

## Ustav iz 1963. godine i ustavno sudstvo (dometi i ograničenja)\*\*

### 1. Društveni i državnopravni okvir u vrijeme uvođenje ustavnog sudstva

Obrada tema iz istorije ustavnosti, u principu, ne pripada onim djelovima pravne književnosti koji izazivaju najviši nivo naučne i stručne pozornosti. Ipak, takav vid pravnog stvaralaštva ima svoje značenje i opravdanost. Jer, promjene uređenja vlasti označavaju i promjene teorijskih i vrednosnih stanovišta, svjedoče o vremenima u kojima „jedan svijet pojmova potiskuje drugi” (Đ. Šušnjić). To posebno važi za analizu najviših pravnih akata, koji su ogledalo modela vladanja i svjedočanstva o nastajanju, opstajanju i nestajanju državnih zajednica. Stoga, analiza ranijih ustavnih tekstova ne treba da bude samo hronološko slaganje ustavnih odeždi, niti suđenje ranijim ustavima, već odgovaranje na upit - koliko su ranija ustavna rješenja bila valjan okvir i mjerilo izgradnje pravnog sistema i činilac usmjeravanja političkih procesa u čijem je središtu pojedinac. Takva polazišta važe i za istoriju ustavnosti u doba jednopartijskih sistema, bez obzira na prirodu i rješenja najviših pravnih akata koji su ih oblikovali i njihovo preplitanje sa ideološkim i političkim postulatima na kojima su počivali.

Sve ovo ima specifičnu dimenziju u analizi ustavnih akata i ostvarivanja načela ustavnosti u jugoslovenskoj federaciji. Ovu složenu državu, sa komunističkim znakom i podznakom odlikovale su česte promjene ustava, bilo da se radi o donošenju novih ustava ili njihovoj reviziji u formi ustavnih amandmana. Kako je pisao Miodrag Jovičić, jedan od doajena komparativne ustavne nauke, tadašnje „ustavne krojačke radionice” radile su „gotovo bez prekida”.<sup>1</sup> Ustave od Druge do Treće Jugoslavije (1946, 1963, 1974) i jedan Ustavni zakon (1953)

\* Redovni profesor na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica; e-mail: mladen.vukcevic@udg.edu.me.

\*\* Ovaj prilog predstavlja izlaganje autora na Regionalnoj konferenciji „60 godina od donošenja Ustava iz 1963. godine — pogled iz ugla savremenog prava”, koja je održana u Beogradu, 21. aprila 2023. godine, u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta Union.

<sup>1</sup> M. Jovičić, *Izabrani spisi, knjiga 6, Promene najčvršćeg ustava*, Beograd, 2006, str. 128.

sadržinski je odlikovala: zasnovanost na načelu jedinstva vlasti;<sup>2</sup> primat javnopravnih odnosa do krajnje mjere; monopol jedne partije i jednog svojinskog oblika, kao i kraći i ideološki obojen katalog ljudskih prava i sloboda.

Sve je to bilo zaogrnuo u Osnovna načela u kojima su bila sadržana idejno — politička polazišta, inače veoma opširnih ustavnih tekstova, sublimirana u načelu IX („Izražavajući osnovna načela socijalističkog društva i njegovog napretka, ovaj dio Ustava je i osnova tumačenja ustava i zakona, kao i djelovanja svih i svakoga”). Uz to, stil ustavopisca odlikovao se formulacijama koje su izlazile iz okvira pravničke svedenosti i time otvarale prostor za nejasnoće u njihovom tumačenju i primjeni.

Ustav iz 1963. godine nagovještavan je i promovisan kao ustav nove etape razvoja socijalističkog društva. On je trebalo da uobliči ranije promjene u pravnom sistemu (1950 — uvođenje samoupravljanja, 1955 — reformu komunalnog sistema), ali i da označi promjene u federalnom ustrojstvu. U vezi sa tim i drugim ustavnim novitetima je i uvođenje posebnog organa (Ustavni sud) koji bi bio čuvar ustavnosti, odvojen od tri tradicionalne grane vlasti.

