



OD IZAZOVA KA RJEŠENJIMA UNAPRJEĐENJE RADA USTAVNOG SUDA CRNE GORE STUDIJA



OD IZAZOVA KA RJEŠENJIMA UNAPRJEĐENJE RADA USTAVNOG SUDA CRNE GORE STUDIJA

Podgorica, novembar 2025.

OD IZAZOVA KA RJEŠENJIMA UNAPRJEĐENJE RADA USTAVNOG SUDA CRNE GORE STUDIJA

**Izdavač:**

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bul. Josipa Broza Tita 23a
E-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Autori:

Zlatko Vujović
Damir Suljević

Saradnik:

Jovan Bojović

Godina izdanja:

2025.

Štampa:

Smart print

Tiraž:

100



Finansira
Evropska unija



Ministarstvo
javne uprave

Napomena:

Sadržaj analize je isključiva odgovornost CeMI-ja i ni na koji način ne može biti interpretiran kao zvaničan stav Evropske unije, niti Ministarstva javne uprave.

SADRŽAJ

UVOD	5
1. ULOGA I INSTITUCIONALNI ZNAČAJ USTAVNOG SUDA CRNE GORE – PRETPOSTAVLJENE I STVARNE DIMENZIJE	6
2. INSTITUCIONALNA NEZAVISNOST USTAVNOG SUDA CRNE GORE	8
2.1 PRAVNI OKVIR I SPROVOĐENJE NADLEŽNOSTI USTAVNOG SUDA	8
2.2 IZBOR SUDIJA USTAVNOG SUDA CRNE GORE – KAKO DO ODRŽIVOG SISTEMA?	11
2.3 PRESTANAK MANDATA SUDIJAMA I POLITIČKI UTICAJ NA USTAVNI SUD CRNE GORE – SLUČAJ „ĐURANOVIĆ“	14
2.3.1 MIŠLJENJE VENECIJANSKE KOMISIJE	17
2.3.2 NACRT IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O USTAVNOM SUDU	18
2.4 BUDŽETSKA (NE)ZAVISNOST USTAVNOG SUDA CRNE GORE	18
3. IZAZOVI EFIKASNOSTI USTAVNOG SUDA: INSTITUCIONALNA STABILNOST I ZAŠTITA USTAVNOSTI	21
3.1 UKUPNI TRENDOWI RJEŠAVANJA PREDMETA U USTAVNOM SUDU CRNE GORE	21
3.2 TRENDOWI RJEŠAVANJA USTAVNIH ŽALBI U PRAKSI USTAVNOG SUDA CRNE GORE ...	24
3.3 TRENDOWI POSTUPANJA USTAVNOG SUDA U NADLEŽNOSTI NORMATIVNE KONTROLE USTAVNOSTI	27
3.4 TRENDOWI ODLUČIVANJA USTAVNOG SUDA U IZBORNIM SPOROVIMA	30
4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE	32
4.1 PREPORUKE	33

Ustavni sud Crne Gore igra važnu ulogu u zaštiti ustavnosti, ljudskih prava i pravnog poretka države. Njegova nadležnost obuhvata rješavanje ustavnih žalbi, kontrolu ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, rješavanje izbornih sporova itd. Iako je reformisan amandmanima na Ustav iz 2013. godine, s ciljem jačanja nezavisnosti pravosuđa, u proteklih dvanaest godina nisu ostvareni značajniji pomaci u jačanju institucionalne autonomije i autoriteta ove institucije. Uprkos svom značaju, Ustavni sud se i dalje suočava s brojnim izazovima koji utiču na njegovu nezavisnost, efikasnost i povjerenje javnosti u njegov rad.

Tokom perioda prethodne vlasti, Ustavni sud je bio prepoznat po zatvorenosti i pasivnom odnosu prema važnim društveno - političkim pitanjima, koja su zahtijevala proaktivniji pristup. Ipak, u tom periodu sud je funkcionisao redovno, bez većih zastoja u radu. Prvi ozbiljni problemi u njegovom funkcionisanju postali su očigledni između 2020. i 2023. godine, kada se unutar Parlamenta nije moglo doći do političkog dogovora o izboru novih sudija na upražnjena mjesta. Kao rezultat toga, Ustavni sud je tokom ovog perioda čak šest mjeseci ostao bez kvoruma za održavanje sjednica, čime je stvoren institucionalni zastoj bez presedana, koji je ugrozio i pristupne pregovore Crne Gore s Evropskom unijom.

Nakon izbora četvoro novih sudija tokom 2023. godine, Ustavni sud se vratio redovnom radu, ali sistemski problemi i dalje opterećuju njegovu funkcionalnost. Dugotrajno funkcionisanje u nepotpunom sastavu rezultiralo je nagomilanim predmetima, sa kojima se Sud i dalje teško nosi. Dodatnu krizu izazvala je odluka Parlamenta krajem 2024. godine da konstatuje prestanak funkcije jednoj od sudija zbog, prema tumačenju vladajuće većine, ispunjavanja uslova za starosnu penziju. Ova odluka dovela je do političkih tenzija i višemjesečne blokade parlamenta, koja je trajala gotovo četiri mjeseca i ugrožavala funkcionisanje i dodatno komplikovala rad i odlučivanje Ustavnog suda Crne Gore.

Ova studija analizira aktuelne izazove s kojima se Ustavni sud Crne Gore suočava, s posebnim fokusom na njegovu autonomiju i efikasnost djelovanja. Posebna pažnja posvećena je političkom uticaju na izbor i prestanak mandata sudija, kao i mehanizmima koji mogu unaprijediti rad ove institucije. Kroz pregled podataka o predmetima u radu Ustavnog suda u periodu 2016–2024, studija identifikuje nedostatke u dosadašnjoj praksi postupanja Ustavnog suda u različitim vrstama predmeta. Pored analize funkcionisanja, studija nudi konkretne preporuke za unaprjeđenje pravnog okvira, uključujući jačanje autonomije Ustavnog suda, smanjenje političkog uticaja na proces izbora sudija, unaprjeđenje efikasnosti Ustavnog suda, jačanje kapaciteta Suda i povećanje njegove transparentnosti.

1. ULOGA I INSTITUCIONALNI ZNAČAJ USTAVNOG SUDA CRNE GORE – PRETPOSTAVLJENE I STVARNE DIMENZIJE

Ustavni sud Crne Gore predstavlja najznačajniju instituciju za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i sloboda. Kao „čuvar Ustava“, njegova osnovna misija je obezbjeđivanje dosljednog poštovanja i primjene ustavnih normi, čime garantuje pravnu sigurnost i stabilnost funkcionisanja demokratskih institucija. Ova uloga postaje posebno izražena u savremenim pravnim sistemima, gdje je potreba za zaštitom od mogućeg neustavnog djelovanja ili zloupotreba vlasti i narušavanja osnovnih prava građana sve prisutnija. Pored toga, Ustavni sud igra ključnu ulogu u očuvanju ustavnog poretka, posebno u kontekstu izazova s kojima se Crna Gora suočava u procesu evropskih integracija i demokratizacije cjelokupnog društva. Kao država kandidatkinja koja je najviše odmakla u pristupnim pregovorima za članstvo u Evropskoj uniji, Crna Gora mora u kontinuitetu pokazivati visok stepen posvećenosti vladavini prava i djelovanju ključnih demokratskih institucija, pri čemu Ustavni sud ima važnu ulogu u osiguranju ukupne stabilnosti funkcionisanja političkog sistema.

Ustavni sud ima posebno važnu funkciju nadzora nad zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlašću, osiguravajući ravnotežu među granama vlasti. Na taj način, Ustavni sud djeluje kao korektivni mehanizam osiguravajući da se odluke donose u skladu s temeljnim načelima ustavnog poretka. Jedna od ključnih uloga Ustavnog suda je i zaštita ljudskih prava i sloboda. Ustav Crne Gore garantuje širok spektar prava koja su dodatno osnažena kroz međunarodne ugovore i konvencije kojima se Crna Gora obavezala da će poštovati međunarodne standarde u oblasti zaštite i promocije ljudskih prava. Ustavni sud je često posljednja instanca za građane koji smatraju da su im prava povrijeđena, omogućavajući im da traže zaštitu nakon što su iscrpili sva pravna sredstva pred redovnim sudovima u Crnoj Gori. Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće, što znači da državne institucije i sudovi moraju postupati u skladu sa njima.

Ovako uspostavljen Ustavni sud, sa svim pretpostavkama snažnog institucionalnog autoriteta, trebao bi da bude okosnica zaštite ustavnog poretka, poštovanja ljudskih prava i demokratskog razvoja Crne Gore. Međutim, Ustavni sud Crne Gore već duži vremenski period ne uspijeva da se izbori sa sjenkama političkog uticaja koje u kontinuitetu onemogućavaju njegovo institucionalno snaženje i punu autonomiju djelovanja. Odluke poput one iz decembra 2024, kojom je Parlament preuzeo nadležnost Ustavnog suda i konstatovao prestanak mandata sutkinji, ili pak nemogućnost postizanja političkog dogovora oko izbora sudija Ustavnog suda i česte blokade u radu, rezultiraju ugrožavanjem autonomije Ustavnog suda i, nažalost, smanjenom efikasnošću i kašnjenjem u odlučivanju o ključnim ustavnopravnim pitanjima. Pored toga, selekcija sudija Ustavnog suda nerijetko je vođena političkim kalkulacijama, umjesto isključivo stručnim kriterijumima, što dodatno narušava povjerenje javnosti u nepristrasnost djelovanja Ustavnog suda. Takođe, nedovoljna transparentnost u radu i komunikaciji s građanima ostavljaju prostor za spekulacije o političkom uticaju na odluke suda, što dodatno ugrožava njegov integritet i autoritet.

U ovakvim okolnostima, Ustavni sud Crne Gore se ne može u potpunosti nametnuti kao nezavisni garant zaštite ustavnosti i poštovanja ljudskih prava, već često postaje predmet političkih manevrisanja i zloupotreba. Nije slučajno što se u Crnoj Gori već nekoliko godina zaredom lome politička koplja oko toga ko će i na koji način imati veći uticaj na rad i funkcionisanje Ustavnog suda. Politički akteri, kako bivše tako i sadašnje vlasti, koristili su i koriste sve raspoložive meha-

nizme uticaja na autonomiju Ustavnog suda. Oni prepoznaju značaj uloge koju Ustavni sud ima u društveno-političkom sistemu Crne Gore, i ne ustručavaju se od povlačenja političkih poteza koji se u krajnjem svode na slabljenje institucionalnog autoriteta ove institucije. Dok se ne promijeni politička kultura i odnos prema Ustavnom sudu od strane ključnih političkih aktera, ova institucija će nastaviti da bude poprište borbi za prevlast politike nad pravnim i političkim sistemom. U tome sudionici ne smiju da budu predsjednik i sudije Ustavnog suda. Njihovi odgovori na pokušaje uticaja političkih partija na njih i na instituciju Ustavnog suda treba da budu jasni i javno obznanjeni. Tako će sve sudije Ustavnog suda sačuvati svoj lični i profesionalni integritet i institucionalni autoritet Ustavnog suda.

