

*Doc. dr Mladen Vukčević*  
*Ass. Danilo Čupić*

Pravni fakultet Univerziteta „Mediteran“ u Podgorici

## USTAVNA ŽALBA KAO SREDSTVO ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA (SKICA ZA CRNOGORSKO ISKUSTVO)

*Ustanovljavanje i zaštita ljudskih prava i sloboda predstavljaju temeljne odrednice savremenih država koje teže dostizanju ideala vladavine prava. U tom korpusu značajno mjesto ima i ustavna žalba. Ona je „posljednje“ pravno sredstvo koje u nacionalnom pravnom poretku stoji na raspolaganju građanima s ciljem zaštite njihovih prava i sloboda i obezbjeđuje neposrednu zaštitu ljudskih prava pred ustavnim sudom. Na taj način, ustavna žalba sadržinski objedinjuje ostale načine zaštite, upotpunjujući ih, ali i otvarajući dileme o svom konceptu.*

*Polazeći od toga, u radu se predočava istorijat razvoja ustavne žalbe u Crnoj Gori, zatim teorijska i normativna analiza instituta ustavne žalbe u novom ustavnom uređenju Crne Gore u svjetlu intencije ustavopisca da ustanovi efikasno i djelotvorno pravno sredstvo neposredne zaštite Ustavom garantovanih ljudskih prava i sloboda. Ovo posebno, imajući u vidu negativna iskustva u ranijoj regulaciji i primjeni ovog instituta kao i potrebu da zadovolji kriterijume postavljene od strane Savjeta Evrope i Evropskog suda za ljudska prava u pogledu obezbjeđivanja dostupnog i efikasnog pravnog puta za zaštitu ljudskih prava.*

*Težišni dio rada predstavlja sagledavanje koncepta ustavne žalbe u Crnoj Gori, uz kritički osvrt na određene nedostatke u njenom ustavnom i zakonskom pozicioniranju, kao i u dosadašnjem (trogodišnjem) ostvarivanju. To podrazumijeva analizu efektivnosti ustavne žalbe, njenog obuhvata i uticaja na preispitivanje postojećeg koncepta i refleksija na ukupno funkcionisanje ustavnog suda.*

*U zaključnim ocjenama dati su mogući pravci ustavne i zakonske dogradnje ovog specifičnog ustavnopravnog instituta.*

**Ključne riječi:** Ustavna žalba; Ustavni spor; Zaštita ljudskih prava i sloboda.

## 1. PREDMET RADA

Ustanovljavanje i zaštita ljudskih prava i sloboda predstavljaju sastavni dio razvoja modernih država, a njihovo ostvarivanje ili kršenje mjera je njihove demokratske legitimacije. Usljed takvog značaja i složenosti, modeli njihovog propisivanja i zaštite pokazuju različitost u pogledu: vrste akata u kojima su sadržani (pravni, vanpravni); pravnih sistema u kojima se ostvaruju (evropskokontinentalni, anglosaksonski...), organa pred kojima se štite (sudski, vansudski), postupaka u kojima se to čini (upravni, sudski, ustavnosudski), modela ostvarivanja (neposredno ili posredno), implementacije normi međunarodnog prava ljudskih prava u unutrašnje pravo (monistički, dualistički) i dr.

U pomenutom korpusu centralno mjesto zauzima ustavno utvrđivanje ljudskih prava i sloboda, koje zajedno sa odredbama o organizaciji vlasti čine *materiae constitutionis* najvećeg broja ustavnih tekstova. Njihovo ustavno uređivanje je svojevrsna spona unutrašnjeg i međunarodnog prava, što naročito dobija na značaju u vremenu sve veće internacionalizacije ljudskih prava, koja je pratilac „novog“ tipa (ograničene) suverenosti. Iz tih razloga, ustavno uređivanje ljudskih prava postaje ne samo dominantan dio moderne ustavne sistematike, već i težište afirmacije pokreta ljudskih prava. Takva ustavna realnost predstavlja temelj jačanja mehanizama (ustavnosudskih i ostalih) kojima se ljudska prava i slobode štite.

U sklopu zaštite ljudskih prava i sloboda koju pružaju državni organi, vladine i nevladine organizacije, u jednom broju ustavnih sistema, kao poseban, specifičan ali i kontroverzan (ustavnosudski) instrument javlja se ustavna žalba. To proističe iz činjenice da se putem nje pruža mogućnost pojedincu da se direktno obrati ustavnom sudu, što ovaj sud pomjera od „ekskluzivnog arbitra“ ka „sudu običnih ljudi“ (R. Marković) odnosno od „suda normativne kontrole“ ka „žalbenom sudu“ (O. Vučić). Tako koncipirana, ustavna žalba sadržinski objedinjava ostale načine zaštite, upotpunjujući ih i izdižući na ustavni rang, ali i otvarajući dileme o svom konceptu. To su i razlozi da ustavna žalba bude predmet ovog rada, na način što se prezentiraju: istorijat ustavne žalbe u Crnoj Gori, pozitivnopravna određenja ustavne žalbe u crnogorskom pravu, kao i efekti zaštite ljudskih prava oličeni u svjetlu otvorenih pitanja ostvarivanja ovog ustavnopravnog sredstva. Težišni dio rada, sadržan u analizi efektivnosti ustavne žalbe, obuhvata djelotvornost i uticaj postojećeg koncepta ustavne žalbe na sadržaj vršenja nadležnosti ustavnog suda, kao i moguće pravce njegove dogradnje.

## 2. ISTORIJSKI RAZVOJ USTAVNE ŽALBE U CRNOJ GORI

Zaštita prava građana po pravilu je ekvivalent osnovnih opredjeljenja na kojima je zasnovana svaka državna zajednica. Tako je moguće govoriti o rudimentarnom i osobenom obliku neposredne zaštite samo određene vrste prava građana i u prethodnom, jednopartijskom sistemu u Crnoj Gori. To je ostvarivano putem zaštite prava na samoupravljanje, čije elemente nalazimo u nadležnosti Ustavnog suda SR Crne Gore, počev od njegovog osnivanja 1963. godine. Ovo kompleksno pravo (pravo na samoupravljanje) obuhvatalo je elemente socijalno-ekonomskih prava, ali i pravo na participaciju u odlučivanju (u privredi i organima vlasti). Međutim, priroda tog prava i karakter preovlađujućih društveno-političkih odnosa (monopol jedne partije i jednog svojinskog oblika) nijesu omogućavali da se ovo pravno sredstvo svrsta u red uzleta moderne ustavnosti, a posebno ne da se komparira sa savremenim određenjem ustavne žalbe. Nadležnost Ustavnog suda SR Crne Gore da odlučuje o zaštiti ljudskih prava bila je prenesena i supsidijarna,<sup>1</sup> a Zakonom o Ustavnom sudu SR Crne Gore iz 1963. godine, ona je proširena i na akte i radnje organa opštine ili organizacije u vršenju javnih ovlašćenja na teritoriji SR Crne Gore.