Stoga je i Ustavni sud suštinski, a ne oficijelno, zamišljen kao tumač ustava u normativnoj kontroli pravnih akata, ali i rješavanju sukoba nadležnosti koji bi se javljao u federalnom, vertikalnom obliku podjele vlasti. Na taj način, po prvi put u socijalističkom bloku patentirana je nova institucija koja je imala ne samo ulogu tumača i čuvara, već i neke vrste koordinatora u vrednovanju načela ustavnosti. To potvrđuju ovlaštenja Ustavnog suda, ali i praksa po kojoj ne bilježimo niti jednu njegovu odluku koja bi bila upamćena kao značajna prekretnica nekog instituta, novog pristupa u tumačenju pravnih akata ili otvaranja nove dimenzije u razvoju ljudskih prava. Kao da je prvijenac ustanovljavanja ustavnog sudstva u jednoj državi socijalističkog bloka bio rezultat po sebi, bez potrebe da nova institucija zaštite načela ustavnosti doprinese provjetranju, razdrmanju ili preispitivanju postulata na kojima je počivao tadašnji pravni sistem. Čak ni usvajanje ustavnih amandmana iz 1967, 1968 i 1971. godine i uvođenje promjena u konceptu federalizma nije pravno „isprovociralo” ustavno sudstvo na reakciju. Pored standardnih nadležnosti nemamo osvrta na amandmane ni u okviru obaveze ustavnih sudova da prate pojave od značaja za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti. Dakle, izostajala je i deskripcija i preskripcija od strane ustavnih sudova.

Određenja Ustava iz 1963. godine, i ne samo tog socijalističkog ustava, bila su zasnovana na njegovoj „dvostrukoj prirodi” po kojoj je on „povelja društva koje izgrađuje socijalističke društvene odnose”, a istovremeno i konstitutivni akt koji uređuje organizaciju vlasti

<sup>2</sup> Savezni ustav, kao i republički ustavi iz 1963. godine utemeljili su skupštinski sistem jedinstva vlasti preuzimajući terminologiju iz Ustava Švajcarske iz 1874. godine. Navedeno prema: B. Košutić, M. Vukčević, *Uvod u jurisprudenciju*, Podgorica, 2023, str. 124.

i ljudska prava i slobode. Međutim, u stranoj literaturi ustavno uređenje jugoslovenske federacije, uključujući i uvođenje ustavnog sudstva, nije kvalifikovano samo kao iskorak jedne države humanijeg jednopartizma, već i kao „mikrokosmos najteže rješivih ustavnih problema savremenog svijeta” (O. Gruenvald).

Iste godine kad i savezni, usvojeni su i ustavi socijalističkih republika, a po tadašnjim standardima pravničkog vrednovanja oni su bili epilog materijalnog uspona i neprestanog produbljivanja neposredne socijalističke demokratije kako će to obrazlagati budući, prvi predsjednik Ustavnog suda SFRJ Blažo Jovanović. U kojoj mjeri je građena specifičnost takvog ustavnosudskog koncepta pokazuje i to što se u trotomnom Jovanovićevom djelu (Narodna vlast i ustavno sudstvo, 1983) ne pominje izvorište ustavnosudske funkcije (1803) niti nastanak Ustavnog suda kao institucije (1920), dok se Kelzen pominje samo jednom, u prigodnom govoru za jednu međunarodnu konferenciju. Sa ove distance, ali i iz izučavanja političke istorije Crne Gore, njegovo imenovanje je možda bilo prvi znak o ograničenju dometa ustavnog sudstva. Ta značajna istorijska ličnost (predratni advokat, „gospodin među drugovima”) je prije obnašanja funkcije predsjednika saveznog Ustavnog suda izgubila realnu političku moć u sukobima starog i novog rukovodstva u Crnoj Gori i upućen je da se bavi „strukom”, u smiraju svoje državničke karijere.

Sve navedeno je predvorje teme, jer, bez razumijevanja (društvenog) konteksta nema ni razumijevanja (pravnog) teksta, posebno u državama koje su imale ili imaju hendikep konstitucionalne demokratije. Ipak, i u tim uslovima ustavno sudstvo, pored pravnih, ima i druge, mada sužene domete, usmjerene na izgradnju i funkcionisanje konkretnog društva. I tada, i takva „interpretacija ustava” može, s jedne strane, biti činilac demokratizacije i stabilizacije političkih odnosa, a s druge, može se posmatrati i kao način opravdanja jednog režima i njegov dekor. Jugoslovensko iskustvo ide u prilog ovoj drugoj ulozi.