2. INSTITUCIONALNA NEZAVISNOST USTAVNOG SUDA CRNE GORE

Institucionalna nezavisnost Ustavnog suda Crne Gore predstavlja osnovni preduslov za efikasnu zaštitu ustavnosti, ljudskih prava i pravne sigurnosti u državi. Iako Ustav i zakoni formalno garantuju njegovu autonomiju, u praksi se često suočava sa političkim uticajima koji utiču na njegov rad i odlučivanje. Ovo poglavlje studije analizira ključne aspekte institucionalne nezavisnosti Ustavnog suda Crne Gore, sa fokusom na pravni okvir i nadležnosti, proces izbora i prestanka mandata sudijama Ustavnog suda kao i finansijsku tj. budžetsku nezavisnost Ustavnog suda.

2.1 PRAVNI OKVIR I SPROVOĐENJE NADLEŽNOSTI USTAVNOG SUDA

Ustavni sud je uspostavljen Ustavom Crne Gore kao sui generis institucija, odvojena od ostalih grana vlasti, sa ključnom ulogom u očuvanju ustavnosti, zakonitosti i zaštiti ustavno-pravnog poretka, kao i temeljnih ljudskih prava i sloboda. U članu 11 Ustava Crne Gore propisano je da Ustavni sud štiti ustavnost i zakonitost, čime se ova institucija izdvaja po osnovu njene primarne nadležnosti koja se odnosi na zaštitu i očuvanje osnovnih principa na kojima počiva državna vlast. U članu 149, Ustav Crne Gore definiše sljedećih devet nadležnosti Ustavnog suda, i to:

- Odlučivanje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima;
- Odlučivanje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom;
- Odlučivanje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava;
- Odlučivanje da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav;
- Odlučivanje o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave;
- Odlučivanje o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije;
- Odlučivanje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova;
- Odlučivanje o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja;
- Vršenje drugih poslova utvrđenih Ustavom.

Iako su formalne nadležnosti Ustavnog suda jasno definisane, praksa pokazuje da njihova primjena često nailazi na različite izazove. Jedna od nadležnosti Ustavnog suda koja je navedena u čl. 149 Ustava, tiče se praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sud je shodno ovoj odredbi Ustava dužan da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavijesti Skupštinu Crne Gore. Ne postoje javno dostupne informacije ili slučajevi u kojima je Ustavni sud neposredno primjenjujući ovu odredbu Ustava, proaktivno ukazao Skupštini na pojave neustavnosti i nezakonitosti.¹

1 Vidjeti više: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/749214/cdt-ustavni-sud-deset-godina-ignorise-ustav-i-zakon>

Kada je riječ o pokretanju postupka preispitivanja ustavnosti i zakonitosti, Ustav Crne Gore je prihvatio prilično široku formulaciju, propisujući da svako može dati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti. Kada je riječ o ovlaštenim predlagачima inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, postupak pred Ustavnim sudom može da pokrene sud, državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika. Ustavni sud može i sam (*ex officio*) pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti.

Ustav u čl. 151 propisuje da Ustavni sud odlučuje većinom glasova svih sudija. Odluka Ustavnog suda se objavljuje i ista je obavezna i izvršna. Izvršenje odluke Ustavnog suda, shodno odredbama Ustava, kada je to potrebno, obezbjeđuje Vlada. Shodno odredbama Ustava, Ustavni sud o ustavnoj žalbi odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija. Vijeće može odlučivati samo jednoglasno i u punom sastavu. Ako se u vijeću ne postigne jednoglasnost, o ustavnoj žalbi odlučiće Ustavni sud većinom glasova svih sudija.

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore² koji je usvojen 2015. godine, na detaljniji način se razrađuju odredbe Ustava kojima je uspostavljen Ustavni sud. Zakonom se uređuje položaj Ustavnog suda, postupak utvrđivanja prijedloga za izbor sudija Ustavnog suda Crne Gore, razrješenje i prestanak njihove funkcije, organizacija Ustavnog suda, postupak pred Ustavnim sudom, pravno dejstvo njegovih odluka i druga pitanja od značaja za rad Ustavnog Suda Crne Gore, kao i druga pitanja od značaja za rad suda.

Zakonom se na eksplicitan način proklamuju principi institucionalne nezavisnosti i autonomije Ustavnog suda, koji je u normativnom i funkcionalnom smislu institucija odvojena od zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. U čl. 2 Zakona o Ustavnom sudu propisano je da Ustavni sud odlučuje samostalno i nezavisno o pitanjima iz svoje nadležnosti koja su utvrđena Ustavom, kao i da niko ne smije uticati na Ustavni sud prilikom odlučivanja o pitanjima iz njegove nadležnosti. Ova odredba jasno definiše princip institucionalne autonomije Ustavnog suda, osiguravajući njegovu nepristrasnost i zaštitu od spoljašnjih uticaja i pritisaka. Samostalnost u odlučivanju podrazumijeva da sud djeluje isključivo u skladu sa Ustavom i zakonima, bez uticaja drugih državnih organa, političkih subjekata, društvenih grupa ili pojedinaca. Uprkos tome, u praksi se često postavlja pitanje stepena stvarne nezavisnosti Ustavnog suda, naročito u kontekstu izbora ili razrješenja sudija, ili pak finansijske autonomije koju sud uživa u odnosu prema izvršnoj vlasti, što može predstavljati izazov u ostvarivanju pune funkcionalne autonomije ove institucije.

Član 3 Zakona o Ustavnom sudu na detaljniji način razrađuje Ustavom definisani princip shodno kome su odluke Ustavnog suda obavezne i izvršne, propisujući da svako mora poštovati odluke Ustavnog suda. Zakon nadalje propisuje da su stavovi o određenim pitanjima, koji su izraženi u odlukama Ustavnog suda, obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, pravna lica i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja. Ovo je posebno važno u kontekstu nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o ustavnoj žalbi nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Stoga, ovu odredbu Zakona ne treba posmatrati izolovano od čl. 77 Zakona, koji propisuje da kada Ustavni sud ukine pojedinačni pravni akt i vrati predmet na ponovno postupanje, nadležni organ je dužan odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema odluke, da uzme predmet u rad, uz obavezu da u ponovljenom postupku poštuje pravne razloge Ustavnog suda izražene u odluci.

2 ("Službeni list Crne Gore", br. 011/15 od 12.03.2015, 055/19 od 27.09.2019, 092/25 od 07.08.2025)

Primjena ove odredbe budi interesovanje stručne javnosti, posebno u kontekstu analize odnosa između Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore u postupcima iniciranim po ustavnim žalbama. Najsvježiji primjer ponovnog „zatezanja“ institucionalnih odnosa između Ustavnog i Vrhovnog suda desio se tokom aprila 2025. godine, kada je Ustavni sud u formi saopštenja informisao javnost da je „utvrdio da Vrhovni sud nema pravo da odbacuje tužbe za pravično suđenje zbog zloupotrebe prava“ dodajući da su odluke Vrhovnog suda ukinute i vraćene na ponovni postupak i odlučivanje.³ Ovo saopštenje naišlo je na oštru reakciju Vrhovnog suda, koji je u formi reagovanja predsjednice Vrhovnog suda, Valentine Pavličić, naveo da čudi odnos koji je Ustavni sud pokazao prema Vrhovnom sudu, jer se putem jednostranih saopštenja u kojima se Vrhovni sud poziva „da se uzdrži od proizvoljnog zaključivanja u konkretnim predmetima“, prema riječima Predsjednice Vrhovnog suda „odstupa od očekivanog nivoa institucionalne uzdržanosti i pravne utemeljenosti, zbog čega se stiče utisak o senzacionalističkom karakteru takvih objava“. U reagovanju Predsjednice Vrhovnog suda podsjeća se da od odnosa Ustavnog suda i Vrhovnog suda zavisi stepen vladavine prava u Crnoj Gori i da relacije između ovih sudova u modernim demokratijama mogu biti tenzične, ali da u svojoj suštini moraju biti partnerske i u najboljem interesu građana, naročito imajući u vidu da je jedini Vrhovni sud, kao najviši sud u državi ovlašćen da na nacionalnom nivou tumači i primjenjuje pravo.⁴ U kontekstu često nekoordinisanog institucionalnog djelovanja i komuniciranja između Ustavnog suda i Vrhovnog suda Crne Gore, postavlja se potreba za temeljitim preispitivanjem mehanizama izvršenja odluka Ustavnog suda, kao i za jačanjem institucionalne koordinacije između ova dva suda. Nedostatak usklađivanja i efikasne saradnje, može dovesti do produbljivanja krize u institucionalnim odnosima, što može negativno uticati na pravnu sigurnost i stabilnost ukupnog pravnog sistema Crne Gore. Stoga, važno je razviti jasnije procedure i mehanizme za međusobnu komunikaciju i razmjenu informacija, kako bi se obezbijedilo da odluke Ustavnog suda budu pravovremeno i dosljedno implementirane.

Transparentnost Ustavnog suda predstavlja ključni element njegovog funkcionisanja, jer omogućava građanima uvid u rad ove institucije i jača povjerenje u njen rad. Zakon o Ustavnom sudu u čl. 4 uspostavlja načelo javnosti rada Ustavnog suda kao jedno od ključnih načela u funkcionisanju ove institucije. Javnost rada se obezbjeđuje na nekoliko načina: objavljivanjem odluka Ustavnog suda, objavljivanjem saopštenja o sjednicama na internet stranici Ustavnog suda, održavanjem javne rasprave u postupku pred Ustavnim sudom, održavanjem konferencija za medije i na drugi način. Zakon propisuje da Ustavni sud može isključiti javnost samo radi zaštite interesa nacionalne bezbjednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloljetnika i privatnosti učesnika u postupku. Isključenje javnosti ne odnosi se na učesnike u postupku i njihove punomoćnike. Sudija ne može javno iznositi svoje mišljenje o pitanju koje je predmet spora pred Ustavnim sudom.

