

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL COURT WORK TARGETING
LEGAL CERTAINTY AND THE RIGHT TO A FINAL DECISION**

**ANALIZA RADA USTAVNOG SUDA CRNE GORE USMJERENA NA
PRAVNU SIGURNOST I PRAVO NA KONAČNU ODLUKU**

Dr sci. Bosa M. Nenadić

Podgorica 2019

Ova analiza izrađena je u sklopu Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey projekta “Borba protiv zlostavljanja i nekažnjivosti i unapređenje primjene prakse Evropskog suda za ljudska prava na nacionalnom nivou (FILL)”, koji finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope, a sprovodi Savjet Evrope.

Mišljenja i stavovi izraženi u analizu odgovornost su autora, i ne predstavljaju nužno zvanični stav Savjeta Evrope i Evropske unije.

© 2019 Savjet Evrope.

Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne može se prevesti, reprodukovati, niti prenositi, u bilo kom obliku ili na bilo koji način, elektronskim putem (CD-ROM, internet, itd.) ili mehanički, uključujući fotokopiranje, snimanje ili bilo koji drugi način skladištenja ili sistemom za preuzimanje informacija, bez prethodne pisane dozvole Direkcije za komunikacije (F-67075 Strazbur Cedex ili publishing@coe.int).

Ova analiza urađena je u sklopu projekta EU-CoE Horizontal Facility Action *“Fighting ill-treatment and impunity and enhancing the application of the ECHR case-law on national level”*, s ciljem daljeg jačanja pravosudnog dijaloga i ujednačavanja pristupa u primjeni evropskih standarda iz oblasti ljudskih prava na nacionalnom nivou. Projekat finansiraju Evropska unija i Savjet Evrope, a sprovodi Savjet Evrope u sklopu horizontalnog mehanizma za Zapadni Balkan i Tursku. Pružajući podršku snaženju institucionalnog kapaciteta Ustavnog suda Crne Gore u primjeni standarda izgrađenih u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, u okviru navedenog projekta do sada su sačinjene dvije analize: *prva, pod nazivom „Procjena odluka Ustavnog suda Crne Gore-ustavne žalbe“ (2017), druga, pod nazivom „Analiza uticaja odluka Ustavnog suda Crne Gore na sistem redovnih sudova sa posebnim osvrtom na odnos Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore“ (2018)*. Nakon ovih analiza, ocijenjeno je da obezbjeđivanje većeg stepena pravne sigurnosti i izvjesnosti u ustavnosudskoj zaštiti zajamčenih prava i sloboda u crnogorskom pravnom poretku zahtjeva dodatnu (posebnu) analizu pojedinih zakonskih i drugih normativnih rješenja i njihove primjene u radu Ustavnog suda Crne Gore, i to prije svega onih rješenja koja najneposrednije utiču ili mogu uticati na (ne)efikasnost i (ne)djelotvornost ustavnosudske zaštite ljudskih prava i sloboda po ustavnoj žalbi.¹

Projektnim zadatkom je utvrđeno da se u ovoj analizi sagleda zakonodavno uređivanje četiri grupe pitanja vezanih za rad Ustavnog suda Crne Gore po ustavnim žalbama, uz istovremeno prezentiranje komparativnih rješenja i uporedne ustavnosudske prakse zemalja regiona (i šire), te daju preporuke u cilju izmjene Zakona o Ustavnom sudu i jačanja njegove praktične primjene. Sledstveno tome analiza ima pet dijelova, i to:

Prvi dio posvećen pravu na suđenje u razumnom roku, odnosno zakonom utvrđenom roku za okončanje ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama pred Ustavnim sudom Crne Gore;

Drugi dio posvećen obavezi Ustavnog suda da o podnijetoj ustavnoj žalbi obavijesti i lica na koja odluka po toj žalbi može imati uticaja;

Treći dio posvećen dejstvu odluka Ustavnog suda donijetim po ustavnim žalba, sa akcentom na obaveznost „ustavnosudskih razloga iznijetih u ukidnoj odluci“;

Četvrti dio posvećen „obavezi“ Vlade da po potrebi obezbijedi izvršenje odluka Ustavnog suda;

Peti dio čine završna razmatranja sprovedene analize, u kome su izložene ocjene i učinjene određene preporuke i sugestije saglasno cilju analize.

Projektni zadatak i njegov cilj usloveli su da se u analizi najprije prezentuju i sagledaju važeća ustavna i zakonska rješenja o navedenim pitanjima, od kojih pojedina (zbog različitog poimanja njihovog značenja) izazivaju ne samo akademske rasprave, već su predmet praktičnog sporenja i dnevne upitanosti. To su, prije svega, odredbe Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore o roku u kome Ustavni sud treba da odluči o predmetima iz svoje nadležnosti (član 39. stav 2.); o dostavljanju ustavne žalbe drugim licima na čija bi prava i obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila ustavna žalba – zainteresovana lica, tj. zainteresovanim licima (član 74.); o pravnom dejstvu utvrđujućih odluka Ustavnog suda

¹ **RIJEČI ZAHVALNOSTI** Autor analize se zahvaljuje Savjetu Evrope i Ustavnom sudu Crne Gore na ukazanom povjerenju i saradnji u izradi ove analize. Ocjene stanja i date preporuke iznijete su u vjeri da će Ustavni sud Crne Gore u vremenu koje dolazi prednjačiti u utemeljenju vladavine Ustava i prava u crnogorskom društvu, te da će ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda građana od strane nadležnih organa biti podignuta na nivo svojstven slobodnom i demokratskom društvu i standardima izgrađenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

donijetih po ustavnim žalbama, s akcentom na obaveznost „ustavnih razloga izraženih u odluci Ustavnog suda (član 3. i član 77. stav 2.), te ustavnoj obavezi izvršne vlasti - Vlade u obezbjeđivanju izvršenja odluka Ustavnog suda Crne Gore (član 151. st. 3. i 4. Ustava i član 52. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore). Ova rješenja sagledavana su i u odnosu na komparativna rješenja, a prezentovani su i primjeri dobre prakse evropskih ustavnih sudova (prije svega onih iz neposrednog okruženja i ustavnih sudova koji se smatraju uzornim). Posebna pažnja posvećena je praksi Evropskog suda za ljudska prava izgrađenoj uz član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao ključne za razumijevanje problema vezanih za primjenu evropskih standarda u praksi ustavnog sudstva evropskih zemalja kad je u pitanju obezbjeđivanje pravne sigurnosti i pravičnog postupanja u zaštiti ljudskih prava u razumnom roku.

Polazeći od rezultata koje je pokazala analiza u posebnom dijelu - Dijelu V, daju se ocjene i čine određene preporuke i sugestije u cilju izmjene relevantnih zakonskih i poslovničkih odredaba i jačanja njihove praktične primjene. Date su i sugestije vezane za ona zakonska rješenja koja su do sada figurirala kao „puki zakonski tekst“ (jer je izostala njihova praktična primjena), kao i za ona rješenja koja su svojom sadržinom usmjerena ka podizanju kvaliteta i efikasnosti ustavnosudskog postupanja i jačanju povjerenja građana u instituciju Ustavnog suda.

Ocjene normativnih rješenja i njihove primjene u ustavnosudskoj praksi, utemeljene su i na neposrednom uvidu autora analize u odluke (i rješenja) Ustavnog suda (objavljene na web site Suda i odluke koje su mu stavljene na raspolaganje od strane Suda), na podacima sadržanim u godišnjim pregledima rada Suda i Evropskog suda za ljudska prava, na nalazima i rezultatima dvije naprijed pomenute analize urađene u okviru istog projekta, ustavnopravnoj literaturi posvećenoj crnogorskom i uporednom ustavnom sudstvu, kao i informacijama pruženim od strane Ustavnog suda i predstavnika drugih organa sa kojima je autor obavio razgovor u pripremi ove analize. Naime, u toku izrade analize obavljene su dvije službene posjete Crnoj Gori: prva, 8. novembra 2018. i druga 26. i 27. februara 2019. godine. U prvoj posjeti obavljen je razgovor kod predsjednika Ustavnog suda Crne Gore o predmetu analize, njenom obuhvatu, odnosno sadržini i obimu, te neophodnoj saradnji u pripremi analize. U okviru druge posjete, obavljani su razgovori s predsjednikom i sudijama Ustavnog suda Crne Gore, savjetnicima i saradnicima u Sudu o nacrtu analize i daljnjem radu na izradi konačnog teksta. Održani su i radni sastanci sa predsjednicom i sudijom Vrhovnog suda Crne Gore, potpredsjednikom Vlade i ministrom pravde, kao i zastupnicom Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava. Informacije koje su pružene u navedenim razgovorima na odgovarajući način uključene su u tekst ove analize.

NAPOMENA: Izrazi koji se u ovoj analizi koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Sadržaj

DIO I - PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U USTAVNOSUDSKOM POSTUPKU PO USTAVNIM ŽALBAMA

<i>1. Uvod</i>	6
<i>2. Opšti osvrt na ustavnu žalbu u pravnom poretku Crne Gore</i>	7
<i>3. Pravo na pravično suđenje u razumnom roku - član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 32. Ustava Crne Gore</i>	10
<i>4. Pravo na suđenje u razumnom roku i ustavnosudski postupak</i>	14
<i>5. Zakonom utvrđeni rok za okončanje ustavnosudskog postupka (član 39. st. 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore)</i>	15
<i>6. Posljedice prekoračenja zakonom propisanog roka i razumnog roka u postupku pred Ustavnim sudom Crne Gore i mogućnost pravne zaštite</i>	24
<i>7. Računanje dužine trajanja ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama</i>	30
<i>8. Prioritetni predmeti i pravo na suđenje u razumnom roku</i>	32
<i>9. Kriterijumi za procjenu razumnosti dužine trajanja ustavnosudskog postupka.....</i>	37
<i>10. Presude Evropskog suda za ljudska prava donijete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku– odabrani slučajevi</i>	40
<i>11. O postupanju Ustavnog suda Crne Gore po ustavnim žalbama u praksi</i>	48

DIO II - PRAVA ZAINTERESOVANIH LICA U POSTUPKU PO USTAVNIM ŽALBAMA PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE

<i>1. Osvrt na član 74. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore i njegovu (ne) primjenu</i>	55
--	----

DIO III - O NEKIM ASPETIMA DEJSTVA ODLUKA USTAVNOG SUDA CRNE GORE DONIJETIH PO USTAVNIM ŽALBAMA

<i>1. O pravnom dejstvu odluka Ustavnog suda Crne Gore donijetih po ustavnim žalbama</i>	61
<i>2. Neka otvorena pitanja u vezi sa članom 77. stav 2. Zakona</i>	

o Ustavnom sudu Crne Gore

62

***DIO IV - IZVRŠENJE USTAVNOSUDSKIH ODLUKA
DONIJETIH PO USTAVNIM ŽALBAMA***

- 1. Način izvršenja ustavnosudskih odluka donijetih po ustavnim žalbama u pravnom sistemu Crne Gore*** 70
- 2. Uporednopravna rješenja o načinu izvršenja ustavnosudskih odluka i obezbjeđenju njihovog izvršenja*** 73
- 3. O ustavnoj obavezi Vlade Crne gore da po potrebi obezbijedi izvršenje odluka Ustavnog suda*** 75

DIO V - ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

78-88

DIO I

PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U USTAVNOSUDSKOM POSTUPKU PO USTAVNIM ŽALBAMA

1. Uvod

Neposredno uključivanje ustavnih sudova u konkretnu zaštitu osnovnih prava i sloboda pojedinaca zajamčenih ustavom i međunarodnim pravom, predstavlja noviju funkciju evropskih ustavnih sudova u odnosu na njihovu izvornu funkciju - kontrolu ustavnosti opštih pravnih normi. No, danas je vršenje ove funkcije postalo daleko najčešći vid ustavnosudskog djelanja, a odluke donijete po ustavnim žalbama (kao pravnom sredstvu za zaštitu prava i sloboda pred ustavnim sudovima)² su najbrojnije među ustavnosudskim odlukama uopšte.³ Razloga za to ima više, posebno u zemljama u kojima je dugi niz godina ostvarivanje i zaštita ustavom proklamovanih ljudskih prava i sloboda pojedinaca bila u drugom planu, u odnosu na zaštitu javnog (opšteg) i državnog interesa. Očigledna je namjera ustavopisaca u ovim zemljama da se u ovoj oblasti „nadoknadi ono što je do tada propušteno“ (P. Haberle).

Zaštita ljudskih prava i sloboda neposredno pred ustavnim sudovima ustanovljena je kao „kruna“ njihove pravne zaštite na nacionalnom nivou. Navedenom treba dodati i da je izjavljivanje ustavnih žalbi pred nacionalnim ustavnim sudovima u evropskim zemljama danas postalo preduslov dopuštenosti predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu (dalje: Evropski sud), te da su ustavni sudovi postali „nezaobilazno predvorje pružanja pravne zaštite ljudskih prava zajamčenih Evropskom konvencijom“.⁴

Zahvaljujući funkciji neposredne zaštite ustavom garantovanih prava i sloboda, ustavni sudovi su se u brojnim evropskim zemljama već pozicionirali kao najviše ustavne institucije u domenu zaštite ljudskih prava i sloboda na nacionalnom nivou. Naravno da se to pozicioniranje ni u jednoj od ovih zemalja ne ostvaruje bez inicijalnog otpora državnih organa čije su pojedinačne akte i radnje ustavni sudovi podvrgavali ustavnosudskom nadzoru (kontroli), a posebno otpora najviših sudova u zemlji (vrhovnih, kasacionih, apelacionih).⁵

Savremena ustavna literatura bilježi da je „vođenje konkretnog i subjektivnog spora o ustavnosti postalo toliko dominantno da većina italijanskih, njemačkih i španskih slučajeva nastaje iz stvarnih pravnih sporova, te se kontrola ustavnosti u njima javlja kao apelaciono ustavno sudovanje. U takvim uslovima, ustavnosudska funkcija ne izaziva primarno posljedice po zakonodavca, već po redovno sprovođenje pravde, i u praksi proširuje dejstvo konstitucionalizma (prije svega zaštitom osnovnih prava) na polja izvan javnog prava, poput krivičnog, upravnog i privatnog prava“ (A. Sajo).

² Ustavna žalbu kao pravno sredstvo za neposrednu zaštitu ustavom zajamčenih prava i sloboda, u uporednom pravu srećemo pod različitim nazivima: ustavna tužba, ustavna pritužba, državopravna žalba, apelacija, predstavka, amparo, žalba, prijedlog i sl. (u daljem tekstu: ustavna žalba).

³ Ilustrativni su tako podaci da je Ustavni sud Srbije od 2008. do kraja 2018. godine, primio ukupno 100.416 predmeta, a od toga 94.559 su predmeti po ustavnim žalbama, što je oko 94% od ukupnog broja predmeta. U 2017. godini ovaj sud primio je preko 12.000 ustavnih žalbi, a u 2018. godini „rekordnih“ 15.151 ustavnih žalbi, prosječno po mjesecu 1.260 novih predmeta. I Ustavni sud Hrvatske je u periodu od 1990. do 2013. godine primio ukupno 81.302 predmeta, a od toga 63.675 ustavnih tužbi.

⁴ Vidi član 35. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u kome stoji da Evropski sud za ljudska prava u Strazburu „može uzeti predmet u postupak kad se iscrpe svi unutrašnji pravni lijekovi u skladu s opšte priznatim načelima međunarodnog prava i u roku od 6 mjeseci od dana kada je povodom njega donijeta pravosnažna odluka“.

⁵ Opširnije Б. Ненадић, *Општи осврт на контролу уставности судске власти*, Зборник радова: Положај и перспектива уставног судства, Београд, 2014, 101-120.

Iznijeto se u biti odnosi i na savremeni Ustavni sud Crne Gore (kao i na ustavne sudove država nastalih na teritoriji nekadašnje SFR Jugoslavije⁶, na čija se ustavnopravna rješenja i praksu autor osvrtao u ovoj analizi,⁷ kao i na ustavnopravna rješenja i praksu evropskih zemalja čiji se ustavni sudovi smatraju „sudovima uzorima“ u neposrednoj zaštiti osnovnih prava i sloboda pojedinaca). Ustavna žalba se i pred Ustavnim sudom Crne Gore (u daljem tekstu: Ustavni sud CG) od samog početka poimala kao „sidro spasa“ i „posljednja nada“ za lica koja nisu ostvarila, odnosno zaštitila svoja prava i interese pred nadležnim organima državne (javne) vlasti. Tako i Ustavni sud CG polako postaje „sud običnih ljudi“, odnosno „sud običnih građana“ i „narodni sud“⁸, u koji se samo posljednjih godina slilo nekoliko hiljada predmeta formiranih po podnescima naslovljenim kao ustavne žalbe. U periodu od 2008. do kraja 2018. godine Sud je primio ukupno 11.123 predmeta, od toga 8.805 (79,1%) su bili predmeti po ustavnim žalbama. Samo u 2018. godini ovaj sud primio je ukupno 2.291 predmet, od toga 2.161 predmet po ustavnim žalbama. U stručnoj javnosti opšte je stanovište da slabosti sistema zakonodavne, a posebno upravne i sudske vlasti, generišu veliki broj sporova koji se potom ogledaju i u visokoj statistici ustavnih sporova, posebno onih po ustavnim žalbama.

Stupanjem u članstvo Savjeta Evrope (2003), donošenjem novog Ustava (2007) i njegovih izmjena⁹, Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (u daljem tekstu: Zakon o Ustavnom sudu CG)¹⁰, te niza zakona u oblasti pravosudnog sistema, Crna Gora je na normativnom planu učinila značajni iskorak u oblasti zaštite ljudskih sloboda i prava. Naravno, ocjenu kvaliteta ustanovljenog ustavnopravnog okvira nije moguće utvrditi bez prezentovanja njegove praktične primjene i ostvarivanja ustavnosudske zaštite ljudskih prava u praksi.

2. Opšti osvrt na ustavnu žalbu u pravnom poretku Crne Gore

Donošenjem važećeg Ustava Crne Gore znatno je proširena nadležnost Ustavnog suda i učinjen važan korak u domenu dodatne zaštite ljudskih prava i sloboda na nacionalnom planu. S obzirom na broj predmeta i vrijeme koje joj posvećuje ovaj sud, ona je posljednjih godina postala njegova dominantna funkcija, koja je ovaj sud prije svega približila sudskoj vlasti, i u znatnoj mjeri promijenila fizionomiju ustavnosudske kontrole - koja je više od četiri decenije obavljana prevashodno kao kontrola ustavnog djelovanja zakonodavne vlasti i sa određenjem „negativnog zakonodavca“. Osobnost funkcije ustavnosudske zaštite ljudskih prava zahtijevala je i znatno drugačiji postupak odlučivanja pred Ustavnim sudom CG, pa su Zakonom o Ustavnom sudu CG (najprije 2008. i 2013., a potom 2015. godine) utvrđena posebna procesna pravila i procedure po kojima se postupak zaštite zajamčenih sloboda i prava od strane Ustavnog suda CG ima odvijati.

⁶Ustavni sud Makedonije u tom pogledu je izuzetak, jer u ovoj zemlji još uvijek nije ustanovljena ustavna žalba u punom obimu. Vid. član 110. alineja 3. Ustava Makedonije, prema kome Ustavni sud štiti samo pojedina izričito navedena prava i slobode (slobodu uvjerenja, savjesti i misli i javno izražavanje misli, političko udruživanje, jednakost građana i zabranu diskriminacije), a ne sva prava i slobode utvrđene Ustavom.

⁷U ovim sudovima se godišnje odluči i po nekoliko hiljada predmeta formiranih po ustavnim žalbama. Primjera radi tako je Ustavni sud Srbije samo u toku 2014. riješio preko 11.000 predmeta po ustavnim žalbama, a Ustavni sud Hrvatske je u toku 2012. riješio 7.933 ustavne žalbe.

⁸ Б. Ненадић, *О јемствима независности уставних судова*, Београд, 2012, 115 и 116.

⁹ Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 1/07 od 25. oktobra 2007) i Amandmani I do XVI na Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 38/13 od 2. avgusta 2013)

¹⁰ Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, („Službeni list Crne Gore“, br. 11/15) stupio je na snagu 20. marta 2015. godine, kada je prestao da važi Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore iz 2008. godine.

Ustavni sud CG je u Osnovnim odredbama Ustava (član 11. stav 6.) opredjeljen kao organ koji „štiti ustavnost i zakonitost“.¹¹ U ovoj, a ni drugim odredbama Ustava nema izričitog određenja da Ustavni sud štiti ljudska prava i osnove slobode. Ta njegova funkcija slijedi iz odredaba posvećenih „nadležnosti Ustavnog suda“, odnosno člana 149. stav 1. tačka 3) Ustava po kome Ustavni sud „*odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povreda ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava*“.¹² Izvorno, ovo je bila i jedina odredba u tekstu Ustava (2007) u kojoj se eksplicitno pominje „ustavna žalba“, da bi ustavotvorac dopunama člana 151. Ustava 2013. godine Amandmanom XV unio odredbe o odlučivanju Suda po ustavnim žalbama, po kojima „Ustavni sud o ustavnim žalbama odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija“, s tim što „vijeće može odlučivati samo jednoglasno i u punom sastavu, a ako nema jednoglasnosti o ustavnoj žalbi odlučuje Ustavni sud većinom glasova svih sudija“.¹³ Upravo je ustanovljenje ove funkcije Ustavnog suda CG i uvođenja ustavne žalbe kao pravnog sredstva bila jedna od najvažnijih ustavnih novina. Valja pomenuti da ustavna žalba nije jedino pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i sloboda pred Ustavnim sudom CG,¹⁴ ali je daleko najčešće korišćeno pravno sredstvo pred ovim sudom.

Mada se ni crnogorski ustavotvorac nije posebno bavio prirodom ustavne žalbe, i najopštiji uvid u ustavna rješenja pokazuje da su Ustavom ipak naznačena i opredjeljena njena osnovna svojstva. Ustavom je ustavna žalba opredjeljena kao pravno sredstvo za zaštitu ljudskih sloboda i prava, koje se može podnijeti neposredno Ustavnom sudu, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava u pravnom poretku Crne Gore. Drugim riječima, iz ustavnih odredbi može se zaključiti da je ustavna žalba izuzetno, specijalno, individualno i supsidijarno pravno sredstvo, čiji je predmet zaštite Ustavom zajamčeno osnovno pravo i /ili sloboda.

Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i sloboda u savremenoj Crnoj Gori, tako kako je ustanovljena kroz institut ustavne žalbe, omogućava najširi individualni i neposredni pristup građana Ustavnom sudu. S obzirom na svoj predmet, uslove i način izjavljivanja, ustavna žalba pred Ustavnim sudom CG s pravom se svrstava u tzv. „pune“ i „sveobuhvatne“ žalbe građana. To je pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i sloboda koje, pod uslovima svoje dopuštenosti, nesporno ima dejstvo na sve akte i radnje javne vlasti, bez izuzetka.¹⁵ Riječju, to je ona ustavna žalba koja se može izjavljivati protiv svih vrsta (ne)djelanja javne vlasti.¹⁶ Iz Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore slijedi da ustavna žalba stoji na raspolaganju „svakom“ ko smatra da su mu pojedinačnim aktom državne (javne) vlasti povrijeđena ili uskraćena osnovna ljudska prava ili temeljne slobode ili kako zakonodavac taksativno utvrđuje „svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica“. Dakle, Ustavnom sudu CG može se obratiti „svako“ ko smatra/sumnja

¹¹ U Osnovnim odredbama Ustava utvrđeno je da je „Svako obavezan da se pridržava Ustava i zakona“ (član 10), te da je „Zakonodavna, izvršna i sudska vlast ograničena Ustavom i zakonom“, a da „Ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud“ (član 11. st. 3 i 5).

¹² Upor. odredbe člana 170. Ustava i člana 82. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 109/07, 99/11, 18/13-Odluka US, 40/15 i 103/15); čl. 62 - 63 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 99/99, 29/02, 49/02); člana 51. Zakona o Ustavnom sudu Slovenije („Urodni list RS“, št. 64/07) i člana 18. Pravila Ustavnog suda BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 22/14 i 57/14).

¹³ Uvođenje vijeća od troje sudija za odlučivanje po ustavnim žalbama obrazlagalo se upravo potrebom ubrzanja i efikasnijeg postupanja Ustavnog suda po ustavnim žalbama.

¹⁴ Tako se posebna žalba pred Ustavnim sudom, može izjaviti u postupku odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika (član 97. Zakona) i u toku postupka izbora predsjednika Crne Gore (član 104. Zakona). Žalbom se pred Ustavnim sudom pokreće i postupak odlučivanja o povredi prava u toku referenduma (član 105.) kao i postupak za ocjenu saglasnosti sa Ustavom mjera, akata i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja (član 148. Zakona).

¹⁵ O ustavnim žalbama u uporednom pravu koje se mogu izjaviti samo protiv konačnih odluka pojedinih organa vlasti (samo upravne ili samo sudske), vid. G. Harutyunyan, A. Nussberger, P. Paczolay, *Study on individual access to constitutional justice*, Venice, 17-18 December 2010, CDL-AD (2010) 039 rev.

¹⁶ Vid. Đ. de Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd, 2015, 332-333.

da mu je bilo koji organ ili organizacija državne (javne) vlasti, svojim pojedinačnim aktom, činjenjem ili nečinjenjem povrijedio prava i slobode zajamčene Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom, pod određenim uslovima. Istovremeno, ustavna žalba je i strogo formalno pravno sredstvo za ustavnosudsku zaštitu ljudskih sloboda i prava. Ovu vrstu postupka Ustavni sud CG ne može pokretati *proprio motu*, saglasno principu *ne procedat iudex ex officio*, odnosno u ovom postupku nema sudije bez tužioca (*nemo iudex sine actore*).

Nadalje, ustavna žalba po Ustavu je u principu supsidijarno pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i sloboda, što znači da se ona može izjaviti pod uslovima da je njen podnosilac prethodno iscrpio ustanovljeni pravni put zaštite, tj. ako je prethodno iskoristio dopuštena pravna sredstva propisana procesnim pravom, a koja nisu dovela do otklanjanja povrede ljudskog prava ili slobode na koju ukazuje podnosilac ustavne žalbe. Međutim, zakonodavac je učinio izuzetak od principa supsidijarnosti koji čini slučaj u kojem se ustavna žalba može neposredno (i bez pokušaja primjene - korišćenja predviđenih pravnih lijekova pred nadležnim organima) izjaviti Ustavnom sudu CG u slučaju „ako podnosilac ustavne žalbe dokaže da pravno sredstvo na koje ima pravo u konkretnom predmetu nije ili ne bi bilo djelotvorno (član 68. stav 3. Zakona)“. Navedeni izuzetak, po nekim mišljenjima, izaziva sumnju sa stanovišta svoje usklađenosti sa članom 149. stav 1. tačka 3) Ustava.

Kada Ustavni sud CG nađe da su prihvatljivi ustavnopravni razlozi i navodi podnosioca ustavne žalbe o tome da osporeni akt vrijeđa Ustav, odnosno uskraćuje ili povrjeđuje zajamčeno pravo ili slobodu, tada Sud donosi odluku kojom usvaja ustavnu žalbu i, po pravilu, kasatornom odlukom ukida¹⁷ neustavni pojedinačni akt državnog organa koji povrjeđuje osnovno ljudsko pravo ili slobodu, lišavajući ga pravne snage. Danom podnošenja ustavne žalbe Ustavnom sudu CG, otvara se ustavni spor za koji Sud ima obavezu da ga riješi u ustavnosudskom postupku donošenjem odgovarajuće odluke u primjerenom roku. I u vršenju ove funkcije Ustavni sud CG ima kasatorno ovlaštenje tj. ovlaštenje da pojedinačni pravni akt koji povrjeđuje Ustavom zajamčeno pravo ili slobodu otkloni iz važećeg pravnog poretka. U cilju što potpunije zaštite, Ustavni sud CG najčešće nalaže nadležnom organu da „reotvori sporni predmet“ i u ponovljenom postupku donese odluku koja će biti u skladu sa Ustavom. Istovremeno svojom odlukom Sud može naložiti otklanjanje štetnih posljedica koje su proizišle iz kasiranog pojedinačnog akta (uključiv i pravično zadovoljenje: u vidu naknade nematerijalne štete, objavljivanja odluka u službenom glasilu i dr.), a donosilac akta je obavezan da donese novi akt, poštujući pravne razloge Ustavnog suda iznijete u utvrđujućoj odluci, ili kako to kaže austrijski zakonodavac, „da uspostavi pravno stanje kako odgovara pravnom shvatanju ustavnog suda“.¹⁸

Izjavljivanje ustavne žalbe kao krajnjeg sredstva zaštite prava i sloboda na nacionalnom nivou nema suspenzivno dejstvo, osim izuzetno, u slučaju da Ustavni sud CG (na zahtjev podnosioca ustavne žalbe) naredi da se obustavi izvršenje osporenog pojedinačnog akta ili radnje do donošenja konačne odluke Suda, ukoliko podnosilac ustavne žalbe učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica¹⁹.

Riječju, ustavna žalba u ustavnom sistemu savremene Crne Gore može se opredijeliti kao sveobuhvatno pravno sredstvo zaštite ljudskih prava i sloboda, sredstvo koje pruža najširi

¹⁷Rješenje prema kome se ukidaju pojedinačni akti koji povređuju ljudska prava i slobode prisutno je u praksi ustavnih sudova Bosne i Hercegovine i Hrvatske, dok se u Srbiji (i pojedinim slučajevima u Hrvatskoj) akti za koje sudovi utvrde da povređuju ili uskraćuju ustavne slobode i prava poništavaju.

¹⁸ Vid. član 87. Zakona o Saveznom ustavnom sudu Austrije (1953), objavljen u knjizi M. Стојановић, *Судска контрола уставности*, Београд, 1960.

¹⁹ Vid. u tom pogledu interesantnu odluku (i sa procesnog i materijalnog aspekta), tj. Rješenje Ustavnog suda U-I br. 34/18, U-III br.1970/18 i U-III br. 1987/18, od 12.12.2018. godine, kojim se istovremeno pokreće postupak normativne kontrole, donose privremene naredbe o obustavi izvršenja pojedinačnih sudskih akata osporenih ustavnom žalbom, te daje nalog nadležnim organima za izvršenje privremenih naredbi.

individualni pristup Ustavnom sudu i čije usvajanje od strane Ustavnog suda ima kasatorno dejstvo na neustavne akte i radnje svih organa državne (javne) vlasti, bez izuzetka, odnosno da izvrši „čišćenje“ ustavnog poretka od neustavnih akata ili radnji koji krše, povređuju ili uskraćuju osnovne slobode i prava građana.

3.Pravo na (pravično) suđenje u razumnom roku - član 6. stav1. Evropske konvencije i član 32. Ustava CG

Pravo na pravično suđenje u razumnom roku zajemčeno je nacionalnim i međunarodnim pravom. To je pravo bez kojeg je danas nezamislivo funkcionisanje ustavne demokratske države, posebno što je to pravo vrlo često uslov i pretpostavka ostvarivanja i zaštite drugih prava i sloboda. Ostvarivanje ovog prava je od prvorazrednog značaja ili, kako se to u literaturi kaže, ono je „primordialno“ za obezbjeđenje pravne sigurnosti u domenu zaštite ljudskih prava i sloboda i jedan od uslova bez koga nema ni pravičnog suđenja uopšte. Pravna sigurnost je imperativ koji zahtjeva da suđenja ne traju duže nego što je optimalno potrebno, upravo radi otklanjanja pravne neizvjesnosti o postojanju nekog prava ili obaveze, odnosno sumnje o osnovanosti optužbe protiv nekog lica. Međutim, ostvarenje prava na suđenje u razumnom roku trenutno je na listi pitanja koje uveliko opterećuje djelovanje sudske vlasti, posebno u postsocijalističkim zemljama, među kojima je i Crna Gora, a dugotrajni sudski postupci i brojni neriješeni sporovi predstavljaju ozbiljnu prepreku ukupnom razvoju ovih zemalja. Nepodijeljena je ocjena da dugotrajnost sudskih, a potom i ustavnosudskih postupaka, dovodi do pravne nesigurnosti i neizvjesnosti, usporava uspostavljanje vladavine prava i razvoj društva u cjelini. *Prima facie*, pravo na suđenje u razumnom roku je pravo stranke ili drugog učesnika sudskog postupka koje treba da im osigura da sud koji u tom postupku odlučuje o njihovim pravima i obavezama, odluku o tome donese bez nepotrebnog odugovlačenja. Pri tome, razuman rok ne znači kratak rok, jer i kratki rokovi nisu uvijek „garancija dobre pravde“, već je to onaj vremenski period koji je optimalno potreban da se otkloni pravna neizvjesnost. Evropski sud u tom pogledu često podsjeća da član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija) zahtjeva vremensku efikasnost sudskih postupaka, ali takođe jemči i opštije načelo „dobrog vršenja pravde“, koje ima veći domet od načela razumnog roka i može opravdati izbor manje brzih ali pravednijih postupaka²⁰.

Dakle, osnovni cilj instituta „razumnog roka“ u postupku ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda jeste obezbjeđivanje pravne sigurnosti, odnosno otklanjanje situacije neizvjesnosti u dužem vremenskom periodu.

Stare poslovice po kojima „pravda koja kasni nije prava pravda“ i „odgođena pravda je uskraćena pravda“, te ona po kojoj je „zakašnjela pravda nepravda“, jezgrovito iskazuju razloge zašto je važno ovo pravo i zašto se ne može tolerisati pretjerano otezanje sudskih postupaka i nerazumno kašnjenje u donošenju sudskih odluka, te zašto se na primjeni instituta „razumnog roka“ u sudskoj praksi savremenih ustavnih država toliko insistira. U nekoliko svojih rezolucija, Komitet ministara Savjeta Evrope kaže da „pretjerano kašnjenje u sprovođenju pravde predstavlja značajnu opasnost, posebno u pogledu poštovanja vladavine zakona“.

O razumnom roku postoji veoma obimna literatura i primjerima bogata sudska praksa Evropskog suda, iz kojih slijedi da „razuman rok“ treba posmatrati prevashodno kao pravni

²⁰ Vid. presudu *Intiba protiv Turske*, br 42585/98 od 24. maja 2005. godine, tač. 54.

standard o čijoj se sadržini ne može prosuđivati *in abstracto*, već u svjetlu okolnosti svakoga pojedinačnog (konkretnog) slučaja. Dakle, procjenjuju se okolnosti svakog pojedinačnog predmeta „bez apstraktnosti, pri čemu se interesi podnosioca predstavke u vezi s najbržom mogućom odlukom moraju vagati u odnosu na zahtjeve brižljive provjere i ispravnog vođenja postupka“ zarad donošenja kvalitetne odluke bilo kog suda ili državnog organa, a posebno ustavnog suda. Prema tome, težište ovog standarda u sudskoj praksi Evropskog suda se stavlja na pojam „razuman“, a ne na pojam „rok“, jer on nije nikakva precizna vremenske granica unaprijed propisana i utvrđena.

Povodom razmatranja „razumne dužine ustavnosudskog postupka“, uvid u uporednu literaturu i zakonodavstvo pokazuje da se ovim pitanjem više bavila sudska praksa i teorija, nego zakonodavci. U uporednoj ustavnosudskoj praksi rokovi u kojima se rješavaju slučajevi pred ustavnim sudovima su različiti, s tim što se rijetko sreću norme koje na opšti način uređuju rok za odlučivanje ustavnih sudova. Naravno, u teoriji postoje i prijedlozi o tome koliko bi prosječno suđenje pred ustavnim sudom po ustavnoj žalbi trebalo da traje: od onih koji se smatraju realnijim - najviše godinu dana²¹, do onih optimističnijih - tri mjeseca za ustavnu žalbu.²²

Kako ključ za razumijevanje ovog prava leži u riječi „razuman“, a ne u fiksno određenom roku, ovo pravo ne znači brzo i hitno suđenje, već je riječ o pravičnom postupku, koji u svjetlu svih okolnosti treba da dovede do pravilnog (pravičnog, poštenog) rješavanja pravno neizvjesne situacije, tj. sudskog spora u primjerenom vremenskom periodu - periodu koji se ne može smatrati nerazumnim. Slijedom navedenog, „razumna dužina postupka“ je onaj vremenski period koji je optimalno potreban da se otkloni pravna neizvjesnost o postojanju nekog prava ili obaveze, odnosno da se otkloni sumnja o osnovanosti optužbe protiv nekog lica pred redovnim sudom, a u sporu pred ustavnim sudom da se odluči da li postoji povreda ustavom ili potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom zajemčenog prava, koja može biti učinjena aktom ili radnjom, odnosno propuštanjem radnje nadležnog organa. To znači da primarni cilj prava na suđenje u razumnom roku jeste u interesu pojedinca ali je istovremeno i u interesu države, koja jemči pravnu sigurnost na svojoj teritoriji i koja finansira rad ustavnog suda, te bi kraće trajanje postupaka u krajnjem za posljedicu trebalo da ima manje finansijske obaveze države.

Kada su u pitanju ustavni sudovi i institut pravičnog suđenja u razumnom roku podrazumijeva se da ovi sudovi u zaštiti prava i sloboda istovremeno imaju postupati: (1) pravično (pravilno) - potvrđujući svoju lojalnost ustavu i pravu; (2) efikasno - bez nepotrebnog odlaganja i kašnjenja. Značenje zahtjeva za razumnim rokom i pred ustavnim sudom je, prema tome, pravo da se u okviru roka koji se smatra razumnim (optimalnim i predvidivim) ustavnosudskom odlukom okonča nesigurnost u kojoj se neko lice nalazi u pogledu svojih osnovnih prava i obaveze.

U predmetu *Stogmüller protiv Austrije*²³ Evropski sud je istakao da je cilj razumnog roka iz člana 6. stava 1. Evropske konvencije revnost u postupanju i da je to u cilju zaštite „svih stranaka u postupku pred sudom ...od pretjeranih proceduralnih kašnjenja, naročito u krivičnim predmetima, namjera je da se izbjegne to da osoba koja je optužena predugo ostaje u stanju neizvjesnosti u pogledu sopstvene sudbine.“ Sud takođe ističe potrebu važnosti sprovođenja pravde bez kašnjenja koja bi mogla „ugroziti njenu djelotvornost i kredibilitet.“

²¹ Vid. V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006, str. 198. O ovim predlozima sa stanovišta prakse Evropskog suda vid. i S.Carić, *Pravo na suđenje u razumnom roku*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 92.

²² Upor. A. Radolović, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, br. 1/2008, str. 7.

²³ Vid. *Stögmüller protiv Austrije*, br 1602/62, 10. novembar 1969.

U članu 6. stav 1. Evropske konvencije stoji da svako „tokom odlučivanja o njegovim obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.“

Za član 6. stav 1. Evropske konvencije se u literaturi kaže da predstavlja „izvorište instituta prava na suđenje u razumnom roku“, koje će potom, sa sličnom sadržinom, biti preuzimano i u nacionalnim ustavima i zakonodavstvu članica Savjeta Evrope. Inače, Evropska konvencija, saglasno članu 9. Ustava CG čini sastavni dio jedinstvenog pravnog poretka Crne Gore.²⁴ Mada je ovo pravo izričito navedeno u odredbama Evropske konvencije, sadržina ovog prava Konvencijom nije bliže određena, već je njegova sadržina oživotvorena i obogaćena praksom Evropskog suda.²⁵ Tumačeći konvencijske odredbe o pravu na suđenje u razumnom roku, Evropski sud u svojoj obimnoj praksi stalno potvrđuje značaj ovog prava i dodatno afirmiše i razvija kriterijume za provjeru njegovog ostvarivanja i zaštite u svakom konkretnom sporu.

Uprkos izuzetnom razvoju svoje sudske prakse u pogledu zaštite prava na suđenje u razumnom roku, Evropski sud se ipak nije opredijelio da daje bilo kakvu eksplicitnu definiciju suđenja u razumnom roku, niti je određivao bilo kakve apstraktne rokove za trajanje postupaka pred pojedinim vrstama sudova ili pojedinim instancama, već „razumnu dužinu postupaka“ procjenjuje od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog predmeta. Evropski sud nikada nije definisao ni pravila u pogledu rokova koja bi omogućila da se precizno odredi klik treba da traje sudski postupak da bi se smatralo da je okončan u razumnom roku. Evropski sud je odbio da državama nametne bilo kakve norme u pogledu rokova, ostajući dosljedan svom pristupu *in concreto* i svojoj posvećenosti uravnoteženoj primjeni svakog od uspostavljenih kriterijuma, u zavisnosti od okolnosti pojedinog slučaja. Ono što je Evropski sud učinio kada je u pitanju „razuman rok“, odnosno pravo na suđenje u razumnom roku, jeste da je ustanovio određene (tzv. uobičajene, standardne) kriterijume koji moraju biti zadovoljeni za primjenu člana 6. stava 1. Evropske konvencije u sudskim postupcima. Drugim riječima, u svim svojim odlukama donijetim po zahtjevima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Evropski sud dosledno iskazuje stanovište da se ocjena povrede ovog prava vrši u svakom konkretnom slučaju u zavisnosti od okolnosti slučaja, a po sprovedenom ispitivanju: (a) složenosti predmeta spora, (b) ponašanja stranaka (c) ponašanje nadležnih vlasti (d) važnosti (značaj) spora za podnosioca predstavke.²⁶ Dakle, za sada Evropski sud nema nekih apsolutno utvrđenih granica i okvira, odnosno tačno određenih vremenskih perioda za koje se može reći da su uvijek ili da nisu nikada povreda razumnog roka. Samo se iz njegovih odluka može uočiti da se određeni broj godina pred jednom sudskom instancom, odnosno stepenom, može smatrati granicom čijim prekoračenjem slučaj postaje za Sud „sumnjiv“ sa stanovišta povrede prava na suđenje u razumnom roku (za sada su to dvije godine). Međutim, i tada će ocjena Evropskog suda, kao i uvijek, zavisiti isključivo od posebnih okolnosti konkretnog slučaja.

I kada se činjenično utvrdi dužina relevantnog razdoblja, mora se odlučiti da li to razdoblje treba smatrati razumnim ili ne. U mnogim slučajevima, Evropski sud daje samo opštu procjenu, dok u drugim procjenjuje vrlo detaljno vrijeme koje je proteklo u svakom

²⁴ U članu 9. Ustava stoji da su „Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvatarena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva“.

²⁵ Saglasno praksi Evropskog suda, pravično (pošteno) suđenje obuhvata sledeće elemente: načelo nezavisnosti i nepristranosti sudova i sudija, načelo suđenja bez nepotrebnog odlaganja (suđenje u razumnom roku, odnosno razumna dužina trajanja) postupaka), načelo javnosti, pravo na pristup sudu, načelo jednakosti oružja (ravnopravnosti učesnika/stranaka u postupku), načelo kontradiktornosti postupka, kao i tzv. nevidljivi elementi ovog prava: pravo na prisutnost suđenju i pravo na usmeno saslušanje, pravo na branioca, pravo na pristup sudu i sl.

²⁶ Još u predmetu *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, br. 8737/79, od 13. jula 1983. godine, Evropski sud je dao navedene kriterijume za određivanje: „Razumni rok, u okviru kojeg se mora sprovesti postupak i koji potpada pod član 6. stav 1. Evropske konvencije, mora se odrediti u svakom pojedinom slučaju prema okolnostima tog predmeta, uzimajući u obzir složenost činjeničnih i pravnih pitanja, ponašanje podnosioca i nadležnog tijela i značaj predmeta za podnosioca ...“.

stadijumu (fazi) postupka. Znači, procjenjuju se okolnosti svakog pojedinačnog predmeta „bez apstraktnosti, pri čemu se interesi podnosioca predstavke u vezi s najbržom mogućom odlukom moraju vagati u odnosu na zahtjeve brižljive provjere i ispravnog vođenja postupka“. O tom pitanju postoji mnogo primjera iz sudske prakse Evropskog suda u kojima je o “razumnom roku” prosuđivano u svjetlu okolnosti svakoga pojedinačnog (konkretnog) predmeta.

S toga, valja podvući još jednom da kvalitet sudske odluke ne isključuje efikasnost u njenom donošenju, ali efikasno donijeta odluka (a posebno ishitreno donijeta odluka zarad poštovanja određenog roka) bez potrebnog kvaliteta, odnosno utemeljenosti u ustavu i pravu, sigurno nije cilj kome se teži u demokratskoj ustavnoj državi. Međutim, generalno posmatrano, stiče se utisak da se posljednjih godina i u ustavnom sudstvu sve više govori o „suđenju u razumnom roku“, nego o pravičnom suđenju iako Evropski sud u svojim odlukama stalno podsjeća da cilj člana 6. stava 1. Evropske konvencije nije samo efikasno donošenje odluka, već i ostvarenje opštijeg zahtjeva - pravednog postupanja i odlučivanja.

Ratifikacijom Evropske konvencije²⁷ i Crna Gora je preuzela obavezu da svoj pravni sistem usaglasi sa Konvencijom, uključiv i pravo da građani zaštitu svojih sloboda i prava pred nadležnim organima ostvaruju bez odugovlačenja, odnosno kašnjenja usljed nerazumno dugog trajanja sudskih i drugih postupaka. Drugim riječima, Crna Gora se ovim činom obavezala da uspostavi sistem u kome će svima u njenoj nadležnosti obezbijediti prava i slobode zajamčene Evropskom konvencijom, pa tako i pravo da se do pravde u odlučivanju o građanskim pravima i obavezama i krivičnoj optužbi dolazi bez odugovlačenja.

Sadržinski isto jemstvo koje stoji u članu 6. stav. 1. Evropske konvencije stoji izričito zajamčeno i u Ustavu CG. U članu 32. Ustava, koji nosi rubrum „Pravično i javno suđenje“²⁸, utvrđeno je da: „*Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom*“. Ovakvom formulacijom Ustav u isti nivo stavlja „pravično suđenje“ i „suđenje u razumnom roku“, čime ustavotvorac u biti slijedi rješenje iz člana 6. Evropske konvencije i u pogledu forme i po suštini. Pored navedenog, ustavotvorac je „pravo na pravično i javno suđenje“ članom 25. stav 3. Ustava uključio u grupu prava od kojih nema odstupanja ni u vanrednim prilikama.²⁹ Dakle, pravo na suđenje u razumnom roku izričito zajamčeno odredbama Ustava, i u crnogorskom ustavnom poretku, uz načelo nezavisnosti i nepristrasnosti sudova i načelo javnosti suđenja, čini bitne elemente prava na pravično suđenje. Ovo pravo je potom dodatno potvrđeno i u brojnim zakonskim odredbama, počev od organizacionih i procesnih zakona o pravosuđu³⁰ do

²⁷ Vid. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i pratećih protokola, a koji je objavljen u „*Službenom listu Srbije i Crne Gore*“ – *Međunarodni ugovori*, broj 9/2003, od 23. 12. 2003. godine.