## *2. Bitna obilježja ustavnosudskog modela po Ustavu iz 1963. godine*

Do 1963. godine, kontrola ustavnosti na nivou savezne države (FNRJ) vršena je u okviru parlamenta, u obliku vansudske kontrole ustavnosti. Polazište ovakvog modela je označavanje parlamenta kao suverenog organa čije odluke drugi organi ne mogu preispitivati, osim njega samog, po cijenu da bude sudija u sopstvenoj stvari.

Saglasno odredbama Ustava FNRJ iz 1946. godine Prezidijum Narodne skupštine vršio je ocjenu saglasnosti zakona federalnih jedinica sa saveznim ustavom i saveznim zakonima. Ocjena od strane Prezidijuma podlijevala je naknadnoj potvrdi od strane Savezne skupštine, i to na zahtjev Savezne vlade, prezidijuma narodnih skupština federalnih jedinica, Vrhovnog suda FNRJ, Javnog tužioca FNRJ

i po sopstvenoj inicijativi. Takva vrsta (samo)kontrole bila je uopštena i nedovoljna, a u uslovima sistema jedinstva vlasti i skupštinskog sistema nije mogla biti efikasna i objektivna. To najbolje potvrđuje činjenica da ovakav vid kontrole ustavnosti suštinski nikada nije uspostavljen. Poslije toga, Ustavnim zakonom iz 1953. godine ukinut je Prezidijum Narodne skupštine i kontrola je povjerena Komisiji za tumačenja zakona Savezne narodne skupštine. I ovaj model zaštite principa ustavnosti u praksi se pokazao nedjelotvornim, budući da za 10 godina njegovog važenja nijedan zakon nije bio predmet ocjene ustavnosti.<sup>3</sup>

Početak ustavnog sudstva, kako je navedeno, bilježi se od 1963. godine, kada je SFRJ (u prednacrtu ustava FSRJ) ustavne sudove uvela na saveznom nivou i na nivou federalnih jedinica.<sup>4</sup> Možda je promjena naziva države sadržana u prednacrtu njenog ustava, kada su oznake „federalna” i „socijalistička” zamijenile mjesta, bila nagovještaj promišljanja koja će dovesti do amandmanskih promjena u odnosima u federaciji. Drugim riječima, kada je nešto „federalno” postoji prepoznatljiv standard, ali kada je to „socijalističko federalno” ono otvara put novih oblika inženjeringa u jednoj složenoj državi. Stoga bi bilo zanimljivo produbljivanje pogledati arhivsku građu iz vremena izrade ovog ustava, mada ne samo po ovom pitanju.

Međutim, dometi ustavozaštitne funkcije Ustavnog suda bili su različiti u tri decenije njegovog trajanja, ali nikada u ravni savremene, centralizovane kontrole ustavnosti u savremenoj Evropi. Ustavna nauka je u tom periodu, u najvećoj mjeri, isticala „samoniklost” i specifičnost ustavnog sudstva u okviru koncepta „socijalističke ustavnosti” i njegove značajne domete.<sup>5</sup> Izuzeci su šira i utemeljena sagledavanja koja su prethodila usvajanju ustavnih rješenja kakvo je Krbekovo „Ustavno sudovanje” ili Lukićeva razmatranja o odnosu redovnog i ustavnog sudstva, koja nas i danas okupiraju povodom postupka odlučivanja po ustavnoj žalbi. Tako smo govorili mi o sebi, neko ideološki obojenije, neko naučno utemeljenije. Mozaik sagledavanja ustavnosudskih novina treba dopuniti i stavovima stranih autora. Možda je domete ustavnog sudstva, u društvima kakvo je bilo i naše u vrijeme donošenja ustava iz 1963. godine, najbolje iskazao K. J. Fridrih u svojoj „Konstitucionalnoj demokratiji” riječima da ustavni sudovi „mogu biti od vrijednosti i u takvim uslovima tj. pod vladavinom komunista”.