Nakon skoro tri decenije, tek uspostavljanjem pluralističkog društva, odnosno donošenjem Ustava Crne Gore iz 1992. godine može se govoriti o ustavnoj žalbi u značenju koje poznaju savremeni ustavni sistemi. Tada se u Crnoj Gori, kao i u drugim postkomunističkim društvima,<sup>2</sup> u novodonesenim ustavima predviđa ustavna žalba. U članu 113 stav 4 tadašnjeg Ustava Crne Gore, kao nadležnost Ustavnog suda utvrđuje se da on odlučuje: „O ustavnim žalbama zbog povrede, pojedinačnim aktom ili radnjom, slobode i prava čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom, kad takva zaštita nije u nadležnosti Saveznog ustavnog suda i kada nije predviđena druga sudska zaštita.“

Zakonom o Ustavnom sudu Republike Crne Gore (*Sl. list RCG*, br. 21/93) bila je bliže uređena citirana ustavna odredba, na način da ustavnu žalbu može podnijeti „svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom sudskih, upravnih i drugih državnih organa

---

<sup>1</sup> Vidi detaljnije u: R. Đuričanin, *Ustavni sud Crne Gore 1963–2001*, Podgorica 2001, 54.

<sup>2</sup> Na prostoru regiona jugoistočne Evrope, ustavnu žalbu ne nalazimo u Bosni i Hercegovini, dok u Makedoniji postoji specifičan zahtjev za zaštitu prava i sloboda pred Ustavnim sudom, koji sadrži neke od odrednica ustavne žalbe.

ili preduzeća i organizacija koje vrše javna ovlašćenja povrijeđena sloboda ili pravo čovjeka i građanina utvrđeno Ustavom Republike Crne Gore kada takva zaštita nije u nadležnosti Saveznog ustavnog suda i kada nije predviđena druga sudska zaštita.“

Ovako propisani (restriktivni) uslovi za postupanje po ustavnoj žalbi imali su kao epilog da ustavna žalba postane krajnje nedjelotvorno pravno sredstvo. Iz tih razloga, u periodu od 1992. do 2001. godine samo u jednom slučaju došlo je do usvajanja ustavne žalbe. Ili, primjera radi, u posljednje tri godine važenja ranijeg ustava (2005, 2006. i 2007) podnijete su 24 ustavne žalbe, od čega je u 23 slučaja Ustavni sud donio rješenje o odbacivanju. Meritorno je odlučeno samo u jednom slučaju, a nijedna ustavna žalba nije usvojena.

Ovakva praksa potvrđuje u kojoj mjeri neadekvatno uređivanje može obesmisлити određeno pravno sredstvo, tj. učiniti formalnim ovaj instrument zaštite ljudskih prava. Drugim riječima, u kojoj mjeri ograničavajuće procesne pretpostavke mogu poništiti materijalnu stranu ovog ustavnog instituta, dovodeći do krajnjih granica princip „samoograničenja suda“ po ovom pitanju.

Praksa postupanja Ustavnog suda u naznačenom periodu potvrđuje sljedeće:

1. Da su u najvećem broju slučajeva ustavnu žalbu podnosili pojedinci, a znatno manje ovlašćena udruženja građana;
2. Da su najviše osporavani akti i radnje sudske, a rjeđe zakonodavne i izvršne vlasti;
3. Da su više osporavani pojedinačni akti, nego što su osporavane pojedinačne radnje.

Osnovni razlog nedjelotvornosti ustavne žalbe po Ustavu iz 1992. godine nalazi se u tumačenju ispunjenosti (negativnog) uslova – „da nije predviđena druga sudska zaštita“, kao i da takva zaštita nije (bila) u nadležnosti Saveznog ustavnog suda. Jer, i teorijski i praktično, teško je zamislivo da po bilo kom osnovu ne postoji „i druga sudska zaštita“. Primjera radi, ustavna žalba nije se mogla ostvariti u postupku protiv upravnih akata, jer je protiv njih bila obezbijedena zaštita putem upravnog spora kod Vrhovnog suda Republike Crne Gore, kao ni protiv sudskih odluka, niti protiv pojedinačnih akata iz radnih odnosa, budući da je protiv njih bila omogućena „druga pravna zaštita“. Iz tog razloga, izostajalo je meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama u gotovo svim predmetima.

Pored navedenog, neki autori su isticali problematičnost ovakvog rješenja („dvostruka nadležnost u zaštiti ljudskih prava“) jer je, hipotetički, moglo dovesti do donošenja suprotnih odluka o istoj stvari, budući da su i Ustav SRJ i Ustav RCG propisivali uglavnom ista prava i slobode, a „Ustavni sud Crne Gore nije mogao odbiti pružanje zaštite sloboda i prava garantovanih svojim Ustavom“.<sup>3</sup> To se u više navrata otvaralo kao problem sa naglašenom političkom konotacijom, posebno u vrijeme procesa razdruživanja dvočlane srpsko-crnogorske državne zajednice.

Na taj način, sužavanjem procesnog prostora za podnosioca ograničila se i mogućnost ostvarenja njegovog materijalnog prava. To je imalo i šire, vanpravne posljedice, pa je ovakvo rješenje i njegovo striktno tumačenje dovelo do obesmišljavanja ustavne žalbe, koja je, posebno u tranzicionim društvima, trebalo da bude jedan od činilaca demokratizacije i potvrde posvećenosti ostvarivanju načela vladavine prava. Sve navedeno su elementi „bazične kontroverznosti“ ustavne žalbe u tom periodu crnogorske ustavnopravne tradicije, jer je ona kao sredstvo najšire zaštite prava i sloboda istovremeno bila podvrgnuta najvećem procesnom ograničavanju.

Imajući u vidu tadašnji koncept i praksu u realizaciji ustavne žalbe, pristupilo se iznalaženju njenog optimalnijeg ustavnog i zakonskog okvira, i to u postupku donošenja novog Ustava Crne Gore kao nezavisne države. Takav pristup potencirali su, pored domaće stručne i političke javnosti, i međunarodne organizacije i njihova ekspertska tijela, npr. Komisija za demokratiju putem prava Savjeta Evrope („Venecijanska komisija“).

### 3. POJAM I PRETPOSTAVKE ZA PODNOŠENJE USTAVNE ŽALBE U CRNOGORSKOM PRAVNOM SISTEMU

#### 3.1. Pojam

Polazeći od nedostatnosti uređivanja u prethodnom Ustavu, kao i prakse koja je potvrdila neefikasnost ovog ustavnopravnog instituta, u važećem Ustavu Crne Gore ustavna žalba je uređena na kvalitativno nov način, sa ambicijom da se u praksi potvrdi kao pravno sredstvo koje suštinski štiti prava građana.