²⁸ Inače, kroz istoriju crnogorska ustavnost bila je nadahnuta primjerima iz svoje pravne tradicije, kada je riječ o pravdi, poštenom suđenju i osnovnim slobodama. Začeci pravičnog i poštenog suđenja u Crnoj Gori sreću se još u crnogorskim običajnim pravilima, a pojmove pravde, pravičnosti i poštenja poznaju najraniji pisani pravni akti crnogorske države. U tekstu *Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru (1888.)*, od preambule do završnih odredbi nailazimo na pojmove pravde, pravičnosti, poštenja ... pravednosti i prava, te se otuda može slobodno reći da je ovaj zakonik utemeljio važne elemente pravne države, a kada je pravosuđe u pitanju i elemente prava na pravično suđenje. U Razdelu VIII Zakonika, pod nazivom: „*Neke zakonjačke (pravničke) izreke i postavke koje i ako ne mogu zakona ni preinačiti ni zamjeniti, mogu mu, ipak objasniti razum i smisao*“, stoje zapisana i sledeća načela, izuzetno važna i za savremeno sudovanje: „Zakon je zakon, ma kako opor bio“; „Za rijedak slučaj, nije pravilo uvijek gotovo“; „Ne sudi se po primjerima, nego po pravilima“; „Ko samo riječi zakonske znađe, taj još zakona ne zna, dok mu ne shvati razum i smisao“; „Što svak jednako razumije, tome tumača ne treba“; „Ni svojim se pravom služiti nemoš, tek drugom na štetu il dosadu“; „I što nije zabranjeno, može da ne bude pošteno“ i dr.

²⁹ Na pitanje da li je ustavotvorac članom 25. stav 3. Ustava obuhvatio i pravo na suđenje u razumnom roku s obzirom na njegovu formulaciju, nema jedinstvenog odgovora. Upor. član 25. stav 3. Ustava posvećen „privremenom ograničenju prava i sloboda“ koji glasi: „Ne mogu se ograničiti prava na: život; pravni lijek i pravnu pomoć;... pravično i javno suđenje i načelo zakonitosti“ i odredbu člana 32. Ustava, tj. njegov rubrum koji glasi „Pravo na pravično i javno suđenje“ ne sadrži „razumni rok“, ali se izričito navodi u stavu 1. člana 32. Ustava.

³⁰ Zakonom o sudovima (*"Službeni list CG"*, br. 11/2015) u članu 2. stavu 2. utvrđeno je da je „Sud (je) dužan da zakonito, objektivno i blagovremeno odlučuje u pravnoj stvari za koju je nadležan“. Dužnost suda da sprovede postupak u razumnom roku, tj. blagovremeno, bez odlaganja i bez odugovlačenja sadržana je i u mjerodavnim procesnim zakonima. U članu 11.

posebnog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.³¹ Uz to, mnogi drugi zakoni sadrže odredbe o hitnosti postupanja u pojedinim sudskim postupcima (npr. u porodičnim i radnim sporovima, zabrani diskriminacije, izvršenja i obezbjeđenja, odlučivanja po pravnom sredstvu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku).

Možemo zaključiti da član 32. Ustava i član 6. Evropske konvencije predstavljaju odredbe najvišeg ranga u pravnom poretku Crne Gore, kojim se jamči pravo na pravično suđenje u razumnom roku, te da je primjena tih odredaba u zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava i osnovnih sloboda od ključnog značaja za utemeljenje vladavine prava u savremenom crnogorskom društvu zasnovanom na pravnoj sigurnosti i efikasnom ostvarivanju zaštite ljudskih prava i pravne sigurnosti uopšte.

4. *Pravo na suđenje u razumnom roku i ustavnosudski postupak*

U vezi sa postupcima pred ustavnim sudom, kao nezavisnim i samostalnim državnim organom sa specifičnom ulogom i ovlaštenjima u nacionalnom ustavnom poretku, ranije su iskazivane i ozbiljne dileme u pogledu pitanja ima li se primjenjivati odredba člana 6. stav 1. Evropske konvencije i na ove postupke. Nesporno je da se u početku razumni rok primjenjivao samo na rad redovnih sudova, ali je vremenom Evropski sud svoju praksu o razumnom roku proširio i na rad ustavnih sudova, i to onih najstarijih, koji to nisu prihvatili bez opiranja - ponajprije ustavni sudovi Španije, Njemačke, Portugalije, a potom su to morali prihvatiti i ustavni sudovi drugih evropskih država (Poljske, Češke, Slovenije, Hrvatske i dr.). Valja podsjetiti da su i pojedine novoprimljene članice Savjeta Evrope (npr. Hrvatska), nevoljno prihvatale protezanje primjene člana 6. stava 1. Evropske konvencije i na njihove nacionalne ustavne sudove, ističući ponovo: a) da se odredbe člana 6. Konvencije izričito odnose na redovne sudove; b) da se ustavni sudovi nikad ne pominju u sistemu organizacije vlasti; c) da su ustavni sudovi posebni ustavni organi koji nisu dio sudske vlasti, i sl.

Devedesetih godina prošlog vijeka otvorena je rasprava pred Evropskim sudom o pitanju može li ovaj sud ispitivati dužinu postupka koji se vodi pred ustavnim sudovima država članica Savjeta Evrope, s obzirom na položaj i funkcije ovih sudova kao čuvara ustava. Potom je, u više predmeta, Evropski sud izrazio stanovište da ukoliko država u domaćem pravnom sistemu propisuje pravo na ustavnu žalbu, onda se član 6. stav 1. Konvencije u načelu „proteže“ i na postupak pred ustavnim sudom, ako ishod tog postupka „*može odlučujuće da utiče na građanska prava i obaveze*“, odnosno na „*ishod postupka pred nižim sudovima*“³². Dakle, uvažavajući posebnosti ustavnog sudstva, Evropski sud ipak smatra da je član 6. stav 1. Evropske konvencije u načelu primjenljiv i na ove sudove, i to u dvije pravne situacije:

Prvo, kad odluka ustavnog suda odlučujuće utiče na ishod spora pred redovnim sudovima, odnosno kad je odluka pred ustavnim sudom imala odraza na konačni ishod datog postupka³³,

stav 1. Zakona o parničnom postupku stoji: „Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede *bez odugovlačenja, u razumnom roku*, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku“. Sadržajno slične odredbe sadržane su u članu 15. st. 1. i 2. Zakonika o krivičnom postupku (*„Službeni list CG”, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - Odluka US CG, 2/2015 - Odluka USCG, 35/2015 i 58/2015 - drugi zakon*) koji nosi rubrum „*Pravo suđenja bez odlaganja*“, prema kome: „Okrivljeni ima pravo da, u najkraćem roku, bude izveden pred sud i da mu bude suđeno bez odlaganja“ a „Sud je dužan da postupak sprovede *bez odugovlačenja* i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja pripadaju licima koja učestvuju u postupku“.

³¹ Vid. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (*„Službeni list CG”, br. 11/2007*).

³² O praksi Evropskog suda kada su u pitanju postupci apstraktne kontrole ustavnosti, odnosno ocjene saglasnosti zakona sa ustavom, vid. *Batinović i Point-Trade d.o.o. protiv Hrvatske*, br. 30426/03, od 10. jula 2007 godine.

³³ Vid. npr. presudu *Deumeland protiv Njemačke* od 29. maja 1986, u kojoj je Evropski sud u vezi sa njemačkim Ustavnim sudom, odlučio da „*mada nema nadležnost da odlučuje u meritumu, njegova odluka mogla se odraziti na ishod potraživanja*“.

odnosno odlučujući ishod na spor o građanskom pravu koji se prethodno vodio pred redovnim sudom. Ovo stanovište Sud je izrazio u presudi *Ruiz-Metea protiv Španije* još 1993. godine,³⁴ odnosno nakon sprovedenog testa promjenljivosti člana 6. stava 1. Konvencije.

Vlada Španije je u predmetu *Ruiz-Metea protiv Španije* snažno nastojala da dokaže da ustavni sudovi ne potpadaju pod član 6. stav 1. Konvencije ističući: da se radi o organu koji nije dio pravosudnog sistema; da se u postupku pred ustavnim sudom ne odlučuje o pravu građanske prirode; da su njegovi zadaci i način odlučivanja osobeni; da ustavni sud obezbjeđuje da zakonodavna, izvršna i sudska vlast poštuje ustav i da ne odlučuju neposredno o pravima i pravnim interesima pojedinaca. Kao umješači u ovom predmetu pojavile su se vlade Njemačke i Portugalije, podržavajući argumente španske Vlade, pokušavajući takođe da i svoje ustavne sudove, odnosno njihove odluke izuzmu od kontrole Evropskog suda. Skrećući pažnju na to da će ova presuda biti od velikog značaja za sve članice Saveta Evrope koje u svojim ustavnim sistemima imaju ustavno sudstvo Njemačka je tvrdila, da je njen stav u tom pogledu bio jasan i identičan i u momentu kad je ratifikovala Konvenciju, s obzirom na položaj čuvara ustava na nacionalnom nivou. Ove zemlje su dale iscrpan prikaz pravila o radu ustavnih sudova, tvrdeći da su zbog svoje prirode, nadležnosti i jurisdikcije ustavni sudovi izvan onoga što pokriva član 6. stav 1. Konvencije. Njihove prigovore i argumente Evropski sud nije prihvatio, naglašavajući posebno da on nije pozvan da donosi apstraktnu odluku o tome može li se član 6. stav 1. primijeniti na ustavne sudove uopšte, pa ni na ustavne sudove Njemačke i Portugalije, pa čak i Španije, već da mora odlučiti da li su u konkretnom slučaju o kome treba da odluči povrijeđena neka prava koja član 6. Konvencije jemči podnosiocima. Sud je dalje našao da postoji bliska sadržajna veza između tih dviju vrsta postupaka i da su u ovom slučaju građanski i ustavnosudski postupak toliko isprepletani da bi bilo neprirodno baviti se svakim od njih posebno, jer bi se na taj način ozbiljno oslabila zaštita prava podnosilaca predstavki.

Drugo, do primjene člana 6. stava 1. Konvencije dolazi i ako je sam postupak pred ustavnim sudom nerazumno dugo trajao.

Tako je Evropski sud u predmetu *Süßmann protiv Njemačke*³⁵ ispitivao samo dužinu postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke³⁶ (o čemu će biti više riječi u tekstu koji slijedi), dok je u predmetu *Diaz Aparicio protiv Španije*³⁷ „uzeo u obzir dužinu svih postupaka o kojima je bilo riječ u predstavci, uključujući i postupak pred Ustavnim sudom.”

S obzirom na ustavni položaj, funkcije i ovlašćenja Ustavnog suda CG, u osnovi se isto pitanje može postaviti - da li se odredba člana 32. Ustava proteže i na Ustavni sud CG. Neosporno je da Ustavni sud CG, po Ustavu, nije dio sudske vlasti, iako mu određenje „sud“ stoji u nazivu, već nezavisni i samostalni ustavni organ, koji štiti ustavnost i zakonitost (član 11. stav 5. Ustava). Međutim, imajući u vidu upravo njegovu funkciju u zaštiti ljudskih prava i sloboda, logično slijedi pitanje da li ovaj sud kada odlučuje po ustavnim žalbama potpada pod konvencijske i ustavne zahtjeve razumnog roka. Odgovor je slijedio sam po sebi, s obzirom na stavove Evropskog suda o primjeni člana 6. Evropske konvencije i na ustavnosudske postupke, pod određenim uslovima. Dakle, i sam Ustavni sud dužan je da poštuje ovo Ustavom utvrđeno pravo na pravično suđenje, kad pruža zaštitu prava zajamčenih

³⁴Vid. predmet *Ruiz -Mateos v. Spain, judgment of 23. June 1993, Series A no. 262, p. 19, 35, 55-60*. Stanovište po kome se član 6. Konvencije primjenjuje i na postupak pred ustavnim sudom „ako je ishod toga postupka odluka kojom se neposredno odlučuje o građanskom pravu ili obavezi“ Evropski sud je potvrdio i u presudi *Krcmar and others v. the Czech Republic*, br. 35376/97, od 3. marta 2000. godine, kao i u više presuda i odluka protiv Hrvatske, o kojima će biti riječi u tekstu koji slijedi, i presudi *Tričković protiv Slovenije*, br. 39914/98, 12. juna 2001. godine.

³⁵ Vid. *Süßmann v. Germany*, br. 20024/92, od 16. septembra 1996. godine., Reports 1996-IV. Takođe u predmetu *B.*

Janković protiv Hrvatske, br. 43440/98, od 12. oktobra 2000. godine ispitivana je samo dužina postupka pred Ustavnim sudom.

³⁶ Takođe, i u predmetu *Soto Sanchez protiv Španije*, od 25. novembra 2003. godine, Sud je ispitivao dužinu postupka pred Ustavnim sudom Španije, i konstatovao da je predmet za podnosioca bio posebno značajan (radilo se o zatvorskoj kazni, koju je podnosilac već služio) i da je postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom Španije, trajao pet godina, pet mjeseci i osamnaest dana. Sud je zaključio da je dužina postupka pred Ustavnim sudom bila nerazumna i utvrdio kršenje Konvencije.

³⁷ Vid. *Diaz Aparicio protiv Španije*, br. 49468/99, od 11. septembra 2001. godine.

Ustavom, kad su ova prava povrijeđena ili uskraćena od strane bilo kog organa ili tela državne (javne) vlasti, kako i sam ne bi bio u situaciji da krši pravo na suđenje u razumnom roku.

Dakle, bez obzira na njegovu poziciju, obim i karakter ovlašćenja i dejstvo njegovih odluka, Ustavni sud je takođe pod članom 32. Ustava i članom 6. stava 1. Evropske konvencije. On je ne samo dužan da obavlja svoje Ustavom zadate nadležnosti u okvirima Ustava, već je obavezan da „čitajući Ustav“ u postupku ustavnosudske kontrole akata i radnji, „ocjeni šta je ustavno, a šta nije“ u djelanju državne vlasti, te da u svakom ustavnosudskom aktu i preduzetoj radnji mora biti vidna njegova lojalnost Ustavu, a to znači i da o pitanjima iz svoje nadležnosti odlučuje pravovremeno, bez nepotrebnog odugovlačenja i nerazumnog kašnjenja.

5. Zakonom utvrđeni rok za okončanje ustavnosudskog postupaka (član 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu CG)

U članu 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu CG³⁸ je utvrđeno:

„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.“³⁹

Za razliku od ustavotvorca, dužinu postupka pred Ustavnim sudom zakonodavac nije opredijelio pravnim standardom „razumni rok“, već je u članu 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 norma – zvuči kao naredba, odnosno zapovjest Sudu da o predmetima iz svoje nadležnosti, a to znači i o predmetima po ustavnim žalbama, mora donijeti odluku u okviru tog roka. Dakle, 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 (član 149.), a to znači i u postupku po ustavnim žalbama. Pojam „razumni rok“ se jedino pominje u odredbi člana 69. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu u kojoj su utvrđeni uslovi za izjavljivanje ustavne žalbe zbog ne postupanja (redovnog) suda u razumnom roku i odredbi člana 77. stav 2. Zakona, u kojoj je utvrđena obaveza nadležnog organa (u praksi je to najčešće redovni sud), čiji akt ukine Ustavni sud i vrati predmet na ponovni postupak, da „u ponovnom postupku odluči u razumnom roku“.

Razloge koji su rukovodili crnogorskog zakonodavca da čuvaru svog Ustava zakonom utvrdi obavezu da svaki predmet mora okončati najkasnije u roku od 18 mjeseci možemo samo pretpostavljati. Naime, nije bez značaja činjenica da u tekstu Nacrta zakona o Ustavnom sudu CG, koji je Vlada pripremila, nije bila sadržana navedena odredba, naprotiv. U obrazloženju Nacrta 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.“ Dakle, očigledno je da je do ponovnog unošenja ove odredbe došlo u kasnijim fazama postupka donošenja zakona i da predmetnom rješenju nije prethodila temeljna analiza uzroka neprimjenjivanja navedenog zakonskog rješenja u praksi, i pored izričite konstatacije predlagača zakona da je odredba o roku odlučivanja Ustavnog suda izostavljena „budući da se često dešava da postupak iz objektivnih razloga mora trajati duže“. U obrazloženju se ti „objektivni razlozi“ ne navede, ni primjera radi. S obzirom na iznijeto, čini se da je odredba člana 39. stava 2. Zakona, prije svega izraz želje zakonodavca da se obezbedi 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. No, iz dosadašnje prakse u primjeni ove odredbe, moglo bi se reći da se radi ili o normativnom optimizmu („bez pokrića“) ili pak o problemima strukturalne prirode, preko kojih je

³⁸ Do 2013. godine, nije bilo propisanog opšteg roka za odlučivanje Ustavnog suda CG u predmetima iz njegove nadležnosti. Prvi put je te godine odredbom člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu CG utvrđen rok od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka pred Sudom u svakom predmetu. Ova odredba preuzeta je i u važećem Zakonu o Ustavnom sudu, čijim je stupanjem na snagu 20. marta 2015. prestao da važi pomenuti zakon iz 2008. godine ali je odredba člana 7. preuzeta u članu 39. stav 2. važećeg zakona.

³⁹ Vid. odredbe čl. 84., 101., 107., 110. Zakona u kojima su utvrđeni 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 sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja.

zakonodavac u momentu donošenja zakona, a i kasnije prešao, jer je postalo više nego očigledno da se propisani rok od 18 mjeseci, ni posle više od pet godina od uvođenja (2010.) ne ostvaruje u praksi, odnosno da Ustavni sud u velikom broju slučajeva nije uspijevaio ispoštovati propisani rok. Riječju, kada se pogleda primjena odredbe člana 39. stava 2. Zakona, praksa potvrđuje da se ovo zakonsko određenje od svog stupanja na snagu do danas nije potvrdilo kao realno rješenje⁴⁰. Sve analize koje su rađene do sada pokazuju da postupci pred Ustavnim sudom po ustavnim žalbama traju u prosjeku oko dvije godine, dok su pojedini postupci trajali znatno duže – oko četiri godine. Stoga bi pravo pitanje trebalo da glasi: postoje li objektivni uslovi i objektivne okolnosti koje Ustavnom sudu CG obezbjeđuju da ostvari zakonom propisani rok, odnosno da ispunjava zahtjeve razumnog roka našta ga obavezuje Ustav i standardi utvrđeni u primjeni Evropske konvencije. Drugim riječima, s obzirom na predmet analize, pitanje je da li član 39. stav 2. Zakona objektivno daje dovoljno vremena Ustavnom sudu da razmotri i ocjeni da li je podnijeta ustavna žalba osnovana ili ne, odnosno da ispita da li se pojedinačnim aktom ili radnjom, odnosno propuštanjem radnje nadležnog organa povrjeđuju osnovna Ustavom zajamčena ljudska prava, te da nakon sprovedenog postupka, donese odgovarajuću odluku koja će ispuniti zahtjeve pravičnog suđenja i suđenja u razumnom roku.

Činjenica da ovakvo stanje nije dobro ni za autoritet zakonodavca koji je donio zakon koji se ne primjenjuje (izvršava), a posebno nije dobro za kredibilitet Ustavnog suda koji je tu da štiti ustavnost i zakonitost, a da sam ne poštuje zakon. Možda je još veći problem što Ustavni sud, kao nosilac i predvodnik nastojanja za efikasnije suđenje uopšte, mora najprije sam biti efikasan, posebno u društvu koje se u ustavnom tekstu promovise kao društvo vladavine prava, podjele vlasti, ljudskog dostojanstva, pravičnosti i jednakosti, te socijalne pravde.

U savremenom evropskom ustavnom sudstvu trajanje - dužina postupka pred ustavnim sudovima se najčešće ne određuje (saglasno principu da su „ovi sudovi gospodari svog postupanja“), ili se određuje putem pravnih standarda i u onim zemljama u kojima se izričito utvrđuju rokovi za okončanje postupaka pred redovnim sudovima (određenjem opšteg roka za instanciono odlučivanje ili određenjem rokova za pojedine vrste sporova ili za pojedine vrste sudova). Dakle, evropskom modelu ustavnog sudstva u principu nije svojstveno uređivanje rokova za postupanje ustavnih sudova, tako da se najrjeđe sreću rješenja u kojima se određuju opšti rokovi, odnosno fiksni ili krajnji rok u kome se imaju okončati svi postupci pred ustavnim sudovima nezavisno od prirode predmeta spora. Zemlje koje utvrđuju određene rokove, po pravilu, to čine za pojedine postupke, odnosno pojedine vrste ustavnih sporova, kao što su npr. izborni sporovi, sporovi u vezi ličnog statusa, kompetencijski sporovi, pojedini žalbeni sporovi, incidentni sporovi, sporovi koji se rješavaju u postupku prethodne kontrole i dr. Rokovi se najčešće propisuju za preduzimanje pojedinih procesnih radnji u ustavnosudskom postupku.

U literaturi ustavnog prava sreću se i ona mišljenja koja zagovaraju propisivanje tačno određenih rokova i za trajanje ustavnosudskih postupaka. Sledbenici ovog mišljenja ističu da bez opredjeljivanja tih rokova, postoji realna opasnost „izigravanja“ ciljeva instituta razumnog roka, a što potvrđuje praksa višegodišnjeg trajanja pojedinih ustavnosudskih postupaka (ponekad i više od decenije), kao i broj predstavljeni pred Evropskim sudom izjavljenih i zbog predugog trajanja ustavnosudskih postupaka po ustavnim žalbama. Ovom stanovištu suprotstavljaju se ona mišljenja po kojima je ustavnom čuvaru, s obzirom na

⁴⁰ Vid. tako utvrđujuće 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. Prema podacima iz 2017. godine najveći broj utvrđenih odluka donijet je u postupcima koji su trajali između dvije i dvije godine i osam mjeseci. No, treba pomenuti i odluke Ustavnog suda koje su donijete u znatno kraćim rokovima, kao npr. odluka u predmetu UŽ III br 238/17 koja je donijeta u roku od oko pet mjeseci.

njegovu ulogu i položaj, dovoljno utvrditi određeni, pravni standard za njegovo postupanje i odlučivanje o predmetima iz njegove nadležnosti, kao što su „primjereni rok“, „razumni rok“, „pravičan rok“, „fair postupak“, „pravovremeno“, „bez nepotrebnog odlaganja“, „bez kašnjenja“, „s naročitom pažnjom“ i sl. Posebnu grupu čine ona mišljenja na kojima su utemeljena zakonodavna rješenja onih zemalja, koje ne određuju fiksni, odnosno tačan rok za odlučivanje ustavnog suda, već zakonom propisuju „krajnji rok“ kao instruktivan, npr. formulacijom da ustavnosudski postupak „traje najduže“, odnosno da se ima okončati „najkasnije u roku do ...“ (godinu dana, šest mjeseci i sl.).

Rješenje koje poznaje Zakon o Ustavnom sudu CG u članu 39. stav 2. je dakle po mnogo čemu osobeno u savremenom ustavnom pravu. Jedna od zemalja koja na prvi pogled poznaje slično rješenje je donekle *Republika Hrvatska*, u čijem Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu stoji opredjeljen opšti krajnji rok za odlučivanje Ustavnog suda, ali je taj rok ipak fleksibilnije određen nego u Crnoj Gori, iako je podignut na nivo ustavne norme. Tako se u članu 33. Ustavnog zakona utvrđuje:

„Ustavni sud donijet će odluku o zahtjevu, prihvaćenom prijedlogu i ustavnoj tužbi u pravilu u roku od najviše godinu dana“.

Naizgled, moglo bi se zaključiti da je ustavotvorac Hrvatske u opredjeljivanju roka u kome se očekuje odluka Ustavnog suda bio stroži u pogledu dužine trajanja ustavnosudskog postupka, odnosno vremena u kome se ima donijeti odluka – jer taj rok je nesporno znatno kraći i iznosi godinu dana. Međutim, rok pred Ustavnim sudom iz člana 33. Ustavnog zakona je određen na način primjereniji ulozi i položaju ovog ustavnog organa: *prvo*, ovo pravilo nije propisano kao „moranje“, niti kao „obaveza“; *drugo*, ustavotvorac je utvrdio da Ustavni sud „u pravilu“ donosi odluku u ovom roku, čime mu je istovremeno ostavio mogućnost da taj rok bude i duži, odnosno da postupak traje i po isteku propisanog roka, u zavisnosti od složenosti predmeta i drugih okolnosti u konkretnom slučaju. Nadalje, ovo rješenje omogućava da se ocjena dužine trajanja postupka pred Ustavnim sudom Hrvatske po isteku navedenog roka sagledava saglasno kriterijumima izgrađenim u praksi Evropskog suda, kada je u pitanju postupanje ustavnih sudova u razumnom roku. I na kraju, ono što je veoma važno - iznijeto potvrđuje i Evropski sud koji nije stao na stanovište da nakon isteka jedne godine Ustavni sud Hrvatske automatski povrjeđuje pravo na suđenje u razumnom roku (V. *Galović protiv Hrvatske*)⁴¹.

Sa stanovišta ocijene rješenja iz člana 39. stava 2. Zakona o Ustavnom sudu CG i njegove kompatibilnosti sa funkcijom vršenja ustavnosudske kontrole, čini se korisnim podsjetiti kako je pitanje dužine trajanja ustavnosudskog postupka riješeno u zemlji „rodonačelnici“ evropskog modela ustavnog sudstva (Austriji), kao i u zemljama sa najstarijim ustavnim sudovima (Italiji, Kipru, Turskoj, bivšoj SFRJ, Španiji i dr.), te zemlji čiji ustavni sud predstavlja „sud uzor“ u savremenom ustavnom sudstvu, u domenu zaštite ljudskih prava i sloboda po ustavnoj žalbi (Njemačkoj). Zakonodavstvo ovih zemalja ne sadrži rješenja kojima bi obvezivalo čuvare svojih ustava na postupanje u apstraktnim rokovima u svim vrstama sporova, što ne znači da se i od ovih sudova ne očekuje postupanje u razumnom, odnosno primjerenom roku. Naprotiv, stavovi Saveznog ustavnog suda Njemačke iskazani u *Odluci Vz 1/15, 1 BvR 99/11* od 8. decembra 2015. godine, kojom je odbijena kao neosnovana „formalna tužba“ zbog kašnjenja ovog suda, najbolje govore o razlozima zbog kojih se u ovoj zemlji (u kojoj su inače utvrđeni rokovi za postupanje redovnih sudova),⁴² ne utvrđuje rok u kome se ima okončati postupanje Ustavnog suda u

⁴¹ U predmetu *Galović protiv Hrvatske*, broj 54388/09 od 5.marta 2013. godine, Evropski sud je konstatovao da postupak pred Ustavnim sudom jeste bio dug (šest godina i dva mjeseca), ali nije bilo štete za podnositeljku jer je Ustavni sud doneo privremenu meru u njenu korist te usled dugotrajnog odlučivanja Ustavnog suda nije nastala značajna šteta. Sledom navedenog Sud nije utvrdio da je povredeno pravo na suđenje u razumnom roku pred ovim sudom.

⁴²Primjera radi, u Njemačkoj koja inače nema većih sudskih zaostataka je Naredbom ministra pravosuđa od 26.08.2005. propisano trajanje prvostepenog postupka od 4,4 mjeseca, a drugostepenog 7,1 mjesec. Međutim, i u ovoj zemlji ima

predmetima iz njegove nadležnosti, iako ovaj ustavni sud čini sastavni dio sudske vlasti. Iz obrazloženja navedene odluke moglo bi da slijedi da njemački zakonodavac „namjerno nije predvidio“ opšte pravilo o tome koliko će trajati postupci pred Saveznim ustavnim sudom. Umjesto utvrđivanja opšteg pravila o tome, njemački zakonodavac je fokus usmjerio na okolnosti konkretnog slučaja, uzimajući u obzir zadatke i položaj Saveznog ustavnog suda. Međutim, to svakako ne znači da i Ustavni sud nije dužan poštovati pravo na suđenje u razumnom roku i da se njegovo nerazumno kašnjenje ili neopravdano odugovlačenje postupka bezuslovno toleriše. Zakonodavac je odredbom člana 97a *Zakona o Saveznom ustavnom sudu* predvidio „formalnu tužbu“ zbog ustavnosudskog kašnjenja, odnosno zbog predugog trajanja ustavnosudskog postupka. Tako je, odredbama člana 97a pomenutog zakona, u prvoj rečenici stava 1. propisano „da će stranka u postupku pred Saveznim ustavnim sudom, ili u postupku koji je obustavljen do donošenja odluke Saveznog ustavnog suda, koja trpi štetu zbog predugog trajanja postupka pred Saveznim ustavnim sudom, dobiti adekvatnu naknadu“. Drugom rečenicom ovog stava propisano je da će „adekvatno trajanje postupka biti ustanovljeno od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir zadatke i položaj Saveznog ustavnog suda“.

Inače, u sporu u kome je donijeta navedena odluka tužilac se žalio zbog trajanja (okončanog) postupka po ustavnoj žalbi (tužbi) pred Ustavnim sudom, za koji je smatrao da je bio predug, jer je iznosio četiri godine i osam mjeseci⁴³. Sud je ocijenio da, „i ako je neuobičajeno da postupak traje četiri godine i osam mjeseci pred ovim sudom, kao u ovom slučaju, dužina je bila opravdana faktičkim razlozima“, posebno velikim obimom posla sudije izvjestioca i Senata - i stoga po ocjeni Suda nije bila pretjerana.⁴⁴

Sud je dalje naveo da postupak koji traje duže od uobičajenog nije prekomjerno dug (predug) samo iz tog razloga. Po pravilu, prekomjerno dugo trajanje zahtjeva postojanje izuzetnih i posebnih okolnosti, što u ovom predmetu po ocjeni Suda nije slučaj. Prilikom identifikovanja i ocjene okolnosti relevantnih za ustanovljavanje adekvatnog trajanja ustavnosudskog postupka, Savezni ustavni sud Njemačke koristi kriterijume koje je Evropski sud razvio u ocjeni predugog trajanja ustavnosudskih postupaka. Naime, prilikom ocjene dužine trajanja postupka pred ustavnim sudom, pored ustaljenih kriterijuma, posebno je značajno da se uzmu u obzir i druge okolnosti osim samo redosleda registracije, kao što su priroda slučaja i njegova politička i društvena važnost. Postupku koji je od posebnog značaja za opšte dobro treba dati prioritet. Uzimajući u obzir zadatke i položaj ustavnog suda, trajanje postupka duže nego uobičajeno nije kao takvo pretjerano, bar ne bez daljih indikacija.

Dakle, činjenica je da se u uporednoj ustavnoj praksi zakonodavac u principu ušteže da ustavnom sudu, osim kad to priroda spora traži (kao kod izbornih sporova, kad nastupe vanredne okolnosti i sl.), utvrđuje bilo kakve, a najmanje fiksne rokove za donošenje odluka, prije svega vodeći računa o ustavom zajemčenoj poziciji, odnosno ulozi i misiji ovog organa, složenosti i delikatnosti predmeta o kojima odlučuje ova posebna institucija, velikim razlikama u prirodi ustavnih sporova koji se rješavaju pred ustavnim sudom po različitim proceduralnim pravilima i dr.

slučajeva dugotrajnih postupaka, pa se tako navodi i primjer postupka koji je trajao 28. godina u predmetu Grässer, koji se potom našao pred Evropskim sudom.

⁴³ U inicijalnom postupku, tužilac je tražio brisanje svojih ličnih podataka iz registra javnog tužilaštva; takode, osporio je dostavljanje krivičnog dosijea o njemu Arhivu Pokrajine Severna Rajna – Vestfalija. Nezadovoljan odlukom Višeg regionalnog suda tužilac je 4. oktobra 2010. podneo ustavnu tužbu, da bi 1. februara 2015. podneo formalan prigovor zbog sudskog kašnjenja, zajedno sa zahtevom za donošenje odluke o meritumu bez odlaganja. Dana 13. maja 2015. ustavna tužba nije prihvaćena za odlučivanje, odlukom u kojoj su navedeni razlozi; posle čega je žalilac podneo formalnu tužbu zbog sudskog kašnjenja 7. septembra 2015. godine.

⁴⁴ Dakle, Savezni ustavni sud je primio ustavnu tužbu u oktobru 2010, a odluka o njenom neprihvatanju za odlučivanje je otpremljena u junu 2015, tako da je za okončanje osporenog postupka bilo potrebno četiri godine i osam mjeseci. Stoga je postupak trajao neuobičajeno dugo. Ustavni sud je ocijenio da je u „relevantnom vremenskom periodu, u kabinetu sudije izvjestioca, koji je, između ostalog, nadležan za zakon o zaštiti podataka, bio u toku postupak po izuzetno velikom broju predmeta velikih dimenzija i visokog političkog značaja“. Pored toga, pred većem Prvog senata nadležnim za postupak koji je tužilac pokrenuo „bili su važni postupci kojima je bio dat prioritet“.

Rješenje člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu CG izaziva upitanosti i traži odgovor na brojna pitanja, kao što su:

- koje je to razumno opravdanje da zakonodavac (sem neznatnih izuzetaka) ne utvrđuje rokove u kojima se imaju okončati sporovi pred redovnim sudovima, a da je to učinio za Ustavni sud i da li je takvo razlikovanje primereno njihovom ustavnom položaju i ulozi. Uočljivo je i da zakonodavac različito postupava kada je u pitanju redovno sudstvo i Ustavni sud. Dok se za ustavnosudske postupke utvrđuje opšti rok za njihovo okončanje u članu 39. stav 2. Zakona, takvo rješenje je u principu izostalo kad je u pitanju redovno sudstvo. U uporednom pravu obično biva obrnuto. Ako se izuzmu zakonska rješenja u kojima su utvrđeni rokovi za okončanje pojedinih sporova pred redovnim sudovima, kao i ona rješenja koja utvrđuju da su pojedini postupci pred redovnim sudovima hitni, za okončanje postupaka pred ovim sudovima mjerodavni su određeni pravni standardi „blagovremeno postupanje“, „razuman rok“ i sl.;

- da li je rok od 18 mjeseci, kako to stoji u članu 39. stav 2. Zakona, „dobro odmjeren i izvagan rok“, da se u okviru njega mogu okončati svi ustavnosudski postupci i predmeti bez obzira na devet vrlo različitih Ustavom utvrđenih nadležnosti Ustavnog suda, složenost predmeta o kojima odlučuje ovaj sud, te društveni značaj njegovih odluka;

- kakav je karakter propisanog roka: da li ovaj rok za odlučivanje Ustavnog suda treba shvatiti kao pravilo, po čijem isteku nastupaju određene posljedice ili kao upućujuću odredbu i cilj kome treba težiti – okončanju ustavnosudskog postupka najkasnije u roku od 18 mjeseci;

- da li je navedeni period od 18 mjeseci onaj za koji zakonodavac smatra da je „razumna dužina postupka“, te da li je navedeni period dovoljan ne samo za efikasno odlučivanje Ustavnog suda, već i za njegovu kvalitetnu (pravičnu) odluku;

- kakav je odnos ove odredbe Zakona prema standardu razumnog roka prihvaćenom u praksi Evropskog suda, prema kome se razumnim rokom ne smatra „nikakav fiksni rok“, već pravni standard, koji omogućava da se dužina razumnog roka utvrđuje u svakom konkretnom slučaju, te da on i u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama može predstavljati različiti vremenski period u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja. Iz prakse Evropskog suda sledi da je razumni rok svaki onaj rok u kome se postupak pred sudom vodio bez odugovlačenja, tj. koji nije bio prekomjeran i neprimjeren konkretnom predmetu. Posebno je upitno, šta biva u situaciji u kojoj bi se primjenom kriterijuma Evropskog suda moglo utvrditi da postupak jeste duže trajao od roka propisanog u članu 39. stav 2. Zakona, ali da primjenom standardnih kriterijuma utvrđenih u praksi Evropskog suda nije došlo do prekomjernog trajanja postupka u smislu člana 6. Konvencije i obrnuto: da je postupak okončan u propisanom roku (18 mjeseci), a da se radilo o prioritetnom predmetu iz člana 53. Poslovnika koji traži hitno i brzo postupanje;

- šta su prednosti ovako utvrđenog roka u pogledu opredjeljivanja dužine trajanja ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama u odnosu na pravni standard „razumnog roka“ koji slijedi iz Ustava i Evropske konvencije (koji podrazumijeva obezbijedjivanje adekvatne dužine ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama primjerene okolnostima konkretnog slučaja);

- šta su posljedice nepoštovanja „roka“ iz navedene odredbe Zakona, s obzirom da Zakon ne sadrži nikakve mjere;

- da li se i kome po isteku roka od 18 mjeseci podnosilac ustavne žalbe može obratiti zbog povrede člana 39. stav 2. Zakona, a u vezi sa članom 32. Ustava.

Riječju, da li neokončanje ustavnog spora po isteku Zakonom utvrđenog roka, automatski znači da je došlo do povrede prava podnosioca ustavne žalbe na suđenje u razumnom roku iz člana 32. Ustava, pa i u slučaju kada se radilo o izuzetno složenom predmetu ili kada je do odugovlačenja postupka došlo usljed ponašanja podnosioca ustavne žalbe, ili kada se radi o „predmetu“ koji nije od posebnog značaja i sl.

Utvrđivanje pravog značenja navedene odredba 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*“.

Prema jednom stanovištu za koje se može reći da je do sada bilo preovlađujuće i na kome se temeljila praksa Ustavnog suda, ova zakonska odredba, bez obzira na svoj jezički izraz, ne sadrži nikakav prekluzivni rok, niti je njome opredjeljena dužina razumnog roka pred Ustavnim sudom. U suštini, radi se o odredbi instruktivnog, usmjeravajućeg karaktera, te otuda i prekoračenje Zakonom utvrđenog roka ne bi moglo automatski da znači povredu ustavnog „prava na suđenje u razumnom roku“ od strane Ustavnog suda, niti bi tražilo primjenu neke sankcije, sem ako se primjenom kriterijuma i standarda Evropskog suda pred tim sudom ne bi utvrdilo da je konkretni postupak trajao nerazumno dugo (a nekad se ta ocjena može dati i za postupak koji trajao znatno kraće od 18 mjeseci). U prilog ovog stanovišta navodi se i to da Zakon ne predviđa nikakvu sankciju u slučaju prekoračenja propisanog roka na nacionalnom nivou. Nadalje, po ovom mišljenju, ne radi se ni o prekluzivnom roku, jer bi to značilo da bi po njegovom isteku dolazilo do nemogućnosti daljeg postupanja Ustavnog suda u već započetim ustavnosudskim postupcima, što bi uveliko obesmisliilo smisao uloge Ustavnog suda u zaštiti ljudskih sloboda i prava, ali i u zaštiti osnovnih principa na kojima se temelji pravna država – princip ustavnosti, kakva je po Ustavu i Crna Gora, jer bi u pravnom poretku opstajali i protivustavni akti i radnje kojima su povrijeđena Ustavom zajamčena prava pojedinaca, samo zato što Ustavni sud nije u određenom roku koji mu je „nametnuo zakonodavac“ ispitao njihovu ustavnost. U nekim sporovima bi takvo dejstvo navedenog roka bilo protivno opštem interesu (posebno kod krivičnih postupaka). Riječju, uređujući postupak pred Ustavnim sudom, zakonodavac je odredbom člana 39. stav 2. Zakona opredijelio poželjni rok u kome bi Ustavni sud trebalo da teži da okonča postupak, što ne znači da se poštovanje razumnog roka i pred ovim sudom neće sagledavati uz primjenu kriterijuma izgrađenih u praksi Evropskog suda. Naravno, ovo mišljenje ne dovodi u pitanje stav da je Ustavni sud takođe pod Ustavom i Evropskom konvencijom, ni njegovu obavezu poštovanja prava na pravično suđenje u razumnom roku, niti pak postojanje pravnog sredstva za zaštitu ovog prava u slučaju predugog trajanja ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi (pred Evropskim sudom).

Prema drugom stanovištu, odredbom člana 39. stav 2. Zakona je eksplicitno utvrđena obaveza Ustavnog suda da odluke po pitanjima iz svoje nadležnosti „mora“ donijeti u propisanom roku. Tako kako je formulisana ova odredba nije nikakvo usmjerenje niti preporuka Sudu, niti pak orijentacioni cilj kome Ustavni sud treba da teži. Norma je jezički sasvim jasna i precizna i ne traži nikakvo tumačenje – njome je izričito i nedvosmisleno utvrđeno „moranje“, odnosno „obaveza“ ili „dužnost“ Ustavnog suda da sve svoje predmete ima okončati najkasnije u roku od 18 mjeseci, osim onih predmeta za koje je Zakonom utvrđen kraći rok. Po ovom mišljenju, navedenom odredbom zakonodavac je opredijelio navedeni rok i kao razuman rok, te svako prekoračenje ovog roka od strane Ustavnog suda znači da je Ustavni sud povrijedio pravo na suđenje u razumnom roku. Zakon ne pruža mogućnost dužeg vremenskog trajanja ustavnosudskog postupka, bez obzira na okolnosti pojedinih predmeta (pa ni kada se radi o izuzetno činjenično, pravno ili procesno složenom ustavnom sporu ili pak sporu koji je od posebnog društvenog, političkog, socijalnog ili drugog značaja). Po ovom stanovištu, nakon protoka Zakonom utvrđenog roka podnosilac ustavne žalbe ima mogućnost obraćanja nadležnim organima (na nacionalnom nivou) zbog povrede prava na suđenje u zakonom propisanom roku, jer je u odredbi člana 39. stav 2. Zakona

istovremeno utvrđeno i pravo podnosioca ustavne žalbe na odluku Ustavnog suda najkasnije u roku od 18 mjeseci.

Iznosi se i mišljenje da je ova odredba Zakona, tako kako je formulirana „kao obaveza“, odnosno „moranje“ upitna sa stanovišta njene saglasnosti sa Ustavom i Evropskom konvencijom. Tvrdi se da je njena ustavnost sporna, s obzirom na ustavni položaj Ustavnog suda, kao nezavisnog i samostalnog ustavnog organa kome je povjerena izuzetno važna i delikatna uloga čuvara ustava, a u okviru toga i vrhovnog zaštitnika njegovih odredaba o ljudskim pravima i slobodama u konkretnim slučajevima. Ustanovljavanje ovakve obaveze od strane zakonodavca nesporno ugrožava funkcionalnu nezavisnost i samostalnost Suda u rješavanju najsloženijih ustavnopravnih sporova i može uticati na kvalitet odluke Ustavnog suda, pa čak i na samo ustavnosudsko presuđenje. Pored ostalog, Zakonom se dovodi u pitanje opredjeljenje ustavotvorca iz člana 32. Ustava, koji pod razumnim rokom podrazumijeva pravni standard čije se sadržina utvrđuje pomoću uobičajenih kriterijuma primjenom na svaki konkretan slučaj, a ne utvrđuje se unaprijed apstraktno određen rok – nezavisno od osobenosti pojedinih spornih slučajeva. Složenost i delikatnost ustavnih sporova, a posebno značaj i dejstvo ustavnosudskih odluka, po svojoj prirodi su takvi da se svi ustavnosudski postupci (sem onih čija priroda nužno nameće hitno postupanje u tačno određenim vremenskim intervalima), teško mogu uklopiti u unaprijed, apstraktno utvrđene rokove od strane zakonodavne vlasti, koja se na ovaj način umiješala i u funkcionisanje Ustavnog suda, „tjerajući“ Sud i na brzo postupanje i odlučivanje i u najsloženijim ustavnosudskim sporovima – odlučivanje, koje ne bi smjelo biti svojstveno ustavnom čuvaru i tumaču ustava zbog izuzetnog značaja pitanja o kojima Sud odlučuje. Takvom odredbom, koja je objektivno nespojiva sa ulogom Ustavnog suda, Ustavni sud se od zaštitnika ljudskih prava pretvara u organ koji krši Zakon i zakonom utvrđena prava podnosilaca ustavne žalbe na konačnu odluku najkasnije u roku od 18 mjeseci. Nadalje, navodi se da je ova odredba upitna i sa stanovišta njene usaglašenosti sa Evropskom konvencijom, odnosno standardima izgrađenim u praksi Evropskog suda u vezi člana 6. stav 1. Konvencije u pogledu razumne dužine postupka pred Ustavnim sudom.

Među zagovornicima gore iznijetog stanovišta, nisu usamljena ni mišljenja da bi i sam Ustavni sud trebalo, po sopstvenoj inicijativi (*ex officio*), na temelju odredbe člana 150. Ustava da pokrene postupak ocjene ustavnosti ove odredbe Zakona i time, bar za početak, otvori javnu raspravu o njenom značenju ili pak da donese interpretativnu odluku kojom će značenje ove odredbe dovesti u sklad sa Ustavom i Evropskom konvencijom. Međutim, ovom mišljenju se može prigovarati da bi Ustavni sud u takvom sporu i sam bio u „sukobu interesa“ i „sudija u sopstvenoj stvari“.

Drugo, ne manje važno pitanje koje se nameće vezano za odredbu člana 39. stav 2. Zakona jeste pitanje realnosti same dužine propisanog roka, odnosno procjene da li se u roku od 18 mjeseci mogu objektivno okončati sporovi pred Ustavnim sudom, imajući u vidu njihov broj (kako prenijetih predmeta iz ranijih godina, tako i tekući godišnji priliv novih), ali i sve druge činioce koji utiču na ažurnost Ustavnog suda. Ne treba posebno naglašavati da je „razuman vremenski rok“ izuzetno osjetljivo pitanje kad se radi o ustavnom sudstvu, te da traži temeljnu analizu i pažljivu procjenu. No, objektivnu procjenu nije moguće dati bez brižljivog sagledavanja mogućnosti i kapaciteta Ustavnog suda „i iznutra“ i njegove procjene kako u periodu koji predstoji da skрати dužinu trajanja postupaka, pogotovo po ustavnim žalbama

Pored brojčanih pokazatelja koji ilustruju opterećenost Ustavnog suda CG predmetima po ustavnim žalbama, moraju se imati u vidu i druge okolnosti koje utiču na dužinu ustavnosudskog postupka u ovim predmetima. Naime, da bi Sud došao do utemeljenog predloga odluke, za sprovođenje ustavnosudskog postupka neophodno je određeno vrijeme za obavljanje brojnih procesnih radnji (počev od vremena za ispitivanje procesnih pretpostavki,

preko pribavljanja potrebne dokumentacije, odgovora donosioca osporenog akta, izjašnjenja zainteresovanih lica, drugih organa i tijela, mišljenja istaknutih pravnih i drugih stručnjaka i održavanja konsultativnih sastanaka i javne rasprave kad to priroda spornih pitanja nalaže), zatim vrijeme za razjašnjenje svih spornih ustavnopravnih pitanja koja se pokreću u ustavnom sporu, za izradu predloga odluke, kao i za sprovođenje utvrđene procedure razmatranja i odlučivanja. Iz navedenog je očigledno da je postupanje Suda u pojedinim fazama uslovljeno aktivnostima i drugih subjekata, na koje Ustavni sud ne može neposredno uticati. Tome treba dodati i druge okolnosti vezane za uslove rada, što u jednakoj mjeri može doprinijeti ubrzanju ustavnosudskog postupka ili pak dodatno usporiti postupak razmatranja i odlučivanja. Cjelovitosti radi, kada se sagledava dužina ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama, može se konstatovati: da je u dosadašnjoj praksi Ustavni sud vrlo rijetko ustavne žalbe dostavljao na odgovor donosiocu osporenog akta ili radnje; da ustavne žalbe uopšte nije dostavljao na izjašnjenje drugim (zainteresovanim) licima, niti je pribavljao mišljenja istaknutih stručnjaka o spornim pitanjima, a što se najčešće „pravda“ osobenostima postupka po ustavnim žalbama, ali i razlozima ekonomičnosti postupka. Imajući u vidu cilj ove analize, nije nužno, niti je u njenoj izradi bilo dostupno dovoljno podataka na osnovu kojih bi se mogao izvesti relevantan zaključak u kojoj mjeri je faktički kapacitet Ustavnog suda u određenom periodu bio presudan za postupanje u navedenom smislu.

