup> Vidjeti presudu *Juričić protiv Hrvatske*, br. 58222/09, od 26. jula 2011. godine, Prvi dio, tač. 2.

protivnu stranu. U svemu ostalom nužno je davati ustavnu žalbu na odgovor „drugoj strani“, bez obzira na to kada ćemo npr. zvati tužioca ili tuženog u parnici koji je izgubio redovni spor.<sup>679</sup>

Na osnovu izloženog proizilazi da se nesporno može konstatovati da je dosadašnja praksa Ustavnog suda Crne Gore u suprotnosti s odredbom člana 74 Zakona o Ustavnom sudu, ali i s odredbom člana 6 stav 1 Konvencije

#### 4. Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred ustavnim sudom

U postupku pred Ustavnim sudom povodom ustavne žalbe mogu učestvovati različita lica, po različitim osnovama, statusom i ovlašćenjima. Obavezni učesnici postupka jesu podnosilac ustavne žalbe i donosilac osporenog akta, dok se „druga lica“ koja učestvuju ili mogu učestvovati rijetko navode ili se navode samo neka od njih. Učešće drugih lica utvrđuje se u slučaju kada ishod postupka po ustavnoj žalbi može uticati na njihova prava ili obaveze, te zavisno od zakonodavaca imaju svojstvo obaveznih, eventualnih ili sporednih učesnika. Ova lica, koja imaju pravni interes za ishod ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi najčešće se nazivaju „zainteresovana lica“, a u stvari su treća lica ili umješaci u postupku. Zainteresovano lice (umješac) u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi može učestvovati po različitim osnovama i s različitim statusom i ovlašćenjima.

Učešće drugih lica utvrđuje se, po pravilu, u slučaju kad ishod postupka po ustavnoj žalbi može uticati na njihova prava ili obaveze, s tim što im neki zakonodavci daju svojstvo obaveznih, a neki eventualnih ili sporednih učesnika. Ova druga lica, koja imaju pravni interes za ishod ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi, najčešće se nazivaju „zainteresovana lica“.<sup>680</sup> U ustavnosudski postupak po ustavnoj žalbi mogu biti uključena još neka lica, među kojima su zakonski zastupnik, ovlašćeni predstavnik, ovlašćeni predstavnik donosioca osporenog akta; punomoćnik učesnika,<sup>681</sup> stručno lice pozvano od strane ustavnog suda da se izjasni o spornim ustavno pravnim pitanjima, lice koje u postupku pruža stručnu i drugu pomoć, odnosno obavlja određene zadatke čije vršenje ima značaj za nesmetano odvijanje ustavnosudskog postupka.<sup>682</sup>

Zainteresovano lice nije stranka i može se kretati samo u granicama zahtjeva koji je istakla stranka kojoj se pridružio te ne može preduzimati radnje kojima se disponira tužbenim zahtjevom, kao ni radnje kojima stranka disponira procesnim ovlašćenjima od kojih zavisi tok parnice (povlačenje ustavne žalbe i dr.). Kako se umješac pridružuje onoj stranci u odnosu na koju ima pravni interes da u parnici uspije, on može preduzimati samo one radnje koje se u načelu mogu kvalifikovati kao povoljnije za stranku kojoj se pridružio. Njegov pravni interes da učestvuje u procesu proizilazi odatle što se pravne posljedice odluke koja bude donesena među parničnim strankama mogu posredno odraziti i na njegovu pravnu situaciju. Lice koje interveniše u tuđoj parnici mora za to da ima određeni pravni interes, a takav interes ima onaj čija prava i obaveze zavise od toga kako će biti odlučeno u procesu između drugih lica. Razlozi za intervenciju su dvojaki: da se pomogne jednoj od stranaka da uspije zbog toga što se uspjeh te stranke pozitivno reflektuje i na umješaćevu pravnu situaciju. Pomažući drugoga, treće lice ostvaruje svoje interese. Drugo, trećem licu omogućava se da kontroliše postupanje stranke od čijeg uspjeha zavisi i njego

<sup>679</sup> A. Radolović, „Odnos redovnog sudskog i ustavnosudskog postupka u ustavnim tužbama“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2017, str. 366.

<sup>680</sup> B. M. Nenadić, „Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred ustavnim sudom“, str. 1, Bosa\_M\_Nenadic-Zainteresovano\_lice\_u\_postupku\_po\_ustavnoj\_zalbi\_pred\_Ustavnim\_sudom.pdf

<sup>681</sup> Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, član 74.

<sup>682</sup> B. M. Nenadić, citirani rad, str. 2.

pravna situacija. Ukoliko stranka nelojalno vodi parnicu, treće lice će joj prigovoriti za nesavjesno vođenje parnice, jer treće, zainteresovano lice vrši kontrolu njegovog rada u parnici.<sup>683</sup>

Zainteresovano lice nema ni procesnih dužnosti ni procesnih tereta u parnici, te propuštanje da preduzme neku procesnu radnju ne može imati negativnih pravnih posljedica za stranku kojoj se pridruži. To ga ne sprečava da u istoj parnici ponovo interveniše ukoliko za to postoje pretpostavke. Zainteresovano lice preduzima procesne radnje u svoje ime, a ne kao zastupnik stranke kojoj se pridružio, a radnje koje preduzima tretiraju se kao procesne radnje stranke kojoj se pridružio, ukoliko ih ta stranka izričito ne otkloni. Zainteresovano lice može preduzimati procesne radnje koje bi za tu stranku bile načelno i objektivno korisne samo dok stranka kojoj se pridružio na njih prećutno pristaje, dok ih ne ospori.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore, odredbama člana 33, propisano je da Ustavni sud dostavlja primjerak prijedloga, inicijative, ustavne žalbe i žalbe učesnicima u postupku i određuje im rok za dostavljanje potrebne dokumentacije, podataka i obavještenja, kao i odgovora odnosno mišljenja na navode i dokaze koji su sadržani u tim podnescima. Izuzetno, podneske iz stava 1 ovog člana, Ustavni sud neće dostavljati na odgovor odnosno mišljenje ako utvrdi da ne postoje procesne pretpostavke za pokretanje odnosno vođenje postupka. Nadalje, Zakonom je propisano da se ustavna žalba dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, a ta lica imaju pravo da se izjasne o ustavnoj žalbi u roku koji odredi Ustavni sud.

Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore, odredbama člana 57, propisano je da Ustavni sud, saglasno odredbi člana 74 Zakona, ustavnu žalbu dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, sa zahtjevom da se u roku od 15 dana o njoj izjasni, te da se u pripremi prijedloga odluke ili rješenja za sjednicu nadležnog vijeća ili Suda, pored ostalog, imaju u vidu i „izjašnjenja drugih lica o podnesku u smislu odredbe čl. 57 ovog poslovníka“. Kako do 2019. godine čl. 74 Zakona nije u potpunosti primjenjivan u praksi, to se samo može pretpostavljati kako bi u konkretnim slučajevima postupao crnogorski čuvar Ustava.<sup>684</sup> Odredbama člana 107 Poslovníka propisano je da zahtjev za uvid u spis predmeta i prepis spisa sadrži: ime odnosno naziv podnosioca zahtjeva, broj lične karte, adresu, naziv i sjedište, ustavnosudsku oznaku predmeta, odnosno opis ustavnosudskog predmeta, naziv akta koji se želi prepisati i potpis podnosioca zahtjeva, da zainteresovano lice u zahtjevu mora navesti i podnijeti dokaze koji ukazuju na opravdani interes za uvid u spis predmeta i prepis spisa, a da lica koja učesnik u postupku ovlasti na zastupanje u postupku moraju priložiti i ovjereni prepis punomoćja. Članom 108 Poslovníka propisana je procedura odlučivanja o podnijetom zahtjevu.

U postupku pred Ustavnim sudom u formalnopravnom smislu nema stranaka, kao što je to slučaj u sudskim postupcima, već se pojavljuju učesnici u postupku. Kada je u pitanju postupak zaštite osnovnih prava i sloboda po ustavnoj žalbi, učesnici postupka su s jedne strane podnosilac ustavne žalbe „kojom se neposredno pokreće ustavnosudska intervencija“, a sa druge strane donosilac osporenog akta ili radnje za koje se tvrdi da su protivni Ustavu, odnosno da povređuju Ustavom zajemčeno pravo ili slobodu. Kada su u pitanju „druga lica“ koja mogu sudjelovati u ustavnosudskom postupku, neophodno je sagledati prava tzv. zainteresovanih lica iz člana 74 Zakona, iz koga slijedi da bi se ovim licima obavezno morale dostaviti ustavne žalbe, kada nastupe zakonom propisani uslovi. Navedena odredba Zakona pruža mogućnost izjašnjenja zainteresovanom licu u postupku pred Ustavnim sudom prije donošenja konačne odluke po

<sup>683</sup> M. Janković, Ž. Janković, H. Karamarković i D. Petrović, *Komentar Zakona o parničnom postupku*, Privredna štampa, Beograd, 1977, str. 276.

<sup>684</sup> B. M. Nenadić, „Analysis of The Constitutional Court Work Targeting Legal Certainty and the Right to a Final Decision“, Podgorica, 2019, str. 55–60. Dostupno na: <https://rm.coe.int/analysis-of-the-constitutional-court-work-/168093f41b>, pristupljeno: 31. 08. 2019.

ustavnoj žalbi, odnosno omogućava zainteresovanom licu da se prije svega izjasni o zahtjevima i navodima učesnika u postupku (a prije svega podnosioca ustavne žalbe) prije donošenja odluke, a Sudu pruža mogućnost da čuje „obostrane informacija o relevantnim okolnostima“.

Odredba člana 74 Zakona, sama za sebe, kako navodi Bosa Nenadić,<sup>685</sup> bez bližih rješenja koja bi upotpunile njen sadržaj, nomotehnički nije perfektna i, kao takva, izaziva izvjesne nedoumice koje bi, radi sprovođenja propisane obaveze Suda, odnosno radi predvidljivosti i upoznavanja adresata sa njenim ciljem i sadržajem, bilo nužno prethodno otkloniti. Dakle, navedena odredba onako kako je formulisana u važećem zakonodavstvu i u nedostatku drugih odredaba o pravima zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi, otvara veći broj pitanja: ko su „druga lica na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba“; jesu li to samo lica koja su imala svojstvo stranke u postupku koji je prethodio podnošenju ustavne žalbe (ako je to smisao odredbe, ona bi se lako mogla u tom pravcu precizirati) ili pravni interes u tom postupku ima i neki drugi subjekat i ko bi se u tom svojstvu mogao pojaviti; ko procjenjuje da bi odluka Ustavnog suda „direktno uticala“ na prava i obaveze tih lica (da li je to sudija izvjestilac u predmetu formiranom po ustavnoj žalbi, dakle sudija pojedinac ili bi to trebalo da bude u nadležnosti nekog drugog oblika odlučivanja Suda); da li se zainteresovanim licima dostavlja samo tekst ustavne žalbe ili/i svi prilozi koji su dostavljeni uz ustavnu žalbu, kao i svi drugi dokumenti koji su pribavljeni u ustavnosudskom postupku po predmetnoj ustavnoj žalbi, odnosno svi podnesci koji se budu dostavljali Sudu i imaju li pravo ova lica da se i o njima izjasne; mogu li zainteresovana lica dostavljati druga pismena i dokaze osim „izjašnjenja“ i kakve su posljedice neizjašnjavanja (može li zainteresovanom licu u tom slučaju uskratiti pravo naknadnog dostavljanja relevantnih pismena ili pravo učestvovanja u daljem postupku); mora li izjašnjenje biti u pisanom obliku, odnosno mogu li ova lica tražiti da se izjasne usmeno pred Sudom i sl.; koja prava zainteresovano lice ima u tom postupku, pored Poslovníkom propisanog prava uvida u spise predmeta (pravo da bude obaviješteno o odgovoru organa-donosioca akta osporenog ustavnom žalbom, pravo na isticanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, pravo na zahtjev za preduzimanje privremene naredbe i dr.).

Navedeno rješenje o učešću trećeg lica u ustavosudskom postupku dovodi do nepotrebnog odugovlačenja postupka, čime Ustavni sud nije u mogućnosti da postupi po njemu. Navedeno rješenje treba korigovati na način da sudija izvjestilac, kada smatra da je potrebno izjašnjenje, spise predmeta dostavlja trećem licu i traži njegovo izjašnjenje uz rok koji odredi Ustavni sud. Naime, u najvećem broju predmeta nije potrebno tražiti izjašnjenje jer u spisima predmeta podnosilac ustavne žalbe dostavlja i sve neophodne dokaze, ali ako se iz spisa ne može pouzdano zaključiti o kakvoj se odluci radi, onda je dovoljno tražiti spise predmeta, koje su dužni da dostavljaju svi organi saglasno članu Zakona o Ustavnom sudu. U toku 2019. i 2010. godine Ustavni sud je u 175 predmeta tražio spise predmeta, a u 16 predmeta tražio i izjašnjenje trećih lica. Od traženih izjašnjenja u 2019. godini bilo su ukupno dva izjašnjenja.

Pravilima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,<sup>686</sup> odredbama člana 16, propisano je da su učesnici u postupku: a) pokretači sporova iz člana VI/3a) Ustava i Amandmana I te donosioci akata koji su predmet spora; b) stranke u postupku u kom je donesena odluka koja se osporava apelacijom i sud, odnosno organ čija je presuda, odnosno odluka, predmet apelacije (član VI/3b Ustava); c) predsjedavajući Doma naroda, kada je pokrenut spor iz člana IV/3f) Ustava; d) sud koji je prosljedio pitanje Ustavnom sudu i donosilac zakona od čijeg važenja zavisi odluka suda (član VI/3c) Ustava). Ustavni sud može u konkretnom predmetu da odredi druge učesnike u postupku

---

<sup>685</sup> B. M. Nenadić, „Analiza rada ustavnog suda crne gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“, Podgorica, 2019, str. 60–61. <https://rm.coe.int/analysis-of-the-constitutional-court-work-/168093f41b>

<sup>686</sup> Pravila Ustavnog suda BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 94/2014 – prečišćeni tekst)



na koje će se primjenjivati princip kontradiktornosti, a sudija izvjestilac može da zatraži i od drugih organa i organizacija stručno pisano mišljenje, a registrar može da zatraži druge podatke bitne za odluku Ustavnog suda u konkretnom predmetu.

Sudija izvjestilac odnosno registrar određuju rok za dostavljanje odgovora na navode iz zahtjeva/apelacije. Ustavni sud dostavlja zahtjev/apelaciju donosiocu osporenog akta radi davanja odgovora, odnosno dostavljanja spisa i dostavlja apelaciju i drugoj stranci u postupku u kom je donesena presuda/odluka koja se osporava apelacijom s ciljem davanja odgovora. Nedostavljanje odgovora na zahtjev/apelaciju ne utiče na tok postupka pred Ustavnim sudom, koji će u tom slučaju svoju odluku zasnivati na dostavljenim informacijama koje nijesu osporili drugi učesnici u postupku. U slučaju odbacivanja zahtjeva/apelacije Ustavni sud može da donese odluku, a da prethodno zahtjev/apelacija nije dostavljen drugoj stranci na izjašnjanje.<sup>687</sup> Obrazloženje odluka donesenih na osnovu člana VI/3b sadrži: uvod, postupak pred Ustavnim sudom, činjenice, navode iz apelacije,<sup>688</sup> navode iz odgovora na apelaciju, relevantne propise, dopustivost, meritum i zaključak.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>689</sup> odredbama člana 69 st. 1 tačka 3 propisuje da sudija izvjestilac, prema potrebi, zahtijeva dostavu spisa koji se odnosi na predmet ustavne tužbe, odnosno izvješće o povredama ustavnih prava učinjenih osporenim aktom. Prema odredbi čl. 78 st. 2 Ustavnog zakona Sud dostavlja ovjerovljeni prijepis svoje odluke, odnosno rješenja podnosiocu ustavne tužbe, tijelu koje je donijelo osporeni akt, te osobi koju je Ustavni sud pozvao da se izjasni.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava ovo je rješenje demantovala, jer nije dovoljno da obezbijede adekvatan položaj zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku pred hrvatskim Ustavnim sudom. Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Juričić protiv Hrvatske*<sup>690</sup> utvrdio je povredu načela kontradiktornosti od strane Ustavnog suda Hrvatske „jer je stručna mišljenja uglednih pravnika i mišljenja i informacije pribavljene od različitih institucija“, koje je ovaj sud „pribavio za potrebe ustavnosudskog postupka podnositeljki zahtjeva, koja je u ustavnosudskom postupku imala status zainteresovanog lica, dostavio tek nakon što je postupak pred Ustavnim sudom završen“, odnosno pošto je ustavnosudska odluka bila donesena. Nakon donošenja presude ESLJP Ustavni sud Hrvatske je 2012. godine utvrdio pravila o sprovođenju kontradiktornosti u postupku pokrenutim ustavnim tužbom (i žalbom protiv odluke DSV), po kojima se, u suštini, u postupku povodom ustavne tužbe za koju sudija izvjestilac procijeni da postoje ozbiljni izgledi za njeno usvajanje, primjerak ustavne tužbe „obavezno dostavlja zainteresiranim sudionicima u prethodnom sudskom postupku i poziva ih se da se u njoj očituju u roku od 10 dana od dana primitka dopisa“, a „dobivena očitovanja dostavljaju se donosiocu ustavne tužbe, odnosno žalitelju i omogućuje im se da odgovore na navode iz očitovanja“. Očigledno je da je Ustavni sud svojim stavovima pokušao da nadomjesti nedostajuća pravna pravila o pravima zainteresovanih lica i o obavezama Suda u postupku po ustavnoj žalbi.<sup>691</sup>

Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije u članu 29 tačka 9 propisuje da su učesnici u postupku pred Ustavnim sudom podnosilac ustavne žalbe, kao i državni organ, odnosno organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja protiv čijeg je pojedinačnog akta ili radnje izjavljena ustavna žalba. Ovo znači da je postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom dvoučesnički, gdje postoji podnosilac ustavne žalbe i donosilac osporenog akta. Zakonom su nabrojani učesnici u postupku pred ovim sudom u čl. 29: „podnosilac ustavne žalbe, kao i državni

---

<sup>687</sup> Isto, član 23.

<sup>688</sup> Isto, član 33 st. 4.

<sup>689</sup> Čl. 69 i 78 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, NN 49/02 – prečišćeni tekst.

<sup>690</sup> *Juričić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 58222/09 od 26. 6. 2011, <https://sudovi.me/podaci/uscg/dokumenta/7488.pdf>.

<sup>691</sup> D. Krapac, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Zagreb, 2014, str. 80.

organ, odnosno organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja protiv čijeg je pojedinačnog akta ili radnje izjavljena ustavna žalba“. Ovlašćeni podnosilac ustavne žalbe je svako domaće i strano fizičko i pravno lice koje može biti nosilac Ustavom ili potvrđenim međunarodnim ugovorom zajemčenog prava ili slobode, što znači da svako od tih lica izjavljivanjem ustavne žalbe stiče status učesnika u postupku po ustavnoj žalbi.<sup>692</sup> U praksi su podnosioci ustavne žalbe domaća fizička lica koja su imala svojstvo stranke u sporovima pred sudovima i pred organima uprave u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku.<sup>693</sup> I drugog osnovnog učesnika u postupku po ustavnoj žalbi zakonodavac je odredio na opšti način – to je „državni organ, odnosno organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja protiv čijeg je pojedinačnog akta ili radnje izjavljena ustavna žalba“, a to su sudovi, organi državne uprave i organi lokalne samouprave. Zakonom o Ustavnom sudu Srbije, odredbama člana 29 st.1 tačka 13, propisano je da su učesnici pred ustavnim sudom i druga lica u skladu sa zakonom . Ni Poslovnik o radu Ustavnog suda eksplicitno ne pominje „zainteresovana lica“, već formulacije „učesnici u postupku i druga pozvana lica“, „druga lica koja su pozvana“, „druga lica koja prisustvuju sjednici“, „lica pozvana da se izjasne“.<sup>694</sup>

Zakon o ustavnom sudu Slovenije,<sup>695</sup> odredbama člana 56, propisuje da će Ustavni sud, ako prihvati ustavnu žalbu na razmatranje, obavijestiti o tome organ koji je donio osporeni pojedinačni akt. Sudija Ustavnog suda utvrđen rasporedom rada može zahtijevati od organa koji je donio osporeni pojedinačni akt potrebne informacije i objašnjenja za donošenje odluke. Ustavna žalba uputiće se licima koja su učestvovala u postupku donošenja osporenog pojedinačnog akta, ako je odlučeno o njihovom pravu, obavezi ili pravnoj koristi da je izjave u roku u kojem sud odredi. Odredbama člana 51 stav 4 Poslovnika Ustavnog suda<sup>696</sup> propisano je da pored učesnika u postupku, Ustavni sud može odlučiti da na javnu raspravu pozove i druga lica koja mogu pomoći u rješavanju predmeta koji je predmet postupka. U tom slučaju, sudija-izvjestilac takođe odlučuje koji će se djelovi spisa tim licima poslati uz poziv.

Pitanja vezana za status zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku regulisana su Zakonom i Poslovnikom, pa se pred ustavnim sudom najčešće pominju „protivna stranka u građanskom postupku i u upravnom postupku ako je bio dvostranački“. Ova lica mogu ostvariti uvid u spise predmeta uz pismenu dozvolu predsjednika Suda, a od generalnog sekretara mogu u pisanom obliku dobiti obavještenja o toku (stanju) postupka na pismeni zahtjev.<sup>697</sup>

## 5. Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i sloboda prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta

Ustavna žalba, kao institut za zaštitu ljudskih prava ima relativno dugu tradiciju. Prva neposredna kontrola pojedinačnih akata s aspekta zaštite osnovnih prava i sloboda veže se uz institut državne žalbe (*Staatrechtliche Beschwerde*), utemeljen u ustavnopravnom sistemu Švajcarke. Ovdje se radilo o svojevrsnom pretorskom pravu proizašlom iz ustavnih osnova sadržanih u švajcarskim ustavima iz 1848. i 1874. godine, koje je dalje razvijano praksom Saveznog suda Švajcarske, koji je bio arbitar u situacijama kad su kantonske vlasti svojom normativnom

---

<sup>692</sup> Stavovi Ustavnog suda od 30. 10. 2008, u kojima stoji da aktivnu legitimaciju za izjavljivanje ustavne žalbe „ima svako fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, ukoliko je titular Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda“. Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>, pristupljeno: 31. 8. 2019.

<sup>693</sup> Zakona o Ustavnom sudu RS, čl. 83 st. 2.

<sup>694</sup> Poslovnik o radu Ustavnog suda („Službeni glasnik RS“, broj 103/13), čl.48-51,čl.66 st.1 I čl.83 st.1 I 5.

<sup>695</sup> Zakon o ustavnom sodišču (Uradni list RS, št. 15/94), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK0325>

<sup>696</sup> Poslovnik Ustavnega sodišča, (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSJ72>

<sup>697</sup> čl. 4 Zakona o Ustavnom sodišču, član 4 i Poslovnika Ustavnega sodišča čl. 25 i 26.

djelatnošću ugrožavale osnovna prava i slobode građana. Osnovna karakteristika ovog instituta bila je njegova supsidijarnost. On je kao pravni lijek protiv kantonalnih opštih i pojedinačnih pravnih akata bio dopušten isključivo kad nije postojalo nijedno drugo redovno pravno sredstvo. Pravo na podnošenje ovog pravnog instituta imala su fizička lica kad su smatrala da im je povrijeđeno neko osnovno pravo i pravni interes koji se kod osporavanja opštih akata ogledao u podvrgnutosti određenoj normi, dok se u slučaju egzistentnosti pojedinačnog akta morao ogledati u stvarnoj pogođenosti njegovim sadržajem. Rok za podnošenje ovog pravnog sredstva je varirao, da bi napokon 1928. godine bio utvrđen u trajanju od 30 dana, a prilikom odlučivanja po žalbama Savezni sud bio je ovlašćen da osporeni akt samo stavi izvan snage. Iz ovog instituta kasnije su se razvili svi ostali instituti koji se danas smatraju imanentnima ustavnosudskoj zaštiti protiv pojedinačnih akata nadležnih tijela državne vlasti. Institut ustavne žalbe predstavlja supsidijarni, nesuspendivni ustavnopravni instrument za zaštitu zaštićene sfere pojedinca od svih zadiranja koja se vrše pojedinačnim pravnim aktima ili mjerama nadležnih tijela. Osnovne norme ustavnopravnog sistema kojima se određuju ljudska prava i osnovne slobode ne bave se institutom ustavne žalbe, jer pravo na ustavnu tužbu nije ustavno pravo, već procesno ovlašćenje na zahtijevanje vanredne pravne pomoći, koja se načelno odobrava svakome, za slučaj zadiranja javne vlasti u ustavna prava adresata. Ona otvara mogućnost kontrole primarno pojedinačnih akata sudske vlasti u pogledu njihove usklađenosti s ustavnim pravima. Ustavna žalba predstavlja postepeni okvir unutar koga se ustavnim pravima osigurava efikasno pravno sredstvo zaštite lične i društvene sfere njihovih nosilaca. Načelna supsidijarnost ustavne žalbe ogleda se u nužnosti prethodnog iscrpljivanja svih dopuštenih pravnih puteva. Međutim, od tog principijelnog stava postoje izuzeci u kojima zakonodavac ili ustavotvorac omogućavaju incidentno djelovanje sudu nadležnom za ustavno sudovanje. Takvo djelovanje u pravilu je okvirno normativno određeno, a razvija se praksom Ustavnog suda.

U ustavnopravnom sistemu SR Njemačke ustavna žalba može se podnijeti po pravilu nakon iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta, kao procesna pretpostavka dopustivosti ustavne žalbe, koja postoji u slučaju kada podnosiocu, radi zaštite njegovih osnovnih prava, ne stoji na raspolaganju nijedno drugo domaće pravno sredstvo, i to pod uslovom da nepostojanje efikasnog pravnog sredstva podnosilac nije lično izazvao svojim propustom. Podnosilac ustavne žalbe dopušteni pravni put mora svojim aktivitetom samostalno iscrpiti,<sup>698</sup> a ukoliko uloži pravno sredstvo koje nema uspjeha, već zbog formalne manjkavosti, njegov propust čini ustavnu žalbu nedopuštenom zbog neiscrpljivanja dopuštenog pravnog puta.<sup>699</sup> U ustavnom određenju instituta ustavne žalbe ne utvrđuje načelo supsidijarnosti, kao jedno od njenih osnovnih načela, nego je ono uređeno § 90 stavom 2 Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu.<sup>700</sup> Prema navedenoj odredbi, obraćanje Saveznom ustavnom sudu načelno je dopušteno tek nakon iscrpljivanja „pravnoga puta“. Pravni put je svaki tužbeni put i svaki sudski žalbeni put. Iscrpljivanje pravnoga puta znači

---

<sup>698</sup> BVerfGE 38, 105 (110). Iscrpljivanje pravnog puta od strane više podnosilaca ustavne žalbe pogođenih istom mjerom Savezni ustavni sud ispituje odvojeno i svaki od njih osobno mora ispuniti ovu procesnu pretpostavku. Izuzetak od navedenog načela Sud ipak pravi ako zbog istog predmeta spora i kod iste pogođenosti većeg broja podnosilaca ustavne žalbe nije realno za očekivati različite odluke stručnih sudova (BVerfGE 54, 53 (56)).

<sup>699</sup> BVerfGE 1, 13 (14).

<sup>700</sup> U daljem tekstu korišćiće se Savezni zakon o Saveznom ustavnom sudu od 11. avgusta 1993, sa zadnjom izmjenom od 23. decembra 2007. godine.

prolazak kroz sve za pojedini slučaj dopuštene instance, uključujući i zakonom propisani prethodni postupak, odnosno prolazak postupka iz člana 19 stav 2<sup>701</sup> Osnovnog zakona.<sup>702</sup>

Međutim, načelo supsidijarnosti ne vrijedi apsolutno. Izuzetak od ovog načela u ustavnopravnom sistemu SR Njemačke čine dvije situacije. Prva je kada po ustavnoj žalbi Savezni ustavni sud odlučuje o pravnom pitanju od opšteg značenja, kada očekivana odluka nije samo u interesu pojedinca nego dotiče i opšte dobro te se iz tog razloga razjašnjenje čini potrebnim prije iscrpljivanja pravnoga puta. Isto i kada očekivana sudska odluka nadilazi značaj pojedinog slučaja i doprinosi razjašnjenju pravnog stanja velikog broja slučajeva istovjetnog ili sličnog činjeničnog i pravnog supstrata. Pretpostavka dopuštenosti ustavne žalbe u navedenim slučajevima i sama je naznaka da će dopušteni pravni put biti pređen.<sup>703</sup> Drugi izuzetak od procesnog zahtjeva nužnosti iscrpljivanja prethodnog pravnog puta postoji ako bi, zbog karaktera egzistentne povrede osnovnog prava ili njenog intenziteta, propuštanjem aktiviteta Saveznog ustavnog suda nastala na strani podnosioca teška i neotklonjiva posljedica. Ovdje se ne radi o situaciji u kojoj se na strani podnosioca usljed redovnog odvijanja postupka javljaju očekivani troškovi, nego o onom stanju stvari pri kojem se predvidljiva šteta, čiji je nastup kroz vrijeme potrebno za iscrpljivanje dopuštenog pravnog puta izvjestan, više ne bi mogla primjereno poravnati.<sup>704</sup> O postojanju razloga za ovakvo postupanje i prije iscrpljenosti pravnog puta odlučuje na osnovu diskrecijske ocjene Savezni ustavni sud.<sup>705</sup> Dakle, saglasno § 90 stav 2 rečenici 2 Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu, Savezni ustavni sud može po ustavnoj žalbi, podnesenoj prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta, donijeti takozvanu „interpretacijsku predodluku“. Takva odluka donosi se u slučaju da podnosilac ustavne žalbe učini izvjesnim važnost konkretnog slučaja s obzirom na opštu važnost ustavnopravnih pitanja koja se u njemu otvaraju ili učini vjerovatnim nastup teških i neotklonjivih posljedica. Međutim, i za takvu odluku vrijede opšte procesne pretpostavke dopustivosti zahtjeva ustavnosudske zaštite putem instituta ustavne žalbe. Tako ustavna žalba neće biti dopuštena ako je uložena van roka utvrđenog § 93 stavom 1 Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu ili je zbog zastare procesnog zahtjeva za pružanje autoritativne pravne pomoći nastupila prekluzija prava na ustavnu žalbu.<sup>706</sup> Propuštanje preduzimanja ili pogrešna upotreba procesnih ovlašćenja na nižim instancama dovodi do nemogućnosti podnošenja ovakve ustavne žalbe. Ova procesna mogućnost ne smije biti zloupotrijebljena za zaobilaženje opštih procesnih pravila dopuštenosti ustavne žalbe.<sup>707</sup> Ujedno, propuštanje isticanja povrede osnovnih prava pred instancijskim sudovima čini ustavnu žalbu nedopuštenom, odnosno nedovoljna pripremljenost ustavne žalbe u prethodnim redovnim sudskim postupcima isključuje mogućnost donošenja interpretacijske predodluke.

Ovlašćenje koje proizlazi iz § 90 stava 2 rečenice 2 Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu diskrecionog je karaktera. Čak i kad su prema gramatičkom tumačenju mjerodavne odredbe § 90 Saveznog zakona o Saveznom ustavnom sudu ispunjene sve pretpostavke za interpretacijsku predodluku, Savezni ustavni sud nije obavezan da odlučuje prije iscrpljivanja pravnoga puta. Ovdje Savezni ustavni sud procjenjuje potrebu za svojim aktivitetom prema načelu oportuniteta,

---

<sup>701</sup> Iscrpljenim dopuštenim pravnim putem ne smatra se upravnosudski postupak provjere propisa sproveden prema § 47 Propisa o upravnom sudu. – vidjeti K. H. Maunz, F. L. Düring, *Grundgesetz, Kommentar*, München, 1999, komentar uz član 93, str. 36.

<sup>702</sup> Član 19 stav 4. rečenica I i II Osnovnog zakona glasi: Povrijedi li javna vlast nečije pravo, jemči se pravna zaštita. Zaštitu pružaju redovni sudovi ako nije određena nadležnost drugog suda.

<sup>703</sup> BVerfGE 19, 268; 11, 244.

<sup>704</sup> BVerfGE 1, 69; 8, 222.

<sup>705</sup> BVerfGE 14, 194; 9, 89.

<sup>706</sup> BVerfGE 16, 124.

<sup>707</sup> BVerfGE 11, 224.

uvažavajući pritom sve okolnosti koje idu u prilog donošenju ili protiv donošenja ovakve odluke. Iz prakse Saveznog ustavnog suda proizlazi da će on u ovakvim situacijama postupati izuzetno i samo onda kad je to očito potrebno.<sup>708</sup> Pravo na indukovanje interpretacijske predodluke Savezni ustavni sud ne priznaje u situacijama kad je o istom pitanju od opšeg značaja već odlučeno ili je prethodno ustavna žalba nekog drugog podnosioca u odnosu istog ustavnopravnog pitanja prihvaćena na odlučivanje.<sup>709</sup> Savezni ustavni sud ne dopušta ulaganje ustavne žalbe prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta samo da bi se ubrzala procedura odlučivanja.<sup>710</sup> Takođe, visina buduće finansijske štete nije od uticaja za procjenu postojanja teških i neotklonjivih posljedica tako dugo dok postoji mogućnost njenog nadoknađivanja. Jer kod isključivo finansijskih gubitaka podnosioca ustavne žalbe uvijek je moguće naknadno poravnanje njegovih imovinskih interesa.<sup>711</sup> Ustavna se žalba prema ovom kriterijumu ne može uložiti ako nastup teških i neotklonjivih posljedica ne pogađa zaštićenu sferu samog podnosioca.