---

<sup>3</sup> R. Đuričanin, „Odluke ustavnih sudova o ustavnim žalbama“, *Pravni život* 12/1996, 272.

U članu 149 stav 1 tačka 3 Ustava, u okviru nadležnosti Ustavnog suda utvrđeno je da on odlučuje o „ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava“.

U skladu sa navedenim ustavnim određenjem, Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore uređen je postupak odlučivanja po ustavnoj žalbi.<sup>4</sup> U članu 48 stav 1 uređeno je da se „ustavna žalba može podnijeti protiv pojedinačnog akta državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave ili pravnog lica koje vrši javna ovlaštenja, zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava“.

Prema tome, ustavna žalba i u pravnom sistemu Crne Gore predstavlja supsidijarno pravno sredstvo zaštite prava i sloboda. Razlozi takvog uređivanja izmiještaju ustavnu žalbu iz kruga redovnih i vanrednih pravnih sredstava i istovremeno otklanjaju mogućnost pretvaranja sudskih u ustavnosudske sporove.

Dakle, Ustav Crne Gore, kako je citirano, predviđa iscrpljenje svih djelotvornih pravnih lijekova kao *conditio sine qua non* ustavne žalbe, i to je evidentan iskorak u odnosu na ranije rješenje. Međutim, ovakvo rješenje je (i dalje) restriktivno, jer prije podnošenja ustavne žalbe treba iscrpiti sve redovne, ali ne i vanredne pravne lijekove, npr. zahtjev za zaštitu zakonitosti. Ovo iz razloga što bi drugačiji pristup spriječio odugovlačenje postupka. To nije pravno sredstvo koje stoji na raspolaganju podnosiocu ustavne žalbe, jer ga podnosi lice (državni tužilac) koje nije stranka u bazičnom sporu, i koje se tek tada javlja kao stranka.

Osim toga, u drugom stavu člana 48 definiše se pojam „iscrp-ljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava“ kao temeljna procesna pretpostavka za korišćenje ovog ustavnopravnog sredstva, i oznaka njegove jedinstvenosti i izuzetnosti. Pod ovim pojmom podrazumijeva se da je podnosilac ustavne žalbe iskoristio sva djelotvorna pravna sredstva na koja je imao pravo u skladu sa zakonom, što sud utvrđuje u

---

<sup>4</sup> U Zakonu o Ustavnom sudu uređeni su i ostali postupci: postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, postupak odlučivanja da li je Predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav, postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti, postupak odlučivanja o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije, postupak odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom i postupak odlučivanja o saglasnosti sa Ustavom mjera ili radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja.

svakom konkretnom predmetu. Ovakvo rješenje je nedorečeno, budući da zakonopisac automatski proglašava sva pravna sredstva u pravnom sistemu djelotvornim i prejudicira odluku Ustavnog suda po ovom pitanju. Jer, na kraju, Ustavni sud je taj koji treba da ocijeni da li je neko pravno sredstvo djelotvorno, a ne da mu takav stav nameće zakonodavac.<sup>5</sup>

Pored navedenih (pozitivnopravnih) određenja ustavne žalbe u crnogorskom pravu, ona se iz razloga cjelovitosti objašnjenja može definisati i na negativan način. Tako posmatrano, ustavna žalba ne predstavlja pravni lijek (redovan ili vanredan), niti se njome vrši sudska kontrola zakonitosti rada redovnih sudova. Iz toga slijedi da je ustavna žalba specifičan pravni institut ustanovljen radi zaštite ustavom zajemčenih prava i sloboda putem koga se cijeni povreda konkretnog prava (aktom određenog organa) pri čemu se Ustavni sud ne pretvara u „sud četvrte instance“.

### 3.2. Pretpostavke

Pretpostavke za podnošenje ustavne žalbe, obuhvataju, u prvom redu, pravo na izjavljivanje ustavne žalbe; predmet ustavne žalbe; žalbenu sposobnost podnosioca i rokove u kojima se to čini.

*Pravo na izjavljivanje ustavne žalbe* ima svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave ili pravnog lica koje vrši javna ovlašćenja povrijeđena ljudska prava i slobode koje jemči Ustav. Zakon predviđa da u ime tog lica i po njegovom ovlašćenju ustavnu žalbu može izjaviti i neko drugo lice (zastupnik, advokat). Ustavnu žalbu može podnijeti i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, ukoliko se kumulativno ispune dva uslova: prvi, da se to čini povodom pritužbe koja mu je podnijeta, tj. koja je „u radu“ i drugi, da se podnosilac pritužbe sa time saglasi.

Pravo na pokretanje ustavne žalbe rezervisano je za žalioaca, lice koje smatra da su mu aktima državne vlasti povrijeđana zajemčena prava i slobode. Prema tome, ustavna žalba u Crnoj Gori ne predstavlja *actio popularis*. Osnovni razlog neuvođenja žalbe u opštem interesu je

---

<sup>5</sup> D. Simović smatra da „zakonopisac nije bio preterano vešt u formulisanju ovog institucionalnog rešenja budući da sasvim suvišno govori o delotvornim pravnim sredstvima koje u sledećem stavu poistovećuje sa svim pravnim sredstvima na koje je žalilac imao pravo u skladu sa zakonom.” Vid. O. Vučić, V. Petrov, D. Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika – teorija, norma, praksa*, Beograd 2010, 195.

spriječavanje zloupotreba prava na podnošenje ustavne žalbe i preop-terecenja ustavnih sudova, jer se smatra da samo lice koje ima pravni interes ima puni legitimitet da štiti svoja prava.<sup>6</sup>

*Predmet ustavne žalbe* su samo pojedinačni, a ne i opšti pravni akti, te se ustavna žalba ne može neposredno podnijeti protiv zakona ili drugog opšteg pravnog akta. Međutim, ukoliko se u ustavnoj žalbi istakne zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akta na osnovu kojeg je donijet pojedinačni akt koji se ustavnom žalbom osporava i čijom je primjenom ili tumačenjem navodno povrijeđeno Ustavom garantovano ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda, Ustavni sud može, ukoliko utvrdi postojanje razumne sumnje u ustavnost i zakonitost opšteg akta, *ex officio* pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti opšteg akta.