Međutim, generalno posmatrano, pred Ustavnim sudom Crne Gora ostvaren je određeni napredak u zaštiti ljudskih prava i sloboda, a kako bi se dalje ojačala djelotvornost i efikasnost ustavnosudske zaštite osnovnih prava u praksi moraju se ustanoviti s jedne strane, koje su to okolnosti objektivne prirode čije otklanjanje zahtjeva aktivnost subjekata van Suda – organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, pa i nešto dugotrajniju dinamiku, a s druge strane, koje su to okolnosti koje se tiču mogućnosti, odnosno kapaciteta samog Suda (prvenstveno vezanih za organizaciju rada i postupanje Suda i njegove stručne službe), čijem prilagođavanju treba pristupiti neodložno. Drugim riječima, kako bi se utvrdili razlozi koji su doveli Sud do aktuelnog stanja u pogledu poštovanja roka za postupanje u određenim predmetima, Sud mora brižljivo da planira i prati kako se kreću predmeti u Sudu i iznalazi mogućnosti za otklanjanje uočenih nedostataka, s obzirom na ocjene o dužini trajanja postupka po ustavnim žalbama i do sada ispoljenim ograničenjima Suda da savladava godišnji priliv ustavnih žalbi. Istovremeno Sud mora biti onaj organ koji će, saglasno svojim ovlaštenjima, paralelno zahtijevati i inicirati preduzimanje mjera od strane nadležnih državnih organa, kako bi se otklanjale uočene prepreke koje utiču na efikasnost njegovog postupanja, posebno one koje su vezane za normativni okvir u kojem je ustanovljena ustavna žalba, kao posebno pravno sredstvo.

Za Ustavni sud sa obimnom ustavnom nadležnošću, uz široku dostupnost i laička pravna sredstva kojim se mogu pokrenuti skoro svi postupci pred Sudom (obavezom Suda da neuredne podneske dostavi na uređivanje), sa brojem sudija koji je utvrđen Ustavom (za koje nema Ustavom propisanih kriterijuma i postupka izbora koji bi jemčili kompetencijsku izuzetnost), a posebno u uslovima nedovoljnog broja sudijskih savjetnika i saradnika (prema informacijama dobijenim u Sudu nepopunjen je značajan broj radnih mjesta (u Odjeljenju za ustavne žalbe: predviđena su 23 izvršioca, a popunjeno 13, tj. 56,5%, dok je 43,5% ostalo nepopunjeno, dok je situacija još ozbiljnija kada je u pitanju popunjenost Odjeljenja sudske prakse), kao i ograničene prostorne i druge uslove za rad Suda, ozbiljno se može postaviti pitanje ima li Sud kapacitet da ustavne sporove iz svoje nadležnosti „može“ rješavati u razumnim rokovima, te da u praksi može podići na viši nivo djelotvornost ustavnosudske zaštite ljudskih prava.

Tako se već sada, i bez bliže analize može tvrditi da će Ustavni sud, ukoliko se uskoro ne preduzmu i sprovedu određene mjere, od zaštitnika ljudskih prava i sloboda biti smatran u javnosti onim ko ova prava krši, odnosno ne poštuje. Ovo tim prije, ukoliko se nastavi sa

praksom koja je započeta odlukom Vrhovnog suda, jer će Ustavni sud biti vrlo često proglašavan odgovornim za kršenje jednog od najvažnijih prava u pravnoj državi - prava na pravično suđenje u razumnom roku.

Naravno 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 vremenskom periodu moguće okončati određeno postupanje i u situacijama u kojima je propisani rok moguće poštovati. Samo gdje su rokovi realno opredjeljeni i odmjereni, i stvoreni uslovi za njihovo ispunjenje može se očekivati izvršavanje zakonskih odredaba i može se insistirati na poštovanju utvrđenih rokova, uključiv i primjenu određenih mjera kada se ti rokovi ne poštuju. U principu, određivanje rokova za postupanje Ustavnog suda nije isključeno jer određeni rokovi su 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.

6. Posljedice prekoračenja Zakonom propisanog roka i razumnog roka u postupku pred Ustavnim sudom – mogućnost pravne zaštite

Na ovom mjestu potrebno je podsjetiti da se pravo na suđenje u razumnom roku u crnogorskom pravosudnom sistemu (čiji dio po Ustavu nije Ustavni sud, jer je on samostalni i nezavisni organ, kome je posvećen poseban dio u Ustavu), štiti posebnim zakonom - Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (2007). U postupku odlučivanja po pravnom sredstvu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku sud je dužan da postupa hitno (član 5). Zakon sadrži dva pravna sredstva za zaštitu ovog prava: a) zahtjev za ubrzanje postupka ili kontrolni zahtjev, koji podnosi stranka koja smatra da sud neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu, a o kome odlučuje predsjednik suda ili drugi sudija određen rasporedom posla u sudovima koji imaju više od 10 sudija (član 17. Zakona). Po žalbi na njihovu odluku odlučuje predsjednik neposredno višeg suda; b) tužba za pravično zadovoljenje zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku po pravosnažnom okončanju sudskog postupka, koja se podnosi Vrhovnom sudu Crne Gore (kojom se traži naknada za štetu koja je nastala zbog pretjerane dužine postupka ili objavljivanje presude Vrhovnog suda Crne Gore kojom se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku - član 33. Zakona. Djelotvornost ovih pravnih sredstava potvrđena je presudama Evropskog suda za ljudska prava u predmetima *Vukelić protiv Crne Gore* od 4. septembra 2013. godine (kontrolni zahtjev) i *Vučeljić protiv Crne Gore* od 17. novembra 2016. godine (tužba). Evropski sud je zauzeo stav da sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori načelno jesu djelotvorna, tj. da ih građani moraju iskoristiti prije nego što podnesu predstavku Evropskom sudu. No, to istovremeno znači da se za sada djelotvornost svakog od tih sredstava cijeni u svakom pojedinačnom predmetu⁴⁵.

Za razliku od zaštite prava na suđenju u razumnom roku pred sudovima, u pravnom poretku Crne Gore nema rješenja o tome šta biva i kakve su posljedice nepoštovanja propisanog roka iz člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, niti pak o tome šta biva u slučaju neopravdanog odugovlačenja trajanja postupka pred Ustavnim sudom, a posebno u slučaju nerazumno dugog trajanja ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama. S početka je ovo pitanje više bilo predmet akademskih rasprava, kao i pojedinačne upitanosti

⁴⁵ Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u periodu 2011-2015, Publikacija, Podgorica 26/2/2017 dostupno www.hraction.org/2017/02/26/2622017 pristupljeno 30.12. 2018. godine.

podnosioca ustavne žalbe, šta činiti u slučaju dugog trajanja postupka pred Ustavnim sudom u prisustvu ustavnog jemstva iz člana 32. Ustava. Međutim, vremenom se ovo pitanje otvorilo i u samom Ustavnom sudu, a krajem 2018. godine o ovom pitanju se oglasio i najviši sud u Crnoj Gori – Vrhovni sud, koji je zasnovao svoju nadležnost tj. oglasio se nadležnim i za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi. Naime, nakon obraćanja podnosioca ustavne žalbe Vrhovnom sudu tužbom za pravično zadovoljenje zbog dugog trajanja postupka pred Ustavnim sudom, ovaj sud je svoju nadležnost, a potom i postupanje u predmetu, zasnovao na interpretaciji i svojevrsnoj slikovito rečeno „shodnoj primjeni“ pojedinih odredaba Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Tako je prvi put od ustanovljenja ustavne žalbe donijeta odluka redovnog suda kojom je utvrđeno da je Ustavni sud povrijedio pravo na suđenje u razumnom roku i tom odlukom obavezana država Crna Gora na naknadu štete podnosiocu ustavne žalbe, koji se za zaštitu prava pred Ustavnim obratio Vrhovnom sudu.

Kao što je već konstatovano, odredba člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu ne govori o posljedicama koje nastupaju ukoliko rok ustanovljen Zakonom ne bude ispoštovan, odnosno ukoliko Ustavni sud ne odluči u predviđenom roku, s obzirom na to da se u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi štite prava pojedinaca od strane Ustavnog suda, ali se istovremeno štiti i Ustav, kao *lex superiori*, odnosno one njegove odredbe kojima se garantuju osnovna prava i slobode građana. Svojom odlukom po ustavnim žalbama Ustavni sud obezbjeđuje da organi državne vlasti u donošenju pojedinačnih akata i radnji ostaju u okvirima Ustava. Dakle, donošenje odluke Ustavnog suda po ustavnim žalbama ima za cilj da pruži zaštitu pojedincima koji su pretrpjeli povredu svog Ustavom zajamčenog prava ali i ustavnoj obavezi ustavnog čuvara da zaštiti javni interes i očuva osnovne ustavne vrijednosti. Međutim, pitanje je da li bi u ustavnosudskom postupku podnosioci ustavne žalbe mogli trpjeti i „postati žrtva“ nerazumnog odlaganja odlučivanja po ustavnoj žalbi za koje je odgovoran Ustavni sud.

U pravnoj državi opšti je princip da građani ne bi smjeli da trpe štetu zbog nerazumno dugih postupaka pred nadležnim državnim organima. Slijedom navedenog, pitanje je da li bi podnosioci ustavne žalbe trebalo da imaju na raspolaganju „formalno pravno sredstvo“ kojim bi mogli uticati na Ustavni sud da ubrza postupak u određenom predmetu po ustavnoj žalbi ili, pak, da imaju neki vid pravedne satisfakcije na nacionalnom nivou, ukoliko bi bili žrtve nerazumno dugog trajanja ustavnosudskog postupka. Nakon toga, odnosno i pored toga, pod određenim uslovima, druga kompenzacija uvijek postoji, a to je da podnosilac ustavne žalbe koji pretrpi povredu prava na konačnu odluku Ustavnog suda u razumnom roku ima mogućnost da se obrati Evropskom sudu zbog povrede člana 6. stav 1. Konvencije.

a) Pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u postupku pred Ustavnim sudom po ustavnim žalbama

Analizirajući odredbe Ustava, odredbe Zakona o Ustavnom sudu, kao i odredbe o Zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, po mišljenju autora ove analize, u pravnom sistemu Crne Gore ne postoji domaće pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom, odnosno pravna sredstva u slučaju povrede ovog prava u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama. Naravno, podnosioci ustavne žalbe imaju mogućnost obraćanja Evropskom sudu radi zaštite ovog prava kada je ustavnosudski postupak po ustavnoj žalbi predugo traje, kao i radi zaštite prava na pošteno suđenje u razumnom roku kod okončanih ustavnosudskih predmeta po ustavnim žalbama. Riječju, podnosioci ustavne žalbe se u slučaju predugog trajanja ustavnosudskog postupka pred Ustavnim sudom CG mogu obraćati Evropskom sudu bilo tokom trajanja postupka za koji smatraju da predugo traje ili nakon završenog postupka (čak i ako su „izgubili“ spor).

S obzirom na navedeno, postavlja se pitanje da li je na nacionalnom nivou nužno obezbijediti djelotvornu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u slučaju da ustavnosudski postupak za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda po ustavnoj žalbi traje dugo (i/ili mimo zakonom propisanog roka). Drugim riječima, postavlja se pitanje da li bi u Zakonu o Ustavnom sudu CG trebalo ustanoviti i odgovarajuće pravno sredstvo, s ciljem da se njegovim korišćenjem obezbedi ubrzanje postupka pred Ustavnim sudom, odnosno pravno sredstvo za pravično zadovoljenje u slučaju da Ustavni sud nije odlučio u zakonom propisanom roku (ili nije odlučio u razumnom roku). Potvrđan odgovor na navedeno pitanje značio bi i da bi Zakonom trebalo urediti vrste pravnih sredstava, uslove i rokove za njihovo podnošenje, nadležnost za odlučivanje po tim sredstvima (predsjednik Ustavnog suda ili vijeće Suda, odnosno Sud u plenumu), postupak odlučivanja i mjere koje se mogu izreći. Dakle, u Zakonu o Ustavnom sudu CG, radi rješavanja problema dugotrajnosti ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama, kao cilj treba postaviti prevashodno okončavanje postupaka u razumnom roku, a samo izuzetno ostvarivanje prava na naknadu⁴⁶.

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 njegovim odredbama o položaju i funkcijama ustavnog suda, te opšte prihvaćenom stanovištu da je ustavni sud gospodar svojih postupaka (*dominus litis*) ustavnosudskog postupka. Već smo naveli da zakonodavstvo Njemačke poznaje formalno pravno sredstvo (tužbu) u slučaju da postupak pred Ustavnim sudom traje nerazumno dugo, odnosno u slučaju očiglednog kašnjenja ovog suda. O tome da li se radi o nerazumno kašnjenju odlučuje sam Ustavni sud, po postupku i na način utvrđen Zakonom o Saveznom ustavnom sudu Njemačke.

b) O presudi Vrhovnog suda kojom je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom CG

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, od kojih su neka, kao načelna, već pomenuta u ovoj analizi. Međutim, osnovno, prethodno pitanje je 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 (pa makar to bio i najvišeg suda u državi) bez izričito propisane nadležnosti. Takav primjer, prema našem saznanju, ne poznaje uporedna praksa.

Imajući u vidu značaj pitanja, podvući se mora još jednom činjenica da Ustav, a ni važeće zakonodavstvo nema eksplicitnih odredaba o pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenju 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. S toga je i odluka Vrhovnog suda, 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, veoma upitna.

⁴⁶ U uporednom pravu mogu se izdvojiti tri osnovna sistema za regulisanje pitanja zaštita prava na suđenje u razumnom roku, koja bi se mogla imati u vidu i kada je u pitanju postupak pred ustavnim sudom. Prvi sistem, koji se uobičajeno naziva *preventivni sistem* u suštini se svodi na postojanje pravnog sredstva kojim se može ubrzati postupak; *kompensatorni sistem* akcentat stavlja na isplatu naknade zbog dugog trajanja postupka. Međutim, postoje sistemi u kojima se kombinuju oba pristupa (kombinovani sistem), što znači da je, pored predviđanja sredstva za ubrzanje postupka predviđena i mogućnost isplate naknade zbog dugog trajanja postupka.

Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore, izjašnjavajući se o tužbi (podnosioca ustavne žalbe) podneskom Pz.br.1104/18 od 22.06.2018.godine, predložio je da se tužbeni zahtjev odbaci kao nedozvoljen, jer je smatrao da tužiocu ne pripada pravo na pravna sredstva (kontrolni zahtjev i tužbu za pravično zadovoljenje) predviđena u čl. 2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Ukazao je da pravo na pravna sredstva imaju stranke i umještač u građanskom sudskom postupku, stranka i zainteresovano lice u upravnom sporu, okrivljeni i oštećeni u krivičnom postupku, ali ne i učesnik postupka u ustavnosudskom postupku.

Takođe, povodom obraćanja sudija Vrhovnog suda kojima se traži dostavljanje ustavno sudskih spisa u predmetima povodom novo podnijetih tužbi podnosilaca ustavnih žalbi,⁴⁷ Ustavni sud je uputio pismo Vrhovnom sudu, u kome je, pored ostalog, naveo:

„Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku propisano je: da pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju stranke (...) u građanskom sudskom postupku, u upravnom sporu i u krivičnom postupku, ukoliko se postupci odnose na zaštitu njihovih prava u smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (člana 2. stav 1.); da su pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku: 1) zahtjev za ubrzanje postupka i 2) tužba za pravično zadovoljenje (član 3.); da o kontrolnom zahtjevu odlučuje predsjednik suda, a u sudovima sa više od deset sudija godišnjim rasporedom se može odrediti sudija koji će, pored predsjednika suda, odlučivati o kontrolnom zahtjevu (član 10.) i da tužbu za pravično zadovoljenje može podnijeti stranka koja je prethodno podnosila kontrolni zahtjev nadležnom sudu, koja se podnosi Vrhovnom sudu najkasnije u roku od šest mjeseci od dana prijema pravosnažne odluke donijete u postupcima iz člana 2. ovog zakona, a u postupku sprovođenja izvršenja odluke u roku od šest mjeseci od dana prijema pravosnažne odluke po kontrolnom zahtjevu. (član 33. st. 1. i 2.).

Iz navedenih odredaba Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku jasno proizilazi da je tim zakonom zaštita prava na suđenje u razumnom roku obezbijedena u postupcima pred redovnim sudovima, i to: u građanskom sudskom postupku, u upravnom sporu i krivičnom postupku (u roku od šest mjeseci od dana prijema pravosnažne odluke donijete u postupcima iz člana 2. ovog zakona, a u postupku sprovođenja izvršenja odluke u roku od šest mjeseci od dana prijema pravosnažne odluke po kontrolnom zahtjevu), ali ne i u ustavnosudskom postupku pred Ustavnim sudom.

Polazeći od položaja i uloge Ustavnog suda u ustavnopravnom sistemu Crne Gore i navedenih odredaba zakona *in fine* proizilazi da Vrhovni sud Crne Gore nije ovlašćen za postupanje po zahtjevima stranaka za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom, pa ni da tu povredu utvrđuje.“

Ne ulazeći u bližu analizu sadržine navedene presude Vrhovnog suda, kojom je Vrhovni sud djelimično prihvatio tužbeni zahtjev (u pogledu traženog iznosa naknade štete), uz utvrđenje u izreci presude, da je postupak pred Ustavnim sudom, po ocjeni Vrhovnog suda, trajao nerazumno dugo, niti pravnih stavova Vrhovnog suda iznijetih u ovoj presudi, koji se odnose na interpretaciju pojedinih odredaba Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, kao i pozivanje na pojedine stavove Evropskog suda, jer ta odluka neizostavno traži posebnu analizu, postavicećemo samo nekoliko pitanja: kako po Ustavu odluka Vrhovnog suda može biti ispitivana pred Ustavnim sudom sa stanovišta njene ustavnosti i iz razloga što je o povredi prava na suđenje u razumnom roku odlučivao sud na čije odluke se, bez izuzetka, može uložiti ustavna žalba, kao krajnje pravno sredstvo na nacionalnom nivou, kojom se

⁴⁷ 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. 413/16., U-III br. 245/17. i U-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 11/07.)«:

moгу štiti sva prava zajamčena Ustavom, pa tako i pravo na suđenje o razumnom roku; kome bi se posle presude Vrhovnog suda mogao obratiti podnosilac ustavne žalbe (npr. nezadovoljan visinom iznosa naknade štete): da li Ustavnom sudu kako to iz Ustava i Zakona proizilazi ili imajući u vidu stanovište Ustavnog suda o nenadležnosti Vrhovnog suda neposredno Evropskom sudu, iako je nesporno da iz Evropske konvencije proizilazi da podnosioci predstavki moraju iscrpeti sva pravna sredstva pred domaćim tijelima, jer je nadležnost Evropskog suda supsidijarna.

Donošenje odluke Vrhovnog suda suštinski je ponovo aktualizovalo raspravu o značenju odredbe člana 39. stav 2. Zakona, te otvorilo i dodatna pravna pitanja o njegovom stvarnom značenju.

Prvo, zakonodavac je najprije napravio propust kada nije uredio pitanje trajanja postupka pred Ustavnim sudom na način koji u primjeni neće izazvati sporenja, između Ustavnog suda i organa čije akte Ustavni sud kontroliše, u pogledu značenja odredbe člana 32. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu. Poveden očigledno idejom da se preduprijedi mogućnost pretjerano dugog trajanja ustavnosudskih postupaka, zakonodavac je utvrdio „maksimalni rok“ u kome Ustavni sud „mora“ odlučiti o svakom predmetu iz svoje nadležnosti. Istovremeno, zakonodavac je ostavio pravnu prazninu, jer nije uredio pravne posljedice nepoštovanja obaveznog roka iz člana 39. stav 2. Zakona. Kao što je već istaknuto, nesporno je da u važećem pravnom poretku Crne Gore nema eksplicitne pravne norme o tome šta će biti u slučaju ako Ustavni sud u roku iz člana 39. stava 2. Zakona ne donese odluku, niti je pak ustanovljeno formalnopravno sredstvo koje bi stajalo na raspolaganju podnosiocima ustavne žalbe u slučaju nerazumno dugog trajanja ustavnosudskog postupka, odnosno nedonošenja odluke Ustavnog suda u zakonom propisanom roku. Navedena pitanja su logična posljedica sadašnjeg rješenja iz člana 39. stav 2. Zakona, jer obaveza Suda utvrđena u ovom članu, tako kako je formulisana, istovremeno bi mogla biti shvaćena kao „pravo podnosioca“ ustavne žalbe na konačnu odluku Suda, najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana predaje ustavne žalbe Sudu, o čemu je već prethodno bilo riječi u ovoj analizi.

Drugo je pitanje interpretacije odredaba Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Konkretnije, pitanje je da li jedna upućujuća odredba, kao što je odredba člana 2. stav 2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, koja se ne može čak ni samostalno primijeniti, jer je izričito „vezana“ i naslonjena na stav 1. ovog člana i koja jasno upućuje na primjenu pravila Evropskog suda o utvrđivanju povrede prava na suđenje u razumnom roku isključivo na subjekte iz stava 1. člana 2. Zakona, može biti osnov za uspostavljanje nadležnosti Vrhovnog suda u odnosu na Ustavni sud, koji se uopšte ne pominje u ovom zakonu. I to sa razlogom, jer Ustavni sud nije dio sudske vlasti, a Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku se, prije svega, odnosi na sudove, što je vidno iz cjeline teksta Zakona. Ni osnovna pravila nomotehnike ne dozvoljavaju da se u zakonskom tekstu poimenice spominju sudovi ustanovljeni zakonom, a da se državni organ ustanovljen Ustavom „traži“ kroz „sudsku interpretaciju“. Riječju, bjelodano je da je odredba stava 2. člana 2. Zakona vezana eksplicitno za stav 1. Zakona, što znači da se i stav 2. izričito, po slovu Zakona, odnosi jedino i isključivo na subjekte naznačene u stavu 1. tog člana.

Ako je značenje odredbe člana 2. stava 2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ono koje mu u svojoj presudi daje Vrhovni sud, onda se opravdano postavlja pitanje njene ustavnosti, te bi je u tom smislu trebalo ispitati u postupku normativne kontrole i, u zavisnosti od nalaza Ustavnog suda, bilo interpretativnom odlukom utvrditi njeno značenje koje bi, u skladu sa Ustavom, bilo *ex constitutione* opšteobavezno ili je ukloniti iz važećeg pravnog poretka kasirajućom odlukom Ustavnog suda. U suprotnom, tumačenjem i primjenom sporne norme na način na koji je to učinio Vrhovni sud, faktički se, mimo zakona, može proširiti nadležnost Vrhovnog suda na odlučivanje o trajanju postupaka pred svim državnim organima, (uključujući na primjer Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Državno

tužilaštvo, i dr.), a što nije potrebno dalje objašnjavati. Šta više, polazeći od standarda uspostavljenog praksom Evropskog suda u pogledu „kvaliteta zakona“⁴⁸, prema kojem norma mora biti predvidiva, jasna i precizna kako bi je razumio adresat i kako ne bi stvarala nedoumice o primjeni kod organa koji treba da je primjenjuje, u konkretnom slučaju bi se izvesno moglo nametnuti pitanje ocjene u tom smislu norme koja u primjeni izaziva čak suprotna mišljenja najvišeg redovnog suda u državi, tj. vrha sudske vlasti i Ustavnog suda kao ustavnog čuvara i autoritativnog tumača ustava *ex contitutione*.

Treće, činjenica je da se u svojoj praksi Evropski sud u nekim slučajevima bavio i „samo dužinom postupka pred ustavnim sudom“, a u nekim predmetima ustavnosudski postupak je posmatran kao dio cjeline (jedan stepen, jedna instanca) u cjelokupnom postupku zaštite prava koji je vođen pred nacionalnim sudovima i drugim organima (npr. organima javne uprave i sl.). Međutim, u svojim odlukama ovaj sud se ne bavi pitanjem nadležnosti nacionalnih sudova i drugih organa, te se postavlja pitanje koliko navedeni stavovi ovog Suda na koje se u obrazloženju poziva Vrhovni sud mogu biti uopšte relevantni za uspostavljanje nadležnosti bilo kog suda, a pogotovo ako se ima u vidu *ratio decidendi* tih odluka.

Četvrto, može se dalje postaviti i pitanje šta je u stvari ispitivao Vrhovni sud - povredu prava na suđenje u razumnom roku od strane Ustavnog suda, tj. povredu člana 6. stava 1. Evropske konvencije ili povredu član 32. Ustava (koji inače Vrhovni sud i ne pominje) i/ili i povredu roka iz člana 39. stav 2. Zakona.

Peto, propuste je počinio i sam Ustavni sud što nije, koristeći svoje Ustavom dato ovlašćenje, a i obavezu iz člana 149. stav 3 Ustava, blagovremeno obavijestio Skupštinu i javnost o jednom izuzetno važnom pitanju koje se tiče poimanja „zakonom određenog roka“ i „razumnog roka“ pred Ustavnim sudom i Vrhovnim sudom. Razlike koje su se ispoljile u tumačenju odredbe člana 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, kako u samom Ustavnom sudu, tako i od strane Vrhovnog suda, pa i samih podnosilaca ustavnih žalbi i drugih ovlašćenih predlagača koji su pokretali postupke pred Ustavnim sudom, zahtijevale su da Ustavni sud to učini i da predloži Skupštini bilo preispitivanje zakonskog rješenja, bilo davanje autentičnog tumačenja ove odredbe od strane njenog donosioca tj. Skupštine, kao i preduzimanje posebnih mjera radi jačanja institucionalnog kapaciteta Ustavnog suda, kako bi se trajanje postupka pred ovim sudom, posebno po ustavnim žalbama skratilo. Pokazalo se da je bilo potrebno da Ustavni sud obavijesti Skupštinu i o tome da je rok iz člana 39. stav 2. Zakona „nesavladiv za Ustavni sud“ i zbog čega kako bi blagovremeno bile preduzete neophodne mjere. Takođe, Sud je morao najkasnije onog momenta kad mu je proslijeđen tužbeni zahtev podnosioca ustavne žalbe od strane Vrhovnog suda, da se izjasni o (ne)nadležnosti Vrhovnog suda, odnosno o nedozvoljenosti podnijete tužbe (kao što je to učinio u svom aktu od 28 decembra 2018. godine, a povodom obraćanja sudija Vrhovnog suda da mu Ustavni sud dostavi spise po novim tužbama-njih četiri). Takođe, Ustavni sud je učinio propust i kada se nije izjasnio o zahtjevima koje mu je podnosilac tužbe prethodno upućivao i jasno iskazao svoj stav o nedozvoljenosti takvih zahtjeva, tj. što se prethodno nije saopštenjem javno izjasnio o kontrolnim zahtjevima koji su podnošeni i time izričito i javno saopštio svoje stanovište o značenju odredaba Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i nemogućnosti primjene tih odredaba u odnosu na učesnike u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama.

⁴⁸ Evropski sud je u svojim odlukama ukazao da zakon mora sa “zadovoljavajućom jasnoćom označiti obim diskrecione vlasti i odrediti način njene primjene“ (*Hasan and Chaush v. Bulgaria, ECHR-2000-XI-317*) i utvrdio ne samo autonomni pojam zakona u smislu Evropske konvencije, već je u svojim odlukama ukazao na određena svojstva zakona, odnosno kvalitet pravnih normi koje moraju karakterisati zakone i druge opšte pravne akte zemlje potpisnice ove konvencije, zahtijevajući da budu saglasni vladavini prava (vidi presude u predmetu *Silver and Others v. United Kingdom* 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, od 25. marta 1983. godine i u predmetu *Sunday Times v. The United Kingdom* 6538/74, od 26. aprila 1979. godine).

S obzirom na različita stanovišta Ustavnog suda i Vrhovnog suda, bilo bi razumno da Vrhovni sud zastane sa postupanjem po novopodnijetim tužbama. To je bio pravovremeni trenutak da se organizuje „zajednička rasprava“, odnosno dijalog ova dva ustavna organa, uz uključivanje pravnih stručnjaka (konstitucionalista), sudija ustavnih i vrhovnih sudova iz okruženja i šire (sudija Evropskog suda), te predstavnika nezavisnih institucija (Zaštitnika prava građana, Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom, i dr.), kako bi se pokušao prevazići spor koji dovodi u pitanje autoritet oba suda i vodi nedjelotvornoj zaštiti prava građana. U suprotnom, na potezu je opet zakonodavac koji je jedini vlastan da uređuje ona pitanja o kojima postoji zakonodavna praznina, odnosno da pristupi redefinisiranju određenih zakonskih rješenja koja izazivaju sporenje u konkretnoj pravnoj situaciji dva najstručnija organa u ustavnom poretku zemlje.

Šesto, 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. stava 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 se očigledno 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. iz tog člana, odnosno za prava subjekata iz stava 1. koji su taksativno utvrđeni kao lica koja imaju pravo zaštite po tom zakonu, a među njima očigledno nisu učesnici u ustavnosudskom postupku.

Ukoliko ovo sporno pitanje ne riješe Vrhovni i Ustavni sud u međusobnom dijalogu, ukazujemo da je u suprotnom na potezu zakonodavac, koji bi ovo sporno pitanje razriješio ili uvođenjem pravnog sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama, polazeći od ustavne uloge „nacionalnog kontrolora ustavnosti“ ili bi u nedostatku tog pravnog sredstva bilo jasno da je zaštitu ovog prava u slučaju dugog trajanja postupka po ustavnim žalbama moguće ostvariti jedino pred Evropskim sudom. Ovo je samo na prvi pogled „malo pitanje“. Naprotiv, radi se o izuzetno važnoj sistemskoj stvari, odnosno sporu sistemskog karaktera, koji je otvorio krupno ustavno pitanje kada i pod kojim uslovima se može „kontrolisati čuvar Ustava“ u slučaju sumnje u razumnu dužinu ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi, ko to može da čini (sigurno to ne mogu činiti organi čije akte i radnje bez izuzetka kontroliše Ustavni sud), pod kojim uslovima i sl.

7. Računanje dužine trajanja ustavnosudskog postupka– relevantni period

Pri odlučivanju o tome da li postupak pred Ustavnim sudom dugo traje, bilo kao posebna cjelina ili kao dio ukupnog postupka pred nacionalnim organima, prvo što je nužno utvrditi jeste vremenski period (razdoblje) u kojem se ustavnosudski postupak odvijao. Otuda je prvo pitanje koje se postavlja u vezi sa opredjeljivanjem dužine ustavnosudskog postupka od kog dana se računa rok u postupku zaštite osnovnih prava i sloboda pred ustavnim sudom, odnosno koje je to vremensko razdoblje koje treba uzeti u obzir kada se ispituje dužina ustavnosudskog postupka - tzv. relevantni period. Polaznu tačku ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama u principu nije teško utvrditi, kao što je to slučaj kod nekih drugih postupaka (npr. krivičnog).

Kada je u pitanju postupak pred Ustavnim sudom CG po ustavnoj žalbi, nije složeno utvrditi početak tog postupka. Naime, kako podnosilac ustavne žalbe po Ustavu ima svojstvo ovlašćenog predlagrača pred Ustavnim sudom u ustavnosudskom postupku po ustavnoj žalbi, to relevantno razdoblje pred ovim sudom započinje danom (datumom) kad je podnosilac

predao ustavnu žalbu Ustavnom sudu⁴⁹ a završava se danom okončanja postupka, tj. danom dostavljanja ustavnosudske odluke po ustavnoj žalbi podnosiocu žalbe.

Dakle, čin podnošenja (predaje) ustavne žalbe Ustavnom sudu je odlučujući za opredjeljivanje dana započinjanja postupka pred ovim sudom, što najprije slijedi iz člana 31. Zakona o Ustavnom sudu CG, a potom i iz izričitog utvrđenja člana 36. Zakona, u kome stoji da se postupak smatra pokrenutim „danom podnošenja ... ustavne žalbe Ustavnom sudu“. Kako je ustavna žalba laičko pravno sredstvo, ali je i strogo formalno pravno sredstvo, čiji su obavezni elementi utvrđeni zakonom, u slučaju da je ustavna žalba neuredna, odnosno da ne sadrži sve elemente predviđene Zakonom, takav podnesak se saglasno članu 32. Zakona dostavlja podnosiocu na uređenje.⁵⁰ S obzirom na ovu činjenicu postavlja se pitanje od kada se računa relevantno razdoblje za ove žalbe. Ovo pitanje rešeno je Poslovnikom suda, tako što je propisano da ako nedostatak bude otklonjen u ostavljenom roku,⁵¹ kao dan podnošenja ustavne žalbe smatra se dan kada je žalba prvi put bila podnijeta Sudu, odnosno prvi put bila evidentirana (član 55. Poslovnika). Dakle, sa stanovišta relevantnog perioda u tom roku, sadržan je i period dok se ustavna žalba nalazi na uređenju s tim da se očigledno taj period ne bi mogao stavljati na teret Ustavnom sudu. U prethodnim analizama rada Ustavnog suda stoji ocjena da je Ustavni sud CG bio „fleksibilan“ i da je uvijek, kada je to bilo neophodno, dostavljao ustavnu žalbu na uređenje, s ciljem pružanja mogućnosti podnosiocu da ostvari zaštitu svog povrijeđenog prava. No pitanje je da li je realno očekivati da će Sud u periodu koji dolazi nastaviti sa istom praksom, pa i u situaciji vidnog povećanja broja ustavnih žalbi, a imajući u vidu praksu sudova u okruženju koji su „zagušeni velikim brojem ustavnih žalbi“ i koji sve rjeđe dostavljaju na uređenje podnijete ustavne žalbe. U vezi sa institutom uređivanja ustavne žalbe pred Ustavnim sudom zbog njenih nedostataka, postavlja se pitanje da li na isti način treba postupati sa žalbama kada je podnosilac lično stranka (koja nema stručno znanje) ili stranka ima stručnog punomoćnika. Drugim riječima, u vezi sa navedenim postavlja se pitanje opravdanosti postojanja odredbe člana 32. Zakona u slučaju kad stranka ima stručnog punomoćnika (advokata).

I ustavni sudovi u okruženju takođe poznaju institut uređivanja ustavne žalbe⁵², s tim što Ustavni zakon o Ustavnom sudu Hrvatske spada u rijetke akte ustavnog ranga koji propisuju urednost podnesaka upućenih ustavnom sudu i obavezu Ustavnog suda da „podnesak koji je nerazumljiv ili ne sadrži sve što je potrebno da se po njemu može postupati vrati podnosiocu radi ispravke odnosno dopune“. Tako prema članu 19. Ustavnog zakona „(1) Podnesci upućeni Ustavnom sudu moraju biti razumljivi i moraju sadržavati sve što je potrebno da bi se po njima moglo postupiti. (2) Ako je podnesak nerazumljiv ili ne sadrži sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti, Ustavni sud će vratiti podnesak

⁴⁹ Ako se ustavna žalba ne predaje lično, već preko punomoćnika, a to lice ne priloži punomoćje uz predatu ustavnu žalbu, Ustavni sud će pozvati to lice da u ostavljenom roku dostavi sudu ovlašćenje za izjavljivanje ustavne žalbe. Ukoliko se u ostavljenom roku ne dostavi punomoćje, Sud će ustavnu žalbu odbaciti.

⁵⁰ Član 32. Zakona glasi: „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 sa Poslovnikom“. Slično rješenje sadrže i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Hrvatske (član 19.), Zakon o Ustavnom sudu Srbije i Poslovnik ovog suda (član 15. Poslovnika) i Pravila USBiH (član 20).

⁵¹ Ako podnosilac ne otkloni nedostatke na način da se može postupiti po žalbi, Ustavni sud će odbaciti ustavnu žalbu (član 37. stav 1. tačka 3). Zakona).

⁵² Takođe, prema Zakonu o Ustavnom sudu Republike Srbije, Ustavni sud će, na osnovu član 36 stav 1. tačka 4) Zakona odbaciti podnesak, pa tako i ustavnu žalbu, „4) kad u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje“ Suda. Prema članu 76. stav 2. Poslovnika „Ustavna žalba koja ima nedostatke koji onemogućavaju postupanje Suda, a koja je na zahtev sudije izvestioca uređena podneskom predatim po proteku utvrđenog roka za uređenje ustavne žalbe, biće odbačena na osnovu odredbe člana 36. stav 1. tačka 4) Zakona. Izuzetno od stava 2. ovog člana, povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštanja roka za uređenje ustavne žalbe može se dozvoliti pod uslovima iz člana 84. st. 1. i 2. Zakona“. Pravila Ustavnog suda BiH (član 16. stav 4. tačka 13.), govore samo o tome da apelacija nije dopustiva ako apelant u ostavljenom roku ne dopuni/apelaciju.

podnositelju radi ispravka, odnosno dopune, uz određivanje roka za ponovno podnošenje podneska. (3) Ako podnesak vezan za rok bude ispravljen, odnosno dopunjen i predan Ustavnom sudu u roku određenom za dopunu ili ispravak, smatrat će se da je podnesen onog dana kad je prvi puta bio podnesen. (4) Smatrat će se da je podnesak povučen ako ne bude vraćen Ustavnom sudu u određenome roku. Ako bude vraćen bez ispravka, odnosno dopune, odbacit će se“. Sledeći navedena rješenja Sud je u članu 33. Poslovnika utvrdio da je sudija izvjestitelj ovlašćen „pozvati podnositelja nerazumljive ili nepotpune ustavne tužbe da je u određenom roku dopuni ili ispravi“. Stav 2. ovog člana pruža mogućnost sudiji izvjestiocu da „ovlastiti voditelja Službe za utvrđivanje postupovnih pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama, odnosno voditelja Centra za evidenciju i dokumentaciju da pozove podnositelja nerazumljive ili nepotpune ustavne tužbe da je u određenom roku dopuni ili ispravi“.

Ustavna žalba kojom se želi pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom CG može se predati preko pošte, neposredno Sudu (u pisarnici, tj. prijemnom odjeljenju) i elektronskim putem.⁵³ Saglasno članu 31. Zakona, ako je ustavna žalba upućena preko pošte preporučeno, dan predaje pošti smatra se kao dan podnošenja Ustavnom sudu, a ako je upućena preko pošte običnom pošiljkom dan prijema pošiljke u Sudu smatra se kao dan podnošenja žalbe Ustavnom sudu. Ako je ustavna žalba upućena elektronskim putem, smatra se da je primljena 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. Ustavni sud u dosadašnjoj praksi nije bio u prilici da odlučuje o ustavnim žalbama podnijetim elektronskom poštom.

Postupak pred Ustavnim sudom smatra se okončanim dostavljanjem odluke Suda učesnicima u postupku, što u ustavnosudskim stvarima znači dostavljanje „konačne i izvršne“ ustavnosudske odluke učesnicima postupka pred Ustavnim sudom, odnosno kako kaže Evropski sud „danom obavještenja“ podnosioca ustavne žalbe.⁵⁴ Kako se okončanje ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama vezuje za dan dostavljanja odluke Ustavnog suda učesnicima u postupku, tj. podnosiocu ustavne žalbe i donosiocu osporenog akta, važno je i pitanje roka u kome je Sud dužan da pismeni otpравak svoje odluke nakon njenog usvajanja dostavi njenim adresatima i subjektima nadležnim za izvršenje ustavnosudske odluke. Ukazujemo da predugo čekanje učesnika u postupku po ustavnoj žalbi na dostavljanje pismenog otpравka odluke, i po stavu Evropskog suda jeste činjenica koja može doprinijeti dužini ustavnosudskog postupka. U uporednoj praksi u tom pogledu postoje i rješenja koja obavezuju ustavne sudove da učesnicima u postupku dostave pisane otpравak odluke u određenom roku.⁵⁵ Takvog rješenja nema kad je u pitanju Ustavni sud CG.

Uvidom u odluke Ustavnog suda donijete u postupku po ustavnim žalbama, može se zaključiti da se u izreci ovih odluka navodi samo da se “ustavna žalba odbacuje“, odnosno da se „ustavna žalba odbija“ ili da se „ustavna žalba usvaja“, dok se u obrazloženja odluka, po pravilu u prvoj rečenici njihovog obrazloženja, navodi ko je podnio ustavnu žalbu i konstatuje da je ustavna žalba blagovremena, ali se ne navodi datum kada je ustavna žalba izjavljena. Za razliku od navedenog, u odluci Ustavnog suda kada se navodi pojedinačni akt ili radnja koja se osporava ustavnim žalbom, uvijek se navodi i datum donošenja akta, odnosno preduzimanja radnje, što smatramo dobrom praksom. Za razliku od navedenog, kada je u pitanju vremensko identifikovanje ustavne žalbe i dana njenog prispjeca u Ustavni sud, odluke Ustavnog suda ne pružaju mogućnost da se iz izreke, a ni iz obrazloženja utvrdi datum kada je podnijeta ustavna žalba, a time ni kada je u tom predmetu ustavnosudski postupak otpočeo. Kako se u odluci Ustavnog suda po ustavnoj žalbi uopšte ne navodi datum kada je

⁵³ 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 (član 31. ZUSCG).

⁵⁴ Vid. *Sußmann v. Germany*, 16.septembar 1996., Reports 1996-IV, str. 1172-73, tač. 47-48.

⁵⁵ Tako je u članu 92. Poslovnika Ustavnog suda Srbije, utvrđeno je da se učesnicima u postupku pismeni otpравak odluke, rešenja i zaključka, dostavlja „, po pravilu, u roku od 30 dana od dana donošenja“.

ustavna žalba primljena u Ustavnom sudu, to svakako otežava utvrđivanje početka ustavnosudskog postupanja, a time i računanja dužine trajanja ustavnosudskog postupka po ustavnoj žalbi. Samo se iz broja predmeta formiranog po konkretnoj ustavnoj žalbi, koji se navodi u zaglavlju odluke Suda, može zaključiti „iz koje godine je ustavna žalba“. Otuda se tačan datum otpočinjanja ustavnosudskog postupka sa sigurnošću može utvrditi jedino neposrednim uvidom u evidenciju (upisnik) Ustavnog suda, što svakako otežava praćenje ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom. S obzirom na iznijeto, postavlja se pitanje da li bi dosadašnju praksu trebalo korigovati i dovesti u kontekst naprijed navedenog zahtjeva, s obzirom da se radi o podatku koji nije bez značaja za utvrđenje efikasnosti postupanja Ustavnog suda po ustavnim žalbama za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Naprotiv, ovaj podatak je veoma bitan, jer se upravo početak računanja roka pred Ustavnim sudom „veže“ za dan podnošenja ustavne žalbe.

8. Prioritetni predmeti u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama

Osnovni princip od koga se polazi u razmatranju predmeta u ustavnosudskoj praksi jeste „princip razmatranje predmeta po redosljediu prispjjeća“, osim predmeta koji se zbog svoje prirode i značaja za podnosioca moraju hitno rješavati. Međutim, analiza pokazuje da se Ustavni sud u praksi nije dosledno držao ovog osnovnog principa, pa je tako iz statističkih pregleda rada Suda vidno da je prisutna još uvijek praksa „birkanja predmeta“. Sud je rješavao znatan broj ustavnih žalbi koje su u Sud prispjjevale u tekućoj godini, a koje ne spadaju u žalbe iz člana 53. Poslovnika, a da Sud nije uzimao u razmatranje ustavne žalbe koje su u Sud prispjele prije dvije i više godina.⁵⁶

U praksi ustavnih sudova, s obzirom na njihovu nadležnost u zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda te složenost i dugotrajnost postupaka ustavnosudske zaštite, opšteprihvaćeno je stanovište da se određeni predmeti, zbog svoje prirode i značaja moraju hitno rješavati. To su tzv. „prioritetni predmeti“, odnosno „prioritetni slučajevi“. U postupanju ustavnih sudova izgrađeni su i razvijani posebni kriterijumi za utvrđivanje hitnosti u rješavanju pojedinih ustavnosudskih sporova, ili bolje reći sporova koji traže posebnu pozornost – jer su u pitanju određene vrste predmeta koji zahtijevaju posebnu pažnju suda. ta posebna pitanja iskazuju se različitim pojmovima kao što su „pozornost“, „agilnost“, „revnost“, „ažurnost“, „izuzetna pažnja“, „naročita pažnja“, „ekspeditivnost“ i sl. Riječju, u uporednoj praksi ustavnog sudstva opšte je pravilo (često zapisano i u aktima koji uređuju ustavnosudske postupke), da ustavni sudovi mogu odstupiti od razmatranja predmeta po redosljediu prispjjeća, i da izuzetno određenim slučajevima mogu dati prednost, jer se oni moraju rješavati hitno/brzo. Kada je u pitanju praksa Evropskog suda moglo bi se reći da Sud generalno naglašava potrebu da se pojedini predmeti rješavaju brzo, te da je ovaj sud „vrlo osjetljiv“ kada su u pitanju pojedine vrste sporova, kao što su npr. porodični odnosi (zbog „potrebe da se održe porodične veze i da se osigura da odnos između roditelja i djece ne bude ugrožen zbog protoka vremena“); radni sporovi; sporovi za naknadu štete, za žrtve saobraćajnih nesreća, povreda na radu, slučajevi policijskog nasilja, slučajeve u kojima podnosilac služi zatvorsku kaznu; pritvorski i krivični predmeti, sporovi u vezi ostvarivanja svih vrsta prava na penziju i invalidninu; statusni sporovi koji se tiču ličnih svojstava podnosioca (zdravlje podnosioca kritično, podnosilaca poodmakle životne dobi i podnosilaca ograničenog fizičkog stanja i sposobnosti) i dr. Ono što se očekuje od ustavnih sudova kada se radi o prioritetnim predmetima po ustavnim žalbama to je da ovi sudovi pokažu posebnu revnost i naročito ažurno postupanje. Inače u mnogim od ovih oblasti nacionalni zakonodavci takođe nalažu hitno postupanje pred sudovima ili drugim državnim organima. I ako se iz presuda Evropskog suda mogu identifikovati situacije za koje Sud smatra da traže veću ekspeditivnost, ili pažnju posebno se ne može uočiti nikakva stvarna hijerarhija iz koje bi se mogao izvesti potrebnii nivo revnosnosti, sem što se eventualno može iz pojedinih formulacija datih kroz ocjene i stavove Suda uočiti određeno nijansiranje, kao npr. kad Sud kaže da slučaj traži „naročitu pažnju“, „izuzetnu pažnju“, „posebnu revnost“ i sl. Dakle, Evropski sud i ovdje ostaje dosljedan svom praktičnom pristupu *in concreto*, pa se tako „u suštini ono što je u pitanju, odnosno što je razlog za prioritetno razmatranje“ mora odrediti na osnovu činjenica u svakom konkretnom predmetu.