Načelo javnosti rada Ustavnog suda detaljnije je razrađeno odredbama Poslovnika o radu Ustavnog suda, koji u čl. 7 propisuje ostale oblike ostvarivanja ovog načela. Tako je Poslovnikom propisano da se javnost rada Ustavnog suda, pored načina propisanih Zakonom, obezbjeđuje i: prisustvom predstavnika sredstava javnog informisanja na sjednici Ustavnog suda i javnim raspravama u Ustavnom sudu, osim kad postoje razlozi za isključenje javnosti; objavljivanjem ustavnosudske

3 Vidjeti više : <http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/193-ustavni-sud-crne-gore-utvrdio-da-vrhovni-sud-nema-pravo-da-odbacuje-tuzbe-za-pravicno-suenje-zbog-zloupotrebe-prava>

4 Vidjeti više: Reagovanje Vrhovnog suda : ‘Od dijaloga Vrhovnog i Ustavnog suda zavisi stepen vladavine prava’, dostupno na : <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/5jy8>

prakse i važnijih podataka na internet stranici Ustavnog suda; izdavanjem zbirke značajnijih odluka i rješenja Ustavnog suda; izdavanjem drugih publikacija o radu i aktivnostima Ustavnog suda i razvoju ustavnog sudstva u Crnoj Gori; davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja; održavanjem konferencije za predstavnike sredstava javnog informisanja i na druge odgovarajuće načine. Poslovnik takođe razrađuje i dodaje novi razlog mogućeg isključenja javnosti na sjednici o vijećanju i glasanju i stručnom sastanku sudija. Takođe, Poslovnik Ustavnog suda propisuje da je zabranjeno davanje podataka o sudiji izvjestiocu i savjetniku kojima je predmet raspoređen i podataka koji se odnose na odlučivanje u predmetu, kao i davanje obavještenja o sadržini prijedloga odluka, odnosno rješenja Ustavnog suda. Poslovnik propisuje da nije dozvoljeno davanje obavještenja o sadržini donijetih odluka odnosno rješenja u postupku po ustavnoj žalbi prije njihovog dostavljanja učesnicima u ustavnosudskom postupku ili objavljivanja u Službenom listu Crne Gore.

Iako postoje značajni pomaci kada je riječ o ukupnoj transparentnosti rada Ustavnog suda, u pretходnom periodu, pojedini segmenti transparentnosti u radu ove institucije nisu bili na zadovoljavajućem nivou. Tako je, na primjer, posmatračka misija OSCE/ODIHR u izvještaju sa posljednjih parlamentarnih izbora (jun 2023) istakla da je Ustavni sud odlučivao na zatvorenim sjednicama, bez prisustva stranaka, dodajući da nije dostavljao svoje odluke strankama i da je objavljivao samo ograničene informacije o ishodima postupaka po izbornim žalbama. Kako bi se unaprijedila transparentnost i odgovornost, OSCE/ODIHR preporučuje zakonske izmjene koje bi trebale propisati eksplicitnu obavezu Ustavnog suda da objavljuje sve žalbe u postupku odlučivanja o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom i odluke na svojoj web stranici i da ih blagovremeno dostavlja strankama.⁵ Nadalje, i pored samoprocjene čelnih ljudi Ustavnog suda o većoj stopi ažurnosti rada Ustavnog suda u skladu sa Planom rješavanja zaostalih predmeta, ovaj dokument Ustavni sud nije učinio javnim, tako da se ne može sa sigurnošću potvrditi veća efikasnost i stvarna strateška opredijeljenost ove institucije ka rješavanju zaostalih predmeta. Nepoznati su kriterijumi redosljeda rješavanja predmeta, kao i metodi kojima se Ustavni sud rukovodi u definisanju prioritetnih slučajeva. Ukoliko je Plan usvojen, isti treba objaviti javno i upoznati javnost o tome na koji način riješi stare predmete, posebno one koji su stariji od tri godine.

2.2 IZBOR SUDIJA USTAVNOG SUDA CRNE GORE – KAKO DO ODRŽIVOG SISTEMA?

Postupak izbora sudija predstavlja jedan od ključnih elemenata percepcije o nezavisnosti i institucionalnom autoritetu ustavnih sudova. Prilikom uspostavljanja ustavnih sudova, od suštinske je važnosti dati odgovore na pitanje ko i na koji način može postati sudija tog suda. Odgovori se sastoje od dva elementa: prvog, koji se odnosi na uslove za izbor sudije Ustavnog suda, i drugog, koji se odnosi na analizu same procedure odnosno postupka za izbor sudija ustavnog suda. Uslovi da bi neko mogao da postane sudija ustavnog suda igraju ključnu ulogu u obezbjeđivanju kvaliteta, nezavisnosti i stručnosti ove institucije. Postavljanje jasnih kriterijuma za izbor sudija Ustavnog suda omogućavaju da se obezbijedi održiv i kvalitetan rad suda. Ispunjavanje propisanih uslova omogućava da sudije Ustavnog suda budu kompetentne, nezavisne i sposobne da efikasno rješavaju složena ustavno-pravna pitanja koja mogu imati dalekosežne posljedice po pravni sistem i društvo u cjelini. Drugi element važan za izbor sudija Ustavnog suda odnosi se na to kako se postaje sudija, odnosno na postupak koji treba da se sprovede kako bi kandidat bio izabran na funkciju sudije Ustavnog suda. Postupak imenovanja sudija Ustavnog suda je od suštinske važnosti jer garantuje transparentnost,

5 Vidjeti više: https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/560256_1.pdf

pravičnost i nezavisnost institucije, ali i osigurava da su sudije izabrane na temelju svojih stručnosti, integriteta i sposobnosti. U narednih nekoliko pasusa, prikazaćemo na koji način je uređen proces izbora sudija Ustavnog suda Crne Gore kroz prizmu ustavnih rješenja iz 2007. i 2013. godine.

Ustav Crne Gore koji je usvojen 2007. godine propisivao je da Ustavni sud ima sedam sudija koji se biraju na period od devet godina, sa mogućnošću reizbora. Kada je riječ o uslovima za izbor sudija Ustavnog suda Crne Gore, Ustav iz 2007. godine je definisao da za sudiju Ustavnog suda može biti birano lice koje uživa ugled istaknutog pravnog stručnjaka sa najmanje 15 godina rada u struci. Kada je riječ o posupku izbora sudija Ustavnog suda, Ustav iz 2007. godine propisivao je da se sudije biraju od strane Skupštine, na prijedlog predsjednika Crne Gore, većinom glasova svih poslanika. Osnovni principi izbora sudija Ustavnog suda, definisani u Ustavu iz 2007. godine imali su očigledne nedostatke, koji su se ogledali u direktnom političkom uticaju na postupak izbora sudija Ustavnog suda. Ovo je prepoznala Venecijanska komisija koja je u svom mišljenju iz 2012. godine ponovila da sistem u kojem sve sudije Suda bira Skupština na prijedlog Predsjednika „ne osigurava uravnoteženi sastav Suda“ dodajući da bi izbor svih sudija u Skupštini trebao da zahtijeva barem kvalifikovanu većinu.⁶

Do ustavnih reformi došlo je 2013. godine pod snažnim uticajem Evropske unije (EU), koja je kao jedan od ključnih uslova za otvaranje pregovora Crne Gore sa EU u poglavljima 23 i 24 postavila smanjenje političkog uticaja u postupku izbora ključnih pravosudnih institucija, uključujući i sudije Ustavnog suda. Izmjenama Ustava iz 2013. godine, koje su bile plod konsultativnog procesa sa Venecijanskom i Evropskom komisijom, uvedene su formalne garancije koje se tiču smanjenja političkog uticaja na izbor sudija Ustavnog suda. Te garancije se primjenjuju i danas u postupku izbora sudija Ustavnog suda i u smislu usklađenosti sa međunarodnim i evropskim standardima, predstavljaju značajan iskorak u odnosu na prvu verziju Ustava iz 2007. godine. Amandmani na Ustav iz 2013. godine propisuju da sudije Ustavnog suda bira i razrješava Skupština, i to dvoje sudija na predlog Predsjednika Crne Gore i pet sudija na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu koji predlažaći sprovode. Amandmanima se uvodi novi model mandata sudijama Ustavnog suda Crne Gore. Shodno preporukama Venecijanske komisije, usvojeno je rješenje shodno kome se sudija Ustavnog suda bira na vrijeme od 12 godina, sa mandatom koji ne može biti obnovljen. Na preporuku Venecijanske komisije, uvedeno je rješenje kojim sudije Ustavnog suda biraju predsjednika suda iz svog sastava, i to na period od tri godine. Ipak, ključne izmjene odnosile su se na uvođenje kvalifikovanih većina u postupku izbora sudija Ustavnog suda Crne Gore, kojim se nastojalo doprinijeti ispunjenju preporuka Venecijanske komisije o ograničavanju direktnog političkog uticaja na proces izbora sudija Ustavnog suda. Umjesto izbora sudija Ustavnog suda, većinom glasova svih poslanika, shodno usvojenim amandmanima u dijelu odlučivanja Skupštine, sudije Ustavnog suda biraju kvalifikovanom većinom (2/3 većina - 54 poslanika) u prvom krugu glasanja. Kao deblokirajući mehanizam u postupku izbora sudija Ustavnog suda uvodi se mogućnost izbora kandidata u drugom krugu glasanja sa većinom od 3/5 ukupnog broja poslanika u Parlamentu Crne Gore (49 poslanika). Intencija ovakvih odredbi je bila da se kroz široki politički dogovor između vlasti i opozicije obezbijedi najširi politički legitimitet oko nesporno najkvalitetnijih kandidata za sudije Ustavnog suda.

Nedugo po usvajanju amandmana na Ustav, krajem decembra 2013. godine, Skupština Crne Gore je nakon dogovora vlasti i opozicije, kvalifikovanom većinom (2/3) izabrala sedam novih sudija

6 Vidjeti više: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2012\)024-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2012)024-e)

Ustavnog suda.⁷ I pored garancija smanjenja političkog uticaja na izbor sudija Ustavnog suda, koje su uvedene amandmanima na Ustav iz 2013. godine, Ustavni sud je u periodu 2014 – 2020 godine funkcionisao pod dominantnom kontrolom bivše vlasti. Funkcionisanje suda nije bilo u središtu interesovanja ukupne javnosti. Sud je bio prepoznat po zatvorenosti i pasivnom odnosu prema važnim društveno-političkim pitanjima, koja su zahtijevala proaktivniji pristup. Ipak, u tom periodu sud je funkcionisao redovno, bez većih zastoja u radu.

