

Ustavni sud kao čuvar  
crnogorske ustavnosti\*\*

Čast je govoriti ovim povodom i pred ovim skupom. Nastojaću da u mogućoj mjeri ne ponovim rečeno, govoriću manje o vremenu prošlom, više o sadašnjem i u naznakama o vremenu budućem.

I za ovaj jubilej važi ona Njegoševa — „pokoljenja djela sude”. Tako i ovo pravničko pokoljenje daje sud o djelovanju jednog suda. Jer, jubileji obavezuju, oni su svjedočanstva pređenog puta i svjedoci trajanja. To posebno važi za institucije koje su pozvane da štite harmoniju države i prava na dobro građana, a ima li iko pozvaniji da to čini nego Ustavni sud.

Prije šest decenija, uslovno se može reći, u Crnoj Gori je počelo suđenje aktima, a ne samo ljudima. Od tada do danas pređen je dug put: od pedesetak predmeta na godišnjem nivou do današnjih više od hiljadu; od nepravnik u sastavu Suda, do norme da to budu „istaknuti pravnici”.

Prije 60 godina, koliko god taj novi čuvar Ustava bio ogrnut ideološkim plaštom i ograničenjima jednopartizma, ustanovljenjem posebnog organa sudske kontrole ustavnosti obogaćeno je pravničko nasljeđe Crne Gore.

Takođe, njegovo postojanje u jednoj socijalističkoj federaciji, olakšalo je tranziciju u državama koje su iz nje nastale, za razliku od ostalih država tog bloka koji su svoje prve ustavne sudove dobile znatno kasnije. Nadasve, ostaje činjenica da se, primjera radi, stavovi Ustavnog suda Jugoslavije donijeti prije devedesetih i danas citiraju u odlukama crnogorskih sudova, koliko god se neko sa pojedinim od tih stavova ne slagao, recimo onaj koji vam se upravo obraća.

Istorijat Ustavnog suda Crne Gore možemo podijeliti i na vršenje njegove funkcije u četiri države i četiri ustava, od prvog predmeta (odluke o samodoprinosu u mjesnoj zajednici na sjeveru Crne Gore) do odluka donijetih u doba nestajanja jedne i nastajanja druge države. Ta činjenica uslovlila je, u našoj literaturi, označavanje četiri perioda u razvoju Ustavnog suda, a ja bih dodao i peti — od uvođenja novog koncepta ustavne žalbe. To je promijenilo težište rada Suda, njegovu organizaciju, odnos sa redovnim sudstvom, sa drugim organima

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

\*\* Autorizovano izlaganje na „Konferenciji povodom 60 godina Ustavnog suda Crne Gore”, koja je održana u Podgorici 4. novembra 2024. godine.

i javnošću. Sa olimpijskih visina normativne kontrole težište je pomjereno prema zaštiti pojedinačnih prava, kako se to uobičajava reći.

U tim mijenama Ustavni sud je štitio slovo i duh Ustava i njegove vrijednosti, stalno izložen sudu javnosti, ne samo pravničke (u mjeri stručnih i naučnih vrednovanja), već i medijske (u mjeri prava javnosti da zna) i političke (u mjeri političkih interesovanja i interesa).

Tako je i danas, dok u ogledalu ustavne stvarnosti vidim njenu slojevitost i složenost. Slojevitost proističe iz činjenice da ostvarivanje vladavine prava, počastvovane prvim članom Ustava, nije zadatak samo Ustavnog suda, već svih institucija koje tvore državno zdanje, i svih građana koji ga oblikuju kao nosioci suverenosti. Za razliku od slojevitosti, složenost ustavne svakodnevice proističe iz ubrzanih društvenih promjena koje donose različite modalitete povrede Ustava, a zadatak je Ustavnog suda da na njih odgovori. I to nije lako, budući da „ustavne odredbe nijesu matematičke formule, već žive organske ustanove”, kako je pisao sudija Holms.

Kako sam govorio sličnim povodima, o ustavu i ustavnosti: promijenio se i naš i međunarodni kontekst, u pravnoj i vanpravnoj ravni, i to utiče na preslaganje ustavnih promišljanja, načela i instituta. Ja ću ih navesti, bez pojedinačnog vrednovanja njihovog uticaja na ustavnu stvarnost.

Na unutrašnjem planu javljaju se novi oblici ostvarivanja, nove institucije i postupci zaštite ljudskih prava, ali, istovremeno, širi se repertoar i učestalost njihove povrede. Statistički dominantna nadležnost Ustavnog suda više nije ona zbog koje je nastao, a kao posljedica toga, odnos Ustavnog i redovnih sudova je poprimio nove dimenzije, uključujući i sporenja. Dalje, ustavnosudska praksa je otvorila neke ustavne dileme koje su promjene vlasti i vlada aktuelizovale. To je, u principu, dobro za ustavnu praksu i razvoj demokratskih odnosa, a delikatno za Sud, potvrđujući po ko zna koji put misao Viktora Igoa — „Lako je biti dobar, teško je biti pravedan”.

U žižu su pristigla kompleksna pitanja, dodatno usložnjena nepostojanjem zakona o Skupštini i zakona o Vladi (utvrđivanja predloga za mandatara; izglasavanje nepovjerenja Vladi; ovlašćenja „tehničke vlade”; raspuštanje i skraćenje mandata Skupštine i dr.). Slijedom toga, politička sučeljavanja i česti izborni procesi bili su izvorišta ustavnih sporenja koja su se pretakala u skoro sve vrste ustavnosudskih postupaka, i nerijetko vodila fenomenu juridizacije politike, koji nije samo nama znan.