U ustavnopravnom sistemu Crne Gore mogućnost ulaganja ustavne žalbe i prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta sadržana je u drugom dijelu prve rečenice člana 68 stava 3 Zakona o Ustavnom sudu. Na osnovu navedene odredbe Ustavnog zakona Sud je nadležan da pokrene ustavnosudski postupak i prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu nije ili ne bi bilo djelotvorno. Osim dijela odredbe člana 68 stava 3 koji se odnosi na procesno ovlašćenje stranaka inicira aktivitet Suda i prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta, o ovom institutu Zakon ne sadrži ni jednu drugu odredbu kojom bi ovo procesno ovlašćenje podnosioca bilo razrađeno.

Ovaj institut u našem ustavnopravnom poretku bitno se razlikuje od instituta ustavne žalbe. Naime, kod nas zakonodavac ovlašćenje stranke na podnošenje ustavne tužbe i prije iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta ne veže primarno uz objektivni kriterijum postojanja nekog pravnog pitanja od opšteg značaja koje je nužno prioritetno riješiti, odnosno uz rješavanje nekog načelnog ustavnopravnog pitanja uz čije se rješavanje može vezati razjašnjenje pravnog sadržaja nekog društvenog odnosa koje je primjenjivo na mnoštvo slučajeva s istovjetnim ili sličnim činjeničnim i pravnim osnovom. U našem pravnom sistemu kriterijum načelnog značenja nije od uticaja na mogućnost podnošenja ovakve ustavne žalbe. Uređujući pravo na podnošenje ustavne žalbe na osnovu člana 68 stava 3 Zakona, ustavotvorac je mogućnost korišćenja ovog ovlašćenja vezao uz dva kriterijuma. Jedan je objektivne prirode sadržan u pogledu povrede ustavnih prava, dok je drugi nedjelotvornost pravnog sredstva u konkretnom predmetu, pri čemu ova dva uslova moraju biti ispunjena kumulativno.

Na osnovu pravnog osnova sadržanog u članu 68 stav 3 Zakona o ustavnom sudu, koji se odnosi na odstupanje od supsidijarnosti instituta ustavne tužbe, od uvođenja ovog instituta pa do 1. novembra 2019. godine, u Ustavnom sudu primljena je jedna ustavna žalba, koja je usvojena. Kada usvaja ustavnu tužbu, postupajući po nadležnosti utvrđenoj članom 68 stav 3 Ustavnog zakona, Sud se koristi svojim kasatornim ovlašćenjima. Osporena odluka se ukida pa se predmet vraća određenom tijelu na ponovni postupak. Deklaratorne odluke po prirodi stvari ovdje ne bi dolazile u obzir.

Tako je u jedinom predmetu Ustavni sud usvojio ustavna žalba i utvrdio da je podnosiocu ustavne žalbe, zbog nedjelotvorne istrage kod nadležnih tužilaštava povrijeđen procesni aspekt člana 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda a Država Crna Gora

---

<sup>708</sup> BVerfGE 8, 38; 8, 222.

<sup>709</sup> BVerfGE 51, 130; 3, 39.

<sup>710</sup> BVerfGE 14, 192.

<sup>711</sup> BVerfGE 72, 119.

obavezana da plati podnosiocu ustavne žalbe iznos od 7.000,00 €, na ime pravičnog zadovoljenja zbog povrede procesnog aspekta iz člana 2 Evropske konvencije.<sup>712</sup>

U vezi sa dopuštenošću Ustavni sud je dao sljedeće razloge. U konkretnom slučaju podnosilac ustavne žalbe je imao mogućnost da preuzme krivično gonjenje podizanjem neposredne optužnice ili da pak djelotvorno od sudije za istragu traži sprovođenje određenih dokaznih radnji, a shodno odredbama člana 287 Zakonika o krivičnom postupku. Međutim, shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava, koje se prilikom odlučivanja o ustavnoj žalbi pridržava Ustavni sud, pravilo iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava nalaže da podnosilac ustavne žalbe treba da ima redovni put do onih pravnih sredstava, koja se odnose na navodne povrede i koja su istovremeno dostupna i dovoljna. Postojanje takvih pravnih sredstava mora biti dovoljno izvjesno ne samo u teoriji, već i u praksi, a ako to nije tako, tada će tim pravnim sredstvima nedostajati potrebna dostupnost i efikasnost. (Vidjeti odluku *Selmouni protiv Francuske*, br. 25803/94, st. 74 i 75, *ECHR* 1999).

Prilikom primjene ovog pravila, mora se na odgovarajući način uzeti u obzir kontekst, te da se u tom smislu prilikom iscrpljivanja pravnih sredstava mora voditi računa da to bude sa određenim stepenom fleksibilnosti i bez prekomjernog formalizma (vidjeti odluku *Cardot protiv Francuske* 1991, A br. 200, st. 34 ). Pravilo iscrpljivanja pravnih sredstava nije apsolutno, i kada se preispituje je li bilo poštovano, bitno je uzeti u obzir posebne okolnosti predmeta. To dalje znači da Ustavni sud mora realno uzeti u obzir ne samo postojanje formalnopravnih sredstava koja postoje u pravnom sistemu države, već i opšti pravni i politički kontekst, u kojem ono funkcioniše, kao i lične okolnosti podnosioca (vidjeti odluku *Akdivar i dr. protiv Turske*, 1996), odnosno mora ispitati da li je, pod svim okolnostima predmeta, podnosilac uradio sve što se razumno moglo od njega očekivati da iscrpi sve domaće pravne lijekove (vidjeti odluku *Ilhan protiv Turske [VV]*, br. 22277/93, stav 59, *ECHR* 2000- VII ).

6.2. Na osnovu navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da su tvrdnje podnosioca o razlozima za neiscrpljivanje pravnih sredstava, u predmetnom krivičnom postupku, potvrđene činjenicama, te i da isti objektivno nije bio u mogućnosti da iskoristi pravna sredstva propisana Zakonikom o krivičnom postupku. Prilikom donošenja ovakvog zaključka, Ustavni sud je uzeo u obzir posebne okolnosti ovog predmeta (da je podnosilac po zanimanju novinar, koji je uvjeren da je do napada došlo zbog njegovog pisanja o kriminalnim grupama sa sjevera Crne Gore, zatim da su mu u fazi izviđaja i istrage uskraćena prava i ovlašćenja koja mu u ovoj fazi postupka pripadaju po Zakoniku o krivičnom postupku (prisustvo prilikom vršenja dokaznih radnji, predlaganje dokaza itd.) a što je sve u cjelosti kulminiralo uskraćivanjem i neblagovremenom dozvolom za uvid i razmatranje spisa, kako bi isti mogao odlučiti da li će preuzeti krivično gonjenje), kao i činjenicu da je dovedeno u pitanje jedno od temeljnih prava, a to je pravo na život iz člana 2. Konvencije, te je stoga utvrdio da se ustavna žalba mora proglasiti dopuštenom. Minimalni standardi u pogledu djelotvornosti istrage, uključuju zahtjeve da ona mora biti: nezavisna, nepristrasna, temeljna, brza i podvrgnuta kontroli javnosti (v. *Maslov i Nalbandov protiv Rusije*, 24. 1. 2008, st. 91 ; *Mesut Deniz protiv Turske*, 5. 11. 2013, st. 52 ). Prema stavu Evropskog suda, da bi se istraga mogla smatrati efikasnom u smislu člana 2. Konvencije, mora prvenstveno biti 'odgovarajuća', odnosno tokom istrage moraju biti utvrđene sve relevantne činjenice, te kada je to moguće, ona mora dovesti do identifikacije i kažnjavanja počinitelja. Nadalje, nadležni državni organi moraju preduzeti sve razumne mjere putem kojih će pribaviti i osigurati dokaze u predmetnom slučaju. Zaključci istrage posebno moraju biti utemeljeni na nezavisnoj, objektivnoj i temeljnoj analizi predmeta. Nadležna tijela koja sprovode istragu moraju biti nezavisna od ostalih osoba koje bi na bilo koji način mogle biti povezane s predmetom i to ne samo u hijerarhijskom nego i praktičnom smislu. Isto tako, istraga

---

<sup>712</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 88/2017.

mora biti sprovedena pravovremeno i ažurno. Istraga mora biti dostupna porodici žrtve u onoj mjeri u kojoj je to potrebno za zaštitu njihovih prava. Štaviše, istraga u određenoj mjeri mora biti podvrgnuta i oku javnosti.

Ustavni sud, je zaključio, da istraga (izviđaj) Osnovnog državnog tužilaštva u Beranama, kao i Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju, nije zadovoljila standarde temeljnosti, hitnosti (efikasnosti) i transparentnosti i nije dovela do otkrivanja i eventualnog kažnjavanja lica, za koje se osnovano sumnja da su, na štetu podnosioca izvršili krivično djelo ubistvo u pokušaju. Upravo u tim propustima Ustavni sud nalazi neispunjenje pozitivne obaveze nadležnih državnih organa da poštuju i zaštite procesni aspekt iz člana 2 Evropske konvencije.

## 6. Rok za odlučivanje po ustavnoj žalbi

Odredbama člana 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je da Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred tim sudom, ako ovim zakonom nije drukčije određeno,<sup>713</sup> što znači da se zakonodavac nije opredijelio pravnim standardom „razumni rok“, već je izdao Sudu zapovijest da o predmetima iz svoje nadležnosti, a to znači i o predmetima po ustavnim žalbama mora donijeti odluku u okviru propisanog roka. To znači da zakon čiji je predmet uređivanja „postupak pred Ustavnim sudom“ (član 1 Zakona) uopšte ne govori o razumnom roku pred Ustavnim sudom, niti o blagovremenom postupanju ovog suda, već umjesto toga utvrđuje krajnji rok za odlučivanje Ustavnog suda u svim predmetima iz njegove nadležnosti, bez obzira na razlike u pojedinim postupcima koji se vode u ostvarivanju devet različitih Ustavom utvrđenih nadležnosti, a to znači i u postupku po ustavnim žalbama iako u tekstu Predloga zakona o Ustavnom sudu Crne Gore nije bila sadržana navedena odredba.<sup>714</sup>

Međutim, odredba člana 39 stav 2 Zakona je, prije svega, izraz želje zakonodavca da se obezbijedi efikasnija kontrola ustavnosti, odnosno da se preduprije dugotrajni ustavnosudski postupci, posebno u situaciji kada je Ustavni sud ustanovljen kao sam vrh pravne zaštite osnovnih prava i sloboda na nacionalnom nivou. U dosadašnjoj praksi u primjeni ove odredbe postalo je više nego očigledno da se propisani rok od 18 mjeseci, ni poslije više godina od svog uvođenja ne ostvaruje u praksi i da Ustavni sud u velikom broju slučajeva nije uspijevaao ispoštovati propisani rok. Kada se sagleda primjena odredbe člana 39 Zakona, praksa potvrđuje da se ovo zakonsko određenje od svog stupanja na snagu do danas nije potvrdilo kao realno rješenje i sve analize koje

---

<sup>713</sup> Odredbama čl. 84, 101, 107, 110 Zakona utvrđeni su znatno kraći rokovi za donošenje odluke Ustavnog suda u pojedinim vrstama sporova zbog njihove prirode, od kojih su neki određeni u satima (npr. 48 sati) a neki u danima (npr. 30 ili 45 dana). To su prije svega rokovi za donošenje odluke o tome da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, po žalbi u izbornom sporu, žalbi u postupku za zaštitu prava na referendum, u postupku odlučivanja o saglasnosti s Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja.

<sup>714</sup> U obrazloženju Predloga zakona stajalo je: „Izostala je odredba iz prethodnog zakona koja je obavezivala Ustavni sud da u svakom predmetu donese odluku u roku od 18 mjeseci budući da se često dešava da postupak iz objektivnih razloga mora trajati duže.“

su rađene do sada pokazuju da postupci pred Ustavnim sudom po ustavnim žalbama traju u prosjeku oko dvije godine,<sup>715</sup> dok su pojedini postupci trajali znatno duže – oko četiri godine.<sup>716</sup>

Utvrđivanje pravog značenja odredaba člana 39 Zakona nije samo predmet akademske rasprave, već je izazvalo rasprave i sporove u praktičnoj primjeni, tj. i u samom Ustavnom sudu, a u posljednje vrijeme čini se da je povod i dodatnom sporenju i napetosti u odnosima Ustavnog i Vrhovnog suda, nakon donošenja prve presude Vrhovnog suda 10. septembra 2018. godine, „zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku do koje je došlo u postupku odlučivanja u predmetu Ustavnog suda Crne Gore – UŽ-III br. 116/16.

Povodom novonastale pravne situacije nakon zasnivanja nadležnosti Vrhovnog suda Crne Gore da odlučuje o povredi prava na suđenje u razumnom roku u postupku pred Ustavnim sudom CG otvara se više pitanja, ali osnovno, prethodno pitanje jeste da li se nadležnost za odlučivanje o povredi prava na suđenje u razumnom roku pred ustavnim sudom jedne države uopšte može zasnivati od strane bilo kog državnog organa bez izričito propisane nadležnosti, jer takav primjer ne poznaje uporedna praksa.<sup>717</sup> Imajući u vidu značaj pitanja, podvući se mora još jednom činjenica da Ustav, kao ni važeće zakonodavstvo, nema eksplicitnih odredaba o pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku, a time ni odredaba o nadležnosti za rješavanje zahtjeva vezanih za razumni rok u postupanju Ustavnog suda, kao ni mjera koje se mogu u tom postupku izreći. Stoga je i odluka Vrhovnog suda Crne Gore, kojom je prihvaćena tužba za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u postupku pred Ustavnim sudom, s pozivom na odredbe Zakona o zaštiti prava na suđenje o razumnom roku, upitna.

Očigledno je propuste učinio Vrhovni sud koji je postupao u ovom predmetu, bez izričitog ustavnog i zakonskog osnova. Više je nego upitno to što je Vrhovni sud kao najviši sud u zemlji nadležnost u odnosu na kontrolu dužine trajanja postupka pred Ustavnim sudom zasnovao na interpretaciji odredbe člana 2 stav 2 pomenutog zakona i njenom pogrešnom razumijevanju, a da prethodno nije raspravljano pitanje značenja navedene odredbe i utvrđeno njeno značenje koje mora biti saglasno Ustavu. Navedena odredba očigledno se ne odnosi na nadležnost Vrhovnog suda, niti je to samostalna odredba koja govori o tome ko ima pravo na zaštitu po ovom Zakonu, već je ona svojom sadržinom isključivo vezana za odredbu stava 1, odnosno za prava subjekata iz stava 1 koji su taksativno utvrđeni kao lica koja imaju pravo zaštite po tom zakonu, a među njima očigledno nijesu učesnici u ustavnosudskom postupku. Prilikom donošenja ove odluke Vrhovni sud Crne Gore nije prihvatio stav Ustavnog suda povodom obraćanja sudija Vrhovnog suda kojima

---

<sup>715</sup> Vidjeti odluke Suda u predmetima: UŽ-III br. 539/15, od 9. maja 2017, UŽ-III br. 246/14, od 26. juna 2017, UŽ-III br. 491/15, od 9. maja 2017, UŽ-III br. 126/15, od 26. maja 2017, UŽ-III br. 237/15, od 14. februara 2017. godine. Međutim, prema podacima iz 2017. godine najveći broj utvrdnih odluka donijet je u postupcima koji su trajali između dvije godine i dvije godine i osam mjeseci.

<sup>716</sup> Postupak Ustavnog suda u predmetu UŽ-III br. 385/13, od 6. marta 2017. godine trajao je nešto kraće od četiri godine, u predmetu UŽ-III br. 39/14, od 29. novembra 2017. godine oko tri godine i šest mjeseci, u predmetu UŽ-III br. 199/15, od 17. oktobra 2018. godine, postupak je trajao oko tri godine i sedam mjeseci.

<sup>717</sup> Malobrojne zemlje koje poznaju pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i pred ustavnim sudom (urgencije, prigovori, zahtjevi, pa i tužbe), odlučivanje o tom pravnom sredstvu zadržavaju isključivo u samom ustavnom sudu i, po našem saznanju, nema rješenja u uporednom pravu da se o ovom pitanju utvrđuje nadležnost drugih organa, jer se smatra da bi to protivrečilo ustavu, odnosno odredbama ustava o položaju i funkcijama ustavnog suda. Ukazuje se da je namjera ustavotvoraca iskazana u tekstovima savremenih evropskih ustava *očigledna* kada je u pitanju ustavno sudstvo – da u ustavnoj zbilji postepeno, kroz širenje kompetencija ustavnih sudova i njihovih ovlašćenja, dođe do oživotvorenja načela po kome je „sva vlast podređena ustavu i pravu“.



se traži dostavljanje ustavnosudskih spisa u predmetima povodom tužbi podnositelaca ustavnih žalbi.<sup>718</sup>

Mišljenja sam da odredba člana 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu nije u saglasnosti s odredbama člana 32 Ustava, člana 6 stav 1 i člana 13 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Dužinu postupka pred Ustavnim sudom treba ocjenjivati u svjetlu posebnih okolnosti svakog predmeta, kao i uzeti u obzir sve kriterijume tog suda, posebno složenost predmeta, ponašanje podnosioca žalbe, ponašanja nadležnih organa, kao i važnost predmeta spora u parnici za podnosioca žalbe. Prema shvatanju tog suda pri ocjenjivanju radi li se o kršenju prava na suđenje u razumnom roku ili ne Sud se neće rukovoditi istim kriterijumima kada je u pitanju Ustavni sud i redovni sudovi. S obzirom na ulogu Ustavnog suda kao zaštitnika ustava, kriterijum kojim će se ova institucija voditi prilikom utvrđivanja redosljeda postupanja po primljenim predmetima neće biti samo hronološki, što je uobičajeno za redovne sudove, već su tu i priroda predmeta i politički i društveni značaj (javni interes), kojima se mora dati prioritet. Takođe, odluke Ustavnog suda, prema shvatanju Evropskog suda, nadilaze pojedinačni slučaj, pa je potrebno više vremena posvetiti njihovoj izradi, sa najvećom pažnjom. Procjena razumnog roka u postupku pred Ustavnim sudom veoma je relativna i specifična za svaki konkretan slučaj, s izuzetkom kad se slučaj dogodi u kontekstu ponovljenih kršenja zahtjeva razumnog roka od strane države ugovornice, što, prema shvatanju Evropskog suda, odražava sistemski propust njenog pravosudnog sistema. Evropski sud, međutim, državama ne predlaže neka posebna sredstva za postizanje razumnosti dužine postupka, već države imaju slobodu organizovanja svojih pravnih sistema i izbora mjera koje će koristiti u cilju poštovanja garancija iz Evropske konvencije.

Evropski sud za ljudska prava procjenu razumnog roka i stanje predmeta uzima u obzir nakon što je u određenoj državi Evropska konvencija stupila na snagu. Kada je riječ o Crnoj Gori, Evropski sud je u predmetu *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije*<sup>719</sup> utvrdio da se vremensko važenje Konvencije u odnosu na Crnu Goru *ratione temporis i ratione personae*, računa od 3. marta. 2004 godine, to jest od dana ratifikacije Konvencije od strane bivše Državne zajednice Srbija i Crna Gora, u decembru 2003. godine.<sup>720</sup> Time je Crna Gora, kao članica Savjeta Evrope, istovremeno prihvatila supsidijarnu nadležnost Evropskog suda u sudskoj zaštiti ljudskih prava i sloboda. Uz tu nadležnost Crna Gora se, saglasno odredbi člana 46 stav 1 Evropske konvencije obavezala na poštovanje i sprovođenje odluka koje se odnose na Crnu Goru, ali je prihvatila i „interpretativni autoritet“ presuda Evropskog suda, nezavisno od države protiv koje je donesena. Shodno tome, stavovi Evropskog suda postali su izvor ustavnopravnog okvira regulisanja i zaštite ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. Status države ugovornice obavezao je Crnu Goru da svoj pravosudni sistem organizuje tako da njeni sudovi mogu da ispune svaki zahtjev predviđen odredbama Konvencije. Jedna od tih obaveza je i obaveza na osnovu člana 6 stav 1 Konvencije, iz koje proizilazi da se predmeti pred sudovima i drugim državnim organima, koji se vode o građanskim pravima i obavezama i krivičnim optužbama, razmotre bez odugovlačenja, u razumnom roku. Ustavom Crne Gore iz 2007. godine pravo na suđenje u razumnom roku neposredno je uvedeno u ustavni sistem

---

<sup>718</sup> Pismo koje je Ustavni sud utvrdio na sjednici od 26. decembra 2018. upućeno je Vrhovnom sudu, povodom obraćanja Miraša Radovića i Radojke Nikolić, sudija Vrhovnog suda Crne Gore aktima: Tpz.br. 54/18, od 26. novembra 2018. godine, Tpz.br. 55/18, od 27. novembra 2018. godine i Tpz.br. 53/18, od 28. novembra 2018. godine, kojima zahtijevaju dostavljanje ustavnosudskih spisa po ustavnim žalbama u predmetima U-III br. 413/16, U-III br. 245/17 i Už-III br. 574/15, s pozivom na odredbu člana 36 stav 1 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Službeni list Crne Gore“, broj 11/2007).

<sup>719</sup> Presuda od 28. aprila 2009, zahtjev br. 11890/05, stav 69.

<sup>720</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmijenjene u skladu s pratećim protokolima (Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, broj 9/2003).

Crne Gore. Time je prvi put u Crnoj Gori obezbijedena neposredna ustavnosudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Odredbom člana 32 Ustava propisano je da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Pravo na pravično suđenje garantovano odredbom člana 32 Ustava predstavlja kompleksno ustavno pravo, kojim se, osim suđenja u razumnom roku, građanima garantuje niz drugih, prije svega procesnih, prava (pravo na pristup sudu, pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud, pravo na pravičnu i javnu raspravu, pravo na jednakost procesnih sredstava, pravo na obrazloženu sudsku odluku i dr.), koja obezbjeđuju da postupak od strane sudske vlasti, odnosno drugog nadležnog organa bude pravično sproveden. Ustavom Crne Gore iz 2007. godine predviđen je i mehanizam zaštite tog prava posredstvom posebnog pravnog sredstva – ustavne žalbe, dok je nadležnost za postupak po ustavnim žalbama zbog povrede svih ljudskih sloboda i prava, pa i prava na suđenje u razumnom roku, povjerena Ustavnom sudu. Time je prvi put u Crnoj Gori obezbijedena neposredna ustavnosudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Zakonom o ustavnom sudu Crne Gore iz 2015. godine zaštita tog prava znatno je unaprijeđena uvođenjem ustavne žalbe.

Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku<sup>721</sup> omogućeno je obeštećenje zbog preduog trajanja postupka pred redovnim sudovima u Crnoj Gori. Zakonom su uvedena dva nova pravna lijeka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku: zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev) i tužba za pravično zadovoljenje u postupku pred redovnim sudovima. Između sistema zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku uređenog Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu, postupak predviđen Zakonom o zaštiti na suđenje u razumnom roku, po ocjeni Ustavnog suda, ima značenje postupka koji mora biti sproveden da bi se stranka, nezadovoljna trajanjem sudskog postupka pred redovnim sudovima, mogla obratiti Ustavnom sudu, kao zadnjoj nacionalnoj instanci, koja djelotvorno treba da štiti prava stranaka protiv takvih povreda.

Navedena ustavna i konvencijska određenja u vezi s obavezom u pogledu zaštite prava na suđenje u razumnom roku primjenjuju se i na Ustavni sud, ali se one ne mogu tumačiti na isti način kao u odnosu na redovni sud. Standard razumnog roka, naime, nije jednak kad su u pitanju redovni sudovi i kad je u pitanju Ustavni sud. Uz potrebu i obavezu da se ustavnosudski predmeti okončaju ažurno i blagovremeno, u okviru svih devet nadležnosti,<sup>722</sup> treba imati u vidu da Ustavni sud nije redovni sud, već prije svega sistemski sud za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, i očuvanja legalnosti funkcionisanja pravnog poretka u Crnoj Gori. To zahtijeva analitičnost, pouzdanost i utemeljenost odluka na Ustavu i međunarodnim aktima, zbog čega se njegove odluke značajno razlikuju od odluka redovnih sudova, i to ne samo u materijalnom-sadržajnskom smislu, već i po njihovom pravnom dejstvu (*erga omnes* ili *inter partes*). Uloga čuvara ustava Ustavni sud čini posebno važnim, jer odlučuje o složenim pravnim pitanjima, zbog čega u obzir mora uzeti sveobuhvatan

---

<sup>721</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 11/2007.

<sup>722</sup> Ustavni sud odlučuje:

- 1) o saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima;
- 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom;
- 3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava;
- 4) da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav;
- 5) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave;
- 6) o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije;
- 7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi s referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova;
- 8) o saglasnosti s Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja;
- 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom.

pregled pravnih pitanja, sudsku praksu Evropskog suda, kao i prirodu predmeta i njegovu važnost u političkom, ekonomskom i socijalnom smislu i dr. Od Ustavnog suda očekuje se ustavno, zakonito i efikasno postupanje. „Ustavno i zakonito postupanje“ podrazumijeva pravilno utvrđenje relevantnih činjenica, pravilnu primjenu materijalnog i procesnog prava. „Efikasno postupanje“ znači da ciljevi ustavnosti i zakonitosti treba da budu ostvareni u što kraćem roku, odnosno da subjekti koji traže pravo to pravo (pravnu zaštitu) dobiju što prije. Prema praksi Evropskog suda mora se voditi računa o cjelokupnom postupku koji je vođen u skladu s domaćim pravnim sistemom, funkcionisanju zakona i praksi žalbenih organa, kao i ovlašćenjima i načinu na koji su interesi stranaka predstavljeni i zaštićeni,<sup>723</sup> tim prije što, kada je u pitanju žalbeni postupak, ne postoji određeno postupanje po članu 6 stav 1 Evropske konvencije. Osim toga kriterijumi i standardi utvrđeni u praksi Evropskog suda, koji su prihvaćeni i u odlukama Ustavnog suda donijetim po ustavnim žalbama, treba da budu osnov interpretativne argumentacije kakva se danas zahtijeva u sudskim odlukama, na kojoj će redovni sudovi graditi svoju praksu, ujednačavajući postupanje po pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kako u pogledu mjera za ubrzanje postupka, tako i u pogledu načina pravičnog zadovoljenja zbog utvrđene povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Dužinu postupka pred Ustavnim sudom zakonodavac, za razliku od ustavotvorca nije opredijelio pravnim standardom „razumni rok“, već je odredbom člana 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu propisao da Ustavni sud „u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od osamnaest mjeseci“ od dana pokretanja postupka. Ovako formulisana zakonska odredba, po nalaženju Ustavnog suda, u smislu njenog jezičkog, sistematskog, ciljnog ili teleološkog tumačenja normativnog određenja ima značenje naredbe Ustavnom sudu da u svim predmetima iz njegove nadležnosti, bez obzira na razlike u pojedinim postupcima koji se vode u ostvarivanju devet različitih Ustavom utvrđenih nadležnosti (član 149), mora donijeti odluku u okviru toga roka, a to znači i u postupku po ustavnim žalbama.

Zakonom se dovodi u pitanje opredjeljenje ustavotvorca, iz odredbe člana 32 Ustava, koje pod razumnim rokom podrazumijeva pravni standard čija se sadržina utvrđuje pomoću uobičajenih kriterijuma, primjenom na svaki konkretan slučaj, zavisno od njegove složenosti. Složenost ustavnih sporova, a posebno značaj i dejstvo ustavnosudskih odluka, po shvatanju Ustavnog suda, takve su prirode da se svi ustavnosudski postupci (osim onih čija priroda zahtijeva hitno postupanje u tačno određenim intervalima) ne mogu „uklopiti“ u unaprijed, apstraktno utvrđene rokove koje je utvrdio zakonodavac. Stoga se postavlja pitanje da li je odredba člana 39 stav 2 Zakona saglasna s odredbama člana 32 Ustava, člana 6 stav 1 i člana 13 Evropske konvencije, u dijelu koji se odnosi na pravično suđenje u razumnom roku, odnosno suštinom, značenjem i djelotvornošću tog prava, izraženom u stavovima Evropskog suda, koji imaju karakter precedentnog prava, jer je u pitanju rok koji Ustavni sud objektivno ne može ispunjavati, te da se zbog objektivne nemogućnosti odlučivanja Ustavnog suda u svakom predmetu u roku od 18 mjeseci država Crna Gora dovodi u situaciju da snosi materijalne posljedice, na osnovu presuda Evropskog suda u kojima se utvrdi prekoračenje tog roka.

Republika Slovenija, Republika Srbija, Bosna i Hercegovina i Sjeverna Makedonija ne sadrže odredbe o razumnom roku u postupku pred Ustavnim sudom. Jedino Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>724</sup> u članu 33 sadrži instrukcioni rok, prema kojem će „Ustavni sud donijeti odluku o zahtjevu, prihvaćenom prijedlogu i ustavnoj tužbi u pravilu u roku od najviše godinu dana“.

---

<sup>723</sup> Presuda Evropskog suda u predmetu *Delcourt protiv Belgije*, od 17. januara 1970, Serija A, br. 11.

<sup>724</sup> „Narodne novine“ br. 99/99. i 29/02.

Bosa Nenadić smatra da zakonske norme koje se ne izvršavaju slabe kredibilitet zakonodavca, ali istovremeno utiču i na autoritet Ustavnog suda. Rokove je razumno propisivati samo onda kada je na osnovu prethodno temeljno sprovedene analize realno očekivati da je u utvrđenom periodu moguće okončati određeno postupanje i u situacijama u kojima je propisani rok moguće poštovati. Samo gdje su rokovi realno opredijeljeni i odmjereni i stvoreni uslovi za njihovo ispunjenje može se očekivati izvršavanje zakonskih odredaba i može se insistirati na poštovanju utvrđenih rokova, uključujući i primjenu određenih mjera kada se ti rokovi ne poštuju. U principu, određivanje rokova za postupanje Ustavnog suda nije isključeno jer su određeni rokovi sastavni dio proceduralnih pravila svakog postupka. Međutim, drugo je pitanje da li je razumno zakonom određivati rok koji se realno (objektivno) ne može ispunjavati, a posebno fiksni opšti rok za okončanje „svih predmeta“ iz nadležnosti Ustavnog suda, koje su ne samo veoma složene, već i društveno, socijalno i politički izuzetno važne.<sup>725</sup>

U sklopu projekta Evropske unije i Savjeta Evrope, „Borba protiv zlostavljanja i nekažnjivosti i unapređenje primjene prakse ESLJP na nacionalnom nivou“, izrađena je Analiza rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“, s ciljem daljeg jačanja pravosudnog dijaloga i ujednačavanja pristupa u primjeni evropskih standarda iz oblasti ljudskih prava na nacionalnom nivou. U cilju predstavljanja nalaza i zaključaka sadržanih u Analizi 22. aprila 2019. u Podgorici je održan zajednički sastanak predstavnika Ustavnog i Vrhovnog suda, Vlade Crne Gore i Savjeta Evrope, na kojem je zaključeno da redovni sudovi prestanu s odlučivanjem u predmetima vezanim za dužinu roka iz člana 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu, kojim je propisano da se svi postupci pred Ustavnim sudom „moraju okončati“ najkasnije u roku od 18 mjeseci.<sup>726</sup>

## 7. Posebni postupci po ustavnoj žalbi

### 7.1. Komunalna ustavna žalba

Ustavom Crne Gore<sup>727</sup> jemči se pravo na lokalnu samoupravu,<sup>728</sup> što ukazuje na poseban ustavni karakter lokalne samouprave. To ukazuje na okolnost da je crnogorski ustav pravo na lokalnu samoupravu priznao kao prirodno pravo građana koje država samo garantuje. Lokalna samouprava po svojoj pravnoj prirodi ne pripada tzv. državnom pravu, koje država „daruje“ svojim aktima građanima lokalne zajednice, kao što je to slučaj u većini država, već prirodnom pravu građanina u lokalnoj zajednici. Osim toga, Ustav u uređivanju sadržine prava na lokalnu samoupravu ide dalje od definicije prava na lokalnu samoupravu date u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Naime, Evropska povelja pravo na lokalnu samoupravu definiše kao pravo organa lokalnih vlasti, ali ne i građana, da u skladu sa zakonom uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Zakon o lokalnoj samoupravi,<sup>729</sup> kao sistemski zakon, uspostavio je sistem lokalne samouprave usaglašen s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i usvojenim standardima Evropske zajednice, jer je građanin postao osnovni subjekat u odlučivanju u lokalnim zajednicama u pogledu prava i odgovornosti, a u skladu sa zakonskim ovlašćenjima. Uspostavljeni su zakonski uslovi za profesionalnu, depolitizovanu i efikasnu lokalnu samoupravu. Zakon o potvrđivanju Evropske

<sup>725</sup> Bosa M. Nenadić, Analiza rada Ustavnog suda Crne Gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“, Podgorica 2019, str. 26, <https://rm.coe.int/analysis-of-the-constitutional-court-work-/168093f41b>.

<sup>726</sup> Zaključci i preporuke sastanka održanog 22 aprila 2019 (2).pdf

<sup>727</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 1/2007.

<sup>728</sup> Ustav Crne Gore, član 22.