Dakle, ožalbeni akti mogu biti isključivo pojedinačni akti i to: 1) akti državnih organa, 2) akti organa državne uprave, 3) akti lokalne samouprave i 4) akti pravnog lica koje vrši javna ovlašćenja. U pravnoj teoriji ovako „šturo“ definisanje organa čiji akti mogu biti predmet ustavne žalbe, dovodi do pitanja da li ljudska prava povrijeđena odlukama sudova mogu biti zaštićena ovim pravnim sredstvom. Tako M. Šuković smatra da Zakon o Ustavnom sudu, strogo poštujući princip da samo viši sud može mijenjati sudske odluke, onemogućava podnošenje ustavne žalbe protiv presuda sudova, kao i protiv optužnih akata tužilaštva i akata „novih“ oblika uprave (regulatorne agencije). Po njemu, ovakav način regulisanja navedenog pitanja nije u skladu sa praksom međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava, posebno sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.<sup>7</sup> S tim u vezi, Ustavni sud Crne Gore zauzeo je stav da predmet ustavne žalbe mogu biti i pojedinačni akti sudova, a oni u strukturi predmeta pred Ustavnim sudom čine značajnu većinu. Kao argumenti u korist ovakvog rezonovanja Ustavnog suda navode se: prvo, Ustavni sud je garant i zaštitnik ljudskih prava od bilo koje vrste povrede ili uzurpacije, a koja mogu biti povrijeđena i postupanjem i odlukom sudskih vlasti, i drugo, sâm Ustav sadrži termin „državni organi“ ne sužavajući mu značenje ni na zakonodavne, egzekutivne, upravne ili sudske organe državne vlasti. Kao protivargument može se navesti osnovni ustavni princip da sudska odluka ne

---

<sup>6</sup> U uporednom pravu od ovog pravila postoje izuzeci. Tako se u Španiji žalbeno sposobnim smatraju ombudsman i javno tužilaštvo, a u Mađarskoj „bilo ko može podnijeti Ustavnom sudu žalbu zbog kršenja prava garantovanih Ustavom”.

<sup>7</sup> M. Šuković, *Ustavno pravo*, Podgorica 2009, 404.



može biti predmet vansudske kontrole (a Ustavni sud nije instancioni sudski organ), odnosno da sudsku odluku može preispitati samo nadležni organ, kao i princip obaveznosti sudskih odluka. Iz ove nadležnosti su, shodno tumačenju Ustavnog suda, izuzeti pojedinačni akti sudova, kao što su: rješenje o delegiranju mjesne nadležnosti, rješenja donesena u postupku odlučivanja o privremenoj mjeri, akti državnog tužilaštva, akti kojima se odlučuje o troškovima odbrane po službenoj dužnosti i sl. Ovakvo tumačenje Ustavnog suda čini se opravdanim, obzirom da stranka posjeduje pravo da na konačnu sudsku odluku izjavi ustavnu žalbu i ukaže na eventualna kršenja svojih prava prouzrokovanih aktima kojima se rukovodi postupkom. U suprotnom, Ustavni sud bi došao u situaciju prejudiciranja odluke o ustavnoj žalbi, naročito u slučaju pozitivnog rješavanja po ovoj stvari.

Međutim, ne mogu svi pojedinačni akti biti predmet ustavne žalbe, već samo oni kojima se krše zajemčena ljudska prava i slobode. Dakle, predmet spora povodom koga je pokrenuta ustavna žalba je povreda ljudskih prava i sloboda garantovanih najvišim pravnim aktima. U teoriji se postavlja pitanje da li su predmet ustavne žalbe samo ljudska prava i slobode propisana ustavnim tekstom (ustavom u formalnom smislu).<sup>8</sup> Ustav Crne Gore utvrđuje da se ustavna žalba podnosi zbog povrede prava i sloboda zajemčenih Ustavom, ali istovremeno na nedovoljno obuhvatan način određuje odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> M. Šuković smatra da je predmet ustavne žalbe zaštita „ne samo prava i sloboda identifikovanih u dijelu sa tim nazivom nego i svakog drugog prava koje implicitno sadrži i iskazuje bilo koja ustavna odredba“. Ustav Austrije u svom izvornom tekstu sadrži odredbu po kojoj se ustavnom žalbom štite „ustavom garantovana prava“. Stanovište da se ustavnom žalbom štite sva ljudska prava i slobode, bez obzira da li su inkorporisana u Ustavu ili su u ustavni sistem ugrađena potvrđenim međunarodnim ugovorima, ima i Ustavni sud Srbije u stavovima od 30. oktobra 2008. godine i 2. aprila 2009. godine. Stav Ustavnog suda glasi: „Ustavnom žalbom štite se sva ljudska i manjinska prava i slobode, individualna i kolektivna, zajemčena Ustavom, nezavisno od njihovog sistematskog mesta u Ustavu i nezavisno od toga da li su izričito ugrađena u Ustav ili su u ustavnopravni sistem implementirana potvrđenim međunarodnim ugovorima“. Vidi: Stavovi Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja o ustavnoj žalbi, <http://www.ustavni.sud.rs>.

<sup>9</sup> Član 9 Ustava Crne Gore propisuje da „potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva“. Ovakvim rješenjem dat je primat međunarodnom pravu samo u odnosu na domaće zakonodavstvo, ali ne i na pravo. Dakle, koristi se preuzak termin „zakonodavstvo“ koji ne obuhvata Ustav,

Lice koje smatra da su mu radnjom organa državne vlasti povrijeđena garantovana ljudska prava i koji se želi zaštititi ustavnom žalbom, mora ispuniti i određene procesne uslove. To su: 1) posjedovanje žalbene sposobnosti, 2) posjedovanje procesne sposobnosti i 3) legitimacija u ustavnom sporu.

Žalbena sposobnost se izjednačava sa pojmom stranačke sposobnosti i podrazumijeva sposobnost određenog lica da bude stranka u ustavnom sporu. Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore načelno normira žalbenu sposobnost, da pravo na podnošenje ustavne žalbe pripada „svakom licu“ što je u skladu sa uporednopravnom praksom. Kao podnosioci ustavne žalbe mogu se javiti: domaća i strana fizička i pravna lica, dakle sva lica koja mogu biti nosioci prava i obaveza. Ovo pravo uživaju prevashodno državljani ali i stranci, izuzev za prava strogo rezervisana za državljane (po pravilu su to politička prava i slobode). I pravnim licima se garantuje pravo na ulaganje ustavne žalbe, ali samo za prava koja su svojstvena prirodi njihovog položaja i djelatnosti.<sup>10</sup> Analogno položaju stranih fizičkih lica i strana pravna lica imaju žalbenu sposobnost u većini ustavnih sistema koji poznaju institut ustavne žalbe.<sup>11</sup>

Procesna sposobnost podrazumijeva mogućnost podnosioca ustavne žalbe da punovažno preduzima radnje u postupku. U ovom slučaju ona se izjednačava sa opštom poslovnom sposobnošću i stiče se punoljetstvom.