Po uzoru na usvajanje ranijih ustavnih tekstova i donošenju Ustava iz 1963. prethodila je široka društvena debata o njegovim rješenjima,

<sup>3</sup> R. M. Đuričanin, *Ustavni sud Crne Gore, 1963–2001*, Cetinje, 2001, str. 31–32.

<sup>4</sup> O dilemama prilikom oblikovanja i razlozima uvođenja ustavnog sudstva u Ustav SFRJ iz 1963. godine detaljnije u: R. Bojović, Pitanje zaštite ustavnosti i zakonitosti s posebnim osvrtom na neke odredbe u prednacrtima Ustava FSRJ i republičkih ustava, *Pravni zbornik*, br. 2–3/1962, str. 1–4, i S. Blagojević, *Ustavno sudstvo i ustavni sistem*, Podgorica, 1986, str. 71–103.

<sup>5</sup> S. Blagojević, *op. cit.*, str. 11.

kako uoči usvajanja tako i u prvim godinama njegove primjene. Značaj uvođenja ustavnog sudstva sezao je do mjere da je isticano njegovo „integracijsko dejstvo” koje su apostrofirali partijski lideri, a koje bi trebalo da dobija na značaju, posebno u posttitovskom periodu.<sup>6</sup> Osim „prorađivanja materijala” na partijskim skupovima i sjednicama Socijalističkog saveza kao „najšireg fronta organizovanih socijalističkih snaga” rasprava je vođena i na stranicama stručnih časopisa. Takvu praksu bilježimo i u uređivačkoj politici Pravnog zbornika, glasila Udruženja pravnika Crne Gore, čiju 90. godišnjicu izlaženja obilježavamo ove godine. Presjek radova kojima su na stranicama Zbornika obrađivana nova ustavna rješenja predstavlja središte mog interesovanja, i to je jedna od odrednica koju sam uvrstio u monografiju „Ustavne teme na stranicama Pravnog zbornika”.<sup>7</sup>

Danas to ne činim u vidu hronoloških naznaka, već sa namjerom da prikažem otvorena pitanja koja su se javljala pred ustavotvorcima i neposredna iskustva u primjeni novousvojenih ustavnih rješenja. Smatram da je uporedna analiza tadašnjeg i današnjeg modela kontrole ustavnosti adekvatan pristup za predočavanje dometa i ograničenja ustavnosudskih rješenja iz 1963. godine. Ovakav pristup se ne sastoji samo u poređenju pojedinih ustavnih odredbi sa distance od 60 godina, već u analizi ključnih obilježja koja se odnose na materijalnu i funkcionalnu ravan položaja ustavnih sudova i onoga što danas nazivamo aktuelno vršenje ustavnosudske funkcije. To će otvoriti i (ne)utemeljenost stava da je „ustavna pozicija i uloga ustavnih sudova kod nas od početka postavljena na najboljim tradicijama evropskog ustavnog sudstva”.<sup>8</sup>

U dijelu prvom, glavi VII Ustava SFRJ iz 1963. godine (članovi 145–159) utvrđeni su principi ustavnosti i zakonitosti, a dio njih se neposredno odnosi na ustavni sud Jugoslavije. Tako je saglasno članu 146 staranje o ustavnosti i zakonitosti dužnost sudova i drugih državnih organa, organa društvenog samoupravljanja i svakoga ko vrši javne ili druge društvene funkcije, dok ustavni sudovi, kao nosioci zaštite ustavnosti, obezbjeđuju i zakonitost u skladu sa ustavom. Princip hijerarhije pravnih akata utvrđen je na način da: svi propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom Jugoslavije, a svi propisi i drugi opšti akti koji se donose u republici moraju biti u saglasnosti i sa republičkim ustavom; republički ustav ne može biti u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije, a republički zakon mora biti u saglasnosti sa saveznim zakonom; svi ostali propisi i drugi opšti akti koje donose državni organi moraju biti u saglasnosti sa zakonom, statuti društveno-političkih zajednica, dok statuti i drugi opšti akti radnih i drugih samoupravnih organizacija, moraju biti u saglasnosti sa ustavom i zakonom; ukoliko je republički ustav u suprotnosti

<sup>6</sup> M. Damaška, *Domovina*, Zagreb, 2019, str. 87–88.