<sup>729</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 2/2018 i 34/2019.

povelje o lokalnoj samoupravi<sup>730</sup> polazi od principa da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema, te da se pravo građana da obavljaju javne poslove, kao jedan od osnovnih demokratskih principa zajednički svim državama članicama Savjeta Evrope, može najneposrednije ostvariti na lokalnom nivou.<sup>731</sup>

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da, kad se pojedinačnim aktima ili radnjama državnih organa, organa državne uprave ili pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, organi opštine mogu podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu Crne Gore.<sup>732</sup> Nadalje, Zakonom je propisano da, kad se zakonom koji je usvojila Skupština Crne Gore narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, Zajednica opština Crne Gore može podnijeti inicijativu Predsjedniku Crne Gore da takav zakon ne proglašuje.<sup>733</sup>

Opština je samostalna u vršenju svojih nadležnosti, ali Vlada može raspustiti skupštinu opštine, odnosno razriješiti predsjednika opštine samo ako skupština opštine, odnosno predsjednik opštine, u vremenu dužem od šest mjeseci, ne vrše svoje nadležnosti.<sup>734</sup> Kad skupština opštine duže od šest mjeseci ne održava sjednice, ne izvršava odluke nadležnih sudova ili ne izvršava zakonom utvrđene obaveze, čime se onemogućava ostvarivanje prava građana ili nanosi znatna materijalna šteta, Vlada će upozoriti skupštinu da u određenom roku obezbijedi ostvarivanje svojih funkcija, odnosno izvrši zakonom utvrđene obaveze. Ako skupština u navedenom roku ne uspostavi obavljanje svojih funkcija, odnosno ne izvrši zakonom utvrđene obaveze, Vlada će, na prijedlog Ministarstva, raspustiti skupštinu. U slučaju raspuštanja skupštine, funkciju skupštine do konstituisanja nove skupštine vrši odbor povjerenika, koji imenuje Vlada.<sup>735</sup> U dosadašnjoj praksi Ustavnog suda nije bilo predmeta iz ove oblasti iako je Vlada donijela nekoliko odluka o raspuštanju skupštine.<sup>736</sup>

Ustavnim amandmanom od 29. februara 1969. godine, u njemački Osnovni zakon (*Grundgesetz – GG*) uvrštena je nadležnost Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*) za donošenje odluka o ustavnim žalbama opština i opštinskih saveza. Ustavna žalba, onako kako je određena u članu 93 stavu 1 tački 4.b *GG*, odnosno u § 91 Zakona o Saveznom ustavnom sudu (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG*), ima drugi smisao, cilj i svrhu od one sadržane u članu 93 stav 1 tački 4.a *GG*, odnosno u § 90 Zakona o Saveznom ustavnom sudu. Ovdje ustavnoj žalbi nije cilj i svrha da štite osnovna i druga s njima izjednačena prava. Tu se štiti ustavno jemstvo prava na lokalnu samoupravu kao ustavom štićeno dobro, iz razloga što se njemačka država zasniva na načelima republikanske i socijalne države, gdje građani u jedinicama lokalne

---

<sup>730</sup> „Službeni list Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 5/2008.

<sup>731</sup> Ibid.

<sup>732</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, član 196.

<sup>733</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, član 19.

<sup>734</sup> Ustav Crne Gore, član 117.

<sup>735</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, član 185.

<sup>736</sup> Vlada je donijela 14 odluka o upozorenju skupština jedinica lokalne samouprave i osam odluka o raspuštanju skupština opština: Odluka o upozorenju Skupštini Opštine Žabljak („Službeni list RCG“, broj 29/2004); Odluka o upozorenju Skupštini Opštine Ulcinj („Službeni list RCG“, broj 29/2004); Odluka o upozorenju Skupštini Opštine Mojkovac („Službeni list RCG“, broj 56/2004); Odluka o upozorenju Skupštini Opštine Danilovgrad („Službeni list RCG“, broj 56/2004); Odluka o upozorenju Skupštini Opštine Budva („Službeni list RCG“, broj 63/2004); Odluka o upozorenju Skupštini Opštine Tivat („Službeni list RCG“, broj 69/2004); Odluka o raspuštanju Skupštine Glavnog grada („Službeni list RCG“, broj 11/2000); Odluka o raspuštanju Skupštine Glavnog grada („Službeni list RCG“, broj 32/2002); Odluka o raspuštanju Skupštine Opštine Tivat („Službeni list RCG“, broj 39/2002); Odluka o raspuštanju Skupštine Opštine Žabljak („Službeni list RCG“, broj 37/2004); Odluka o raspuštanju Skupštine Opštine Budva („Službeni list RCG“, broj 15/2005); Odluka o raspuštanju Skupštine Prijestonice Cetinje („Službeni list RCG“, broj 49/2002); Odluka o raspuštanju Skupštine Prijestonice Cetinje („Službeni list RCG“, broj 56/2005); Odluka o raspuštanju Skupštine Opštine Mojkovac („Službeni list RCG“, broj 63/2005); Odluka o raspuštanju Skupštine Opštine Žabljak („Službeni list RCG“, broj 44/2006).

samouprave uživaju pravo prema kojem oni moraju biti u mogućnosti da artikulišu svoje lokalne interese. Ovo pravo ne vrijedi isključivo za njemačke državljane, već i za sve druge osobe s državljanstvom članica Evropske unije. Lokalnim samoupravama GG jemči pravo na odlučivanje o svim poslovima mjesne samouprave na način utvrđen zakonom.

U odredbama člana 28 GG sadržano je ustavno jemstvo kojim se određuje kako se lokalna samouprava ne smije niti otkloniti niti ograničiti do mjere koja bi ugrožavala njenu bit i sadržaj. GG dopušta zakonodavcu postavljanje limita domašaja lokalne samouprave, preko zakona i preko drugih propisa, ali samo dotle dok od sadržaja pojma lokalne samouprave ostaje njegova bit, a to je neposredno idejno i praktično oblikovano učestvovanje građana u komunalnoj zajednici kao i odgovarajuća mjera nezavisnosti i slobode u upravljanju i nadzoru nad radom komunalnih tijela i drugih tijela lokalne javne zajednice.<sup>737</sup> Nosioци javne vlasti na lokalnom nivou, odnosno kako to GG, određuje „opštine i zajednice opština“, zbog svog karaktera te funkcije i djelatnosti nemaju osnovnih prava. Ali zbog pravnih veza koje imaju s drugim nosiocima javne vlasti GG im jemči specifičan pristup svim ustavnim sudovima u Savezu, ukoliko im je narušena ili ograničena samoupravna pozicija ili princip jednakosti u odnosu na druge samoupravne organe istog ranga. Zbog toga je i na saveznom nivou GG omogućio komunalnu ustavnu žalbu, koju tijelo lokalne samouprave može koristiti onda kada napadnutom mjerom nije pogođena kao nosilac javnih ovlašćenja nego kao nosilac prava koja pripadaju i svim drugim licima.<sup>738</sup>

Komunalna ustavna žalba, na način kojim je uređena u GG, daje opštinama i opštinskim savezima mogućnost obraćanja BVerfG radi ostvarivanja zaštite prava na komunalnu samoupravu. Ona se može ulagati radi povrede samoupravnih prava i usmjerena je načelno protiv saveznih ili pokrajinskih zakona. Sudske odluke i mjere izvršne vlasti ne mogu biti predmetom komunalne ustavne žalbe. Osim zakonskih normi, objekti ove žalbe mogu biti i pravne norme ispod zakonskog ranga. Povreda prava za koju se tvrdi da postoji mora ležati neposredno u zakonu, a ne posredno u tome da je u zakonu sadržano ovlašćenje za mjeru čije sprovođenje povređuje neko samoupravno pravo. Pravo na ulaganje komunalne žalbe vremenski je ograničeno na rok od godinu dana.<sup>739</sup>

Komunalna ustavna žalba ima supsidijarni karakter. Ona se može ulagati kad ne postoji drugi pravni put provjere osporavanog propisa, a tiče se prava iz djelokruga lokalne samouprave ili nekog drugog šticećenog prava imanentnog određenom tijelu lokalne samouprave.<sup>740</sup>

## 7.2. Ustavna žalba povodom odobrenja parlamenta za vođenje krivičnog postupka protiv parlamentaraca

Imunitet (lat. *immunitas*; eng. *immunity*) u pravu označava izuzeće od nadležnosti, odgovornosti ili od obaveze podvrgavanja autoritetu ili poštovanju njegovih opštih ili pojedinačnih normativnih zahtjeva,<sup>741</sup> odnosno označava neodgovornost subjekata za njihove postupke, odnosno pravo ili privilegije (lat. *privilegium*) pojedinca da je izuzet od primjene pojedinih pravnih propisa, koji se primjenjuju na druga lica.

U ustavnom pravu se najčešće govori o parlamentarnom imunitetu, koji nije individualno pravo zastupnika da ga primijeni bilo kada, kad se želi osloboditi kaznenog progona ili građanske odgovornosti, već pravno, u pravilu ustavno, utvrđena privilegija koja ima za cilj da osigura neometan rad parlamenta.

<sup>737</sup> BVerfGE 7, 364.

<sup>738</sup> BVerfGE 6, 49.

<sup>739</sup> BVerfGE 25, 124.

<sup>740</sup> BVerfGE 6, 381; 6, 382.

<sup>741</sup> *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 331–332.

Parlamentarni imunitet nastao je u Engleskoj, u periodu „evolucije postupnog zamjenjivanja apsolutističkog režima ustavno-parlamentarnim oblikom vladanja, kao potreba za jemstvom autonomije političkih stranaka koje su imale interese različite od Krune“, kojima je imunitet trebao da osigura slobodu u izražavanju svojega mišljenja, slobodu u glasanju i slobodu od sudskog progona. Radilo se zapravo o imunitetu neodgovornosti koji je osiguravao članu parlamenta neometano djelovanje u parlamentu, u raspravama i pri glasanju, odnosno zaštitu od krivičnog progona za izgovorene riječi, izneseno mišljenje ili glasanje, od strane izvršne vlasti.<sup>742</sup> Imunitet nepovredivosti prvi je put u Evropi prihvaćen nakon Francuske revolucije 1789. godine, kada je Nacionalna skupština institucionalizovala, uz imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti. Za razliku od imuniteta neodgovornosti, koji je trebao da osigura neometano vršenje zastupničke funkcije, imunitet nepovredivosti trebao je da štiti zastupnika i kad ne obavlja zastupničku funkciju, i predstavljala je dodatnu zaštitu zastupnika od politički motivisanih posezanja izvršne vlasti (*fumus persecutionis*).<sup>743</sup>

Poslanici gotovo u svim državama imaju određene privilegije koje su poznate pod imenom parlamentarnih imuniteta. Parlamentarni imuniteti su definisani ustavom.<sup>744</sup> Uspostavljaju se isključivo u interesu neometanog i pravilnog rada narodne skupštine, pa samim tim u interesu cijelog naroda koga narodna skupština predstavlja. Privilegije narodnih poslanika postoje radi obezbjeđenja zaštite slobode vršenja poslaničke službe, govora i glasanja. Pošto su parlamentarni imuniteti ustanovljeni u opštem interesu, a ne u interesu narodnih poslanika, ovi se ne mogu njih ni odreći. Parlamentarni imunitet djeluje nezavisno od njihove volje.<sup>745</sup>

Dva su osnovna oblika parlamentarnog imuniteta. To su imunitet neodgovornosti („parlamentarni imunitet u krivičnom smislu“, „politički krivični imunitet“, „imunitet govora

---

<sup>742</sup> Ideja parlamentarnog imuniteta izvire iz istorije engleskog parlamentarizma, gdje se razvila kao rezultat viševjekovnog sukoba između monarha i parlamenta, posebno povodom slobode govora i slobodnog izražavanja političkih stavova i mišljenja. Kao početak službenog priznanja slobode govora članovima Donjeg doma (*House of Commons*) smatra se slučaj Haksi (*Haxey*, 1397), koji je, kao zastupnik, zbog zakonskog prijedloga o smanjivanju previsokih troškova kraljevskog dvora, osuđen na zatvorsku kaznu da bi ga iste godine Henri IV (*Henry IV*), koji je naslijedio Ričarda II (*Richard II*), oslobodio kaznene odgovornosti, u postupku žalbe na presudu. Za razvoj parlamentarnog imuniteta od posebnog je značaja slučaj Stroud (*Strode*, 1512), kojega je sud osudio na kaznu zatvora i novčanu globu zbog predlaganja zakona o rudnicima cinka u Kornvolu. Da bi Strouda oslobodili kaznene odgovornosti, Parlament je (uz saglasnosti s Krunom) usvojio zakon (*Strode's Act*) kojim je poništio presudu i utvrdio „da se proglaše nevažećim i ništavim sve optužbe, presude, globe i kazne koje su izrečene protiv Strouda, ali i protiv svih drugih kojima su kazne izrečene, ili bi trebale biti izrečene u vezi s prijedlogom, mišljenjem ili stavovima iznesenim u okviru rada i nadležnosti parlamenta, u tom sazivu i u narednom“. S Poveljom o pravima (*Bill of Rights*) 1689. godine na ustavnopravnom nivou je imunitet neodgovornosti (sloboda govora) konačno izričito priznat članovima Parlamenta („sloboda govora, raspravljanja i djelovanja u parlamentu ne smiju biti predmet optužbi ili istraga od strane bilo kojeg suda ili mjestima izvan Parlamenta“ – čl. 9). O tome vidi šire u: O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 1973, str.198–201.

<sup>743</sup> Na prijedlog Miraboa (*Mirabeau*) Narodna skupština je u junu 1789. godine usvojila rezoluciju u kojoj se izjavljuje da je „ličnost svakog zastupnika nepovrediva – povjerenja bezvrijedni, izdajnici naroda i krivci za težak zločin su sve one osobe, zajednice, sudovi ili odbori, koji bi se za vrijeme ili nakon sadašnjeg zasjedanja Nacionalne skupštine drznuli proganjati, provoditi istragu ili narediti lišavanje slobode zastupnika zbog bilo kojeg njegovog prijedloga, mišljenja, stava ili govora u skupštini triju domova“. Od tada do danas imunitet neodgovornosti sastavni je dio francuskog ustavnog prava. Godinu nakon toga Narodna skupština, po zahtjevu suda da se odobri pritvor zastupniku Lotreku (*Lotrec*), koji se pozivao na zastupnički imunitet zbog sumnje da je umiješan u protivrevolucionarno djelovanje, na prijedlog Roberspjera (*Robespierre*), usvojila je deklaraciju kojom je priznat imunitet nepovredivosti. Tim imunitetom zastupnik je postao zaštićen i u svojim djelovanjima van Skupštine, jer je Skupština od tada zadržavala pravo da na zahtjev suda odbije ili odobri da zastupnik bude optužen ili osuđen za počinjeno kazneno djelo (istražne radnje i prikupljanje dokaza nijesu ovom deklaracijom obuhvaćeni, to ostaje sloboda istražnih organa).

<sup>744</sup> Ustav Crne Gore, član 86.

<sup>745</sup> J. Таховић, „Парламентарни имунитети“, *Анали Правног факултета*, Београд, 2/1953, стр. 157.

narodnih poslanika“, „pozivni imunitet narodnih poslanika“) i imunitet nepovredivosti („procesualni imunitet“, „vanpozivni imunitet“, „vanparlamentarni imunitet“ itd.).<sup>746</sup>

Parlamentarni imunitet neodgovornosti podrazumijeva da se poslanik ne može pozvati na krivičnu odgovornost za izraženo mišljenje, stav ili glas dat u predstavničkom tijelu. Poslanik može u govoru u predstavničkom domu izvršiti krivično djelo, vrijeđajući druge poslanike ili građane ili čak pozivajući na krivično djelo, ali on za to, u skladu s imunitetom neodgovornosti neće moći da bude pozvan na krivičnu odgovornost. Imunitet neodgovornosti zapravo štiti poslanika od krivične odgovornosti za djela koja izvrši kao poslanik unutar predstavničkog tijela i u vezi s obavljanjem svoje dužnost.<sup>747</sup> Od krivične odgovornosti za djela koja izvrši unutar predstavničkog tijela poslanik je zaštićen vremenski apsolutno, jer štiti poslanika i nakon što mu prestane mandat.

Parlamentarni imunitet nepovredivosti znači da poslanik bez odobrenja predstavničkog tijela ne može biti uhapšen i protiv njega se ne može pokrenuti krivični postupak. Međutim, ustavi predviđaju izuzetak kada je zastupnik zatečen u izvršenju *težeg* krivičnog djela, te može biti uhapšen bez posebne dozvole predstavničkog tijela. Imunitet nepovredivosti odnosi se na krivična djela koja poslanik može izvršiti van predstavničkog tijela i ne štiti poslanika od krivične odgovornosti, već samo od hapšenja bez saglasnosti predstavničkog tijela, odnosno da se protiv njega bez te saglasnosti ne može započeti krivični postupak. Imunitet nepovredljivosti ograničen je vremenski i štiti poslanika dok mu traje mandat, pa se smatra da za vrijeme trajanja mandata prekida zastarjelost, pa je naknadno uvijek moguće pokrenuti krivični postupak protiv bivšeg poslanika koji je za vrijeme trajanja mandata počinio krivično djelo.<sup>748</sup>

Ustav Crne Gore u članu 86 propisao je da poslanik uživa imunitet i da ne može biti pozvan na krivičnu i drugu odgovornost ili pritvoren za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije i da se protiv poslanika ne može pokrenuti krivični postupak, niti odrediti pritvor, bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora duža od pet godina.

Poslovníkom Skupštine Crne Gore,<sup>749</sup> odredbama člana 49, propisano je da administrativni odbor razmatra pitanja primjene ili uskraćivanja imuniteta poslanika i druga pitanja u vezi s mandatno-imunitetskim pravima poslanika, a članom 58 da zahtjev za odobrenje da se pokrene krivični postupak ili odredi pritvor protiv poslanika predsjednik Skupštine upućuje Administrativnom odboru, koji je dužan da svoj izvještaj s prijedlogom podnese, po pravilu, na prvoj narednoj sjednici Skupštine.

Zakonikom o krivičnom postupku,<sup>750</sup> odredbama člana 247 stav 1, propisano je da, kada je zakonom određeno da je za gonjenje pojedinih lica i krivičnih djela potrebno prethodno odobrenje nadležnog državnog organa, državni tužilac ne može donijeti naredbu o sprovođenju istrage niti podići neposrednu optužnicu, odnosno optužni prijedlog, ako ne podnese dokaz da je odobrenje dato, osim ako je potvrđenim međunarodnim ugovorima drukčije određeno.

Stav je Ustavnog suda, da je poslanički imunitet Ustavom utvrđena privilegija koja ima za cilj da osigura nesmetan rad i nezavisno djelovanje poslanika u Parlamentu, a ne lično pravo poslanika. U svakoj demokratskoj državi, opšteprihvaćen način zaštite neposredno izabranih predstavnika naroda (poslanika) je imunitet, čija je svrha da se onemogućí arbitrarna vlast nad poslanikom, oslobađanje poslanika od mogućih političkih prinuda i prije svega garantovanje neophodnog političkog prostora za poslanika, kako bi on bio u mogućnosti da vrši svoju dužnost zastupanja interesa i volje građana, a da ne bude predmet političko-pravnih pritisaka tokom

<sup>746</sup> V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Beograd, str. 69.

<sup>747</sup> B. Smerdel, *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 96.

<sup>748</sup> Ibid.

<sup>749</sup> „Službeni list CG“, br. 59/2017, 17/2018 i 47/2019.

<sup>750</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 57/2009, 49/2010 i 47/2014.



takvog zastupanja. Imunitet, ni formalno ne spada, u ustavnopravnu oblast, jer je propisan odredbama Ustava kojima je uređena zakonodavna vlast, a ne u dijelu u kojem su sadržana lična prava i slobode. Osim toga, ni Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne garantuje se pravo na imunitet, što ide u prilog zaključku da je imunitet specifičan pravni institut sa legitimnom i za pravni poredak izuzetno važnom svrhom. U svjetlu navedenog, važno je napomenuti da Skupština prilikom odlučivanja o skidanju imuniteta, ne odlučuje o postojanju ili nepostojanju krivičnog odgovornosti poslanika, što je razlog više za stav Ustavnog suda da takva odluka Skupštine, nije podobna ustavnosudskoj ocjeni.

Nadalje, Ustavni sud ocjenjuje da odlukom o skidanju imuniteta poslanika ne odlučuje o pravu ili slobodi pojedinca u ustavnopravnom i konvencijskom smislu, te da Ustavni sud ne može biti nadležan da odlučuje o zakonitosti postupka u kojem je došlo do gubitka imuniteta poslanika, jer se o pravima i obavezama podnosioca ustavne žalbe (poslanika) odlučuje tek u krivičnom postupku, u kojem će podnosiilac, kao i svi građani, imati pravo na Ustavom i zakonima garantovan pravičan postupak, čije nedostatke, eventualno, može osporavati odgovarajućim pravnim sredstvima, u konačnom i ustavnom žalbom. Saglano prednjem, Ustavni sud ocjenjuje da nema osnova za zaključak da se odluka Skupštine o skidanju imuniteta poslanika, može smatrati 'pojedinačnim pravnim aktom' u smislu člana 68. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, odnosno da bi se ustavna i konvencijska jemstva prava na djelotvornu pravnu zaštitu mogla protezati i na područje odlučivanja Skupštine o skidanju imuniteta poslanika, te saglasno odredbama člana 37. tačka 1., člana 49. stav 1. tačka 3., u vezi člana 68. stav 1. i Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ustavnu žalbu treba odbaciti, jer Ustavni sud nije nadležan *ratione materiae* za odlučivanje o ustavnoj žalbi podnosioca, podnesenoj protiv odluke Skupštine.<sup>751</sup>

### 7.3. Postupak po ustavnoj žalbi povodom odluke o arbitraži

Termin *arbitraža* (engl. *arbitration*, franc. *arbitrage*, ruski *арбитраж*) označava način rješavanja sporova u kojem treća nepristrasna osoba od povjerenja stranaka, arbitar, ima ovlašćenje da odluči o sporu svojom odlukom.<sup>752</sup> Izabrani ili arbitražni sud je nedržavno tijelo sastavljeno od jedne ili više osoba o čijem su se izboru stranke sporazumjele, kome stranke sporazumno i dobrovoljno povjeravaju donošenje meritorne odluke u sporu, a zakon tu odluku izjednačava s pravosnažnom sudskom presudom.<sup>753</sup>

Povjeravanje rješavanja spora izabranom ili arbitražnom sudu znači izuzimanje predmeta iz državnosudske nadležnosti (derogiranje suda) i njegovo predavanje licima u koje stranke imaju povjerenja. Radi se, dakle, o tzv. prorogaciji nadležnosti, pri čemu kompetencija državnoga suda ustupa mjesto privatnopravnoj akciji. To je moguće samo u sistemu koji dopušta takvo delegiranje sudske nadležnosti i u mjeri u kojoj se to dopušta.

U teoriji i praksi postavilo se pitanje da li arbitražne odluke, odnosno arbitražni postupci podliježu ustavnosudskoj kontroli, tj. da li je Ustavni sud Crne Gore nadležan za odlučivanje i o mogućim žalbama stranaka koje bi smatrale da su njihova ustavna prava povrijeđena arbitražnom odlukom.

Arbitražni sporazum je ugovor privatnog karaktera da je arbitraža i arbitražni sud (bez obzira na to je li institucionalni ili *ad hoc*) institucija privatnog karaktera i da je nesporna svrha arbitražnog sporazumijevanja izuzimanje spora iz državne kompetencije. Zaključujemo da se kod arbitražne odluke ne radi o odluci kojom je nekom licu povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda

<sup>751</sup> Identične odluke donijete su u predmetima: U-III br. 335/18; U-III br. 535/18; U-III br. 826/18; U-III br. 827/18 i 1624/18.

<sup>752</sup> S. Triva, A. Uzelać, *Hrvatsko arbitražno pravo*, Narodne Novine, Zagreb, 2007, str. XXIII.

<sup>753</sup> K. Musa, „Arbitraža po lokalnoj samoupravi i upravi“, *Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, 3–4/1996, str. 306.

zajemčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlaštenja.<sup>754</sup>

Kad bi Ustavni sud mogao kontrolisati arbitražnu odluku bez obzira na pokrenuti postupak za njegov poništaj, moglo bi se dogoditi (i to ne rijetko) da i sud (nadležan za poništaj) i Ustavni sud istovremeno paralelno rješavaju istu stvar. Bilo koja stranka koja bi se smatrala povrijeđenom mogla bi se i nakon donošenja sudske odluke u vezi s poništajem (ponovo) obratiti Ustavnom sudu.

Čak i bez obzira na prethodno razmatrano (sporno) pitanje nadležnosti Ustavnog suda za kontrolu arbitražne odluke, nemogućnost ustavnosudskog ukidanja odluke proizlazi iz ustavnih (ustavnozakonskih) ograničenja kompetencije Ustavnoga suda. Naime, postupak pred Ustavnim sudom (povodom tužbe) nije postupak (spor) tzv. pune jurisdikcije, jer se odlukom kojom se ustavna žalba usvaja samo ukida osporavani akt (kojim je povrijeđeno ustavno pravo) te se vraća nadležnom tijelu na ponovni postupak, a ne rješava se meritorno tužbeni zahtjev iz poništajnom tužbom napadnutog postupka. Kada bi Ustavni sud ukinuo i arbitražnu odluku, on bi time meritorno odlučio o pitanju o kojem odluku treba donijeti državni sud, a za to Ustavni sud nije nadležan. Ukidanje bi bilo jednako njegovom poništavanju (*setting aside, annulation*).<sup>755</sup>

Gotovo jednako pitanje nadležnosti za ocjenu arbitražnih odluka, ali sa stava prava zajemčenih članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda postavlja se u vezi s kompetencijom Evropskog suda za ljudska prava. Praksa toga suda, kao i prevladavajući stavovi izraženi u teoriji, otklanjaju nadležnost Evropskoga suda za arbitražne postupke, s obrazloženjem da nije riječ o postupcima, odnosno o odlukama državnih tijela, osim u slučajevima kada su u pitanju tzv. neprave arbitraže, dakle prisilne, odnosno one kod kojih u formiranju arbitražnog suda nije do kraja izražena privatnopravna dispozicija stranaka (npr. u izboru arbitražnog tijela).<sup>756</sup>

Izloženi stav o nenadležnosti Ustavnog suda za kontrolu arbitražnih odluka proizlazi posredno i iz međunarodnih konvencija o priznanju i izvršenju arbitražnih odluka, bez obzira na to što se one odnose (samo) na tzv. međunarodne arbitraže. Naime, i Njujorška konvencija o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka iz 1958. godine (*NYK-58*) i Evropska konvencija o međunarodnoj trgovačkoj arbitraži iz 1961. (*EK -61*) ograničavaju razloge zbog kojih može biti odbijeno priznanje i izvršenje arbitražne odluke (*El. V. NYK- 58* i *El. IX. EK-61*) KURZIV!.

Navedeni stav podržavaju i odredbe *UNCITRAL* -ovog modela zakona. U glavi VII pod naslovom Pravno sredstvo protiv arbitražne odluke član 34 nosi podnaslov Tužba za poništaj kao isključivo pravno sredstvo protiv arbitražne odluke (*Application for setting aside as exclusive recourse against arbitral award*). Prema tome članu, pravno sredstvo protiv arbitražne odluke može se podnijeti sudu samo u obliku tužbe za poništaj (*application for setting aside*), i to u skladu s odredbama toga člana, tj. iz taksativno navedenih razloga. Ta odredba UML-a u vezi je s odredbom iz člana 5 (Područje sudske intervencije – *Extent of court intervention*), prema kojoj u stvarima koje uređuje taj zakon, sud može intervenisati samo kad je to predviđeno tim zakonom. Prema članu 6 UML-a, svaka država određuje sud ili drugu vlast za obavljanje nadzora arbitraže, pa bi to (načelno) mogao biti i Ustavni sud (koji u Crnoj Gori nije dio sudske vlasti, dakle nije sud), ali razlozi za poništavanje Arbitražne odluke prema UML-u nijesu identični onima koje bi uzimao u obzir Ustavni sud Crne Gore u ustavnosudskom postupku (razlozi za poništaj ZPP-a približavaju se UML-ovima, a oni iz Zakona o arbitraži praktično ih recipiraju). Prema tome, Arbitražni sud nije tijelo

---

<sup>754</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 68 stav 1.

<sup>755</sup> Odluka Ustavnog suda U-III br.378/19.

<sup>756</sup> M. A. Giunio, „Pravo na pravičan postupak i učinkovitost arbitražnog postupka“, *Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, br. 2/2000, str. 182–185.

državne vlasti, tj. nije sudsko tijelo, već organ na koji je država prenijela dio svojih prerogativa iz oblasti sudstva, pod uslovom da to ugovorne strane žele, te saglasno tome na odluku Arbitražnog suda ne se može podnijeti ustavna žalba. Iz istih razloga navedenih u kontekstu ustavnosudske kontrole, arbitražna odluka nije podložna ni nadležnosti (kontroli) Evropskog suda za ljudska prava.

#### 7.4. Postupak po ustavnoj žalbi u vezi s određivanjem pravične naknade

Institut pravičnog zadovoljenja ili pravične naknade jedno je od najsloženijih i najmanje istraženih područja konvencijskog prava, koji je usko povezan s načinom na koji Evropski sud u svojim presudama oblikuje obavezu odgovornosti država koje proizilaze iz utvrđenja o povredi Konvencije. Ovaj institut je krenuo od deklaratornih izjava i novčanih naknada, kao najstarijih oblika pravične naknade, da bi prešao u stadijum u kojem je uveden institut *restitutio in integrum* kao poželjni oblik pravične naknade.

Službeni prevod Konvencije glasi:

„Član 41.

Pravično zadovoljenje

„Kada Sud utvrdi prekršaj Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo Visoke strane ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu, Sud će, ako je to potrebno, pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj stranci.“<sup>757</sup>

U izvorniku na engleskom jeziku član 41 glasi:

***Just satisfaction***

*If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.*

Službeni naziv ovog instituta na srpskom/crnogorskom jeziku jeste pravično zadovoljenje, a na hrvatskom pravedna naknada. Hrvatski prevod je preuzak jer Evropski sud na pravičnoj osnovi pruža „satisfakciju“ (zadovoljenje) za povredu Konvencije, a ne samo „naknadu“ u smislu u kojem se naknada (štete) tumači i razumije u pravnom sistemu Crne Gore.

Izvorni tekst člana 41 Konvencije navodimo jer su pojedini engleski termini prevedeni preusko (primjer, *reparation* kao „odšteta“), dok pojedini ne pogađaju u cjelosti smisao odredbe (na primjer, glagol *afford* preveden je kao „dodijeliti“ i previše asocira na plaćanje novčane naknade. Pored toga, riječ *violation* prevedena je kao „prekršaj“, a prikladnija je bila riječ „povreda“).

Pravično zadovoljenje (naknada) u suštini je pravična naknada koju može tražiti svaki podnosilac predstavke u pisanim zapažanjima o suštini stvari ili, ako takva zapažanja nijesu podnijeta, u posebnom pismenu koje se dostavlja najkasnije dva mjeseca poslije donošenja odluke o prihvatljivosti predstavke, tj. u okviru roka za izjašnjenje o meritumu predstavke.<sup>758</sup> Sud naknadu ne dosuđuje po službenoj dužnosti, već na izričit zahtjev stranke, na što upućuje formulacija „ako je potrebno“ u članu 41 Konvencije. Ako vijeće utvrdi da je došlo do povrede Konvencije ili protokola uz nju, u istoj presudi koja se odnosi na suštinu stvari može usvojiti i odluku o pravičnoj naknadi, saglasno odredbama člana 41 Konvencije. Sud u skladu s Konvencijom ima slobodu pri određivanju pravične naknade, pod uslovom da je proizašla iz kršenja Konvencije, koja ima prvenstveno za cilj da podnosioca predstavke stavi u poziciju u kojoj bi bio da se kršenje Konvencije nije dogodilo. Svrha pravičnog zadovoljenja u smislu člana 41 Konvencije jeste brisanje posljedica povrede Konvencije, a time i brisanje statusa podnosioca zahtjeva kao „žrtve“ povrede

<sup>757</sup> „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/2003 i 5/2005.

<sup>758</sup> *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Službeni glasnik, 2017, str. 525.

Konvencije, koja se sprovodi tako da povrijeđenoj stranci pruži *just satisfaction*, koja ne mora biti nužno „naknada“. To potvrđuju i deklaratorne izjave Evropskog suda, koji u posebnoj tački izreke presude često utvrđuje da je utvrđenje povrede nekog konvencijskog prava, sadržanog u presudi, samo po sebi dovoljno *just satisfaction*, a radi se o deklaratornim izjavama (*declaratory statements*) o povredi Konvencije.

U presudi *Šaranović protiv Crne Gore* (2019) utvrđena je povreda člana 5 stav 1(c) u vezi s pritvorom podnosioca predstavke između 16. novembra i 15. decembra 2014. godine i utvrdio da supruga podnosioca predstavke ima osnova da nastavi postupak pred Sudom u ime podnosioca predstavke, proglasio žalbe u vezi zakonitosti pritvora između 16. novembra i 15. decembra 2014. godine prihvatljivim, a ostatak predstavke neprihvatljivim, utvrdio da je bilo povrede člana 5. stav 1.(c) Konvencije i utvrdio da utvrđenje povrede predstavlja dovoljno pravično zadovoljenje za nematerijalnu štetu koju je pretrpio podnosilac predstavke.<sup>759</sup>

Ako bi se u ovim slučajevima *satisfaction* prevela kao „naknada“, dovelo bi do rezultata da je deklaratorna izjava postala „naknada“ za neimovinsku štetu. Zato se čini pravilnijim govoriti o „ispravljanju povrede“ ili „obeštećenju“ u njegovom opštem značenju zadovoljenja, za koju Evropski sud koristi imenicu *redress*.<sup>760</sup>

Pravičnu (novčanu) naknadu iz člana 41 Konvencije Evropski sud dodjeljuje samo ako ju je podnosilac zahtjeva zatražio na način propisan Konvencijom i Poslovníkom, i u Uputstvu za postupanje o zahtjevima za pravičnu naknadu.<sup>761</sup> kojim je propisano da dodjela te naknade nije automatski posljedica utvrđenja povrede konvencijskog prava, jer član 41 Konvencije propisuje da će Evropski sud dodijeliti naknadu samo ako unutrašnje pravo ne omogućava potpunu odštetu i samo „ako je to potrebno“ (eng. *if necessary*).

Evropski sud za ljudska prava je zbog povrede člana 41 Konvencije donio 13 presuda protiv Crne Gore.

U presudama *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije*<sup>762</sup> (predstavka br. 11890/05) i *Lakićević i drugi protiv Crne Gore*<sup>763</sup> (predstavke br. 27458/06, 37205/06, 37204/06 i 33604/07) zbog kršenja člana 1 Protokola broj 1 obavezana je Vlada da plati prvom podnosiocu pritužbe 4.500 eura plus porez na navedeni iznos na ime pretrpjele nematerijalne štete, kao i iznos od 700 eura na ime troškova i izdataka.