Pored već navedenih uslova za podnošenje ustavne žalbe, mora biti ispunjen i treći uslov koji se odnosi na legitimaciju u ustavnom

---

podzakonske akte, niti jurisprudenciju sudova i drugih državnih organa. Ovakva formulacija u Ustavu Crne Gore je neodrživa i iz razloga što se prioritet međunarodnog prava ljudskih prava u odnosu na unutrašnje pravo, treba zasnivati i na konceptu bezuslovne adopcije. Vidi detaljnije u: N.Vučinić, „Garancije ljudskih prava u novom Ustavu Crne Gore“, *Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori*, Podgorica 2008, 33–38.

<sup>10</sup> O ovom pitanju u teoriji su prisutna dva stava. U širem smislu, smatra se da nosioci ljudskih prava i sloboda mogu biti i fizička i pravna lica, npr. usled povrede slobode privredne djelatnosti, nepovredivosti poslovnog prostora, prava garantovanih stranim ulagačima, dok se prema užem, doslovnom tumačenju sam naziv „ljudska prava“ određuje da ih mogu uživati samo pojedinci. Vidi: D. Cerović, *Upravna stvar i ustavna žalba*, Podgorica 2004, 120.

<sup>11</sup> U komparativnom pravu mogućnost podnošenja ustavne žalbe imaju institucije koje se bave zaštitom ljudskih ili manjinskih prava (npr. ombudsman, savjeti za nacionalne manjine), a u nekim pravnim sistemima i političke partije.

sporu. Od ispunjenosti ove pretpostavke direktno zavisi da li će ustavni sud odlučivati o ustavnoj žalbi u meritumu.

Dvije komponente čine pojam legitimacije: materijalna i procesna. Materijalna komponenta podrazumijeva postojanje povrede zajemčenih prava, na koju je podnosilac dužan da ukaže, dok procesna komponenta podrazumijeva postojanje relevantne pravne veze između žalioaca i predmeta ustavne žalbe.<sup>12</sup>

*Rok za podnošenje ustavne žalbe* predstavlja određeni vremenski interval u kojem žalilac ima pravo da podnese žalbu ustavnom sudu. Rok za ulaganje ustavne žalbe Ustavnom sudu Crne Gore iznosi 60 dana od dostavljanja ožalbenog pojedinačnog akta. Ukoliko žalilac, iz opravdanih razloga, propusti ovaj rok, on može u roku od 15 dana od prestanka navedenih okolnosti zahtijevati povraćaj u pređašnje stanje, uz koji mora dostaviti ustavnu žalbu. Nakon proteka tri mjeseca od propuštanja ulaganja ustavne žalbe, *restitutio in integrum* se ne može tražiti. Rok za podnošenje ustavne žalbe je prekluzivan, tj. njegovim istekom gubi se pravo na korišćenje ustavne žalbe. Dakle, ukoliko se ustavna žalba ne podnese u roku od pet mjeseci od prijema akta, pravo na njeno podnošenje zastarijeva. Može se pretpostaviti da je ovu vrstu i dužinu rokova zakonodavac propisao imajući u vidu razloge pravne sigurnosti, ali se otvara pitanje da li je i to element umanjivanja dostupnosti i efektivnosti ovog ustavnopravnog sredstva.

U pogledu dejstva, ustavna žalba ne zadržava izvršenje ožalbenog akta, uz dopuštanje izuzetka, ukoliko žalilac učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.

U svom odlučivanju Ustavni sud je vezan samo za povredu ljudskog prava i slobode koja je navedena u ustavnoj žalbi. Primjenu prava Ustavni sud kontroliše samo ako ona u sebi sadrži i povredu garantovanog prava.

#### 4. POSTUPAK PO USTAVNOJ ŽALBI

Pored pretpostavki za podnošenje ustavne žalbe, Zakon propisuje i ostale elemente postupka po ustavnoj žalbi (članovi 50–59), i to: faze u postupku; sadržinu ustavne žalbe; razloge za obustavu postupka i odbacivanje ustavne žalbe, kao i odlučivanje suda u meritumu (od-

---

<sup>12</sup> V. Đurić navodi da ta veza mora biti direktna, sadašnja, neposredna i lična. Vid. V. Đurić, *Ustavna žalba*, Beograd 2000, 157.

bijanje ili usvajanje ustavne žalbe), pravno dejstvo odluke po ustavnoj žalbi i dr.

Takođe, Poslovníkom Ustavnog suda Crne Gore<sup>13</sup> propisuju se organizacija, postupak i druga pitanja od značaja za Ustavni sud, a sadržane su i „posebne odredbe u pojedinim postupcima“, kojima se, pored ostalog, bliže uređuje jedna od zakonskih odredbi koja se odnosi na postupak po ustavnoj žalbi (član 52 stav 2 Zakona).

Postupak po ustavnoj žalbi pokreće se podnošenjem ustavne žalbe Ustavnom sudu, od strane ovlašćenog lica i sastoji se iz tri dijela: prethodnog postupka, rasprave i donošenja odluke.

Prethodni postupak obuhvata više faza. Prvo se ispituje postojanje procesnih i ostalih preduslova za vođenje spora, što je u Crnoj Gori u ingerenciji sudije-izvjestioca, kojem pomaže savjetnik-obradivač.<sup>14</sup>

Ako je ustavna žalba nerazumljiva, nepotpuna, nije potpisana, ne sadrži podatke neophodne za vođenje postupka ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje, sudija izvjestilac će zatražiti od podnosioca da u roku ne kraćem od osam dana otkloni navedene nedostatke, uz upozorenje na posljedice propuštanja.<sup>15</sup> Nakon proučenog predmeta sudija izvjestilac sačinjava referat i prijedlog odluke koji će se razmatrati na sjednici.

Ustavni sud može u toku cjelokupnog postupka odlučiti da odbaci ustavnu žalbu, i to u sljedećim slučajevima:<sup>16</sup>

- 1) Kad utvrdi da nije nadležan za odlučivanje;
- 2) Ako ustavna žalba nije podnesena u propisanom roku;
- 3) Ako u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje;
- 4) Kada Ustavni sud utvrdi da je već odlučivao o istoj ustavnoj žalbi;
- 5) Kada se utvrdi da je podnesak kojim se pokreće postupak očigledno neosnovan ili zasnovan na zloupotrebi prava;
- 6) Kada ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Poslovník Ustavnog suda Crne Gore objavljen u *Sl. listu Crne Gore*, br. 33/09.

<sup>14</sup> U uporednom pravu prethodni postupak se vodi pred različitim tijelima Ustavnog suda kao što su tročlani odbor sudija (Njemačka, Hrvatska) ili komisija (Španija).

<sup>15</sup> Član 48 stav 1 Poslovníka Ustavnog suda Crne Gore.

<sup>16</sup> Član 28 Zakona o Ustavnom sudu.