Do problema u radu Ustavnog suda ponovo dolazi usljed nemogućnosti Parlamenta da postigne politički dogovor o izboru novih sudija Ustavnog suda. Naime, u periodu od 2020. do 2022. godine, troje sudija Ustavnog suda je penzionisano, što je pratilo i objavljivanje nekoliko neuspješnih poziva za izbor sudija Ustavnog suda. Ipak, bilo je očigledno da postoji mnogo političkog kalkulisanja oko izbora kandidata za sudije Ustavnog suda. Samo u ovom periodu, Ustavni odbor parlamenta raspisao je četiri neuspješna konkursa za izbor sudija Ustavnog suda. Interesantno je da su i partije vlasti i partije opozicije pribjegavali različitim strategijama kako bi odložili postupak izbora sudija Ustavnog suda. Na prvom konkursu, nakon promjene vlasti 2020. godine, prvi intervjui sa kandidatima za sudije Ustavnog suda održani su tek poslije više od devet mjeseci od zatvaranja konkursa. Predstavnici vladajućih partija su barem jednom u toku ovih procedura odbijali da glasaju za bilo kog kandidata, dok su poslanici opozicije bojkotom rada skupštine i skupštinskih radnih tijela, uključujući i glasanje o kandidatima za sudije Ustavnog suda, takođe uticali na odlaganje procedure izbora sudija Ustavnog suda.⁸

Veoma je interesantno da su poslanici u Parlamentu znali da će tokom septembra 2022. godine doći do potpune blokade funkcionisanja Ustavnog suda, koji je u tom trenutku funkcionisao sa svega četiri sudije, ako se tokom jula ne izabere makar jedan sudija koji će stupiti na dužnost prije penzionisanja jednog sudije. Ipak, krajem jula 2022. godine, poslanici su se na isti dan izjašnjavali o kandidatima prijavljenim na tri javna oglasa i tada niko od 16 prijavljenih kandidata nije dobio sedam potrebnih glasova na Ustavnom odboru. Nakon toga, Ustavni sud je u septembru ostao bez kvoruma za odlučivanje, što je izazvalo potpunu blokadu funkcionisanja Ustavnog suda. Nepostojanje kvoruma za odlučivanje u Ustavnom sudu u toku jeseni 2022. godine, uslovilo je odlaganje proglašenja izbornih rezultata na lokalnim izborima u nekoliko opština koji su održani u oktobru te godine, uključujući i Glavni grad Podgoricu, gdje su izborni rezultati proglašeni gotovo šest mjeseci nakon održavanja izbora. U februaru 2023, Skupština Crne Gore izabrala je troje sudija Ustavnog suda čime je ponovo omogućen rad ove institucije.

Ova situacija bez presedana je potvrdila da političke partije i dalje drže instituciju Ustavnog suda kao zarobljenika sopstvenih partijskih interesa i projekcija. Stoga, neophodno je u narednom periodu pronaći održive mehanizme koji će obezbijediti da Parlament sprovedi proceduru izbora sudija Ustavnog suda sa posebnom ažurnošću. Kao jedan od mogućih predloga koji bi uticao na svijest unutar političkih partija o značaju obezbjeđenja redovnog funkcionisanja Ustavnog suda je definisanje ustavne obaveze izbora sudija Ustavnog suda od strane Skupštine u posebnim rokovima. Usljed eventualnog neuspjeha u proceduri izbora sudija Ustavnog suda, kao posljedica, analogno odredbi čl. 92 Ustava Crne Gore, može se propisati da se Skupština raspušta ukoliko, usljed prestanka funk-

7 Za sudije Ustavnog suda izabrani su Miodrag Iličković, Milorad Gogić, Dragoljub Drašković, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović (na prijedlog Ustavnog odbora) i Desanka Lopičić i Budimir Šćepanović (na prijedlog Predsjednika Crne Gore Filipa Vujanovića).

8 Vidjeti više: <https://www.hracion.org/2022/09/19/hitno-izabrati-sudije-ustavnog-suda-blokada-onemogućava-zastitu-izbornih-prava-i-drugih-ljudskih-prava/>

cije ranijem sudiji Ustavnog suda, ne izabere novog sudiju Ustavnog suda u određenom roku.

Trenutno su u toku postupci za popunu četiri sudijska mjesta u Ustavnom sudu. U proceduri pred Parlamentom, u kojoj je sredinom oktobra razmatran izbor dva kandidata skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i jednog kandidata predloženog od strane Predsjednika Crne Gore, niti jedan od kandidata nije dobio dvotrećinsku većinu u prvom krugu glasanja. U postupku koji sprovodi Predsjednik Crne Gore za popunu mjesta koje će ostati upražnjeno u decembru 2025. godine, krajem avgusta je utvrđena lista od sedam kandidata koji ispunjavaju uslove za sudije Ustavnog suda. Predsjednik Crne Gore u ovom postupku još uvijek nije predložio kandidata Parlamentu Crne Gore. Ukoliko ne dođe do izbora sudija Ustavnog suda do kraja decembra 2025. godine, Ustavni sud može ponovo doći u situaciju institucionalne blokade, obzirom da će nakon prestanka mandata jednoj sutkinji Ustavnog suda sud ponovo (kao u septembru 2022. godine) spasti na samo troje sudija, što je nedovoljan broj za održavanje sjednica i odlučivanje.

2.3 PRESTANAK MANDATA SUDIJAMA I POLITIČKI UTICAJ NA USTAVNI SUD CRNE GORE – SLUČAJ „ĐURANOVIĆ“

Pored negativnog političkog uticaja na proces izbora sudija Ustavnog suda koji je izazvao blokadu rada ove institucije tokom 2022. godine i uz ukupno zabrinjavajuće trendove kada je riječ o rješavanju zaostalih predmeta Ustavnog suda, tema prestanka mandata sudijama usljed navodnog ispunjavanja uslova za starosnu penziju iznenadno je došla u fokus interesovanja domaće i međunarodne javnosti krajem prošle godine. Nakon gotovo pet mjeseci bez održane sjednice (u periodu jul-december 2024), Ustavni odbor Skupštine Crne Gore, je odlučio da na sjednici 13. decembra 2024. godine, uzme u razmatranje ispunjenost uslova za sticanje prava za starosnu penziju troje sudija Ustavnog suda. Iznenadni potez tek izabrane predsjednice Ustavnog odbora, zatekao je mnoge, s obzirom da se očekivalo da će Ustavni odbor nakon imenovanja nove predsjednice, bez odlaganja ući u proceduru popune upražnjenog sudijskog mjesta, nakon penzionisanja jednog od sudija Ustavnog suda tokom 2024. godine.

Naime, svega nekoliko dana nakon izbora na mjesto Predsjednice Ustavnog odbora, poslanica Božović (ZBCG) zakazala je za 13. decembar 2024. godine sjednicu na kojoj je ovo skupštinsko tijelo, kroz usvajanje zaključka, trebalo da konstatuje prestanak funkcije za troje sudija Ustavnog suda, zbog ispunjavanja uslova za odlazak u starosnu penziju, shodno Zakonu o PIO, a na bazi „obavještenja predsjednice Ustavnog suda“. Nakon očigledne nespremnosti i nekoordinisanosti članova Ustavnog odbora iz reda vladajuće većine za usvajanje predmetnog zaključka, došlo je do pauze u toku sjednice. Neki predstavnici vladajuće većine su tokom sjednice čak isticali da je Sjednica nastavljena 17. decembra 2024. godine, i zaključena u atmosferi pojačanih političkih tenzija usvajanjem zaključka sljedeće sadržine:

„Na današnjoj 11. sjednici, Ustavni odbor polazeći od Obavještenja predsjednice Ustavnog suda Crne Gore Su.br.962/24-1 od 11. decembra 2024. godine, a primjenom člana 17 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (‘‘Sl. list Crne Gore br 125/23 od 31.12.2023. godine’’), zaključio da je sudija Dragana Đuranović ispunila uslove za starosnu penziju.

Takođe Ustavni odbor je odlučio da se raspiše Javni poziv za izbor dvoje sudija Ustavnog suda Crne Gore. Javni poziv će biti objavljen u dnevnom listu Dan dana 23. decembra 2024. godine.

Ustavni odbor je zaključio da se predsjedniku Crne Gore dostavi obavještenje predsjednice Ustavnog suda Crne Gore Su.br 962/24-1 od 11. decembra 2024. godine radi informisanja.“⁹

Nedugo nakon okončanja sjednice Ustavnog odbora, Predsjednik skupštine Andrija Mandić pročitao je zaključke sa sjednice Ustavnog odbora konstatujući prestanak funkcije sutkinji Ustavnog suda Dragani Đuranović. Parlament je nekoliko dana nakon konstatacije prestanka funkcije sudiji Đuranović, 23. decembra 2024. godine, raspisao javni poziv za izbor dvoje sudija Ustavnog suda, kojima bi trebala da se popune upražnjena mjesta koja su nastupila usljed prestanka funkcije sudiji Gogiću, kojem je konstatovan prestanak funkcije tokom 2024. godine i sudiji Đuranović, u spornoj proceduri pred skupštinskim odborom.¹⁰

Postupanje poslanika vladajuće većine izazvalo je političke tenzije, što je uslovalo zastoje u radu Parlamenta koji je trajao nekoliko mjeseci. Opozicija je blokirala održavanje sjednice Skupštine u drugoj polovini januara tekuće godine, na čijem dnevnom redu je bila rasprava i usvajanje budžeta za 2025. Tek nakon što su odlukom Predsjednika poslanici opozicije udaljeni na 15 dana iz Skupštine, vladajuća većina je usvojila budžet za ovu godinu. Do pomaka u rješavanju političke krize izazvane ovom odlukom parlamenta došlo je uz medijaciju Ambasadora EU u Crnoj Gori Johana Satlera, koji je uspio da obezbijedi podršku najvećeg subjekta vladajuće većine (PES) i opozicionih partija (DPS, Evropski savez i HGI) za potpisivanje političkog sporazuma kojim su se predstavnici navedenih političkih subjekata obavezali da će zajednički podnijeti zahtjev za mišljenje Venecijanskoj komisiji. Politički akteri su se sredinom marta 2025. godine obavezali da će preduzeti sve neophodne korake ka punoj primjeni mišljenja Venecijanske komisije u najkraćem roku, a najkasnije 15 dana nakon njegovog dostavljanja, kao i da će se obustaviti dalju proceduru izbora jednog sudije Ustavnog suda po konkursu koji je Ustavni odbor Skupštine Crne Gore objavio ranije u decembru. Zahtjev za mišljenje Venecijanskoj komisiji je upućen od strane lidera PES, premijera Milojka Spajića. Na tekstu zahtjeva zajednički su radili po jedan predstavnik vlasti i opozicije, kako je to i definisano političkim sporazumom. Eksperti Venecijanske komisije su organizovali posjetu Crnoj Gori krajem aprila, a mišljenje ovog tijela Savjeta Evrope objavljeno je na prvoj narednoj plenarnoj sjednici, koja je održana sredinom juna 2025. godine.