Kada su u pitanju prioritetni predmeti pred Ustavnim sudom CG valja reći da se Sud svojim Poslovnikom samo obavezao da „razmatra predmete prema redosljediu njihovog

⁵⁶ Upor. „Statistički podaci o radu Ustavnog suda -za period od 1.januara 2018. do 31. decembra 2018.godine“, Ustavni sud Crne Gore, Podgorica, januara 2019.godine. Uvidom u navedene podatke može se konstatovati da je Ustavni sud u toku 2018. godine primio ukupno 2.161 ustavnu žalbu, da je u toku te godine od tih žalbi Sud rješio 464. predmeta, jer je na dan 31. decembra 2018 ostalo neriješeno 1.697 ustavnih žalbi primljenih u 2018 godini. Istovremeno u radu Suda bilo je oko 650 neriješenih ustavnih žalbi iz prethodnih godina (od 2015 do 2017).

prijema“, a da će izuzetno od ovog principa određenim sporovima dati prednost. Tako je u članu 53. Poslovnika, koji nosi rubrum „*Prioritet u razmatranju*“ utvrđeno da Sud izuzetno razmatra sljedeće vrste predmeta kao prioritete:

1. predmete za koje je zakonom propisan poseban vremenski rok u okviru kojeg Ustavni sud mora razmatrati i odlučivati u predmetu;
 2. predmeti koji se odnose na odlučivanje o pitanju od posebnog značaja za zaštitu prava i sloboda građana;
 3. predmeti koji se odnose na prava djeteta;
 4. 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);
 5. predmeti u kojima su ispunjeni uslovi za izdavanje privremene naredbe za obustavu izvršenja pojedinačnog akta ili radnje, i
 6. drugi predmeti za koje Ustavni sud odluči.
- Ukoliko učesnik u postupku podnese prijedlog za prioriteto razmatranje predmeta, Ustavni sud odlučuje o tom prijedlogu kada to predloži sudija izvjestilac.

U uporednoj praksi pitanje prioriteta 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) Ustava⁵⁷, izbornih prava i privremenih mjera“ (član 24. stav 4.). Ustavni sud Srbije, saglasno članu 100. Poslovnika, u planovima rada, koji se donose za tromjesečje, utvrđuje određene prioritete.⁵⁸ U slučaju ne postupanja u predmetu koji je opredjeljen za prioriteto rješavanje, predsjednik Suda može, po prethodno pribavljenom zaključku Suda, preduzeti potrebne mjere.⁵⁹ Inače, nezavisno od toga kako je ovo pitanje uređeno u nacionalnom zakonodavstvu evropski 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. Tako npr. Ustavni Zakon o Ustavnom sudu Hrvatske ne sadrži odredbe o hitnim predmetima po ustavnim žalbama, ali se hrvatski Ustavni sud u principu pridržava standarda izgrađenih u praksi Evropskog suda. Zbog potrebe hitnog odlučivanja po pojedinim ustavnim žalbama, u Ustavnom sudu Hrvatske, 2010. godine (nakon odluke Evropskog suda *Paša protiv Hrvatske*, br. 40523/08, od 08. aprila 2010.) osnovano je posebno, specijalizovano vijeće- Vijeće za hitne postupke („Pritvorsko“ vijeće) od 6 sudija, koje odlučuje u meritumu po ustavnim tužbama izjavljenim protiv odluka sudova o pritvoru, istražnom zatvoru i drugim mjerama preventivnog lišenja slobode u kaznenom postupku.⁶⁰ Uz to, Poslovnik ovog suda izričito

⁵⁷ U članu IV/3. Ustava BiH stoji da: „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“.

⁵⁸ Inače, na početku planova rada Suda, po pravilu stoji uvodna napomena o prioriteta predmetima. Primjera radi jedna od tih napomena je glasila: “Sud će nastojati da obezbedi što veću ažurnost, rukovodeći se potrebom da se predmeti rešavaju po redosledu prijema, izuzev naročito hitnih, koji će se rešavati prioriteto, kao što su pritvorski, porodični (poveravanje deteta, nasilje u porodici i dr.), predmeti u vezi sa zahtevima azilantata, radnopravni status, ponavljanje postupka na osnovu presude Evropskog suda, kada su podnosioci osobe starije životne dobi...“.

⁵⁹ Prema član 100. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srbije, Sud na predlog predsjednika Suda donosi periodične planove rada Suda i prati njihovo izvršenje, s tim što prije podnošenja predloga plana, predsjednik Suda pribavlja mišljenje sudija Suda o prioriteta rješavanju predmeta za koje su zaduženi. Ostvarivanje planova rada Suda se realizuje po redosledu prijema predmeta koji su njime opredjeljeni za prioriteto rješavanje. Izuzetno, na predlog sudije izvjestioca, zbog prirode spora ili hitnosti postupanja, predsjednik Suda može odobriti prioriteto rješavanje predmeta.

⁶⁰ Vid. Odluku Ustavnog suda Hrvatske od 7. septembra 2010. kojom je osnovano ovo vijeće i utvrđeni njegovi zadaci.

pominje „hitnost postupka rješavanja izbornih sporova“. ⁶¹ I za rješavanje izbornih sporova obrazovana su četiri posebna vijeća (Prvo, Drugo, Treće i Četvrto vijeće za izborne sporove), od po troje sudija.⁶²

Iz prakse, Evropskog suda moglo bi se zaključiti da ovaj sud prioritete slučajeve svrstava u dvije grupe:

Jednu grupu čine predmeti, odnosno slučajevi „koji traže posebnu ili naročitu pažnju“. To su sporovi u vezi: građanskog statusa i sposobnosti (posebno kada utiču na uživanja prava na poštovanje porodičnog života), starateljstva, odnosa roditelja i djece; kada su podnosioci žrtve policijskog i drugog nasilja, maloljetna lica ili lica sa posebnim potrebama; sporovi u vezi sa 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. U tu kategoriju spadaju i sporovi u vezi naknade štete žrtvama saobraćajnih nesreća⁶³ u kojima je takođe po stavu Evropskog suda potrebna „posebna revnost“ kad podnosilac zahtijeva odštetu zbog naročito teških ozleđa zadobijenih u saobraćajnoj nesreći ili postupci koji su vezani uz smrt neke osobe. U ovim sporovima Evropski sud zahtjeva veću ažurnost, odnosno da se ti sporovi rješavaju ekspeditivno i ukazuje da traže brze postupke i brzu odluku, jer se radi o sporovima od „vitalnog“ odnosno „ključnog značaja“ za podnosioca. Ovaj zahtjev je dodatno naglašen kada nacionalno pravo predviđa da se takvi predmeti imaju rješavati „po hitnom postupku“, „sa naročitom hitnošću“ i sl. U mnogim odlukama Evropskog suda se naglašava da Sud zbog važnosti predmeta spora za podnosioca i ponašanja nadležnih organa čija je osnovna obaveza da ubrzaju postupak „proporcionalno ozbiljnosti pitanja o kojom se odlučuje“. Za gore navedeno se može reći da su to glavne vrste predmeta kod kojih se zahtijeva posebna, naročita pažnja, odnosno posebna brzina u odlučivanju i ustavnog suda, jer izostanak efikasnog djelovanja u ovim slučajevima može imati znatno teže posljedice.

Drugu grupu čine predmeti, za koje je neophodno „izuzetna pažnja“. Iz prakse Evropskog suda slijedi da je „izuzetna pažnja“ neophodna u sledeće dvije oblasti: a) kada se radi o postupcima u kojima se odlučuje o sporovima koji su od izuzetne važnosti za odnose 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 moglo da učini odluku suda bespredmetnom“. ⁶⁴ U ovoj grupi predmeta su i predmeti osoba starije životne dobi i lica sa posebnim potrebama⁶⁵. U takvim slučajevima Sud smatra da je osnovna obaveza nacionalnih organa da ubrzaju postupak, odnosno da ovi sporovi iziskuju izuzetnu hitnost, odnosno rješavanje predmeta u što kraćem roku i sa izuzetnom pažnjom.

Uvid u odredbu člana 53. Poslovnika o Ustavnom sudu CG 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“. 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* procijeni Suda. Kad određuje prioritete, podrazumijeva se da Sud to čini kao „neutralna institucija“ lojalna Ustavu i pravu – i da ne

⁶¹ Vid. član 92. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske („Narodne novine“, br.181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15), prečišćeni tekst, Ustavni sud Republike Hrvatske, Zagreb, 2015.

⁶² Ustrojstvo Ustavnog suda Republike Hrvatske, na dan 25 februara 2019. dostupno na: <https://www.usud.hr/hr/ustrojstvo>.

⁶³ To je Evropski sud ustanovio u presudi *Silva Pontes protiv Portugalije*, br. 149407/89, od 23. marta 1994, tač.39.

⁶⁴ U predmetu *X protiv Francuske*, presuda, 23. marta 1991., podnositelj je bio hemofilijar koji je preminuo mjesec dana prije izricanja presude suda. Evropski sud je zaključio da su domaća tijela, iako sama nisu 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 nisu 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.

⁶⁵ Vid. tako predmet *Patsos protiv Grčke*, br 10067/11, od 25.septembra .2012, u kome

ulazi u domen političkog ili drugog procjenjivanja ili pogodovanja javnom mnjenju ili interesima uticajnih grupa i pojedinaca. U situaciji kada Poslovnik u suštini dosta široko postavlja mogućnost „hitnog i prekorednog postupanja u predmetima“ i uz navedenu klauzulu Sud može doći u situaciju za koju se slikovito kaže: „kada je previše hitnih predmeta, onda više ništa nije, niti može biti hitno”. S obzirom da se radi o odredbi koja ustanovljava izuzetke u odnosu na opšte pravilo, a to je hronološki redosljed prispijeća ustavne žalbe, te da u normativnom iskazu ova odredba ipak nije bliže izdiferencirala navedene slučajeve, pitanje je i da li bi Sud radi ujednačenog postupanja po ovim predmetima trebalo da utvrdi bliže kriterijume za utvrđivanje (odabir) ovih predmeta. Nadalje, imajući u vidu da se radi o predmetima od posebnog, često i egzistencijalnog značaja, za koje je Sud odlučio da se imaju rješavati „prekoredno“ tj. po hitnom postupku, pitanje je da li bi predsjednik Suda, odnosno Sud mogao preduzeti i potrebne mjere u slučaju ne postupanja u predmetu za koji je Sud, na predlog sudije izvjestioca, utvrdio da zahtjeva posebnu pažnju, odnosno posebnu brzinu u odlučivanju. Za sada u Poslovniku Suda nema odredaba o tome, a bile bi od koristi s obzirom da se radi o predmetima koji traže posebnu ili naročitu pažnju, odnosno hitnost u postupanju. 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.⁶⁶ Uočava se takođe da u prioritetnim predmetima Evropski sud može odstupiti od svog generalnog pristupa i da može utvrditi da se radi o kršenju razumnog roka iako je postupak trajao manje od dvije godine.

Takođe, imajući u vidu, prije svega praksu Evropskog suda, postavlja se pitanje da li bi Ustavni sud kada ispituje i odlučuje o prioritetu predmeta po ustavnim žalbama trebalo da uzme u obzir još neke okolnosti, kao što su: stanje predmeta na dan kada je ustavna žalba podnijeta Ustavnom sudu sa stanovišta dužine trajanja postupka pred sudovima i drugim organima vlasti do momenta podnošenja ustavne žalbe, kao i lična svojstva podnosioca predstavke (kao što je neizlječiva bolest, podmakla starosna dob, ograničeno fizičko stanje i sposobnosti i dr). Naravno, to je moguće i bez bilo kakve promjene Poslovnika, po osnovu tačke 6) stava 1. člana 53. Poslovnika. O ovoj okolnosti se po stavu Evropskog suda mora voditi računa jer je podnosilac zbog starosti u posebno teškoj situaciji i kome zbog njegovih godina nije svejedno koliko će čekati na rješenje spora.

U periodu od 2015. do kraja 2018. godine, kao prioritetne predmete po ustavnim žalbama, Ustavni sud je riješio ukupno 60 predmeta od ukupno 3.866 riješenih predmeta po ustavnim žalbama u tom periodu. Što se tiče strukture primljenih predmeta, uvidom u 15 oduka donijetih po ovim predmetima (koje su autoru ove analize stavljene na raspolaganje od strane Suda) najveći broj odluka odnosio se na: pritvorske predmete (9 predmeta: U III-br 100/18, U III-br 113/18, U III-br 434/18, U III-br 1500/18, U III-br 1762/18, U III-br 1472/18, U III-br 1634/18, U III-br 809/17, U III-br 129/16), pretpostavku nevinosti (U III-br 221/16), odnos roditelja i djece (U III-br 238/17), veliku grupu maloljetnih lica- (U III-br 57/18), pravo na ličnu slobodu (U III-br 259/18), slobodu izražavanja (Už -br 180/15), povredu časti i ugleda (Už-br 743/14). Sud inače ne evidentira posebno ove predmete.

Prema informacijama dobijenim iz Službe Suda 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. i 31. Ustava), odnosno povrede prava na život, zabranu mučenja i prava na slobodu i sigurnost (čl. 2.,3. i 5. Evropske konvencije), po pravilu, se rješavaju u roku oko tri mjeseca, računajući od dana prijema istih u Ustavnom sudu. Mada se predmeti

je Sud je dao prioritet predstavci podnosioca zbog njegove starosti (82 godine) i zdravstvenog stanja (2010. godine mu je utvrđen invaliditet 70 %).

⁶⁶ Vid. *Union Alimentaria Sanders S A protiv Španije*, br 11681/85 od 7. jula 1989. godine.

formirani po ustavnoj žalbi podnosioca protiv rješenja kojima se određuje ili pak produžava pritvor, u postupku pred Ustavnim sudom takođe smatraju hitnim, predstavnici sudova i drugih nadležnih organa ukazuju da bi kod „pritivorskih“ predmeta posebno trebalo voditi računa da se odluka Ustavnog suda donese i otpremi učesnicima u ustavnosudskom postupku, prije isteka vremena pritvora koji je određen rješenjem koje se pobija ustavnom žalbom. Nadalje, važno je konstatovati da je najveći broj predmeta koje je Sud naznačio kao prioritetne riješen u roku od nekoliko mjeseci do godinu dana, s tim što polako raste broj predmeta koji se rješavaju u znatno kraćim rokovima- za svega nekoliko dana. Najkraći rok u kome je donijeta meritorna odluka po ovim predmetima iznosio je osam dana (U III- br. 878/15- pritivorski predmet, ustavna žalba je podnijeta 20. septembra a odluka donijeta 28. septembra 2015. godine), odluka u predmetu U III-br. 1818/18 donijeta je u roku od devet dana. Najduže je trajao postupak u predmetu U III-br. 6/16 koji se odnosio na nedjelotvornu istragu: jednu godinu, deset mjeseci i sedamnaest dana.

9. Kriterijumi Evropskog suda za ocjenu razumnog trajanja ustavnosudskog postupka

Kada se govori o ispitivanju razumnog roka u ustavnosudskom postupku od strane Evropskog suda i sa stanovišta zahtjeva člana 6. stava 1. Evropske konvencije, osnovno je pitanje kako to čini ovaj sud s obzirom na ulogu i položaj ustavnih sudova u nacionalnim državama. Ostajući dosljedan u svom pristupu institutu „razumnog roka“, Evropski sud i u slučajevima u kojima se prigovara dužini trajanja postupka pred ustavnim sudom, u ispitivanju njegovog trajanja ostaje pri svom praktičnom pristupu, odnosno principu odmjeravanja i vaganja okolnosti svakog konkretnog slučaja. Sud to čini uz primjenu svojih uobičajenih kriterija (složenosti slučaja, odnosno predmeta, ponašanje podnosioca, ponašanje nadležnih vlasti, značaj predmeta spora), u skladu sa okolnostima svakog predmeta. Međutim, uvažavajući ulogu nacionalnih ustavnih sudova Evropski sud uzima u obzir još neke okolnostima, kao što su: važnost predmeta i njegov društveni, socijalni i politički značaj. Dakle, i kad se radi o ispitivanju dužine trajanja ustavnosudskih postupaka Evropski sud nema nikakva unaprijed utvrđena „precizna pravila“ o tome koliko vremena ustavni sud treba da dodijeli pojedinim vrstama sporova da bi izbjegao da se „ne nađe u Strasbourgu“, niti pak utvrđene stavove o vremenu koje bi se moglo smatrati standardnom dužinom ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama, ili o maksimalno „dozvoljenoj“ dužini postupka pred ustavnim sudovima. I ovdje se može konstatovati uvidom u određeni broj presuda u kojima je osporavana različita dužina ustavnosudskog postupka (npr. jedna godine i devet mjeseci,⁶⁷ dvije i po godine, dvije godine i sedam mjeseci, tri godine i četiri mjeseca, preko šest godina ili ukupna dužina postupka uključiv i postupak pred ustavnim sudom preko devet godina i sl.), da je Evropski sud posebnu pažnju posvjecivao ispitivanju okolnosti slučajeva u kojima je postupak po ustavnoj žalbi trajao više od dvije godine. Inače, u literaturi koja prati praksu Evropskog suda se kaže da „trajanje postupka po jednoj sudskoj instanci od dvije godine, već izaziva sumnju Suda u razumnu dužinu trajanja postupka“. Isto se dešava i u predmetima u kojima se *prima facie* vidi da je protekao značajan vremenski period, a da je postupak još u toku ili je okončan poslije dužeg vremenskog perioda.⁶⁸ To je posebno vidno kada je sama dužina postupka takva da je teško smatrati razumnom, a posebno kad je o predmetu

⁶⁷ Tako npr. Evropski sud u predmetu *Antolić protiv Slovenije*, od 1.juna 2006. godine, koji se tiče radnog spora i koji je trajao šest godina i tri mjeseca u četiri sudske instance, a od toga 1 godinu i devet mjeseci pred Ustavnim sudom, nije smatrao da je ovakvo trajanje postupka nerazumno.

⁶⁸ Vid. tako predmet *Klein protiv Njemačke*, od 27. juli 2000. godine.

odlučivala samo jedna instanca (npr. kad je ustavni ili vrhovni sud odlučivao u prvoj i posljednjoj instanci).

U novijim odlukama o ispitivanju ustavnosudskog postupka Evropski sud najčešće vrlo sažeto navodi kriterije koje postavlja svojom ustanovljenom sudskom praksom. Čini se da kod novih članica Savjeta Evrope, više iz pedagoških razloga, Evropski sud daje detaljnije objašnjenje okolnosti datog predmeta i obrazloženje ispitivanja razumnosti trajanja ustavnosudskog postupka, To je vidno i u prvim odlukama donetim u predmetima vezanim za osporavanje dužine ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama pred ustavnim sudovima postsocijalističkih zemalja Hrvatske, Slovenije, Češke i dr.

Kada Evropski sud ispituje dužinu trajanja postupka pred ustavnim sudom on, po pravilu, polazi od uobičajenih kriterijuma za ispitivanje dužine postupka pred redovnim sudovima (kao što su: složenost predmeta, ponašanje podnosioca zahtjeva, ponašanje nadležnih vlasti i važnost predmeta spora za podnosioca), ali nakon toga uvijek naglašava da ima u vidu ulogu ustavnog suda kao čuvara ustava, odnosno da se moraju uzimati u obzir i druge okolnosti osim pukog hronološko reda po kojem je neki predmet došao na popis, kao što je priroda i važnost predmeta u političkom i socijalnom smislu. Drugim riječima, praksa Evropskog suda pokazuje, da se na ocjenu razumnog roka pred ustavnim sudovima, ne primjenjuju samo uobičajeni kriterijumi kao na redovne sudove, već se uzima u obzir i posebna uloga ovih sudova kao “čuvara ustava i ustavnosti”, koja im dozvoljava da ne uzimaju predmete u rad isključivo po redoslijedu prijema, već se prednost može dati predmetima u skladu s njihovom prirodom i važnosti u političkom i socijalnom smislu.⁶⁹

Svoj stav da se zahtjev razumnog roka ne može tumačiti na isti način za redovne i ustavne sudove, s obzirom na ulogu ustavnih sudova kao čuvara ustava te da se prednost mora dati predmetima koji su socijalno i politički značajniji, Evropski sud je najprije izrazio u predmetu *Sußmann protiv Njemačke*, a potom potvrdio u više presuda u vezi sa postupkom pred Ustavnim sudom Njemačke⁷⁰, Portugala i Španije, naglašavajući dodatno kao u predmetu *Gast i Popp protiv Njemačke* da „dok član 6. traži da sudski postupci budu ekspeditivni, naglasak stavlja i na više generalni princip ispravnog sprovođenja pravde“.

a) Složenost ustavnosudskog predmeta

Evropski sud smatra da dugotrajni postupci ipak zadovoljavaju kriterijum “razumnog roka“, ako je predmet složen. Nasuprot tome, i za postupke koji su trajali kraće vremensko razdoblje može se zaključiti da su ipak trajali nerazumno dugo, ako je u takvim predmetima došlo „do velikih odugovlačenja za koja su odgovorne nadležne vlasti“.

Na samo pitanje da li je neki predmet pred ustavnim sudom složen, teško je uopšteno odgovoriti. Sve okolnosti predmeta moraju se imati u vidu u procjeni njegove složenosti (priroda predmeta, složenost činjenica, složenost pravnih pitanja i složenost postupanja). U prvom redu procjenjuje se složenost predmeta u procesnom smislu ili s obzirom na suštinu, odnosno meritum samog spora, tj. s obzirom na prirodu, složenost i težinu spornih ustavnopravnih pitanja povodom kojih se vodi spor pred ustavnim sudom. Sve to i mnogo štošta drugog Evropski sud uzima u obzir kao elemente koji pridonose složenosti postupka. Kada su u pitanju ustavni sudovi Evropski sud skoro po pravilu naglašava složenost predmeta koji ovi sudovi razmatraju. Evropski sud je najprije to započeo u već pomenutom predmetu *Sußmann protiv Njemačke*, (utvrđenjem da se radi o „složenom i dosta teškom pitanju“) i brojnim drugim predmetima protiv Njemačke uključiv i predmet *Gast i Popp protiv Njemačke*, u kome je evropski sud utvrdio složenost pravnog osnova na kojem se zasnivala

⁶⁹ Upor. odluku *Lazarević protiv Hrvatske*, br. 50115/99 (ECHR 7.decembra 2000).

⁷⁰ Vid. između ostalih, odluke Evropskog suda o neprihvatljivosti u predmetima *Schwengel v. Germany*, br. 52442/99, od 2. marta 2000. godine i *Kuna protiv Njemačke*, br. 52449/99, od 10. aprila 2001. godine.

odluka, te zbog čega kašnjenja do kojih je dolazilo „nisu se činila dovoljno značajnim da dužina postupka pred Ustavnim sudom pređe razuman rok“. Međutim u jednoj drugoj vrsti spora protiv Njemačke, u slučaju koji se odnosio na ustavnost poreza na struju (*Klein protiv Njemačke*), Evropski sud je konstatovao da je predmet „bio složen“, ali u ovom slučaju složenost predmeta nije bila dovoljna da opravda dužinu postupka pred Ustavnim sudom Njemačke.

I u predmetu *Tričković protiv Slovenije* u kojem se radilo o isplati vojne penzije, nakon raspada SFRJ, kada je slovenačka vlada preuzela odgovornost za isplatu vojnih penzija. Evropski sud je smatrao da je predmet o kojem se ovdje raspravljalo dosta složen i da je to bio prvi predmet, od kasnije velikog broja podnesenih predmeta koji su završili s ustavnom tužbom zbog penzija vojnih lica bivše Jugoslavije, te je zbog toga slovenački Ustavni sud morao ispitati njegov meritum vrlo detaljno. Budući da Ustavni sud Slovenije nije vršio svoju dužnost nerazumno (dugo), utvrđeno je da nije došlo do povrede člana 6. od strane Ustavnog suda i ako je postupak pred ovim sudom trajao dvije godine, sedam mjeseci i devetnaest dana.⁷¹ Evropski sud je takođe „imao razumijevanja“ i za Ustavni sud Hrvatske, koji je u predmetu *Janković protiv Hrvatske* (koji se takođe odnosio na penzije bivših oficira JNA) postupao pet godina, kao i u više drugih predmeta koji su se ticali prava na penziju ovih lica (v. *Lazarević protiv Hrvatske*).

b) Ponašanje podnosioca

Ponašanje samoga podnosioca ustavne žalbe, takođe se uzima u obzir, kada je u pitanju ocjena razumnog roka pred ustavnim sudom, jer ako je podnosilac sam doprinio odugovlačenju postupka, to ne može ići na teret ustavnog suda. Pri tome, podnosilac ima pravo iskoristiti sve procesne mogućnosti koje mu pružaju zakoni i drugi propisi (npr. da naknadno dostavlja dopunu ustavne žalbe ili određenu dokumentaciju, da predlaže prioritarno odlučivanje, da zahtjeva održavanje javne rasprave, da traži privremenu naredbu, da zahtjeva „nepravo ponavljanje“ ustavnosudskog postupka u slučaju očigledne greške suda,⁷² i to se samo po sebi ne bi smatralo njegovim doprinosom produženju postupka. No, ukoliko bi podnosilac ustavne žalbe ili njegov punomoćnik izbjegavali saradnju sa sudom ili pokušavali ometati ustavnosudski postupak, a tvrdili da je sam postupak nerazumno dugo trajao, takva ponašanja Evropski sud u svojoj praksi smatra ponašanjima kojima je podnosilac sam doprinio dužem trajanju postupka. Imajući u vidu, različite situacije i ponašanje podnosioca, Evropski sud je izrazio svoj stav kojim je razjasnio dužnost podnosioca, kada je u predmetu *Union Alimentaria Sandars S.A. protiv Španije*⁷³ iznio sljedeće „Podnosilac predstavlja je dužan da pokaže marljivost u poštovanju i izvršavanju proceduralnih zahtjeva koji su relevantni, da se uzdrži od bilo kakvih taktika odlaganja, kao i da iskoristi mogućnosti koje su mu pružene domaćim pravom za skraćivanje postupka”.⁷⁴ Slijedom navedenog i u literaturi se bilježi da Sud smatra da podnosilac mora „pokazati dužno poštovanje prilikom vođenja postupka, te ne smije činiti ništa što bi dovelo do nepotrebnog produžavanja postupka i mora

⁷¹ Vid. *Tričković protiv Slovenije*, br. 39914/98, presuda od 12. juna 2001. godine, tač. 50-51.

⁷² Do svojevrstnog obnavljanja ustavnosudskog postupka moglo bi doći u određenim slučajevima iako Poslovnik ne predviđa ovu situaciju. S obzirom na konačnost i izvršnost odluka Ustavnog suda u literaturi se govori o nepravnoj obnovi postupka ako bi Ustavni sud odbacio ustavnu žalbu ili na osnovu pogrešnih činjenica, stranka to predoči sudu npr. sud obustavi postupak zbog pogrešno navedenog datuma predaje ustavne žalbe pošti; ili da podnosilac nije postupio po nalogu suda a u stvari njegov podnesak greškom nije bio uložen u ustavnosudski spis prije odluke suda.

⁷³ Vid. *Union Alimentaria Sandars S.A. protiv Španije*, br 11681/85, od 7. jula 1989, kao i presude *Martins Moreira protiv Portugalije*, od 26. oktobra 1988., *Guincho protiv Portugalije*, 10. jul 1984. godine.

⁷⁴ Vid. *Union Alimentaria Sanders S. A. protiv Španije*, br 11681/85 od 7. jula 1989. godine, tač. 35.

upotrijebiti sve mogućnosti koje mu nudi nacionalno prava, a koje će dovesti do bržeg rješavanja predmeta.”⁷⁵

c) Ponašanje nadležnih vlasti - ustavnog suda, donosioca osporenog akta i drugih državnih organa

Evropski sud je jasno istakao „kako nastojanja sudskih vlasti da ubrzaju postupke što je moguće više imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju prava na suđenje u razumnom roku“.⁷⁶ Stoga je i na ustavnim sudovima posebna odgovornost da obezbijede da svi oni koji sudjeluju u postupku pred ovim sudovima učine sve da se izbjegnu nepotrebna kašnjenja, kako ovi sudovi ne bili odgovorni za svako trajanje postupka za koje se utvrdi da je nerazumno dugo trajanje. U smislu navedenog i nastojanja ustavnog suda da sprovede postupak po ustavnoj žalbi u razumnom roku, ima vrlo važan značaj. Otuda se pred Evropskim sudom posebno uzimaju u obzir razdoblja neaktivnosti suda, odnosno periodi ne preduzimanja nikakvih procesnih aktivnosti (gotovo matematički). Neaktivnost suda ne znači samo nedonošenje odluke u razumnom roku, već izostanak bilo koje procesne radnji u dužem vremenskom razdoblju. Bez obzira na ocjene da je Evropski sud blagonakloniji ustavnom, nego redovnom sudstvu, odnosno da je „manje strog nego kada su u pitanju redovni sudovi i drugi državni organi“, treba ipak podvući da pasivnost (neaktivnost) ni ustavnog sudstva Evropski sud ne toleriše.

Uvidom u dosadašnju praksu Evropskog suda u pogledu utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku pred najvišim sudskim instancama, može se zaključiti da Evropski sud ne bi tolerisao ni ponašanja ustavnih sudova u sledećim slučajevima: ukoliko prođe duži vremenski period od prispjeća ustavne žalbe u ustavni sud do njenog uzimanja u razmatranje, odnosno ukoliko postoji duži vremenski period neaktivnosti ustavnog suda (ne preduzimanje nikakvih radnji od strane suda u dužem vremenskom periodu); ako se u dužem vremenskom periodu ustavna žalba ne dostavi organu čiji se akt osporava ustavnom žalbom; kada postoji nedostatak koordinacije između ustavnog suda i drugih organa (sudova, upravnih organa i drugih administrativnih tijela) u dostavljanju spisa spornog predmeta ili druge dokumentacije; ako je ustavni sud preduzimao pojedine procesne radnje koje su bile nepotrebne ili su u suprotnosti sa zahtjevom suđenja u razumnom roku, ili kašnjenje u dostavljanju pismena učesnicima u postupku; ako bi sud odgađao odlučivanje ili zastajao sa postupkom ili bi odobravao produženje rokova za dostavu spisa ili izjašnjenja nadležnih organa i tijela, a takvo zastajanje ili produženje je nepotrebno; kada ustavni sud pojedine procesne radnje ne bi preduzimao u optimalnim rokovima i bez odlaganja, a radilo bi se o predmetima o kojima je zbog njihovog karaktera trebalo da odlučuje u prioritetnim rokovima; ako bi došlo do nerazumnog kašnjenja u izradi pismenog otpavka odluke ili kašnjenja u dostavljanju pismena učesnicima u postupku ili pak ne dostavljanja podnesaka i dokumenata zainteresovanim licima u primjerenim rokovima; ukoliko bi došlo do uništenja, oštećenja (djelimično ili u cjelini) i gubitka predmeta (više od dvije godine); česte promjene sudije izvjestioca u istom predmetu, kada sud ne zahtjeva odjednom dostavljanje sve potrebne dokumentacije od nadležnih državnih organa ili učesnika u postupku, nego u nekoliko navrata; ako Sud ne održava sjednice u dužem vremenskom periodu (jer se čeka najmanje određen broj predmeta) i dr. Dakle, stav Evropskog suda je da podnosilac ne smije trpjeti nikakve štetne posljedice zbog propusta suda ili drugog državnog organa.⁷⁷

⁷⁵ Više kod M. Janis, R. Kay., A. Bradely, *European Human Rights Law, Text and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2008., str. 41926

⁷⁶ Nuala, M., Harby, C., *Pravo na pošteno suđenje*, Sarajevo 2005., str. 60.

⁷⁷ Evropski sud je tako utvrdio da se razna odlaganja mogu pripisati domaćim sudovima, pa tako npr. osmomjesečni period od trenutka kada je uložena žalba i datuma kada je taj predmet zaveden u registar žalbenog suda.

Naravno, tamo gdje je produženje rokova nužno, Evropski sud nalaže da „njih treba produžiti na način koji će dovesti do najkraćeg mogućeg odlaganja“. Posebno valja naglasiti da je zastajanje sa ustavnosudskim postupkom po ustavnoj žalbi radi donošenja odluke u drugom (ustavnosudskom) postupku u načelu opravdano – npr. zbog pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti odredaba zakona ili drugih propisa pred ustavnim sudom koji su bili od značaja za donošenje akta osporenog ustavnim žalbom, odnosno ako je prethodno trebalo izvršiti ocjenu ustavnosti zakona koji je primijenjen u konkretnom sporu.

d) Važnost predmeta spora za podnosioca i značaj odlučivanja u ustavnom sporu u razumnom roku

Sledeći činilac/ elemenat koji Evropski sud uzima u obzir pri određivanju razumnosti trajanja postupka, jeste važnost predmeta spora za podnosioca. Imajući u vidu praksu Evropskog suda i ustavni sudovi bi takođe morali postupati efikasnije i sa dužnom pažnjom po ustavnim žalbama čiji je predmet od izuzetnog, posebnog značaja za podnosioca (kao što je to u slučajevima koji se tiču egzistencijalnih pitanja za podnosioca, odnosno po kojima je zbog prirode njihovog predmeta neophodna posebna pažnja ili posebna brzina u odlučivanju, zbog težine posljedica koje mogu nastupiti ukoliko izostane takvo djelovanje. O ovim slučajevima već je bilo riječi u tekstu ove analize koji se odnosi na prioritetne predmete u radu ustavnih sudova.

10. Presude Evropskog suda donijete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku – odabrani slučajevi

Kako u odnosu na Crnu Goru do sada nije donijeta ni jedna odluka Evropskog suda zbog predugog trajanja postupka pred Ustavnim sudom CG, to ćemo u analizi prikazati neke od odluka ovog suda koje su donijete povodom predstavki u kojima je tražena zaštita Evropskog suda zbog dugog trajanja postupka pred ustavnim sudovima. Ove odluke zbog svoje sadržine, odnosno stavova Evropskog suda i poruka koje šalju mogu biti od značaja za usklađivanja prakse Ustavnog suda CG sa stavovima i praksom Evropskog suda kada je u pitanju opredjeljivanje razumne dužine ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama.

Prije navođenja pojedinih odluka, odnosno presuda Evropskog suda konstatovaćemo još jednom da Evropski sud pri ocjeni da bi utvrdio da li je došlo do prekomjerne dužine trajanja postupka pred ustavnim sudom, u principu polazi od kriterijumima izgrađenih u svojoj dugogodišnjoj praksi ispitivanja dužine trajanja postupaka pred redovnim sudovima: 1) složenost predmeta, 2) ponašanje nadležnih vlasti, 3) ponašanje podnosioca predstavke i 4) važnost predmeta spora. Međutim, zbog posebne uloge ustavnog suda kao ustavnog čuvara, čiji je osnovni zadatak da zakonodavna, izvršna i sudska vlast poštuju ustav, Evropski sud uzima u obzir i neke druge, dodatne elemente da bi ocijenio da li se razdoblje u kome se odvijao ustavnosudski postupak može smatrati prekomjernim, odnosno da li je dužina postupka u konkretnom ustavnosudskom predmetu bila nerazumna. Tako Sud, kada su u pitanju ustavni sudovi, dodatno vodi računa i o prirodi predmeta spora i njegovom političkom, socijalnom i društvenom značaju. Ovu razliku Evropski sud posebno naglašavao, potvrđujući više puta svoj stav u konkretnim odlukama: „da se zahtjev razumnog roka ne može tumačiti na isti način za redovne i ustavne sudove, s obzirom na specijalnu ulogu ustavnih sudova kao čuvara ustava“ i s obzirom „na to da se prednost mora dati predmetima koji su socijalno i politički značajni“. Nadalje, uloga čuvara ustava čini posebno neophodnim da ustavni sud mora postaviti ravnotežu „između zahtjeva razumnog vremenskog roka i višeg generalnog principa ispravnog sprovođenja pravde“. I odluke koje slijede potvrđuju stav Evropskog suda

da „član 6. stav 1. Konvencije traži da sudski postupci budu ekspeditivni, ali stavlja naglasak i na viši generalni princip ispravnog sprovođenja pravde“.⁷⁸

Evropski sud bio je u svojoj višedecenijskoj praksi u prilici da razmatra dužinu ustavnosudskih postupaka u brojnim evropskim državama u kojima ustavni sudovi odlučuju i o ustavnim žalbama za zaštitu ljudskih prava i sloboda. No, u tekstu koji slijedi s jedne strane, prezentovaće se odluke koje je Evropski sud donio u odnosu na SR Njemačku, zemlju koja ima najdužu tradiciju u vršenju ove ustavnosudske zaštite ljudskih prava i čiji Ustavni sud uživa poseban ugled u porodici ustavnih sudova, a s druge odluke koje su donijete u odnosu na Hrvatsku, s obzirom da je Evropski sud više puta ispitivao dužinu postupka pred Ustavnim sudom ove države, koja je jedna od najmlađih članica Evropske unije i koja je kao i Crna Gora bila jedna od članica jugoslovenske federacije.⁷⁹

Dužina postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke je bila više puta ispitivana pred Evropskim sudom, s obzirom da je ovaj sud bio pretrpan brojnim predmetima vezanim za ujedinjenje Njemačke, što je uticalo na dužinu ustavnosudskih postupaka pred ovim sudom i njegovo kašnjenje u donošenju odluka. U tom smislu, jedna od vodećih presuda Evropskog suda u ovoj oblasti, smatra se više puta pomenuta presuda *Süßmann v. Germany*, br. 20024/92, od 16. septembra 1996. godine. Zbog njene pionirske uloge i iskazanih stavova Evropskog suda o primjeni člana 6. stav 1. i na postupanje ustavnih sudova, te kontinuiranog i dosljednog pozivanja Suda na ovu presudu više od dvije decenije u predmetima u kojima se osporava dužina ustavnosudskog postupka, njena sadržina navedena je nešto šire. U ovom predmetu Evropski sud je izričito konstatovao „da je potpuno svjestan posebne uloge i položaja ustavnih sudova, čiji je zadatak da obezbijede da zakonodavna, izvršna i sudska vlast poštuju ustav i koji, u državama koje su predvidjele pravo na individualnu peticiju, pružaju građanima *dodatnu* pravnu zaštitu na nacionalnom nivou u pogledu njihovih osnovnih prava garantovanih ustavom“ (tač. 37.). Sud se u ovom predmetu formiranom povodom predstavke izjavljene zbog dužine postupka pred njemačkim Saveznim ustavnim sudom izjašnjavao o dva ključna pitanja. *Prvo*, Sud se izjašnjavao o tome da li ustavnosudski postupci potpadaju pod član 6. stav 1. Konvencije, i tom prilikom zaključio da prema njegovoj dobro utvrđenoj sudskoj praksi „ustavnosudski postupak, u načelu, nije izvan djelokruga člana 6.1. Konvencije“ i ako ustavni sud ne odlučuje u meritumu. Po ocjeni Suda ovaj član Konvencije je primjenljiv „uvijek kad ishod ustavnosudskog postupka može uticati na ishod spora pred redovim sudom“, odnosno „ako je njegov ishod odlučujući za građanska prava i obaveze“. *Drugo*, Evropski sud se ovdje izjašnjavao i o razumnoj dužini roka pred ustavnim sudom u konkretnom slučaju i to vrlo detaljno. Tako je Sud ispitivao ima li povrede člana 6. stava 1. Konvencije – prava na suđenje u razumnom roku – zbog dužine postupka pred Saveznim ustavnim sudom Njemačke u vezi penzijskih prava,⁸⁰ koji je trajao ukupno *tri godine, četiri mjeseca i tri nedjelje*.⁸¹ Evropski sud je našao da je ustavnosudski postupak „*bio neouobičajeno dug, ali ne i nerazumno dug*“, te da stoga ovaj postupak ne izlazi izvan okvira člana 6. Konvencije (tač. 47.).

Primjenjujući svoje uobičajene kriterijume ispitivanja da li je dužina sudskog postupka bila razumna, Evropski sud je konstatovao da je predmet „*bio jedna od 24 ustavne tužbe po sličnom, dosta teškom pitanju, u vezi sa dodatnom penzijom velikog broja njemačkih državnih službenika, što je tražilo da sud detaljno ispita suštinu*“.⁸² Ispitujući kriterijum ponašanja podnosioca predstavke, Evropski sud je ocjenio da podnosilac predstavke nije prouzrokovao nikakvo odugovlačenje postupka. Ocjenjujući ponašanje Saveznog ustavnog suda, Evropski sud je (tač. 55-60.) podsjetio da su države ugovornice „*dužne da organizuju svoje pravosudne sisteme na takav način da njihovi sudovi mogu da ispune sve zahtjeve člana 6.1, uključujući obavezu da razmotre predmete u razumnom roku*“. *Međutim, kada se primjeni na ustavni sud ova obaveza ne može da se tumači na isti način kao kada se radi o redovnom sudu. Uloga ustavnog suda kao čuvara ustava čini posebno potrebnim da ustavni sud*

⁷⁸ Upor. *Gast i Popp protiv Njemačke*, br. 29357/95, od 25. februara 2000., Reports of Judgments and Decisions 2000-II.

⁷⁹ Napominjemo da je Evropski sud ocjenjivao i dužinu postupka pred Ustavnim sudom Slovenije u nekolicini predmeta, dok dužina ustavnosudskih postupaka pred ustavnim sudom Srbije i Makedonije, nije do sada ispitivana.

⁸⁰ Radilo se o izmjenama šeme dodatnih penzija državnih službenika, zbog čega je umanjen inicijalni iznos penzije podnosioca predstavke.

⁸¹ Za početak tog perioda uzet je u datum podnošenja ustavne žalbe Saveznom ustavnim sudu, a za kraj datum kada je podnosilac ustavne žalbe obavješten o odluci Ustavnog suda.

⁸² Prema navodima podnosioca predstavke, radilo se oko 600.000 lica.

ponekad uzme u obzir i druge razloge, osim samo hronološkog reda predmeta, kao što su priroda predmeta i njegov politički i društveni značaj. Pored toga, iako član 6 Konvencije zahtjeva ekspeditivnost, on takođe stavlja naglasak na pravilno sprovođenje pravde. S obzirom na značaj odluke koju je Savezni ustavni sud donio u ovom predmetu, čiji uticaj je išao daleko izvan individualne aplikacije pred njim, ovo načelo je u ovom predmetu bilo od posebnog značaja. Bilo je razumno što je Savezni ustavni sud, radi sveobuhvatnog sagledavanja pravnih pitanja proisteklih iz umanjivanja dodatnih penzija državnih službenika grupisao dvadeset i četiri žalbe. Pored toga, ove žalbe su bile podnijete istovremeno sa onima koje su podnijeli bivši državni službenici DR Njemačke radi osporavanja odredbe Sporazuma o njemačkom ujedinjenju, koji je okončao ugovore o zaposlenju oko 300.000 osoba i Savezni ustavni sud je imao pravo da njima dâ prioritet. Cijeneći značaj predstavke za podnosioca s obzirom na njegove godine⁸³, Sud je konstatovao „da je postupak za njega bio od neospornog značaja, ali ne od takvog da nametne sudu dužnost da se bavi njegovim predmetom kao pitanjem veoma velike hitnosti“. Nadalje, Sud nalazi da „Imajući na umu jedinstveni politički kontekst ujedinjenja Njemačke i ozbiljne socijalne implikacije sporova koji su se ticali prekida ugovora o radu, savezni Ustavni sud imao je pravo da odluči da će tim predmetima dati prioritet.“ Sud je zaključio da član 6.1 nije povrijeđen (sa četrnaest prema šest glasova).⁸⁴

U slučaju *Klein protiv Njemačke*, presuda od 27. jula 2000. godine, koji se tiče ustavnosti poreza na struju, Evropski sud je konstatovao da je predmet bio dosta složen, što se vidi iz dužine obrazloženja presude Ustavnog suda, koji je tražio mišljenja većeg broja različitih organa i institucija. Međutim, Sud je našao da „hronični zaostatak u predmetima pred Ustavnim sudom nije mogao opravdati dužinu postupka“ (preko devet godina), posebno imajući u vidu da se radi o značajnom pitanju za mnoge njemačke državljane, pa je utvrdio povredu člana 6. stava 1. Konvencije.

Kada je u pitanju zaštita prava na suđenje o razumnom roku, Evropski sud je vodio više desetina postupaka protiv Hrvatske, uključujući i postupke zbog dugog trajanja postupaka pred *Ustavnim sudom Hrvatske* po ustavnim žalbama. Tako je garancija postupanja u razumnom roku u postupku pred ovim sudom ispitivana u većem broju predmeta, a među njima: *Janković protiv Hrvatske* (2000), *Lazarević protiv Hrvatske* (2000), *Djuričić protiv Hrvatske* (2003), *Pitra protiv Hrvatske* (2005), *Posedel Jelinović protiv Hrvatske* (2005), *Škare protiv Hrvatske* (2006), *Orsuš i drugi protiv Hrvatske* (2008), *Olujić protiv Hrvatske* (2009), *Šikić protiv Hrvatske* (2010) i tri presude iz 2013. godine: *Bečeheli protiv Hrvatske*, *Keko protiv Hrvatske* i *Aleksić protiv Hrvatske*. U pojedinim od navedenih predmeta Evropski sud nije našao povredu člana 6. stav 1. Konvencije, dok je u drugim predmetima utvrdio da je Ustavni sud Hrvatske dugotrajnim odlučivanjem o ustavnoj tužbi povrijedio pravo na suđenje o razumnom roku, ili pak zajedno sa drugim sudovima ili organima uprave „doprinio“ povredi ovog prava.

U predmetu *Janković protiv Hrvatske*⁸⁵ podnosilac je prigovarao da je dužina postupka pred Ustavnim sudom prekoračila razumno vrijeme u smislu člana 6. stava 1. Konvencije. U ovom slučaju riječ je o podnosiocu koji je bio u službi JNA i nakon toga ostvario pravo na penziju, koja mu je nakon raspada SFRJ obustavljena (1991), a potom i ukinuta (1992). Podnosilac se žalio pored ostalog i na dužinu postupka pred Ustavnim sudom koji je bio u toku *i trajao više od pet godina*. Hrvatska Vlada je osporavala primjenjivost člana 6. Konvencije na postupak pred Ustavnim sudom tvrdeći da, čak i kad se uzme u obzir sudska praksa Evropskog suda, Ustavni sud nije redovni sud, te da ne postoji nijedna odredba Konvencije prema kojoj bi taj sud trebao donijeti svoju odluku u određenom vremenskom roku. Sud je još jednom podsjetio da je potpuno svjestan posebne uloge i položaja ustavnog suda, čiji je zadatak osigurati da se zakonodavne, izvršne i sudske vlasti pridržavaju ustava, i koji, u državama koje su omogućile pravo na pojedinačnu tužbu, pruža dodatnu pravnu zaštitu građanima na nivou cijele države u odnosu na njihova temeljna prava zajamčena Ustavom (*vid. presudu Sußmann v. Germany*, tač. 37. i 48.). S obzirom na navode Vlade Hrvatske Evropski sud je i u

⁸³ Podnosilac predstavke je rođen 1916. godine, Saveznom ustavnim sudu se obratio 11. jula 1988. godine, a o odluci je obavješten 5. decembra 1991. godine.