Druga faza postupka jeste rasprava. Ustavna žalba podnosi se u pisanoj formi i postupak je po prirodi stvari pismen, mada ima mišljenja da se rasprava mora načelno sprovesti u usmenoj formi.<sup>18</sup>

Podnesenu ustavnu žalbu koja ispunjava propisane procesne i druge uslove Ustavni sud dostavlja na odgovor organu čiji je akt predmet ustavne žalbe. U ovoj fazi Ustavni sud može tražiti i dodatna obavještenja, podatke, informacije ili mišljenja, kako od strane učesnika u postupku<sup>19</sup> tako i od strane stručne javnosti.<sup>20</sup> Međutim, ova mogućnost se od strane Ustavnog suda Crne Gore još uvijek ne koristi. U odlučivanju, Ustavni sud je vezan zahtjevom iznesenim od strane žalioaca i ne može ga samovoljno proširivati.

U pravnoj teoriji se javlja i spor oko pitanja da li se postupak povodom ustavne žalbe vodi primjenom raspravnog (dispozitivnog) ili istražnog (inkvizicijskog) načela. Jedni autori smatraju da je riječ o raspravnom načelu, budući da same stranke pokreću postupak, one trebaju i da iznose dokaze koje su i jedini predmet rasprave pred ustavnim sudom. Drugi autori smatraju da se mora primijeniti inkviziciono načelo, jer „sud u objektivnom sporu ne ide za tim da udovolji zahtjevu jednog ili drugog učesnika, već da po načelu materijalne istine utvrdi ono što najviše odgovara objektivnom pravu“, a „postupkom ne diraju stranke već sud“.<sup>21</sup>

Rad Ustavnog suda je javan, što važi i za odlučivanje po ustavnoj žalbi. Javnost rada ostvaruje se obavještanjem predstavnika sredstava javnog informisanja o održavanju sjednice i javne rasprave, objavljivanjem odluka u Službenom listu Crne Gore i na web prezentaciji, objavljivanjem dnevnog reda i vremena održavanja sjednice Ustavnog suda, javne rasprave, odluka, ustavno-sudske prakse i drugih važnih podataka o radu Ustavnog suda, izdavanjem biltena i sl.<sup>22</sup> Odluke po

---

<sup>17</sup> U uporednom pravu ustavna žalba se odbacuje i iz drugih razloga: ukoliko se žalba zasniva na „pravnom viđenju koje protivrječi dotadašnjim viđenjima suda“; ukoliko ustavna žalba nema dovoljno izgleda na uspjeh (Austrija); ukoliko se od odluke „ne može očekivati razjašnjenje ustavnopravnog pitanja“; ukoliko je ustavna žalba odbačena u jednom u principu istom slučaju i ako je očigledno neosnovana (Češka).

<sup>18</sup> Vidi detaljnije u: I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1960, 78.

<sup>19</sup> I. Krbek smatra da je opravdanije korišćenje izraza „učesnici u sporu“ od izraza „strane u sporu“, prije svega jer stranke u ustavnom sporu raspolažu drugačijim ovlašćenjima u odnosu na ostale postupke.

<sup>20</sup> Članovi 26 i 27 Zakona o Ustavnom sudu.

<sup>21</sup> I. Krbek, 77.

<sup>22</sup> Član 93 Poslovnika Ustavnog suda.

ustavnoj žalbi se, po pravilu, ne objavljuju u Službenom listu Crne Gore. Za razliku od rada, sjednice na kojima se vijeća i donose odluke su nejavne.

Učesnici u postupku povodom ustavne žalbe su: podnosilac žalbe, organ čiji je akt ožalben i eventualno treća lica na čija se prava i interese ova odluka može odnositi. Oni raspolažu određenim pravima u postupku, prije svega da budu obaviješteni o pokretanju postupka, kao i o njegovom okončanju. U ustavnosudskom postupku Ustavni sud ne utvrđuje činjenice niti sprovodi dokaze, već odlučuje o činjenicama utvrđenim u sudskom ili upravnom postupku i kontroliše primjenu prava samo ako za posljedicu ima ugrožavanje ustavom garantovanih prava.

Ustavni sud ima mogućnost da obustavi postupak po ustavnoj žalbi ukoliko: 1) je ustavna žalba povučena; 2) ožalbeni organ poništi, ukine ili izmijeni ožalbeni akt, u skladu sa zahtjevima podnosioca ili 3) prestanu druge procesne pretpostavke za vođenje postupka.<sup>23</sup>

Završna faza postupka po ustavnoj žalbi jeste donošenje odluke, što slijedi nakon održane rasprave. Ustavni sud donosi odluke u plenumu i uz propisani kvorum, mada je uputno razmotriti mogućnost da, u skladu sa uporednom praksom, o nekim ustavnim žalbama rješava u užem sastavu. Odluke se donose većinom glasova, uz dozvoljavanje mogućnosti izdvojenog mišljenja sudije koji je prilikom glasanja o odluci ostao u manjini.

Postoje dvije vrste odluka Ustavnog suda po ustavnoj žalbi: u nemeritornim stvarima Ustavni sud odlučuje rješenjem, dok u meritornim stvarima odlučuje odlukom.

Ukoliko Ustavni sud utvrdi postojanje kršenja garantovanih prava, on će navedeni akt ukinuti, u cjelosti ili djelimično, i predmet vratiti na ponovni postupak organu koji ga je donio.<sup>24</sup> Međutim, Ustavni sud tada ne cijeni sadržinu osporenog pojedinačnog akta, već samo to da li je njime došlo do povrede konkretnog ustavnog prava žalioca. Navedeni organ je vezan za stavove Ustavnog suda izražene u odluci i dužan je da u ponovnom postupku odluči u razumnom roku. Odluka o usvajanju ustavne žalbe ima pravno dejstvo od dana dostavljanja učes-

---

<sup>23</sup> Član 54 Zakona o Ustavnom sudu.