<sup>7</sup> M. Vukčević, *Ustavne teme na stranicama Pravnog zbornika (1933–2017)*, Podgorica, 2018.

<sup>8</sup> R. M. Đurićanin, *op cit.*, str. 5.

sa Ustavom Jugoslavije, primijeniće se Ustav Jugoslavije, a ako republički zakon nije u saglasnosti sa saveznim zakonom, primijeniće se do odluke Ustavnog suda Jugoslavije savezni zakon u slučajevima kada sud smatra da zakon koji treba primijeniti nije u saglasnosti sa ustavom, predložiće nadležnom vrhovnom sudu da pokrene postupak za ocenjivanje saglasnosti tog zakona sa ustavom.

U članu 150 Ustava utvrđeno je da ustavni sudovi odlučuju o saglasnosti zakona sa ustavom i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa ustavom i zakonom, kao i da saglasno zakonu, pružaju i zaštitu prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava utvrđenih ustavom, kad su ove slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom, a nije obezbijeđena druga sudska zaštita. U narednom članu Ustava utvrđen je odnos Ustavnog suda Jugoslavije sa drugim (saveznim i republičkim) državnim organima u sprovođenju njegovih odluka.<sup>9</sup>

Ustavom je u drugom dijelu, u glavi XIII, u članu 241 utvrđena nadležnost Ustavnog suda Jugoslavije, po kojoj on: 1) odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom Jugoslavije, 2) odlučuje o saglasnosti republičkog zakona sa saveznim zakonom, 3) odlučuje o saglasnosti drugih propisa i drugih opštih akata organa i organizacija sa Ustavom Jugoslavije, saveznim zakonima i drugim saveznim propisima, 4) rješava sporove o pravima i dužnostima između federacije i republike, između republika i između drugih društveno-političkih zajednica sa teritorija raznih republika, ako za rješavanje takvih sporova zakonom nije predviđena nadležnost drugog suda, rješava sporove o razgraničenju između republika, 5) rješava o sukobu nadležnosti između sudova i saveznih organa, kao i između sudova i drugih državnih organa sa teritorija raznih republika, 6) vrši i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost ovim ustavom ili saveznim zakonom, u skladu sa ovim ustavom utvrđenim pravima i dužnostima federacije.

Iz spiska je evidentno da su postojala otvorena vrata, ne samo za uobičajeno bliže uređivanje, već i za dekonstitucionalizaciju nadležnosti Ustavnog suda, što je i učinjeno, prvenstveno Zakonom o ustavnom sudu. Takođe, zadržana je i uloga Skupštine u postupku normativne kontrole, koja je postojala od početka osmišljavanja ove

---

<sup>9</sup> Član 151 Ustava utvrđuje da: „Savezno izvršno vijeće ima pravo da do odluke Ustavnog suda Jugoslavije obustavi izvršenje propisa ili drugog opšteg akta republičkog izvršnog vijeća koji je u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije ili saveznim zakonom. Republičko izvršno vijeće ima pravo da do odluke ustavnog suda obustavi izvršenje propisa ili drugog opšteg akta opštinske ili sreske skupštine ili nekog njihovog organa koji je u suprotnosti sa ustavom ili zakonom. Ako republičko izvršno vijeće ne obustavi takav propis ili akt, koji je u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije ili saveznim zakonom, to može učiniti Savezno izvršno veće. Opštinska skupština ima pravo da do odluke ustavnog suda obustavi izvršenje opštih akata samoupravne organizacije koji su u suprotnosti sa ustavom ili zakonom. Zakonom se može predvidjeti da izvršenje opštih akata određenih samoupravnih organizacija obustavlja pod istim uslovima organ druge društveno-političke zajednice”.