U presudama *Milićević protiv Crne Gore*<sup>764</sup> (predstavka br. 27821/16), *Alković protiv Crne Gore* (predstavka br. 66895/10),<sup>765</sup> *Antović i Mirković protiv Crne Gore*<sup>766</sup> (predstavka br. 70838/13), *Mijušković protiv Crne Gore*<sup>767</sup> (predstavka br. 49337/07), zbog povrede člana 8 Konvencije (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) tužena država obavezana je da isplati u prvoj presudi podnosiocu predstavke 4.500,00 eura na ime nematerijalne štete, u drugoj iznos od 6.000,00 eura, u trećoj 1.000,00 eura i u četvrtoj 10.000,00 eura.

---

<sup>759</sup> Šaranović protiv Crne Gore, Predstavka br. 31775/16, od 5. marta 2019. godine („Službeni list Crne Gore“, br. 58/2019).

<sup>760</sup> J. Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Strazbuški acquis*, Novi Informator, Zagreb, 2014, str. 289.

<sup>761</sup> *Practice Direction: Just Satisfaction Claims*, issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court, 2007. Rules of Court, 1. januar 2014, str. 63–64.

<sup>762</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 82/2009.

<sup>763</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 17/2012.

<sup>764</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2019.

<sup>765</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 25/2018.

<sup>766</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 15/2018.

<sup>767</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 7/2011.

U presudi *Koprivica protiv Crne Gore*<sup>768</sup> (predstavka br. 41158/099) zbog povrede člana 10 Konvencije (sloboda izražavanja) Sud je obavezao državu da podnosiocu predstavke plati iznos od 1.133,31 eura.

U najnovijoj presudi Evropskog suda KIPS i *Drekalović protiv Crne Gore*<sup>769</sup> (predstavka br. 28766/06) Sud je proglasio žalbe u vezi s dužinom trajanja upravnih postupaka za dokompletiranje parcele, navodni nedostatak djelotvornog pravnog lijeka u tom smislu i prava na imovinu podnosioca predstavke prihvatljivim, a ostatak predstavke neprihvatljivim i utvrdio da je bilo povrede člana 6 stav 1 Konvencije, člana 13 Konvencije, člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju i utvrdio da tužena država treba da plati podnosiocima predstavke, u roku od tri mjeseca od dana pravosnažnosti ove presude, u skladu sa članom 44 stav 2 Konvencije, sljedeće iznose: 1.500,00 eura (hiljadu i pet stotina eura) drugom podnosiocu predstavke, uvećan za bilo koje poreze koji se mogu naplatiti, na ime nematerijalne štete, 7.500,00 (sedam hiljada pet stotina eura) ukupno podnosiocima predstavke, uvećano za bilo koje poreze koji se mogu naplatiti podnosiocima predstavke, na ime troškova i izdataka.

U presudi *Šabanović protiv Crne Gore*<sup>770</sup> Sud je proglasio predstavku u odnosu na Crnu Goru prihvatljivom, a u odnosu na Srbiju neprihvatljivom, utvrdio povredu člana 10 Konvencije i odbio zahtjev podnosioca predstavke za pravičnom naknadom zbog isteka roka za podnošenje zahtjeva, a pritom podnosilac predstavke nije iznio nijedan opravdan razlog što nije postupio u skladu s uslovima propisanim Pravilom 60 stav 2 Poslovnika Suda.

Prema praksi ESLJP u vezi s pravom na suđenje u razumnom roku, povreda ovog prava zahtijeva davanje odgovarajuće i dovoljne pravične naknade. Pod opisanom pravičnom naknadom podrazumijeva se i isplata te naknade bez nepotrebnog odlaganja nakon pravosnažnosti odluke o naknadi. Načelo „pravičnosti” iz člana 6 stav 1 Konvencije ESLJP u svojoj praksi proširuje i na postupak odlučivanja o pravičnoj naknadi. U slučajevima kada domaći sudovi ne dosude ili dosude znatno manji iznos obeštećenja u odnosu na onu koju u svojoj praksi utvrđuje ESLJP, takvu odluku moraju uvjerljivo obrazložiti. Prilikom određivanja visine iznosa naknade na nacionalnom nivou, domaći sudovi mogu odstupati od iznosa koje ESLJP uobičajeno dodjeljuje, uzimajući u obzir pravnu tradiciju i standard života u zemlji. Na osnovu iznijetog proizilazi da u slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku žrtvi ne pripada primjerena naknada radi pretrpljenog stresa, psihičkih ili fizičkih boli ili patnje te osjećaja nesigurnosti. Kod odlučivanja o visini nematerijalne štete domaća tijela sudske vlasti uzimaju u obzir ekonomsku situaciju i visinu standarda u državi. Nacionalni sudovi imaju široko polje slobodne ocjene kada odlučuju o tome kojom će vrstom mjera ubrzati postupke ili koliki će iznos naknade biti dodijeljen, ali naknada koja se isplaćuje mora biti razumna po svojoj visini. Naknada može varirati zavisno od životnog standarda i pravne tradicije u svakoj državi članici, uz primjereno obrazlaganje svih elemenata važnih za utvrđenje određene visine pravične naknade. Ujedno, nacionalni instrument za otklanjanje povreda sadržanih u članu 6 stav 1 Konvencije mora biti djelotvoran, adekvatan i dovoljan prema standardima ESLJP.

Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi<sup>771</sup> utvrdio je obrazac za izračunavanje naknade visine nematerijalne štete u slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku. Sud je utvrdio kao opštu smjernicu da podnosioci predstavke koji dokažu da je na njihovu štetu došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku iz člana 6 stava 1 Konvencije trebaju dobiti između 1.000 i 1.500 € na ime pravične naknade za svaku godinu odlaganja donošenja odluke od strane nadležnih tijela državne vlasti, odnosno dvostruki iznos u predmetima koji zahtijevaju posebnu

---

<sup>768</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 59/2015.

<sup>769</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 69/2018.

<sup>770</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 9/2012.

<sup>771</sup> *Apicella protiv Italije*, br. 64890/01, 29. mart 2006.

hitnost. Pri tome nije od uticaja na konstituisanje prava na pravičnu naknadu činjenica pravnog položaja žrtve prije i nakon pravosnažnog okončanja postupka ili okolnost da li su podnosioci predstavke dobili ili izgubili postupak vođen pred domaćim nadležnim tijelima državne vlasti. Ujedno, ESLJP može osnovni iznos od 1.000 do 1.500 € uvećati ili umanjiti u odnosu na osnovicu za svaku godinu odlaganja ako su u postupku po pravnim lijekovima zanemarene faze u postupku koje Sud mora uzeti u obzir, zatim kada je postupak po pravnom lijeku zbog kršenja prava neefikasan, bilo u fazi prije utvrđivanja povrede i utvrđivanja obeštećenja bilo u fazi izvršenja odluke o obeštećenju. Osnovni iznos može se umanjiti u odnosu na broj sudskih instanci koje su postupale u predmetu, zatim s obzirom na odugovlačenje postupka koje je izazvao podnosilac predstavke i s obzirom na izostanak posebnog značaja odlučivanja u predmetu za podnosioca predstavke, zatim životni standard u državi ili s obzirom na uobičajenu naknadu koja se dosuđuje pred domaćim tijelima sudske vlasti.

Radi ujednačavanja svoje prakse utvrđivanje kriterijuma za utvrđivanje pravične naknade imanentno je i nacionalnim Ustavnim sudovima. Tako je Ustavni sud Republike Hrvatske visinu pravične naknade određivao na način sadržan u sljedećem tabelarnom prikazu:

### „TARIFA

*Kratki prikaz povećanja primjerenih naknada u nacionalnoj valuti na Ustavnom sudu od 2003. pa do 27. veljače 2019. godine*

	<i>12. stručni 20. 5. 2003.</i>	<i>9. stručni 16. 3. 2004.</i>	<i>1. stručni 4. 1. 2005.</i>	<i>17. stručni 25. 4. 2006.</i>	<i>23. stručni 12. 6. 2007.</i>	<i>35. stručni 25.11.2008.</i>
<i>redovni postupak</i>	<b>1.000</b>	<b>povećanje za 10%</b>	<b>1.300</b>	<b>1.500</b>	<b>1.700</b>	<b>1.900</b>
<i>hitni postupak</i>	<b>1.500</b>	<b>povećanje za 30%</b>	<b>1.500</b>	<b>1.800</b>	<b>2.000</b>	<b>2.200</b>
<i>prije 1997.</i>	<b>500</b>	<b>povećanje za 30%</b>	<b>700</b>	<b>1.000</b>	<b>1.500</b>	<b>1.700</b>
<i>pristup sudu</i>			<b>1.950</b>	<b>2.300</b>	<b>2.400</b>	<b>2.600</b>

„Zavisno od posebnih okolnosti svakog pojedinog slučaja, moguće je odstupanje od 20% od navedenih pravila za izračunavanje naknade. U slučaju kada je Sud utvrdio nerazumnu dužinu postupka, ali i doprinos podnosioca dužini tog postupka, sudsko vijeće je ovlašteno da smanji visinu primjerene naknade u mjeri koju smatra opravdanom. Ukoliko se radi o više podnosilaca, svaki podnosilac dobija puni iznos primjerene naknade izračunat po prethodno navedenim pravilima, ali ako je jedan od tih podnosilaca doprinio dužini sudskog postupka, visina njegove naknade ne mora biti nužno jednaka naknadi koje je određena onima koji nijesu doprinijeli dužini postupka.“

Evropski sud za ljudska prava je zbog povrede člana 6 stav 1 Konvencije donio tri presude. U presudi *Vukelić protiv Crne Gore* (predstavka br. 58258/09)<sup>772</sup> obavezana je država da plati podnosiocu predstavke na ime naknade nematerijalne štete 3.600 eura (tri hiljade i šest stotina eura) i sve poreze koji se na to obračunavaju. U presudi *Garžić protiv Crne Gore* (predstavka br. 17931/07)<sup>773</sup> obavezana je tužena država da plati podnosiocu predstavke 1.500 eura (hiljadu i pet stotina eura) na ime nematerijalne štete i sve poreze koje se na to obračunavaju, a u presudi *Barać*

<sup>772</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 82/2009.

<sup>773</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 7/2011.

*i drugi protiv Crne Gore* (predstavka br. 47974/06) tužena država treba da plati podnosiocima predstavke nematerijalnu štetu svakom po 202,34 eura i troškove postupka od 4.405 eura.<sup>774</sup>

Ustavom Crne Gore, odredbama člana 32, propisano je da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Odredbama člana 76 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je da, ako je u toku postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi prestalo pravno dejstvo pojedinačnog akta koji je predmet ustavne žalbe, a Ustavni sud utvrdi da je tim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, donijeće odluku kojom se usvaja ustavna žalba i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom.

Poslovnik Ustavnog suda, odredbama člana 83, propisuje da, kad je Ustavni sud u postupku odlučivanja po ustavnoj žalbi nadležan da odredi i način pravičnog zadovoljenja podnosiocu ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom, dužan je da prvo razmotri da li se štetne posljedice utvrđene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom mogu ispraviti nalaganjem nadležnom državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnom licu ili drugom subjektu koji vrši javna ovlašćenja da donese novi odgovarajući akt ili preduzme drugu odgovarajuću mjeru ili radnju. Ako Ustavni sud zaključi da se štetne posljedice utvrđene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčene Ustavom ne mogu efikasno ispraviti kako je propisano u odluci, odrediće pravičnu naknadu koja pripada podnosiocu ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede. Pravična naknada se utvrđuje u iznosu koji za Crnu Goru u svojoj praksi određuje Evropski sud za ljudska prava, u okvirima mjerila koja važe za Crnu Goru kad naknadu isplaćuju domaći organi.

Iz citiranih odredbi proizilazi da Ustavni sud može odrediti pravično zadovoljenje: a) ako je u toku postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi prestalo pravno dejstvo pojedinačnog akta koji je predmet ustavne žalbe; b) ako Ustavni sud utvrdi da je tim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom; c) ako je odluka Suda po ustavnoj žalbi usvajajuća; d) da u odluci kojom se usvaja ustavna žalba određuje i način pravičnog zadovoljenja podnosioca ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom. Zakonom se ne propisuje obaveza podnosioca ustavne žalbe da u žalbi podnosi i zahtjev za pravično zadovoljenje, kako to propisuje Konvencija, a nema ni razrade navedene odredbe posebnim propisom. Poslovnička odredba Ustavnog suda da se pravična naknada utvrđuje u iznosu koji za Crnu Goru u svojoj praksi određuje Evropski sud za ljudska prava, u okvirima mjerila koja važe za Crnu Goru kad naknadu isplaćuju domaći organi je neodređen, jer svi ustavni sudovi imaju posebna Pravila kojim određuju visinu pravičnog zadovoljenja, te je i Poslovnik u ovom dijelu nepotpun i nedorečen.

Ustavni sud je jednoj odluci, postupio saglasno navedenim odredbama Zakona, kada je utvrdio da je rješenjem Višeg suda u Podgorici, Kvs. br. 17/18, podnosiocu ustavne žalbe D. M., povrijeđeno pravo iz člana 30 Ustava Crne Gore i člana 5 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i obavezao Državu Crnu Goru da plati podnosiocu ustavne žalbe iznos od 700,00 eura na ime pravičnog zadovoljenja zbog pretrpljene povrede ustavnog i konvencijskog prava na ličnu slobodu. Odluka o pravičnom zadovoljenju, donijeta je na osnovu dosadašnje prakse Evropskog suda, a u okvirima mjerila koja važe za Crnu Goru kada zadovoljenje isplaćuju domaći organi, a sve shodno odredbama člana 76. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu i člana 83. stav 4. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore.<sup>775</sup>

U tri slučaja Ustavni sud se nije pridržavao zakonskih odredbi, pa je u utvrdio podnosiocima ustavne žalbe, zbog nepostupanja Specijalnog državnog tužilaštva Crne Gore, u istrazi povrijeđeno

<sup>774</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 17/2012.

<sup>775</sup> Odluka Ustavnog suda U-III br. 259/18, od 26. juna 2018. godine

pravo iz člana 30 st. 1 i 4 Ustava Crne Gore i člana 5 st. 3 i 4 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, i obavezao Državu Crnu Goru da plati 1.500,00 eura na ime pravičnog zadovoljenja zbog povrede navedenog ustavnog i konvencijskog prava na ličnu slobodu i akopodnosioci ustavne žalbe nijesu tražili naknadu.<sup>776</sup>

U druga dva slučaja odluci<sup>777</sup> usvojena je ustavna žalba i utvrđeno da je podnosiocu ustavne žalbe zbog nedjelotvorne istrage, povrijeđen procesni aspekt člana 2 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i obavezana država Crna Gore da plati iznos od 7.000,00 eura, na ime pravičnog zadovoljenja, a u drugom usvojena je ustavna žalba i utvrđeno da je presudama Višeg suda u Podgorici i Apelacionog suda Crne Gore, povrijeđeno pravo podnosioca ustavne žalbe zajemčeno odredbama člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>778</sup>

### 7.5. Žalba u sporovima male vrijednosti

Sporovi male vrijednosti datiraju iz XVIII vijeka, kada su Sjeverna Irska, Engleska i Vels osnovali prve sudove i tribunale kojima bi obezbijedili jeftiniju i manje formalnu pravdu, a u SAD prvi sudovi za sporove male vrijednosti su uspostavljeni početkom XX vijeka. U Australiji u sporovima male vrijednosti stavljan je naglasak na mirenje, te je tribunal imao dužnost da preduzme sve mjere u cilju postizanja mirenja, pa tek ako ne uspije, moglo je doći do presuđivanja. U državama kontinentalne Evrope interes za sporove male vrijednosti pojavio se kasnije, a Austrougarska je 1873. godine uvela sporove male vrijednosti kao specijalni postupak u građanskom postupku gdje su postupci bili uprošćeni i završavali se na jednom ročištu, a presude izricale usmeno.

Zakon o parničnom postupku<sup>779</sup> u Glavi tridesetoj „Postupak u sporovima male vrijednosti“ propisuje da su sporovi male vrijednosti, u smislu odredaba ove glave, sporovi u kojima se tužbeni zahtjev odnosi na potraživanje u novcu koje ne prelazi iznos od 1.000 eura; sporovi u kojima se tužbeni zahtjev ne odnosi na potraživanje u novcu, a tužilac je u tužbi naveo da pristaje da, umjesto ispunjenja određenog zahtjeva, primi određeni novčani iznos koji ne prelazi označeni; sporovi u kojima predmet tužbenog zahtjeva nije novčani iznos, već predaja pokretne stvari čija vrijednost koju je tužilac u tužbi naveo ne prelazi navedeni iznos;<sup>780</sup> a da se ne smatraju sporovima male vrijednosti, u smislu odredaba ove glave, sporovi o nepokretnostima, sporovi iz radnih odnosa i sporovi zbog smetanja posjeda;<sup>781</sup> da, ako sud zakaže glavnu raspravu i tužilac ne dođe na ročište, iako je bio uredno pozvan, sud donosi presudu kojom će odbiti tužbeni zahtjev (presuda na osnovu odricanja);<sup>782</sup> da se presuda u postupku u sporovima male vrijednosti objavljuje odmah po zaključenju glavne rasprave. Zakonom je propisano da revizija nije dozvoljena u imovinsko-pravnim sporovima u kojima se tužbeni zahtjev odnosi na potraživanje u novcu, na predaju stvari ili izvršenje neke druge činidbe, ako vrijednost predmeta spora pobijanog dijela pravosnažne presude ne prelazi 20.000 eura.<sup>783</sup>

U postsocijalističkim i tranzicionim zemljama pitanje postupka povodom ustavnih žalbi u sporovima male vrijednosti nije regulisano nijednim propisom, izuzev u Republici Sloveniji. Zakonom o Ustavnom sudu Slovenije odredbama člana 55a propisano je da ustavna žalba nije

<sup>776</sup> Odluka Ustavnog suda U-III br. 100/18, od 27. marta 2018. godine

<sup>777</sup> Odluka Ustavnog suda U-III br. 67/16, od 29. novembra 2017. godine,

<sup>778</sup> Odluka Ustavnog suda U-III br. 745/15, od 29. marta 2018. godine

<sup>779</sup> „Službeni list RCG“, br. 22/2004.

<sup>780</sup> Zakon o parničnom postupku, član 447.

<sup>781</sup> Isto, član 448.

<sup>782</sup> Isto, član 452 stav 2

<sup>783</sup> Isto, član 397 stav 2.



dozvoljena osim ako se radi o kršenju ljudskih prava ili osnovnih sloboda, što bi imalo ozbiljne posljedice po podnosioca žalbe,adaće se smatrati da nema kršenja ljudskih prava ili osnovnih sloboda, što bi imalo ozbiljne posljedice po podnosioca žalbe, kad je riječ o pojedinačnim aktima u sporovima male vrijednosti u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak, ili u drugim sporovima ako vrijednost spornog predmeta za žalioaca ne prelazi iznos naveden za definisanje spora male vrijednosti u zakonu kojim se uređuje parnični postupak,ako se ustavnom žalbom osporava samo odluka o troškovima postupka u sporovima koji se tiču smetanja posjeda,u prekršajnim predmetima.Bez obzira na odredbu prethodnog stava, Ustavni sud može u posebno potkrijepljenim slučajevima izuzetno odlučivati o ustavnoj žalbi protiv pojedinačnih akata iz prethodnog stava. Ovo se posebno odnosi na slučajeve koji se tiču odluke o važnom ustavnom pitanju koje prevazilazi značaj konkretne stvari.

Stupanjem na snagu Protokola br. 14, 1. juna 2010, u uslovima navedenim u članu 35, za dopuštenost zahtjeva dodat je novi uslov, a to je ocjenjivanje dopuštenosti s obzirom na nastalu štetu. Razlog za uvođenje ovog novog uslova za proglašenje zahtjeva nedopuštenim bio je opterećenje suda izazvano sve većim prilivom novih predmeta. Na osnovu ovog ovlašćenja ESLJP može odustati od suđenja u predmetima od manjeg značaja zbog neznatnosti štete koja je nastala za podnosioca, a sve na tragu latinske maksime *de minimis non curat praetor*.

Član 35 stav 3.(b) EK sastavljen je od tri različita elementa. Sud može utvrditi da je bilo koji pojedinačni zahtjev nedopušten kad podnosilac nije pretrpio značajnu štetu. Slijede dvije zaštitne odredbe. Kao prvo, Sud ne može utvrditi da je takav zahtjev nedopušten kad poštovanje ljudskih prava traži ispitivanje osnovanosti zahtjeva. Kao drugo, prema novom se uslovu nijedan predmet ne može odbaciti ako ga domaće vlasti nijesu propisno razmotrile. U svojoj praksi ESLJP ističe se da, iako ne postoji formalna hijerarhija između tri elementa iz člana 35 stav 3.(b), pitanje „značajne štete“ u središtu je novog uslova. U većini slučajeva uzima se hijerarhijski pristup, u kojem se redom rješava svaki element novog uslova. Samo je Sud nadležan tumačiti ovaj uslov dopuštenosti i odlučiti o njegovoj primjeni. Sud može ispitati poštovanje novog uslova dopuštenosti na sopstvenu inicijativu ili kao odgovor na prigovor koji je podnijela Vlada. U nekim slučajevima Sud novi uslov razmatra primarno i prije drugih uslova dopuštenosti. U drugim slučajevima prelazi na ispitivanje novog uslova tek nakon što isključi sve ostale.<sup>784</sup>

Centralno pitanje dopuštenosti prigovora jeste da li je podnosilac zahtjeva pretrpio „značajnu štetu“. „Značajna šteta“ odnosi se na činjenicu da neka povreda prava, bez obzira na to koliko je realna s pravnog stanovišta, treba dostići minimalni nivo ozbiljnosti kako bi bilo opravdano da je razmotri međunarodni sud. Povrede koje su isključivo tehničke i beznačajne izvan formalističkog okvira nemaju osnova za evropski nadzor. Ocjena najnižeg nivoa relativna je i zavisi od svih okolnosti predmeta. Ozbiljnost povrede treba ocijeniti vodeći računa i o subjektivnim doživljajima podnosioca zahtjeva i o tome što je objektivno dovedeno u pitanje u konkretnom predmetu. Subjektivni doživljaj podnosioca zahtjeva ne može sam biti dovoljan da se zaključi kako je on pretrpio značajnu štetu. Nastanak značajne štete podnosilac zahtjeva mora moći objektivno obrazložiti i opravdati.<sup>785</sup> Međutim, stvarna šteta neće biti limitirajući faktor u situacijama kad se ističe povreda načelno važnih pitanja iz EK koja mogu prouzrokovati značajniju štetu, bez obzira na pojedinačni materijalni interes.<sup>786</sup>

U svojoj praksi ESLJP je nadograđivao standarde koje je potrebno uzeti u obzir pri određivanju minimalnog stepena ozbiljnosti konkretnog slučaja kako bi se opravdalo njegovo ispitivanje. Tako se ovdje kao korektivi mogu naći ispitivanje prirode navodne povrede, težina

---

<sup>784</sup> *Shefer protiv Rusije*, br. 45175/04, 13. mart 2012.

<sup>785</sup> *Ladygin protiv Rusije*, br. 35365/05, 30. avgust 2011.

<sup>786</sup> *Korolev protiv Rusije*, br. 25551/05, 1. jul 2010.

navodne povrede te moguće posljedice povrede na ličnu situaciju podnosioca. U procjeni tih posljedica Sud će posebno ispitati koji je dio osnovnopravne sfere doveden u pitanje ishodom postupaka vođenih pred tijelima domaće sudske vlasti. Dostignut stepen ozbiljnosti ocjenjuje se s obzirom na materijalni, najčešće finansijski učinak predmeta spora i važnosti predmeta za podnosioca zahtjeva. Finansijski učinak ne procjenjuje se samo u svjetlu štete koju potražuje podnosilac zahtjeva. ESLJP ističe da se učinak materijalnog gubitka ne smije mjeriti u apstraktnom smislu. Čak i materijalna šteta manjeg iznosa može biti značajna u svjetlu konkretne situacije nekog lica i ekonomske situacije zemlje ili regije u kojoj on ili ona živi, pa sud razmatra učinak finansijskog gubitka, uzimajući u obzir situaciju pojedinca.<sup>787</sup> ESLJP se pri ocjeni postojanja značajnije štete kao uslova dopuštenosti zahtjeva ne bavi samo finansijskim aspektom visine štete jer realni ishod predmeta na nacionalnom nivou može imati i druge posljedice osim onih finansijskih. Pri tome šteta nastala povredom osnovnopravne sfere ne zavisi nužno od visine tužbenog zahtjeva ili finansijskog supstrata koji je bio predmet postupka iz kojeg je proizašla osporena odluka koja je objekat pojedinačnog zahtjeva.<sup>788</sup> Nakon što ESLJP utvrdi nepostojanje značajne štete, on ipak mora prije donošenja odluke o nedopuštenosti zahtjeva provjeriti obavezuju li ga odredbe člana 35 EK na razmatranje osnovanosti prigovora. Zahtjev neće biti proglašen nedopuštenim ako poštovanje ljudskih prava, kako su definisana u EK i njenim protokolima, traži ispitivanje osnovanosti zahtjeva. Polazeći od primarne svoje funkcije, a to je zaštita konvencijskih prava, ESLJP istrajno tumači odredbe člana 35 EK na način da one od suda traže nastavak ispitivanja predmeta kada se postavljeni prigovori mogu okarakterisati kao prigovori opšte prirode koji utiču na poštovanje EK. Ova obaveza postoji naročito u situacijama kada postoji potreba da se pojasne obaveze država na osnovu EK, ili da se podstakne tužena država da riješi strukturni nedostatak koji utiče na druga lica u istom položaju u kojem je i podnosilac. Primjena uslova dopuštenosti treba da osigura izbjegavanje odbacivanja predmeta koji, bez obzira na njihovu beznačajnu prirodu, otvaraju ozbiljna pitanja koja utiču na primjenu ili tumačenje EK ili važna pitanja koja se tiču nacionalnih zakona.<sup>789</sup> ESLJP u svojoj praksi naglašava da se od njega ne može tražiti nastavak ispitivanja zahtjeva kada se, mjerodavno pravo izmijenilo, a slična su pitanja već riješena u ostalim predmetima pred Sudom, kao ni u slučaju kada je mjerodavno pravo ukinuto, a zahtjev pred Sudom je samo od istorijskog interesa.<sup>790</sup> Slično tome, poštovanje ljudskih prava ne traži od Suda da ispita zahtjev u slučaju kad se on već bavio sistemskim problemom neizvršenja domaćih presuda.<sup>791</sup>

Na osnovu citiranih odredbi Zakona o Ustavnom sudu Republike Slovenije i Protokola br. 14, od 1. juna 2010, u uslovima navedenim u članu 35 za dopuštenost zahtjeva, ocjenjivanje dopuštenosti s obzirom na nastalu štetu uz Evropsku povelju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda te prakse Evropskog suda za ljudska prava, treba pronaći pravo rješenje o neprihvatanju predmeta male vrijednosti za meritorno odlučivanje.

---

<sup>787</sup> *Fernandez protiv Francuske*, br. 65421/10, 17. januar 2012.

<sup>788</sup> *Liga Portuguesa de Futebol Profissional protiv Portugalje*, br. 49639/09, 3. april 2012.

<sup>789</sup> *Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5856/72, 18. januar 1978.

<sup>790</sup> *Léger protiv Francuske*, br.19324/02, 30. mart 2009.

<sup>791</sup> *Savu protiv Rumunije*, br. 29218/05, 11. oktobar 2011.

## V. ODLUKA O USTAVNOJ ŽALBI

### 1. Uopšteno o odlukama po ustavnoj žalbi

U ustavnosudskom postupku na osnovu ustavne žalbe donose se dvije vrste odluke – odluke i rješenja među kojima se razlikuju četiri podvrste u pogledu same biti stvari određene odluke, odnosno rješenja.

#### 1.1. Rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi iz procesnih razloga

Polazeći od supsidijarnog karaktera ustavne žalbe, Zakon o Ustavnom sudu propisuje ispunjenje nekoliko procesnih pretpostavki za njeno podnošenje: a) neiscrpljivanje svih djelotvornih pravnih sredstava prije podnošenja ustavne žalbe; b) nepoštovanje roka od 60 dana za podnošenje ustavne žalbe; c) neudovoljavanje zahtjevu postojanja pojedinačnog akta koji može biti predmet osporavanja ustavnom žalbom; d) nedostatak ovlašćenja za podnošenje ustavne žalbe i e) neudovoljavanje zahtjevima o potpunosti i urednosti podneska.

##### 1.1.1. Iscrpljivanje svih djelotvornih pravnih sredstava

Na osnovu člana 68 stava 2 Zakona o Ustavnom sudu ustavna žalba može se podnijeti nakon iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava. To nadalje znači: a) da je podnosilac obavezan iskoristiti sva pravna sredstva na koja je imao pravo u skladu sa zakonom; b) da iskorišćavanje pravnih sredstava uključuje (podrazumijeva) i iskorištavanje djelotvornih vanrednih pravnih sredstava, i c) da je podnosilac obavezan da iskoristi i druga posebna pravna sredstva koja mogu dovesti do izmjene pojedinačnog akta u korist podnosioca ustavne žalbe.

Iz navedenog proizlazi da je bitna pretpostavka u iscrpljivanju pravnih sredstava djelotvornost samog pravnog sredstva. S tim u vezi, analiza rješenja o odbacivanju zbog neiscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava upućuje na potrebu sagledavanja prakse USCG-a u odnosu na standarde ESLJP-a po istom pitanju. ESLJP je razvio lepezu pravila koja se odnose na pitanje iscrpljenog pravnog puta, među kojima su i fleksibilnost, odnosno izbjegavanje pretjeranog formalizma te dostupnost i djelotvornost pravnog sredstva. Tako je u pogledu izbjegavanja pretjeranog formalizma ESLJP u više navrata naveo kako se pravilo o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava „mora primjenjivati s određenim stepenom fleksibilnosti i bez pretjeranog formalizma“<sup>792</sup> te da ono nije „nije ni apsolutno niti se može samo po sebi automatski primjenjivati.“<sup>793</sup> U pogledu pravila o djelotvornosti ESLJP je istakao kako je podnosilac predstavke trebao „imati normalan pristup pravnim sredstvima koja su dostupna i primjerena da pruže obeštećenje u odnosu na navedene prigovore. Postojanje pravnih sredstava mora biti dovoljno izvjesno ne samo u teoriji nego i u praksi.“<sup>794</sup>

Pravila o fleksibilnosti, odnosno izbjegavanju pretjeranog formalizma i dostupnosti i djelotvornosti (primjerenosti) pravnog sredstva moguće je dovesti u kontekst analize rješenja o odbacivanju ustavne žalbe iz razloga što podnosilac nakon presude Upravnog suda Crne Gore nije

<sup>792</sup> *Lehtinen versus. Finland* (Odluka ESLJP, App. 39076/97, 14. Oct, 1997.)

<sup>793</sup> *Ibid.*

<sup>794</sup> *Tudor Tudor protiv Rumunije* (2009). Ovo pravilo potvrđeno je i u presudi *Sejdić protiv Italije* u kojoj je ESLJP zaključio da je „obaveza države da uvjeri Sud da je pravni lijek bio djelotvoran i na raspolaganju u teoriji i u praksi u odgovarajućem trenutku, tj. da je bio dostupan, da je mogao da obezbijedi obeštećenje u pogledu prigovora i da je imao razumne izglede na uspjeh.“

koristio „zahtjev za vanredno ispitivanje sudske odluke“. Prema Zakonu o upravnom sporu,<sup>795</sup> navedeni zahtjev je vanredno pravno sredstvo protiv pravosnažne odluke Upravnog suda koji stranka može, ali i ne mora, da iskoristi. Zahtjev se može podnijeti zbog pogrešne primjene materijalnog prava i povreda pravila postupka koja bi mogla biti od uticaja na rješavanje stvari i Vrhovni sud je dužan donijeti odluku povodom zahtjeva. Rješenje o odbacivanju upućuje na zaključak da je praksa USCG-a po ovom pitanju takva da svi podnosioci koji osporavaju pravosnažne presude Upravnog suda moraju prethodno da iskoriste mogućnost podnošenja zahtjeva pred Vrhovnim sudom prije nego što podnesu ustavnu žalbu. Naime, iz obrazloženja rješenja proizlazi da USCG pretpostavlja da je zahtjev za vanredno preispitivanje djelotvorno pravno sredstvo u smislu ZUS-a, ali ne daje razloge za navedeno. Takvu praksu potrebno je razmotriti i eventualno je dovesti u kontekst naprijed navedenih konvencijskih standarda s obzirom na to da je na sličan način uređeno pitanje iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava.

### 1.1.2. Ostale procesne pretpostavke

Ustavni sud Crne Gore prihvatio je praksu ESLJP u pogledu primjene pravila o pravu oštećenika u krivičnom postupku pokrenutom po privatnoj krivičnoj tužbi da podnese ustavnu žalbu, kao i pravila o odbacivanju ustavne žalbe u slučaju kada se osporava odluka nadležnog suda kojim se odbija zahtjev za ponavljanje postupka, kao procesnom pravnom sredstvu kojim se nije riješilo o pravima i obavezama podnosilaca.

U pogledu opštih pretpostavki za podnošenje ustavne žalbe, koje se tiču razumljivosti, potpunosti i navođenja ustavnih prava koja se smatraju povrijeđenim iz analize se može zaključiti da je po tom pitanju USCG fleksibilan te u slučaju bilo kojeg opšteg nedostatka poziva podnosioca na dopunu ili popravak žalbe u razumnom roku. Neudovoljavanje zahtjevu USCG-a povlači za sobom odbacivanje ustavne žalbe zbog neurednosti.

### 1.2. Rješenja o odbacivanju zbog „očigledne neosnovanosti“

Zakonom o Ustavnom sudu, odredbama člana 37 tač. 5, propisano je da će sud, *inter alia*, odbaciti ustavnu žalbu kojom se pokreće postupak kad nakon sprovedenog ispitivanja utvrdi da je podnesak očigledno neosnovan ili zasnovan na zloupotrebi prava. Ovaj član slijedi član 35 stav 3 EK, prema kojem će ESLJP proglasiti nedopuštenim svaki pojedinačni zahtjev podnesen na osnovu člana 34 EK, ako zahtjev smatra inkompatibilnim s odredbama Konvencije i dodatnih protokola, očigledno neosnovanim ili zloupotrebom prava na podnošenje zahtjeva...