<sup>24</sup> Član 56 Zakona o Ustavnom sudu.

nicima u postupku i po svom karakteru je obavezna i izvršna. Izvršenje odluke Ustavnog suda obezbjeđuje Vlada.<sup>25</sup>

Ustavni spor povodom ustavne žalbe vodi se, načelno, „o trošku države” i oslobođen je plaćanja bilo koje vrste taksi, a svaki učesnik u postupku snosi svoje troškove.<sup>26</sup>

## 5. POSTUPANJE USTAVNOG SUDA CRNE GORE PO NOVOM KONCEPTU USTAVNE ŽALBE

Na osnovu citiranih ustavnih, zakonskih i poslovnčkih rješenja (i ranije prakse postupanja po ustavnoj žalbi), kao otvorena postavlja se više pitanja: da li će nova rješenja obezbijediti djelotvornost ovog ustavnopravnog sredstva; u kojoj će mjeri ovakav koncept ustavne žalbe uticati na osnovni sadržaj rada Ustavnog suda (ocjenu ustavnosti i zakonitosti), tj. da li će dovesti do toga da se njegova nadležnost u najvećoj mjeri ostvaruje u rješavanju ustavnih žalbi; koja se ljudska prava, propisana unutrašnjim ili međunarodnim pravom, izdvajaju kao predmet ustavnih žalbi, u kojoj mjeri će preopterećenje Evropskog suda za ljudska prava predstavkama o povredi ljudskih prava i preporuke da se one sve više delegiraju državama-članicama, uticati na postupanja Ustavnog suda i dr.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> U uporednom pravu Ustavni sud može biti ovlašćen i da: naloži ponavljanje postupka pred nadležnim organima; poništi ožalbeni akt; zabrani dalje vršenje ožalbene radnje; odredi da se otklone sve posljedice koje su proizveli ožalbeni akti; žaliocu odredi pravo na naknadu štete proistekle iz donošenja ožalbenog akta ili vršenja ožalbene radnje i sl.

<sup>26</sup> Izuzeci u uporednom pravu su predviđeni u nekoliko situacija: ukoliko je postupak pokrenut sa malicioznom namjerom, odnosno sa namjerom da se zloupotrijebi pravo na podnošenje ustavne žalbe (Njemačka, Austrija); ukoliko se podnese prijedlog za gubitak osnovnog prava, pa se pokaže neosnovanim (Njemačka) i sl.

<sup>27</sup> Do 1. oktobra 2010. godine, Evropski sud za ljudska prava donio je tri presude protiv Crne Gore, od kojih je presuda „Bijelić v. Crna Gora i Srbija“ (aplikacija broj 11890/05) pravosnažna (Evropski sud je ustanovio da je Crna Gora prekršila pravo na mirno uživanje imovine garantovano članom 1 I Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima), a presude „Mijušković v. Crna Gora“ (aplikacija broj 49337/07 gdje je konstatovana povreda prava na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovana članom 8 Evropske konvencije) i „Garzičić v. Crna Gora“ (aplikacija broj 17931/07 u kojoj je Evropski sud utvrdio povredu prava iz člana 6 Evropske konvencije koji garantuje pravo na pravično suđenje) nijesu još uvijek konačne. Trenutno se pred Evropskim sudom nalazi oko 600 aplikacija građana protiv Crne Gore, dok je u 21 slučaju u toku glavna rasprava. Vidi: <http://www.echr.coe.int>.

Imajući to u vidu, u sopstvenoj normativnoj djelatnosti, pored donošenja Poslovnika, Ustavni sud Crne Gore najviše pažnje posvetio je ustavnoj žalbi. Tako je doneseno Uputstvo o popunjavanju obrazaca ustavne žalbe i Obrazac ustavne žalbe, kako bi se od početka stvorili uslovi za efikasnije postupanje po ustavnim žalbama.

Sva ova pitanja (teorijska i normativna) ne treba posmatrati odvojeno, već na način da se sagledavaju njihove međusobne veze, uslovljenost i pravci njihovog rješavanja. U protivnom, najveći ustavni ulog (ljudska prava i slobode) mogu ostati u zoni proklamacije koju ne prati efikasna pravna zaštita. Iz tih razloga u radu se, na osnovu postupanja Ustavnog suda Crne Gore u periodu od donošenja novog Ustava (oktobar 2007.) do 15. oktobra 2010. godine daje presjek prakse u primjeni ovog ustavnopravnog sredstva.

U pomenutom trogodišnjem periodu, pred Ustavnim sudom Crne Gore izjavljene su 683 ustavne žalbe, od čega 16 u 2007. godini, 42 u 2008. godini, 206 u 2009. godini i 419 (do 15. oktobra) 2010. godine. Od riješenih predmeta najveći broj okončan je odbacivanjem ustavnih žalbi, dok su usvojene svega dvije ustavne žalbe.

Detaljnije posmatrano, u 2009. godini od ukupnog broja novoprimljenih predmeta u Ustavnom sudu čak 206 predmeta (66,5 %) čine ustavne žalbe. To ukazuje na značaj ovog instituta, ali i na činjenicu značajne promjene u strukturi predmeta u Ustavnom sudu, na uštrb „standardne“ nadležnosti koju čini normativna kontrola opštih pravnih akata. Dalje, u toku 2009. godine Ustavni sud je riješio 178 predmeta, od čega 77 iz domena ustavne žalbe, što pokazuje da se još uvijek nije pronašao odgovarajući mehanizam za efikasnije rješavanje ustavnih žalbi, kao i da se Ustavni sud nije u potpunosti prilagodio ovoj novoj, statistički dominantnoj i preovlađujućoj nadležnosti. Od 77 okončanih postupaka po ustavnim žalbama, u 11 je donesena odluka (sve su bile odbijajuće), a 66 ustavnih žalbi je odbačeno rješenjem. Odbacivanje ustavnih žalbi bilo je rezultat nepostojanja propisanih procesnih pretpostavki (neblagovremenost, preuranjenost – nijesu iscrpljena sva redovna i vanredna djelotvorna pravna sredstva, osporavanje pojedinačnih akata donesenih u vrijeme važenja ranijeg Ustava, osporavanje pojedinačnih akata koji ne mogu biti predmet ustavnosudske zaštite putem ustavne žalbe i sl).

Čest razlog odbacivanja jeste i osporavanje pojedinačnih akata prije nego što se iscrpe djelotvorna pravna sredstva. U određenom smislu, ovaj razlog (podnošenje tzv. preuranjene ustavne žalbe) sličan je praksi odbacivanja po ranijem konceptu ustavne žalbe („kada nije



predviđena druga sudska zaštita“). Međutim, postoji kvalitativna razlika, sadržana u objektivizaciji djelotvornosti. Tako je, na primjer, zaštita prava na suđenje u razumnom roku propisana Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali je način ostvarivanja ovog prava uređen Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (*Sl. list Crne Gore*, br. 11/07). Iz tih razloga ustavna žalba može se izjaviti samo poslije korišćenja pravnih sredstava predviđenih navedenim zakonom, u protivnom, Ustavni sud će je odbaciti.

Razlozi velikog broja odbacivanja ustavnih žalbi u navedenom periodu mogu biti dvojaki. U prvom redu, mogu se objasniti novinama u koncepciji ovog instituta i njegovog nedovoljnog poznavanja od strane potencijalnih podnosilaca, koji ustavnu žalbu smatraju pravnim lijekom i često joj daju atribut četvorostepenosti. S druge strane, striktno tumačenje Ustavom i zakonom propisanih uslova od strane Ustavnog suda takođe može biti od uticaja na učestalu praksu odbacivanja ustavnih žalbi i približavati se načinu postupanja po ranijem ustavnom rješenju iz 1992. godine.