institucije, odnosno u članu 221 stav 3 Prednacrtu Ustava FSRJ (kasnije promijenjeno u SFRJ). Tako je utvrđeno da Ustavni sud daje Saveznoj skupštini mišljenje o tome da li je republički ustav u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije, čime je inaugurisan specifičan oblik (vezane, uslovljene) kontrole ustavnosti. I dalje, kad Ustavni sud Jugoslavije utvrdi da savezni zakon nije u skladu sa Ustavom Jugoslavije, Savezna skupština dužna je u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda dovesti taj zakon u sklad sa Ustavom. Ako Skupština u ovom roku ne dovede savezni zakon u sklad sa Ustavom Jugoslavije, prestaje da važi taj zakon odnosno njegove odredbe koje nisu u saglasnosti sa Ustavom, što će Ustavni sud Jugoslavije svojom odlukom utvrditi. Ako u slučaju nesaglasnosti republičkog zakona sa saveznim zakonom Ustavni sud Jugoslavije utvrdi da savezni zakon nije u skladu sa Ustavom Jugoslavije, odlučiće da se do donošenja konačne odluke o tome ne primjenjuju odredbe saveznog zakona koje nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Takođe, u narednom članu bilo je utvrđeno da kada Ustavni sud utvrdi da republički zakon nije u saglasnosti sa Ustavom Jugoslavije ili sa saveznim zakonom, republička skupština dužna je u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda Jugoslavije republički zakon dovesti u sklad sa Ustavom odnosno sa saveznim zakonom. Ako republička skupština u ovom roku ne dovede republički zakon u sklad sa Ustavom Jugoslavije ili sa saveznim zakonom, prestaje da važi taj zakon odnosno njegove odredbe koje nisu u saglasnosti sa Ustavom ili sa saveznim zakonom, što će Ustavni sud utvrditi svojom odlukom. Kad Ustavni sud Jugoslavije utvrdi da republički zakon nije u saglasnosti sa Ustavom Jugoslavije ili sa saveznim zakonom, odlučiće da se, do donošenja konačne odluke o tome ne primjenjuju odredbe republičkog zakona koje nisu u saglasnosti sa Ustavom ili sa saveznim zakonom. Ustavni sud može republički zakon odmah ukinuti ako su njime očigledno povrijeđena prava federacije. Ovakva (sužena) ovlašćenja Ustavnog suda opravdavana su stavom da njegov zadatak „nije da kruto ocjenjuje ustavnost i zakonitost” i donosi odluke o poništavajuće i ukidajuće odluke.<sup>10</sup> S druge strane, ustavna nauka je protokom vremena otvoreno kritikovala ovakvo rješenje navodeći da je „načelo savezne ustavnosti na ovaj način očigledno okrnjeno”.<sup>11</sup>

Za razliku od zakona, kad Ustavni sud utvrdi da drugi propis ili drugi opšti akt nije u saglasnosti sa Ustavom ili sa saveznim zakonom, on je imao pravo da poništi ili ukine propis ili drugi opšti akt.

Dakle, Ustavni sud federacije vršio je i ulogu svojevrsnog koordinatora ocjene ustavnosti. Jer, ukoliko je pokrenut postupak za ocjenjivanje ustavnosti ili zakonitosti propisa ili drugog opšteg akta koji

<sup>10</sup> Đ. M. Spasojević, Princip ustavnosti i zakonitosti i njegovo obezbjeđenje u našem ustavnom sistemu sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Jugoslavije, *Pravni zbornik*, br. 3/1964, str. 35.

<sup>11</sup> M. Jovičić, *op. cit.*, str. 233.

je u isto vrijeme protivan Ustavu Jugoslavije ili saveznom zakonu i republičkom ustavu ili republičkom zakonu, kontrolu ustavnosti i zakonitosti vrši republički ustavni sud, ocjenjujući samo saglasnost tog propisa ili opšteg akta sa republičkim ustavom ili republičkim zakonom. Ako republički ustavni sud odluči da je propis ili opšti akt saglasan sa republičkim ustavom ili republičkim zakonom, dostaviće predmet Ustavnom sudu radi ocjenjivanja saglasnosti propisa ili opšteg akta sa Ustavom Jugoslavije ili saveznim zakonom. Osim toga, Ustavni sud je mogao pokrenuti postupak za ocjenjivanje ustavnosti ili zakonitosti propisa ili opšteg akta i prije završetka postupka pred republičkim ustavnim sudom, ako su tim propisom ili opštim aktom očigledno povrijeđena prava federacije (član 248 Ustava).