⁹ Vidjeti više: <https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzana-11-sjednica-ustavnog-odbora-2>

¹⁰ <https://www.skupstina.me/me/clanci/ustavni-odbor-javni-poziv-za-izbor-dvoje-sudija-ustavnog-suda>

U ovom dijelu studije veoma je važno napomenuti nekoliko važnih okolnosti ovog slučaja. Uzurpirajući nadležnosti Ustavnog suda, Parlament je grubo povrijedio načela podjele vlasti, preuzimajući na direktan način kompetencije Ustavnog suda. Jednostrani zaključak Ustavnog odbora kojim ovo skupštinsko tijelo ulazi u meritum odlučivanja koji zakonski akt treba da bude primijenjen u slučaju prestanka mandata sudijama Ustavnog suda usljed ispunjavanja uslova za starosnu penziju predstavlja primjer direktnog kršenja Ustava i direktnog političkog uplitanja u rad Ustavnog suda kojim se ozbiljno ugrožavaju ustavni poredak i vladavina prava u Crnoj Gori. Naime, shodno našem viđenju, Ustavni odbor, kao nadležno radno tijelo Skupštine za sprovođenje postupka javnog oglašavanja i predlaganja kandidata za sudije Ustavnog suda Crne Gore, nema nadležnosti da utvrđuje ispunjenost uslova za prestanak sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za sticanje prava na starosnu penziju.

Pored povrede autonomije Ustavnog suda, usvajajući zaključak o ispunjenosti uslova za starosnu penziju sudiji Đuranović, Ustavni odbor je zanemario proceduru definisanu članom 154 stav 3 Ustava Crne Gore, kao i članom 7 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, kojom je propisano da Ustavni sud, na sjednici utvrđuje ispunjenost uslova za prestanak funkcije sudijama zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju i o tome obavještava Skupštinu, odnosno Predsjednika Crne Gore, šest mjeseci prije ispunjenja tih uslova. Ustavni sud je, cijeneći ispunjenost uslova za starosnu penziju sudiji Đuranović, na sjednici održanoj 27. juna 2024. godine odlučio da nijesu nastupili razlozi za prestanak njene funkcije, shodno odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, ostajući dosljedno u interpretaciji da se na sudije Ustavnog suda primjenjuje Zakon o radu pri likom ocjenjivanja ispunjenosti uslova za starosnu penziju, kao i u svim dosadašnjim slučajevima.¹¹

Sprovođenjem neustavne procedure od strane Skupštine Crne Gore, iz sastava Ustavnog suda eliminisana je sutkinja kojoj bi, prema Zakonu o radu, mandat trebao prestati u decembru 2025. godine. Na taj način, akteri uključeni u proces prekompozicije sastava Ustavnog suda ostvarili su ključni cilj u okviru šireg procesa institucionalnih promjena. Prema informacijama do kojih smo došli u procesu pripreme ove studije, prestanak sudijske funkcije sutkinji Đuranović, doveo je do izmjene odnosa snaga unutar samog Ustavnog suda, pri čemu je sutkinja Đuranović izvjesno pripadala većinskom bloku sudija formiranom prije „svjesno izazvane krize“. S druge strane, aktivnosti predsjednice Ustavnog odbora Skupštine Crne Gore mogu se posmatrati kao dio šireg političkog konteksta, u kojem je došlo do intenzivnog institucionalnog preispitivanja statusa određenih sudija. U tom smislu, sve češće se mogu čuti komentari da je cilj ove „akcije“ bilo stvaranje uslova za popunu više sudijskih pozicija, čime bi se otvorio prostor za redefinisane sastava Ustavnog suda u skladu sa političkim potrebama parlamentarne većine. Inicijalni plan je izvjesno bio da se kroz protivustavno djelovanje Parlamenta iz procesa odlučivanja u Ustavnom sudu isključi dvoje sudija koji su izabrani na prijedlog bivšeg predsjednika u periodu DPS vlasti (Lopičić i Šćepanović) kao i Đuranović, kao sutkinje koja je tokom intervjua za poziciju sudije Ustavnog suda potvrdila da posjeduje člansku kartu DPS-a (to nije bila prepreka da je na glasanju 2023. godine podrži čak 75/81 poslanika u Parlamentu). Na kraju, kompromisnim rješenjem, došlo se do toga da se sudija Đuranović eliminiše, kao jedina od navedenih troje sudija koja je izabrana iz „kvote“ sudija koji se shodno Ustavu, biraju na prijedlog Ustavnog odbora. Za mjesto sudije Šćepanovića, nekoliko dana kasnije, Predsjednik Crne Gore je na bazi informacije usvojene na sjednici Ustavnog suda,

11 Saopštenje sa sjednice Ustavnog suda od 27.06.2024: „Ustavni sud Crne Gore, odlučio je većinom glasova (2:4), da nijesu ispunjeni uslovi za obavještenje predlagача o ispunjenosti uslova za sticanje starosne penzije sudija Ustavnog suda, zbog većinskog stava o primjeni Zakona o radu, a ne Zakona o PIO“, dostupno na: [https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_209/fajlovi/Saop%C5%A1tenje%20sa%20XV%20sjednice%20USCG\(2\).pdf](https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_209/fajlovi/Saop%C5%A1tenje%20sa%20XV%20sjednice%20USCG(2).pdf)

u Ustavom definisanoj proceduri, raspisao konkurs, s obzirom da će njegov mandat, u skladu sa odredbama Zakona o radu, prestati krajem maja 2025. godine.

2.3.1 MIŠLJENJE VENECIJANSKE KOMISIJE

U mišljenju Venecijanske komisije¹², koje je usvojeno na plenarnoj sjednici ovog tijela Savjeta Evrope sredinom juna 2025. godine, na početku se navodi da nije u mandatu Komisije da tumači nacionalne ustavne norme - s obzirom da je to isključiva nadležnost samog Ustavnog suda. Shodno tome, Komisija je sagledala penzionisanje odnosno prestanak mandata sudija Ustavnog suda Crne Gore u svijetlu evropskih i međunarodnih standarda i kroz uporednu analizu zakonodavstva i prakse drugih država.

U mišljenju, Venecijanska komisija zauzima stav da sigurnost mandata sudija Ustavnog suda predstavlja suštinsku garanciju njihove nezavisnosti. Nezamjenljivost (nemogućnost da budu razriješeni proizvoljno) postoji da bi zaštitila sudije Ustavnog suda od uticaja aktuelne političke većine. Shodno zapažanjima Venecijanske komisije, bilo bi neprihvatljivo da svaka nova vlada može da zamijeni postojeće sudije onima koje sama izabere. U odnosu na pitanje koje je u fokusu ovog Mišljenja, Komisija naglašava da starosna granica za penzionisanje sudija mora biti jasno utvrđena u zakonodavstvu, dodajući da je potrebno izbjegavati svaku sumnju ili nejasnoću, a organ koji odlučuje o penzionisanju ne smije imati diskreciono pravo (odnosno mogućnost da samovoljno odlučuje). „Nepostojanje jasnih odredbi moglo bi se iskoristiti kao sredstvo pritiska na sudiju“ zaključuje Komisija.

Kada je riječ o pitanju striktno primjene odredbi Ustava, Komisija ističe da odluka samog Ustavnog suda o tome da li postoji osnov za prijevremeni prestanak mandata sudije Ustavnog suda predstavlja važan element koji obezbjeđuje organizacionu autonomiju i nezavisnost Ustavnog suda, jer sprječava bilo kakvo neprimjereno spoljašnje uplitanje. Primjena ovog ovlašćenja od strane samog Ustavnog suda posebno je važna u slučajevima kada postojanje osnova za prijevremeni prestanak mandata nije očigledno i može biti podložno različitim tumačenjima. Venecijanska komisija poručuje da je očuvanje funkcionisanja demokratskih institucija najviši državni interes: treba spriječiti i političke i institucionalne blokade - kako od strane Skupštine, tako i od samog Ustavnog suda - u procesu izbora i obnavljanja njegovog sastava.

Ukazujući na značaj odredbe 154 Ustava Crne Gore, u kojoj je propisano da je Ustavni sud dužan, u postupku koji se odnosi na prijevremeni prestanak mandata zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju, da preduzme dvije radnje: prvo, da na svojoj sjednici utvrdi činjenicu da su ispunjeni uslovi za starosnu penziju, i drugo, da obavijesti predlagača koji je nominovao tog sudiju o ispunjenju tih uslova, šest mjeseci prije nego što se uslovi ispune. Na ovaj način, Venecijanska komisija je indirektno ukazala da u slučaju penzionisanja sudije Đuranović, nije ispoštovana Ustavom definisana procedura utvrđivanja da li sudija ispunjava uslove za starosnu penziju na sjednici Ustavnog suda, što je po tumačenju Komisije „važan element koji obezbjeđuje organizacionu autonomiju i nezavisnost Ustavnog suda“.

Venecijanska komisija preporučila je da se starosna granica za penzionisanje sudija Ustavnog suda jasno uredi u samom zakonu, jer je nepreciznost postojećih propisa dovela do sadašnjih neslaganja i pravne nesigurnosti. Uz usvajanje jasnog zakonskog okvira koji se odnosi na starosnu granicu za

12 Vidjeti više: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2025\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2025)029-e)

penzionisanje sudija Ustavnog suda - kako bi se izbjegle bilo kakve nejasnoće, Venecijanska komisija je predložila da se razmotri uvođenje pojednostavljenog, automatskog mehanizma obavještanja o ispunjenju uslova za starosnu penziju sudija Ustavnog suda. U svom mišljenju, Venecijanska komisija podsjeća na svoju raniju preporuku o potrebi da se usvoji odredba koja bi omogućila sudiji Ustavnog suda da nastavi da obavlja svoju funkciju dok novi sudija ne stupi na dužnost, a kako bi se izbjegla situacija u kojoj su sudska mjesta upražnjena zbog toga što nove sudije još nijesu imenovane. Konačno, u Mišljenju se preporučuje proširenje odredbi o izuzeću sudija Ustavnog suda u slučajevima sukoba interesa, uz puno poštovanje procesnih garancija i uz očuvanje funkcionalnosti Ustavnog suda.

2.3.2 NACRT IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O USTAVNOM SUDU

Na bazi preporuka Venecijanske komisije, Ministarstvo pravde je sa nekoliko mjeseci zakašnjenja, tokom septembra 2025. godine, ušlo u proces pripreme nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Ustavnom sudu. U oktobru, Ministarstvo je privelo kraju pripremu nacrtu, i o tome u formi saopštenja informisalo javnost.¹³ U istom se navodi da je Ministarstvo pravde u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, izradilo Nacrt izmjena i dopuna Zakona o Ustavnom sudu, u kome su „ispoštovane sve četiri preporuke Venecijanske komisije“. Ministarstvo je pojasnilo da se Nacrtom izmjena predlažu sljedeća rješenja:

- jasno utvrđivanje starosne granice za prestanak funkcije sudija Ustavnog suda;
- uvođenje pojednostavljenog mehanizma obavještanja o ispunjenju uslova za penziju;
- mogućnost da sudija nastavi vršenje funkcije do stupanja na dužnost novog sudije, kako bi se izbjegle institucionalne blokade;
- razmatranje proširenja odredbi o izuzeću sudija u slučaju sukoba interesa, uz puno poštovanje proceduralnih garancija i nesmetano funkcionisanje Suda.