⁸⁴ Šest sudija je priložilo nesaglasna mišljenja uz ovu odluku, koja su zajedno sa njom objavljena, jer nisu našli „nikakvu stvarnu olakšavajuću okolnost ni objašnjenja za nerazumno trajanje postupka pred Saveznim Ustavnim sudom Njemačke.

⁸⁵ Vid. Presudu B. *Janković protiv Hrvatske*, br. 43440/98, 12. oktobra 2000. godine.

ovom predmetu ispitivao primjenjivost člana 6. stava 1. Konvencije na konkretni spor, a potom dužinu postupka pred Ustavnim sudom. U vezi sa prvim spornim pitanjem, Evropski Sud je podsjetio „da je morao ispitati pitanje primjenjivosti člana 6. stava 1. Konvencije na postupak pred ustavnim sudom u određenom broju predmeta, te da je utvrdio kako postupak pred ustavnim sudom u načelu nije izvan obima člana 6. stava 1. (*vid. Sußmann v. Germany, tač. 39.*). Sud je takođe primjetio da se u ovom predmetu radi o dužini postupka samo pred Ustavnim sudom, te da je prema njegovoj dobro ustanovljenoj sudskoj praksi o tom pitanju mjerodavan test za utvrđivanje spada li postupak u okvir člana 6. stav 1. Konvencije, čak i ako se vodi pred Ustavnim sudom, te je li njegov ishod odlučan za utvrđivanje prava i obaveza građanske prirode podnosioca zahtjeva. Ovaj spor o iznosu dužne penzije podnosioca zahtjeva bio je novčane prirode i nesporno se ticao prava građanskog karaktera u smislu člana 6. stava 1. Konvencije ... (*vidi presudu SchulerZraggen v. Switzerland, od 24. juna 1993.,... tač. 46., ... i naprijed citiranu presudu Sußmann*). Nakon odluke Upravnog suda, jedini put koji je podnosilac zahtjeva mogao slijediti u daljnjem odlučivanju o tom sporu bila je ustavna tužba. Stoga se postupak pred Ustavnim sudom tiče spora o pravu građanske prirode.... Da je u ovom predmetu Ustavni sud utvrdio kako je odluka o smanjenju penzije podnosioca zahtjeva povrijedila njegovo ustavno pravo na imovinu i/ili njegovo pravo da se protiv njega ne vrši diskriminacija, on bi mogao ponoviti postupak pred mjerodavnim upravnim tijelima kako bi se iznos njegove penzije utvrdio u skladu s odlukom Upravnog suda. Postupak pred Ustavnim sudom je stoga bio neposredno odlučan za spor o pravu građanske prirode podnosioca zahtjeva (*vid. mutatis mutandis presudu Sußmann, st. 42. – 44.)...“.*

Nadalje, Vlada je pozivala Sud da proglasi ovaj dio zahtjeva nedopuštenim stoga što je očito neosnovan u smislu člana 35. Konvencije. S tim u vezi tvrdila je da podnosilac nije trpio nikakvu štetu kao rezultat dužine postupka pred Ustavnim sudom; da je predmet podnosioca zahtjeva bio jedan od brojnih predmeta koji su se ticali smanjenja penzija oficira bivše JNA-a; da su zakoni koji su uređivali penzije oficira bivše JNA-e nekoliko puta mijenjani i da su svi pred Ustavnim sudom pobijani; da je ishod tih postupaka bio usko povezan s ishodom ustavne tužbe koju je podnio podnosilac zahtjeva i da su postupci u pogledu ustavnosti zakona koji su uređivali penzije oficira bivše JNA-e zahtijevali detaljne izvještaje i rasprave s pravnim stručnjacima različitih profila kao i s predstavnicima samih penzionera. Postupak je takođe zahtijevao izvještaj hrvatske Vlade i Ministarstva rada i socijalne zaštite. Vlada je takođe tvrdila da je prije ispitivanja predmeta podnosioca zahtjeva bilo potrebno ispitati još jedan predmet, koji se ticao zakona kojim je u hrvatsko pravo preuzet bivši savezni zakon koji je uređivao penzijsko osiguranje vojnog osoblja...., a koji je bio usko povezan s pitanjima o kojima se radi u predstavci. I konačno, budući da je donesen novi zakon koji je uređio penzijska prava svih hrvatskih građana od 1. januar 1999. godine, svi postupci koji se odnose na ustavnost prethodnih zakona koji su uređivali penzijska prava oficira bivše JNA obustavljeni su 20. januar 1999. godine. Stoga je 17. mart 1999. godine odbačena ustavna tužba podnositelja zahtjeva.

Podnosilac zahtjeva tvrdio je da se dužina postupka pred Ustavnim sudom koji je trajao više od pet godina ne može smatrati razumnom u smislu člana 6., stava 1. Konvencije. U tom pogledu Evropski sud prvo primjećuje da je razdoblje koje treba uzeti u obzir nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku (5. novembar 1997.) jedna godina, četiri mjeseca i dvanaest dana. U trenutku ratifikacije postupak je trajao tri godine, jedanaest mjeseci i šesnaest dana. Ponašanje podnosioca zahtjeva nije dovelo do nikakvog zastoja u postupku. U pogledu ponašanja Upravnog suda, Evropski sud podsjeća „da je više puta smatrao kako član 6., stav 1. državama ugovornicama nameće dužnost organizovati svoje pravosudne sisteme na takav način da njihovi sudovi mogu ispuniti svaki od njegovih zahtjeva, uključujući i obvezu postupati u predmetima u razumnom roku. Iako se ova obveza primjenjuje i na Ustavni sud, ona se ne može tumačiti na isti način kao u odnosu na redovni sud. Uloga čuvara ustava koju ima Ustavni sud čini osobito nužnim da on ponekad uzme u obzir i druga razmatranja kao što su priroda predmeta i njegova važnost u političkom i socijalnom smislu, osim samog hronološkog reda prema kojem predmeti dolaze na popis. Nadalje, dok član 6. zahtjeva da sudski postupci budu ekspeditivni, on isto tako naglašava opštije načelo pravičnog (*Sußmann, tač. 55. – 57., tač. 59., i Gast and Popp, tač. 75.*). Sud smatra kako se u ovom predmetu čini razumnim da je

Ustavni sud morao spojiti sve predmete kako bi dobio sveobuhvatan pregled pravnih pitanja koja proizlaze iz integracije penzijskih prava oficira JNA u opšti penzijski sistem Hrvatske ... Sud takođe primjećuje da se u ovom predmetu radilo o složenim pravnim pitanjima u pogledu obaveza Hrvatske prema penzionisanim oficirima JNA u specifičnom kontekstu raspada bivše Jugoslavije, a bez ikakvog sporazuma o sukcesiji države. U svjetlu okolnosti ovog predmeta, osobito činjenice da je postupak trajao samo jednu godinu, četiri mjeseca i dvanaest dana nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku, sud smatra da se ta odlaganje ne čini dovoljno bitnom da bi dužina postupka pred Ustavnim sudom prekoračila »razumni rok« u smislu člana 6., stava 1. Konvencije. Iz tih razloga, Sud je jednoglasno proglasio zahtjev nedopuštenim.⁸⁶

Međutim, u drugoj vrsti predmeta - *Pitra protiv Hrvatske*⁸⁷ vrijeme od preko tri i po godine, koliko se predmet nalazio pred hrvatskim Ustavnim sudom ipak je ocijenjeno kao pretjerano. Naime, sporni postupak u ovom predmetu ukupno je trajao preko sedam (7) godina i dva mjeseca. Evropski sud ponavlja da se razumnost dužine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta, a s pozivom na standardne kriterije ovog suda, te da je „u radnim sporovima potrebna posebna revnost“. Nadalje, Sud je primjetio da, iako su sudovi nižeg stepena postupali bez nerazumnog odugovlačenja, predmet je u postupku pred Ustavnim sudom bio oko tri i po godine. Tokom toga vremena taj sud nije preduzeo ni jednu procesnu radnju. Vlada je tvrdila da je radno opterećenje Ustavnog suda znatno poraslo u to vrijeme i da je morao ispitati ustavnost određenih zakona od velike političke i društvene važnosti. U vezi s time Evropski sud „podsjeća da su države ugovornice obavezne organizovati svoje pravne sisteme na takav način da njihovi sudovi svima mogu jamčiti pravo dobiti konačnu odluku u sporovima koji se odnose na građanska prava i obveze u razumnom roku ... Svjestan je, međutim, da se ta obveza ne može isto tumačiti za Ustavni sud kao za redovni sud. Uloga Ustavnoga suda kao čuvara ustava čini ponekad naročito potrebnim da on uzme u obzir neka druga razmatranja, osim pukoga hronološkog reda po kojem se predmeti stavljaju na popis, kao što je priroda predmeta i njegova važnost u političkom i društvenom smislu ... Međutim, po ocjeni Evropskog suda nisu postojale posebne okolnosti koje bi bile razlog da Ustavni sud odgodi svoju odluku, a „generalno, radno preopterećenje nije nikakvo opravdanje za nerazumno odlaganje“, a ostala događanja u društvu mogla su samo imati drugorazrednu ulogu u ovome predmetu (vid. presudu *Pammel protiv Njemačke*, od 1. jula 1997., Reports 1997-IV). U svjetlu naprijed navedenog, Evropski sud smatra da je dužina postupka u ovome predmetu bila prekomjerna i nije ispunila uslove razumnoga roka“.

⁸⁶ Vid. mutatis mutandis *Lazarević protiv Hrvatske*, br. 50115/99, od 7. decembra 2000. I u ovom predmetu podnosilac je smatrao da se dužina postupka pred Ustavnim sudom od više od četiri i po godine ne može smatrati razumnom u smislu člana 6. stava 1. Konvencije. Sud je smatrao da razumnost dužine tog postupka treba ocjenjivati u svjetlu osobitih okolnosti predmeta, te treba uzeti u obzir kriterije koje su izneseni u sudskoj praksi Suda, (vidi *Sußmann v. Germany*, tač. 48., *Pammel and Probstmeier v. Germany* od 1. jula 1997., tač. 60. i 55. i *Gast and Popp v. Germany*, br. 29357/95, presuda, 25. februar 2000. tač. 70, Reports of Judgments and Decisions 2000-II.). U tom pogledu Sud prvo „primjećuje da razdoblje koje treba uzeti u obzir nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku, iznosi jednu godinu, tri mjeseca i 28 dana. U trenutku ratifikacije postupak je trajao tri godine, pet mjeseci i jedan dan. U pogledu ponašanja Ustavnog suda, sud podsjeća da je više puta smatrao kako član 6. stav 1. državama ugovornicama nameće dužnost organizovati svoje pravosudne sisteme na takav način da njihovi sudovi mogu ispuniti svaki od njegovih zahtjeva, uključujući i obvezu postupati u predmetima u razumnom roku. Iako se ova obveza primjenjuje i na ustavni sud, ona se ne može tumačiti na isti način kao u odnosu na redovni sud. Uloga čuvara ustava koju ima Ustavni sud čini osobito nužnim da on ponekad uzme u obzir i druga razmatranja kao što su priroda predmeta i njegova važnost u političkom i socijalnom smislu, osim samog hronološkog reda prema kojem predmeti dolaze na popis. Nadalje, iako član 6. zahtijeva da sudski postupci budu ekspeditivni, on isto tako stavlja naglasak na opštije načelo pravilnog pravosuđenja (vidi *Sußmann*, tač. 55.-57, *Gast and Popp v. Germany*, tač. 75. i *Janković v. Croatia*...)... Sud smatra kako se u ovom predmetu čini razumnim da je Ustavni sud morao spojiti sve predmete kako bi dobio sveobuhvatan pregled pravnih pitanja koja proizlaze iz integracije penzijskih prava oficira JNA-e u opšti penzijski sistem Hrvatske (vidi mutatis mutandis *Sußmann*, stav 59.)... Sud nadalje bilježi obrazloženje vlade o odlaganjima prouzrokovanim donošenjem nekoliko zakona koji se odnose na smanjenje vojnih penzija oficira JNA-e kao i prethodnim ispitivanjem jugoslavenskog Zakona o vojnim penzijama. ...Sud takođe bilježi da se u ovom predmetu radilo o složenim pravnim pitanjima u pogledu obveza Hrvatske prema penzionisanim oficirima JNA-e u specifičnom kontekstu raspada bivše Jugoslavije, a bez ikakvog sporazuma o sukcesiji države. U svjetlu okolnosti ovog predmeta, osobito činjenice da je postupak trajao samo jednu godinu, tri mjeseca i 28 dana nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku, sud smatra da se ta odgoda ne čini dovoljno bitnom da bi duljina postupka pred Ustavnim sudom prekoračila "razumni rok" u smislu člana 6. stava 1. (vidi, mutatis mutandis *Gast and Popp v. Germany*, tač. 81. i *Janković v. Croatia naprijed citiranu*). Iz tih razloga sud je jednoglasno proglasio zahtjev nedopuštenim“.

⁸⁷ Vid. presudu *Pitra protiv Hrvatske*, br. 41075/02 od 16. juna 2005. godine.

U predmetu *Posedel-Jelinović protiv Hrvatske*⁸⁸ koji se ticao spora o stanarskom pravu podnositeljka je osporila i dužinu postupka pred domaćim organima, uključiv i trajanje postupka pred Ustavnim sudom, tvrdeći da dužina postupka nije bila u skladu sa zahtjevom razumnog roka. Evropski sud je ponovio da se razumnost dužine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i s pozivom na kriterije utvrđene u praksi Suda.⁸⁹ Ukazujući da u pogledu složenosti predmeta postupak nije bio složen, a da je moguće da su brojni podnesci podnositeljke upućeni Ustavnom sudu mogli dovesti do nekih odlaganja ali nije našao da je njeno ponašanje bitno doprinijelo dužini postupka pred Ustavnim sudom u cjelini. Sud je takođe primjetio da se dužini postupka pred redovnim sudovima ne može uputiti bilo kakva kritika (jer je postupak pred prvostapenim sudom trajao devet mjeseci, a pred drugostapenim tri mjeseca) ali je u pogledu postupka pred Ustavnim sudom primjetio da je on trajao otprilike tri i po godine. Međutim, Sud je imao „na umu posebnu ulogu ustavnoga suda kao čuvara ustava⁹⁰ i činjenicu da se u nekoj fazi postupka odlaganjem može tolerisati ako se ukupna dužina ne može smatrati prekomjernom⁹¹. Sve u svemu, uzimajući u obzir da su odluku u predmetu podnositeljke donosili sudovi na tri nivoa tokom pet godina i osam mjeseci, Evropski sud utvrđuje da u ovome predmetu dužina postupka nije povrijedila uslov razumnoga roka⁹².

U predmetu *Škare protiv Hrvatske*⁹³, podnosilac je pored ostalog prigovorio da dužina postupka nije bila u skladu sa zahtjevom razumnoga roka, uključiv i postupak pred Ustavnim sudom. S tim u vezi, Evropski sud „primjećuje da je postupak u predmetu trajao *sedam godina i pet mjeseci* na dva nivoa nadležnosti. Evropski sud ponavlja da se razumnost dužine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i s pozivom na kriterije utvrđene u praksi Suda. Vlada je tvrdila, da predmet nije tražio nikakvu posebnu revnost, nego je bio dosta složen, kao i da se, obveza „postupati u predmetu u razumnom roku ne može tumačiti u odnosu na Ustavni sud na isti način kao u odnosu na redovni sud, zbog njegove posebne uloge kao čuvara Ustava“, pozivajući se na sudsku praksu.⁹⁴ Međutim, ispitavši sav materijal koji mu je dostavljen i uzimajući u obzir sudsku praksu o tom pitanju za Evropski sud bilo je dovoljno da zaključi da je u ovome predmetu dužina postupka bila prekomjerna i da nije zadovoljila zahtjev razumnoga roka.

U predmetu *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*⁹⁵ podnosioci su prigovorili da je dužina postupka, naročito pred Ustavnim sudom, prekoračila razumni rok⁹⁶. U konkretnom predmetu Evropski sud je ustanovio je da predmet bio brzo riješen pred prvostepenim i žalbenim sudom, gdje je postupak trajao oko sedam mjeseci, što se, međutim, ne može reći i za dužinu postupka pred Ustavnim sudom, koji je *trajao četiri godine, jedan mjesec i osamnaest dana*. Iako Evropski sud prihvata da je zbog uloge čuvara ustava koju Ustavni sud ima naročito nužno da Ustavni sud ne uzme u obzir samo hronološki red prema kojem predmeti dolaze na popis, već i druga pitanja kao što su priroda predmeta i njegova važnost u političkom i socijalnom smislu, Sud utvrđuje da se „razdoblje duže od četiri godine u kojem se rješavao predmet podnositelja, osobito imajući na umu ono što je za podnositelje bilo dovedeno u pitanje, a to je njihovo pravo na obrazovanje, čini prekomjernim“.

U predmetu *Olujčić protiv Hrvatske*⁹⁷ podnosilac je prigovario da je dužina postupka, posebno pred Ustavnim sudom, premašila zahtjev razumnoga roka. Postupak je pokrenut 1996. godine, a završio se odlukom Ustavnog suda 9. decembra 2004. godine. Evropski sud ponavlja da se razumnost dužine postupka treba ocijeniti u svjetlu naročitih okolnosti predmeta, s time da se uzmu u obzir kriteriji navedeni u sudskoj praksi Evropskog suda⁹⁸. Iako prihvata da je povremeno, zbog uloge čuvara ustava koju ima ustavni sud, naročito potrebno da ustavni sud uzme u obzir i druge okolnosti

⁸⁸Vid. presudu *Posedel-Jelinović protiv Hrvatske*, br. 35915/02 od 24. novembra 2005. godine.

⁸⁹ *Frydlender protiv Francuske*, presuda, 27. jun 2000, Reports of Judgments and Decisions 2000- VII.

⁹⁰ Vid. napred citiranu presudu *Süßmann v. Germany*, napred citirana.

⁹¹ *Preto i ostali protiv Italije*, presuda, 8. decembar 1983, Serija A, br. 71 i *Nuutinen protiv Finske*, presuda, 27. juna 2000., Reports of Judgments and Decisions 2000-VIII.

⁹² Vid. *Marcotrigiano protiv Italije (br. 2)*, presuda, 1. oktobra 2001, br. 47783/99 i *Stoidis protiv Grčke*, presuda, 17. maj 2001. godine, br. 46407/99.

⁹³ Vid. presudu *Škare protiv Hrvatske*, br. 17267/03, od 15. juna 2006. godine.

⁹⁴ Vlada je ukazala i na praksu Evropskog suda, tj. predmete *Tričković protiv Slovenije*, br. 39914/98. i *Đuričić protiv Hrvatske*, br. 67399/01.

⁹⁵ Vid. presudu *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*, br. 15766/03, od 17. jula 2008. godine.

⁹⁶ Vid. napred citirane odluke *Süßmann protiv Njemačke* i *Gast i Popp protiv Njemačke*.

⁹⁷ Upor. *Olujčić protiv Hrvatske*, br. 22330/05, 5. februara 2009. godine.

⁹⁸ Vid. *Süßmann protiv Njemačke* i *Gast and Popp protiv Njemačke*, tač. 70.

osim pukoga hronološkog reda po kojem je neki predmet došao na popis, kao što je važnost predmeta u političkom i socijalnom smislu, nalazi da razdoblje od više od šest godina za odluku u predmetu podnosioca po ustavnoj tužbi pred Ustavnim sudom izgleda prekomjerno, posebno s obzirom na to šta je bilo dovedeno u pitanje za podnosioca, a to je njegovo razrješenje s dužnosti predsjednika Vrhovnog suda (tač. 86.-91. Odluke).

U predmetu *Šikić protiv Hrvatske*⁹⁹, podnositelj zahtjeva prigovarao je da je postupak koji se tiče prestanka njegovog radnog odnosa bio nepošten i da je premašio zahtjev razumnoga roka, osobito postupak pred Ustavnim sudom. Postupak je trajao pet godina, tri mjeseca i dvadesetpet dana, na dva nivoa jurisdikcije, *od čega tri godine, devet mjeseci i dvadesetpet dana pred Ustavnim sudom*. Evropski sud i u ovoj odluci ponavlja „da se razumnost dužine ovog postupka treba ocijeniti u svjetlu konkretnih okolnosti predmeta, te s obzirom na kriterije iz sudske prakse Suda, ... (vidi *Süßmann protiv Njemačke*, ... § 48, ... i *Gast i Popp protiv Njemačke*, ... § 70,). ... Iako je upravno tijelo koje je sudjelovalo u postupku brzo odlučilo o ovome predmetu, a isto tako i Upravni sud, gdje je postupak trajao nekoliko mjeseci na svakoj instanci, isto se ne može reći za duljinu postupka pred Ustavnim sudom... Iako Sud prihvaća da uloga čuvara Ustava koju ima Ustavni sud čini osobito potrebnim da on ponekada uzima u obzir neka druga razmatranja, a ne samo vremenski slijed po kojem su predmeti stavljeni na popis, Sud nalazi da je razdoblje koje premašuje tri godine i devet mjeseci za odluku o predmetu podnositelja zahtjeva, a osobito s obzirom na ono što je bilo dovedeno u pitanje za podnositelja zahtjeva, a to je prestanak njegovog radnog odnosa, i ukupna duljina koja je dosegla oko pet godina, bilo prekomjerno“. Stoga je Sud smatrao da je u ovome predmetu došlo do povrede člana 6. stava 1. Konvencije zbog dužine postupka.

U predmetu *Djuričić protiv Hrvatske*,¹⁰⁰ podnositelj je prigovarao da je postupak pred nacionalnim sudovima trajao šest godina i dvanaest dana, i da je dužina postupka bila nerazumno duga. Vlada je osporavala da je dužina postupka o kojem je riječ bila prekomjerna, tvrdeći kako su domaće vlasti „pokazale dužnu revnost u rješavanju predmeta. ...“ Što se tiče dužine postupka pred Ustavnim sudom hrvatska Vlada je naglašavala posebnu ulogu koju Ustavni sud ima kao čuvar Ustava i tvrdila „kako se razdoblje od manje od tri godine u kojem je postupak bio u tijeku pred tim sudom ne čini prekomjernim“... Sud ponavlja „da razumnost dužine postupka treba ocjenjivati u svjetlu okolnosti predmeta i imajući na umu kriterije utvrđene njegovom sudskom praksom... (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, predmet *Frydlander v. France*, tač. 43.). Sud bilježi kako su u razdoblju koje treba uzeti u obzir predmet ispitivale dvije sudske instance, Vrhovni sud i Ustavni sud. Vrhovni sud je reviziju odbio 17. decembra 1997., a odluka je podnosiocu dostavljena 8. juna 1998. Iako se razdoblje “od otprilike šest mjeseci za dostavu takve presude *možda čini prekomjernim*, Sud smatra kako se ukupno trajanje postupka pred Vrhovnim sudom koji je, zajedno s razdobljem koje je proteklo prije nego što je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Hrvatsku, *trajao godinu i po dana, ne čini prekomjernim za najviši redovni sud u jednom pravnom sustavu*“... Sud nadalje bilježi kako je postupak pred Ustavnim sudom trajao *dvije godine, deset mjeseci i dvadeset tri dana*. Što se tiče ponašanja Ustavnoga suda, Sud podsjeća da, kako je to smatrao u više navrata, član 6. stav 1. državama ugovornicama nameće dužnost organizirati svoje pravosudne sisteme na takav način da njihovi sudovi mogu ispuniti svaki od u njemu predviđenih zahtjeva, uključujući i obvezu rješavanja predmeta u razumnom roku.Iako se ta obveza primjenjuje i na Ustavni sud, ona se kad je tako primijenjena ne može tumačiti na isti način kao i u odnosu na redovni sud. Uloga čuvara ustava koju ima ustavni sud čini osobito nužnim da on ponekad uzme u obzir i druga razmatranja kao što su priroda predmeta i njegova važnost u političkom i socijalnom smislu, osim samog hronološkog reda prema kojem se predmeti stavljaju na popis. Nadalje, dok član 6. zahtijeva da sudski postupci budu brzi, on isto tako naglašava općenitije načelo pravilnog vršenja sudske vlasti (vidi... *Gast and Popp v. Germany*, ... tač. 75.). Što se tiče ovoga predmeta, Sud nadalje bilježi kako je Ustavni sud od podnosioca zahtjeva morao tražiti da dostavi dodatne podneske, te je osim toga morao pozvati Državno odvjetništvo Hrvatske da se, kao zastupnik tuženika, očituje. Imajući na umu sve okolnosti predmeta, *Sud ukupnu duljinu postupka ne smatra prekomjernom*. Iz toga slijedi da je ovaj zahtjev

⁹⁹ Vid. presudu *Šikić protiv Hrvatske*, br. 9143/08, od 15. jula 2010. godine.

¹⁰⁰ Presuda *Djuričić protiv Hrvatske*, br. 67399/01, od 9. oktobra 2003., se pored ostalog navodi jer je uzeta kao relevantna u odluci Vrhovnog suda Crne Gore od 10. septembra 2018. godine, donete „zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku do koje je došlo u postupku odlučivanja u predmetu Ustavnog suda *Už III.br.116/16*“.

očito neosnovan i mora biti odbijen u skladu s članom 35. st. 3. i 4. Konvencije. Iz tih razloga Sud jednoglasno proglašava zahtjev nedopuštenim.“

I na kraju, ukazaćemo da je Evropski sud u 2013. godine donio tri presude u kojima je utvrdio da je podnosiocima povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku zbog predugog trajanja postupka pred hrvatskim Ustavnim sudom, sa vrlo kratkim i istovjetnim obrazloženjem povrede člana 6. stava 1. Evropske konvencije.

U presuda *Bečeheli protiv Hrvatske*, br 8855/10 od 2. maja 2013 godine Evropski sud je konstatovao da je razdoblje koje treba uzeti u obzir započelo 30. jula 2007. godine, kad je podnijeta ustavna tužba, a završilo se 14. januara 2011. godine, kad je odluka Ustavnog suda dostavljena punomoćniku podnosioca; tako da je „*trajalo više od tri godine i pet mjeseci*... Sud ponavlja kako se razumnost duljine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i pozivom na sljedeće kriterije: složenost predmeta, ponašanje podnosioca i mjerodavnih vlasti (vidi, između mnogo drugih izvora, predmet *Pélissier i Sassi protiv Francuske*, br. 25444/94, stavak 67., ECHR 1999-II)... Sud je često utvrdio povrede članka 6., stavka 1. Konvencije u predmetima u kojima su se otvarala slična pitanja kao u ovome predmetu (vidi, na primjer, predmet *Pitra protiv Hrvatske*, br. 41075/02, stavak 21., 16. juna 2005.)... Pregledavši sve materijale koji su mu dostavljeni, Sud smatra da Vlada nije iznijela ni jednu činjenicu ili tvrdnju koja bi ga mogla uvjeriti da dođe do drugačijeg zaključka u ovome predmetu. S obzirom na svoju sudsku praksu o ovoj temi, Sud smatra da je duljina postupka u ovome predmetu bila prekomjerna i da nije ispunila zahtjev „razumnoga roka“.

U predmetu *Keko protiv Hrvatske*, br. 21497/12 od 5 decembra 2013. godine, Evropski sud je utvrdio da je tužba Ustavnom sudu bila podnesena 23. januara 2008, a da je odluka Ustavnog suda dostavljena punomoćniku podnosioca 15. marta 2012. Postupak pred Ustavnim sudom je dakle trajao *četiri godine i dva mjeseca*, što je Sud ocijenio prekomjernim, te podnosiocu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku odredio pravičnu naknadu u iznosu od 2.000,00 EUR-a, kao i 847,00 EUR na ime troškova postupka. kada je odluka Ustavnog suda zahtjeva... „Sud ponavlja da se razumnost duljine trajanja postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta“ i s obzirom na standardne kriterije, navodeći dalje da je „često utvrđivao povrede člana 6. stava 1. Konvencije u predmetima u kojima su se otvarala slična pitanja kao u ovom predmetu (vidi predmet *Oršuš i ostali protiv Hrvatske*, br. 15766/03, st. 108. – 110., ESLJP, 2010. i *Šikić protiv Hrvatske*, br. 9143/08, st. 33. – 38., 15. srpnja 2010.)... Nakon što je pregledao sve podnesene materijale, Sud smatra da Vlada nije iznijela nijednu činjenicu ili tvrdnju koja bi ga mogla uvjeriti da donese drugačiji zaključak u ovom predmetu. Imajući u vidu svoju sudsku praksu o toj temi, Sud smatra da je u ovom predmetu duljina trajanja postupka bila prekomjerna te da nije zadovoljila zahtjev „razumnog roka“.

Takođe, istog dana, tj. 5. decembra 2013. godine u predmetu *Aleksić protiv Hrvatske*, br. 12422/10 Evropski sud je utvrdio da je ustavna žalba Ustavnom sudu bila podnesena 20. marta 2006, a da je odluka Ustavnog suda dostavljena punomoćniku podnosiocu 10. jula 2009. Postupak pred Ustavnim sudom je *trajao oko tri godine i četiri mjeseca*, što je Sud ocijenio prekomjernim. Budući da podnosilac nije tražio pravičnu naknadu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, niti naknadu troškova postupka, to mu Evropski sud ništa nije ni dosudio po tom osnovu. Sud i u ovom predmetu „ponavlja da se razumnost duljine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta“ i s obzirom na utvrđene kriterije..., kao i da je „često utvrđivao povrede člana 6. stava 1. Konvencije u predmetima u kojima su se otvarala slična pitanja kao u ovom predmetu (vidi, primjerice, *Pitra protiv Hrvatske*, br. 41075/02, st. 21... i *Bečeheli protiv Hrvatske*, br. 8855/08, st. 17. i 20., 2. svibnja 2013.)... Nakon što je pregledao sve podnesene materijale, Sud smatra da Vlada nije iznijela nijednu činjenicu ili tvrdnju koja ga može uvjeriti da donese drugačiji zaključak u ovom predmetu. Imajući u vidu svoju sudsku praksu na tu temu, Sud smatra da je u ovom predmetu duljina postupka bila prekomjerna, te da nije zadovoljila zahtjev „razumnog roka“.

11. O postupanju Ustavnog suda CG po ustavnim žalbama u praksi

Pružanje zaštite osnovnih prava i sloboda od strane Ustavnog suda CG po ustavnim žalbama odvija se u postupku koji je pravno uređen, prije svega Zakonom o Ustavnom sudu

(njegovim postupovnim, proceduralnim pravilima),¹⁰¹ kao niz uzastopnih i uzajamno povezanih radnji Suda i drugih učesnika postupka, usmjerenih na to da se ispita i ocjeni da li je pojedinačnim aktom ili radnjom javne vlasti došlo do povrede ili uskraćivanja osnovnog prava ili slobode zajamčene Ustavom, a time i do povrede Ustava kao prava najvišeg ranga. Ustavnosudski postupak po ustavnim žalbama u praksi vodi različitim odlukama Ustavnog suda: meritornoj (materijalnoj) ili procesnoj; konačnoj ili privremenoj; potvrdnoj (pozitivno-utvrđujućoj) ili negativnoj (odbijajućoj ili odbacujućoj). Bez sprovođenja ustavnosudskog postupka nema odluke ustavnog suda (*nulla decisio sine processu*), kojom se neustavni akt ili radnja lišava pravne snage i odstranjuje iz važećeg pravnog poretka. Zakonodavac je izričito utvrdio da se svi postupci pred Ustavnim sudom „moraju okončati“ najkasnije u roku od 18 mjeseci. Međutim, u praksi se ovaj rok nije pokazao kao ostvariv, o čemu sami po sebi govore statistički podaci iz rada Suda.¹⁰²

Prema analizama, koje su rađene u okviru ovog istog projekta i informacijama dobijenim u Sudu postupak pred Ustavnim sudom po ustavnim žalbama u prosjeku traje oko dvije godine. Podaci o ukupnoj dužini ustavnosudskih postupaka, a time i ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama u toku 2018. godine, nisu bili dostupni u vrijeme okončanja rada na ovoj analizi, ali se iz izlaganja pojedinih sudija Ustavnog suda može steći utisak da se dvogodišnji rok neznatno produžio.

U periodu od stupanja na snagu važećeg Ustava CG (2007) do kraja 2018. godine Ustavni sud je primio ukupno 11.123 predmeta, od čega 8.085 predmeta po ustavnim žalbama. U istom periodu Sud je riješio 6.349 ustavnih žalbi, s tim što je donio 280 odluka o usvajanju ustavnih žalbi (4,4%), 3.684 odluke o odbijanju ustavnih žalbi (57,7%) i 2.410 odluka (rješenja) o odbacivanju (37,8%).

U periodu od stupanja na snagu Zakona o Ustavnom sudu (2015.) do kraja 2018. godine, Sud je primio 5.086 ustavnih žalbi, s tim što je u tom periodu riješio ukupno 3.866 predmeta i donio 208 odluka o usvajanju (5,3%), 2.512 odluka o odbijanju (64,9%) i 1.146 rješenja o odbacivanju (29,6%). Među riješenim ustavnim žalbama u ovom periodu je i 60 ustavnih žalbi, koje je Sud rješavao kao prioritete (17 predmeta po ustavnim žalbama je riješeno u roku do mjesec dana, 26 u roku oko dva mjeseca, 7 u roku tri mjeseca, četiri u roku od 5 mjeseci, a samo 5 predmeta je riješeno mimo tih rokova).

Na dan 31. decembra 2018. godine u radu Suda je bilo 3.695 predmeta, a od toga 3.422 predmeta po ustavnim žalbama. Ilustrativni su i podaci da je u 2018. godini primljena 2.161 ustavna žalba, a riješeno 1.036 predmeta po ustavnim žalbama (donijeto je 67 odluka o usvajanju ustavnih žalbi, 694 odluke o odbijanju, 258 rješenja o odbacivanju i 8 rješenja o obustavljanju postupka). Prema podacima Suda među neriješenim ustavnim žalbama na dan 31.12.2018. godine su i 21 ustavna žalba iz 2015., 166 žalbi iz 2016. i 470 žalbi iz 2017. godine (ukupno 657 predmeta).

Mada je osnovni princip u radu Ustavnog suda na ustavnosudskim predmetima po ustavnim žalbama je da se predmeti uzimaju u rad prema redosljedu prispijeća u Sud, sa izuzetkom onih predmeta, koji traže hitno odlučivanje i posebnu, izuzetnu pažnju, i koji saglasno odredbama člana 53. Poslovnika Suda imaju prioritet u razmatranju, ipak uvidom u podatke o radu Suda u 2018. godini, očigledno je da se Sud nije dosledno pridržavao navedenog principa o hronološkom redosljed u radu na predmetima (jer su tako rješavani predmeti i iz 2018. godine, iako se nije radilo o prioriternim slučajevima, a da Sud nije

¹⁰¹ Kao poseban, osoben postupak koji se svojom suštinom razlikuje od ostalih, tradicionalnih sudskih i upravnih postupaka, postupak pred ustavnim sudovima se uređuje pravnim normama različite pravne snage (ustavnim, zakonskim, poslovničkim).Ovim normama regulišu se pretpostavke za pokretanje (iniciranje) ustavnosudskog postupka, oblici i subjekti njegovog pokretanja, vođenje postupka, način odlučivanja suda o podnijetim zahtjevima, akti kojima sud odlučuje i brojna druga pitanja od značaja za ustavnosudsko postupanje.

¹⁰² Vid. statističke podatke o radu Ustavnog suda Crne Gore za 2016.; 2017. i 2018. godinu, dostupne na www.ustavnisud.me

uzimao u rad tzv. zaostale predmete prispjele u Sud prije dvije i više godina). Ovo praksa „birkanja predmeta“ najčešće je posljedica „prostog“ savladavanja broja predmeta zarad „dobre statistike“. Ovakva praksa je veoma upitna sa stanovišta uloge Ustavnog suda uopšte, a u domenu zaštite ljudskih prava i sloboda nespojiva je sa pravom na pravično suđenje.

Dužina postupaka po konkretnim predmetima formiranim po ustavnim žalbama je različita, a zavisi prije svega od predmeta spora i vrste odluke koja se donosi. Ustavnosudski postupak najkraće traje po ustavnim žalbama koje se odbacuju iz procesnih nedostataka ili ako su ustavne žalbe očigledno neosnovane. Rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi se, u principu, donose znatno prije isteka roka predviđenog člana 39. Zakona. Prema informacijama dobijenim u Sudu dužina postupka u ovim predmetima u prosjeku traje oko 4 mjeseca.

Odluke u meritumu Sud donosi u različitim rokovima, u zavisnosti od okolnosti svakog konkretnog predmeta, a prije svega od prirode i karaktera akta koji se osporava ustavnom žalbom, tj. njegove pravne, činjenične i proceduralne složenosti, broja spornih ustavnopravnih pitanja koja se pokreću, ponašanja podnosioca ustavne žalbe, kao i donosioca osporenog pojedinačnog akta, ponašanja samog Ustavnog suda u vođenju postupka kao i drugih državnih organa, te važnosti predmeta spora za podnosioca ustavne žalbe.

Uvid u podatke i spise pojedinih odluka Ustavnog suda ukazuje na jednu od specifičnosti u praksi ovog suda, a to je izuzetno veliki broj odluka kojima se odbijaju ustavne žalbe, koji je znatno veći od broja odbačenih ustavnih žalbi, što nije česta praksa u uporednom ustavnosudstvu. U izradu obrazloženja ovih odluka Sud je uložio izuzetan napor i vrijeme, što je svakako vrijedno pomena i u ovoj analizi.

Treba naglasiti da trajanje postupka za rješavanje ustavnih žalbi koje je Sud opredijelio kao prioritete, u cjelini gledano ima tendenciju skraćivanja i da ti postupci u posljednjih dvije godine traju u prosjeku oko tri i po mjeseca. Uočava se takođe da je u ovim predmetima sve veći broj odluka koje se donose u roku od samo nekoliko dana.

Međutim, još uvijek nisu malobrojne ni odluke donijete nakon isteka zakonom propisanog roka (18 mjeseci). Uvidom u spise 17 predmeta po ustavnim žalbama u kojima su donijete utvrđujuće odluke, tokom 2017. godine, samo jedan predmet je riješen u roku od pet mjeseci (U III br. 238/2017), dok je 14 odluka donijeto u periodu od jedne godine i osam mjeseci do dvije godine i devet mjeseci, 1 odluka je donijeta nakon tri godine (U III br. 39/2014), a 1 odluka nakon skoro četiri godine (U III br. 385/2013).

U proteklih deset godina promjenama koje je Crna Gora učinila u svom zakonodavstvu i praksi, vidan je napor da se zaštita ljudskih prava i pred Ustavnim sudom učini efikasnijom i podigne na viši nivo (polako se grade standardi u zaštiti pojedinih prava: prava na pravično suđenje, prava na pravni lijek, zabrane diskriminacije, prava na slobodu i bezbjednosti, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, prava djeteta, prava na mirno uživanje imovine), poboljšava se i kvalitet obrazloženja odluka u meritumu u pojedinim oblastima i po pojedinim pravima, ali je i dalje prisutan problem efikasnosti ustavnosudske kontrole u opšte (kako u domenu normativne kontrole, tako i u ostvarivanju neposredne zaštite zajamčenih prava i sloboda po ustavnoj žalbi). Nesporna je i potreba daljeg poboljšanja obrazloženja ustavnosudskih odluka u oblasti zaštite osnovnih ljudskih prava, posebno u pogledu jasnog iskazivanja i navođenja pravnih razloga u odlukama Ustavnog suda po ustavnim žalbama, kojima se ukida osporeni akt i predmet vraća na ponovni (ponovljeni!) postupak nadležnom organu (prije svega sudovima, ali i organima uprave i jedinica lokalne samouprave), a saglasno odredbama člana 77. Zakona o Ustavnom sudu.¹⁰³

¹⁰³ Na potrebu poboljšanja obrazloženja i ustavnosudskih odluka ukazuje i Evropska komisija u svom *Izveštaju za Crnu Goru za 2018. godinu* (u dijelu o vladavini prava) u kome, pored ostalog stoji: „Potrebna su poboljšanja kada je riječ o ukupnoj svijesti institucija i pravosuđa o pravima koja štiti Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, njihovoj spremnosti da primijene standarde u svojoj svakodnevnoj praksi i *poboljšaju obrazloženja svojih odluka, uključujući odluke Ustavnog suda*“. Vid. Izveštaj za Crnu Goru za 2018. godinu uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu,

U razgovoru sa sudijama i saradnicima Ustavnog suda CG, najčešće se kao osnovni uzrok koji dovodi do dužeg trajanja postupka po ustavnim žalbama, navodi povećanje broja ustavnih sporova, koje svojim načinom rada izazivaju zakonodavna, izvršna i sudska vlast, i to ne samo po ustavnim žalbama, već i u domenu drugih nadležnosti Suda. Drugi razlog koji se navodi jeste nedostatak odgovarajućeg broja saradnika u Službi Suda, i ako je u nekoliko povećan broj izvršilaca u posljednje dvije (tri) godine, pa tako i u Odjeljenju za ustavne žalbe (za dva izvršioca). Takođe, kao jedan od uzroka navodi se i objektivna složenost ustavnosudske procedure, te složenost raznovrsnost i značaj predmeta pred Ustavnim sudom, ali i laka i široka dostupnost Suda. Naglašava se da je još uvijek vidno i neshvatanje suštine ustavne žalbe i njene specifičnosti, mada se primjećuje poboljšanje kvaliteta u pisanju podnesaka po ustavnim žalbama. Ukazuje se i na neadekvatne prostorne i druge uslove za rad Suda.

U vezi sa iznijetim ukazujemo da Evropski sud u principu ne prihvata opravdanje države za kašnjenje u rješavanju sporova u oblasti zaštite ljudskih prava, iz razloga što su ustavni sudovi preopterećeni usled široke nadležnosti i velikog broja sporova, niti opravdanje da su sudovi davali prvenstvo „pritvorskim predmetima“ ili drugim predmetima koji traže posebnu pažnju, niti pak predmetima oko izbornih sporova (u izornoj godini) ili pak predmetima normativne kontrole od većeg društvenog značaja i sl. Ukoliko je to stanje karakteristično za duži vremenski period, Evropski sud izražava stav da opterećenost sudova, ne može da opravda pretjerana odlaganja, a posebno, ako država pri tom nije dokazala da je preduzimala djelotvorne mjere da suzbije zastoje. Takođe, ni nedostatak osoblja ili sredstava nisu opravdanja koja državu oslobađaju odgovornosti pred Evropskim sudom. Evropski sud je posebno iznio svoj negativan stav prema takvom opravdavanju nacionalnih vlasti u predmetu *Guincho protiv Portugalije*.¹⁰⁴ Riječju, na pitanje da li je nedostatak osoblja ili opšta opterećenost predmetima za nepridržavanje zahtjeva razumnog roka, opravdanje za državu pred Evropskim sudom, odgovor od strane ovog suda je jasno iskazan u stavu da ona to nije.

Kada je u pitanju dužina postupaka pred Ustavnim sudom CG, posebno treba imati u vidu da se na problem povećanja broja ustavnih žalbi i nedostatak odgovarajućih kadrova ukazuje duže vrijeme. Uz to, očigledno je da će se nastaviti tendencija rasta broja predmeta po ustavnim žalbama, te da se dosadašnje mjere vezane za jačanje Službe Suda mogu ocijeniti skromnim, pa i nedovoljnim (u Odjeljenju za ustavne žalbe i posebno u Odjeljenju za sudsku praksu i dokumentaciju).

Podsjećamo, da kad države tvrde da su im sudovi pretrpani predmetima (zaostalim ili novoprimljenim) ili da imaju problem sa nedostatkom sudskog osoblja Evropski sud obično kaže da „*član 6.1 Konvencije nameće državama ugovornicama dužnost da organizuju pravosudni sistem na takav način, da mogu zadovoljiti zahtjeve te odredbe*“, uključujući i da se u predmetima odluke donose u razumnom vremenskom roku. Istovremeno kada je u pitanju opterećenost najviših sudova u zemlji, pa i ustavnog suda, koje nije izazvano nekim

Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona Saopštenje o Strategiji proširenja EU za 2018. godinu, COM (2018) 450 final), Strazbur, 17.04.2018. SWD (2018).

¹⁰⁴ Vid. *Guincho protiv Portugalije*, navedena presuda. Podnosilac je doživio saobraćajnu nesreću i postupak po njegovom zahtjevu za naknadu štete trajao je skoro četiri godine. U vezi sa njegovim navodima o nerazumnoj dužini postupka, portugalska Vlada je istakla kako je u to vrijeme pravosudni sistem u Portugaliji djelovao u vanrednim okolnostima: demokratija je ponovno uspostavljena no novoosnovane ustanove su se tek trebale uskladiti; oko milion ljudi se doselilo iz bivših kolonija. Uz to, domaći sudovi su tek trebali steći povjerenje u vrijeme velike ekonomske krize, a u tom periodu uprkos preduzetim mjerama kako bi pravosuđe moglo funkcionisati, broj tužbi se ipak udvostručio. Međutim, Evropski sud je podsjetio kako je ratifikacijom Evropske konvencije Portugalija prihvatila obvezu organizovanja svog pravosudnog sistema koji će biti u skladu sa zahtjevima iz člana 6. stav 1. Konvencije, uključujući i obvezu sprovođenja postupaka u razumnom roku. Ističući važnost zahtjeva za pravilnim funkcionisanjem pravosudnog sistema u državama članicama, Evropski sud je ispitivao i mjere, koje je u tom smislu, preduzela Portugalija i zaključio kako su one bile nedovoljne i sprovedene sa zakašnjenjem.

nepredvidljivim događajima,¹⁰⁵ Evropski sud naglašava da je „na državama članicama da organizuju svoje pravne sisteme tako da sudovi mogu svima garantovati pravo na konačnu odluku u razumnom vremenskom roku“,¹⁰⁶ u ostvarivanju njihovih građanskih prava i obaveza. Drugim riječima, Sud je stava da Evropska konvencija obavezuje države ugovornice na organizovanje svojih pravosudnih sistema na način koji omogućava rad sudova u skladu sa zahtjevima iz člana 6. stava 1., uključujući i zahtjev za vođenjem postupaka u “razumnom roku“.