ESLJP-a je standard „očigledno neosnovanih prigovora“ razvrstao u četiri kategorije: prigovore „četvrte instance“, prigovore u slučaju kad je očito ili izgledno da nema povrede nepotkrijepljene prigovore i, konačno, konfuzne ili neuvjerljive prigovore.

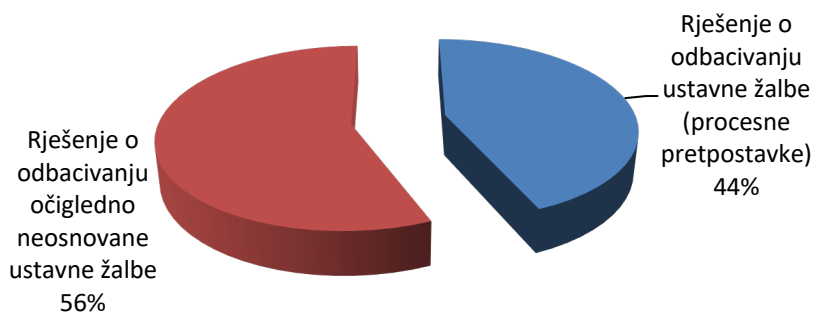
Rješenje o odbacivanju zbog očigledne neosnovanosti ukazuje da Ustavni sud prihvata i slijedi standard ESLJP-a po navedenom pitanju, ali ga, za razliku od ESLJP-a, ne povezuje, tj. specifikuje u odnosu na iznesene prigovore.

Rješenja o odbacivanju Ustavne žalbe:

---

<sup>795</sup> Zakonom o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore“, br. 60/2003 i 32/2011), zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke uređen je članovima 41 do 47, kao i Zakonom o upravnom sporu („Službeni list Crne Gore“, br. 54/2016) koji ga, za razliku od Zakona koji je važio do 2016. definiše kao zahtjev za ispitivanje sudske odluke.

## Rješenja o odbacivanju ustavne žalbe



Način odlučivanja	Broj donijetih rješenja
Rješenje o odbacivanju očigledno neosnovane ustavne žalbe <sup>796</sup>	116
Rješenje o odbacivanju ustavne žalbe (procesne pretpostavke) <sup>797</sup>	150
<b>Ukupno</b>	<b>266</b>

### 1.3. Odluke o usvajanju i odbijanju ustavnih žalbi

Ustavni sud donosi odluke i rješenja. Odluka odnosno rješenje Ustavnog suda sadrži uvod i izreku odnosno dispozitiv i obrazloženje.<sup>798</sup> Ustavni sud odlukom usvaja ustavnu žalbu zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom.<sup>799</sup>

Kad Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, usvojiće ustavnu žalbu i ukinuće taj akt, u cjelini ili djelimično i predmet vratiti na ponovni postupak organu koji je donio ukinuti akt. Ako je u toku postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi prestalo pravno dejstvo pojedinačnog akta koji je predmet ustavne žalbe, a Ustavni sud utvrdi da je tim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, donijeće odluku kojom se usvaja ustavna žalba i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom. U slučaju kad je povreda učinjena radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja, odlukom kojom se usvaja ustavna žalba Ustavni sud zabraniće dalje vršenje radnje odnosno naložiće donošenje akta ili preduzimanje druge odgovarajuće mjere ili radnje kojom se ispravljaju već nastale odnosno otklanjaju buduće štetne posljedice utvrđene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom.<sup>800</sup>

Kad Ustavni sud ukine pojedinačni akt i vrati predmet na ponovni postupak, nadležni organ dužan je da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema odluke Ustavnog suda, uzme

<sup>796</sup> U-III br. 19/18, U-III br. 460/18, U-III br. 675/18, U-III br. 1014/18, U-III br. 1211/18, U-III br. 1402/18, U-III br. 1405/18, U-III br. 1803/18, U-III br. 1699/18, U-III br. 1829/18.

<sup>797</sup> U-III br. 27/18, U-III br. 29/18, U-III br. 105/18, U-III br. 171/18, U-III br. 200/18, U-III br. 225/18, U-III br. 226/18, U-III br. 240/18, U-III br. 309/18, U-III br. 639/18, U-III br. 662/18.

<sup>798</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 47.

<sup>799</sup> Ibid., član 48 stav 1 tačka 3.

<sup>800</sup> Ibid., član 76.

predmet u rad. U ponovljenom postupku nadležni organ dužan je da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci i da u ponovnom postupku odluči u razumnom roku.<sup>801</sup>

Analizom odluka za 2018. godinu došli smo do sljedećih podataka: a) povreda prava na pristup sudu utvrđena u 6 odluka; b) 2 odluke se odnose na povredu prava na nepristrasni i nezavisni sud; c) 2 odluke se odnose na povredu prava na slobodu izražavanja; d) 2 odluke se odnose na arbitrarno tumačenje mjerodavnog prava.

Najčešći je razlog usvajanja ustavnih žalbi povreda jednog od aspekata prava na pravično suđenje zagaranovanog članom 32 Ustava Crne Gore odnosno članom 6 stav 1 EKLJP.

U pogledu prihvatanja standarda ESLJP-a, odluke sadrže detaljno navedene standarde i u kontekstu činjeničnih navoda takođe i primijenjene. Iscrpnost i analitičnost naročito je vidljiva kod odluka koje su se bavile pitanjem izuzeća sudija, odnosno zbog povrede prava na nepristrasni i nezavisni sud, kao i u slučajevima kad su se bavile pitanjem slobode izražavanja. Razmatrajući odluke koje su usvajane zbog povrede prava na pristup sudu ili arbitrarno tumačenje, primjetan je, međutim, pristup u kojem se naginje prema ocjeni zakonitosti kao kod odluka o odbijanju.

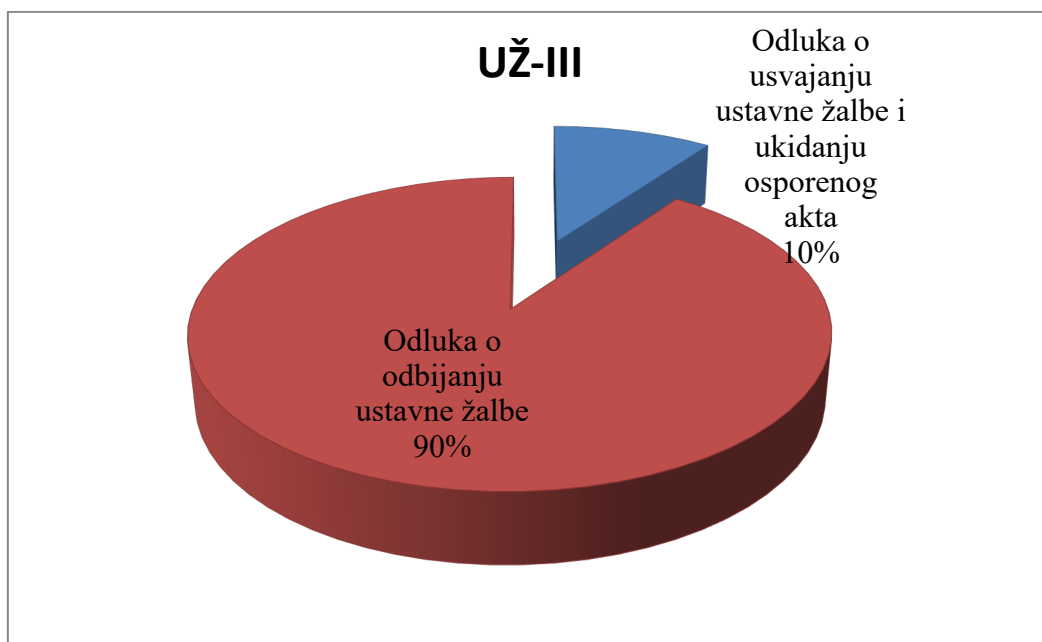
Analizom navedenih odluka došli smo do sljedećih podataka: a) u skoro 90% slučajeva ustavnu žalbu je u ime podnosioca podnio advokat; b) u skoro 90% slučajeva, bez obzira na vrstu postupka, ističe se povreda prava na pravično suđenje, zagaranovana članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 stav 1 Evropske konvencije; c) samo jedna ustavna žalba, ističe povredu člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, dok sve ostale ustavne žalbe ističu više povreda ustavnih i konvencijskih prava te povrede ustavnih načela; d) 10 ustavnih žalbi proističe iz građanskog postupka, 4 iz krivičnog postupka, jedna iz upravnog postupka.

Nesporno se može zaključiti da sadržaj obrazloženja odluka o odbijanju koje su bile predmet razmatranja obiluje stavovima ESLJP-a u pogledu obrazloženja sadržaja standarda nekog konvencijskog prava, što govori u prilog da Ustavni sud Crne Gore prihvata standard Evropskog suda za ljudska prava.

Odluke o usvajanju i odbijanju ustavne žalbe

---

<sup>801</sup> Ibid., član 77.



Način odlučivanja	Broj donijetih odluka/rješenja
Odluka o usvajanju ustavne žalbe i ukidanju osporenog akta	76
Odluka o odbijanju ustavne žalbe	694
<b>Ukupno:</b>	<b>770</b>

### 1.3.1. Struktura odluka o odbijanju i usvajanju ustavne žalbe

1) Prva tačka obrazloženja sadrži naznaku ko je podnio ustavnu žalbu, naznaku da je ustavna žalba blagovremena i dozvoljena, naznaku pojedinačnih akata koji se osporavaju ustavnom žalbom te povrede ustavnih prava. U istoj tački se faktografski iznose navodi ustavne žalbe, koji se većinom nalaze u jednoj rečenici i odvojeni su interpunkcijskim znakom (;);

2) Drugu tačku čini pravna osnova USCG-a za postupanje s navodima o granicama tog postupanja.

3) Treću tačku čini analiza iz spisa iz kojeg Ustavni sud iznosi činjenice i okolnosti relevantne za odlučivanje o ustavnosudskom predmetu. U okviru ove tačke prvo se navodi predmet spora, zatim odluke prvostepenog i drugostepenog suda i Vrhovnog suda, ako je izjavljena revizija te se nastavlja s faktografskim iznošenjem sudskih utvrđenja.

4) Četvrtu tačku čini mjerodavno pravo, tj. odgovarajuće odredbe Ustava, Evropske konvencije, a potom i materijalno pravo koje je primijenjeno u postupku.

5) U petoj tački Ustavni sud Crne Gore dovodi u vezu povrede koje je istakao podnosilac te, uzimajući u obzir navode žalbe, daje ustavni okvir razmatranja ustavne žalbe.

6) Šesta tačka započinje stavom suda o osnovanosti ustavne žalbe. Polazi od podnosiočevih tvrdnji o povredi i daje svoje obrazloženje. Obrazloženje najvećim dijelom započinje stavom Ustavnog suda da: „zadatak Ustavnog suda nije da preispituje zaključke redovnih sudova...“ već da je „zadatak Ustavnog suda da ispita da li je postupak u cjelini bio pravičan na način na koji to zahtijeva“.

Zakonom o Ustavnom sudu propisano je da se odluke Ustavnog suda, osim odluke po ustavnoj žalbi, odnosno žalbi, objavljuju u „Službenom listu Crne Gore“, kao i na način na koji je

objavljen akt o čijoj je ustavnosti odnosno zakonitosti Ustavni sud odlučivao. U „Službenom listu Crne Gore“ može se objaviti odluka po ustavnoj žalbi, kao i rješenje koje je od značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. O objavljivanju ovih odluka odnosno rješenja odlučuje vijeće odnosno Ustavni sud na prijedlog sudije izvjestioca. Odluke i rješenja Ustavnog suda objavljuju se na internet stranici.

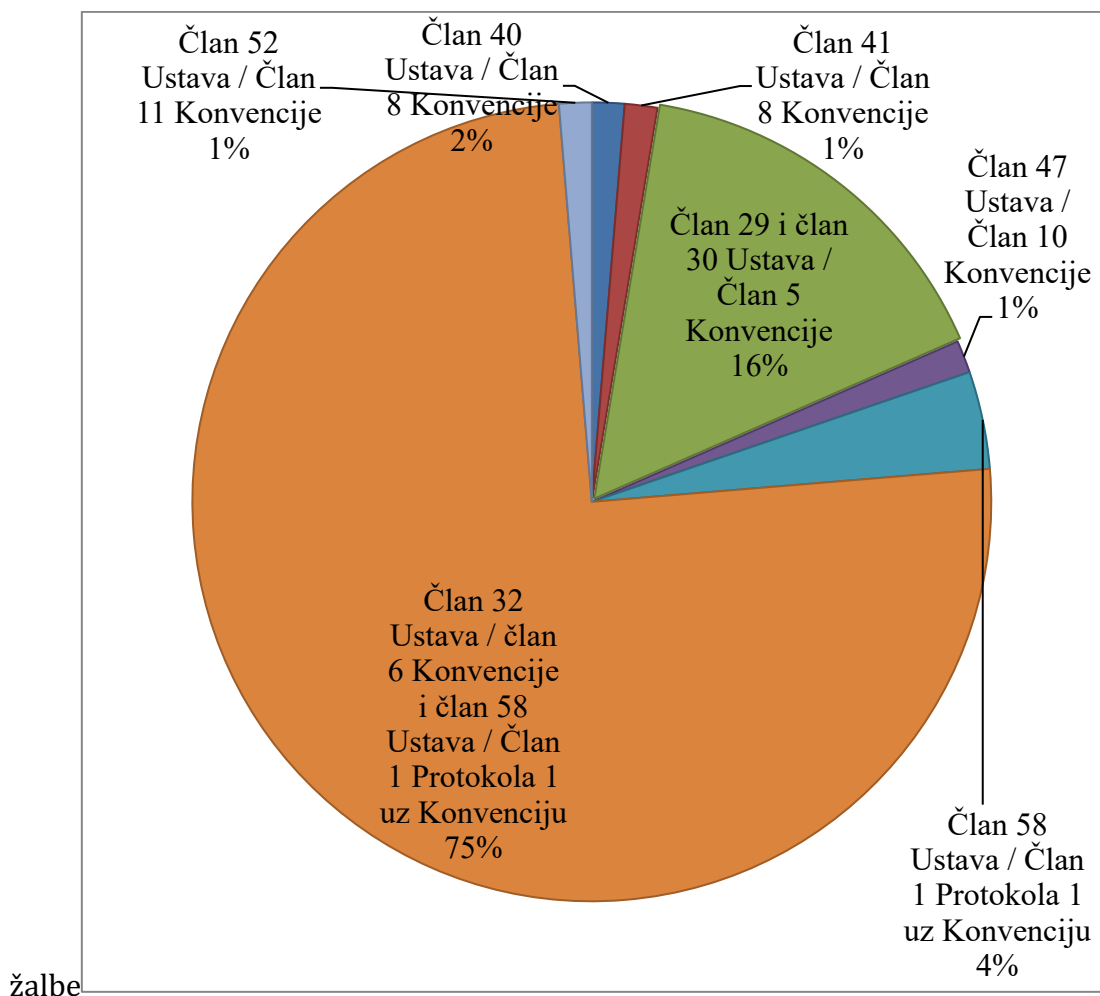
### 1.3.1. Struktura odluka o usvajanju ustavne žalbe

Pravo iz Ustava/Konvencije	Član Ustava/Konvencije	Broj odluka
Lišenje slobode i prava na ličnu slobodu (pritvor).	član 29 i član 30 Ustava / član 5 Konvencije	12
Pravo na pravično suđenje	član 32 Ustava / član 6 Konvencije	57
Pravo na poštovanje privatnog života	član 40 Ustava / član 8 Konvencije	1
Pravo na dom	član 41 Ustava / član 8 Konvencije	1
Pravo na slobodu izražavanja	član 47 Ustava / član 10 Konvencije	1
Pravo na mirno okupljanje	član 52 Ustava / član 11 Konvencije	1
Pravo na imovinu	član 58 Ustava / član 1 Protokola 1 uz Konvenciju	3
<b>UKUPNO ODLUKA<sup>802</sup></b>		<b>76</b>

1.3.1. Struktura odluka o usvajanju ustavne

<sup>802</sup> Jednom odlukom može biti utvrđena povreda više prava.





žalbe

## 2. Obustava postupka pokrenutog ustavnom žalbom

Postupci pred ustavnim sudom, bilo da se radi o postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti bilo o ustavnoj žalbi, po pravilu ne zadržavaju izvršenje pojedinačnog akta ili radnji koji se podrazumijevaju na osnovu zakona ili drugog propisa čija se ustavnost ili zakonitost ocjenjuje odnosno izvršenje osporenog akta povodom kojeg je podnijeta ustavna tužba. Međutim, odredbama člana 73 propisano je da ustavna žalba ne zadržava izvršenje pojedinačnog akta protiv kojeg je izjavljena i da izuzetno Ustavni sud u toku postupka može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta do donošenja konačne odluke, na zahtjev podnosioca žalbe, ukoliko podnosilac žalbe učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica. Na osnovu navedene odredbe proizilazi da je osnovna pretpostavka za primjenu navedene odredbe pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti odredbe zakona ili ustavnosti i zakonitosti odredbe drugog propisa, na osnovu koje odredbe je donijet akt čija se obustava traži. Druga pretpostavka koja mora biti ispunjena jeste očekivano nastupanje posljedice zbog izvršenja i očekivano teško otklanjanje nastupjelih posljedica.

Obustava izvršenja je privremena, što znači da ostaje na snazi do konačne odluke Ustavnog suda o ocjeni ustavnosti i zakonitosti odredbe člana na osnovu kojeg je donijet akt čija se obustava izvršenja traži ili dok Sud ne odluči drugačije, što znači da privremenost ne mora trajati do donošenja konačne odluke.

To je očigledno iz same izreke rješenja kojima se privremeno obustavlja izvršenje.

Ustavni sud je pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 119. stav 2. Zakonika o krivičnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 57/09. i 49/10.), u dijelu koji glasi: „, a ako i poslije toga odbije da svjedoči, može se zatvoriti. Zatvor traje dok svjedok pristane da svjedoči ili dok njegovo saslušanje postane nepotrebno ili dok se krivični postupak završi, ali najduže dva mjeseca.“ Istim rješenjem obustavljeno je izvršenje Apelacionog suda Crne Gore, Kvsž. br. 143/18, od 2. decembra 2018. godine i Rješenja Višeg suda u Podgorici, Kvs.br. 328/18, od 28. novembra 2018. godine (ustavna žalba U-III br. 1970/18) i rješenja Apelacionog suda Crne Gore, Kvsž. br. 144/18, od 2. decembra 2018. godine i Rješenja Višeg suda u Podgorici, Kvs. br. 329/18, od 28. novembra 2018. godine (ustavna žalba U-III br. 1987/18), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Crne Gore. Naloženo je da se odmah, po dobijanju rješenja, bez odlaganja, obustave prinudne (korektivne) mjere zatvaranja Nebojše Medojevića i Milana Kneževića.<sup>803</sup>

Ustavnog suda Crne Gore je ukinuo odredba člana 119. stav 2. Zakonika o krivičnom postupku i rješenje Rješenje Apelacionog suda Crne Gore, Kvsž. br. 143/18, od 2. decembra 2018. godine i Rješenje Višeg suda u Podgorici, Kvs. br. 328/18, od 28. novembra 2018. godine (ustavna žalba U-III br. 1970/18); kao i Rješenje Apelacionog suda Crne Gore, Kvsž. br. 144/18, od 2. decembra 2018. godine i Rješenje Višeg suda u Podgorici, Kvs. br. 329/18, od 28. novembra 2018. godine (ustavna žalba U-III br. 1987/18). Prema shvatanju Ustavnog suda, u pravnom poretku zasnovanom na vladavini prava zakonodavac je dužan da obezbijedi određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost instituta tzv. „svjedočkog zatvora“. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da odredba člana 119. stav 2. Zakonika o krivičnom postupku u dijelu koji glasi: „a ako i poslije toga odbije da svjedoči, može se zatvoriti. Zatvor traje dok svjedok pristane da svjedoči ili dok njegovo saslušanje postane nepotrebno ili dok se krivični postupak završi, ali najduže dva mjeseca“ nije u saglasnosti s ustavnim principima o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava i da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

### 3. Pravno dejstvo odluka Ustavnog suda

Ustav se donosi da bi se stvorio sistem preventivnih i kontrolnih mehanizama – *checks and balances*, na svim nivoima državne vlasti, radi isključenja arbitrarnosti u njeno vršenje, posebno u pogledu ostvarivanja ustavom zajemčenih sloboda i prava građanina. Uspostavljanje ustavnog suda, zaduženog da „čuva ustav“ pokazalo se nezaobilazno rješenje u obezbjeđenju ustavnosti. Ustavni sud kao „čuvar ustava“ jeste organ koji odlučuje čiji akti moraju da imaju istu vrijednost kao i one koje ocijeni kao protivustavne i nezakonite, jer one „zamjenjuju zakon“ i u tom smislu su konačne, izvršne i obavezne.<sup>804</sup>

Odluke Ustavnog suda imaju karakter presuđene stvari, one su suverene i zamjenjuju zakon, pa samim tim ustavni sud ne pripada ni sudskoj ni zakonodavnoj vlasti odnosno da se i jedna i druga vlast prelamaju u njemu u jednakoj srazmjeri.<sup>805</sup> Odluke ustavnih sudova nijesu uvijek opšte i konačne zbog dvojne prirode same funkcije i uticaja međunarodnog prava, a i izvršnost nailazi na značajne izazove u mjeri za koje je za sprovođenje odluka ustavnih sudova neophodna saglasnost i drugih državnih organa i podrška javnog mnjenja.

Pravna priroda odluka ustavnih sudova ogleda se u njihovoj konačnosti, obaveznosti i izvršnosti. Konačnost odluke ustavnih sudova potvrda je njihove institucionalne snage i pretpostavka je vladavine prava. Ona podrazumijeva da se povodom iste stvari ne može ponovo

---

<sup>803</sup> Rješenje Ustavnog suda U-I br. 34/18, U-III br. 1970/18 i U-III br. 1987/18, od 12. decembra 2018. godine

<sup>804</sup> J. Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 782.

<sup>805</sup> В. Чок, *Врсте и дејство одлука уставних судова*, Институт за упоредно право, Београд, 1972, стр. 39.

voditi spor pred ustavnim sudom, kao i da njegove odluke ne podliježu dejstvu pravnih ljekova.<sup>806</sup> Ustavni sud meritorno odlučuje o stvari za koju je nadležan u prvom i posljednjem stepenu. Za razliku od redovnog suda, za koji važe pravila o dvostepenosti suđenja, za ustavni sud važi načelo jednostepenosti suđenja.<sup>807</sup> Pravilo *ne bis in idem* odnosi se na kasatorne odluke ustavnih sudova. Ustavom je propisano da, kad Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno da drugi propis nije saglasan s Ustavom i zakonom, taj zakon i drugi propis prestaje da važe danom objavljivanja odluke ustavnog suda.

Međutim, u odlukama u kojima se konstatuje da je određena norma ustavna (zakonita) pravilo *ne bis in idem* podrazumijeva da se iz istih razloga ta norma ne može pobijati, dok se iz drugih razloga spor o toj normi mogao voditi.<sup>808</sup> Ovo odstupanje od pomenutog pravila važno je za postupak po ustavnoj žalbi. Kad Sud konstatuje da stranki nije povrijeđeno ustavom garantovano pravo, to nije prepreka za drugo lice da pokrene postupak po ustavnoj žalbi, bez obzira na sadržaj razloga, koji mogu biti isti.<sup>809</sup> Najznačajniji vid ograničenja konačnosti odluka ustavnih sudova u Evropi jeste onaj koji je posljedica sistema zaštite ljudskih prava koji se razvio pod okriljem Evropskog suda, uspostavljenog Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uprkos nespornim formalnim obilježjima ovog prava koji ga svrstavaju u domen međunarodnog prava, njegova suštinska svojstva, od koji su neka pretorska tvorevina samog ustavnog suda, približavaju ga konceptu savremene ustavnosudske zaštite ljudskih prava.<sup>810</sup> Razvoj sistema ljudskih prava u Evropi objašnjava se mogućnošću izjavljivanja pojedinačnih predstavki Evropskom sudu protiv akata najviših sudskih organa na nacionalnom nivou, uključujući tu i odluke ustavnih sudova donijete u postupku po ustavnim žalbama, pa u slučaju utvrđivanja povrede Evropske konvencije „autoritet nacionalnih ustavnih sudova je oslabljen, njihova konačna riječ u tumačenju ljudskih prava više se ne može pretpostaviti“.<sup>811</sup>

Savezni ustavni sud Njemačke 1951. godine zauzeo je stanovište da obavezujuću snagu ima ne samo dispozitiv odluke već i „suštinski“ razlog na kojem se ona zasniva, koji obuhvata „sve argumente upotrijebljene u prilog datom rezultatu, mada se čini da uključuje one osnovne standarde ispitivanja s obzirom na koji je zakon potvrđen ili poništen, jer oni obavezuju redovne sudove u njihovom tumačenju zakona“.<sup>812</sup> Ustavni savjet Francuske istakao je da „snaga odluka na koje se odnosi ta odredba ne vezuje se samo za njihov dispozitiv već i za motive koji su njihova nužna podrška i čak čine njihovu osnovu“.<sup>813</sup> Zakonom o sudskoj vlasti Španije propisano je da je „Ustav vrhovna norma pravnog sistema koja obavezuje sve sudije i tribunale, koji su dužni da tumače i primjenjuju zakone i uredbe u skladu sa ustavnim preporukama i načelima, shodno tumačenju koje oni dobijaju u odlukama Ustavnog tribunala u bilo kojoj vrsti postupaka“.<sup>814</sup>

Pitanje obaveznosti odluka ustavnih sudova s obzirom na momenat otpočinjanja djelovanja odluke ustavnog suda u sistemu apriorne (preventivne) kontrole nije sporno, jer kasatorna odluka sprečava stupanje osporene norme na snagu. U sistemu aposteriorne (represivne) kontrole pitanje je da li odluka djeluje retroaktivno (*ex tunc*), od trenutka objavljivanja odluke (*ex nunc*) ili

---

<sup>806</sup> Ibid., 41.

<sup>807</sup> P. Марковић, *op. cit.*, стр. 569.

<sup>808</sup> В. Чок, *op.cit.*, стр. 41.

<sup>809</sup> I. Krbek, *op.cit.*, стр. 88.

<sup>810</sup> T. Marinković, „Pravna priroda evropskog prava ljudskih prava“, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, Beograd, 2013.

<sup>811</sup> H. Keller, A. S. Stone, „Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems“, *A Europe of Rights*, Oxford University Press, Oxford 2008, стр. 688.

<sup>812</sup> D. Kommers, *op.cit.*, стр. 54.

<sup>813</sup> G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, стр. 551.

<sup>814</sup> P. Passaglia, *op.cit.*, стр. 621.

prospektivno (*pro futuro*). U uporednom ustavnom pravu najrasprostranjenije je rješenje prema kojem odluke ustavnih sudova djeluju *ex nunc*, od trenutka njihovog donošenja, odnosno objavljivanja.<sup>815</sup> U praksi se sve češće ide za vremenskim (retroaktivnim i prospektivnim) prilagođavanjem njihovog dejstva (*modulation des effect*) kako bi se odgovorilo specifičnim potrebama konkretnog slučaja.

Uvođenjem doktrine interpretativnih odluka kojima se proširuje pravno dejstvo sa dispozitiva i na obrazloženje, ustavni sudovi počinju svojim odlukama da kreiraju pravni sistem i od „negativnog“ postaje „pozitivni normotvorac“. Na ovaj način proširuje se spisak izvora prava koje sud mora imati u vidu prilikom odlučivanja za praksu (*case law*) ustavnog suda, na koju se judikatura mora ugledati. Sudstvo *stricto sensu* nije vezano pravnim shvatanjem ustavnog suda, jer sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora,<sup>816</sup> ali su dužni da ustavne norme implementiraju na način kako ih implementira ustavni sud, oblikujući pravni poredak prema svom viđenju. Ustavni sudovi se na ovaj način pomjeraju od tradicionalne pozicije negativnog ka pozitivnom legislatoru, direktno utičući na formulisanje pravog značenja ustavnih normi, bilo preciziranjem njihovog značenja, neutralizovanjem uobičajenog tumačenja ili popunjavanjem pravnih praznina. Ovakva pozicija ustavnog suda izazvala je otpor u svim državnim strukturama, posebno u vrhovnoj sudskoj vlasti, koja je tradicionalno, čitav svoj vijek, bila neprikosnoveni autoritet u tumačenju propisa, kroz formulisanje pravnih stavova i ujednačavanje sudske prakse.<sup>817</sup> Naime, „teorija percipira interpretativne odluke kao sredstva za izbjegavanje konflikta sa zakonodavcem uz otvaranje konflikta sa judikaturom“.<sup>818</sup>

Odluka po ustavnoj žalbi je *izvršna* samim momentom donošenja i posljedica je njene opšteobaveznosti, pa nijesu potrebni nikakvi procesni uslovi ni radnje za njeno nastupanje. „Ona je izvršna samim svojim postojanjem.“<sup>819</sup> Ustavni sud je čuvar ustavnog poretka od svake zloupotrebe i njegova djelatnost dolazi do punog izražaja tek kada se njegove odluke implementiraju. „Tek izvršavanjem odluke Ustavnog suda može se reći da je ispunjena svrha postojanja i djelovanja ustavnog suda.“<sup>820</sup> Poštovanje odluka ustavnog suda predstavlja lakmus test za civilizovanost i kultivisanost nekog pravnog ili političkog prostora.

Ustav Crne Gore se ne bavi pravnim dejstvom odluka Ustavnog suda donijetim po ustavnim žalbama, kao što to eksplicitno čini kada su u pitanju odluke ovog suda donijete u postupku normativne kontrole i njihovo kasatorno dejstvo nastupa *ex constitutionale*. Kada je u pitanju pravno dejstvo odluke ustavnog suda donijete po ustavnoj žalbi, postoji slabost ustavnog teksta zbog praznine, pa se stiče utisak da je ova funkcija ustavnog suda manje značajna od funkcije apstraktne kontrole. Za utvrđivanje kasatornog dejstva ustavnosudske odluke kojom se konstatuje neustavnost pojedinačnih akata i radnji organa javne vlasti donijetih u postupku po ustavnoj žalbi, ustavni osnov sadržan je u odredbi člana 151 stav 2 Ustava, kojim je propisano da su odluke Ustavnog suda izvršne i obavezne. Dakle, odluka Ustavnog suda, bez obzira na to radi li se o opštem ili pojedinačnom neustavnom aktu, obavezujuća je prije svega za donosioca tog akta, saglasno opšteprihvaćenom stanovištu da je cilj ustavne kontrole upravo da neustavni pravni akti i radnje

---

<sup>815</sup> Les décisions des cours constitutionnelle et des instances équivalentes et leur exécution, Rapport adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, lors de sa 46e session plénière, Venise, 9-10 mars 2001., str. 13.

<sup>816</sup> Ustav Crne Gore, član 118 stav 2.

<sup>817</sup> D. Ćupić, *Ocjena ustavnosti akata i radnji sudske vlasti, doktorska disertacija*, Pravni Fakultet u Beogradu, 2014, str. 185.

<sup>818</sup> F. Testen, *The binding force of the decisions of the Constitutional Court of Slovenia*, The effects of Constitutional Court decisions, Tirana, 2003, стр. 6. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-JU\(2003\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-JU(2003)019-e.pdf).

<sup>819</sup> P. Марковић, *op.cit.*, 2005., стр. 557.

<sup>820</sup> B. Чок, *op. cit.*, str. 43.

moraju biti lišeni „pravne snage“, tj. uklonjeni iz pravnog poretka, jer protivurječe Ustavu kao najvišem pravu, s tim što njihovim ukidanjem nastaje obaveza njihovog donosioca da donese drugi akt saglasan Ustavu.

Pravno dejstvo odluka Ustavnog suda po ustavnoj žalbi različito je u odnosu na odluke donijete u normativnoj kontroli zakona i drugih opštih propisa. Kasaciju normativnog akta za koji Ustavni sud utvrdi da „nije u saglasnosti sa Ustavom“, ustavotvorac izričito predviđa, dok se kasacija pojedinačnog akta po odluci donijetoj u postupku po ustavnoj žalbi logički i funkcionalno može pretpostavljati kao namjeravani cilj ustavotvorca. I upravo u ovoj činjenici leži izvor mnogih nesporazuma o dejstvu odluka Ustavnog suda po ustavnim žalbama i njihovoj obaveznosti. Ukoliko Ustavni sud ne bi imao mogućnost da kasira i pojedinačni akt državnog organa koji vrijeđa Ustav i ukoliko njegove odluke ne bi bile obavezne, onda bi njegovo utvrđenje da je tim aktom povrijeđeno osnovno pravo ili sloboda zajemčena Ustavom ostala bez pravnog dejstva, čime bi Ustavni sud u vršenju funkcije zaštite ljudskih prava i sloboda bio doveden u poziciju nedjelotvornog organa, koji u suštini ne bi bio u mogućnosti da izvrši svoj osnovni zadatak. U skladu s ciljem ustavne kontrole pojedinačnih akata i radnji organa javne vlasti, u postupku neposredne zaštite osnovnih prava i sloboda, Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore utvrdio je kasatorno dejstvo ustavnosudskih odluka po ustavnim žalbama i dužnost svih da poštuju odluke Ustavnog suda. Nadalje, Zakonom je propisano da su stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja.<sup>821</sup> Zakon o Ustavnom sudu propisao je u čl. 76 do 78 dejstva odluka Ustavnog suda donijetih po ustavnim žalbama, koje svojom sadržinom slijede svrhu ustavnosudske zaštite ljudskih sloboda i prava. Iz ovih odredaba prije svega proizilazi: a) kad Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, usvojiće ustavnu žalbu i ukinuće taj akt, u cjelini ili djelimično, i predmet vratiti na ponovni postupak organu koji je donio ukinuti akt (član 76 stav 1); b) kad Ustavni sud ukine pojedinačni akt i vrati predmet na ponovni postupak, nadležni organ je dužan da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema odluke Ustavnog suda, uzme predmet u rad (član 77 stav 1); u ponovljenom postupku nadležni organ dužan je da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci i da u ponovnom postupku odluči u razumnom roku (član 77 stav 2) i odluka Ustavnog suda kojom je usvojena ustavna žalba ima pravno dejstvo od dana dostavljanja učesnicima u postupku, u skladu s Poslovníkom (član 78). Dakle, dejstvo usvajajuće odluke Ustavnog suda donijete u postupku po ustavnoj žalbi primarno je usmjereno prema aktu, odnosno radnji koja je bila predmet ispitivanja po ustavnoj žalbi. Odluka kojom je usvojena ustavna žalba, u principu, ima dejstvo prema učesnicima u postupku (*inter partes*) i obilježje *res judicata*.