Ministarstvo je takođe navelo da će se uskoro ući u proces izrade potpuno novog Zakona o Ustavnom sudu. Interesantno je naglasiti da je u radu radne grupe, prema saopštenju Ministarstva pravde, učešće uzeo poslanik PES Darko Dragović, dok nije navedena informacija da li su predstavnici opozicije učestvovali u pripremi ovog nacrtu, što je ujedno bio dio političkog dogovora između vlasti i opozicije prije upućivanja zahtjeva za Mišljenje Venecijanske komisije. Očekuje se da će Parlament u najkraćem roku razmatrati predložena zakonska rješenja.

2.4 BUDŽETSKA (NE)ZAVISNOST USTAVNOG SUDA CRNE GORE

Kada je riječ o osnovnim principima rada Ustavnog suda, Zakon o Ustavnom sudu u čl. 5 propisuje da se sredstva za rad Ustavnog suda obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore i da sud samostalno raspolaže navedenim sredstvima. Ovako definisani principi finansijskog upravljanja od ključne su važnosti za obezbjeđivanje pune finansijske autonomije Ustavnog suda, koja je neophodna za njegovu funkcionalnost i nezavisnost. Finansijska autonomija omogućava Ustavnom sudu da djeluje bez vanjskog političkog ili institucionalnog uticaja, jer samostalno odlučuje o tome kako će raspodijeliti sredstva za svoje redovno funkcionisanje. Na teorijskom nivou, poštovanje principa finansij-

13 Vidjeti: <https://www.gov.me/clanak/nacrt-izmjena-i-dopuna-zakona-o-ustavnom-sudu>

ske autonomije Ustavnog suda smanjuje rizik od potencijalnog političkog pritiska na rad ove institucije, sprječavajući da izvršna ili zakonodavna vlast koriste kontrolu nad budžetskim sredstvima kao alat za nedozvoljeni uticaj na rad suda.

Ipak, u praksi, sprovođenje principa finansijske autonomije Ustavnog suda nailazi na brojne prepreke i izazove. Izazovi su posebno vidljivi u vezi sa ulogom Ustavnog suda u procesu planiranja budžeta. Ustavni sud nikada nije aktivno učestvovao u formiranju svog budžeta, već se, kao i većina pravosudnih institucija, u kontinuitetu primorava da se usklađuje sa finansijskim granicama definisanim od strane izvršne vlasti (Ministarstvo finansija). Prema riječima jednog od bivših sudija Ustavnog suda, proces usaglašavanja sredstava za rad Ustavnog suda bio je daleko od transparentnog, jer su ključne odluke o budžetu često donosili „uži kabineti i političke strukture”, umjesto da sud samostalno odlučuje o svojim potrebama. Kada bi postojale nesuglasice ili nesporazumi o visini ili načinu raspodjele sredstava Ustavnom sudu, sudije nijesu imale efikasan mehanizam da se bore za institucionalnu nezavisnost svoje institucije, niti su koristile institucionalne kanale, poput direktnog zagovaranja potreba Ustavnog suda pred Skupštinom Crne Gore. Međutim, bivši sudija Ustavnog suda smatra da finansijska autonomija Ustavnog suda nije mogla da doživi punu primjenu s obzirom da je ista na neki način kompromitovana time što su se bivše ali i neke od sadašnjih sudija Ustavnog suda više bavile „rješavanjem svojih ličnih pitanja poput kredita ili stanova” nego li što su bili spremni da zagovaraju finansijske potrebe svoje institucije.¹⁴ Ovakav pristup nije samo podrio finansijsku autonomiju Ustavnog suda, već je doveo do ozbiljnih sumnji u individualnu nezavisnost sudija Ustavnog suda, koja je narušila imidž i autoritet ove institucije.

Tabela: Budžet Ustavnog suda Crne Gore (2016–2025)

Godina	Budžet (miliona EUR)
2016.	1,18
2017.	1,09
2018.	1,13
2019.	1,12
2020.	1,22
2021.	0,90
2022.	0,90
2023.	1,30
2024.	1,29
2025.	1,36

14 Prema dostupnim informacijama, od sedmoro sudija Ustavnog suda koji su izabrani 2013. godine, čak petoro je dobilo stan ili povoljne kredite od Vlade Crne Gore. Vidjeti više: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/381595/vlada-stanovima-podmirila-sudije-ustavnog-suda>

Ukupan budžet Ustavnog suda Crne Gore za 2025. godinu iznosi 1,36 miliona eura. Najveći dio budžeta, čak 83,77%, opredijeljen je za zarade sudija i zaposlenih (1,12 miliona). Dodatna stavka pod nazivom „ostala lična primanja“, koja obuhvata otpremnine, jubilarne nagrade i slične naknade, zauzima dodatnih 4,04% budžeta. Time ukupan iznos za lične dohotke i naknade dostiže blizu 88%, što ukazuje na izrazitu kadrovsku orijentaciju budžeta. Sa druge strane, stavke koje se odnose na funkcionalne i razvojne kapacitete institucije, kao što su izdaci za IT podršku, čine vrlo mali dio ukupnog budžeta. Iz navedenog se može zaključiti da Ustavni sud u procesu budžetskog planiranja ne poklanja dovoljno pažnje ulaganju u digitalizaciju, obuku, logistiku i institucionalni razvoj, što su ključni faktori za povećanje efikasnosti rada ove institucije.

Iako je razumljivo da zarade čine okosnicu rashoda jedne pravosudne institucije, visoka koncentracija budžeta na personalne troškove uz relativno niske iznose za operativne i infrastrukturne potrebe, ukazuje na strukturalni disbalans u planiranju budžeta Ustavnog suda. Kako bi se povećao iznos budžeta Ustavnog suda, treba otvoriti raspravu sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti o uvođenju novog koncepta budžeta za Ustavni sud, shodno kome bi ovoj instituciji pripadao fiksni procenat opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo (na primjer, 10% ukupno opredijeljenih sredstava za sudstvo i državno tužilaštvo). Za unaprijeđenje funkcionalnosti Ustavnog suda, može se preporučiti planiranje značajno većeg učešća sredstava za IT razvoj, profesionalnu obuku i pravnu analitiku, ali i razmotriti mogućnost programskog budžetiranja koje bi obezbijedilo vidljivije povezivanje budžetskih stavki sa funkcionalnim ciljevima Suda. Takav pristup omogućio bi Ustavnom sudu ne samo da očuva osnovni kapacitet, već i da aktivno jača svoju institucionalnu ulogu i prepoznatljivost.

Jačanje kapaciteta Ustavnog suda jedan je od ključnih institucionalnih prioriteta ove institucije u narednom periodu. Ustavni sud trenutno zapošljava 32 lica, od 55 ukupno sistematizovanih radnih mjesta u sudu (59% ukupnih kapaciteta suda). Dakle, trenutno nije popunjeno 23 radna mjesta u Ustavnom sudu. Nedostatak kadra posebno je evidentan u Odjeljenju za normativnu kontrolu ustavnosti, u kome rade svega tri ustavnosudska savjetnika, dok u Odjeljenju za ustavne žalbe rade rukovodilac i 10 ustavnosudskih savjetnika.¹⁵ Ustavni sud u narednom periodu mora da pokrene institucionalni dijalog sa izvršnom vlašću o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta i stvaranja većeg stepena autonomije u odnosu na izvršnu vlast kada je riječ o zapošljavanju sopstvenog kadra. Shodno trenutno važećim pravilima, zaposleni u Ustavnom sudu prolaze kroz procedure zapošljavanja koja je definisana Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. U ovom dijelu, prihvatljiva je preporuka shodno kojoj bi Ustavni sud imao privilegovan položaj u vezi sa zapošljavanjem sopstvenog kadra, po uzoru na status koji u ovom smislu uživa Skupština Crne Gore shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Na primjer, Skupština je izuzeta od obaveze da, prije donošenja odluke o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta, od Ministarstva finansija pribavi potvrda o obezbijedenim finansijskim sredstvima. Takođe, u vezi sa objavljivanjem internih i javnih oglasa, Ustavni sud bi trebao imati mogućnost da iste objavljuje samostalno, a ne putem organa uprave nadležnog za upravljanje kadrovima, kakvo je aktuelno zakonsko rješenje, kojim se na direktan način ugrožava autonomija djelovanja Ustavnog suda. Isti princip bi trebalo primijeniti i kada su u pitanju odredbe o sačinjavanju liste kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa, obrazovanje komisije koja vrši provjeru znanja kandidata, utvrđivanja liste za izbor kandidata i donošenja odluke o izboru kandidata.

15 Vidjeti više: Služba Ustavnog suda – dostupno na: [https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_155/fajlovi/SLU%C5%BDBA%20USTAVNOG%20SUDA\(3\).pdf](https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_155/fajlovi/SLU%C5%BDBA%20USTAVNOG%20SUDA(3).pdf)

3. IZAZOVI EFIKASNOSTI USTAVNOG SUDA: INSTITUCIONALNA STABILNOST I ZAŠTITA USTAVNOSTI

Ustavni sud Crne Gore ima ključnu ulogu u očuvanju pravne države i ustavnog poretka kroz kontrolu ustavnosti zakona i zaštitu osnovnih ljudskih prava. Međutim, u posljednjim godinama, njegova efikasnost suočava se sa nizom strukturnih i kadrovskih izazova, što direktno utiče na pravnu sigurnost i povjerenje građana u rad ove institucije. Jedan od najvećih izazova je pitanje institucionalne stabilnosti - Ustavni sud Crne Gore je više puta bio suočen sa blokadama u radu zbog nedostatka sudija. Veliki broj neriješenih predmeta, naročito u oblasti ustavnih žalbi za zaštitu osnovnih ljudskih prava, ukazuje na potrebu za unaprjeđenjem organizacionih kapaciteta Ustavnog suda. Ukupno gledano, za jačanje efikasnosti Ustavnog suda Crne Gore neophodno je osigurati njegov puni sastav, garantovati nezavisnost od političkog uticaja, u kontinuitetu unaprjeđivati internu organizaciju i ojačati percepciju javnosti Ustavnog suda kao neutralnog čuvara ustavnog poretka. Za potrebe ovog izvještaja, CeMI je analizirao ukupne trendove efikasnosti Ustavnog suda od 2016-2024. godine, sa fokusom na ukupnu dinamiku rješavanja predmeta na godišnjem nivou, tendencije u vezi sa rješavanjem zaostalih predmeta kao i postupanje u postupcima po ustavnim žalbama uz osvrt na najučestalije povrede konvencijskih prava u praksi Ustavnog suda Crne Gore.