U ovakvim situacijama od država članica se očekuje da preduzmu određene mjere radi prevazilaženja navedenog stanja. Države su slobodne da po svojoj procjeni i izboru preduzmu mjere za koje smatraju da će uticati na podizanje kapaciteta Suda u mjeri da zadovolji zahtjev za razumnim vremenskim rokom, ali kad domaće vlasti ne uspiju preduzeti adekvatne korake, države će snositi odgovornost. Stav Evropskog suda u tom pogledu je jasan da „pretrpanost jednog suda ne daje validno opravdanje za dužinu postupka.“¹⁰⁷ Evropski sud u principu ne ulazi u to koje će i kakve mjere da preduzmu nacionalne vlasti, niti predlaže državama kako da prevaziđu navedene probleme i koja sredstva da koriste, ali procjenjuje da li su preduzeta sredstva i mjere djelotvorne. Kada procjenjuje preduzete mjere Evropski sud je spreman uzeti u obzir političke i društvene prilike u zemlji. Među sredstvima koja se obično koriste u ovu svrhu su otvaranje novih radnih mjesta u službama, uspostavljanje dodatnih vijeća, sastavljanje redoslijeda po kome se određuje prioritet za rješavanje predmeta, promjene u načinu organizacije i rada i po potrebi zakonodavne promjene. Riječju, preduzete mjere Sud procjenjuje u odnosu na njihovu djelotvornost, a procjenjuje se i jesu li preduzete blagovremeno (jer mjere koje se preduzmu kasnije ne mogu promijeniti činjenicu prekoračenja razumnog roka).¹⁰⁸

S početka primjene člana 6. stava 1. Evropske konvencije na ustavnosudske postupke u svojoj praksi Evropski sud na obaveze države da organizuje svoje pravne sisteme na način da ispune zahtjeve člana 6. stav 1. Konvencije nije na isti način gledao kad su u pitanju redovni i ustavni sudovi koji imaju ulogu čuvara ustava i čije odluke imaju važan društveni, socijalni i politički značaj.¹⁰⁹ Sve se manje može govoriti o naklonosti Evropskog suda ustavnim sudovima kada je u pitanju dužina trajanja ustavnosudskog postupka, a posebno u slučajevima kada vrijeme ima važnu ulogu u ostvarenju ili zaštiti određenog prava podnosioca ustavne žalbe. Sve je više slučajeva u kojima Sud detaljno ispituje da li se i pred ustavnim sudovima, poštuje zahtjev razumnog roka, saglasno uspostavljenoj doktrini koja kombinuje „fleksibilnost sa čvrstinom i razumijevanje sa oprežnošću“.

Opredjeljivanje razumne dužine postupka po ustavnim žalbama i pred Ustavnim sudom CG, kao što smo već konstatovali u ovoj analizi je vrlo osjetljivo pitanje iz više razloga, a prije svega s obzirom na njegovu poziciju „vrha“ pravne zaštite ljudskih prava u zemlji i posljednje stepenice te zaštite prije obraćanja Evropskom sudu. Pitanje je šta je zaista

¹⁰⁵ Vid. primjenu ovog principa i u predmetu *Paummel protiv Njemačke*, od 1. jula 1997, kad je postupak samo pred Saveznim ustavnim sudom trajao 5 godina i skoro 3 mjeseca.

¹⁰⁶ Vid. stav Suda izražen u njegovoj odluci *Gonzalez Marin protiv Španije*, br. 39521/98, ECHR 1999-VII.

¹⁰⁷ Vid. presudu *Dumont protiv Belgije*, od 28. aprila 2005. godine.

¹⁰⁸ Vid. *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, presuda, 13. jula 1983., Serija A, br. 66. U ovom predmetu Evropski sud naglašava zadatak država da: “organiziraju svoje pravne sisteme tako da omoguće sudovima poštovanje prava prema članu 6. uključujući i onaj o suđenju u razumnom roku.” U tom predmetu su prošle tri i po godine prije nego što je sud uzeo žalbu u razmatranje. Evropski sud utvrdio je da je žalbeni sud u to vrijeme bio preopterećen neriješenim predmetima i da su nacionalne vlasti to smatrale privremenim problemom i da su preduzele određene mjere da se taj problem riješi. Međutim, dok je žalbeni sud shvatio da se radi o organizacijskom problemu i bio spreman preduzeti neophodne korake da se takva situacija ispravi, mjere koje je donijelo zakonodavno tijelo, izglasavanje odluke o povećanju broja sudija (za dva) i broja zaposlenih (za četiri) nisu bile dovoljne za rješavanje problema. Evropski sud utvrdio je da se broj predmeta povećao srazmjerno povećanju broja parnica. Prema tome, protek vremena od tri i po godine za rješavanje predmeta na žalbenom sudu bio je prema mišljenju Evropskog suda predug, pa je sud utvrdio je da je došlo do povrede člana 6. stava 1. Konvencije.

¹⁰⁹ U tom pogledu su ilustrativne odluke koje je Evropski sud donosio u odnosu na Njemačku, a potom u odnosu na Hrvatsku.

„razuman vremenski period“ pred Ustavnim sudom CG, kada je u pitanju odlučivanje po ustavnim žalbama, i u kom vremenskom periodu podnosioci ustavnih žalbi mogu očekivati odluku po izjavljenoj ustavnoj žalbi. Na ovo pitanje teško se može pouzdano odgovoriti. Odgovor traži temeljnu analizu i pažljivu procjenu koju nije moguće dati samo analizom normativnih rješenja i statističkih podataka iz rada Suda, niti pak samo uvidom u pojedine odluke koje su donijete bilo u vrlo kratkim rokovima ili onim rokovima čija se dužina *prima facie* može smatrati pretjeranom. Način rada i odlučivanja Ustavnog suda po ustavnim žalbama mora se posmatrati i „iznutra“, uz organizovano kontinuirano praćenje toka postupka kroz pojedine faze u svakom konkretnom predmetu.

Što se tiče poštovanja Zakonom propisanog roka od 18 mjeseci za okončanje ustavnosudskih postupaka, njegovoj realnosti i primjerenosti instituciji ustavnog sudstva, kao što je već konstatovano u analizi, mišljenja su podijeljena, od toga da se radi o instruktivnom roku, do toga da je ovo rješenje upitno sa stanovišta Ustava, odnosno Ustavne uloge i položaja Ustavnog suda. Međutim, propisani rok u Zakonu (od 18 mjeseci) ima i „upozoravajuću“ stranu, bez obzira na razlike u ocjeni ovog roka sa stanovišta njegovog normativnog iskaza. Naime, u Sudu provejava osjećaj da je taj rok ipak prisutan kao jedna vrsta orijentira kome se teži, te da je on svojevrsno mjerilo za ocjenu da li je dužina trajanja postupka po konkretnoj ustavnoj žalbi prihvatljiva ili nije. Njegovo poštovanje u konkretnim predmetima stvara osjećaj ispunjavanja zahtjeva razumnog roka. I obrnuto, kada se u obradi i razmatranju ustavne žalbe „ovaj rok probije“ na to se uvijek gleda kao ne izvršenu obavezu i u principu stvara nelagodan osjećaj kod sudija i obrađivača koji su zaduženi takvim predmetima. Međutim, bez obzira na iznijeto u dosadašnjoj praksi, ipak preovlađuju meritorne odluke koje su donijete po proteku tog roka.

Postupak koji Ustavni sud vodi po ustavnim žalbama saglasno Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore odvija se u više faza: 1) fazu ispitivanja pretpostavki za meritum odnosno dopustivost, 2) vođenje postupka, 3) donošenje odluke, 4) dostavljanje i objavljivanje odluke po ustavnoj žalbi. Izvan je projektnog zadatka da se sagledava cjelina pravila po kojima se odvija ustavnosudski postupak po ustavnim žalbama, te smo se u analizi osvrnuli samo na ona zakonska (i poslovnička) rješenja, koja pružaju mogućnost za odugovlačenje postupka po ustavnoj žalbi, kao i ona rješenja čija bi primjena u određenoj mjeri mogla ubrzati ovaj postupak ili ga učiniti pravičnijim, kao i na određene pravne praznine u uređivanju postupka odlučivanja po ustavnim žalbama.

U tom pogledu, ukazujemo još jednom na poseban značaj prve faze postupka - faze „filtriranja“ i „trijaže“ ustavnih žalbi po osnovu ispitivanja pretpostavki za meritum i dopustivost. Razlučivanje „nevažjećih“ od „važjećih“ slučajeva, na određen način treba da započne već u pisarnici Suda. Iz analize normativnih rješenja i razgovora obavljenih u Ustavnom sudu, može se steći utisak da do određenog zagušenja i odugovlačenja u postupanju Ustavnog suda po ustavnim žalbama dolazi u ovoj fazi ustavnosudskog postupka, zbog načina organizovanja rada na utvrđivanju postojanja procesnih i drugih pretpostavki za meritum, odnosno dopuštenost ustavne žalbe. Ova faza se mora što prije započeti po prijemu ustavne žalbe, ali i okončati. Za takav rad traži se veliko iskustvo i dobro poznavanje ustavnosudske prakse i evropskih standarda u zaštiti ljudskih prava od strane onih sudskih savjetnika koji obavljaju poslove trijaže. Utisak je da se rad na ovim poslovima po pravilu, povjerava mlađim saradnicima, kao i da se taj rad manje vrednuje i uvažava od rada na predmetima koji se rješavaju u meritumu. Takođe, utisak je da se previše sudija bavi ovom fazom postupka (troje od ukupno sedam). Suština ove faze je takva da bi se uveliko mogla sprovesti od strane stručne službe i sudije izvjestioca, a postupak bi se mogao odvijati u jednom koraku a ne u dva i više - kao što se u sadašnjoj praksi čini. Pored navedenog, u fazi utvrđivanja procesnih pretpostavki za odlučivanje o ustavnim žalbama, zadržane su i ranije

stečene navike u načinu rada i opredjeljivanju rokova; a zadržan je institut „vraćanja ustavnih žalbi na uređivanje“¹¹⁰ i sl.

S druge strane, uočljivo je da se od strane Suda ne preduzimaju pojedine procesne radnje i ako je po Zakonu njihovo preduzimanje obavezno: najčešće se ustavne žalbe ne dostavljaju na odgovor donosiocima osporenih akata, mimo slučajeva predviđenih Zakonom; ustavne žalbe se uopšte ne dostavljaju na izjašnjenje drugim licima iz člana 74. stav 2. Zakona; ne pribavljaju se mišljenja istaknutih stručnjaka o spornim pitanjima; ne organizuju se javne rasprave i sl. Najčešće se u Ustavnom sudu ističe da se navedeno ne čini iz razloga osobenosti, specifičnosti ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama i ekonomičnosti postupanja, ali i zbog toga što donosioci osporenih akata u praksi najčešće nisu dostavljali tražene odgovore ili što su svoju obavezu krajnje formalistički izvršavali i po pravilu sa vidnim zakašnjenjem. Navedeno svakako ne može biti razlog za njihovo ne preduzimanje, jer se time postupak ne odvija u potpunosti u skladu sa zakonom, čime se neposredno mogu dovesti u pitanje i zahtjevi pravičnog suđenja. Predstavnici sudske vlasti pak ukazuju da Ustavni sud po pravilu traži samo sudske spise, a da se u praksi „odustajalo“ od dostavljanja odgovora na navode iz ustavnih žalbi jer u obrazloženjima odluka Ustavnog suda nema izjašnjenja Suda o argumentima datim u odgovorima, odnosno pravnih razloga zbog kojih se stanovišta iskazana u odgovoru donosioca spornog akta ne prihvataju. Naravno, da ni navedeno nije opravdanje, niti oslobađa donosioca osporenog akta za koji se ustavnim žalbom tvrdi da povređuje zajamčeno pravo ili slobodu da ne izvrši svoju zakonom utvrđenu obavezu.

U uporednoj praksi uočavaju se različita rješenja u organizaciji i načinu rada u prvoj fazi ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama. Ipak je u većini ustavnih sudova u prvoj fazi ovog postupka težište na poslovima koji se obavljaju u stručnoj službi ustavnog suda, odnosno u saradnji službe sa sudijom pojedincem (sudijom izvjestiocem), kao što je slučaj u ustavnim sudovima Njemačke, Češke, Slovenije, Srbije¹¹¹ i dr., dok su rjeđi slučajevi da o pretpostavkama za meritorno odlučivanje odlučuju sudska vijeća.

Prema članu 38. Poslovnika, sudske vijeće može zaključiti da se o odluci koju je predložio sudija izvjestilac opšte ne glasa, već da o njoj treba odlučivati na sjednici Ustavnog suda zbog toga što je predmet od posebnog značaja za zaštitu prava i sloboda građana. U tom slučaju se zapisnički evidentira da odluka o ustavnoj žalbi nije donijeta i da se predmet

¹¹⁰ Takođe, prema Zakonu o Ustavnom sudu Republike Srbije, Ustavni sud će, na osnovu član 36 stav 1. tačka 4) Zakona odbaciti podnesak, pa tako i ustavnu žalbu, „4) kad u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje“ Suda. Prema članu 76. stav 2. Poslovnika „Ustavna žalba koja ima nedostatke koji onemogućavaju postupanje Suda, a koja je na zahtev sudije izvjestioca uređena podneskom predatim po proteku utvrđenog roka za uređenje ustavne žalbe, biće odbačena na osnovu odredbe člana 36. stav 1. tačka 4) Zakona. Izuzetno od stava 2. ovog člana, povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštanja roka za uređenje ustavne žalbe može se dozvoliti pod uslovima iz člana 84. st. 1. i 2. Zakona“. Pravila Ustavnog suda BiH (član 16. stav 4. tačka 13.), govore samo o tome da apelacija nije dopustiva ako apelant u ostavljenom roku ne dopuni/apelaciju.

¹¹¹ Čini nam se da je organizovanje ove faze ustavnosudskog postupka u normativnom pogledu a i u praksi Ustavnog suda Srbije dalo zadovoljavajuće efekte. Otuda ukazujemo da saglasno članu 35.a Zakona o Ustavnom sudu Srbije „Radnje u prethodnom postupku preduzima sudija izvestilac, odnosno Stručna služba, u skladu sa ovim zakonom i Poslovníkom. U prethodnom postupku se ispituje urednost i dopuštenost podnesaka kojima se inicira ili pokreće postupak pred Ustavnim sudom, dostavljaju akti o pokretanju postupka, odnosno inicijative na odgovor i mišljenje, prikupljaju potrebni podaci, obavještenja i dokazi u cilju provjere navoda iz inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti. U prethodnom postupku se preduzimaju i druge procesne radnje od značaja za odlučivanje Ustavnog suda“. Sledeći navedeno zakonsko rješenje, prema članu 76. *Poslovníku o radu Ustavnog suda Srbije* koji nosi naziv „Ispitivanje procesnih pretpostavki“, sudija izvestilac je taj koji utvrđuje (zajedno sa obrađivačem predmeta – sudske savjetnikom ili saradnikom) a nakon tzv. trijaže koju obavlja Služba za predhodnu kontrolu, da li su ispunjene procesne pretpostavke za postupanje Suda po ustavnoj žalbi. Ukoliko se smatra da „ne postoje procesne pretpostavke za postupanje po ustavnoj žalbi, sudija izvestilac priprema predlog rešenja o odbacivanju ustavne žalbe i dostavlja ga predsedniku Malog veća radi zakazivanja sednice. Sudija izvestilac može odlučiti da se ustavna žalba dostavi na odgovor državnom organu, odnosno organizaciji kojoj su poverena javna ovlašćenja, protiv čijeg pojedinačnog akta ili radnje je žalba izjavljena i odrediti rok za dostavljanje odgovora, spisa predmeta, drugih dokaza i obavještenja neophodnih za odlučivanje. Ako su ispunjene procesne pretpostavke za vođenje postupka po ustavnoj žalbi, sudija izvestilac priprema predlog odluke“.

upućuje na sjednicu Suda koji odlučuje o ustavnoj žalbi. Postavlja se pitanje da li je navedena odredba po kojoj vijeće odlučivanje po ustavnoj žalbi „delegira Sudu“, a da se prethodno uopšte nije izjasnilo o ustavnoj žalbi iz svoje nadležnosti u skladu sa Ustavom utvrđenim načinom odlučivanja o ustavnim žalbama, te da li korišćenje ove mjere bez prethodne rasprave na vijeću može uticati i na dužinu postupka pred Ustavnim sudom.

U nadležnost Redakcione komisije saglasno Poslovniku (član 46.) stavljeno je utvrđivanje konačnog teksta svih odluka Suda i vijeća, a to znači i rješenja. Postavlja se pitanje da li je cjelishodno i potrebno da Komisija to čini, ili bi Komisija trebalo da utvrđuje samo tekst odluka koje se objavljuju u službenom glasilu i eventualno onih rješenja Suda čiji je predlog na sjednici Suda mijenjan, odnosno dopunjavan. S obzirom na sve veći broj odluka Suda i njegovih vijeća, i potrebu povećane angažovanosti sudija i stručne službe Suda na obezbjeđivanju efikasnijeg rada Suda u cilju rješavanja većeg broja predmeta postavlja se pitanje da li bi rješenja donijeta na sjednicama vijeća prije otpremanja iz Ustavnog suda trebalo samo da pretrpe odgovarajuću lekturu. U Poslovniku nema roka u kome je Komisija obavezna da utvrdi konačan tekst, niti u kom roku može da „vrati odluku na preispitivanje“ što svakako može uticati na produženje postupka.

U Ustavnom sudu nema kontinuiranog i cjelovitog praćenja sopstvene prakse, kao ni prakse Evropskog suda, niti pak dobre prakse evropskih ustavnih sudova po određenim oblastima ili pitanjima. To svakako može uticati na dužinu ustavnosudskog postupka, odnosno na vrijeme koje sudija izvjestilac i obrađivač utroše na pripremu prijedloga odluke. Nesporno je da bez praćenja prakse od strane dobro organizovane službe, odnosno sudske prakse, ukupna efikasnost Ustavnog suda - svakako trpi. U dosadašnjoj praksi pitanje međusobne usklađenosti odluka Suda sa dosadašnjom sudskom praksom Ustavnog suda, te njihove usklađenosti sa praksom Evropskog suda, slijedom poslovnčkog rješenja, prevashodno je briga sudije izvjestioca i savjetnika Suda u konkretnom predmetu. Nezavisno što je u Službi Suda obrazovano „Odjeljenje za sudsku praksu i dokumentaciju“, već duži period samo je jedan saradnik Suda zadužen za pitanja sudske prakse, (čija se aktivnost uveliko iscrpljuje u praćenju i obradi statističkih podataka nastalih u radu Suda) što je svakako neprihvatljivo s obzirom na značaj usaglašene i konzistentne prakse Suda za jednako postupanje, ali i za podizanje nivoa zaštite ljudskih prava i sloboda u društvu i cjelini.

----- . . . -----

DIO II

PRAVA ZAINTERESOVANIH LICA U USTAVNOSUDSKOM POSTUPKU PO USTAVNIM ŽALBAMA

1. Osvrt na član 74. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore i njegovu (ne) primjenu

Odredbom člana 74. Zakona o Ustavnom sudu CG propisano je 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“.

U odredbama Poslovnika Ustavnog suda o toku prethodnog postupka, u članu 57, stoji 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 izjasne.“ I u članu 59. stav 1. Poslovnika pominje se da se u pripremi predloga odluke ili rješenja za sjednicu nadležnog vijeća ili Suda, pored ostalog, imaju u vidu i „izjašnjenja drugih lica o podnesku u smislu odredbe člana 57. ovog poslovnika“. Takođe, u odredbama Poslovnika kojima je uređeno pitanje uvida u spis predmeta i prepis spisa (čl. 107. i 108.) propisano je, pored ostalog, da zainteresovano lice u zahtjevu mora navesti i podnijeti dokaze koji ukazuju na opravdani interes za uvid u spis predmeta i prepis spisa.

U postupku pred Ustavnim sudom, kao i pred većinom ustavnih sudova u okruženju, nezavisno od predmeta ustavnog spora, 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 zajamčeno pravo ili slobodu. Pored prava da povuče ustavnu tužbu, tj. da disponira predmetom ustavnosudskog postupka, podnosilac ustavne žalbe ima određena zakonom i Poslovníkom utvrđena prava, kao što su uvid u spise predmeta, dostavljanje dopunskih podnesaka, podnošenje određenih sporednih zahtjeva (npr. za zastoje postupka, za donošenje privremenog naloga i sl.). No, zbog prirode ustavnosudskog spora uopšte, ustavnosudski postupak po ustavnim žalbama je u velikoj mjeri pod kontrolom Ustavnog suda, dok su učesnici prije svega tu da pokrenu postupak i daju sudu neophodne i „korisne informacije za donošenje odluke.“¹¹²

Kada su u pitanju „druga lica“ koja mogu sudjelovati u ustavnosudskom postupku, s obzirom na predmet ove analize 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.

Očito je da su razlozi ekonomičnosti ustavnosudskog postupka opredijelili 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“ (koja smo za potrebe ove analize nazvali „zainteresovana lica“), već samo kada se radi o onim žalbama za koje se u ustavnosudskom postupku ocjeni (utvrdi) da kumulativno ispunjavaju zakonom

¹¹² Iz člana 33. Zakona sledi obaveza da se ustavna žalba dostavlja „na odgovor“ organu, odnosno drugom donosiocu osporenog pojedinačnog akta ili radnje osim ako Sud utvrdi da ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka. Međutim, u praksi je uobičajeno da se u postupku po ustavnim žalbama najčešće ne traži izjašnjenje donosioca osporenog akta, već se u principu traži samo da u određenom roku, koji odredi Ustavni sud (sudija izvjestilac), dostavi spise koji se odnose na predmet ustavne žalbe

propisane uslove: *prvi*, da se radi o ustavnoj žalbi koja je osnovana, tj. za koju se ocjeni da ispunjava pretpostavke za meritorno odlučivanje ili bolje rečeno o žalbi koja ispunjava procesne pretpostavke i koja nije očigledno neosnovana; i *drugi*, da se radi o ustavnoj žalbi čije bi usvajanje direktno uticalo na prava i obaveze drugog lica. Iz navedenog slijedi da u Sudu treba da postoji osnovano uvjerenje da ustavnu žalbu treba usvojiti.

Riječju, 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 (a prije svega podnosioca ustavne žalbe) prije donošenja odluke, a Sudu pruža mogućnost da čuje „obostrane informacija o relevantnim okolnostima.“ Mada u navedenom članu 74. Zakona to ne stoji, iz odredaba Zakona o Ustavnom sudu koje se odnose na normativnu kontrolu i ustavnosudske postupke po žalbama, za pretpostaviti je da bi se „drugom licu“, uz ustavnu žalbu istovremeno upućivao i poziv ili kako to stoji u Poslovniku „zahtjev“ da se izjasni o ustavnoj žalbi. Zakonodavac ostavlja na volju i procjenu zainteresovanom licu da li će se izjasniti ili neće. U odredbi člana 57. Poslovnika izričito je određen rok od 15 dana u kome se zainteresovano lice može da se izjasni.

Kako je načelo kontradiktornosti pred ustavnim sudom ograničeno ekonomičnošću postupka i za same učesnike u postupku, za pretpostaviti je da svoje eventualno „izjašnjenje“ i zainteresovana lica iznose u pisanom podnesku, a ne „usmenim saslušanjem“, odnosno izjašnjavanjem kroz njihovo saslušanje.

Iako odredba člana 74. Zakona nije dispozitivna, ustavnosudska praksa nije do sada zabilježila nijedan predmet u kojem je obaveza propisana navedenom odredbom primijenjena. Stoga je, imajući u vidu njen značaj, važno pitanje zašto ova odredba nije zaživjela. Odgovor je moguće tražiti u više pravaca: zbog nepreciznosti i s tim u vezi teškoća u primjeni, zatim iz razloga ekonomičnosti postupka ili pak poštovanja zakonskog roka za odlučivanje ili pak iz nekih drugih razloga (kadrovskih, materijalnih, i sl.), ili se radi o ocjeni Suda da karakter ustavnosudskog postupka ne podrazumijeva presuđenje, već samo utvrđenje eventualnih povreda Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima zaštićenih prava i sloboda, te da u tom kontekstu izjašnjenje zainteresovanog lica nije nužno, jer će u slučaju donošenja utvrđujuće odluke Suda, u ponovnom postupku pred nadležnim organom biti dato pravo i tom licu da se izjasni.

Polazeći od izloženog, najprije treba konstatovati da odredba člana 74. Zakona, sama za sebe, bez bližih rješenja koja bi upotpunile njen sadržaj, nomotehnički nije perfektna i da, kao takva, izaziva izvesne 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 tako 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“; da li su 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 precizirati¹¹³) ili pravni interes u tom postupku ima i neki drugi subjekt i ko bi se u tom svojstvu mogao pojaviti;

¹¹³ To bi svakako bila protivna stranka iz parničnog postupka u kojem je donesena odluka Vrhovnog suda koja se osporava ustavnom žalbom. Vid. član 15. Pravila Ustavnog suda BiH, koja jasno opredjeljuju ko su „druga lica“ u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama.

- 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 žalbi¹¹⁴, 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 (da li se zainteresovanom licu može u tom slučaju uskratiti pravo naknadnog dostavljanja relevantnih pismena ili pravo učestvovanja u daljem postupku);

- da li izjašnjenje mora biti u pisanom obliku, odnosno da li ova lica mogu da traže 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 obavješteno 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.).

Ukoliko se obrazloženje za ne primjenjivanje propisane obaveze iz člana 74. Zakona od strane Ustavnog suda nalazi u domenu ograničenih resursa (kadrovskih ili materijalnih), to se ne može prihvatiti kao 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 okonča u roku propisanom Zakonom).

Postojanje navedene „puke norme“ nekad može biti i posljedica poimanja zakonodavca da karakteru ustavnosudskog postupka nije imanentno „presuđenje“, već samo ukidanje osporenog akta, saglasno članu 76. Zakona o Ustavnom sudu, radi otklanjanja posljedica povrede zajemčenih prava i sloboda i prepuštanje nadležnim organima da ponove postupak i donesu odluku saglasnu Ustavu, ili eventualno, deklaratorno utvrđenje takvih povreda. I u takvoj pravnoj situaciji zainteresovano lice ima opravdan interes da zna kakav je ishod postupka po ustavnoj žalbi koju je podnijela suprotna strana, bez obzira da li će se izjašnjavati u prethodnoj fazi ili ne. Naime, postupanje Suda koje derogira primjenu načela kontradiktornosti (ne omogućava 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 u njegovu korist ili radnja koja je preduzeta u njegovu korist u postupku koji je prethodio ustavnoj žalbi) može narušiti jednak pravni položaj stranaka. Stoga se zainteresovanom licu mora omogućiti i da se izjasni u početnoj fazi postupka i da bude upoznato sa pravnom sudbinom, pravosnažnog akta ili određivanjem privremene mjere kojom se onemogućava izvršenje takvog akta.

Konačno, iznijeto je i mišljenje da se može postaviti i pitanje potrebe zadržavanja u pravnom poretku predmetne zakonske norme, odnosno koliko je u ustavnosudskom postupanju njeno postojanje svrsishodno. Međutim, zagovornici navedenog mišljenja gube iz vida da je jedan od važnijih aspekata prava na pravično suđenje i pravo na procesnu ravnopravnost (*equality of arms* - "jednakost oružja") i načelo kontradiktornosti svakog postupka. U suštini i u ustavnosudskom postupku po ustavnim žalbama ovom „drugom licu na čija bi prava ili obaveze direktno uticala odluka Ustavnog suda kojom bi se usvojila

¹¹⁴ Naime, iz navedene odredbe Zakona se ne vidi 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 i na ekonomičnost ustavnosudskog postupka, da je sudija izvjestilac taj koji pribavlja spise, savjetodavna i druga mišljenja, dostavlja donosiocima osporene akte na odgovor, odnosno mišljenje i sl., odnosno da sudija izvjestilac „ostvaruje“ komunikaciju kako sa učesnicima u postupku, tako i sa drugim licima i tijelima.

ustavna žalba“, treba dati "razumnu mogućnost da u postupku brani svoja prava pod uslovima, koji ga ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na drugu stranu" (predmet *Kaufman protiv Belgije* br. 10938/84, odluka 9. decembra 1986). Ako se pretpostavi da se uzdržavanje Ustavnog suda u pogledu primjene odredbe člana 74. Zakona o Ustavnom sudu prevashodno zasniva na razlozima vezanim za način normativnog uređivanja, odnosno nedostatnost rješenja, to je ne samo moguće, već i neophodno prevazići, imajući u vidu, s jedne strane, dalekosežni značaj načela pravne sigurnosti, a s druge strane, značaj jednakosti položaja stranaka, posebno načela kontradiktornosti u postupku, bez obzira na ekskluzivnost službenog postupanja ustavnosudskog, predmet odlučivanja Ustavnog suda, kao i pravno dejstvo odluka donetih po ustavnim žalbama.

Pitanje položaja tzv. zainteresovanih lica u postupku pred ustavnim sudovima evropskih zemalja uređeno je na različit način (u pogledu kruga subjekata koji se smatra zainteresovanim licima, njihovih prava, obaveza suda u odnosu na ova lica i sl.). Međutim, 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, Češka, BiH), u nekim su čak skoro izjednačena - smatraju se učesnicima postupka, dok drugu grupu čine one zemlje koje (poput zakonodavstva Crne Gore) ustanovljavaju samo ograničena prava zainteresovanih lica i u kojima je načelo kontradiktornosti u odnosu na ova lica dosta limitirano i čiji se položaj u mnogome razlikuje od položaja „učesnika“ u ustavnosudskom postupku tj. podnosioca ustavne žalbe. Međutim, činjenica je da je u savremenom ustavnom sudstvu primjena načela kontradiktornosti, u principu, dosta limitirana i kad su u pitanju učesnici u postupku, a posebno zainteresovana lica.

Ilustracije radi navešćemo neka od uporednih rješenja. Prije svega, navešćemo rješenja sadržana u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Hrvatske, koji je među rijetkim primjerima da se na nivou ustavnog rješenja jemči određeno pravo i zainteresovanim licima u ustavnosudskom postupku po ustavnoj tužbi. Saglasno navedenom, u odredbi 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 „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“.

Prema Pravilima Ustavnog suda BIH (član 15.) učesnicima u postupku ne smatraju se samo „pokretači sporova pred Ustavnim sudom“ i „donosioci akata koji su predmet spora“ već i stranke u postupku u kojem je donesena odluka koja se pobija apelacijom i sud, odnosno organ čija je presuda, odnosno odluka, predmet apelacije (član VI/3.b) Ustava). S obzirom na navedeno u članu 22, tačka 2. Pravila, Ustavni sud dostavlja „apelaciju i drugoj stranci u postupku u kojem je donesena presuda/odluka koja se pobija apelacijom s ciljem davanja odgovora,“ s tim, što „nedostavljanje odgovora ne utiče na tok postupka pred Ustavnim sudom.“ U slučaju odbacivanja apelacije, Ustavni sud može donijeti odluku, a da prethodno apelacija nije dostavljena drugoj stranci na izjašnjenje. Nadalje, prema članu 47. Pravila navedena lica pozivaju se i na javnu raspravu. I na kraju, odluka Ustavnog suda „dostavlja se učesnicima u postupku po pravilu u roku od 30 dana od dana donošenja“ (član 57. stav 2. Pravila).

Značaj načela jednakosti stranaka, a u vezi sa 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*,¹¹⁵ u vezi sa dokumentima koji nisu dostavljeni podnosiocu Evropski sud je podsjetio da: “koncept pravičnog suđenja podrazumijeva takođe, u načelu i pravo stranaka u postupku da bude upoznate sa spisima i drugim dokumentima, te da primjena ovog načela doprinosi stvaranju povjerenja stranaka u funkcionisanje pravde, koje se zasniva, *inter alia*, na spoznaji da su imali priliku iskazati svoje mišljenje o svakom dokumentu koji se nalazi u spisu predmeta.”

U predmetu *Krčmář i os. protiv Češke Republike* Evropski sud se više bavio povezanim institutima i pojmovima jednakosti oružja i kontradiktornosti postupka.¹¹⁶ Evropski sud je u ovom prilikom izrazio stanovište da se „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.

Evropski sud je istakao da je “jedan od elemenata pravičnog suđenja prema značenju iz člana 6, stav 1. Konvencije pravo na primjenu načela kontradiktornosti u postupku: da svaka stranka u postupku mora, u načelu, imati priliku ne samo da bude upoznata sa svim dokazima koji su neophodni kako bi njena žalba bila uspješna, nego i znati i moći komentarisati sve dokaze koji su izvedeni ili davati primjedbu u smislu uticanja na donošenje odluke suda.”

O tome dokle, prema standardima Evropskog suda, seže načelo kontradiktornosti i u odnosu na zainteresovana lica ilustrativni su stavovi iskazani u presudi *Juričić protiv Hrvatske*¹¹⁷ 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 zainteresovanog lica) dostavio tek nakon što je postupak pred Ustavnim sudom završen“, odnosno pošto je odluka Ustavnog suda bila donesena.

U postupku pred Evropskim sudom Vlada Hrvatske je tvrdila da se „načela“ kontradiktorne rasprave i jednakosti stranaka u postupku, kako su razvijena u sudskoj praksi Ustavnog suda, primjenjuju samo na stranke (učesnike) u postupku; da podnositeljka zahtjeva u ovome predmetu nije bila stranka u postupku pred Ustavnim sudom, zato što je postupak pred Ustavnim sudom postupak *sui generis*, u kojem ne postoje dvije suprotstavljene stranke nego podnosilac ustavne tužbe koji pobija odluku sudske, upravne ili druge javne vlasti, navodeći da je došlo do povrede njegovog ili njezinih ustavnih prava. Vlada je navela da je u tom „postupku, temeljem članka 69. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, jedan primjerak ustavne tužbe poslan zainteresiranim osobama i one su pozvane da odgovore samo ako je to potrebno....“ Vlada je nadalje tvrdila “da u ovome predmetu nije proveden niti jedan dokaz u postupku pred Ustavnim sudom u kojemu podnositeljica zahtjeva ne bi mogla dati izjavu, niti je bila održana usmena rasprava na koju podnositeljica zahtjeva nije bila pozvana. Još važnije, ustavna tužba S.B., zajedno sa svim njenim pisanim podnescima i dokazima poslana je na vrijeme podnositeljici zahtjeva, kao zainteresiranoj osobi, na odgovor, što je ona i učinila dana ... Stoga je u postupku pred Ustavnim sudom poštovan temeljni zahtjev kontradiktorne rasprave, tj. da se podnesci jedne strane šalju drugoj, kao i pravo da se na njih odgovori...”

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

¹¹⁵ Vid. presudu *F. R. protiv Švajcarske*, br. 37292/97, od 28. juna 2001. godine.

¹¹⁶ Vid. i odluku *Krčmář i ostali protiv Češke Republike*, br. 35376/97, od 3. marta 2000. Predmet se odnosio na postupak pred Ustavnim sudom Češke koji se vodio zbog nacionalizacije i mogućeg povrata 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 nisu podneseni niti jednoj stranci, već prava na kontradiktornost postupka.

¹¹⁷ Upor. presudu *Juričić protiv Hrvatske* br. 58222/09, od 26. jula 2011. godine, Prvi dio, tač. 2. Vid. *mutatis mutandis Milatova i drugi protiv Češke Republike*, br. 61811/00, tač. 60-66.

položaj *vis-à-vis* njenog protivnika.¹¹⁸ ... „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 njih¹¹⁹ ... Za Sud je očigledno da je Ustavni sud zatražio mišljenja uglednih pravnikâ 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 (vidi *mutatis mutandis*, naprijed citirani predmet *Krčmář and drugi protiv Češke Republike*, br. 35376/97, 3.mart 2000. godine, tač. 41.). Međutim, ti su dokumenti poslani podnositeljici zahtjeva tek nakon što je Ustavni sud donio svoju odluku ..., ne ostavivši joj priliku da na njih dade primjedbe. ... Evropski sud je ponovio da je samo na strankama u postupku da kažu traži li neki dokument njihov komentar. Ono što je ovdje posebno dovedeno u pitanje je povjerenje ... stranaka u rad pravosuđa, koje se osniva inter alia, na znanju da imaju priliku izraziti svoje poglede o svakom dokumentu u spisu S obzirom da je podnositeljica zahtjeva bila obaviještena o tim mišljenjima i informacijama pribavljenim u postupku pred Ustavnim sudom tek nakon što je postupak pred tim sudom završio, naprijed navedena razmatranja su dovoljna da omogućće Sudu zaključiti da u postupku o kojemu je riječ nije bilo poštovano pravo podnositeljice zahtjeva na kontradiktornu raspravu“.¹²⁰

Nakon donošenja navedene presude Evropskog suda, Ustavni sud Hrvatske, početkom 2012. godine, utvrdio je pravila o sprovođenju kontradiktornosti u postupku pokrenutom ustavnom tužbom (i žalbom protiv odluke DSV), po kojima se, u suštini, u postupku povodom ustavne tužbe za koju sudija izvjestilac procjeni 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 podnosiocu ustavne tužbe, odnosno žalitelju i omogućuje im se da odgovore na navode iz očitovanja“.¹²¹

U zakonodavstvu Crne Gore nema odredaba o tome: da li Ustavni sud ima 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 da li je Ustavni sud obavezan da ovim licima dostavi odluku po ustavnoj žalbi, posebno utvrđujuću. O ovim 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.

¹¹⁸ U ovom predmetu Sud je našao da nije povrijeđeno načelo jednakosti stranaka, jer je nesporno: a) da stručna mišljenja uglednih pravnikâ te mišljenja i informacije koje je Ustavni sud pribavio od raznih institucija nisu bili saopšteni ni podnositeljici zahtjeva ni S.B. prije odluke Suda..., i b) da su svi podnesci S.B. u postupku pred Ustavnim sudom (ustavna tužba ... i njeni dodaci ...) prosljeđeni podnositeljici zahtjeva i da joj je data prilika da odgovori na njih, koju je ona i iskoristila.

¹¹⁹ Vid. *Lobo Machado protiv Portugaije*, 20. februara 1996., tač. 31. i *Vermeulen protiv Belgije*, 20. februara 1996., tač. 33.

¹²⁰ Vid. tač. 73. do 78. presude *Juričić protiv Hrvatske*.

¹²¹ Navedeno prema D. Krapac, *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, Narodne novine, 2014, str. 80.

Dakle, sve u svemu imajući u vidu navedeno nesporno se može konstatovati da je dosadašnja praksa Ustavnog suda CG u suprotnosti sa odredbom člana 74. Zakona o Ustavnom sudu, ali i sa odredbom člana 6. stav 1. Konvencije. Za autoritet i ugled Ustavnog suda nije svakako dobro to što mu se može prigovoriti da organ koji je po Ustavu dužan da štiti zajamčeno pravo na pravično suđenje u postupku po ustavnoj žalbi to pravo sam povređuje.

DIO III

DIO III - O NEKIM ASPEKTIMA DEJSTVA ODLUKA USTAVNOG SUDA CRNE GORE DONIJETIH PO USTAVNIM ŽALBAMA-

1. O pravnom dejstvu odluka Ustavnog suda donijetih po ustavnim žalbama

Ustav Crne Gore se ne bavi posebno pravnim dejstvom odluka Ustavnog suda donijetih po ustavnim žalbama, kao što to eksplicitno čini kada su u pitanju odluke ovog suda donijete u postupku normativne kontrole. Njihovo kasatorno dejstvo nastupa *ex constitutione* (član 152. stav 1. Ustava). U pravnoj literaturi se posebno ukazuje na slabost ustavnih tekstova zbog „praznine“ kada je u pitanju pravno dejstvo odluke ustavnog suda donijete po ustavnoj žalbi, jer se tako stiče utisak da je funkcija „zaštite Ustavom zajamčenih prava i sloboda od manjeg značaja“ (M.Pajvančić). Međutim, za utvrđivanje kasatornog dejstva ustavnosudske odluke kojom se konstatuje neustavnost pojedinačnih akata i radnji organa javne vlasti donijetih u postupku po ustavnoj žalbi (kao i za sve druge odluke donijete u vršenju ustavnosudske kontrole) zakonodavac je našao oslonac u odredbi člana 151. stav 2. Ustava u kojoj stoji da su odluke Ustavnog suda (sve - bez izuzetka) izvršne i obavezne. Dakle, kasatorna odluka Ustavnog suda, bez obzira da li se radi o opštem ili pojedinačnom neustavnom aktu, obavezujuća je prije svega za donosioca tog akta, saglasno opšteprihvaćenom stanovištu da je cilj ustavne kontrole upravo da pravni akti (i radnje) koje protivreče Ustavu kao najvišem pravu, moraju biti lišeni „pravne snage“, tj. uklonjeni iz pravnog poretka. Ukidanjem neustavnih pravnih akata nastaje obaveza njihovog donosioca da donese novi akt saglasan Ustavu.

Kada je u pitanju pravno dejstvo odluka Ustavnog suda po ustavnoj žalbi, vidna je razlika u odnosu na odluke Suda donijete u normativnoj kontroli zakona i drugih opštih akata. Kasaciju normativnog akta za koji Ustavi 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.¹²² Ukoliko Ustavni sud ne bi

¹²² Kako je pravno dejstvo odluka Ustavnog suda na sistem redovnog sudstva bio predmet posebnog razmatranja u analizi „Uticaj odluka Ustavnog suda Crne Gore na sistem redovnih sudova sa posebnim osvrtom na odnos Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore“, koja je rađena u okviru ovog projekta, to se ova analizi ne bavi pitanjima koja se odnose na pravno dejstvo odluka Ustavnog suda i njihovu obaveznost.

imao mogućnost da kasira i pojedinačni akt državnog organa koji vrijeđa Ustav, odnosno ustavne odredbe o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i ukoliko odluke Ustavnog suda ne bi bile obavezne, onda bi njegovo utvrđenje da je tim aktom povrijeđeno osnovno pravo ili sloboda zajamčena Ustavom ostalo bez pravnog dejstva. Time 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 sa ciljem ustavne kontrole pojedinačnih akata i radnji organa javne vlasti, u postupku neposredne zaštite osnovnih prava i sloboda, Zakon o Ustavnom sudu CG je utvrdio kasatorno dejstvo ustavnosudskih odluka po ustavnim žalbama i dužnost svih da „poštuju odluke Ustavnog suda“. U istom cilju zakonodavac je utvrdio da su „stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe ... i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja“ (član 3. stav 2. Zakona). Odredbe čl. 76. do 78. Zakona o Ustavnom sudu, posvećene su dejstvu odluka Ustavnog suda donijetih po ustavnim žalbama, koje svojom sadržinom slijede svrhu ustavnosudske zaštite ljudskih sloboda i prava. Iz ovih odredaba prije svega proizlazi:

prvo, kad Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom povrijeđeno zajamčeno ljudsko pravo ili sloboda 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.);¹²³

drugo, 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.);

treće, u ponovljenom postupku nadležni organ je dužan da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci i da u ponovnom postupku odluči u razumnom roku (član 77. stav 2.) i

četvrto, odluka Ustavnog suda kojom je usvojena ustavna žalba ima pravno dejstvo od dana dostavljanja učesnicima u postupku, u skladu sa Poslovnikom (član 78.).

Dakle, iz iznijetog slijedi da je dejstvo usvajajuće odluke Ustavnog suda donijete u postupku po ustavnoj žalbi primarno 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*.

2. Neka otvorena pitanja u vezi sa članom 77. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

I dok se u teoriji ustavnog prava obaveznost i kasatorno dejstvo smatraju 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, izraženih po pojedinim pitanjima“, kao ni o obaveznosti poštovanja „pravnihi razloga ustavnog suda izraženih u odluci suda po ustavnim žalbama“. Ova svojstva su u teoriji nedovoljno ispitana, a u praksi uveliko sporna. Riječju, u teoriji i praksi nije sporno da se dispozitivu (izreci) odluka ustavnog suda i 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“.

¹²³ U odredbama člana 76. st. 2. i 3. određene su i druge mjere koje Ustavni sud može preduzeti u toku postupka odlučivanja ustavnoj žalbi u slučaju da je prestalo pravno dejstvo pojedinačnog akta koji je predmet ustavne žalbe, kao i u slučaju kada je povreda učinjena radnjom ili nepostupanjem državnog organa ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.

Otuda je i odredba člana 77. stava 2. Zakona izazvala određene dileme, kako na praktičnom, tako i na teorijskom planu, a prije svega pitanje pravne prirode i obaveznosti „pravni razloga Ustavnog suda izraženih u njegovim odlukama“.

Član 77. Zakona o ustavnom sudu CG glasi:

„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.“

U ponovljenom postupku nadležni organ iz stava 1 ovog člana, dužan je da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci i da u ponovnom postupku odluči u razumnom roku“.

Pojednostavljeno rečeno, problem u vezi sa značenjem odredbe člana 77. stav 2. Zakona se svodi na pitanja: (1) da li ova odredba znači da je „nadležni organ“ kome je predmet vraćen na ponovni postupak vezan za pravne razloge iz odluke Ustavnog suda, tako da u ponovnom postupku mora donijeti novu odluku u skladu sa tim razlozima, odnosno da li je dužan novodonijetu odluku zasnovati na razlozima koje je utvrdio Ustavni sud; ili (2) da li ova odredba znači samo to da je nadležni organ čiji je pojedinačni akt ukinut od strane Ustavnog suda, jer vrijeđa ljudska prava i slobode, u ponovnom postupku dužan razmotriti pravne razloge Ustavnog suda, odnosno „uzeti ih u obzir“, tj. „imati ih u vidu“. Drugim riječima, pitanje je da li navedena odredba znači da pravne razloge Ustavnog suda iskazane u konkretnoj odluci, kojom je kasirana pojedinačna odluka nadležnog organa, prilikom odlučivanja u ponovnom postupku taj organ prima k znanju, i razmatra ih, ali nema obavezu da na tim razlozima (djelimično ili u cjelini) zasnuje svoju novu odluku. Naravno, ukoliko nadležni organ ne prihvati razloge Ustavnog suda, tj. svoju odluku ne utemelji na pravnim razlozima Ustavnog suda, on je u tom slučaju obavezan da iznese argumente zbog kojih nije prihvatio te razloge, odnosno da argumentovano obrazloži svoju novodonijetu odluku.

Prema jednom stanovištu, na kome u svojoj dosadašnjoj praksi stoji i Vrhovni sud CG, iz odredbe člana 77. stav 2. Zakona ne proizlazi obaveza suda (odnosno drugog državnog organa) da u ponovnom postupku svoju odluku mora temeljiti na pravnim razlozima Ustavnog suda, već da ova odredba ustanovljava obavezu nadležnog organa da u ponovnom postupku uzme u obzir pravne razloge Ustavnog suda, odnosno 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 „pravni razloga Ustavnog suda“ shvatao kao obavezu da pravne razloge Ustavnog suda razmotri prilikom ponovnog odlučivanja, te da u slučaju ne prihvatanja tih razloga ima obavezu da svoje pravno stanovište na kome je utemeljio novodonijetu odluku argumentovano obrazloži. Ovo stanovište Vrhovni sud temelji prije svega na odredbi člana 118. stav 2. Ustava CG u kome stoji da „Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora“, te da zbog toga sud ne može biti vezan pravnim razlozima iskazanim u odluci Ustavnog suda, u smislu da je dužan temeljiti svoju odluku na pravnim razlozima iz odluke Ustavnog suda. Odluke Ustavnog suda nema među Ustavom naznačenim izvorima prava na osnovu kojih sudovi sude,¹²⁴ te stoga, ni zakonodavac odredbom člana 77. stav 2. ne može utvrđivati obaveznost „pravni razloga Ustavnog suda“ izraženih u odluci donijetoj po ustavnoj žalbi. Sudovi bi postupali suprotno Ustavu ukoliko bi umjesto primjene izvora prava u postupku presuđenja, sudili na osnovu „pravni razloga“ iskazanih u odlukama Ustavnog suda. Riječju, ukoliko bi član 77. stav 2. Zakona imao značenje da se ovi pravni razlozi Ustavnog suda izraženi u

¹²⁴ Skoro da nema zemlje u kojoj nije bilo slučaja da su redovni sudovi bar jednom odbili primjeniti pravne stavove ustavnog suda, ističući da ih obavezuju samo „ustav i zakon“, a ne i pravna shvatanja, odnosno tumačenja ustavnog suda. Vidjeti npr. rješenja Privrednog suda u Beogradu Ipv. (I) 753/2011 i 4I br. 5439/2011, u kojima pored ostalog, stoji da je stav US na koji se pozivaju stranke „bez značaja“, „budući da zauzeti stav navedenog organa ne može derogirati izričitu zakonsku odredbu“, odnosno da je „isti bez uticaja“ jer sudovi ne sude „na osnovu pravni shvatanja“, već na osnovu „Ustava, zakona, međunarodnih ugovora...“

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.