U teoriji ustavnog prava obaveznost i kasatorno dejstvo smatraju se opštim svojstvom svih odluka Ustavnog suda, pa tako i odluka donijetih po ustavnim žalbama. To se ne može reći o obaveznosti „pravnihi stavova“ odnosno „pravnihi shvatanja ustavnih sudova, izraženihi po pojedinim pitanjima“, kao ni o obaveznosti poštovanja „pravnihi razloga ustavnog suda izraženihi u odluci suda po ustavnim žalbama“. Ova svojstva su u teoriji nedovoljno ispitana, a u praksi uveliko sporna, jer ni u teoriji i praksi nije sporno da se u izreci odluka ustavnog suda po ustavnim žalbama priznaje „pravna snaga“, već činjenica da li se to obavezno dejstvo može proširiti sa dispozitiva na obrazloženje odluke, odnosno na pravna stanovišta ustavnog suda i njegove pravne razloge. Stoga, odredba člana 77 stava 2 Zakona izaziva određene dileme na praktičnom i teorijskom planu, a prije svega pitanje pravne prirode i obaveznosti pravnihi razloga Ustavnog suda izraženihi u njegovim odlukama.

Problem u vezi sa značenjem odredbe člana 77 stav 2 Zakona svodi se na pitanja: a) da li ova odredba znači da je „nadležni organ“ kome je predmet vraćen na ponovni postupak vezan za

---

<sup>821</sup> Zakon o Ustavnom sudu, član 3 stav 2.

pravne razloge iz odluke Ustavnog suda i da u ponovljenom postupku novu odluku mora donijeti u skladu s tim razlozima, odnosno da li je dužan novodonijetu odluku zasnovati na razlozima koje je utvrdio Ustavni sud; ili b) da li odredba navedenog člana znači da je nadležni organ čiji je pojedinačni akt ukinut od strane Ustavnog suda u ponovnom postupku obavezan da na pravnim razlozima Ustavnog suda zasnjuje svoju novu odluku.

Prema stanovištu Vrhovnog suda Crne Gore ne proizilazi obaveza suda da u ponovljenom postupku svoju odluku zasniva na pravnim razlozima Ustavnog suda, već ova odredba ustanovljava obavezu nadležnog organa da u ponovljenom postupku uzme u obzir pravne razloge Ustavnog suda i da ih ima u vidu u postupku donošenja nove odluke. Naime, iz odluka Vrhovnog suda može se konstatovati da je u ponovljenom postupku ovaj Sud svoju obavezu poštovanja „pravnih razloga Ustavnog suda“ shvatao kao obavezu da pravne razloge Ustavnog suda razmotri prilikom ponovnog odlučivanja i da u slučaju neprihvatanja tih razloga ima obavezu da svoje pravno stanovište na kome je zasnovao novodonijetu odluku, argumentovano obrazloži. Ovo stanovište Vrhovni sud zasniva na odredbi člana član 118. stav 2 Ustava Crne Gore, kojom je propisano da Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i da zbog toga sud ne može biti vezan pravnim razlozima iskazanim u odluci Ustavnog suda, u smislu da je dužan zasnovati svoju odluku na pravnim razlozima iz odluke Ustavnog suda. Odluke Ustavnog suda nema među Ustavom naznačenim izvorima prava na osnovu kojih sudovi sude, zakonodavac ne može odredbom člana 77 stav 2 utvrđivati obaveznost pravnih razloga Ustavnog suda izraženih u odluci donijetoj po ustavnoj žalbi te bi sudovi postupali suprotno Ustavu ukoliko bi umjesto primjene izvora prava u postupku presuđenja, sudili na osnovu „pravnih razloga“ iskazanih u odlukama Ustavnog suda. Nadalje, ukoliko bi član 77 stav 2 Zakona imao značenje da su pravni razlozi Ustavnog suda izraženi u njegovim odlukama pravno obavezujući, odnosno da imaju pravnu snagu, tada bi se osnovano moglo postaviti pitanje njene saglasnosti sa članom 118 stav 2 Ustava, kojim je ustavotvorac izričito obavezao sudove da sude na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora.

U dosadašnjoj praksi Vrhovnog suda Crne Gore mogu se uočiti tri situacije u pogledu odnosa Suda prema „pravnim razlozima Ustavnog suda“: a) situacija u kojoj je Vrhovni sud slijedio pravne razloge Ustavnog suda iskazane u odluci i u ponovljenom postupku donio novu odluku koja je u skladu sa tim razlozima, pri čemu se u obrazloženju većeg broja svojih odluka izričito poziva na te razloge i na svoju obavezu utvrđenu pomenutom odredbom Zakona;<sup>822</sup> b) situacija u kojoj je Vrhovni sud u suštini donosio istovjetnu odluku, onoj koja je ukinuta odlukom Ustavnog suda ne uvažavajući pravne razloge Ustavnog suda „upuštao u kritiku“ odluke Ustavnog suda, pa i svojevrstu polemiku s Ustavnim sudom,<sup>823</sup> a u nekim odlukama ovaj sud nije prihvatio pravne razloge Ustavnog suda, niti se u obrazloženju na njih osvrtao, pa čak nije ni pominjao svoju dužnost da u ponovljenom postupku poštuje pravne razloge Ustavnog suda<sup>824</sup> i c) situacija u kojoj je izreka novodonijete odluke ostala ista kao i izreka odluke koju je Ustavni sud ukinuo, ali je obrazloženje novodonijete odluke pretrpjelo značajne izmjene, pri čemu Vrhovni sud nije prihvatio pravne razloge Ustavnog suda ali je za svoje stanovište iznio dodatne argumente i značajno upotpunio obrazloženje svoje odluke.<sup>825</sup>

---

<sup>822</sup> Rješenje Vrhovnog suda, Už. Rev. br. 22/17, od 13. februara 2018; – presuda Vrhovnog suda Už. Rev. br. 24/17, od 18. januara 2018.

<sup>823</sup> Presuda Vrhovnog suda Rev. br. 193/15, od 22. aprila 2015, Presuda Vrhovnog suda Už. Rev. br. 18/17, od 08. novembra 2017. kao i Rev. br. 1048/14, od 2. decembra 2014. i Presuda Vrhovnog suda Už. Rev. br. 19/17, od 24. oktobra 2017.

<sup>824</sup> Presuda Už. Rev. br. 13/17, od 6. decembra 2017.

<sup>825</sup> Už. Rev. br. 12/17, od 8. novembra 2017.

Prema stanovištu Ustavnog suda Crne Gore, odredbu člana 77 stav 2 Zakona treba shvatiti tako da su nadležni organi u ponovljenom postupku zakonom obavezani da poštuju i slijede pravne razloge Ustavnog suda odnosno da su dužni da odredbe Ustava i zakona primjenjuju u skladu sa značenjem koje im je dao Ustavni sud svojim tumačenjem i interpretacijom izraženim u svojim odlukama. U prilog vezanosti za pravne razloge koje je izrazio Ustavni sud u svojoj odluci, posebno se navode odredbe člana 149 Ustava, koje utvrđuju ovlaštenje Ustavnog suda da vrši apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti te da je u vršenju te svoje funkcije Ustavni sud ovlašten da utvrđuje pravo značenje ustavnih odredbi. Drugim riječima „poštovati odluke Ustavnog suda“ znači poštovati i njihova obrazloženja, odnosno u tim obrazloženjima iskazane „pravne stavove“ i „pravne razloge“ Ustavnog suda vezane za tumačenje pravnih normi i utvrđivanje njihovog pravnog značenja. Ovo stanovište svoju dodatnu argumentaciju nalazi i u odredbi člana 151 Ustava Crne Gore u kojoj je izričito utvrđeno da je odluka Ustavnog suda „obavezna i izvršna“.<sup>826</sup> Na osnovu ove ustavne odredbe „nadležni organi su dužni da u svemu poštuju pravno stanovište ustavnog suda“, a ne samo izreku, kako bi to proizašlo iz uskog značenja ustavne zapovijesti da su odluke Ustavnog suda obavezujuće za sve organe javne vlasti. Obaveznost pravnih stavova Ustavnog suda potvrđena je i članom 3 stav 2 Zakona, koji je sadržan u osnovnim odredbama Zakona, u kome je utvrđeno da „Stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući su za sve državne organe, organe državne uprave ... i druge subjekte koje vrše javna ovlaštenja“. Ovo rješenje kao i rješenje člana 77 stav 2 Zakona u svojoj osnovi ima stanovište da nije samo izreka, odnosno dispozitiv, odluke Ustavnog suda ono što obavezuje organe državne (javne) vlasti već i „pravni stavovi suda o određenim ustavnopravnim pitanjima sadržani u obrazloženjima Ustavnog suda“. Ukoliko stavovi i ustavnopravni razlozi Ustavnog suda iznijeti u odlukama Ustavnog suda ne bi bili obavezujući za donosioce pojedinačnih akata koje je ukinuo Ustavni sud, jer povređuju ustavom utvrđena prava i slobode, Ustavni sud ne bi bio u mogućnosti da po ustavnoj žalbi pruži djelotvornu zaštitu povrijeđenih prava i sloboda.

Analiza izvršavanja odluka Ustavnog suda po ustavnim žalbama pokazuje da je sprovođenje tih odluka od strane sudova i drugih državnih organa proces, u kome je vidan trend postepenog iskazivanja većeg stepena spremnosti da se u ponovnom postupku slijede pravni razlozi Ustavnog suda iznijeti u njegovoj odluci. U tom procesu ne mogu se izbjeći i određene razlike u pogledu

---

<sup>826</sup> Svoj stav o poimanju odredaba čl. 3 i čl. 77 stav 2 Zakona Ustavni sud Crne Gore više puta je iskazivao u svojim odlukama. Navešćemo stav Suda iskazan u predmetu U-III br. 113/18, od 23. aprila 2018. godine: „Polazeći od činjenice da je Apelacioni sud, u ponovnom postupku samo formalno donio novo rješenje, koje je sadržinski identično prethodnom koje je Ustavni sud ukinuo, pritom zanemarujući naloge Ustavnog suda date u odluci U-III br. 751/17, od 30. novembra 2017. godine, to Ustavni sud smatra bitnim za ukazati da je imperativnim odredbama Ustava i Zakona o Ustavnom sudu propisana obaveza poštovanja i izvršenja odluka Ustavnog suda. Naime, odredbom člana 151. stav 3. Ustava propisano da je odluka Ustavnog suda obavezna i izvršna, odredbom člana 3. Zakona o Ustavnom sudu da je svako dužan da poštuje odluke Ustavnog suda i da su stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave,... dok je odredbom člana 52. stav 1. istog Zakona propisano da su državni organi, organi državne uprave, ... dužni da, u okviru svoje nadležnosti, izvršavaju odluke Ustavnog suda. S tim u vezi, Sud dalje ukazuje da je, na osnovu člana 76. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, ovlašten da, kada utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, usvoji ustavnu žalbu i ukine taj akt, a predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje, što dalje podrazumijeva da je Ustavni sud ovlašten da odredi način otklanjanja štetnih posljedica utvrđene povrede Ustavom zajemčenog prava ili slobode, kao što je učinio u konkretnom slučaju nalaganjem Apelacionom sudu da ponovi postupak po žalbi podnosioca izjavljenoj na rješenje Višeg suda Kv. br. 157/17, od 6. oktobra 2017. godine. Ovo dalje znači, da u situaciji kada je zbog utvrđene povrede Ustavom i Konvencijom zajemčenih prava ili sloboda, naloženo ponavljanje žalbenog postupka pred drugostepenim sudom, izvršenje odluke Ustavnog suda ne podrazumijeva samo formalno donošenjem nove drugostepene odluke od strane tog suda, kako je to uradio Apelacioni sud u konkretnom slučaju, već i postupanje i odlučivanje drugostepenog suda u skladu sa pravnim razlozima iznijetim u odluci Ustavnog suda koja se izvršava, na šta ga obavezuje odredba člana 77. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu.“

pojedinih pravnih pitanja, ali se ne može zanemariti uloga koju Ustavni sud ima u tumačenju Ustava i prava, tj. da je jedini po Ustavu ovlašćen da „čita“ Ustav i posljednji kaže šta u stvari u Ustavu „piše“.<sup>827</sup>

Zadatak Ustavnog suda kada je u pitanju odlučivanje po izjavljenoj ustavnoj žalbi jeste da ispita je li postupak pred sudovima ili drugim nadležnim organima sproveden u skladu sa zahtjevima iz Ustava i Evropske konvencije i je li sporna odluka utemeljena na Ustavu i međunarodnom pravu koje obavezuje Crnu Goru. Naravno, nijednog momenta se ne smije zaboraviti da je zaštita ljudskih prava bila i ostala primarna funkcija sudske vlasti, kao nezavisne i samostalne, ali se ta vlast u savremenim evropskim zemljama ne vrši bez neposredne primjene i tumačenja ustava, u čemu je uloga ustavnih sudova nezaobilazna – oni su ti koji su ovlašćeni da čuvajući i čitajući ustav konačno kažu „šta ustav govori“ i „šta ustav jeste“. S obzirom na zakonsko određenje da je nadležni organ koji ponovno odlučuje obavezan „da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci o ukidanju“, istovremeno je i dodatna obaveza za Ustavni sud da u obrazloženju ukidne odluke budu vidno naznačeni – posebno istaknuti pravni razlozi Ustavnog suda. Na tu obavezu Suda upućuje i Poslovnik Ustavnog suda (član 97 stav 4, čija je formulacija primjerenija ulozi i funkciji Ustavnog suda, jer govori „o ustavnopravnim razlozima“ za razliku od Zakona koji govori o „pravnim razlozima“).<sup>828</sup>

Uparedno ustavno sudstvo pored kasatornog dejstva kao opšteg dejstva odluka Ustavnog suda poznaje i različite modalitete toga dejstva. Pretežno je, ipak, prihvaćeno kasatorno – ukidajuće (odnosno poništavajuće) dejstvo. Kad Ustavni sud Austrije usvoji ustavnu žalbu i utvrdi da je došlo do povrede ustavnog prava, „ukinuće osporeni upravni akt“. U tom slučaju upravne vlasti obavezne su „da svim sredstvima koja im stoje na raspolaganju, bez odlaganja, uspostave pravno stanje koje odgovara pravnom shvatanju Ustavnog suda. U praksi Ustavnog suda ova zakonska odredba shvaćena je kao „određivanje izvršenja“, tako da njeno nepoštovanje može da dovede do toga da Ustavni sud uputi „egzekutivni prijedlog“, odnosno prijedlog za izvršenje predsjedniku Republike. Prema njemačkom modelu, kad Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu, onda se u odluci utvrđuje i koja je odredba Osnovnog zakona povrijeđena i kojom radnjom ili propuštanjem. Takođe, ovaj sud može da utvrdi da svako ponavljanje osporene mjere vrijeđa Osnovni zakon. Ako je ustavna žalba usvojena protiv sudske odluke, Sud ukida odluku i predmet vraća nadležnom sudu. Uprkos pohvalama mnogih ustavnih teoretičara širom svijeta, mada rjeđe nego ostali ustavni sudovi, i Savezni ustavni sud Nemačke ponekad se nađe u situacijama da mora da podsjeća i opominje da su i stavovi iz obrazloženja njegovih odluka pravno obavezujući, pozivajući se pritom na član 31 Organskog zakona o Saveznom ustavnom sudu, koji govori o „obavezujućem dejstvu odluka Ustavnog suda“. Time je, po mišljenju pojedinih autora, Ustavni sud sam podveo „obrazloženje svoje odluke pod 'pojam odluke' iz člana 31 Organskog zakona“.<sup>829</sup>

Obaveznost poštovanja izreke ustavnosudskih odluka donijetih po ustavnim žalbama nesporna je, ali nesporno je i da je dosljedna i razvijena ustavnosudska praksa dragocjen i pouzdan

---

<sup>827</sup> Po uzoru na američku teoriju koja je ukazivala da je Ustav ono što kaže devet starih džentlmena u Vrhovnom sudu SAD, njemačka teorija je konstatovala da „osnovni Zakon važi praktično kako ga protumači Savezni Ustavni sud (R. Smend). C. Ribičić zapisuje „ustav nije ono što su izglasali poslanici, već ono što u njemu danas pročitaju ustavne sudije“.

<sup>828</sup> U članu 87 stav 4 Poslovnika utvrđeni su elementi obrazloženja odluke Ustavnog suda prema kome obrazloženje obavezno sadrži pored ostalog i „ustavnopravne razloge“ za odlučivanje.

<sup>829</sup> O pitanjima dejstva odluka evropskih ustavnih sudova i obaveznosti njihovih pravnih stanovišta vidjeti: B. Чок, *Врсте и дејство одлука уставних судова*, Београд, 1972. Vidjeti i radove Б. Ненадић, „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, стр. 102–104. и Т. Маринковић, „Дејство одлука уставних судова“, оба у зборнику *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Уставни суд Србије, Београд, 2013, 290–295. D. Крпач, *op. cit.*, стр. 104–105. A. Мавчић, *Закон о Уставном суду са појаснилом*, Лjubljana, 2000, 218. и зbornик *Уставно судство у теорији и пракси*, Београд (uredila B. Nenedić), KAS, 2010, 90–133 i 194–208.



oslonac rada ne samo ustavnog suda već i svih drugih organa vlasti koji odlučuju o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Brojne odluke praćene su obrazloženjima u kojima se raspravljaju krupna i važna pravna pitanja načelnog karaktera. Među najznačajnijim elementima obrazloženja jesu njegovi pravni stavovi i razlozi zbog kojih je Sud donio određenu odluku – *ratio decidendi*. Sve ostalo što je sud izrekao u obrazloženju i što ne predstavlja razlog donošenja odluke: uzgredna mišljenja i opaske suda, konstatacije, podsjećanja, ukazivanja i sl., čine samo okruženje – *obiter dicta* u kome se nalazi *ratio decidendi*. O navedenom se često izjašnjavao i Evropski sud, iznoseći stavove o značaju obrazloženja odluka kojima se odlučuje o uskraćivanju ili povredi osnovnih ljudskih prava.<sup>830</sup>

Odluke Ustavnog suda djeluju u dvije ravni: u ravni propisa i u ravni pojedinačnih akata.<sup>831</sup> No u obje ravni one su obavezujuće i izvršne, ali imaju različit izgled.<sup>832</sup>

#### 4. Izvršenje odluke ustavnog suda

Ustavom Crne Gore, odredbama člana 151 st. 3 i 4 propisano je da je „odluka Ustavnog suda obavezna i izvršna“, a da „izvršenje odluke Ustavnog suda, kada je to potrebno, obezbjeđuje Vlada“. Očigledno je da je ustavotvorac pošao od premise da će se odluke Ustavnog suda izvršavati *ex contitutione*, po sili Ustava te otuda i formulacija da će „kad je to potrebno“ (znači samo izuzetno) izvršenje odluke Ustavnog suda obezbjeđivati Vlada.

Zakonom o Ustavnom sudu, odredbama člana 52, propisano je da državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja dužni su da, u okviru svoje nadležnosti, izvršavaju odluke Ustavnog suda, a njihovo izvršenje, kad je to potrebno, obezbjeđuje Vlada Crne Gore; da Ustavni sud može u odluci odrediti rok i način izvršenja odluke, kao i organ koji je dužan da je izvrši i da organ koji je dužan da izvrši odluku Ustavnog suda dužan je nakon isteka roka iz stava 2 ovog člana da dostavi izvještaj Ustavnom sudu o izvršenju odluke Ustavnog suda.

Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore utvrđena su dodatna pravila koja su od značaja za sagledavanje načina izvršenja njegovih odluka donijetih u postupku zaštite ljudskih prava i sloboda. Odredbama člana 86 Poslovnika utvrđene su pojedine mjere koje se mogu preduzeti u slučaju neizvršenja ustavnosudske odluke. Tako, u ovim odredbama stoji: Ako je Ustavni sud u odluci odredio rok ili način izvršenja odluke odnosno organ koji je dužan da je izvrši shodno odredbi člana 52 stav 3 Zakona, a ti se nalozi ne poštuju, Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da nalozi iz odluke Ustavnog suda nijesu izvršeni; da se rješenje iz stava 1 ovog člana dostavlja Vladi Crne Gore i objavljuje u „Službenom listu Crne Gore“ i na internet stranici Ustavnog suda i ako odluka u kojoj su sadržani neizvršeni nalozi Ustavnog suda prethodno nije bila objavljena u „Službenom listu Crne Gore“, uz rješenje iz stava 1 ovog člana objavljuje se i ta odluka.

Saglasno navedenim zakonskim i poslovníčkim rješenjima Ustavni sud raspolaže izuzetno značajnim ovlašćenjima kada je u pitanju izvršenje njegovih odluka. Tako Sud može sam odrediti i „način izvršenja svoje kasatorne odluke“ i „mjere u slučaju neizvršenja njegovih odluka“ bez ikakvog ograničenja, pa bi se moglo konstatovati da Sud spada u grupu onih ustavnih sudova koji „imaju apsolutnu slobodu u donošenju odluke o načinu izvršenja svojih odluka“ i čija je sloboda ograničena samo zahtjevom razumnosti – da način izvršenja ima „najjednostavniji, najsvrsishodniji i najdjelotvorniji oblik“. Navedena konstatacija možda bi formalnopravno mogla biti nesporna, ali materijalnopravno i faktički i ovi ustavni sudovi ograničeni su ustavnim načelima

<sup>830</sup> Presuda *Huseynli and Others v. Azerbaijan*, 67360/11, od 11. februara 2016. godine.

<sup>831</sup> M. Nastić, „Odlučivanje Ustavnog suda Srbije u postupku po ustavnoj žalbi“, *Pravni život*, 12/2018.

<sup>832</sup> Z. Ivošević, „Izvršenje odluka ustavnih sudova“, *Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu*, Beograd, 2004, str. 237.

i principima na kojima se zasniva uređenje vlasti i ustavnopravnim položajem i funkcionalnim ovlaštenjima organa kojima se nalaže da izvrše ustavnosudske odluke, kao i ukupnim okruženjem u kojem funkcioniraju konkretni ustavni sud. Kada je u pitanju ovo ovlaštenje ustavnih sudova, u pravnoj literaturi se inače naglašava da je u vlastitom interesu ustavnog suda da druge državne organe ne „preopterećuje“ (previše detaljnim zahtjevima za izvršenje), jer bi njihovo neprihvatanje ili izbjegavanje potpunog prihvatanja moglo umanjiti njegov autoritet i dovesti do faktičkog ograničenja ovlaštenja suda u pogledu izvršenja njegovih odluka. U tome i jeste jedan od paradoksa diobe vlasti: onaj koji ima zadnju riječ u najvišoj funkciji ustavne države ujedno je i najslabija vlast.

Važeće zakonodavstvo Crne Gore stavilo je težište na ovlaštenja Ustavnog suda u izvršenju njegovih odluka. No, ne treba zanemariti činjenicu da je jedno važno pitanje, a to je pitanje mjera koje se preduzimaju u slučaju neizvršenja odluka Ustavnog suda zakonodavac propustio da uredi i da je postalo predmet „poslovničkog uređivanja“. Zakonodavac se uopšte nije bavio ni ustavnom obavezom Vlade da po potrebi obezbijedi izvršenje odluke Ustavnog suda, niti mjerama koje ona može preduzeti u vršenju svoje obaveze i ako se ima u vidu da se ova obaveza Vlade bliže ne uređuje nijednim normativnim aktom. Poslovníkom Vlade Crne Gore<sup>833</sup> propisano je da se materijal za razmatranje i odlučivanje na sjednici Vlade podnosi i u obliku „7) ...predloga mjera za izvršavanje odluka Ustavnog suda Crne Gore“. Kako svi materijali koji se podnose Vladi treba da sadrže i prijedloge ocjena i zaključaka koje Vlada treba da usvoji, a da prijedlog zaključaka sadrži precizno određenu obavezu, nosioca i rok za izvršenje obaveze, za pretpostaviti je da tu sadržinu treba da ima i pomenuti prijedlog iz tačke 7) člana 34 Poslovníka.

U vezi s izvršenjem odluka Ustavnog suda postavlja se pitanje zašto inkriminacija neizvršenja sudskih odluka, propisana Krivičnim zakonikom, ne obuhvata i ustavnosudske odluke. Konkretno, odredbe člana 395 Krivičnog zakonika, koje se odnose na neizvršenje *sudske* odluke, propisuju: „(1) Službeno ili odgovorno lice koje odbije da izvrši pravosnažnu i izvršnu sudsku odluku, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine. (2) Ako lice iz stava 1 ovog člana izvrši pravosnažnu i izvršnu sudsku odluku, gonjenje se neće preduzeti, a ako je preduzeto, obustaviće se“. Međutim, imajući u vidu da je širok dijapazon mjera koje bi Vlada u slučaju neizvršenja ustavnosudske odluke mogla primijeniti, zatim krug subjekata koji su obavezni da izvrše odluku donijetu po ustavnoj žalbi, kao i činjenicu da do sada sprovođenje odluka Ustavnog suda u praksi nije bilo tako upitno, može se pretpostaviti da su to razlozi zbog kojih ova odredba KZ do sada nije imala primjenu u navedenom kontekstu i zbog čega ima mišljenja da ona i nije primjerena savremenim državama razvijene demokratije.<sup>834</sup>

Ustavom Austrije odluke Ustavnog suda koje se odnose na imovinskoppravne zahtjeve upućene Savezu, pokrajinama, okruzima, opštinama i zajednicama opština, koji se ne mogu rješavati u redovnom pravnom postupku, niti rješenjem organa uprave – sprovode redovni sudovi (član 137), dok je za sprovođenje svih drugih odluka Ustavnog suda nadležan Savezni predsjednik. Ustavni sud dostavlja Saveznom predsjedniku zahtjev za sprovođenje odluke, a on donosi uputstva za sprovođenje i ovlašćuje savezne ili pokrajinske organe da sprovode odluke Ustavnog suda (član 146). I u Zakonu o Ustavnom sudu stoji zapisana Ustavom data mogućnost Ustavnom sudu da u slučaju neizvršenja njegove odluke u krajnjem može predsjedniku Republike uputiti „egzekutivni prijedlog“, odnosno prijedlog za izvršenje kojim se nalaže nadležnim organima „da uspostave pravno stanje kako odgovara pravnom shvatanju ustavnog suda“.<sup>835</sup> *Osnovni zakon Njemačke* izričito ne reguliše ko je u ustavnom sistemu nadležan za sprovođenje odluke Saveznog ustavnog

<sup>833</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 3/2012 i 31/2015, član 34.

<sup>834</sup> U zakonodavstvu SFRJ i njenih republika članica bilo je propisano krivično djelo zbog neizvršenja ustavnosudskih odluka.

<sup>835</sup> Вид. нпр. члан 87 Закона о Савезном уставном суду Аустрије (1953), објављен у књизи М. Стојановић, *Судска контрола уставности*, Београд, 1960.

suda, ali utvrđuje njihovu obaveznost. U ovoj zemlji odluke Ustavnog suda generalno se izvršavaju, s obzirom na nesporni autoritet njihovog donosioca.

Ustavom Republike Srbije, odredbama člana 166 stav 2, propisano je da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće, a odredbama člana 171, da je svako dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda, da Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno, i da se izvršenje odluka Ustavnog suda uređuje zakonom.

Zakonom o Ustavnom sudu Republike Srbije<sup>836</sup> propisano je da se tim zakonom uređuje pravno dejstvo odluka Ustavnog suda (član 11); da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće te da se tim zakonom uređuje i način i postupak izvršenja odluka Ustavnog suda. Nadalje, Zakonom je propisano da državni i drugi organi, organizacije kojima su povjerena javna ovlašćenja, političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana ili vjerske zajednice dužni su da, u okviru svojih prava i dužnosti, izvršavaju odluke i rješenja Ustavnog suda i da će u slučaju potrebe izvršenje odluke i rješenja Ustavnog suda obezbijediti Vlada, na način koji je utvrđen posebnim rješenjem Ustavnog suda. Zakon, poput Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, ponavlja ustavne odredbe iako za tim nema potrebe, jer su odredbe već sadržane u Ustavu i neposredno se mogu primijeniti na osnovu samog Ustava.

Zakonom o Ustavnom sudu Slovenije,<sup>837</sup> odredbama člana 60, propisano je da, „ako Ustavni sud ukine ili poništi pojedinačni akt, može odlučiti takođe i o spornom pravu, odnosno slobodi ako je to neophodno radi otklanjanja posljedica koje su na osnovu poništenog pojedinačnog akta već nastale ili ako to zahtijeva priroda ustavnog prava, odnosno slobode i ako je na osnovu podataka iz spisa moguće odlučivati“ (stav 1). „Odluku iz prethodnog stava izvršiće organ koji je nadležan za izvršenje pojedinačnog akta kojeg je Ustavni sud ukinuo ili poništio i zamijenio svojom odlukom. Ako po važećim propisima nema nadležnog organa, odrediće ga Ustavni sud.“ (stav 2). Ovakvo zakonsko rješenje nije tako često u ustavnom sudstvu.

U predmetu *Immobiliare Saffi protiv Italije* Evropski sud je utvrdio „da bi pravo na sud bilo iluzorno ako bi se dopustilo da u državama ugovornicama konačne i pravno obavezujuće odluke ostanu nesprovedene“, i to na štetu podnosioca usvojene ustavne žalbe. Bilo bi nepojmljivo da ustav i zakon garantuju i propisuju brojna postupovna prava koja podnosioci ustavne žalbe imaju, a da im ne pruža zaštitu u pogledu sprovođenja ustavnosudskih odluka. Poimati član 32 Ustava na drugi način vodilo bi, po svoj prilici, situaciji koja je nespojiva s načelom vladavine prava, koje su se države ugovornice obavezale da poštuju ratifikacijom Evropske konvencije. Izvršenje presuda donesenih od strane bilo kojeg suda treba stoga smatrati sastavnim dijelom suđenja u smislu člana 6 Konvencije. I u presudi *Rafailović i Stevanović protiv Srbije* (br. 38629/07 i 23718/08), od 16. juna 2015. godine Sud je podsjetio i da „kašnjenje u izvršenju presude može da se opravda u posebnim okolnostima, ali kašnjenje ne smije biti takvo da ugrozi suštinu prava zaštićenog članom 6 stav 1 (vidi *Immobiliare Saffi protiv Italije*, broj 22774/93, stav 74, ECHR 1999-V).“<sup>838</sup>

Načelo suprematije ustava kao najvišeg prava i obaveznost odluka njegovog čuvara u svakoj državi, koja se proklamuje kao država vladavine prava, podrazumijeva dužnost njenih organa i drugih tijela javne vlasti da poštuju ustavnosudske odluke koje su donesene u postupcima u kojima se preispituje pravna utemeljenost njihovih akata i radnji, pa tako i odluke donijete u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama. Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda koje jemči ustav i kojima je obezbijedena neposredna ustavnosudska zaštita ne ogleda se samo u mogućnosti pristupa ustavnom sudu i njegovoj obavezi da u razumnom roku postupak okonča

<sup>836</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 109/07, 99/11 i 18/13.

<sup>837</sup> „Uradni list RS“, br. 64/07.

<sup>838</sup> Vidjeti presudu *Rafailović i Stevanović protiv Srbije*, br. 38629/07 i 23718/08, od 16. juna 2015, tač. 78.

donošenjem odluke po izjavljenoj ustavnoj žalbi već i u poštovanju ustavnosudskih odluka, tj. njihovom sprovođenju, kao i u obezbjeđivanju njihovog izvršenja kad je to potrebno.