Sve ovo upućuje na složenost ustavnog rebusa kojim je trebalo očuvati sistem jedinstva vlasti oličen u Skupštini i o izazovima hoda od Prednacrtu do usvojenog teksta.<sup>12</sup>

U sistematici Ustava iz 1963. godine, izdvojeno od nabiranja nadležnosti Ustavnog suda, navedene su danas standardne nadležnosti ustavnih sudova koje slove kao odlučivanje o ustavnoj žalbi i praćenje pojava od značaja za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti. U okviru toga preteča današnje ustavne žalbe je pravo Ustavnog suda SFRJ da odlučuje o zaštiti „prava samoupravljanja” kao jedne vrste zbirnog prava, i drugih osnovnih sloboda i prava utvrđenih ovim ustavom, kad su te slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom od strane organa federacije i u drugim slučajevima koje odredi savezni zakon, a nije obezbijeđena druga sudska zaštita (član 241 stav 2). Pomenuti uslov da „nije obezbijeđena druga sudska zaštita” je svojom restriktivnošću u praksi dovodio do nedjelotvornosti pravnog sredstva kojim se tražila zaštita prava samoupravljanja i drugih sloboda i prava utvrđenih Ustavom.<sup>13</sup> Praćenje pojava od interesa za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti bilo je, takođe, utvrđeno van izričitog nabiranja nadležnosti Ustavnog suda Jugoslavije (član 242 Ustava). U vršenju ove funkcije Ustavni sud je, pored ostalog, davao Saveznoj skupštini mišljenje i predloge za donošenje zakona i preduzimanje drugih mjera radi obezbjeđivanja ustavnosti i zakonitosti i zaštite prava samoupravljanja i drugih sloboda i prava građana i organizacija.

Citirani normativni pristup i njegova nedorečenost bili su predmet rasprava u stručnoj javnosti, i to nakon prve godine primjene ovog ustavnog rješenja, ali na nivou opisa a ne i predlaganja drugačijeg modela.<sup>14</sup> Takođe, utvrđeno je i pravo Ustavnog suda da u određenim slučajevima daje tumačenja odredbi zakona i drugih propisa, odnosno kada „nađe da zakon ili drugi propis nije u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije ili saveznim zakonom, može povodom primene

<sup>12</sup> R. Bojović, *op. cit.*, str. 1–4.

<sup>13</sup> O restriktivnosti ovakvog uslova u postupku po ustavnoj žalbi detaljnije u: M. Vukčević, *Komentar Ustava Crne Gore*, Podgorica, 2021, str. 371–372.

<sup>14</sup> Đ. M. Spasojević, *op. cit.*, 30–32.



tog propisa utvrditi odlukom njegov smisao koji odgovara Ustavu odnosno saveznom zakonu” (član 250 Ustava).

U članu 243 Ustava su, pored sastava Ustavnog suda i mandata njegovih sudija, bili utvrđeni i slučajevi inkompatibilnosti u vršenju funkcije ustavnih sudija, imunitetske zaštite, kao i razlozi za njihovo razrješenje. Primjetno je da razlozi za njihovo razrješenje nijesu predstavljali primjerena lična jemstva njihove nezavisnosti, u prvom redu što nijesu bili utvrđeni isključivo u Ustavu, već je je ustavna odredba upućivala da se to može učiniti samo saglasno (saveznom) zakonu.