3.1 UKUPNI TREND OVI RJEŠAVANJA PREDMETA U USTAVNOM SUDU CRNE GORE

Aktuelni saziv Ustavnog suda, već na samom početku funkcionisanja pod novim rukovodstvom sredinom 2024. godine, susreo se sa ozbiljnim problemom zaostatka predmeta koji je opterećivao rad i redovno funkcionisanje suda duži vremenski period. Ustavni sud je 2023. godinu završio sa zaostatkom od 2501 predmeta koji nijesu završeni, od čega su 2181 predmet po podnesenim ustavnim žalbama (87%) i 320 predmeta iz domena apstraktne kontrole ustavnosti.¹⁶ Ovo je zasigurno bio alarm, koji je uslovio da Ustavni sud ozbiljnije uđe u proces rješavanja zaostalih predmeta, posebno uzimajući u obzir da je sud na kraju 2023. godine imao preko 600 predmeta starijih od tri godine, od kojih su pojedini postupci normativne kontrole datirali iz 2016. i 2017. godine.

U cilju procjene ukupnih trendova rješavanja predmeta u Ustavnom sudu, u ovoj studiji analizirani su pojedini aspekti vezani za priliv predmeta kao i dinamike rješavanja predmeta po godinama, u periodu od 2016. do 2024. godine. Kada je riječ o prilivu predmeta, u prve dvije analizirane godine (2016-2017), Ustavni sud se susrijetao sa stabilnim prilivom od oko 1000 predmeta godišnje. U periodu od 2018. do 2019. godine dešava se naglo povećanje broja primljenih predmeta, na preko 2200 predmeta godišnje u prosjeku. Shodno obrazloženju Ustavnog suda, jedan od razloga za povećan broj predmeta pred Ustavnim sudom u ovom periodu bio je veliki broj primljenih ustavnih žalbi korisnika prava na naknade po osnovu rođenja troje ili više djece, koje su to pravo ostvarile na osnovu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.¹⁷ Nakon toga, u periodu 2020-2024. godine, dolazi

16 Postupci za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima; postupci za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom i postupci odlučivanja o sukobu nadležnosti.

17 Vidjeti više: Izvještaj o radu Ustavnog suda za 2018. godinu: http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_92/fajlovi/Izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20Ustavno%20suda%20Crne%20Gore%20u%202018%20godini.pdf

do stabilizacije priliva predmeta u Ustavnom sudu, na oko 1500 predmeta godišnje.

Kada je riječ o trendovima vezanim za neriješene predmete, iako u pojedinim godinama dolazi do smanjenja neriješenih predmeta, ukupno posmatrano broj neriješenih predmeta u Ustavnom sudu Crne Gore u periodu od 2016. do 2024. je povećan za 704 predmeta, što predstavlja razlog za zabrinutost. Najveći skok broja neriješenih predmeta zabilježen je u periodu između 2018. i 2020. godine, posebno zbog značajnog broja primljenih predmeta, ali i slabije dinamike rješavanja. Važno je napomenuti da se broj riješenih predmeta u Ustavnom sudu kreće od oko 1200 do 1650 godišnje. Ustavni sud je najviše predmeta riješio tokom 2022. godine, kada je riješen ukupno 1651 predmet. Ukupno gledano, od 2020. godine postoji povećana efikasnost rada Ustavnog suda, jer broj riješenih predmeta nadmašuje broj primljenih predmeta gotovo svake godine. Interesantno je napomenuti da je Ustavni sud tokom 2021. godine imao najviše predmeta u radu. Shodno statističkim podacima o radu Ustavnog suda za 2021. godinu, sud je tokom ove godine imao u radu rekordan broj od 4861 predmeta u radu.¹⁸

Tabela 1: Dinamika rješavanja predmeta Ustavnog suda u periodu od 2016. do 2024.

Godina	Broj neriješenih predmeta na početku izvještajnog perioda	Broj primljenih predmeta	Broj riješenih predmeta	Broj neriješenih predmeta na kraju izvještajnog perioda
2016.	1606	988	1163	1431
2017.	1431	1039	1066	1404
2018.	1404	2291	1203	2492
2019.	2492	2231	1297	3426
2020.	3426	1456	1324	3558
2021.	3558	1344	1498	3363
2022.	3363	1107	1651	2886
2023.	2886	1256	1641	2501
2024.	2501	1381	1572	2310

Kada je riječ o stopi rješavanja predmeta u odnosu na primljene predmete, Ustavni sud je u posljednjih devet godina uglavnom imao pozitivan statistički pokazatelj rješavanja predmeta u odnosu na primljene predmete (tabela 2). Međutim, treba istaći da se u periodu od 2018. do 2020. godine, sud suočava sa negativnim trendovima u rješavanju predmeta zbog naglog priliva većeg broja predmeta. Tokom 2018. godine, dolazi do čak 120% povećanog priliva predmeta u odnosu na 2017. godinu. Ovi predmeti su opteretili funkcionisanje Ustavnog suda i proizveli posljedice sa kojima se Ustavni sud, u smislu efikasnosti, susrijeće i danas. Ustavni sud je 2024. godinu završio sa 2310 neriješenih predmeta, od kojih su 1941 predmet po podnesenim ustavnim žalbama, 368 predmeta iz domena apstraktne kontrole ustavnosti i jedan postupak odlučivanja o izbornim sporovima.

¹⁸ Vidjeti više: http://www.ustavisud.me/ustavisud/skladiste/blog_2/objava_193/fajlovi/Statisti%C4%8D-ki%20podaci%20o%20radu%20Ustavnog%20suda%20za%202021%20godinu.pdf

Tabela 2: Procenat riješenih predmeta u odnosu na primljene

Godina	% riješenih u odnosu na primljene predmete
2016.	117,7%
2017.	102,6%
2018.	52,5%
2019.	58,1%
2020.	91,0%
2021.	111,5%
2022.	149,1%
2023.	130,6%
2024.	113,9%

U tom pravcu, Ustavni sud je u prethodnim mjesecima intenzivirao rad na smanjenju zaostatka predmeta. U informaciji koju je predsjednica Ustavnog suda dostavila predsjedniku Vlade, o dužini trajanja postupaka pred Ustavnim sudom po ustavnim žalbama, navodi se da je shodno zaključku od 27. juna 2024. godine o rješavanju predmeta starijih od tri godine, Ustavni sud za manje od 9 mjeseci donio odluke u gotovo 100% ovih predmeta. Dakle, shodno zvaničnoj informaciji koju je Ustavni sud podijelio sa Vladom Crne Gore, ova institucija je uspjela da zaostatak predmeta svede na predmete podnesene tokom 2022, 2023 i 2024. godine.¹⁹ Ipak, pojedini podaci i dalje mogu predstavljati razlog za zabrinutost, posebno kada je riječ o ukupnom zaostatku predmeta ustavnih žalbi (1941) i predmeta iz nadležnosti apstraktne kontrole ustavnosti (368).

¹⁹ Vidjeti više: <http://www.ustavisud.me/ustavisud/objava/blog/7/objava/187-informacija-vladi-crne-gore-o-duzini-trajanja-postupaka-pred-ustavnim-sudom-po-ustavnim-zalbama>

3.2 TRENDOWI RJEŠAVANJA USTAVNIH ŽALBI U PRAKSI USTAVNOG SUDA CRNE GORE

Postupanje u predmetima po ustavnim žalbama predstavlja jednu od najvažnijih nadležnosti Ustavnog suda Crne Gore. Praćenje i analiza trendova u rješavanju ustavnih žalbi pred Ustavnim sudom Crne Gore od ključnog je značaja za procjenu efikasnosti, dostupnosti i djelotvornosti ovog najvišeg garanta ustavnosti i ljudskih prava u državi. Ustavna žalba predstavlja posljednje sredstvo zaštite osnovnih prava i sloboda građana u domaćem pravnom sistemu, i njena djelotvornost u velikoj mjeri određuje kvalitet pravne zaštite uopšte. Rast broja podnesenih žalbi, dužina trajanja postupaka i odnos između primljenih i riješenih predmeta ukazuju na stvarne kapacitete Ustavnog suda da odgovori na potrebe građana. Neefikasnost u ovom segmentu može imati ozbiljne posljedice, kako za pojedince kojima je pravda uskraćena, tako i za međunarodnu reputaciju države, naročito u kontekstu poštovanja standarda Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Ustavom Crne Gore, neposredna ustavno-sudska zaštita prava i sloboda čovjeka i građanina/ke data je u nadležnost Ustavnom sudu Crne Gore kroz institut ustavne žalbe zbog povrede ljudskih prava i sloboda, zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Značaj ustavne žalbe je značajno porastao nakon što je Evropski sud za ljudska prava priznao kao „djelotvorno pravno sredstvo“ presudom u predmetu *Siništaj i drugi protiv Crne Gore* od 20. marta 2015. godine.

Postupak po ustavnoj žalbi uređen je Zakonom o Ustavnom sudu, koji propisuje da ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko i pravno lice, organizacija, naselje, grupa lica i drugi oblici organizovanja koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako smatraju da im je povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčeni Ustavom, pojedinačnim aktom, radnjom ili nepostupanjem državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica i drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja. Ustavna žalba se može podnijeti nakon iscrpljivanja ostalih pravnih sredstava, na koja je imao pravo u skladu sa zakonom. U periodu od 2016. do 2024. godine, Ustavnom sudu Crne Gore podneseno je preko 12000 ustavnih žalbi. Shodno dostupnim podacima, Ustavni sud je na kraju 2024. godine imao ukupno 1941 neriješenu ustavnu žalbu. Ovaj podatak, iako predstavlja i dalje razlog za zabrinutost, jeste značajan napredak u odnosu na 2021. godinu, kada je, u jednom trenutku, Ustavni sud imao preko 4500 aktivnih ustavnih žalbi.

Tabela 3: Primljene i riješene ustavne žalbe u periodu 2016-2024

Godina	Broj primljenih ustavnih žalbi	Broj riješenih ustavnih žalbi	Ukupno neriješenih ustavnih žalbi na kraju godine
2016.	875	1055	1269
2017.	941	949	1261
2018.	2161	1068	2354
2019.	2154	1197	3311
2020.	1329	1264	3376
2021.	1220	1433	3122
2022.	1004	1613	2513
2023.	1161	1549	2181
2024.	1269	1509	1941

Kada je riječ o analizi broja uočenih povreda u okviru rješavanja ustavnih žalbi, ista predstavlja ključni indikator kvaliteta zaštite ljudskih prava od strane Ustavnog suda. Broj ustavnih žalbi koje rezultiraju utvrđivanjem povrede ukazuje ne samo na učestalost povreda osnovnih prava i sloboda, već i na to koliko je ustavna žalba stvarno efikasan korektivni mehanizam u praksi. Analizom statističkih izvještaja Ustavnog suda u periodu između 2016. do 2024. godine, može se doći do zaključka da je Ustavni sud u ukupno 1005 predmeta usvojio ustavne žalbe i utvrdio povredu nekog od konvencijskih prava.