U strukturi ustavnih žalbi, posmatrano po slobodama i pravima na čiju se povredu ukazuje, najviše je onih koje se odnose na sljedeće članove Ustava Crne Gore: član 9 (pravni poredak); član 17 (jednakost); član 19 (zaštita prava i sloboda); član 32 (pravično i javno suđenje); član 36 (*ne bis in idem*); član 58 (svojina); član 60 (pravo nasljeđivanja); član 62 (pravo na rad); član 64 (prava zaposlenih) i član 118 (načela sudstva). Uporedo sa ukazivanjem na navedene ustavne odredbe, podnosioci su ukazivali i na odgovarajuće odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a najviše na članove: 6 (pravo na pravično suđenje); član 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života); 13 (pravo na djelotvorni pravni lijek); 14 (zabrana diskriminacije); 17 (zabrana zloupotrebe prava) i 56 (teritorijalna primjena Konvencije).

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Teorijska i normativna analiza instituta ustavne žalbe u novom ustavnom uređenju Crne Gore ukazuje na osnovnu intenciju ustavopisca da ustanovi efikasno i djelotvorno pravno sredstvo neposredne zaštite Ustavom garantovanih ljudskih prava i sloboda. Ovo posebno, imajući u vidu negativna iskustva u ranijoj regulaciji i primjeni ovog instituta kao i potrebu da zadovolji kriterijume postavljene od strane

Savjeta Evrope i Evropskog suda za ljudska prava u pogledu obezbjeđivanja dostupnog i efikasnog pravnog puta za zaštitu ljudskih prava.

Polazeći od toga, koncept ustavne žalbe u Crnoj Gori u normativnoj ravni sadrži određene nedostatke i nedosljednosti, od kojih treba izdvojiti sljedeće:

1) Mogućnost pokretanja ustavne žalbe samo protiv pravnih akata, ali ne i protiv radnji organa državne vlasti;

2) Relativno kratak rok od dana prijema akta kada pravo na ustavnu žalbu zastarijeva;

3) Nepotpuno uređivanje u slučajevima da ožalbeni organ, u ponovljenom postupku, uopšte ne donese novi akt, ne donese ga u razumnom roku (koji takođe nije preciziran) ili ga donese nepoštujući pravna stanovišta Ustavnog suda. Ovakva situacija može se smatrati ustavnim prazninom i žalioocu treba dati pravo na podnošenje posebne (nove) žalbe Ustavnom sudu, s ciljem utvrđivanja da ožalbeni organ nije izvršio odluku Ustavnog suda;

4) Neprecizno regulisanje korpusa garantovanih ljudskih prava, obzirom na „uže“ regulisanje odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava.

5) Nepostojanje (u Ustavu i Zakonu o Ustavnom sudu) posebne vrste ustavne žalbe, koja se odnosi na kršenje prava na suđenje u razumnom roku. Ovo, i pored toga što je na odluku Vrhovnog suda Crne Gore, koja je donesena u postupku po Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, dozvoljena ustavna žalba, kao i na svaku drugu presudu (rješenje) Vrhovnog suda.

Pored normativnih nedostataka, u postupku primjene postoje i druga otvorena pitanja. Tako je postojeća organizacija Ustavnog suda koncipirana prevashodno za vršenje normativne kontrole, a ne za postupanje po ustavnim žalbama, te pokazuje određene nedostatnosti. Tako, Ustavni sud, na sjednici svih sudija, odlučuje ne samo o meritumu ustavne žalbe, već i o ispunjenju procesnih pretpostavki (da li je ustavna žalba uredna, blagovremena, dopuštena, i sl.). Na taj način, usporava se rad Ustavnog suda i doprinosi se njegovoj manjoj ažurnosti. U tom smislu, neophodna je racionalizacija u odlučivanju o ustavnim žalbama, prije svega formiranjem posebnih odbora (od troje sudija) koji bi odlučivali ne samo o prihvatljivosti ustavne žalbe, već i o meritumu ustavne žalbe (npr. u repetitivnim predmetima), a u slučaju nepostojanja saglasnosti predmet bi se upućivao na sjednicu Suda. U širem

smislu, ovakvo rješenje bilo bi na fonu novina koje su s istim ciljem (rasterećenje suda) ustanovljene Protokolom broj 14, koji se odnosi na položaj i funkcionisanje Evropskog suda za ljudska prava. To bi imalo cilj efikasnijeg rada Ustavnog suda i omogućilo bi da iz faktički „žalbenog suda“ preraste u sud koji se bavi najkompleksnijim ustavno-pravnim sporovima, a da istovremeno ne zapostavlja ostvarivanje svojih ostalih nadležnosti.

Assistant Professor Dr. Mladen Vukčević  
Assistant Danilo Čupić, LL.B.

Faculty of Law „Mediterran“ University in Podgorica

## CONSTITUTIONAL COMPLAINT AS A MEANS FOR HUMAN RIGHTS PROTECTION (DRAFT FOR MONTENEGRIN EXPERIENCE)

### *Summary*

Ascertainment and protection of human rights and freedoms present the fundamental determinants of modern states that tend to achieve the ideals of the rule of law. In that corpus a constitutional appeal has a significant place. It is „the last“ remedy in the national legal system which is available to citizens to protect their rights and freedoms and ensure the immediate protection of human rights by the Constitutional Court. In this way, the constitutional complaint in content encompasses other methods of protection, completing them, and opening the dilemmas of its concept.

Proceeding from this, the paper presents the historical development of the constitutional complaint in Montenegro, then the theoretical and normative analysis of the constitutional complaint in the new constitutional order of Montenegro in light of the intentions of the Constitution makers to establish an efficient and effective remedy of the immediate protection of constitutionally guaranteed human rights and freedoms. This is especially given the negative experience of the previous regulation and application of this institution and the need to meet criteria set by the Council of Europe and the European Court of Human Rights in terms of providing affordable and effective legal remedies for the protection of human rights.

The major part of the paper is an overview of the concept of the constitutional complaint in Montenegro, by a critical review of certain shortcomings in its constitutional and legal positioning, as well as in the

previous (three-year) achievement. It presupposes the analysis of the effectiveness of the constitutional complaint, its scope, impact on the re-assessing of the existing concept and its effects on the overall functioning of the constitutional court.

In the final grades, possible directions of the constitutional and legal extension of this specific constitutional institute are given.

The part that refers to the historical development of the constitutional complaint in Montenegro, its constitution and practice was written by PhD Mladen Vukčević, while Danilo Ćupić processed the procedural and comparative legal aspects of the topic.

**Key words:** *Constitutional complaint; Constitutional dispute; Human rights protection.*