U procesnoj ravni ovlašćenja Ustavnog suda su, takođe, bila limitirana prirodom političkog sistema. U prvom redu, činjenicom da postupak normativne kontrole nije mogao pokrenuti određeni broj poslanika već predstavnička tijela u cjelini (Savezna skupština, republičke skupštine i skupštine društveno-političkih zajednica). Predlog za pokretanje postupka bio je razvrstan na predlagače koji su bili „dužni” da pokrenu postupak i one koji su „mogli” da to učine, dok je postojao širi krug subjekata koji su imali pravo podnošenja inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti. U praksi su ovakva rješenja izazivala nedoumice, ali i predloge da se uvođenjem novih instituta takvo stanje prevlada. Tako je predlagano uvođenje „uslovnog predloga” za pokretanje postupka normativne kontrole, koji bi imao „karakter inicijative za pokretanje postupka s tim što bi, pod određenim uslovima, dobio karakter formalnog predloga o kome bi se rješavalo na raspravi uz učešće javnosti i učesnika i uz obezbjeđenje principa kontradiktornosti”.<sup>15</sup>

Usložnjavanju postupka pred saveznim i republičkim ustavnim sudovima doprinosila je i činjenica da je krug ovlašćenih predlagača bio na različit način utvrđen u ustavnim i zakonskim tekstovima na nivou republika.

### 3. *Zaključne ocjene*

Jubileji nerijetko prelaze u omaže ljudima ili aktima, kakav je ovdje slučaj, ali njihova patina obavezuje na objektivan sud. Stoga, sumirajući društvene i političke okolnosti u vrijeme uvođenja ustavnosudske funkcije Ustavom iz 1963. godine, ustavna i zakonska rješenja kojima je ona oblikovana, i praksu u kojoj je ostvarivana, mogu se izvesti sljedeći zaključci:

— Uvođenje ustavnog sudstva bilo je predložak za teze o humanijem jednopartizmu i socijalističkoj demokratiji kao korektivima načela jedinstva vlasti, ali ne do mjere da je to, u praksi Suda, dovodilo u pitanje njegove osnovne odrednice;

— Ustavnosudski model jugoslovenske federacije imao je ograničene domete u poređenju sa centralizovanim, „kelzenovskim” modelom

<sup>15</sup> Đ. M. Spasojević, *op. cit.* str. 29–30.

kontrole ustavnosti kakav poznaje savremena ustavnost i države nastale disolucijom jugoslovenske države.

— Savezni ustavni sud u vrijeme važenja ustava iz 1963. godine nije donosio odluke kojima bi se značajnije oblikovalo ili interpretiralo federalno načelo, već je „dogovorna ustavnosudska politika” izmješšana na politički teren;

— Ustavna određenja o Ustavnom sudu (na saveznom i nivou federalnih jedinica) ostavljala su značajan prostor za njihovu dekonstitucionalizaciju i na taj način otvarala mogućnost za ugrožavanje jemstava nezavisnosti Ustavnog suda (individualnih, funkcionalnih i materijalnih);

— Nedorečenost ustavnih rješenja i praksa ustavnog sudovanja ogledala se na više načina ali primarno u sljedećem: 1) savezni ustavni sud nije mogao kasirati odredbe republičkih ustava za koje bi utvrdio da su suprotne saveznom ustavu, a to nijesu mogli činiti savezni i republički ustavni sudovi u odnosu na republičke zakone, i 2) ustavni sudovi nijesu mogli obezbijediti djelotvornu zaštitu prava i sloboda pojedinaca u slučaju kada su ona povrijeđena pojedinačnim aktom ili radnjom državnih organa, odnosno nije postojalo pravno sredstvo koje bi bilo ekvivalent današnjoj ustavnoj žalbi;

— I pored navedenih nedorečenosti (materijalnopravnih i formalnopravnih) vršenje ustavnosudske funkcije u vrijeme važenja ustava iz 1963. godine, imalo je i pozitivnih odjeka: 1) preventivni uticaj vršenja ustavnosudske funkcije na kvalitet zakonodavne produkcije, odnosno na veću pozornost zakonopisaca prilikom oblikovanja društvene stvarnosti, i 2) lakši prelaz država proisteklih iz bivše jugoslovenske federacije na savremeni ustavnosudski koncept, kao posljedica postojanja ustavnosudske tradicije sa svim njenim ograničenjima.

Na kraju, vraćam se uvodnoj rečenici - izučavanje ranije važećih ustavnih akata nema samo akademsko opravdanje, već je korpus ustavnosudske prakse, uključujući i onaj dio koji ima političke uzroke i refleksije, u određenoj mjeri koristan za analizu problema sa kojima se suočavamo i u našoj ustavnoj svakodnevi.