Obaveza Vlade u izvršavanju odluka Ustavnog suda do sada nije našla svoju primjenu u ustavnosudskoj praksi, jer se Sud nije obraćao Vladi za izvršenje svojih odluka, ni kada su u pitanju odluke po ustavnim žalbama, jer za to nije bilo potrebe kad su u pitanju odluke Ustavnog suda donijete po ustavnim žalbama. Njihovo izvršenje se u principu pokazalo manje složeno i zahtjevno u odnosu na izvršenje odluka iz domena normativne kontrole, na šta je svakako uticalo i ovlašćenje Ustavnog suda iz člana 52 stava 2 Zakona. Ovo zakonsko rješenje, koje u svojoj osnovi polazi od toga da je u cilju dosljednog i efikasnog izvršavanja ustavnosudske odluke, u situaciji kad Ustavni sud nema sopstveni aparat za izvršenje, potrebno da sam Sud bude vlastan, da u zavisnosti od okolnosti svakog konkretnog slučaja odredi način izvršenja pokazalo se u praksi izuzetno važnim ovlašćenjem Ustavnog suda. Ono je, sa svoje strane, nesporno doprinijelo izvršenju odluka donijetih po ustavnim žalbama, a time i efikasnijoj zaštiti prava pred Ustavnim sudom. Ustavni sud je razvio dobru praksu u oblasti izvršenja odluka donijetih po ustavnim žalbama, jer je veoma vješto u izrekama odluka po ustavnim žalbama koje je usvajao istovremeno nalagao i izvršenje tih odluka, odnosno određivao rokove i način izvršenja, kao i organe koji su dužni da ih izvrše. Tako Sud nije ostajao samo na prvom stepeniku kad je u pitanju zaštita ljudskih prava po ustavnim žalbama, već je išao dalje. Odluka Ustavnog suda kojom se utvrđuje da je došlo do povrede ljudskog prava ili osnovne slobode podnosioca dovodi do ukidanja presude ili drugog osporenog pojedinačnog akta. Činom ukidanja neustavni akt otklanja se iz važećeg pravnog poretka i formalnopravno moglo bi se smatrati da se time istovremeno i izvršava odluka Ustavnog suda – neustavni akt je lišen pravne snage, dok je nadležni organ po ustavu obavezan da donese novi akt iz svoje nadležnosti koji će biti saglasan Ustavu. No, Sud je pošao od toga da svrha ustavnosudske odluke donijete po ustavnoj žalbi nije samo u tome već i u obezbjeđenju njenog izvršenja kako bi se zaštitila povrijeđena prava ili sloboda odnosno osiguralo njihovo ostvarivanje u skladu sa Ustavom. Kada je u pitanju izvršenje odluke Ustavnog suda donijete po ustavnoj žalbi, već se ustalila dobra ustavnosudska praksa da se u izreci odluke utvrdi i način njenog izvršenja, odnosno odredi organ koji je dužan da je izvrši. Uvidom u izreke pojedinih odluka može se zaključiti da Sud izrekom svoje odluke, saglasno odredbi člana 52 stav 3 Zakona, pored utvrđenja da se usvaja ustavna žalba, izričito ukida određeni pojedinačni akt za koji je Sud u postupku ustavne kontrole utvrdio da povređuje ili uskraćuje osnovno pravo ili slobodu; nalaže da se predmet vraća donosiocu akta na ponovni postupak,<sup>839</sup> s obavezom donošenja novog akta u razumnom roku. I na kraju, dužnost je nadležnog organa da obavijesti Ustavni sud o izvršenju odluke. Takođe, odluke po ustavnim žalbama koje Sud donese u slučaju kada je zbog nečinjenja nadležnog organa povrijeđeno pravo ili sloboda podnosioca ustavne žalbe sadrže: utvrđenje da se usvaja ustavna žalba,<sup>840</sup> nalog nadležnom organu da preduzme odgovarajuće mjere i radnje „i određuje da je taj organ“ dužan da izvrši odluku Ustavnog suda, u tačno određenom roku; da „nakon isteka tog roka dostavi izvještaj Ustavnom sudu o izvršenju Odluke“.

---

<sup>839</sup> Vidjeti npr. Odluku U-III br. 856/16, od 23. aprila 2018. godine, čija izreka glasi: „USVAJA SE ustavna žalba. UKIDA SE presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 931/16, od 26. oktobra 2016. godine i *predmet vraća* Vrhovnom sudu na ponovni postupak“.

<sup>840</sup> Vidjeti Odluku Suda U-III br 354/17 od 25. jula 2017. godine, koju je Ustavni sud donio zbog nesprovođenja djelotvorne istrage.

## ZAKLJUČAK

Ustavno sudstvo je odlučivanje o ustavnopravnim pitanjima u sudskom obliku, uspostavljeno u svrhu zaštite ustava. To je postupanje u ustavnopravnim stvarima od strane nadležne sudske instance. Kod ustavnog sudstva zaštićeno dobro predstavlja ustav. On se štiti od povreda nastalih kroz odstupanje sadržaja pravnog poretka od sadržaja osnovnih normi koje ga uređuju, kao i od povreda koje su učinjene pojedinačnim aktima nadležnih tijela državne vlasti. Ustavno sudstvo pretpostavlja postojanje suda, kao tijela nadležnog za donošenje odluke i forme u kojoj se zaštita ustava sprovodi. Kontrola koja sadrži ove elemente predstavlja ustavno sudstvo, nezavisno od činjenice obavlja li ga tijelo koje je za to posebno ovlašćeno unutar sistema sudske vlasti ili za to posebno uspostavljeno ustavno tijelo. Osnovna funkcija ustavnog sudstva je osiguranje supremacije ustava u određenom ustavnopravnom poretku koji taj ustav opisuje i osmišljava. Ustavno sudstvo ujedno je i izraz brige društva za očuvanje hijerarhije opštih i pojedinačnih pravnih normi izraženih kroz načelo ustavnosti i zakonitosti. Ustavno sudstvo je garant očuvanja demokratskog uređenja države izraženog kroz uspostavljanje vladavine prava kao pravnog pojavnog oblika društvene demokratije. Ono je ujedno i posljedica kolektivne suverenosti nacije, kao nosioca vlasti u demokratskim društvenim uređenjima.

Briga za zaštitu ljudskih prava i sloboda građana utkana je u svako društvo koje teži demokratiji i vladavini prava. Kao nosilac te brige u crnogorskom društvu Ustav Crne Gore odredio je Ustavni sud uvođenjem ustavne žalbe kao posebnog pravnog sredstva za zaštitu ljudskih prava i sloboda građana. Od početka svog djelovanja do danas, što je kratko vrijeme, Ustavni sud je prešao veliki dio puta u svom razvoju. U prilog navedenom govore njegove odluke iz najranijeg razdoblja razvoja ustavne žalbe do danas. Potvrda tome je utvrđenje ESLJP da je ustavna žalba djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava.

Zaštita osnovnopravne sfere izvršava se kroz institut ustavne žalbe. Ustavna žalba je dostupno pravno sredstvo licu ili grupi lica, kojim je moguće prigovoriti povredama određenih osnovnih prava i sloboda zajemčenih ustavom, koje su učinjene odlukama javnih vlasti, putem posebnog ustavnosudskog postupka. Ustavno sudstvo je izloženo permanentnim nadnacionalnim uticajima koji mu zapravo mijenjaju bit i prvobitni sadržaj. Naročito je to vidljivo kod primjene instituta ustavne žalbe shvaćenog kao posebnog ustavnog instrumenta zaštite osnovnopravne sfere pojedinca. Na evropskom kontinentu uticaj na ustavno sudstvo u ovom domenu očito se vidi kroz djelovanje ESLJP i uticaj njegovih odluka na ustavno sudstvo, pri čemu međunarodna zajednica primorava suverene države da izvršavaju sadržaj odluka ovog nadnacionalnog suda i ako kvalitet tih odluka nije uvijek na zadovoljavajućem nivou. U radu Ustavnog suda Crne Gore očigledna je tendencija nekritičkog preuzimanja stavova, metodologije i prakse ESLJP. Takvim postupanjem Ustavni sud odstupa od svoje uloge čuvara supremacije Ustava u društvu pa se pretvara u nadglednika forme postupaka iz kojih su proizašle pred njim osporene odluke. S druge strane, u pomanjkanju vlastitih stavova, preuzimani su nekritički stavovi ESLJP, što bitno utiče na nekonzistentnost ustavnosudske prakse. Ustavni sud nema penalna ovlašćenja, već je njegovo djelovanje kasatorno, deklaratorno, a izuzetno nulatorno.

Polazeći od činjenice kako na svijetu ne postoje dva istovjetna ustavnopravna sistema, teško je zamisliti postojanje dva identična sistema pružanja ustavnosudske zaštite zaštićenoj autonomnoj sferi nekog subjekta, zasnovanoj na osnovnim normama određenog društva. Međutim, iz svakog ustavnopravnog instituta zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda mogu se izdvojiti okolnosti koje su od uticaja na izgradnju efikasnih instrumenata sprovođenja te zaštite. Različite sisteme zaštite ne treba upoređivati u onom dijelu u kojem su oni normativno i organizaciono bitno drugačiji, već to ima smisla samo u slučaju kada u onim podudarnim djelovima postoje rješenja koja se kao poboljšanje mogu primijeniti u razvoju vlastitih iskustava.

Svaki sistem osnovnih normi razvija institute za koje smatra da su primjereni njegovim potrebama. Institut ustavne žalbe je civilizacijski domet koji u ovom trenutku razvoja evropskog ustavnog sudstva čini praktični standard. U domenu zaštite koja se pruža protiv pojedinačnih akata sudske vlasti, ustavna žalba je vanredna pravna pomoć koja se odobrava državljaninu i kojom se on štiti od zadiranja javne vlasti u njegova osnovna i s njima izjednačena prava. To je institut koji otvara mogućnost preispitivanja svih akata sudske vlasti u pogledu njihove usklađenosti s osnovnim pravima. Ustavnom se žalbom materijalnopravnom sadržaju Ustava dodaje procesno-pravni institut za ostvarivanje efikasne zaštite osnovnih prava kojima se određuje bit njihovog nosioca ili njegovo aktivno pozicioniranje u društvu. Svrha ustavne žalbe ne iscrpljuje se isključivo u procesnom jemstvu zaštite individualnog osnovnog prava. Njena društvena uloga zapravo je dvojakog karaktera. S jedne strane, ustavna žalba štiti osnovna prava unutar obima kontrole učinjene od strane Ustavnog suda i, s druge strane, kroz aktivitet Ustavnog suda doprinosi se očuvanju osnovnih prava i služi njenom tumačenju i usavršavanju.

Da bi neko bio ovlašćen da bude stranka u postupku pred Ustavnim sudom, on mora imati ustavnopravnu sposobnost, odnosno mora uz postojanje ovlašćenja na podnošenje ustavne žalbe posjedovati i mogućnost da bude nosilac određenog osnovnog prava. Ustavnopravna sposobnost za podnošenje ustavne žalbe prvenstveno pripada svakom licu i korespondira s ustavnom sposobnošću. Domaćim pravnim licima privatnog prava i drugim institucijama s pravnom sposobnošću u načelu pripada ustavnopravna sposobnost za podnošenje ustavne žalbe kada dokažu da je neko osnovno pravo po svojoj biti primjenjivo na njih, odnosno u slučaju kada ukažu na održivost vjerovatnoće da su sposobne biti nosioci tog osnovnog prava. Država ne može biti nosilac osnovnih prava. Njoj se pravna zaštita izuzetno može pružati samo u domenu procesnih prava. U dosadašnjoj praksi Ustavnog suda Crne Gore važno je pravilo samoograničavanja aktiviteta do granice bitnog limitiranja kreativnosti u iznalaženju i tumačenju sadržaja osnovnih normi.

U praksi Ustavnog suda dosad se nikad u potpunosti nije razradilo pitanje ustavnopravne sposobnosti podnosioca za podnošenje ustavne žalbe, odnosno onu sposobnost koja je potrebna za korišćenje ovog instituta. Ustavnopravna sposobnost ima procesnu i ustavnopravnu komponentu. S jedne strane, ona određuje neki subjekat koji je ovlašćen da podnese ustavnu žalbu, dok s druge strane utvrđuje upravo podnosioca kao potencijalnog nosioca ustavnog prava čija se zaštita ustavnom žalbom zahtijeva.

Sud mora u doglednoj budućnosti preuzeti aktivnu ulogu tumača sadržaja ustavnih odredbi koje neposredno primjenjuje, a pogotovo kad je u pitanju zaštita ustavnih prava. Naime, u našem ustavnopravnom sistemu ne postoji katalog ustavnih prava, odnosno ne postoji određenje koji to ustavnopravni sadržaji uživaju zaštitu putem instituta ustavne žalbe. Negativistički pristup mora biti zamijenjen aktivnim pozitivizmom. Ustavna prava sadržajno se ne mogu izdvajati iz korpusa drugih osnovnih normi na osnovu pukog numeričkog razlikovanja ustavnih odredaba, već to mora biti izvršeno na osnovu spoznaje o biti šticećenog sadržaja. Uloga Suda će u ovom domenu i u skorijoj budućnosti morati biti krucijalna, jer će o ispunjenju ovog zadatka zavisići efikasnost cijelog instituta ustavne žalbe.

Pravo na podnošenje ustavne tužbe, nezavisno od činjenice iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta, mora biti vezano uz određeno ustavnopravno pitanje. Za rješenje tog pitanja, kao i za postojanje prava na podnošenje ustavne žalbe, činjenični i pravni supstrat spora iz kojeg je proizašla osporena odluka ne smije biti od presudnog značaja. To ustavnopravno pitanje mora imati svoju načelnu komponentu, predstavljenu kroz njegovo djelovanje na širi krug adresata. Ujedno to pitanje, kao načelno, ne smije biti riješeno u praksi Suda s obzirom na činjenicu da su odluke Ustavnog suda obavezne za sve. Važnost postojanja ovog ustavnopravnog pitanja vezana je zapravo za razgraničenje redovne sudske nadležnosti i ustavnosudske nadležnosti, odnosno za

razgraničenje pitanja zakonitosti od pitanja ustavnosti. Pitanje zakonitosti može biti ustavnopravno pitanje samo u slučaju kada je tumačenje zakona u konkretnom slučaju dato na način koji je sadržajno ustavnopravno neprihvatljiv. Tada to pitanje zakonitosti, usljed djelovanja načela ustavnosti i zakonitosti i vladavine prava, dobija svoju ustavnopravnu dimenziju. U svim ostalim slučajevima zahtjev za pružanje ustavnosudske zaštite mora biti povezan uz primarno ustavnopravni sadržaj.

U shvatanju ustavnopravne dimenzije ustavnog sudstva Ustavni sud Crne Gore je objektivno u dosadašnjoj praksi učinio vrlo male pomake od instancijskog suđenja. Razlozi tome su dobrim dijelom objektivne prirode, prvenstveno zbog organizacionih propusta, a uz to što je Sud bio objektivno zadnji korektor svih personalnih i organizacijskih problema, proizašlih iz uređivanja sudske vlasti u vrijeme osamostaljenja i tranzicije. Stoga je objektivno došlo vrijeme da se Sud s pozicije branioca pravnog sistema Crne Gore pretvori u ono što mu je izvorna ingerencija – u branioca njene ustavnosti. Ostavljajući pritom rješavanje pitanja zakonitosti u nadležnosti nadležnih tijela sudske vlasti. Razgraničenje svoje nadležnosti od nadležnosti redovnih sudova Sud mora voditi kroz dosljedno sprovođenje načela prema kojem predmet ustavnog sudstva mora biti ustavnopravno pitanje. Ovaj princip Sud bi trebao sprovesti kako kroz tumačenje sadržaja ustavnih prava u svojim odlukama, tako kroz izgradnju sistema postupanja s ustavnim žalbama na način obilježen organizacijskom efikasnošću.

U izgradnji efikasnog sistema pružanja zaštite ustavnih prava od povreda učinjenih pojedinačnim aktima tijela sudske vlasti Sud mora djelovati edukativno i odlučno. Činjenica je da stranke, o čijim pravima i obavezama je meritorno odlučeno u postupku iscrpljivanja dopuštenog pravnog puta, svako odstupanje od sadržaja njihovog zahtjeva subjektivno doživljavaju kao povredu nekog svog interesa, nezavisno od činjenice koliko je taj osjećaj zasnovan u stvarnosti uređenoj normativnim djelovanjem zakonodavca. Razloge za odsutnost pružanja pravne zaštite njihovih interesa, putem redovnog sudstva, adresati mogu raspoznati iz obrazloženja primljenih odluka. U svakom onom slučaju u kojemu stranke ponovo iznose osporavajuće razloge bitne isključivo za sadržaj presuđene stvari i koje su dovoljno raspravljene i obrazložene u prethodnom postupku Sud se ne bi trebao posebno osvrtni na te razloge kroz meritorni postupak.

Ustavni sud se u Crnoj Gori doživljava kao megasud najširih ovlašćenja. Tome je doprinosila i sama praksa Ustavnog suda. Ustavno sudstvo u Crnoj Gori mora ubrzo izaći iz uobičajene tranzicijske faze prisvajanja ovlašćenja koju su više ili manje prošli svi ustavni sudovi u Evropi. Ta je praksa bila inducirana neadekvatnim ustavnopravnim okvirom za djelovanje Suda. Kao otežavajući razlozi sistemskog razvoja našeg ustavnog sudstva javljali su se i oni vezani uz razdruživanje i tranziciju. Tokom ponovnog uspostavljanja samostalne državnosti logična su bila stremljenja ka vlastitom putu izgradnje ustavnopravnih instituta. Međutim, kada su postavljeni normativni okviri onoga što se željelo postići, isto tako poželjnim se čini zaobilazanje problema upotrebom tuđih prihvatljivih iskustava.

Ustavno rješenje iz člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, kojom je propisano da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi „zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava“, omogućuje Ustavnom sudu Crne Gore efikasnu zaštitu ustavnih prava povodom ustavnih žalbi. Ona, naime, nužno pretpostavlja dobru zakonsku osnovu ustavnog sudstva na nacionalnom nivou. Međutim, navedena odredba Ustava je nepotpuna, kao i zakonska odredba člana 68 st. 1 Zakona o Ustavnom sudu, te ih treba dopuniti na način da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su povjerena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nijesu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

Zbog nesveobuhvatnog ustavnog i zakonskog regulisanja ostala je pravna praznina prilikom odlučivanja po ustavnim žalbama protiv akata protiv kojih se ne može voditi upravni spor donijetih u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlašćenja, odlučuje Skupština Crne Gore i predsjednik Crne Gore i ako je Ustavni sud odlučivao u ovim predmetima. Poseban doprinos u razvoju sudske prakse Ustavni sud je doprinio u predmetima oko donošenja odluke o davanju odobrenja za vođenje krivičnog postupka odluka o arbitraži.

Ustavna žalba u Crnoj Gori pored navedenih nedostataka ne može se ni u kom slučaju dovesti u pitanje, te je potrebno dograditi njena zakonska rješenja.

U potpunosti smo potvrdili glavnu radnu hipotezu doktorske disertacije, a to je da Ustavni sud osiguravajući suprematiju ustava prilikom zaštite ustavnih prava povrijeđenih pojedinačnim pravnim aktima, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja, jeste izgradio sistem pravila mjerodavnih za opravdanje njegovog aktiviteta kao i pravila i standarda na osnovu kojih će obezbijediti djelotvornu zaštitu povrijeđenog ili ugroženog ustavom zajemčenog prava, odlučujući u predmetima po ustavnim žalbama. Ustavni sud Crne Gore nije imao sasvim cjelovit pristup povodom rješavanja ustavnih žalbi, pa je broj ustavnih žalbi stalno rastao, čemu je djelimično doprijetla postojeća zakonska regulativa ustavne žalbe kojom je apstraktna kontrola, kao jedna od osnovnih nadležnosti Suda, bila u drugom planu, a ustavna žalba u Crnoj Gori ostala na granici djelotvornosti.

Glavna hipoteza potvrđena je pomoću sporednih hipoteza. Ustavni sud je pomirio protivrječnosti – zaštitu države i njenog ustavnog poretka sa zaštitom ljudskih prava od iste države, pri čemu na jednom mjestu štiti državu od svih pa i od samih građana i od države štiti građane i ostale subjekte. Primjenom Hecke-Schumann formule riješeno je pitanje nesaglasnosti između redovnih sudova i Ustavnog suda, prema kojoj je sudska odluka neustavna ako se zasniva na pogrešnom shvatanju osnovnog prava. Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda preko ustavne žalbe samo unapređuje i poboljšava zaštitu individualnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, a samim tim i unapređuje vladavinu prava.

Iskustva evropskih zemalja sličnih Crnoj Gori pružaju priliku da poboljšamo i unaprijedimo uspostavljeni sistem zaštite pojedinačnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, a posebno praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, koja se ipak mora temeljno i pažljivo proučavati, a ne primjenjivati selektivno i nevezano za konkretan slučaj. Na kraju, neadekvatno zakonsko uređenje ustavne žalbe u znatnoj je mjeri doprinijelo velikom broju neriješenih ustavnih žalbi u Crnoj Gori.

Zbog velike opterećenosti ukupnim brojem predmeta u odnosu na prethodni period i posebno naglog porasta broja predmeta tokom posljednjih godina, ustavnim žalbama prijeti opasnost da ustavna žalba u Crnoj Gori postane nedjelotvorno pravno sredstvo, što bi imalo nesagledive posljedice za pravni sistem Crne Gore i pridruživanje Crne Gore Evropskoj uniji. Ustavna žalba nije opšteprihvaćeni institut u uporednom pravu. Međutim, dosadašnje slabosti u njenoj primjeni ne mogu ni u kojem slučaju dovesti u pitanje njeno postojanje u pravnom sistemu Crne Gore. Treba raditi na ustavnom i zakonskom poboljšanju postojećih rješenja, jer je zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda dominantna odlika savremenog konstitucionalizma, pri čemu je ustavna žalba jedan od značajnih instituta u sistemu vladavine prava. Na osnovu sprovedenog istraživanja predlaže se njihovo unapređenje: pri dizajniranju ustavne žalbe „treba pronaći odgovarajući domašaj ovog osobenog pravnog sredstva jer, s jedne strane, ustavna žalba treba da obezbijedi djelotvornu zaštitu ljudskih prava, a s druge, treba izbjeći zamku da ustavni sud bude preobražen u posljednju (u praksi četvrtu) instancu suda u okviru redovnog pravosuđa“, „otuda



treba odgovoriti i na delikatno pitanje, kako ograničiti individualni pristup ustavnog sudovanja, a da to ne izazove bitniju štetu po demokratski poretak.<sup>841</sup>

U tom pravcu trebalo bi izvršiti izmjene i dopune određenih zakonskih rješenja u Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore.

1. Neophodno je izvršiti dopune Zakona o Ustavnom sudu u vezi s upotrebom jezika i pisma Ustavom Crne Gore, odredbama člana 13, propisano je da je crnogorski jezik službeni, da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni i da su srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik ravnopravni. Odredbama člana 11 Zakona o pravima manjinskih nacionalnih zajednica („Službeni list RCG“, br. 31/2006 i 51/2006) propisano je da manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo na upotrebu svog jezika i pisma, da u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica čine većinu ili značajan dio stanovništva, prema rezultatima posljednjeg popisa, u službenoj upotrebi je i jezik tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, da službena upotreba jezika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, podrazumijeva naročito korišćenje jezika u upravnom i sudskom postupku i u vođenju upravnog i sudskog postupka, kod izdavanja javnih isprava i vođenje službenih evidencija, na glasačkom listiću i drugom izbornom materijalu i u radu predstavničkih tijela.

Navedena norma bi se odnosila i na ustavnu žalbu koja bi propisivala da se ustavna žalba kao i druge pisane izjave, prijedlozi i druga pismena upućuju Ustavnom sudu na crnogorskom jeziku, latiničnom i ćirilčnom pismu, a ako je, pod uslovima propisanim zakonom, u pojedinim jedinicama lokalne samouprave pored crnogorskog jezika i latinično pismo u službenu upotrebu uveden i drugi jezik i ćirilčno ili koje drugo pismo, učesnik u postupku koji ima prebivalište odnosno boravište na području te lokalne samouprave može uputiti podneske Ustavnom sudu i na tom drugom jeziku i ćirilčnom ili kojem drugom pismu.

2. Zakonsko rješenje propisano članom 32 stav 2, kojim se propisuje da, kada zaprimi podnesak kojim se inicira pokretanje postupka ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom, a koji je nerazumljiv, nepotpun ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje po njemu, Ustavni sud će zatražiti od podnosioca podneska da te nedostatke otkloni u ostavljenom roku, u skladu s Poslovníkom. Odredbama člana 37 Zakona propisano je da će Ustavni sud odbaciti prijedlog, inicijativu, ustavnu žalbu, žalbu odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kad u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje.

2.1. Zakon o Ustavnom sudu, odredbama člana 72 stav 1, propisuje da ustavna žalba sadrži: lično ime, prebivalište ili boravište i adresu odnosno naziv i sjedište podnosioca ustavne žalbe, razloge ustavne žalbe s obrazloženim navodima o povredi ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom, zahtjev o kojem Ustavni sud treba da odluči i potpis podnosioca ustavne žalbe, odnosno lica kome je izdato specijalno punomoćje za podnošenje ustavne žalbe, a stav 3 istog člana da se uz ustavnu žalbu podnosi i ovjerena fotokopija osporenog pojedinačnog akta, dokaz da su iscrpljena djelotvorna pravna sredstva, činjenice na kojima se zasniva tvrdnja o postojanju povrede prava i slobode, kao i drugi dokazi od značaja za odlučivanje.

Navedena zakonska rješenja u članu 32 o vraćanju podneska na dopunu ako je nerazumljiv, nepotpun ili sadrži nedostatke imanetna su redovnom sudstvu, čime se bez ikakvih valjanih razloga odugovlači postupak kod Ustavnog suda, pa ih treba brisati. Ustavni sud nije zadužen da poučava stranke u postupku, već da rješava konkretne predmete. Na ovaj način bi se učinkovitost

---

<sup>841</sup> D. Simović, „Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije“, str. 11, citirano prema A. Mavčić, Individual complaint as a domestic remedy to be exhausted or effective within the meaning of the ECHR, str. 15, <http://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf> (pristupljeno 02. 5. 2021) u D. Simović i E. Šarčević ed., *Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlosti uporednopravnih rešenja*.

suda povećala, a stranke bi ubuduće, kao i njihovi punomoćnici, vodile računa kako da se obraćaju Sudu, jer je ustavna žalba ekskluzivni pravni lijek. Nadalje, ukoliko bi podnesak bio nepotpun, kako propisuje član 72 stav 3, isti bi bez traženja dopune, saglasno odredbama člana 49, a u vezi člana 37 Zakona o Ustavnom sudu, bio odbačen.

3. Odredbama člana 33 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu propisano je da Ustavni sud dostavlja primjerak predloga, inicijative, ustavne žalbe i žalbe učesnicima u postupku i određuje im rok za dostavljanje potrebne dokumentacije, podataka i obavještenja, kao i odgovora odnosno mišljenja na navode i dokaze koji su sadržani u tim podnescima, a odredbama člana 74 da se ustavna žalba dostavlja i drugim licima na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba, a ta lica imaju pravo da se izjasne o ustavnoj žalbi u roku koji odredi Ustavni sud.

Navedenu zakonsku odredbu treba preformulisati na način da se ustavna žalba dostavlja prema potrebi učesnicima u postupku i zainteresovanim licima, da ih poziva da se o njoj izjasne, kao i da prema potrebi, zahtijeva dostavu spisa koje se odnose na predmet ustavne žalbe odnosno izvještaja o povredama ljudskih prava učine osporenim aktom. Navedene odredbe Zakona, kao i odredbe člana 32 Zakona o Ustavnom sudu dovele su do nagomilavanja velikog broja predmeta.

4. Odredbu člana 39 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu, kojom je propisano da Ustavni sud u svakom predmetu mora odlučiti najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred tim sudom, ako ovim zakonom nije drukčije određeno, treba brisati, jer se postavlja pitanje mogućnosti ostvarivanja uloge Ustavnog suda, kako sa stanovišta Ustava, tako i sa stanovišta prakse Evropskog suda za ljudska prava, koji je iskazao u više svojih odluka da se razumni rok utvrđuje u zavisnosti od okolnosti svakog konkretnog slučaja te da su ustavni sudovi različiti po svojoj ulozi i zadacima od redovnih sudova.

5. Zakonom o Ustavnom sudu, odredbama člana 76, propisano je da, ako je u toku postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi prestalo pravno dejstvo pojedinačnog akta koji je predmet ustavne žalbe, a Ustavni sud utvrdi da je tim aktom povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, donijeće odluku kojom se usvaja ustavna žalba i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčenih Ustavom. Navedenu odredbu treba dopuniti, jer ovakva formulisana zakonska odredba ne omogućava Ustavnom sudu da, kada utvrdi povredu Konvencije ili protokola uz nju, odredi pravično zadovoljenje, kako je propisano članom 41 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

6. Zakonom o Ustavnom sudu, odredbama člana 75, propisano je da Ustavni sud odlučuje o povredi ljudskog prava ili slobode zajemčene Ustavom na koju se ukazuje u ustavnoj žalbi. Ovaj član treba dopuniti stavom 2, koji bi glasio: „Ustavna žalba se neće razmatrati u slučaju kad se ne radi o povredi ustavnog prava“. Ustavom Crne Gore, odredbama člana 149 stav 3, propisano je da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore, odredbama člana 75, propisano je da Ustavni sud odlučuje o povredi ljudskog prava ili slobode zajemčene Ustavom na koju se ukazuje u ustavnoj žalbi. Ustavni sud bi u ovim slučajevima bio obavezan da odbaci ustavnu žalbu, žalbu, odnosno drugi podnesak kojim se pokreće postupak kao očigledno neosnovan.

Ustavni sud nije tijelo sudske vlasti, ne sprovodi sudski postupak i ne odlučuje meritorno o sudskim stvarima. Ustavni sud je posebno tijelo utemeljeno Ustavom radi zaštite pojedinačnih ljudskih prava i osnovnih sloboda (ustavnih prava) u postupku pokrenutom ustavnom žalbom, a ustavna žalba nije redovni ili vanredni pravni lijek u sastavu domaćih pravnih lijekova, već posebno ustavnopravno sredstvo zaštite ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima.

7. U ustavnim žalbama u sporovima male vrijednosti potrebno je izvršiti dopune Zakona o Ustavnom sudu u saglasno odredbama člana 35 Protokola broj 14 uz Evropsku povelju o zaštiti ljudskih prava, s navedenom praksom Evropskog suda za ljudska prava, praksom Ustavnog suda Republike Slovenije, naravno uz izuzetke za pojedine odredbe propisane za pojedina ustavna konvencijska prava.

8. Neophodne su dopune Zakona o Ustavnom sudu u dijelu nerazmatranja predmeta saglasno članu 35 stav 2 Evropske konvencije, radi osiguranja konačnosti odluka Ustavnog suda i sprečavanja podnosilaca zahtjeva da putem podnošenja novog zahtjeva, o kojem je već odlučeno u istim ili sličnim predmetima, pobija prethodne presude ili odluke Suda. U ovim situacijama Ustavni sud treba da utvrdi da li su u dvama zahtjevima koja su mu podnosioci podnijeli bitno ista lica i iste činjenice upoređivanjem stranaka u odgovarajućim postupcima, utvrđenjem istovjetnosti relevantnih zakonskih odredaba na koje se stranke pozivaju, poređenjem obima njihovih potraživanja i vrste zadovoljenja koju traže.

Navedene dopune zakonskih rješenja doprinijele bi efikasnijem radu Ustavnog suda, jer nakon ukidanja pojedinih odredbi Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti u radu je preko 7.500 istovjetnih predmeta, a godišnji priliv ovih predmeta je oko 1200.

9. Dopunama Zakona o Ustavnom sudu treba poboljšati status i prava zainteresovanih lica u postupku po ustavnoj žalbi, posebno treba definisati ko ima status zainteresovanog lica, koja sve prava ima ovo lice i koje su obaveze Ustavnog suda prema zainteresovanom licu.

10. Crna Gora će neupitno u narednom, relativno bliskom, razdoblju postati jedna od članica Evropske unije. Ulaskom u Evropsku uniju, posebno s obzirom na sadržaj Lisabonskog ugovora, uskoro će u njen pravni poredak kao primarni katalog ustavnih prava ući Evropska povelja o ljudskim pravima. Takođe, međunarodno ishodište zaštite ljudskih prava konačno će se prebacivati s Evropskog suda za ljudska prava na Sud Evropske unije. Stoga se njemački uzor i ovdje nameće kao osnov izgradnje novog evropskog kataloga prava ali će, isto tako, cijeni biti primaran u izgradnji procesnih instituta njihove zaštite. Usljed navedenog čini se izvjesnim da će tumačenja sadržaja ljudskih prava iz Povelje biti vrlo bliska onima koje istovjetnim pojmovima daje Osnovni zakon te s tim u vezi i praksa njemačkog Saveznog ustavnog suda. Zbog toga držim kako je pravi trenutak da se u naše ustavnom sudstvu počne prihvatati praksa ustavnog sudstva pojedinih evropskih ustavnih sudova, a pogotovo onih čije polje zaštite odgovara onom iz Povelje. Recipiranje te prakse u svakom slučaju može pomoći izgradnji ustavnog sudstva u Crnoj Gori bez bojazni da bi se time mogao narušiti njegov identitet.

## LITERATURA

1. „Inicijativa za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti“, *Druga konferencija evropskih ustavnih sudova*, Beograd, 1974.
2. „Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda“, Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
3. Adamovich, Ludwig, *Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes 1919–1951*, Wien, 1952.
4. Akinci, Jalal Mümtaz, „Individual Application in Turkey in the Third Year“, Ayhan, October 2018.
5. Aliyev, Amir, „Constitutional Complaint Institution As An Important Remedy For Protection Of Human Rights And Freedoms In The Republic Of Azerbaijan“, *Protection of human rights and freedoms by Constitutional court by means of individual complaint conference devoted to the 20th anniversary of the Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, 2015, 295–306.
6. Aliyev, Cabir, *Anayasa Şikâyeti 1. Baskı*, Beta, Istanbul, 2010.
7. Ekinci, H., Sağlam, M., „66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru“, *AYM Yayınları*, Ankara, 2012, s. 17.
8. Antonioli, Walter, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 1957.
9. Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris/Neuchâtel, 1967, II, str. 596.
10. Бачић, Арсен, „О судском активизму или о политичкој улози судова“, *Политичка мисао*, 3/1995, стр. 63–75.
11. Ваčić, Арсен, Ваčić, Петар, *Ustavna demokracija i sudovi*, Pravni fakultet u Splitu, 2009.
12. Ваčić, Петар, „Сувремени конституционализам и 'нова' диоба власти“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (Online), Split, 2009, Vol. 46, No 4, str. 747–779.
13. Ваčić, Петар, *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Sveučilišna knjižnica, Split, 2010.
14. Banić, Slavica, „Uloga Ustavnog suda u izgradnji vladavine prava“, zbornik radova *Uloga Ustavnog suda u izgradnji vladavine prava*, Miločer, 2015.
15. Belajec, Velimir, „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Hrvatski pravni centar, 2 Organizator, Zagreb, 2002., 97-117.
16. Benda, Ernst, Klein, Eckart, *Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts*, Heidelberg, 1991.
17. Berdon, Sven, *Ustavna pritožba kot posebno pravno sredstvo*, diplomsko delo, Univerza v Ljubljana, Fakultet za društvene vede, Ljubljana, 2011, str. 35–58. <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/berdon-sven.pdf>.
18. Bernheimer, Ruth, *Der Begriff und di Subjekte der verfassungsmässigen Rechte nach der Praxis des Bundesgerichtes*, Zürich, 1930.
19. Betermann, Karl August, *Oposition und Verfassungsrichterwahl*, Festschrift für Zweigert, Berlin, 1981.
20. Borowski, Martin, „The beginnings of Germany’s Federal Constitutional Court“, *Ratio Juris*, 2/2003, str. 155–174.
21. Cappelletti, Mauro, „Judicial Review in Comparative Perspective“, *California Law Review*, 1970, No. 5, str. 1017–1053.
22. Choper, Jesse H., Fallon, Richard Jr., Kamisar, Yale, Shiffrin, Steven, *Constitutional law: Cases – Comments and questions*, Minnesota, 2016.
23. Cristinger, Ulrich, *Die Voraussetzungen der staatsrechtlichen Beschwerde*, Bern, 1946.
24. Crnić, Jadranko, Filipović, Nikola (ur.): *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Biblioteka Pravo 24, Zagreb, Hrvatski pravni centar, Organizator, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, 2000.
25. Чок, Вида, *Врсте и дејство одлука уставних судова*, Институт за упоредно право, Београд, 1972.

26. Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2011.
27. Čupić, Danilo, *Ocjena ustavnosti akata i radnji sudske vlasti, doktorska disertacija*, Pravni Fakultet u Beogradu, 2014.
28. Dimitrijević, Nenad, *Ustavna demokratija shvaćena konstitucionalno*, Edicija REČ, Fabrika knjiga, Beograd, 2007.
29. Dörr, Dieter, *Die Verfassungsbeschwerde in der Prozeßpraxis*, Köln, 1997.
30. Drago, Guillaume, *Contentieux constitutionnel français*, Presses Universitaires de France, Paris, 2006.
31. Dreier, Horst, *Grundgesetz Kommentar*, II, Mohr Siebeck, 1998.
32. Dubs, Jacques, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, 1878, II.
33. Ђорђевић, Јован, *Нови уставни систему*, Београд, 1964.
34. Ђurićanin, Radojko, „Odluke ustavnih sudova o ustavnim žalbama“, *Pravni život*, br. 12, 1996.
35. Ђurić, Vladimir, „Ustavna žalba u jugoslovenskoj federaciji“, *Pravni život*, 11/97.
36. Ђurić, Vladimir, *Ustavna žalba*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2000.
37. Egli, Patricia, *Introduction to Swiss Constitutional Law*, Second Edition, Dike Verlag AG, Zurich/St. Gallen, 2016.
38. Erdinç, Tahsin, *Individual Application to Constitutional Court of Republic of Turkey in Comparative Law (Constitutional Complaint)*, Ankara, 2015.
39. Ermacora, Felix, *Der Verfassungsgerichtshof*, Graz – Wien – Köln, 1956.
40. Ermacora, Felix, *Handbuch der Grundfreiheiten*, Wien, 1963
41. Fairén Guillén, Victor, „La defensa procesal de la libertad y dignidad personales en una futura Constitución española“, *Revista de administración pública*, n° 83, 1977, 87-138.
42. Farber, Daniel A., Sherry, Suzanna, *Judgment Calls. Principle and Politics in Constitutional Law*, Oxford, 2009.
43. Fira, Aleksandar, *Ustavno pravo*, Beograd, 1979.
44. Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Mexico, UNAM, 1993.
45. Forsthoff, Ernst, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts I*, München – Berlin, 1961.
46. Friesenhahn, Ernst, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Göttingen, 1961.
47. Гаджиев, Гадис Абдуллаевич, „Закон 'О Конституционном Суде Российской Федерации': новеллы конституционного судопроизводства 2010 г.“, *Журнал российского права*. 2011. № 10, str. 17–26.
48. Galić, Valerija, „Uloga ustavnog suda i redovnih sudova u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda – zajednička odgovornost“, *Uloga ustavnog suda u izgradnji vladavine prava*, Ustavni sud Crne Gore, Hanns-Seidel-Stiftung, Budva, 2018, str. 27–35.
49. Garlicki, Lech, „Constitutional courts versus supreme courts“, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 5, No. 1, 2007, str. 44–68.
50. Geiger, Willi, *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12 März 1951*, Kommentar, Berlin – Frankfurt, II, 1952.
51. Giacometti, Zaccaria, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes*, Zürich, 1933.
52. Giunio, Miljenko A., „Pravo na pravičan postupak i učinkovitost arbitražnog postupka“, *Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, br. 2/2000, 87 115.
53. Grabitz, Eberhard, „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 98, No. 4, 1973, str. 568–616.
54. Häberle, Peter, „Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective“, u: Ingolf Pernice / Juliane Kokott / Cheryl Saunders (eds.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, (ECLN Conference Berlin 2005.), European

- Constitutional Law Network Series, Vol. 6, NOMOS Verlag, Baden-Baden, Germany, 2006.
55. Häberle, Peter, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
56. Harutyunyan, Gagik, Mavčič, Arne, *Constitutional Review and Its Development in the modern World: A Comparative Constitutional Analysis*, Yerevan – Ljubljana, 1999.
57. Hillgruber, Christian, Goos, Christoph, *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg, 2006.
58. Hoffman-Riem, Wolfgang, „Two Hundred Years of Marbury v. Madison: The Struggle for Judicial Review of Constitutional Question in the United States and Europe“, *German Law Journal*, 2004, 5(6), pp. 685–701.
59. Hood Phillips, Owen, Jackson, Paul, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1973.
60. Hottelier, Michel, „La justice constitutionnelle en Suisse, Les juridictions constitutionnelles suprêmes dans les États fédéraux : créatures et créateurs de fédéralisme“, *Fédéralisme Régionalisme*, Vol. 17, 2017, 1–16.
61. Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, I, Stuttgart, 1961/66.
62. Huber, Hans, *Verfassungsbeschwerde*, Karlsruhe, 1954.
63. Ivošević, Zoran, „Izvršenje odluka ustavnih sudova“, *Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu*, Beograd, 2004.
64. Janković, Milka, Janković, Života, Karamarković Hranislav, Petrović, Dragoljub, *Komentar Zakona o parničnom postupku*, Privredna štampa, Beograd, 1977.
65. Jefferson, Thomas, *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, The Modern Library New York, 1944.
66. Jonas, Stein, *Kommentar zu DZPO*, 21. izd. (Schlosser, komentar uz prf. 1041), Berlin, 2014.
67. Kazantsev, Sergey Mihailovič, „Ustavnosudska zaštita prava na okupljanje u Federaciji Rusije“, *Zbornik radova, Ustavni sud Crne Gore*, 50 godina, Međunarodna konferencija, Budva, 26–29. novembar 2014, str. 131–133.
68. Keller, Helen, Stone Sweet, Alec, „Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems“, *A Europe of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
69. Kelsen, Hans, Froehlich, Georg, Merkl, Adolf, *Die Bundesverfassung von 1. Oktober 1920*, Wien – Leipzig, 1922.
70. Keynes, Edward, *Liberty, Property and Privacy, Toward a Jurisprudence of Substantive Due Process*, The Pennsylvania State University Press, University Park, 1996.
71. Kılıç, Haşim, *Izdvojeno mišljenje na odluku K. 2007/45, RG: 27 jun 2007*, Anayasa Yargısı, Ankara, 2009.
72. Ķinis, Dr. Uldis, „The Constitutional Complaint: In The Case Law Of The Constitutional Court Of The Republic Of Latvia“, *Protection of human rights and freedoms by Constitutional court by means of individual complaint conference devoted to the 20th anniversary of the Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, 2015, 312–314.
73. Klein, Friedrich, „Tragweite der Generalklausel im Art. 19 Abs. 4 des Bonner Grundgesetzes“ *Veröffentlichung(en) der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, 8/1952.
74. Klima, Karel, „Ustavno sudstvo u Republici Češkoj“, *Pravni život*, br. 11/1997.
75. Kmiec, Keenan, „The Origin and Current Meanings of ‘Judicial Activism’“, *California Law Review*, 92/2004, str. 1442–1476.
76. Koja, F., „Die politischen Rechte in der österreichischen Bundesverfassung“, *Österreichische Juristenzeitung*, 18/63 (645f).
77. Kommers, Donald P., Miller, Russell A., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Third edition, Revised and Expanded, Duke University Press. 2012, <https://doi.org/10.2307/j.ctv125jqj0>.
78. Koopmans, Thijmen, *Court and Political Institution*, Cambridge, 2003.

79. Korpič-Horvat, Etelka, „Značaj Ustavnog suda Republike Slovenije pri ostvarivanju vladavine prava“, Zbornik radova *Uloga ustavnog suda u izgradnji vladavine prava*, Ustavni sud Crne Gore, Miločer, 2015.
80. Krapac, Davor, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb, 2014.
81. Krbek, Ivo, *Ustavno sudovanje*, Zagreb, 1960.
82. Крчински, мр Блаже, „Уставна жалба кроз јуриспруденције уставног суда Македоније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LXIV, 343-355.
83. Kristijan, I., „Ustavna pritožba“, *Pravnik*, Ljubljana, br. 6–9, 1992.
84. Кряжков, Владимир А., „Российская модель конституционной жалобы“, *Конституционное и муниципальное право*, Москва, 2012, № 5, стр. 65–71.
85. Кухливский, Владимир Сергеевич, *Конституционная жалоба как элемент правозащитного механизма в Российской Федерации и иных государствах-членах СНГ*, Москва, 2016.
86. Kunst, G., „Die Menschenrechtskonvention als Bestandteil der Bundesverfassung“, *Österreichische Juristen-Zeitung* 19/1964, str. 57–65.
87. Kuzu, Burhan, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, Filiz Kitabevi, 2020.
88. Lacina, Karel, Vajdova, Zdenka, „Local Government in Czech Republic“, *Decentralization: Experiments and Reforms* (ed. Tamás M. Horwáth), Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000.
89. Lechner, Hans, *Bundesverfassungsgericht, Kurz – kommentar*, München – Berlin, 1967.
90. Leibholz, Gerhard, Rupperecht, Reinhard, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar*, Köln, 1966.
91. Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.
92. Limbach, Jutta, *Das Bundesverfassungsgericht*, München, 2001.
93. Limbach, Jutta, *Savezni Ustavni sud Njemačke*, Edicija Njemačko pravo, Sarajevo, 2012.
94. Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, Mexico, Fondo de cultura económica, 1972.
95. Luhmann, Niklas, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt, 1992.
96. Lukić, Radomir D., Košutić, Budimir, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Beograd, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
97. Lukić, Radomir, *Ustavnost i zakonitost*, Beograd, 1966.
98. Ljubić, Dubravko, „Granice ustavnog sudovanja iniciranog ustavnom tužbom“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/2013, str. 165–171.
99. Mac Cormaic, Ruadhán, *The Supreme Court*, Penguin Random House UK, 2016.
100. Mangoldt, Hermann, Klein, Friedrich, *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar I*, Berlin – Frankfurt, 1957/64, A II 4 e.
101. Maričić, Domagoj, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Informator, Zagreb, 2007.
102. Маринковић, Танасије, „Дејство одлука уставних судова“, *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Уставни суд Србије, Београд, 2013, стр. 290–311.
103. Marinković, Tanasije, „Pravna priroda evropskog prava ljudskih prava“, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, Beograd, 2013.
104. Marković, Ratko, „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2007, str. 19–46.
105. Marti, Hans, *Die staatsrechtliche Beschwerde*, Basel – Stuttgart, 1957.
106. Maunz, Theodor, Düring, Günter, *Grundgesetz, Kommentar*, München, 1999, A 1 III.

107. Maunz, Theodor, Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz, Ulsamer, Gerhard, Bethge, Herbert, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar*, München, 1999.
108. Mavčič, Arne, *Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnilom*, Ljubljana, 2000.
109. Mavčič, Arne, „Sodno varstvo temeljnih človekovih pravic: Mednarodni primerjalni pregled“, *Dignatis, Revija za človekove pravice*, Ljubljana, 1999, str. 271–290.
110. Melichar, Erwin, „Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich“, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*, Köln – Berlin, 1962, str. 439–488.
111. Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), br. 598/2010. od 10. septembra 2010. godine.
112. Mozetič, Miroslav, „Ustavna žalba pred Ustavnim sudom Republike Slovenije“, *Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i sloboda*, Ustavni sud Crne Gore, Budva, 2014.
113. Musa, Krešimir, „Arbitraža po lokalnoj samoupravi i upravi“, *Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, 3-4/1996, str. 201–210.
114. Nalbant, Atilla, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku ve Anayasal Bireysel Başvuru*, AIHM ve Türkiye II, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları. Sh. 49, str. 93–195, Ankara, 2010.
115. Nastić, Maja, „Odlučivanje Ustavnog suda Srbije u postupku po ustavnoj žalbi“, *Pravni život*, god. 67, knj. 610, br. 12/2018, str. 521–537.
116. Nenadić, Bosa M., „Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred ustavnim sudom“, str. 1, [Bosa M Nenadic-Zainteresovano lice u postupku po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom.pdf](#)
117. Nenadić, Bosa (ur.), *Ustavno sudstvo u teoriji i praksi*, Beograd, KAS, 2010.
118. Nenadić, Bosa M. „Analiza rada ustavnog suda crne gore usmjerena na pravnu sigurnost i pravo na konačnu odluku“, Podgorica, 2019. <https://rm.coe.int/analysis-of-the-constitutional-court-work-/168093f41b>
119. Ненадић, Боса, „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права*, Уставни суд Србије, Београд, 2013, стр. 77–110.
120. Nenadić, Bosa, „Ustavna žalba kao pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Republici Srbiji“, 2010, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Bosa-Nenadicpredsednica-ustavnog-suda-RS-Ustavna-zalba.pdf>.
121. Nenadić, dr Bosa, „Ustavna žalba kao pravno sredstvo za zaštitu ljudski prava i osnovnih sloboda u Republici Srbiji“, [http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=383%3Austavna-alba-kao-pravno-sredstvo-za-zatitu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-urepublici-srbiji-link&catid=83%3Aopte&Itemid=](http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=383%3Austavna-alba-kao-pravno-sredstvo-za-zatitu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-urepublici-srbiji-link&catid=83%3Aopte&Itemid=)
122. Николић, Павле, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1994.
123. Николовска-Цаца, Маргарита, „Уставна жалба“, *Правен дијалог*, број 11, Институт за човекова права, Скопје, 2016, стр. 2–8.
124. Ohlinger, Theo, „Ustavno-sudska kontrola – Austrijsko iskustvo viđeno iz uporedne perspektive“, *Pravni život*, vol. 46, br. 11, 1997, str. 907–920.
125. Omejec, Jasna, „Analiza primjene i efikasnost ustavne žalbe u Crnoj Gori u smislu čl. 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća (Savjeta) Europe – pravo na djelotvorno pravno sredstvo“ (međunarodna ekspertiza) Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, Misija u Crnoj Gori, Zagreb, lipanj 2011.
126. Omejec, Jasna, „Istine i zablude o ulozi ustavnog suda u svjetlu europeizacije hrvatskog prava“, Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravника grada Zagreba, Informator, 6189–6190, Zagreb, 2013.



127. Omejec, Jasna, „Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova“, u *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, HAZU, Zagreb, 2011, str. 61–85.
128. Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Strazbuški acquis*, Novi Informator, Zagreb, 2014.
129. Orlović, S. P., „Promena položaja ustavnog sudstva“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/201.
130. Palomo Vélez, Diego, *Amparo constitucional en España: Estudio sobre una experiencia de dulce y agraz Estudios Constitucionales*, vol. 5. Estudios Constitucionales, Año 5 N° 1, ISSN 0718-0195, Universidad de Talca, 2007, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Chile, str. 395–466.
131. Papuashvili, George, „The Role Of Individual Complaint In The Protection Of Constitutional Rights And Freedoms“, *Protection of human rights and freedoms by Constitutional court by means of individual complaint conference devoted to the 20th anniversary of the Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, 2015, str. 292–294.
132. Petrov, Vladan, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Beograd, 2015.
133. Pfersmann, Otto, „Esquisse d’une théorie des droits fondamentaux en tant qu’objets juridiques“, in *Droit des libertés fondamentales*, L. Favoreu et al. (dir.), 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, str. 63–114.
134. *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975.
135. Popović, Dragoljub i dr., *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.
136. Popović, Jovan, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1983.
137. Popović, S., „Ustavna žalba protiv pojedinačnih akata i žalba Ustavnom sudu radi zaštite prava u toku izbora saveznih organa“, *Prilozi projektu konstituisanja Srbije kao moderne države*, 1993.
138. Познић, Боровоје, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 1978.
139. *Pravna enciklopedija*, 2, Savremena administracija, Beograd, 1985.
140. Radin, Marina, *Povrat u prijašnje stanje u postupku pred ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Organizator, Zagreb, 1996.
141. Radolović, Aldo, „Odnos redovnog sudskog i ustavnosudskog postupka u ustavnim tužbama“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1/2017, str. 357–377.
142. Redelberger, Oskar, „Die Verfassungsbeschwerde“, *Neue Juristische Wochenschrift*, 6/53, I.
143. Ribičić, Ciril, „Uticaj suda evropskih zajednica na zaštitu ljudskih prava u nacionalnom ustavnom sistemu“, *Preduzeće i rad*, br. 6–7 (2005), str. 272–278.
144. Rodin, S., „Kontrola ustavnosti i dioba vlasti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2/1996, 203–220..
145. Rodin, S., „Pravo na slobodno razvijanje osobnosti u njemačkom ustavnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 47, 1–2/1997, str. 127–157.
146. Rodin, Siniša, „Ustavni sud definira socijalnu državu“, *Revija za gospodarsku politiku*, 2–3, 1998, 212–232.
147. Ruiz Miguel, Carlos, „Concept, genèse et évolution de l’amparo : le modèle espagnol“, *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 15/2017, str. 133–152, <https://doi.org/10.4000/crdf.567>
148. Sachs, Michael, *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beckshe Verlagsbuchhandlung, München, 1996.
149. Sadurski, Wojciech, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist*

- States of Central and Eastern Europe*, AA Dordrecht 2005.
150. Sağlam, Musa, *Bireysel Başvuru-Anayasa Şikayeti*, HUKAB Yayını, HUKAB Sempozyum Serisi 1, 3-4, Adalet Türkiye Akademisi Yayını, Ankara, 2010.
  151. Karakaş Işıl, *Süregiden Sorunlara Yeni Cevaplar*, AIHM ve Türkiye II Anayasa Şikayeti ve AIHM, Adalet Türkiye Akademisi Yayını, Ankara, 2010.
  152. Scherer, Gisela, *Die Verfassungsbeschwerde*, Freiburg, 1959.
  153. Schmitt, Carl, *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, 1979.
  154. Schneider, Hans, *Gerichtsfreie Hoheitsakte, von Recht und Staat*, Tübingen, 1951.
  155. Schuler, Andrea Hans, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Verlag Schulthess & Co, Zürich, 1968.
  156. Schwartz, Bernard, *A History of the Supreme Court*, Oxford University Press, New York – Oxford, 1993.
  157. Simović Darko, Šarčević Edin (ur.), *Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlosti uporednopravnih rešenja*, Sarajevo, 2019.
  158. Simović, Darko, „Institucionalna fizionomija ustavne žalbe u Republici Srbiji u svetlosti uporednopravnih rešenja“, [http://www.fcjp.ba/analize/Darko\\_Simovic9-Institucionalna\\_fizionomija\\_ustavne\\_zalbe\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_u\\_svetlosti\\_uporednopravnih\\_rešenja.pdf](http://www.fcjp.ba/analize/Darko_Simovic9-Institucionalna_fizionomija_ustavne_zalbe_u_Republici_Srbiji_u_svetlosti_uporednopravnih_rešenja.pdf)
  159. Simović, Darko, „Ustavna žalba – teorijskopravni okvir“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LX, 1/2012, str. 53–71.
  160. Smerdel, Branko, *O ustavima i ljudima*, Novi Informator, Zagreb, 2012.
  161. Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
  162. Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009.
  163. Sokol, Smiljko, „Odnos Ustavnog suda i tijela sudbene vlasti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 50, br. 1–2/2000, str. 55–64.
  164. Spanner, Hans, *Die richterliche Prüfung von Gesetzen und Verordnungen*, Wien, 1951.
  165. Spoendlin, Kaspar, *Die verfassungsmässige Garantie der persönlichen Freiheit*, Zürich, 1945.
  166. Steinberger, Helmut, *Models of Constitutional Jurisdiction*, Venice Commission, CDL-JU, 1991.
  167. Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1994, Band III/2.
  168. Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo*, knj. 2, Beograd, 1973.
  169. Стојановић, Драган, „Уставни суд у светлу интерпретативних одлука у нормативној контроли“, *Зборник Правног факултета у Нишу*, 72/2016, 37-54.
  170. Стојановић, Драган, „Уставно право и заштита слобода и права човјека и грађанина“, *Правни живот*, 12/1995.
  171. Stojanović, Dragan, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Niš, 2014.
  172. Stojanović, Dragan, „Ustavnosudsko ispitivanje sudskih odluka“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 74/2016, 35–49.
  173. Stone Sweet, Alec, „Ustavna i sudska vlast“, 9. poglavlje u knjizi *Komparativna politika*, prevod D. Stipetić, Fakuultet političkih znanosti, Zagreb, 2013.
  174. Strašin, Boris Aleksandrovič, „Ustavni sud Ruske federacije (Pravni status i praksa)“, *Pravni život*, tom III, 11/1997.
  175. Šarčević, Edin (prir.), *Ustavno zaokruženje države, U susret novom ustavu Crne Gore*, Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beograd, 2005.
  176. Šarkinović, Hamdija, „O Ustavu i ustavnoj državi“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 3/2020.
  177. Šarkinović, Hamdija, „Pola vijeka ustavnog sudstva Crne Gore“, *Pravni život*, 12/2013.

178. Šarkinović, Hamdija, „Ustavna žalba u pravnom sistemu SR Njemačke“, *Pravni život*, 12/2018, str. 611–629.
179. Šarkinović, Hamdija, „Ustavnosudski aktivizam u Crnoj Gori“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 67/2019, str. 67–84.
180. Šarkinović-Kose, Hana. „Vijek ustavnog sudstva u Evropi“. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 4/2021.
181. Šimiček, Vojtěch, *Ústavní stížnost*, Praha : Linde, 2005.
182. Tadić, Mato, „Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda u Bosni i Hercegovini“, *Ustavni sud Crne Gore, 50 godina*, Budva, 2014.
183. Таховић, Јанко, „Парламентарни имунитети“, *Анали Правног факултета*, Београд, бр. 2/1953, стр. 157–181.
184. Testen, Franc, *The binding force of the decisions of the Constitutional Court of Slovenia, The effects of Constitutional Court decisions*, Tirana, 2003. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-JU\(2003\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-JU(2003)019-e.pdf).
185. Томашевић, Горан, *Kazneno procesno pravo*, Опći dio: Temeljni pojmovi, Split, 2009.
186. Томић, Зоран, „Право на правни лек против државно-управне самовоље“, *Правни живот*, бр. 9/1995, стр. 693–705.
187. Томић, Зоран, *Upravno pravo*, JP Službeni list SRJ, Beograd, 1998.
188. Triva, Siniša, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne Novine, Zagreb, 1980.
189. Triva, Siniša, Uzelac, Alan, *Hrvatsko arbitražno pravo*, Narodne Novine, Zagreb, 2007.
190. Turhan, Mehmet, „Sempozyumun 1. Oturumunu Açış Konuşması“, *Anayasa Yargısı*, Ankara, 2015, sh. 143-144.
191. Ural, Sezai S., *Hak ve Özgürlükleri Korunması Bakımından Bireysel Başvuru*, Seçkin- Hukuk, Ankara, 2013.
192. Vasiljević, Tihomir, Grubač, Momčilo, *Komentar Zakona o krivičnom postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1982.
193. Velchev, Boris, „The Issue Of Individual Constitutional Complaint In Bulgaria“, *Protection of human rights and freedoms by Constitutional court by means of individual complaint conference devoted to the 20th anniversary of the Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, 2015.
194. Велјаноски, Милчо, „Уставна тужба во Македонија“, *Академик*, Скопје, 21. mart 2014, стр. 1–3, <https://akademik.mk/ustavna-tuzhba-vo-makedonija-ekspertite-porachuvaat-so-vakva-pasiviziranost-na-ustavniot-sud-teshko-deka-idejata-ke-profunktsionira-vo-praksa/>.
195. Витрук, Николай Васильевич, „Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России“, *Журнал российского права*, 2011. № 10, стр. 119–130.
196. Von Hayek, Friedrich August, *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994.
197. Vorlander, Hans, *Ustav, ideja i historija*, IRZ, University Pres, Sarajevo, 2012.
198. Voronovich, Tadeush, „Protection Of Human And Citizen’s Rights And Freedoms By The Constitutional Court Of The Republic Of Belarus“, *Protection of human rights and freedoms by Constitutional court by means of individual complaint conference devoted to the 20th anniversary of the Constitution of the Republic of Azerbaijan*, Baku, 2015.
199. Vukčević, Mladen, Čupić, Danilo, „Ustavna žalba kao sredstvo zaštite ljudskih prava i sloboda“, *Zbornik radova sa naučnog skupa „Aktuelnost i značaj ljudskih prava i sloboda“*, Pravni fakultet Univerziteta Istočno Sarajevo, 2011, str. 212–232.
200. Wolfe, Christopher, *Judicial activism: Bulwark of Freedom Or Precarious Security?* Oxford 1997.
201. Yourow, Howard Charles, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, European Convention, 1996.

202. Zierlein, K. G., „Uloga ustavnih sudova pri interpretaciji pravnih normi“, u *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga Ustavnog suda*, Organizator, Zagreb, 2000, str. 327–346.
203. Zuck, Rüdiger, *Das Rech der Verfassungsbeschwerde*, 3. Auflage, Beck, München, 2006.
204. Zweigert, Konrad, „Die Verfassungsbeschwerde“, *Juristenzeitung*, 7/1952 (321f).

## BIOGRAFIJA KANDIDATA

Hamdija Šarkinović, rođen 05. 01. 1954. godine, selo Brezojevice, Opština Plav, Crna Gora.

Osnovnu školu i gimnaziju završio u Plavu. Pravni fakultet završio u Titogradu 28. juna 1977. godine. Pripravnički staž obavio kod Društvenog pravobranioca samoupravljanja u Plavu. Pravosudni ispit položio 1980. godine u Sarajevu. **Magistrirao na Fakultetu za državne i evropske studije u Podgorici, s prosečnom ocenom 9,80. Odbranio magistarski rad pod nazivom „Agencije u Crnoj Gori u procesu evropeizacije“.** Obavljao je sledeće funkcije: Javni pravobranilac Opštine Plav (01.10.1980. – 01.10.1988), Društveni pravobranilac samoupravljanja (02.10.1988. – 18.01.1991), Sekretar Skupštine opštine Plav (18.01.1991 – 23.02.1998), Savjetnik ministra pravde (23.02.1998. – 31.12.2006), Savjetnik ministra unutrašnjih poslova (01.01.2007. – 28.12. 2013), Sudija Ustavnog suda Crne Gore od 28.12.2013., do 20 januara 2020.godine.

Učestvovao je na mnogim domaćim i međunarodnim konferencijama, okruglim stolovima i seminarima.

Učestvovao u reformi javne uprave, kao rukovodilac ili član radne grupe, u Crnoj Gori na sljedećim projektima: Strategija upravne reforme Crne Gore 2002-2009. godine, Orijentacioni program reforme lokalne samouprave u Republici Crnoj Gori, Program za bolju lokalnu samoupravu, Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI) za period 2008-2012. godine, Akcioni plan za reformu lokalne samouprave, Nacionalni trening strategija za lokalnu samoupravu, Strategija razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine sa Akcionim planom za njenu implementaciju, Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave, Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. (AURUM), Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o Glavnom gradu, Zakon o Prijestonici, Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Strategija za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou, Strategija razvoja međuopštinske saradnje u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine sa Akcionim planom sprovođenja za 2011-2013. godinu, Program borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi i Akcioni plan za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi. Bio poslanik u Vijeću građana Savezne skupštine Savezne Republike Jugoslavije.

### *Spisak radova:*

1. "Značaj lokalne samouprave za priključenje Crne Gore EU", *Pravni život*, 11/2009.
2. „Agencije u Evropskoj Uniji“, *Pravni život*, 12/2013., 348-359.
3. "Pola vijeka ustavnog sudstva u Crnoj Gori", *Pravni život*, 12/2013., 534-546.
4. "Ocjena ustavnosti ostalih propisa i opštih akata u praksi Ustavnog suda Crne Gore" *Pravni život*, 12/2015, 550-565.
5. "Sloboda izražavanja u praksi Ustavnog suda Crne Gore", *Pravni život*, 12/2016., 561-577.
6. „Ustavna žalba u pravnom sistemu SR Njemačke“, *Pravni život*, 12/2018., 611-629.
7. Zabrana diskriminacije u praksi Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Crne Gore, *Pravni život*, Beograd, 3/2010, 588-595.

8. „Kontrola ustavnih sudova putem instituta ustavne žalbe zbog povrede pojedinačnih pravnih akata”, *Pravni vjesnik*, 11/2009, 93-110.
9. „Turska vlast u Crnoj Gori”, *Matica Crnogorska*, 47/2013, 256-277.
10. „Multukulturizam u Crnoj Gori”, *Matica Crnogorska*, 56/2013, 181-190.
11. „Organizacija i funkcionisanje vlasti u Crnoj Gori 1912-1914”, *Matica Crnogorska*, 54/2013, 227-264.
12. „Primjena Evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u praksi Ustavnog suda Crne Gore”, *Matica Crnogorska*, 78/2018, 65-99.
13. „Životna sredina kao ljudsko pravo”, *Almanah*, 48/49, 2010, 255-268.
14. „Die Freiheit der Meinungsäusserung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Verfassungsgerichts von Montenegro”, *Jahrbuch für Verfassungsrecht*, 2016, 78-97.
15. “Ustavnosudski aktivizam u Crnoj Gori,” *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2019, 71-89.
16. “Ustavno i konvencijsko jemstvo prava svojine,” *Zbornik Pravnog fakulteta Split*, 2/2019, 443-467.
17. Sloboda vjeroispovijesti u praksi Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Crne Gore, “Zbornik Pravnog fakulteta Split, 2/2020., str. 535-549.
18. “O ustavu i ustavnoj državi”, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 2/20, 67-93.
19. Ograničavanje ljudskih prava i sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava i Saveznog ustavnog suda Njemačke, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 2/2021, 63-92.
20. Izdvojeno mišljenje u praksi Ustavnog suda Crne Gore Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 3/2021, str. 683-709.

Govori i piše francuski i engleski jezik na nivou B. Oženjen je i otac troje djece.

## Izjava o autorstvu

Ime i prezime autora: Hamdija Šarkinović  
Broj indeksa: DS 35 / 2016

### Izjavljujem

da je doktorska disertacija pod naslovom

### **„Ustavna žalba u Crnoj Gori u svjetlosti uporednog konstitucionalizma“**

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada;
- da disertacija u celini ni u delovima nije bila predložena za sticanje druge diplome prema studijskim programima drugih visokoškolskih ustanova;
- da su rezultati korektno navedeni i
- da nisam kršio/la autorska prava i koristio/la intelektualnu svojinu drugih lica.

### **Potpis autora**

U Beogradu, 28.04.2023.

Hamdija Šarkinović

## **Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada**

Ime i prezime autora: Hamdija Šarkinović

Broj indeksa: DS 35 / 2016

Studijski program: Pravo, Uža naučna oblast Ustavnopravna

Naslov rada: „Ustavna žalba u Crnoj Gori u svjetlosti uporednog konstitucionalizma“

Mentor: Prof. dr Vladan Petrov

Izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovetna elektronskoj verziji koju sam predao/la radi pohranjivanja u **Digitalnom repozitorijumu Univerziteta u Beogradu**.

Dozvoljavam da se objave moji lični podaci vezani za dobijanje akademskog naziva doktora nauka, kao što su ime i prezime, godina i mesto rođenja i datum odbrane rada.

Ovi lični podaci mogu se objaviti na mrežnim stranicama digitalne biblioteke, u elektronskom katalogu i u publikacijama Univerziteta u Beogradu.

**Potpis autora**

U Beogradu, 28.04.2023.

Hamdija Šarkinović



## Izjava o korišćenju

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku „Svetozar Marković“ da u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Beogradu unese moju doktorsku disertaciju pod naslovom:

### **„Ustavna žalba u Crnoj Gori u svjetlosti uporednog konstitucionalizma“**

koja je moje autorsko delo.

Disertaciju sa svim prilogima predao/la sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju pohranjenu u Digitalnom repozitorijumu Univerziteta u Beogradu i dostupnu u otvorenom pristupu mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons) za koju sam se odlučio/la.

1. Autorstvo (CC BY)

2. Autorstvo – nekomercijalno (CC BY-NC)

**3. Autorstvo – nekomercijalno – bez prerada (CC BY-NC-ND)**

4. Autorstvo – nekomercijalno – deliti pod istim uslovima (CC BY-NC-SA)

5. Autorstvo – bez prerada (CC BY-ND)

6. Autorstvo – deliti pod istim uslovima (CC BY-SA)

(Molimo da zaokružite samo jednu od šest ponuđenih licenci. Kratak opis licenci je sastavni deo ove izjave).

**Potpis autora**

U Beogradu, 28.04 .2023.

Hamdija Šarkinović

1. **Autorstvo.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence, čak i u komercijalne svrhe. Ovo je najslobodnija od svih licenci.
2. **Autorstvo – nekomercijalno.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela.
3. **Autorstvo – nekomercijalno – bez prerada.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, bez promena, preoblikovanja ili upotrebe dela u svom delu, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela. U odnosu na sve ostale licence, ovom licencom se ograničava najveći obim prava korišćenja dela.
4. **Autorstvo – nekomercijalno – deliti pod istim uslovima.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence i ako se prerada distribuira pod istom ili sličnom licencom. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela i prerada.
5. **Autorstvo – bez prerada.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, bez promena, preoblikovanja ili upotrebe dela u svom delu, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu dela.
6. **Autorstvo – deliti pod istim uslovima.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence i ako se prerada distribuira pod istom ili sličnom licencom. Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu dela i prerada. Slična je softverskim licencama, odnosno licencama otvorenog koda.