Sledeći navedeno stanovište u dosadašnjoj praksi Vrhovnog suda mogu se uočiti četiri situacije koje govore o odnosu ovog Suda prema „pravnim razlozima Ustavnog suda“, a time i njegovom poimanju značenja odredbe člana 77. stav 2. Zakona. Prvo, to je situacija u kojoj je Vrhovni sud slijedio pravne razloge Ustavnog suda iskazane u odluci Ustavnog suda i u ponovljenom postupku donio novu odluku koja je u skladu sa tim razlozima. Sud se i u obrazloženju većeg broja svojih odluka izričito pozivao na te razloge i na svoju obavezu utvrđenu pomenutom odredbom Zakona (npr. rješenje Vrhovnog suda Už. Rev. br. 22/17 77 od 13.02.2018; - presuda Vrhovnog suda Už. Rev. 24/17 od 18.01.2018.). Drugo, to je situacija u kojoj je izreka novodonijete odluke ostala ista, kao i izreka odluke koju je Ustavni sud ukinuo, ali je obrazloženje nove odluke pretrpjelo značajne izmjene. U toj odluci Vrhovni sud nije prihvatio pravne razloge Ustavnog suda ali je za svoje stanovište iznio dodatne argumente i značajno upotpunio obrazloženje svoje odluke (npr. Už. Rev. br. 12/17 od 08.11.2017.) Treće, to je situacija u kojoj je Vrhovni sud u suštini donosio istovjetnu odluku, onoj koja je ukinuta odlukom Ustavnog suda, što u suštini znači da nije uvažio pravne razloge Ustavnog suda. Pri tome, moglo bi se reći, da se u obrazloženju svoje novodonijete odluke „upuštao u kritiku“ odluke Ustavnog suda, odnosno ulazio u svojevrstu polemiku sa Ustavnim sudom (npr. presuda Vrhovnog suda Rev. br. 193/15 od 22.04.2015, i presuda Vrhovnog suda Už. Rev. br. 18/17 od 08.11.2017. kao i Rev. br. 1048/14 od 02.12.2014, i presuda Vrhovnog suda Už. Rev. br. 19/17 od 24.10.2017.). Četvrto, bilo je i slučajeva u kojima je formalno donijeta nova odluka Vrhovnog suda iz koje je vidno da Sud nije prihvatio pravne razloge Ustavnog suda, niti se u obrazloženju posebno osvrtao na odredbu člana 77. stav 2. Zakona, niti je pominjao svoju dužnost da u ponovnom postupku poštuje pravne razloge Ustavnog suda (npr. Už. Rev. br. 13/17 od 06.12.2017.).¹²⁵

Prema drugom stanovištu, na kome stoji i Ustavni sud CG, odredbu člana 77. stava 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 izraženom u njegovoj odluci. U prilog vezanosti za pravne razloge koje je izrazio Ustavni sud u svojoj odluci, posebno se navode odredbe člana 149. Ustava, koje utvrđuju ovlašćenje Ustavnog suda da vrši apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti, te da je u vršenju te svoje funkcije Ustavni sud vlastan 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 pravo značenja. Ovo stanovište svoju dodatnu argumentaciju nalazi i u odredbi člana 151. Ustava CG u kojoj je izričito utvrđeno da je odluka Ustavnog suda „obavezna i izvršna“.¹²⁶

¹²⁵ Vid. opširnije u „*Analiza uticaja odluka Ustavnog suda Crne Gore na sistem redovnih sudova sa posebnim osvrtom na odnos Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore*“ (2018).

¹²⁶ Svoj stav o poimanju odredaba čl. 3. i 77. stava 2. Zakona, Ustavni sud Crne Gore je više puta iskazivao u svojim odlukama. Navešćemo stav Suda iskazan u predmetu U-III br. 113/18 od 23. aprila 2018. godine, koji glasi: „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

Slijedom 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 zapovjesti da su odluke Ustavnog suda opšteobavezujuće 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 su „*Stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave ... i druge subjekte koje vrše javna ovlašćenja*“. Ovo rješenje, kao i rješenje člana 77. stav 2. Zakona u svojoj osnovi imaju stanovište po kome nije samo izreka, odnosno dispozitiv odluke ustavnog suda ono što obavezuje organe državne (javne) vlasti, već i „pravni stavovi“ i „pravni razlozi“ Suda o određenim ustavnopravnim pitanjima sadržani u obrazloženjima njegovih odluka. 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 stvarnu 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 jedan proces, u kome je vidan trend postepenog iskazivanja većeg stepena spremnosti da se saglasno odredbi člana 77. stav 2. Zakona, u ponovnom postupku slijede pravni razlozi Ustavnog suda iznijeti u njegovoj odluci. U tom procesu ne mogu se izbjeći i određene razlike u pogledu pojedinih pravnih pitanja, ali se pri tome ne može zanemariti uloga koju Ustavni sud ima u tumačenju Ustava, tj. da je ovaj sud jedini po Ustavu vlastan da „čita“ Ustav i posljednji kaže šta u stvari u Ustavu „piše“. ¹²⁷ Naravno, to ne znači da je Ustavni sud u postupku odlučivanja po ustavnim žalbama ovlašten prema članu 149. Ustava na „instancionu kontrolu akata državne vlasti“, niti da ispituje je li osuda opravdana, kazna mjerodavna, a naknada štete u skladu sa zakonom odmjerena, niti kad utvrdi da se osporenim odlukama povređuje određeno ljudsko pravo ili sloboda, može izmijeniti odluku nadležnog organa o utvrđenom činjeničnom stanju ili primjeni prava. Navedeno i sam Ustavni sud u svojim odlukama kontinuirano ističe. 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 da li je sporna odluka utemeljena na Ustavu i međunarodnom pravu koje obavezuje Crnu Goru. Naravno, ni jednog momenta se ne smije zaboraviti da je zaštita ljudskih prava bila i ostala primarna funkcija sudske vlasti, kao nezavisne i samostalne, ali i da se ta vlast u savremenim evropskim zemljama ne može vršiti 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 u izvršavanju odluke Ustavnog suda nadležni organ koji ponovno odlučuje obavezan „da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci o ukidanju“, je istovremeno i dodatna obaveza za Ustavni sud da u obrazloženju njegove odluke

je, na osnovu člana 76. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, ovlašćen 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 podrazumjeva da je Ustavni sud ovlašćen 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. __/__, 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 podrazumjeva samo formalno donošenje 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“.

¹²⁷ Po uzoru na američku teoriju koja je ukazivala, da je Ustav SAD ono što kaže devet starih džentlmena u Vrhovnom sudu SAD; i u njemačkoj teoriji je takođe konstatovano 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“.

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“).¹²⁸ U razgovorima sa predstavnicima sudova, ukazuje se da su u pojedinim odlukama ti razlozi dosta uopšteni ili pak formalizovani tako da ne predstavljaju jasno određenje Ustavnog suda o tome šta je „pravni razlog“ zbog koga je Ustavni sud našao da pojedinačni akt, odnosno radnja povrjeđuje ili uskraćuje zajamčeno pravo i slobodu¹²⁹. Nesporno je da se ugled i autoritet odluka ustavnog suda zasniva, prije svega „na uvjerljivosti odluka i na snazi argumenata“ (C. Ribičić), iskazanih u obrazloženju, a ne na propisivanju obaveznosti njihovih obrazloženja, odnosno pravnih stavova i razloga. Ako odluka ustavnog suda ne sadrži jasne i uvjerljive ustavnopravne razloge, zakonsko nalaganje donosiocu kasiranog akta da ponovo odluči uz „poštovanje pravnih razloga“ ustavnog suda postaje „iluzorno“.

Da rasprave o obaveznosti pravnih stavova iskazanih i u odlukama ustavnih sudova uopšte, pa tako i onih donijetih po ustavnoj žalbi nije svojstveno samo za praksu Vrhovnog suda i Ustavnog suda u Crnoj Gori, govori i praksa sudova u uporednom pravu, uključujući i zemlje sa dugom ustavnosudskom tradicijom i praksom neposredne ustavnosudske zaštite ljudskih prava. Osim pozitivnih ocjena o tome da ustavni sudovi na ovaj način pružaju dodatnu zaštitu ljudskih sloboda i prava, stanovište o obaveznosti pravnih stavova Ustavnog suda izraženih u obrazloženju njegovih odluka prate brojni prigovori, pa i kritike. Ustavnom sudstvu se, između ostalog, prigovara: da protivno ustavu narušava nezavisnost sudova obavezujući ih svojim odlukama kako da „odluče“; da pokušavaju da „svoje ocjene“, odnosno „pravna shvatanja“ i „pravne razloge“ utvrđene u obrazloženju odluka proglašavaju pravno obaveznim, a kad to ne uspijevaju da ih tada stavljaju u dispozitiv svojih odluka, izričito obavezujući sudove da postupaju saglasno „njihovim ocjenama“ i stanovištima, a ne po ustavu i zakonu i sl. Koliko navedene ocjene stoje i koliko su zasnovane na cjelovitoj analizi i proučavanju ustavnosudske prakse i politike ustavnog nadzora u ovoj oblasti, a koliko na pojedinačnim zapažanjima koja se često vezuju za konkretne odluke, odnosno pojedina pravna stanovišta ustavnih sudova, su pitanja koja traže posebnu analizu. Međutim, nije na odmet podsjetiti da je čak i njemačkom Saveznom ustavnom sudu ponekad trebalo vremena da uvjeri vrhovno sudstvo u valjanost svojih pojedinih pravnih shvatanja. Ustavni savjet Francuske je decenijama „nagovarao i uvjeravao“ redovne sudove da prate njegova tumačenja, ali su tek „utemeljenost njegovih odluka“ i intelektualna snaga njegovih obrazloženja za posljedicu imali da „posljednjih decenija on biva sve uspješniji u tom poslu“. U Italiji, i nakon više decenija, Kasacioni sud stoji na stanovištu da „će obrazloženja i stavovi Ustavnog suda u interpretativnoj odluci biti prihvaćeni, samo ako su uvjerljivi“. Hrvatski Ustavni sud, i pored više hiljada odluka donijetih u prethodnim godinama i nesporno izraženog aktivizma ovog suda, zadugo nije uvjerio Vrhovni sud da dobrovoljno sledi njegove stavove, pa ga je na to obavezao ustavotvorac. Takođe, ovo pitanje ne prestaje da bude aktuelno i u odnosima Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda u Srbiji, uprkos činjenici da je Ustav izričito utvrdio da su „odluke Ustavnog suda opšteobavezne, konačne i izvršne“, te „da su svi dužni da izvršavaju odluke Ustavnog suda“ (čl. 166. i 171).

¹²⁸ U članu 87. stav 4. Poslovnika utvrđene su elementi obrazloženja odluke Ustavnog suda prema kome obrazloženje obavezno sadrži pored ostalog i „ustavnopravne razloge“ za odlučivanje.

¹²⁹ Čak se i u njemačkoj literaturi među oponentima stava da su obrazloženja odluka obavezna, ukazuje „da se često i ne zna na šta se konkretno misli kada se u dispozitivu odluke Ustavnog suda upućuje na obrazloženje koje predstavlja „osnov odluke“, jer obrazloženja često upućuju i na motive odluke, a ponekad ona broje desetine i desetine stranica“. (K. Schlaich)

I uporedno ustavno sudstvo, pored kasatornog dejstva kao opšteg dejstva odluka Ustavnog suda, poznaje i druge 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 su obavezne „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 je shvaćena kao „određivanje izvršenja“, tako da njeno nepoštovanje može da dovede do toga da Ustavni sud uputi „egzekutivni predlog“, odnosno predlog za izvršenje predsjedniku Republike. Prema *Njemačkom modelu*, kad Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu, onda se u odluci utvrđuje i koja odredba Osnovnog zakona je 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 se ponekad nađe u situacijama da mora da podsjeća i opominje da su i stavovi iz obrazloženja njegovih odluka pravno obavezujući, pozivajući se pri tom 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.“¹³⁰ Iz *Zakona o sudskoj vlasti Španije*, slijedi „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 ustavnom preporukom i načelima, shodno tumačenju koje oni dobijaju u odlukama Ustavnog tribunala u bilo kojoj vrsti postupaka“ (P. Passaglia).

Nadalje, u *hrvatskom Ustavnom zakonu* je na nivo ustavne norme, kao najviše rangiranog prava, podignuta obaveza organa javne vlasti da poštuju ne samo odluke Ustavnog suda, već i njegova „pravna stanovišta“. Odredba člana 77. stava 2. glasi: „(2) Pri donošenju novog akta iz članka 76. stavka 2. ovoga Ustavnog zakona, nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima obavezni su poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnosioca ustavne tužbe.“ U tom pogledu ilustrativna su i *Pravila Ustavnog suda BiH*, koja u članu 64. utvrđuju: „Sud, odnosno organ čija je odluka ukinuta, dužan je donijeti novu odluku pri čemu je *obavezan poštovati pravno shvatanje* Ustavnog suda o povredi Ustavom utvrđenih prava i osnovnih sloboda podnosioca apelacije“, te da je u ovom slučaju postupak pred sudom, odnosno organom čiji je akt ukinut, hitan je. Ni *Ustav Republike Srbije* se ne bavi pitanjem dejstva odluka Ustavnog suda po ustavnim žalbama. Međutim, član 89. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srbije, posvećen vrsti ustavnosudskih odluka po ustavnim žalbama (usvajajuće i odbijajuće odluke) i dejstvu utvrđujućih odluka, ne sadrži rješenja o obaveznosti pravnih shvatanja Ustavnog suda, niti pominje pravne razloge iznijete u odlukama po ustavnim žalbama. Iako u zakonodavstvu Srbije nema odredaba o obavezujućem dejstvu pravnih shvatanja Ustavnog suda, Ustavni sud je u izreci pojedinih odluka kojima je usvajao ustavne žalbe izričito utvrđivao obavezu sudova da u ponovnom postupku donesu odluku saglasno „pravnim nalozima“ odnosno „pravnim stavovima“ Suda.¹³¹ U svojoj početnoj praksi po ustavnim žalbama Ustavni sud zadugo nije

¹³⁰ O pitanjima dejstva odluka evropskih ustavnih sudova i obaveznosti njihovih pravnih stanovišta vid.: V. Čok, *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Beograd, 1972. Vid. i Б. Ненадић, *О неким аспектима односа уставних и редовних судова* i Т. Маринковић, *Дејство одлука уставних судова*, у Зборнику, Улога и значај уставног суда у очувању владавине права, Уставни суд Србије, Београд, 2014, 102-104. i 290-295; D. Крпач, *op. cit.*, 104-10; A. Mavčič, *Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnilom*, Ljubljana, 2000, 218. i d. i Zbornik radova, *Ustavno sudstvo u teoriji i praksi*, Beograd (uredila B. Nenadić), KAS, 2010, 90-133. и 194-208. snilom, Ljubljana, 2000, 218. i d. Вид. и Зборник, *Ustavno sudstvo u teoriji i praksi*, Beograd (uredila B. Nenadić), KAS, 2010, 90-133. и 194-208.

govorio „o pravnoj obaveznosti svojih stavova (ocjena)“, niti „o obaveznosti svog obrazloženja“, već je s vremena na vrijeme u obrazloženju odluka po ustavnim žalbama navodio da je „razumno očekivati od nadležnog suda da uspostavi stanje koje odgovara pravnom shvatanju Ustavnog suda“. Sud se očigledno ustezao, pogotovo s početka ostvarivanja svoje funkcije zaštite Ustavom zajamčenih prava i sloboda po ustavnim žalbama kako ne bi dodatno stvarao napetost u odnosima sa Vrhovnim sudom¹³².

Evropski sud je u svojoj praksi ustanovio da član 6. Konvencije obavezuje sudove da obrazlažu svoje presude, te da mjera u kojoj se ova obaveza iznošenja razloga primjenjuje može varirati zavisno od prirode takve odluke. Kako utvrđujuća odluka Ustavnog suda predstavlja konačno rješenje ustavnog spora, a po nekad je i od odlučujućeg značaja za rješavanje inicijalnog spora, ona mora biti obrazložena kako bi je adresati prihvatili i izvršili¹³³.

Može se reći da je obaveznost poštovanja izreke ustavnosudskih odluka donijetih po ustavnim žalbama nesporan, ali i da je dosljedna i razvijena ustavnosudska praksa dragocjen i pouzdan 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 kojeg 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 povrjedi osnovnih ljudskih prava (pored ostalog iznijete i u presudi *Huseynli and Others v. Azerbaijan*, 67360/11, od 11. februara 2016. godine).

Upuštanje u kritičku ocjenu „pravilnosti pojedinih odluka Ustavnog suda“, što ponekad čini Vrhovni sud, kao i u ocjenu stručne utemeljenosti navoda Vrhovnog suda o tome prevazilazilo bi zadatak ove analize i njen cilj. Umesto toga podsjetimo da treba imati u vidu da je odavno u pravnim porecima zemalja ustavne centralizovane kontrole sa ukorijenjenom tradicijom ustavnosudske zaštite, konstatovano da se ustavni tekstovi teško mogu u potpunosti razumjeti bez poznavanja ustavnosudske prakse, i stavova ustavnih sudova po pojedinim pravnim pitanjima, odnosno odredbama Ustava, uostalom kao što se ni tekst Evropske konvencija ne može razumjeti bez prakse Evropskog suda. Ustav i Konvencija su, u suštini, osnova koju praksa njihovih čuvara i tumača stalno nadograđuje i nadopunjuje. Dakle, funkcija tumačenja ustava, kao i tumačenje Konvencije, čini ustavne sudove i evropske sudove izuzetno važnim organima, pa tako i njihova pravna shvatanja.

I na kraju, imajući u vidu navedeno, čini se da odredba člana 77. stav 2. Zakona, ne znači da Sud ima obavezu da na temelju navedenih pravnih razloga drugačije riješi primarni spor koji je izazvao podnošenje ustavne žalbe. Intencija zakonskog rješenja nije u drugačijem rješavanju spora, po svaku cijenu, niti je u tome glavna poruka odredbe stava 2. člana 77. Zakona. odnosno naloga koji zakonodavac upućuje donosiocu ukinutog akta „da poštuje pravne razloge Ustavnog suda.“ Njegova suština je u obavezi donosioca akta za koji je

¹³¹ Б. Ненадић, *Отити осврт на контролу уставности судске власти*, Зборник радова, Положај и перспектива уставног судства, Београд 2013, стр. 101-120.

¹³¹ U dispozitivu odluke Ustavnog suda UŽ-224/2013 od 06.06.2013. godine sadržan je i ovaj iskaz: "Poništava se presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev.17/11 od 03.10.2012. godine i nalaže se da se u skladu sa ocjenama Ustavnog suda iznetim u ovoj odluci ponovo odluči o reviziji tužioca izjavljenoj protiv presude Okružnog suda u Beogradu Gž. 2854/07 od 14. marta 2007. godine", ("Službeni glasnik RS" broj 55/2013);

¹³² Vid. odluku Ustavnog suda IUz-97/2012

¹³³ O značaju obrazloženja sudskih, a time i ustavnosudskih odluka, videti i stavove Evropskog suda iskazane u presudama Evropskog suda *Van de Hurk protiv Nizozemske*, od 19. april 1994. i *Hiro Balani protiv Španije*, 9. decembar 1994. godine

Ustavni sud ocijenio da povrijeđuje ljudska prava da u ponovnom postupanju donese odluku koje će da poštuje određeno Ustavom garantovano pravo za koje je Ustavni sud našao da je ukinutim aktom povrijeđeno. Pri tome, važno je naglasiti da je za otklanjanje povrede osnovnog prava zajamčenog Ustavom bitno da nadležni organ - donosilac neustavnog akta (koji je ukinut i uklonjen iz pravnog poretka, jer vrijeđa ili uskraćuje osnovno ustavno ili konvencijski zajamčeno pravo ili slobodu), u ponovnom postupku ovog puta donese novi akt „poštujući odluku Ustavnog suda“ tj. akt koji će biti u skladu sa Ustavom. Uz to, saglasno članu 77. Zakona nadležni organ „dužan je da poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci i da u ponovnom postupku odluči u razumnom roku“. Inače valja napomenuti da za razliku člana 39. stav 2. Zakona i pojedinih rješenja o rokovima za odlučivanje Ustavnog suda, zakonodavac ovdje upotrebljava pravni standard „razumni rok“. Treba reći da je ovaj standard Vrhovni sud i drugi redovni sudovi u principu poimali tako da su postupali veoma ažurno kada je u pitanju ponovno odlučivanje. Izuzetak predstavljaju samo pojedinačni slučajevi, i to najčešće oni u kojima je Ustavni sud dvaput odlučivao.

Dakle, zavisno od okolnosti konkretnog slučaja, nekad će redovni sud u ponovnom postupku potpuno samostalno donijeti novu odluku, otkloniti nedostatke koji su doveli do povrede prava, ali će nekad inicijalni spor jednostavno riješiti primjenom stava Ustavnog suda iskazanog u odluci kojom je sudski akt stavljen van snage (ukinut). U ovom drugom slučaju, uloga Ustavnog suda se faktički od „negativnog sudije“ pretvara u „pozitivnog“ sudiju. Ovaj proces ne ide lako, niti je i dalje bez zastoja i povremenih „konfrontacija“ niti se ima utisak da su se sudije redovnih sudova navikle na kontrolu izvan institucione sudske kontrole, a posebno na činjenicu da ih u postupku odlučivanja obavezuje ne samo izreka određene odluke – već i njeno obrazloženje.

Ponekad se ima utisak da je kod ustavnosudskog ukidanja odluka redovnih sudova (posebno onog dvostrukog), odnosno kod ne postupanja redovnih sudova saglasno članu 77. Zakona o Ustavnom sudu, više po srijedi „tvrdoglavost“, pa i „inat“ sudija nego ustavnopravni razlozi. Takva ponašanja za sada idu samo na štetu onih čija prava treba da štite ovi organi, pa i države koju „čeka Strazbur i povećani budžetski troškovi.

I na kraju, pitanje je i da li bi u Zakonu o Ustavnom sudu, iz više razloga, pa i gore navedenih, trebalo propisati da u ponovnom postupku o spornom predmetu sudovi odlučuju pred izmijenjenim sastavom vijeća, odnosno da Ustavni sud odlučuje u plenumu.

Odgovor traži i pitanje da li odredba člana 3. stava 2. i odredba člana 77. stava 2. Zakona o Ustavnom sudu CG, obavezuju adresate na isti način. Očigledno je da se prema zakonskim normama radi o različitim pravnim situacijama, tj. različitim pravnim institutima: o pravnim stavovima, pravnim shvatanjima i pravnim razlozima Suda koji su različitog karaktera i domašaja. Stav Suda koji je opšteg karaktera (vezan za interpretaciju ustavnih načela i drugih odredaba Ustava i standarda razvijenih u konvencijskom pravu ima opšteobavezujući karakter, dok stav Suda izražen u konkretnoj odluci, u kontekstu konkretnog činjeničnog i pravnog stanja, djeluje obavezujuće za donosioca osporenog akta, kojim je, po ocjeni Suda, povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo ili sloboda). Drugim riječima, treba razlikovati stavove Suda koji se odnose na sadržinu garantovanih prava i sloboda, do kojih Sud dolazi tumačenjem i interpretacijom ustavnih odredbi od pravnih razloga Suda u svakom pojedinačnom slučaju o tome da li je aktom ili radnjom državnog organa povrijeđeno ili uskraćeno pravo ili sloboda.

----- . . -----

DIO IV

IZVRŠENJE USTAVNOSUDSKIH ODLUKA DONIJETIH PO USTAVNIM ŽALBAMA

1. Način izvršenja ustavnosudskih odluka donijetih po ustavnim žalbama u pravnom sistemu Crne Gore

Danas je crnogorski Ustavni sud viđen i kao značajan jemac ostvarivanja i zaštite Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda na nacionalnom nivou. Njegova normativna snaga u vršenju kontrole ustavnosti pojedinačnih akata i radnji organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti po ustavnim žalbama sledi iz njegove Ustavom utvrđene uloge, položaja i ovlašćenja, ali i posebne pravne prirode i dejstva njegovih odluka. To su „odluke bez priziva“ koje ne podliježu preispitivanju nijednog drugog organa u domaćem pravnom poretku i koje su „svi dužni poštovati i izvršavati“.

Međutim, kada je u pitanju izvršenje odluka Ustavnog suda treba imati u vidu da ustavni sudovi nemaju sopstveni aparat za izvršenje svojih odluka i da su, po pravilu, upućeni na pomoć drugih državnih organa i tijela. U konkretnom ustavnom sporu, kao što je odlučivanje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, obaveza izvršenja leži na donosiocu ukinutog akta, tj. onom organu ili tijelu čijim je aktom ili radnjom, odnosno ne postupanjem povrijeđeno zajamčeno ljudsko pravo ili sloboda.

Svojestvo izvršnosti ustavnosudske odluke po ustavnim žalbama, po pravilu, stiču danom dostavljanja učesnicima postupka. Naime, nakon donošenja ustavnosudske odluke kojom je utvrđena povreda ljudskog prava ili slobode zajamčene Ustavom i njenog dostavljanja učesnicima u postupku, od kada ona i počinje da proizvodi pravno dejstvo, nastaje obaveza njenog izvršavanja, odnosno postupanja u skladu sa nalogom Ustavnog suda koji mora biti jasno i precizno iskazan. S toga je izuzetno važno postojanje uređenog načina dostavljanja izvršnih ustavnosudskih odluka, kao i postojanje izričite obaveze Ustavnog suda da u određenom roku, po donošenju odluke po ustavnoj žalbi, tu odluku dostavi adresatima. Navedenog za sada nema u pozitivnom zakonodavstvu Crne Gore.

U pravnoj državi sa centralizovanom univerzalnom kontrolom ustavnosti sve tri grane vlasti, pretpostavlja se da će se odluke njenog ustavnog suda generalno izvršavati, tim prije kad su u pitanju odluke suda kojim su pojedinačni akti ili radnje državne vlasti oglašeni neustavnim. Na prvi pogled se čini da je način izvršenja odluka ustavnog suda donijetih po ustavnoj žalbi znatno jednostavniji ili bar manje složen nego kad se radi o izvršenju odluka donijetih u normativnoj kontroli. No, to ne znači da se u izvršavanju i ovih odluka ustavnog suda u praksi ne mogu pojaviti određeni problemi, prije svega, ako primarni adresat odluke – organ javne vlasti koji je donio ukinuti akt, „nije voljan ili nije u mogućnosti da izvrši obaveze naložene ustavnosudskom odlukom“.

U literaturi se navodi da se pod pojmom „izvršenje“ po pravilu misli na prinudno izvršenje i sprovođenje određene sudske odluke ili odluke organa druge javne vlasti. Kao i u drugim segmentima, i kod izvršenja odluka ustavnog suda stvar je složenija s obzirom na njegovu poziciju čuvara ustava. Otuda je i izvršenje ustavnosudskih odluka u pravnom poretku Crne Gore uređeno na više nivoa, počev od Ustava i zakona do Poslovnika o radu Ustavnog suda.

Ustavom je u članu 151. st. 3. i 4. izričito propisano 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.

Iako je zakonodavac Crne Gore otišao korak dalje u obavezivanju svih organa i tijela javne vlasti, da u okviru svojih nadležnosti, izvršavaju odluke Ustavnog suda, on to nije učinio u pogledu uređivanja ustavne obaveze Vlade da po potrebi obezbijedi izvršavanje ovih odluka. Zakonodavac je skoro *in texto* preuzeo ustavnu normu, pa je u članu 52. Zakona o Ustavnom sudu utvrđeno:

„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.

Ustavni sud može u odluci odrediti rok i način izvršenja odluke, kao i organ koji je dužan da je izvrši.

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“.

I konačno, sam Ustavni sud je u svom Poslovniku utvrdio 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:

„(1) 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.

(2) Rješenje iz stava 1. ovog člana dostavlja se Vladi Crne Gore, a objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“ i na internet stranici Ustavnog suda.

(3) 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 citiranim zakonskim i poslovnničkim 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“ (Krapac). Navedena konstatacija bi možda formalnopravno mogla biti nesporna, ali materijalnopravno i faktički i ustavni sudovi su ograničeni ustavnim načelima i principima na kojima se temelji uređenje vlasti, i ustavnopravnim položajem i funkcionalnim ovlašćenjima organa kojima se nalaže da izvrše ustavnosudske odluke, kao i ukupnim okruženjem u kojem funkcioniše konkretni ustavni sud. Kada je u pitanju ovo ovlašćenje 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 ovlašćenja 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 (njena) vlast“ (Hillgruber / Goos).¹³⁴

Dakle, važeće zakonodavstvo Crne Gore je s pravom stavilo težište na ovlašćenja 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 ono postalo predmet „poslovničkog uređivanja“. Zakonodavac se uopšte nije bavio ni ustavnom obavezom Vlade da po potrebi obezbijedi

¹³⁴ Navedeno prema D. Krapac, op. cit., 109.

izvršenje odluke Ustavnog suda, niti mjerama koje ona može preduzeti u vršenju svoje obaveze. Ovo je tim prije krupna praznina, ako se ima u vidu da se ova obaveza Vlade bliže ne uređuje ni jednim normativnim aktom. Poslovnik Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 3/12 i 31/15), samo u članu 34. propisuje 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 predloge ocjena i zaključaka koje Vlada treba da usvoji, te da predlog zaključaka sadrži precizno određenu obavezu, nosioca i rok za izvršenje obaveze, za pretpostaviti je da tu sadržinu treba da ima i pomenuti predlog iz tačke 7) člana 34. Poslovnika.

U vezi sa izvršenjem odluka Ustavnog suda postavlja se pitanje zašto inkriminacija neizvršenja sudske odluke, propisana Krivičnim zakonikom CG, ne obuhvata i neizvršenje 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.¹³⁵

2. Uporednopravna rješenja o načinu izvršenja ustavnosudskih odluka i obezbjeđenju njihovog izvršenja

Ustavni sistemi savremenih evropskih zemalja u kojima je ustavnom čuvaru povjerena i kontrola pojedinačnih akata i radnji javne vlasti u cilju obezbjeđenja neposredne i individualne zaštite osnovnih prava i sloboda, u principu ne sadrže ustavne odredbe o izvršenju ustavnosudskih odluka donijetih u vršenju ove funkcije. Rješenja o izvršenju ustavnosudskih odluka po ustavnim žalbama, tamo gdje postoje prevashodno su zakonodavnog nivoa, a sadržana su i u pravilima samih sudova, odnosno poslovnica o njihovom radu. U ustavnim tekstovima koji sadrže pojedine odredbe o načinu izvršenja ustavnosudskih odluka uopšte, najčešće se određuju organi izvršne vlasti da po potrebi obezbijede izvršenje odluka ustavnog suda. S obzirom na to da se u komparativnoj ustavnosti bilježe različita rješenja o izvršavanju odluka ustavnih sudova, ukazaćemo na određene specifičnosti pojedinih od tih rješenja.

U zemlji najstarijeg evropskog ustavnog suda Austriji, odredbe o izvršenju odluka Ustavnog suda našle su svoje mjesto u najvišem pravnom aktu zemlje, a potom i u zakonu. Tako, prema *Ustavu Austrije* odluke Ustavnog suda koje se odnose na imovinsko pravne 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 zahtev za sprovođenje odluke, a on donosi uputstva za sprovođenje i ovlašćuje savezne ili pokrajinske organe da sprovode odluke Ustavnog suda (član 146). Kada se radi o sprovođenju odluka Ustavnog

¹³⁵ Inače, u ranijem zakonodavstvu SFRJ i njenih republika članica, bilo je propisano krivično djelo zbog neizvršenja ustavnosudskih odluka.

suda koje se odnose na Savez ili su protiv saveznih organa, Ustav nalaže da akt izvršenja Saveznog predsjednika mora biti prema potpisan. I u Zakonu o Ustavnom sudu stoji preuzeta Ustavom data mogućnost Ustavnom sudu da u slučaju neizvršenja njegove odluke u krajnjem može predsjedniku Republike uputiti „egzekutivni predlog“, odnosno predlog za izvršenje kojim se nalaže nadležnim organima „da uspostave pravno stanje kako odgovara pravnom shvatanju ustavnog suda“.¹³⁶ *Osnovni zakon Njemačke* izričito ne reguliše ko je u ustavnom sistemu nadležan za sprovođenje odluke Saveznog ustavnog suda, ali utvrđuje njihovu obaveznost. U ovoj zemlji odluke Ustavnog suda se generalno izvršavaju, s obzirom na nesporni autoritet njihovog donosioca. U članu 89. *Ustava Češke Republike* utvrđeno je da su odluke Ustavnog suda izvršne čim se objave na način predviđen zakonom, osim ako Ustavni sud ne odredi drugačije izvršenje. Isti član predviđa da su izvršne odluke Ustavnog suda opšteobavezujuće za sve organe i osobe. Takođe, iz Ustava slijedi da su odluke Ustavnog suda konačne i da na njih nema prava žalbe. Slično rješenje sadrži i *Ustav Slovačke*, koji u članu 125 stav 6. utvrđuje da su konačne odluke Ustavnog suda opšteobavezujuće.

Ustav Republike Srbije, pored odredbe po kojoj su odluke Ustavnog suda „konačne, izvršne i opšteobavezujuće“ (član 166 stav 2), u članu 171. predviđa tri pravila koja su od značaja za izvršenje odluka Ustavnog suda uopšte, a to znači i onih donijetih po ustavnim žalbama. Najprije, Ustav utvrđuje „da je svako dužan da poštuje i izvršava odluke Ustavnog suda“, potom, da „Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno“, te utvrđuje „naloga zakonodavcu da uredi izvršenje odluka Ustavnog suda“. Bez obzira na navedeno ustavno usmjerenje odredbe Zakona o Ustavnom sudu su veoma oskudne. U osnovnim odredbama Zakona na opšti način propisano je da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće i da se način i postupak izvršenja odluka Ustavnog suda uređuje tim zakonom (člana 7.). Dakle, Zakon poput Zakona o Ustavnom sudu CG, ponavlja ustavne odredbe iako za tim nema potrebe, jer su odredbe već sadržane u Ustavu i neposredno se mogu primijeniti na osnovu samog Ustava. U posebnom Odjeljku V Zakona, koji nosi rubrum „Izvršenje odluka Ustavnog suda“ sadržan je samo jedan član (104.), sa dvije odredbe, kojima je utvrđeno: *prvo*, obaveza (dužnost) državnog i drugog organa, organizacije kojoj su povjerena javna ovlašćenja, političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana ili vjerske zajednice da, u okviru svojih prava i dužnosti, izvršavaju odluke i rješenja Ustavnog suda; *drugo*, da će u slučaju potrebe, izvršenje odluke i rješenja Ustavnog suda obezbediti Vlada, na način koji je utvrđen posebnim rješenjem Ustavnog suda. Kada su u pitanju odluke donijete po ustavnim žalbama, Ustavni sud je u izreci svojih odluka po ustavnim žalbama, u principu, utvrđivao i način njihovog izvršenja.

Iz odredbi *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Hrvatske* slijedi da su i odluke Ustavnog suda *ex constitutione* „obavezne“; da su ih dužni poštovati sva fizička i pravna lica; da su organi i tijela javne vlasti „dužna u okviru svog zakonskog djelokruga“ sprovođiti ustavnosudske odluke, da Ustavni sud može „sam odrediti tijelo kojem povjerava sprovođenje svoje odluke“. Kako ni Ustavni sud Hrvatske nema sopstveni aparat za izvršavanje svojih odluka, u Ustavnom zakonu stoji da Vlada Hrvatske „osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda“, dok Ustavni sud takođe, „može sam odrediti tijelo kojem povjerava izvršenje svoje odluke“. Treba naglasiti da je odredba o obavezi Vlade da „osigura“ sprovođenje odluka Ustavnog suda primjenjivana u praksi, tako što je Ustavni sud u nekoliko slučajeva nalagao Vladi da preduzme određene mjere radi izvršenja (npr. da u određenom roku ne dužem od pet godina, prilagodi kapacitete zatvora, potrebama smještaja osobama lišenih slobode, odnosno u roku ne dužem od tri godine, omogućiti nesmetano kretanje zatvorenika sa posebnim potrebama u zatvorskoj bolnici, da uspostavi i djelotvorno sprovodi nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sistemu, da osigura

¹³⁶ Вид. нпр. члан 87. Закона о Савезном уставном суду Аустрије.

„otklanjanje posljedica povrede ustavnog prava podnositeljke u primjerenom roku (u nekretnini, novcu ili na drugi način), i sl.¹³⁷

U odredbama *Zakona o Ustavnom sudu Slovenije*, koje uređuju postupak odlučivanja Ustavnog suda po ustavnim tužbama, zakonodavac je u članu 60. Zakona, utvrdio 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 zahtjeva 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 Pravilima Ustavnog suda BiH sadržano je rješenje koje, pored određenja da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezne, i da je „dužnost svakog fizičkog i pravnog lica da ih poštuje“, utvrđuje i određena specifična pravila u cilju efikasnijeg obezbjeđenja izvršenja ustavnosudskih odluka. Tako u članu 74. ovih pravila stoji da su odluke Ustavnog suda „konačne i obavezne i dužno ih je poštovati svako fizičko i pravno lice“; da su svi „organi vlasti dužni, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih ustavom i zakonom, sprovođiti odluke Ustavnog suda“; da „svako ko ima pravni interes može tražiti da se izvrši odluka Ustavnog suda“; da „Ustavni sud u svojoj odluci može odrediti način i rok izvršavanja odluke Ustavnog suda“; da je „organ koji je obavezan da izvrši odluku Ustavnog suda dužan dostaviti obavještenje o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja odluke Ustavnog suda, kako je to naznačeno u odluci“; i da u „slučaju nepostupanja, odnosno kašnjenja u izvršavanju ili obavještanju Ustavnog suda o preduzetim mjerama, Ustavni sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda nije izvršena, i da može odrediti način izvršenja odluke“. Ovo rješenje Sud dostavlja „nadležnom tužiocu, odnosno drugom organu nadležnom za izvršenje kojeg odredi Ustavni sud“. U ocjeni navedenih normativnih rješenja i prakse izvršenja, odnosno poštovanja odluka ovog suda, navodi se da je „pohvalna intencija zakonodavca u BiH da izvršenje ovih odluka osigura kroz kazneno zakonodavstvo, prepoznajući na taj način njihov neprijeporan značaj u zaštiti individualnih i društvenih dobara i vrijednosti, uočava se da je ovaj mehanizam ostao bez značajnijeg učinka na polju izvršenja odluka Ustavnog suda BiH i sankcioniranja osoba odgovornih za njihovo izvršenje, uključujući tu i zastupnike zakonodavne vlasti. ... Izvršenje odluka sudova, pa i Ustavnog suda BiH, nije samo pravno pitanje, nego je i društveno-politički problem. Autoritet i uloga Suda ovise prvenstveno o spremnosti, ne samo relevantnih državnih organa, već i cjelokupne društvene zajednice da prihvati i provede odluke Suda. Na ovom pitanju se provjerava odnos suda i zajednice i uopće moralno-politička strana, kako ustavnosti i zakonitosti, tako i sudskih odluka.“¹³⁸

I na kraju, podsjećamo i da je u predmetu *Immobiliare Saffi protiv Italije* Evropski sud 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

¹³⁷ Vid. tako odluke Ustavnog suda Hrvatske u predmetima U-III-4182/2008 od 17. marta 2009. („Narodne novine“, br. 38/09), U-III-364744/2009 od 3. novembra 2010. („Narodne novine“, br. 125/10), U-III-3491/2006 od 7. jula 2010. („Narodne novine“, br. 90/10) i U-III-1271/2000 od 27. novembra 2003. („Narodne novine“, br. 190/03).

¹³⁸ В. Галић, *Положај и перспектива уставног судства*, Зборник радова: Положај и перспектива уставног судства, Београд, 2014, 89-97.

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).¹³⁹“.

Dakle, bez obzira na različite modalitete pravnog normiranja izvršenja ustavnosudskih odluka, nesporno je da 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 donošenjem odluke po izjavljenoj ustavnoj žalbi, već i u poštovanju ustavnosudskih odluka, tj. njihovom sprovođenju, kao i u obezbeđivanju njihovog izvršenja kad je to potrebno, u situaciji kad nadležni organi i tijela odbijaju ili izbjegavaju da izvrše ustavnosudske odluke.

3.0 ustavnoj obavezi Vlade Crne Gore da po potrebi obezbijedi izvršenje odluka Ustavnog suda

Ustavna odredba o obavezi Vlade u izvršavanju odluka Ustavnog suda do sada nije našla svoju primjenu u ustavnosudskoj praksi. Naime, Sud se do sada nije obraćao Vladi za izvršenje svojih odluka uopšte, pa tako ni kad su u pitanju odluke po ustavnim žalbama. Smatra se da u osnovi 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 (kod kojih se ne isključuje primjena navedene ustavne mogućnosti), 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

Činjenica je da je Ustavni sud razvio dobru praksu u oblasti izvršenja odluka donijetih po ustavnim žalbama, jer je veoma prilježno 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 se neustavni akt otklanja iz važećeg pravnog poretka i formalno pravno 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

¹³⁹ Vid. presudu *Rafailović i Stevanović protiv Srbije*, br. 38629/07 i 23718/08, od 16 juna 2015, tač. 78.

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,¹⁴⁰ s obavezom donošenja novog akt 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,¹⁴¹ 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“.

Međutim, preovlađujuće je mišljenje da se odredba člana 151 stav 4. Ustava, ne primjenjuje, jer je izostala njena bliža zakonska razrada. Zakonodavac je, kako je već navedeno, umjesto toga samo ponovio ustavnu normu, bez bilo kakvog bližeg određenja u čemu se sastoji obaveza Vlade. U Poslovniku Ustavnog suda propisane su „pojedine mjere koje se mogu preduzeti u slučaju neizvršenja ustavnosudske odluke“, i to samo one odluke u kojoj je Ustavni sud odredio rok i/ili način izvršenja odluke, odnosno organ koji je dužan da je izvrši, a ti se nalozi ne poštuju. Na taj način ostala su brojna otvorena pitanja. Prije svega, nejasno je, ko, kada i pod kojim uslovima se može obratiti Vladi. Isto tako pitanje je i prema kome, odnosno prema kojim organima Vlada može preduzimati mjere, imajući u vidu da povreda Ustavom zajemčenog prava može nastati ne samo pred organom izvršne vlasti i organima državne uprave, već i u postupku donošenja pojedinačnih akata zakonodavne vlasti, a najveći broj akata koji se osporavaju ustavnim žalbama donijeli su sudovi. S obzirom na navedeno, u slučaju „intervenisanja“ Vlade u postupku izvršenja pojedinih ustavnosudskih odluka osnovano bi se moglo otvoriti pitanje poštovanja načela podjele vlasti. Vlada bi u suštini mogla da obezbijedi efikasno izvršavanje odluka Ustavnog suda po ustavnim žalbama ako su u pitanju pojedinačni akti ili radnje iz nadležnosti izvršne i upravne vlasti, odnosno ako su donijeti u izvršavanju i primjeni zakona i drugih pravnih akata ili ako su donosioci tih akata organi državne uprave (što je npr. slučaj u Austriji, jer se pred austrijskim Ustavnim sudom ustavne žalbe ne mogu izjaviti protiv sudskih odluka) ili pak organi lokalne samouprave ili subjekti koji vrše javna ovlašćenja, ali ne kada su u pitanju sudovi, kao nezavisni i samostalni organi sudske vlasti.

Ne upuštajući se u bližu razradu ustavne odredbe o navedenoj obavezi Vlade, zakonodavac nije odgovorio ni na pitanje koje su to mjere koje Vlada može preduzeti da bi obezbedila izvršavanje odluka Ustavnog suda, u kojim rokovima i u kom postupku to ona čini. S obzirom na to da se neizvršavanje odluke Ustavnog suda može manifestovati na više načina (nedonošenjem novog akta uopšte ili u utvrđenom roku; donošenjem novog akta istovjetne sadržine kao što je bio akt ukinut odlukom Ustavnog suda ili donošenjem suštinski iste odluke sa neznatno redakcijskom izmjenom ili promjenom obrazloženja, ne preduzimanjem naložene radnje ili i daljim vršenjem zabranjene radnje i sl.), Zakonom nisu predviđene pravne posljedice koje mogu nastati nepostupanjem nadležnog organa, niti mjere koje se mogu izreći za nepoštovanje odluka Ustavnog suda. Imajući u vidu navedeno, samo

¹⁴⁰ Vid. tako Odluku U-III br. 856/16 od 23. april 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“.

¹⁴¹ Vid. Odluku Suda UIII br 354/17 od 25. jula 2017. godine, koju je Ustavni sud donio zbog nesprovođenja djelotvorne istrage .

po sebi se nameće pitanje da li jedna važna ustavna obaveza Vlade kada je u pitanju izvršavanje ustavnosudskih odluka, treba da ostane samo na nivou opšte ustavne norme i norme koja se potom samo prenosi u zakonski tekst i ako je očigledno da tu ustavnu normu nije moguće neposredno primijeniti bez zakonske razrade. Pitanje je i da li mjere za neizvršenje ustavnosudskih odluka (s obzirom na njihovu pravnu prirodu i dejstvo) mogu biti predmet poslovnčkog uređenja.

U postojećem normativnom okviru, taj nedostatak bi se faktički mogao nadomjestiti shodnom primjenom odredbe člana 83. Poslovnika Ustavnog suda, tako da Ustavni sud u novom postupku, ukoliko ima saznanja da prethodna odluka nije izvršena (najčešće podnošenjem nove ustavne žalbe istog podnosioca), ponovo utvrdi povredu i naloži otklanjanje štetnih posljedica, ukoliko je to moguće, u zavisnosti od (ne)izmjenjenih okolnosti. No, takvo postupanje, ne samo što bi dodatno opteretilo rad Ustavnog suda, već bi vodilo i ispitivanju djelotvornosti ustavne žalbe kao posljednjeg pravnog sredstva u nacionalnim okvirima.

Dodatno treba imati u vidu i odredbu člana 87. Poslovnika Ustavnog suda, koja propisuje da o pitanjima postupka pred Ustavnim sudom koja nijesu uređena ovim poslovníkom, Ustavni sud odlučuje u svakom konkretnom slučaju, a svoje zaključke iznosi i obrazlaže u odluci, odnosno rješenju koje u tom predmetu donese. Primjena ove odredbe na situacije kada Ustavni sud konstatuje da ranije donijeta odluka nije izvršena, a u nedostatku bliže zakonske procedure, mogla bi voditi neujednačenom, *ad hoc* postupanju Ustavnog suda.