Na međunarodnom planu, od uticaja na rad Suda izdvajam prvo pravne činioce: usvajanje novih međunarodnih dokumenata, posebno o ljudskim pravima; dalja izgradnja međunarodnih standarda; nove dimenzije prakse Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU; promjene koncepta suverenosti savremenih država koji evolui- ra do govora o postsuverenosti. Od činilaca koji nijesu samo pravni, navodim: napuštanje EU od strane jedne velike države; migrantsku krizu, ekološke incidente, pandemiju i njihov uticaj na ograničenje ljudskih prava. I na kraju, ratove koje pratimo uživo.

Kao epilog svega toga, nazire se nova evropska pravna i politička arhitektura koja će, direktno ili indirektno, uticati na nacionalne ustavne sisteme. Otvara se i pitanje kako će ustavni sudovi u novim uslovima suštinski ostvarivati ulogu, posebno u vremenu koje svojom ubrzanošću daje alibi za ishitreno donošenje pravnih akata i njihovo opravdavanje višim interesima. Prije svega, tu mislim na pojave „projektovane neustavnosti”, odnosno donošenja akata čije je neustavnosti svjestan i donosilac, ali koji treba da ostvare najčešće ekonomske efekte, do donošenja odluke Ustavnog suda, kao i „normativnog optimizma”, oličenog u uvjerenju da je dovoljno donijeti akt i stvari će se, same po sebi, promijeniti.

Sve su to ustavni izazovi koji zahtijevaju osmišljenu ustavnu politiku, posebno važnu u podijeljenim društvima kakvo je naše. Ona je od značaja ne samo za Ustavni sud, jer, migracija evropskih ustavnih ideja u naša ustavna rješenja i praksa njihove primjene jesu sastavni dio evropskog hoda Države. Stoga i odluke Ustavnog suda moraju biti „opravdane” razboritim mišljenjima koja će obezbijediti društvenu prihvaćenost njegovih odluka, onako kako je to Dvorkin ponavljao na raskršću prethodnog i ovog vijeka.

Za upit — kako unaprijediti ustavnosudsku stvarnost, odgovor je i poznat i uopšten — jačanjem institucija i širenjem kataloga ljudskih prava, i to često čujemo kao briselski refren. Zato nam treba neprekinuti ustavni dijalog — onih koji oblikuju, štite i primjenjuju Ustav, podrazumijevajući centralnu ulogu Ustavnog suda u tom trojstvu. U tom dijalogu, kao zajednički imenitelj vidim — jačanje jemstava nezavisnosti ustavnih sudova i sudija.

Od *institucionalnih jemstava*, od posebnog značaja su ona koja se odnose na status Suda, Ustavom utvrđen i Zakonom bliže uređen. To označava položaj i ulogu Suda i njegovu otpornost na neprimjerene uticaje, i tu su, u materijalno-pravnoj ravni, izazovi predvidljivi. Međutim, u procesno-pravnoj ravni je drugačije, a ona nije manje važna, budući da je razvoj savremenog prava, u značajnoj mjeri, proizvod razvoja pravnih procedura. S tim ciljem, na ostvarivanje funkcije Ustavnog suda bitno će uticati procesna rješenja o: ovlašćenjima stranaka u postupku; načinu rada i odlučivanja u vijećima i na sjednici Ustavnog suda; načinu shodne primjene drugih zakona i druga. Neka od tih pitanja otvorili smo u Komentaru Zakona o Ustavnom sudu, uvjereni da razvoj ustavnosudskih postupaka i prihvatanje procesnih instituta i standarda Evropskog suda za ljudska prava ima i imaće neprocjenjiv značaj.

Za razliku od institucionalnih, postojanje *personalnih jemstava* treba da osnaži sudijski autoritet. Ona se odnose na odredbe koje opredjeljuju status sudija Ustavnog suda: način izbora i prestanak mandata; nespojivost sa drugim funkcijama, imunitet i materijalni položaj sudije. Ta jemstva nijesu utvrđena samo u interesu sudija, već i u opštem interesu, kako bi se garantovalo izricanje presuda koje će biti izraz slobodnog promišljanja sudija, neopterećenog barijerama bilo koje vrste.

Početni činilac sudijske nezavisnosti je način izbora sudija, odnosno obezbjeđenje garancija da organ koji bira sudije to čini transparentno i po objektiviziranim kriterijumima. Transparentnost je dograđena intervjuisanjem kandidata u direktnom TV prenosu i to je iskorak, a naredni zadatak jeste da se sudije biraju na osnovu dodatno objektiviziranih kriterijuma, gdje bi, primjera radi, trebalo bliže odrediti pojam „istaknuti pravnik”.

U zaključku, uvjeren sam da sve navedeno treba objediniti u dogradnji postojećeg ili donošenju novog zakona o Ustavnom sudu, i siguran da skoro desetogodišnja praksa njegove primjene na to upućuje.

I na kraju, spisak ustavnosudskih izazova ne iscrpljuje se u desetak minuta ovog ili nekog drugog izlaganja, i pretenciozna su nabranja takve vrste, jer, izazova će uvijek biti, a na ustavnosudskim poslenicima je da ih rješavaju. Na tom zadatku Ustavni sud mora biti institucionalna spona unutrašnjeg i međunarodnog prava, stožer zaštite pravnog poretka i ljudskih prava. I više od toga, on mora biti promoter ustavne kulture i demokratskog društva, a izgradnja takve uloge Ustavnog suda nije čin, već proces koji traje šezdeset godina. Ova generacija to mora nastaviti, ostavljajući svoj trag o kome će buduće generacije dati svoj sud.