I da zaključimo, samo kvalitetna ustavnosudska odluka (utemeljena u ustavu i pravu) i donijeta u razumnom roku, ali istovremeno i efikasno izvršena (sprovedena) od ogromne je vrijednosti u svakom društvu. Jedino takva odluka stvara osjećaj pravne sigurnosti. U tom pravcu treba usmjeriti napore Ustavnog suda, ali i institucija zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Crnoj Gori.

----- . .. -----

DIO V ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

I OCJENA STANJA

Uvođenjem ustavne žalbe Ustavom Crne Gore iz 2007. godine kao pravnog sredstva neposredne zaštite pred Ustavnim sudom, obezbijedena je i dodatna zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda na nacionalnom nivou. Uz to, ratifikacijom Evropske konvencije pravni poredak Crne Gore upotpunjen je dodatnim jemstvima ljudskih prava i učinjen podložnim nadzoru nezavisnih tijela Savjeta Evrope. Crna Gora se istovremeno obavezala i da svoj pravni poredak, kao i svoj pravosudni sistem, usaglasi sa standardima i praksom Evropskog suda kao nezavisnog sudskog tijela koje se stara o primjeni Konvencije u državama članicama Savjeta Evrope. Te promjene su dovele do povećanja složenosti pravnog poretka Crne Gore, a time i zadataka koji se postavljaju pred njenim organima u domenu sve tri grane vlasti, a napose pred sudovima i Ustavnim sudom, koji se ogledaju i u neposrednoj primjeni Evropske konvencije i prakse Evropskog suda kao dijela sopstvenog prava i prakse.

Samo za jednu deceniju od uvođenja u ustavni sistem Crne Gore u sadašnjem obliku, ustavna žalba pred Ustavnim sudom je postala značajno pravno sredstvo u obezbeđivanju zaštite ljudskih prava i sloboda. To potvrđuju i sledeći nalazi: (1) ustavna žalba se u praksi potvrdila kao lako i široko dostupno pravno sredstvo; (2) ustavna žalba je postala djelotvorna u smislu standarda Evropskog suda; (3) pred Ustavnim sudom se ne štite samo ustavna prava i slobode, već i prava i slobode zajamčene Evropskom konvencijom i drugim međunarodnim konvencijama na čije se poštovanje obavezala Crna Gora; (4) odlukama Ustavnog suda po ustavnim žalbama proširen je obim pravne zaštite zajamčenih prava i sloboda; (5) ukupno gledano zaštita pojedinih ustavnih prava u ustavnosudskim odlukama po ustavnim žalbama se polako podiže na viši nivo sledeći standarde i praksu Evropskog suda; (6) odlučivanje po prioritetnim slučajevima u postupku po ustavnim žalbama postaje efikasnije; (7) vremenom raste stepen izvršenja ustavnosudskih odluka donijetih u postupku po ustavnim žalbama.

Važno je takođe konstatovati da neposredna zaštita ljudskih prava i sloboda od strane Ustavnog suda, u postupcima po ustavnim žalbama, povećava uticaj ovog suda, u prvom redu na vršenje sudske i vlasti čija je primarna funkcija zaštita ljudskih prava i sloboda. Za razliku od normativne kontrole ustavnosti pravnih normi, kojom se u suštini uspostavlja neposredni ustavni dijalog sa skupštinom i drugim nosiocima normotvoračke vlasti, vršenje ove funkcije Ustavnog suda traži stalni (ustavni) dijalog sa organima pravosuđa, prije svega sa Vrhovnim sudom kao najvišim sudom u zemlji, ali i nezavisnim institucijama u čiji djelokrug takođe spada zaštita osnovnih prava i sloboda (Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom).

Međutim, i pored navedenih pomaka u vezi sa stanjem ustavnosudske zaštite ljudskih prava, i dalje se, kao ozbiljna ističu pitanja koja se tiču: trajanja postupaka pred Ustavnim sudom, odnosno ukupne efikasnosti i odgovornosti Ustavnog suda u zaštiti ustavnosti i zakonitosti, pravne (ne)sigurnost i (ne)jednakog postupanja, (ne)predvidljivost odluka, te daju i ocjene vanpravnog sadržaja, kao što je utisak o politizaciji ustavnog sudstva i jednoj vrsti

njegove tihe kolaboracije sa političkom vlašću. Opštu ocjenu zaštite osnovnih prava i sloboda u Crnoj Gori nije moguće dati bez ukazivanja na činjenicu da se prema godišnjem izveštaju Evropskog suda za 2018. godinu, Crna Gora sa 318 predmeta pred ovim sudom našla na prvom mjestu po broju predavki u odnosu na broj stanovnika, a da se godinu dana ranije nalazila na petom mjestu sa 138 predmeta.¹⁴² Naravno, ova činjenica može biti posljedica različitih okolnosti, ali svakako zaslužuje pažnju u smislu dodatne analize razloga porasta broja predmeta pred Evropskim sudom.

Ograničenja efikasnog ostvarivanja ustavnosudske kontrole, odnosno „zaštite ustavnosti i zakonitosti“ od strane Ustavnog suda i držanja organa državne vlasti u granicama Ustava i zakona izazvana su djelom neadekvatnim i nepotpunim normativnim rješenjima, odnosno problemima koji se tiču kvaliteta pojedinih ustavnih, zakonskih i poslovnih rješenja, a dijelom neprimjenom ustavnih i zakonskih rješenja od strane subjekata čije akti i radnje Ustavni sud ispituje (kontrolirše) sa stanovišta njihove ustavnosti (zakonitosti), ali i usljed neprimjene određenih zakonskih rješenja od strane samog Ustavnog suda, dok određeni problemi proizilaze i iz postojeće organizacije i načina rada Suda i njegove Službe (s obzirom na broj predmeta i složenost ustavnopravnih pitanja o kojima odlučuje Ustavni sud), te kadrovske, tehničke i materijalne opremljenosti i neadekvatnih prostornih uslova za rad Suda.

U tom smislu, napori koje je u prethodnom periodu Ustavni sud ulagao u podizanje nivoa zaštite ljudskih prava i sloboda i ažurnije postupanje, bez blagovremenog preduzimanja dodatnih mjera na normativnom planu, potom promjena u pogledu organizacije rada Suda, odnosno njegove Službe (posebno njenog kadrovskog snaženja i promjena u metodu i načinu rada), pokazaće se nedostatnim i može dovesti u pitanje funkcionalni kapacitet Suda za savladavanje priliva ustavnih predmeta, odnosno njegovu mogućnost odlučivanja u razumnom roku. Pored posljedica koje iz toga proizilaze za sam Sud, a koje mogu slabiti autoritet Ustavnog suda, nesporno je da će se takvo stanje prije svega negativno odraziti na zaštitu povrijeđenih ustavnih prava građana i drugih pravnih subjekata, odnosno na pravnu sigurnost u pravnom poretku u cjelini. Naime, zbog veće opterećenosti Suda ukupnim brojem predmeta u odnosu na period prije uvođenja ustavne žalbe, a posebno vidnog porasta broja predmeta tokom posljednjih godina (sa 2018. godinom kao do sada rekordnom), ne samo po ustavnim žalbama, već i u domenu normativne kontrole, prijete opasnost da se trajanje ustavnosudskih postupaka dodatno produži, a moglo bi imati uticaja i na kvalitet ustavnosudskog odlučivanja.

Bez pretenzija da se ovom prilikom analiziraju svi činiooci koji mogu imati uticaja na nezavisnost, odgovornost, profesionalizam i ukupnu efikasnost funkcionisanja Ustavnog suda, zadržaćemo se prevashodno na četiri grupe pitanja koja su određena projektnim zadatkom, a od neposrednog su značaja za ostvarivanje funkcija Ustavnog suda.

II - PREDLOZI ZA PROMJENU ZAKONA O USTAVNOM SUDU

1) Predlozi u vezi sa odredbom člana 39. stav 2. Zakona

Ustavna žalba je noviji, relativno “mlad pravni lijek” u pravnom poretku Crne Gore. Normativna rješenja vezana za ovo pravno sredstvo nisu rijetko predmet preispitivanja ni u zemljama koje imaju dugu tradiciju u neposrednoj ustavnosudskoj zaštiti ljudskih prava. Nužnost pružanja što potpunije i efikasnije zaštite ljudskih prava i sloboda, koja su vremenom sve kompleksnija to neizostavno zahtjeva. Utoliko više ima razloga da se i normativna

¹⁴² Vid. *Annual Raport 2018.*, Statistics, ESLJP, Strazburg, 2018, p. 175.

rješenja sadržana u zakonodavstvu Crne Gore sagledavaju u vremenskom kontinuitetu i prate u odnosu na sopstveno iskustvo i pokazatelje u praksi, a inspirišu veoma bogatom praksom konvencijskog i uporednog prava.

Iz tog ugla, a saglasno projektnom zadatku, najprije treba sagledati pojedina rješenja koja sadrži Zakon o Ustavnom sudu.

U članu 39. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu utvrđena je obaveza Suda da predmete iz svoje nadležnosti „mora“ okončati najkasnije u roku od 18 mjeseci. Realno je pretpostaviti da je cilj unošenja odredbe takve sadržine u Zakonu o Ustavnom sudu bio da se preduprije povrede prava na suđenje u razumnom roku i jača povjerenje građana u efikasno odlučivanje Ustavnog suda.

U uporednom zakonodavstvu takvo normiranje rokova se rijetko sreće kada su u pitanju ustavni sudovi. Vlada uvjerenje da se zakonodavci ustežu da to pitanje regulišu, u prisustvu ustavne pretpostavke da se radi o ustavnom čuvaru, koji je istovremeno vrh pravne zaštite u nacionalnom sistemu i garant zaštite ljudskih prava i sloboda, što po prirodi stvari podrazumijeva da će sam nastojati da obezbijedi poštovanje razumnog roka za odlučivanje o predmetima iz svoje nadležnosti.

Iako Zakonom propisani period od 18 mjeseci za postupanje u predmetima Ustavnog suda sam po sebi nije kratak, on se u praksi ipak nije potvrdio. To je dodatni razlog da je navedenu zakonsku odredbu potrebno posebno razmotriti, kako iz ugla njenog normativnog iskazivanja i primjerenosti utvrđivanja roka ulozi Ustavnog suda (kome se ustanovljava obaveza da „mora odlučiti“ o svim predmetima iz svoje nadležnosti), tako i iz ugla realnih preduslova za njeno poštovanje u praksi. U vezi propisanog roka za postupanje Ustavnog suda, otvorena su brojna pravna pitanja, koja se tiču značenja navedene odredbe (da li je utvrđeni rok usmjerenje ili obaveza), prirode utvrđenog roka i posljedica njegovog prekoračenja. Tako kako je formulisana ova odredba podrazumijeva da svaki predmet formiran po ustavnoj žalbi mora biti okončan u pomenutom roku, bez obzira na složenost spornog pravnog pitanja, ukupan broj predmeta u radu u vrijeme odlučivanja, različite procesne situacije koje mogu postojati i dr. U tom cilju dat je opširan osvrt u posebnom djelu ove analize uz prezentovanje komparativnih rješenja i prakse Evropskog suda, sa preporukama autora ove analize za moguće prevazilaženje pojedinih dilema koje izaziva ova odredba i njena (ne)primjena u praksi.

Za Ustavni sud objektivne prepreke ostvarivanju prava na suđenje u razumnom roku mogu biti pravne prirode (složenost ustavnopravnih pitanja, neblagovremeno postupanje drugih organa od čijeg angažovanja može zavisi dužina postupka pred Sudom, nepotpunost i nedorečenost normativnih rješenja i dr.), česte izmjene materijalnog i procesnog prava (i njima povezani, a po pravilu zakonom ne uređeni „prelazni režimi“), ali i faktičke prirode (veliki priliv novih predmeta, nedovoljan stručni kapacitet službe Suda usled ograničenog broja izvršilaca i sl.). U takvim okolnostima, ne poštovanje zakonom propisanog roka vodi višestrukim negativnim posljedicama. Prije svega, to dovodi u pitanje autoritet zakonodavca ali i kredibilitet i ugled Ustavnog suda u domaćoj ali i stranoj javnosti, jer se pretpostavlja da se u pravnoj državi zakoni primjenjuju, te da Ustavni sud kao najviši organ koji štiti jedno pravo ne bi smio, da ga povrijedi sopstvenim postupanjem protivno izričitoj zakonskoj normi čija ustavnost nije bila sporna.

Raspravu o ovom pitanju i odredbi člana 39. stav 2. Zakona, treba da inicira sam Ustavni sud, tako što će saglasno, članu 149. stav 3. Ustava, obavijestiti Skupštinu o uočenom problemu koji se najneposrednije odnosi na mogućnost ostvarivanja njegove ustavne uloge (da štiti ustavnost i zakonitost u „zadatome roku“), kako sa stanovišta Ustava, tako i sa stanovišta prakse Evropskog suda, 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.

Pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u ustavnosudskom postupku

Kako se zahtjev i odredbe člana 6. stava 1. Evropske konvencije, kao i člana 32. Ustava Crne Gore u pogledu ostvarivanja prava na suđenja u razumnom roku odnose i na postupke pred ustavnim sudovima, smatramo da bi Zakonom o Ustavnom sudu trebalo predvidjeti i određena formalna pravna sredstva koja bi podnosilac ustavne žalbe mogao koristiti u slučaju očiglednog kašnjenja i odugovlačenja postupka pred Ustavnim sudom u rješavanju ustavnog spora po ustavnoj žalbi ili usljed neprimjerene neaktivnosti Suda (npr. u predmetima koji po svojoj prirodi zahtijevaju naročitu pažnju i hitno postupanje ili ako Ustavni sud u dužem vremenskom periodu ne postupa po ustavnoj žalbi i sl).

Iz prakse Evropskog suda i uporedne ustavnosudske prakse, kao dobar oblik zaštite (pod pretpostavkom njegove djelotvorne primjene u praksi) pokazalo se ono pravno sredstvo koje predstavlja kombinaciju akceleratornog (donosi ubrzanje postupka) i kompenzatornog (naknada eventualne štete) pravnog sredstva.

Sadašnja normativna rješenja vode zaključku da podnosiocima ustavne žalbe u Crnoj Gori u slučaju nepoštovanja prava na suđenje u razumnom roku od strane samog Ustavnog suda stoji na raspolaganju jedino mogućnost obraćanja Evropskom sudu.

Ukazujemo i da postupanje ustavnih sudova u razumnom roku u savremenim evropskim zemljama, po pravilu, preispituje samo Evropski sud, uz izuzetke onih zemalja u kojima to na nacionalnom nivou čini sam ustavni sud (npr. u Njemačkoj).

Uporedno pravo ne poznaje rješenja, niti praksu u kojoj bi zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred ustavnim sudom pružao redovni sud.

Pitanje zaštite prava u razumnom roku pred Ustavnim sudom na nacionalnom nivou, posebno je dobilo na aktuelnosti nakon što se Vrhovni sud Crne Gore septembra 2018. godine, oglasio nadležnim i donio prvu presudu kojom je, po tužbi podnosioca ustavne žalbe za pravično zadovoljenje, utvrdio da je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku u postupku pred Ustavnim sudom, te obavezao državu Crnu Goru na naknadu štete. S obzirom na broj pitanja koja je otvorila presuda Vrhovnog suda Tpz.br.26/2018 od 10.septembra 2018. godine i posljedice koje su iz započete prakse proizišle, novonastala situacija može se figurativno nazvati „vrzinim kolom“. Do navedene situacije je došlo, po ocjeni autora ove analize, usljed pogrešnog razumijevanja, odnosno interpretacije odredbe člana 2. stava 2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Kako se u osnovi ove odluke nalazi pogrešno razumijevanje značenja i dometa jedne zakonske norme, koju u suštini nije moguće primijeniti na instituciju ustavnog sudstva, sa započetom praksom Vrhovnog suda treba svakako zastati iz više razloga. Nesporno je da problem postoji (obraćanje građana zbog dugog trajanja postupaka pred Ustavnim sudom), ali je isto tako nesporno da po Ustavu i važećem zakonodavstvu Crne Gore, za sada nema izričitih ovlašćenja za podnošenje bilo kakvih pravnih sredstava zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u postupku pred Ustavnim sudom, pa time ni odredaba o nadležnosti po tom pravnom sredstvu, ni uslova za njegovo izjavljivanje, niti mjera koje se mogu izreći. Postojeće stanje treba prevazilaziti u dijalogu Ustavnog i Vrhovnog suda uz učešće akademске zajednice, prije svega istaknutih konstitucionalista. U krajnjem slučaju, za rješavanje spora je nadležan zakonodavac i sam Ustavni sud. U analizi je učinjen bliži osvrt na posljedice i pitanja koja je otvorila odluka Vrhovnog suda, i date određene preporuke u tom pogledu.

2) Predlozi u vezi sa odredbom člana 52. Zakona

Odredbom člana 52. stava 1. Zakona propisano je 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, a njihovo izvršenje, kad je to potrebno, „obezbjeduje Vlada Crne Gore“. Odredbom stav 2. istog člana propisano je da Ustavni sud može u odluci odrediti rok i način izvršenja odluke, kao i organ koji je dužan da je izvrši. 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.

Kada je u pitanju zakonodavno uređivanje načina izvršavanja odluka Ustavnog suda, analiza pokazuje da su određena pitanja ostala podnormirana. Prije svega, zakonodavac nije bliže propisao način obezbjeđivanja izvršenja odluka Ustavnog suda od strane Vlade Crne Gore. Inače, ukoliko se to ne čini, nema nikakve potrebe preuzimati ustavne odredbe u Zakon i time im samo „spuštati rang“. Osim toga, analiza je pokazala da je umesto zakonskog uređivanja mjera koje se mogu preduzeti u slučaju neizvršenja odluka Ustavnog suda, to pitanje postalo predmet poslovnčkog uređivanja. Po svojoj prirodi i značaju, ova pitanja su *materia legis*, a ne predmet uređivanja akta koji je po svojoj prirodi podzakonske snage, odnosno pitanja izvršenja ustavnosudskih odluka nisu pitanja koja se uređuju aktima koja imaju karakter *lex interna*. Pri tome, iz poslovnčkog rješenja proizlazi da se ove mjere primjenjuju samo ukoliko Sud utvrdi način izvršenja svoje odluke, a ne odnosi se na mjere koje se mogu preduzeti zbog neizvršenja bilo koje ustavnosudske odluke.

Treba razmotriti i mogućnost da li bi radi efikasnijeg obezbjeđivanja izvršavanja odluka Ustavnog suda trebalo propisati krivičnopravnu zaštitu kojom će se sankcionisati službeno i odgovorno lice koje odbija da izvrši odluku Ustavnog suda. Odredbe člana 395. KZ CG ne obuhvataju ove odluke, a nema razumnog objašnjenja da se sankcioniše neizvršenje odluka redovnih sudova, a ne i Ustavnog suda. Mada se u zemljama u regionu, koje poznaju i krivičnu odgovornost za neizvršenje odluka ustavnog suda, smatra da te odredbe nisu mnogo promijenile stanje, odnosno da su vrlo rijetko korišćene, čini se da bi ovakva jedna mjera, u periodu dok se Ustavni sud ne utemelji u svom položaju i ovlaštenjima, i dok se ne podigne nivo ustavne kulture i vjere u Ustav i zakon, a time i u poštovanje odluka Ustavnog suda ne bi bila suvišna.

3) Predlozi u vezi sa odredbom člana 74. Zakona

U vezi sa odredbom člana 74. Zakona, ukazujemo da je bez osnovanih i valjanih razloga izostala u potpunosti primjena ove odredbe u praksi, te da se s pravom postavilo pitanje da li je takva praksa Ustavnog suda u skladu i sa Ustavom i sa Evropskom konvencijom. Ono što je nesporno jeste da su zainteresovana lica (koja imaju pravni interes vezan za odlučivanje Ustavnog suda ali nemaju svojstvo učesnika u postupku pred Ustavnim sudom) ostala uskraćena u svom eksplicitno utvrđenom pravu.

Osim toga, Zakon o Ustavnom sudu, a ni Poslovnik, ne sadrže odredbe o tome, a morali bi: da li Ustavni sud ima 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; 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 da li je Ustavni sud obavezan da ovim licima dostavi odluku po ustavnoj žalbi, posebno kada se radi o utvrđujućoj odluci. O ovim pitanjima postoji očigledno pravna praznina u Zakonu o Ustavnom sudu, koja je, po mišljenju autora ove analize, a imajući u vidu uporedna iskustva i 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) morala biti uređena, jer to u ostalom zahtjeva

Ustavom zajemčeno pravo na pravično suđenje iz člana 32. Ustava Crne Gore, kao i član 6. stav 1. Konvencije.

4) Predlozi u vezi člana 77. stav 2. Zakona

Kada je u pitanju izvršenje odluka Ustavnog suda po ustavnim žalbama stoji ocjena da je izvršenje ovih odluka manje složeno od izvršenja odluka koje Sud donosi u normativnoj kontroli. To je i razlog što se ove odluke Ustavnog suda u principu izvršavaju, sem neznatnih izuzetaka u situacijama do kojih je dolazilo usljed razlika u pravnim stanovištima Vrhovnog i Ustavnog suda. Osnovno sporenje između ova dva suda jeste ono koje nastaje u postupku izvršenja odluke Ustavnog suda po ustavnim žalbama od strane sudova, u pogledu značenja odredbe člana 77. stava 2. Zakona u kome je utvrđeno da je 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“.

Naravno da se ne mogu izbjeći sve situacije koje mogu nastati zbog različitih stavova Ustavnog i Vrhovnog suda po pojedinim pravnim pitanjima, ali je nesporno da se sporna pravna pitanja moraju razmatrati uz poštovanje ustavnih nadležnosti svakog od ova dva organa, u međusobnom dijalogu. Pri tome, osnovni kriterijum mora da bude nadležnost ovih organa utvrđena u Ustavu. Ustavni sud mora da poštuje činjenicu da je Vrhovni sud najviši sud u sistemu sudske vlasti, čija je primarna funkcija zaštita ljudskih sloboda i prava na temelju Ustava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i zakona. S druge strane, Vrhovni sud mora da ima u vidu položaj ustavnog čuvara, njegovu ulogu i ovlašćenja u tumačenju i primjeni Ustava, te njegova ovlašćenja u vršenju kontrole ustavnosti svakog akta i radnje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Naravno, u vršenju ustavne kontrole Ustavni sud mora ostajati u granicama svoje ustavne nadležnosti – zaštita Ustavom zajamčenih sloboda i prava, a ne instanciona ili druga vrsta kontrole akata i radnji sudske i drugih grana državne vlasti.

Praksa Vrhovnog suda CG, kada je u pitanju odredba člana 77. stav 2. Zakona i dužnost poštovanja „pravni razloga Ustavnog suda“ trebalo bi da ide u pravcu u kojem taj sud ide kada su u pitanju praksa i stavovi Evropskog suda izgrađeni u primjeni Evropske konvencije.

U traženju odgovora na pitanje da li bi u članu 77. Zakona o Ustavnom sudu, iz više razloga, koji su navedeni u ovoj analizi, trebalo utvrditi zakonsku obavezu da u ponovnom postupku o spornom predmetu koga Ustavni sud vrati na ponovno odlučivanje, nadležni sudovi odlučuju pred izmjenjenim sastavom, kao i da Ustavni sud odlučuje u plenumu kad dođe do „ponovnog odlučivanja“ pred ovim sudom, ukazujemo da takvo rješenje i praksu poznaju pojedini evropski ustavni sudovi.

5) Stručno zastupanje i pravo na besplatnu pravnu pomoć u postupku po ustavnim žalbama

Mada ustanovljena kao laičko pravno sredstvo, ustavna žalba je u principu strogo formalno pravno sredstvo, koje se može izjaviti u pisanoj formi i sa zakonom propisanom sadržinom. Samo uredne ustavne žalbe za koje Ustavni sud utvrdi da ispunjavaju procesne pretpostavke i da nisu očigledno neosnovane, uzimaju se u meritorno razmatranje i odlučivanje.

Uvođenjem sistema obaveznog stručnog zastupanja u sporovima po ustavnim žalbama, po mišljenju autora analize, bilo bi cjelishodno i potrebno bar za neke vrste sporova (kao što se to čini pred pojedinim evropskim sudovima), poboljšao bi se kvalitet podnesaka, a

time i pospješila efikasnost ustavnosudskog postupka. Praksa samozastupanja i zastupanja po punomoćnicima koji nemaju stručno znanje za pružanje pravne pomoći, svakako može biti razlog dugotrajnosti ustavnosudskih postupaka, posebno u složenim predmetima, kao i dovesti do podnošenja neurednih ustavnih žalbi (koje se po zakonu imaju dostavljati na uređenje).

Zbog toga bi, po mišljenju autora, u određenoj vrsti sporova pred Ustavnim sudom trebalo zahtijevati stručnu pravnu pomoć, uz pravo na besplatnu pravnu pomoć pod uslovima propisanim i za postupke pred redovnim sudom. Djeluje sasvim neopravdano da je stručno zastupanje obavezno pred redovnim sudom, a da u ustavnopravnom sporu (u kojem je izuzetan značaj predmeta za podnosioca ustavne žalbe, složena sporna pravna pitanja, itd.), u kojem Ustavni sud odlučuje ima li povrede Ustava i da li će zbog eventualne povrede osnovnog ljudskog prava ili slobode ukinuti osporeni sudski akt i predmet vratiti na ponovno odlučivati, takva obaveza ne postoji.

III – PREDLOZI ZA PROMJENU POSLOVNIKA USTAVNOG SUDA

Analiza odredaba Poslovnika Ustavnog suda CG, posebno odredaba koje se tiču organizacije rada, pokazuje da bi trebalo preispitati i određena poslovnička rješenja sa stanovišta njihovog uticaja na efikasnost ustavnosudskog postupka i na kvalitet ustavnosudske zaštite ljudskih prava i sloboda. Ne ulazeći u širu elaboraciju (zbog predmeta ove analize, te činjenice da su pojedina poslovnička rješenja sagledavana i u prethodne dvije analize koje su rađene u okviru istog projekta), ukazujemo samo na one odredbe koje mogu uticati prije svega na efikasnost odlučivanja Ustavnog suda. U tom cilju, trebalo bi:

- preispitati odredbe kojima se uređuje prva faza ustavnosudskog postupka po ustavnim žalbama, tj. faza „trijaže“ ustavnih žalbi, u koju bi trebalo više uključiti stručnu službu Ustavnog suda i sudije pojedince (izvjestioce); a manje Vijeće za rješavanje pretpostavki za meritorno odlučivanje ustavnih žalbi. U predmetima ustavnih žalbi koje su za odbačaj sudija izvjestilac i obrađivač treba odmah da sačine, odnosno dostave predlog rješenja o odbačaju nadležnom vijeću (bilo da ustavna žalba ne ispunjava procesne pretpostavke ili da je očigledno neosnovana);

- radi efikasnijeg i ekonomičnijeg rada Suda trebalo bi predvidjeti i nešto jednostavnije postupanje Suda u slučaju repetitivnih predmeta (kojih ima sve više u radu Suda – o čemu, govori i struktura sadašnjih predmeta formiranih po ustavnim žalbama izjavljenim po osnovu tzv. dječijeg dodatka), te donošenja tzv. odluka klonova. U predmetima koji su po sadržini tzv. repetitivni (sa istim spornim pravnim pitanjem) mogu se pripremati tzv. tipske odluka, koje bi sadržale osnovne činjenice iz konkretnog predmeta ali bi u obrazlaganju stava Suda mogle biti navedena prva istovrsna donijeta odluka, tako da bi obrazloženje ovih odluka bilo kratko i zahtijevalo znatno manje vremena za obradu;

- trebalo bi ispitati rokove radi obezbeđivanja dodatne procesne discipline. Primjera radi, trebalo bi: utvrditi bar okvirne rokove za odgovore na ustavne žalbe, odnosno dostavljanje spisa i dokumentacije, posebno kod prioriternih predmeta; unijeti odredbe o roku za dostavljanje odluke učesnicima u postupku, jer rok u kome se ima izvršiti dostavljanje otpavka nije propisan ni Zakonom o Ustavnom sudu, a ni Poslovníkom, a radi se o činjenici koja je od značaja za utvrđivanje datuma okončanja postupka, a kod nekih predmeta i za ostvarenja samog prava (npr. pritvorski predmeti, predmeti podnosilaca sa posebnim potrebama i sl.);

- trebalo bi preispitati i djelokrug Redakcione komisije utvrđen članom 46. Poslovnika i potrebu da Komisija utvrđuje konačne tekstove svih odluka Suda, a to znači i rješenja. Čini se cjelishodnim da Komisija utvrđuje samo tekst odluka koje se objavljuju u službenom

glasilu i eventualno onih rješenja Suda čiji je predlog na sjednici Suda mijenjan, odnosno dopunjavan (s obzirom na sve veći broj odluka Suda i njegovih vijeća, i potrebu povećane angažovanosti sudija i stručne službe Suda na obezbjeđivanju efikasnijeg rada Suda u cilju rješavanja većeg broja predmeta). Odluke i rješenja donijeta na sjednicama vijeća prije otpremanja iz Ustavnog suda trebalo bi samo da pretrpe eventualno odgovarajuću lekturu.

Analizirajući rad Ustavnog suda u primjeni odredbe člana 74. Zakona, te sagledavajući pojedine odredbe Poslovnika koje su u vezi sa ovom odredbom (a koje se odnose na prava tzv. zainteresovanih lica u ustavnosudskom postupku), neophodno je primijeniti najprije odredbu Zakona, a time i odredbe Poslovnika ali bi bilo nužno unijeti i odgovarajuće dopune u Zakon, odnosno Poslovnik, radi ostvarivanja načela kontradiktornosti i jednakosti „stranaka“ u postupku pred Ustavnim sudom, na šta je ukazano u Djelu drugom ove analize. Neprimjenjivanje ovih odredbi na određen način vodi skraćivanju dužine trajanja postupka, ali svakako ne obezbjeđuje suštinu Ustavom i Evropskom konvencijom zajamčenog prava na pravično suđenje.

Takođe, i odredbu člana 42. Poslovnika bi trebalo dosledno primjenjivati. Uvidom u odluke Suda zapaža se da se ustavne žalbe u velikom broju slučajeva ne dostavljaju na odgovor donosiocu osporenog akta (kao što je vidno da je izostajao i traženi odgovor donosioca osporenog akta - Vrhovni sud Crne Gore)¹⁴³. Izostajanje odgovora u slučajevima kada se pojave značajne razlike u stavovima oko spornih pravnih pitanja, a posebno kad Ustavni sud po drugi put odlučuje u suštini o istom spornom aktu jer donosilac akta nije slijedio ustavnopravne razloge (član 74. stav 2. Zakona) ili pravne stavove Ustavnog suda (član 3. stav 2. Zakona), vodi ka tome da se ne otvara rasprava i da se razlike ne otklanjaju u toku ustavnosudskog postupka, već nastaju nova sporenja nakon odluke Ustavnog suda, u postupku izvršavanja odluke Suda, koja dovode do višestrukog odugovlačenja rješenja spora upravo na štetu onih čija bi prava ovi sudovi trebalo da zaštite.

Nakon donošenja ustavnosudske odluke kojom je utvrđena povreda ljudskog prava ili slobode zajamčene Ustavom i njenog dostavljanja učesnicima u postupku, od kada ona i počinje da proizvodi pravno dejstvo, nastaje obaveza njenog izvršavanja, odnosno postupanja u skladu sa nalogom Ustavnog suda koji mora biti jasno izložen. Taj dio postupka zahtjeva dvije napomene.

Prva se odnosi na činjenicu da momenat otpravljanja ustavnosudske odluke iz Suda nije određen. Podrazumijeva se da otpravak svakog ustavnosudskog akta ima svoj „unutrašnji put“, saglasno poslovničkim odredbama, pa tako i ukidajuća odluka, koja je u fokusu pitanja izvršenja, mora proći propisane postupovne faze, uključujući razmatranje na Redakcionoj komisiji. Međutim, nije potrebno šire obrazlagati činjenicu da se prolongiranjem otpravljanja odluke (bez obzira da li su u pitanju opravdani razlozi) mogu izmijeniti okolnosti od bitnog uticaja na mogućnost izvršenja odluke. Iz tog razloga, bilo bi cjelishodno oročiti vrijeme za otpravljanje odluke iz Suda (posebno u predmetima koji su rješavani kao hitni).

Druga se odnosi na odredbe Poslovnika kojima je uređeno dostavljanje odluke učesnicima u postupku. Naime, odredbama člana 98. st. 3. i 4. Poslovnika propisano je: da ukoliko se odluka, odnosno rješenje Ustavnog suda iz bilo kog razloga ne može dostaviti učesnicima u postupku, dostavljanje se vrši isticanjem na oglasnoj tabli Ustavnog suda, te da se dostavljanje u tom slučaju smatra izvršenim osmog dana od dana isticanja odluke, rješenja ili zaključka na oglasnoj tabli Ustavnog suda. Imajući u vidu da se učesnikom u postupku smatra i organ koji je dužan da izvrši odluku Ustavnog suda, ovom odredbom je obuhvaćen i

¹⁴³ Vid. UŽ- III br. 50/14 od 31. marta 2017, UŽ- III br 385/13 od 27. septembra 2016, UŽ- III br624/14 od 26. juna 2017, UŽ- III br. 491/15 od 29. maja 2017 i dr.

taj organ, a nejasno je iz kog razloga odluka ne bi mogla biti dostavljena nadležnom organu. I u situaciji organizacionih promjena u strukturi organa, uključujući i ukidanje, Sudu mora biti poznat pravni sledbenik koji preuzima predmete ukinutog organa, te je ova odredba s tog stanovišta nejasna i upitna.

U vezi sa dostavljanjem odluka Ustavnog suda takođe treba imati u vidu da je odredbama člana 83. st. 2. i 3. Poslovnika propisano da ukoliko “Ustavni sud zaključi da se štetne posljedice utvrđene povrede ljudskog prava ili slobode zajemčene Ustavom ne mogu efikasno ispraviti ..., u odluci će odrediti pravičnu naknadu koja pripada podnosiocu ustavne žalbe zbog pretrpljene povrede“, kao i da se pravična naknada isplaćuje se iz budžeta Crne Gore na zahtjev podnosioca ustavne žalbe, koji se podnosi Vladi u roku od tri mjeseca od dana kad je podnosiocu ustavne žalbe dostavljena odluka Ustavnog suda.” Ovim odredbama za podnosioca ustavne žalbe propisan je objektivni rok za podnošenje zahtjeva za isplatu pravične naknade (tri mjeseca), koji je znatno kraći od uobičajenog roka zastarjevanja potraživanja, te se može postaviti pitanje izvršenja ustavnosudske odluke naročito u situacijama kada se dostavljanje vrši isticanjem na oglasnoj tabli Suda.

IV – PREDLOZI ZA PROMJENU ORGANIZACIJE I NAČINA RADA

Organizacija vršenja stručnih poslova u postupku po ustavnoj žalbi mora biti uređena na način da se obezbijedi da sve radnje nesmetano teku, da nema mnogo prostora za diskreciona postupanja i prazne hodove, da se sudijama i savjetnicima koji rade na obradi ustavnosudskih predmeta uopšte, a posebno po ustavnim žalbama, pruži stručna pomoć u pogledu informacija o pravnim stavovima, odnosno stanovištima suda i standardima izgrađenim u sopstvenoj praksi i praksi Evropskog suda, ali i dobrim primjerima iz prakse ustavnih sudova drugih zemalja, te da se što racionalnije iskoristi vrijeme za rad i resursi stručne službe na ustavnopravnim predmetima.

U smislu prethodno navedenog, pažnju treba posvetiti i sledećim pitanjima:

- Saglasno praksi ustanovljenoj na temelju važećih zakonskih i poslovnčkih rješenja, način kretanja spisa nije precizno uređen kao što je konstatovano i u analizi o procjeni odluka Ustavnog suda, koja je rađena u okviru ovog projekta. Sve ustavne žalbe koje stižu u Ustavni sud prvo se upućuju na sjednicu Vijeća za rješavanje pretpostavki za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama, koje nakon sprovedene prethodne analize ispituje: prvo, da li ustavna žalba ispunjava procesne pretpostavke (postojanje pojedinačnog pravnog akta ili radnje javne vlasti, blagovremenost, iscrpljenost pravnog puta i sl.); drugo, ako Vijeće utvrdi da ustavna žalba ispunjava procesne pretpostavke, na toj istoj sjednici se prelazi na ispitivanje da li se radi o očigledno neosnovanoj ustavnoj žalbi. Ustavne žalbe za koje Vijeće ocijeni da ne ispunjavaju procesne pretpostavke za postupanje i ustavne žalbe koje se smatraju očigledno neosnovanim dodjeljuju se jednom od sudija članova Vijeća za rješavanje pretpostavki i određenom savjetniku u cilju pripreme predloga rješenja o odbacivanju. Na nekoj od sljedećih sjednica, isto Vijeće odlučuje o predlogu rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi po ova dva osnova. Na taj način se faktički o istom predmetu koji se procesno rješava raspravlja dva puta, što bi trebalo pojednostaviti;

- Odredbama člana 49. Poslovnika propisano je da se savjetnik u ustavnosudskom predmetu određuje prema redoslijedu prijema i vrsti ustavnosudskog postupka, vrsti osporenih akata i abecednom redu prezimena savjetnika, danom prispjeća u Ustavni sud (stav 3.) i da elektronski informacioni sistem Ustavnog suda automatski određuje sudiju izvjestioca i savjetnika u svakom pojedinom ustavnosudskom predmetu prema zadatom algoritmu, u skladu sa kriterijumima iz st. 1. i 3. ovog člana (stav 4.). Imajući u vidu mali broj izvršilaca –

savjetnika, kao i raznovrsnost pravnih oblasti koje se javljaju u ustavnim žalbama, otvoreno je pitanje može li se realno među savjetnicima izvršiti specijalizacija za obradu predmeta što je nužna pretpostavka kvalitetnog i efikasnog rada na ustavnim žalbama;

- Ustavni sud bi trebalo da sačini program rješavanja ustavnih žalbi iz ranijih godina (posebno onih koje su podnijete Sudu prije dvije i više godina), uz nastojanje da se riješe u što skorijem periodu, jer kao takve izazivaju *prima facie* sumnju u opravdanost dužine trajanja postupka po tim ustavnim žalbama;

- Odluke o odbijanju ustavnih žalbi kod kojih je to moguće, trebalo bi koncipirati tako da obrazloženja budu sažeta i jezgrovita (tzv. mali meritum), kako se ne bi kadrovski resursi stručne službe prekomjerno angažovali na pripremi dugih i detaljnih obrazloženja, posebno u situacijama kada se može izvršiti upućivanje na stav Suda koji je već izražen u nekom ranije riješenom predmetu;

- Kako u odlukama Ustavnog suda nedostaje datum podnošenja ustavne žalbe Ustavnom sudu bilo bi nužno neznatno preoblikovanje sadržaja odluke u kojem bi Ustavni sud dao osnovne podatke i o tome kada je, odnosno kog datuma je ustavna žalba izjavljena. To bi svakako bilo svrsishodno, radi lakšeg identifikovanja ustavne žalbe, a i neophodno sa stanovišta praćenja ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom.

V – PREDLOZI ZA PROMJENE U SLUŽBI USTAVNOG SUDA

Uvidom u organizaciju Službe Ustavnog suda uočljivo je:

prvo, da u početnoj fazi postupka po ustavnoj žalbi, u kojoj se ispituje postojanje procesnih pretpostavki za odlučivanje Ustavnog suda, nisu organizaciono objedinjeni poslovi za prethodnu kontrolu podnesaka, prije svega “trijažu“ ustavnih žalbi. U praksi ustavnih sudova koji su ispitni postupak organizaciono objedinili u obliku službe (odjeljenja ili drugog oblika), takvo organizaciono rješenje sudijama izvjestiocima i sudskim većima omogućava da se bave spornim pitanjima predmeta iz merituma i pokazalo se kao specijalizovan, ekonomičan i efikasan oblik rada stručne službe (u takvim organizacionim oblicima se obavljaju poslovi koji se odnose na: ispitivanje procesnih pretpostavki za blagovremenost i dopuštenost ustavnih žalbi; pripremu nacrtu rješenja o odbacivanju ustavnih žalbi i obustavi postupka po izjavljenim ustavnim žalbama; dostavljanje ustavnih žalbi radi vođenja postupka meritornog odlučivanja; usklađivanje prakse suda u oblasti prethodne kontrole dopuštenosti ustavnih žalbi sa praksom Evropskog suda; stručnu obradu rješenja o odbačaju i obustavi postupka po podnijetim ustavnim žalbama prije njihovog dostavljanja učesnicima u postupku i dr.);

drugo, u Sudu je ustanovljena organizaciona jedinica (Odjeljenje), koja bi trebalo bliže da prati sudsku praksu, kako Ustavnog suda, tako i praksu Evropskog suda, prije svega u odnosu na Crnu Goru i šire i primjenu evropskih standarda u praksi Ustavnog suda, radi obezbjeđivanja jedinstvenog postupanja Suda u istim ili sličnim pravnim situacijama i stvaranja konzistentne ustavnosudske prakse; takođe, važno bi bilo da se u okviru ovog organizacionog oblika prati i praksa velikih ustavnih sudova, odnosno sudova koji su priznati kao uzorni ustavni sudovi.¹⁴⁴ Prema nalazima ove analize, Sud nema obezbeđene kadrovske resurse za ovu vrstu ustavnosudskih poslova, što otežava sistemsko usaglašavanje

¹⁴⁴ Autor se u ovoj analizi nije bliže bavio pitanjima vezanim za sve probleme koji mogu nastati zbog neadekvatne organizacije Stručne službe Suda, odnosno nepostojanja dvije važne organizacione jedinice, jer se tim pitanjima bavila i analiza „Presjek odluka Ustavnog suda Crne Gore“. Ocjene i preporuke date u toj analizi autor smatra prihvatljivim posebno u onom djelu u kome se ukazuje na uticaj nepostojanja ovih organizacionih djelova na suđenje u razumnom roku i odnos prema građanima koji se obraćaju Ustavnom sudu i kojima Ustav jemči pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku. Više o tome u analizi „Procjena odluka Ustavnog suda Crne Gore-ustavne žalbe“, dokumentacija USCG, Podgorica, 2017. str.15. i ____

ustavnosudske prakse uključujući i usaglašavanje sa praksom Evropskog suda. U tom smislu, po mišljenju autora, nužno je bez odlaganja popuniti ovo odjeljenje koje bi pružalo veću pomoć sudijama i savjetnicima koji rade na obradi predmeta (u smislu člana 23. stav 2. Poslovnika), jer je praćenje domaće i strane sudske prakse kompleksan i po obimu angažovanja veoma zahtijevan posao,

treće, u Odjeljenju - organizacionoj jedinici službe za ustavne žalbe na predmetima radi 13 zaposlenih izvršilaca: rukovoditeljka Odjeljenja 10 ustavnosudskih savjetnika i 2 savjetnika, od kojih 7 obrađuje meritorne predmete, a 4 predmete za koje je donesena prethodna odluka o odbacivanju. Da je taj broj nedovoljan potvrđuje i činjenica da je aktom o sistematizaciji predviđeno da u Odjeljenju za ustavne žalbe postoje 23 izvršioca (rukovoditelj Odjeljenja, 15 ustavnosudskih savjetnika i 7 savjetnika). Očigledno je da ove brojke pokazuju da je jedan od razloga kašnjenja u ustavnosudskim postupcima po ustavnim žalbama upravo problem nepopunjenosti radnih mjesta i to onih koji su ključni nosioci stručnog posla u pripremi odluka po ustavnim žalbama. U tom pogledu nužno je bez odlaganja pristupiti popuni navedenih radnih mjesta, uz izbor kandidata po njihovim stručnim i profesionalnim referencama. Podizanje efikasnosti i kvaliteta u radu stručne službe Ustavnog suda zahtijeva i dodatno (praktično) usavršavanje i postojećih savjetnika i saradnika u Sudu.

Ovo odjeljenje (ili Odjeljenje sudske prakse) moralo bi biti osposobljeno i da prati izvršenje odluka Ustavnog suda donijetih po ustavnim žalbama.

Takođe, po mišljenju autora analize, bilo bi cjelishodno razmotriti mogućnost da se u Sudu otvori i volonterska praksa koja se praktikuje u evropskim ustavnim sudovima, prije svega za studente postdiplomskih studija.

Uvid u ustavnopravnu literaturu posvećenu Ustavnom sudu CG pokazuje da je izostalo praćenje ustavnosudske prakse i od strane pravne nauke, a mišljenja smo da bi se bar pojedini od uzroka dugotrajnosti ustavnosudskih postupaka u zaštiti ljudskih prava otklonili. Stoga bi trebalo Sud da ostvaruje kontinuiranu saradnju sa pravnim fakultetima, tim prije što u sadašnjem sastavu Suda nema univerzitetskih profesora ustavnog, odnosno javnog prava.

*

Ispoljeni problemi u funkcionisanju Ustavnog suda u postupanju po ustavnim žalbama djelom su vezani za ustavni i zakonski okvir njegove nadležnosti i ovlašćenja, a uveliko se nalaze i izvan pravnog okvira, pa i izvan samog Ustavnog suda čija je normativna moć izuzetna. Bliže sagledavanje tih pitanja prevazilazi predmet i okvire ove analize, ali zbog svoje objektivne važnosti neizostavno su zahtijevali da se na njih bar ukaže i ovom prilikom. Naime, dobro je znano da ni najkvalitetnija i najpreciznija ustavna i zakonska pravila i najbolje odluke ustavnog suda ni u jednoj zemlji, pa tako ni u Crnoj Gori, ne mogu obezbijediti vladavinu ustavnosti i pravnu sigurnost u društvu bez snažnije podrške institucija političke vlasti u pogledu afirmacije osnovnih demokratskih vrijednosti na kojima se i po Ustavu temelji savremena crnogorska država (kao što su vladavina ustava i prava, podjela vlasti, ljudsko dostojanstvo, pravičnost i jednakost, te socijalna pravda), te potvrđivanja ustavnog načela nezavisnosti i samostalnosti sudske vlasti u ostvarivanju zaštite prava i pravnih interesa građana. Tome treba dodati i potrebu značajnijeg napora od strane pravne nauke na izgradnji ustavne kulture i promovisanju opšte lojalnosti Ustavu i pravu, a što bi sve doprinijelo i podizanju društvene svesti o značaju ustavnosudske funkcije.

*

-----***-----

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey



Ovaj dokument je nastao uz finansijsku pomoć Evropske unije i Savjeta Evrope. Stavovi izraženi u ovom dokumentu ne mogu se nikako tumačiti kao stavovi koji izražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Savjeta Evrope

Savjet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Ima 47 država članica od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve zemlje članice Savjeta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sačinjene u cilju zaštite ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava vrši nadzor nad primjenom Konvencije u državama članicama.

Zemlje članice Evropske unije odlučile su da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija poklanja posebnu pažnju razmjeni postignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.