Tabela 4: Odluke o usvajanju ustavne žalbe u kojima je utvrđena povreda konvencijskih prava

Godina	Broj odluka u kojima je utvrđena povreda konvencijskih prava
2016.	34
2017.	83
2018.	76
2019.	88
2020.	86
2021.	133
2022.	124
2023.	178
2024.	203
Ukupno:	1005

Prema dostupnim podacima, Ustavni sud Crne Gore je u čak 748 predmeta, odnosno u 74% svih usvojenih ustavnih žalbi koje se odnose na povredu konvencijskih prava, utvrdio povredu prava na pravično suđenje, zajamčenog članom 6 Evropske konvencije i članom 32 Ustava Crne Gore. Ovakav podatak nedvosmisleno pokazuje da se pravo na pravično suđenje nalazi pod ozbiljnim i sistematskim pritiskom, te da institucije redovnog pravosuđa ne pružaju dosljednu i adekvatnu zaštitu tog prava. Ipak, treba naglasiti da **ni Ustavni sud nije imun na kršenje osnovnih prava**, te da je pitanje **efikasnosti i kvaliteta njegovog rada jednako važno kao i sadržaj odluka koje donosi**. Dakle, iako broj usvojenih žalbi može ukazivati na „zaštitničku ulogu” Ustavnog suda, istovremeno **ne smije prikriti činjenicu da Sud sam mora biti uzor u poštovanju ljudskih prava**, uključujući i pravo na suđenje u razumnom roku.

Prethodna decenija, može se slobodno reći bila je obilježena izuzetno sporim postupcima u rješavanju ustavnih žalbi pred Ustavnim sudom Crne Gore. Kao posljedica brojnih faktora, koji su uslovlili odlaganje u nedogled rješavanja brojnih predmeta po ustavnim žalbama pred Ustavnim sudom, Evropski sud za ljudska prava je u septembru 2021. godine donio presudu u predmetu Siništaj protiv Crne Gore²⁰ kojom je po prvi put utvrdio povredu člana 6 stav 1 (pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije zbog prekomjerne dužine trajanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore, koji je u ovom konkretnom slučaju, trajao preko četiri godine. Evropski sud za ljudska prava u ovoj presudi je istakao da pitanja koja su bila pred Ustavnim sudom nijesu bila izuzetno složena, niti da je uticaj odluke Ustavnog suda prevazilazio konkretan individualni predmet, na način koji bi opravdao odugovlačenje postupka pred tim sudom, tim prije što je redovnim sudovima bilo potrebno manje od tri godine i jednog meseca da sprovedu čitav krivični postupak koji je obuhvatao sedamnaest optuženih na tri stepena sudske nadležnosti.²¹

20 br. predstavke 31529/15

21 Sredinom oktobra 2024. godine, Evropski sud za ljudska prava donio je još jednu odluku u predmetu Alić i drugi protiv Crne Gore (br. predstavke 38274/23), u kojoj je ukazao na prekomjernu dužinu trajanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore, koji je takođe trajao preko četiri godine. Kroz obje presude, Evropski sud je istakao da je vrijeme koje je bilo potrebno Ustavnom sudu da odluči u konkretnom predmetu bilo prekomjerno i nije ispunilo zahtjev razumnog roka.

Shodno odluci u predmetu Siništaj protiv Crne Gore, Vlada Crne Gore je bila u obavezi da pripremi Akcioni plan i predstavi ga Komitetu ministara Savjeta Evrope. U posljednjoj verziji inoviranog Akcionog plana, zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava predstavila je mjere koje je Crna Gora preduzela na nacionalnom nivou u cilju izvršenja navedene presude. Pored individualnih mjera, koje se ogledaju u isplati pravične naknade u roku koji je definisan presudom, Crna Gora je sprovela ili sprovodi nekoliko generalnih mjera koje imaju za cilj da daju sistemski odgovor na slabosti prepoznate u presudi. U ovom Akcionom planu navodi se pozitivan trend u vezi sa prosječnim trajanjem postupka pred Ustavnim sudom, koje se smanjilo u poređenju sa 2021. godinom kada je bilo 2 godine i 5 mjeseci, a tokom 2024. godine je to 1 godina i 11 mjeseci, čime se ukazuje na vidno unaprjeđenje efikasnosti rada Ustavnog suda.²²

Konačno, u ovom dijelu treba naglasiti da je Ustavni sud Crne Gore tokom 2019. godine ukinuo odredbu čl. 39 Zakona o Ustavnom sudu kojom je bilo propisano da u svakom predmetu mora da odluči u roku od 18 mjeseci od dana pokretanja postupka.²³ Interesantno je da je shodno ustavom definisanim nadležnostima, Ustavni sud sam pokrenuo postupak ocjene ustavnosti ove odredbe, i odlučio da ista nije u saglasnosti sa Ustavom. Ne ulazeći u opravdanost ove inicijative, posebno ne u motive brisanja odredbe koja je građane Crne Gore trebala da štiti od pasivnosti djelovanja Ustavnog suda i odugovlačenja sudskih postupaka, na bazi nalaza ove analize može se izvesti zaključak da je Ustavni sud pribjegao ovoj odluci kako bi zaštitio svoje institucionalno djelovanje usljed povećanog priliva predmeta ustavnih žalbi tokom 2018. i 2019. godine i usljed realne nemogućnosti da se ispoštuju zakonom propisani rokovi. Ipak, to nije trebalo da znači da ovu odredbu treba proglasiti neustavnom jer rok od 18 mjeseci, shodno tumačenju Ustavnog suda koji je u ovom slučaju postupao „u spostvenoj stvari“, se „ne može se smatrati razumnim rokom u ustavnosudskom postupku“. U cilju unaprjeđenja djelotvornosti pravne zaštite i osiguranja poštovanja prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom, preporučuje se da se u sklopu predstojećih izmjena Zakona o Ustavnom sudu, ponovo propiše maksimalni rok u kojem Ustavni sud mora odlučiti u svim vrstama postupaka pred tim sudom, uključujući postupke po ustavnim žalbama kao i postupke u okviru normativne kontrole.

3.3 TRENDVI POSTUPANJA USTAVNOG SUDA U NADLEŽNOSTI NORMATIVNE KONTROLE USTAVNOSTI

Jedna od temeljnih nadležnosti Ustavnog suda je i kontrola ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, poznata i kao apstraktna ili normativna kontrola ustavnosti. Ova funkcija Ustavnog suda ima izuzetno važnu ulogu u očuvanju hijerarhije pravnih normi u pravnom sistemu Crne Gore, stabilnosti ukupnog pravnog poretka i zaštiti Ustavom definisanih načela. Za razliku od konkretne kontrole, koja se pokreće ustavnom žalbom u vezi sa pojedinačnim slučajem, apstraktna kontrola omogućava Ustavnom sudu da preventivno ili naknadno ispituje usklađenost zakona i drugih propisa sa Ustavom. Shodno Ustavu Crne Gore, Ustavni sud je nadležan da odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima kao i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

22 Vidjeti više: Communication from Montenegro concerning the case of Sinistaj v. Montenegro (Application No. 31529/15) <https://rm.coe.int/0900001680b1ef11>

23 Odluka U – I br. 2/19, od 18. jula 2019. godine

U periodu od 2016. do 2024. godine, Ustavnom sudu Crne Gore je podneseno ukupno 846 inicijativa u postupcima za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, i u postupcima za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom.

Tabela 5: Podnesene inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti u periodu 2016-2024.

Godina	Postupci za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima	Postupci za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom	Ukupno podneseno
2016.	40	55	95
2017.	45	65	110
2018.	35	73	108
2019.	29	46	75
2020.	46	69	115
2021.	48	71	119
2022.	33	41	74
2023.	17	43	60
2024.	35	55	90
Ukupno	328	518	846

Tabela 6: Riješene inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti u periodu 2016-2024.

Godina	Riješeni postupci za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima	Riješeni postupci za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom	Ukupno riješeno
2016.	41	66	107
2017.	45	65	110
2018.	39	64	103
2019.	26	80	106
2020.	13	38	51
2021.	16	39	55
2022.	8	27	35
2023.	9	18	27
2024.	12	28	40
Ukupno	209	425	634

Shodno statističkom izvještaju koji je Ustavni sud dostavio CeMI-ju u postupku pripreme ove studije, ova institucija je 2024. godinu završila sa ukupno 368 neriješenih inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, od čega 175 inicijativa u postupcima za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i 193 inicijative u postupcima za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom. Veoma je važno naglasiti da Ustavni sud, prema dostupnim podacima, u ovom trenutku ima u radu 40 inicijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti starijih od 5 godina. U narednoj tabeli prikazani su neriješeni predmeti u postupcima za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, prema godinama kada su inicijative podnesene.

Tabela 7: Dinamika odlučivanja Ustavnog suda u postupcima po izbornim žalbama u periodu 2016-2024

Godina	Postupci
2016.	15
2017.	6
2018.	16
2019.	0
2020.	4
2021.	3
2022.	27
2023.	31
2024.	21
Ukupno	123

3.4 TRENDOWI ODLUČIVANJA USTAVNOG SUDA U IZBORNIM SPOROVIMA

Odlučivanje o izbornim sporovima predstavlja jednu od najdelikatnijih i najosjetljivijih nadležnosti Ustavnog suda, jer neposredno utiče na legitimitet izbornih procesa i ukupno povjerenje građana u izborni proces. Ustavni sud Crne Gore, prema članu 149 Ustava, ima ovlaštenje da odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova. Treba istaći da Ustavni sud postupajući u ovoj nadležnosti u stvari predstavlja najvišu instancu zaštite prava građana kao nosilaca suvereniteta i garant da se ne može uspostaviti, niti priznati vlast koja ne proističe iz njihove slobodno izražene volje na demokratskim izborima, što je jedan od temeljnih postulata definisanih osnovnim odredbama Ustava Crne Gore. Dakle, Ustavni sud se pojavljuje kao konačni garant izborne volje građana i kao arbitar u situacijama koje mogu proizvesti ozbiljne političke posljedice. Uz to, primjenjujući ovu nadležnost, Ustavni sud osigurava dosljednu primjenu izbornog zakonodavstva u skladu sa Ustavom i međunarodnim standardima, štiteći izborna prava građana (aktivno i pasivno biračko pravo), ali i princip opštih, slobodnih i fer izbora. Time Ustavni sud ne djeluje samo kao korektiv eventualnih nezakonitosti, već i kao čuvar integriteta izbornog sistema.

Tabela 8: Neriješene inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti 2016-2024

Godina	Neriješeni postupci za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima	Neriješeni postupci za ocjenu saglasnosti drugih propisa i opštih akata s Ustavom i zakonom	Ukupno neriješeno na kraju 2024 godine
2016.	0	2	2
2017.	2	3	5
2018.	6	1	7
2019.	16	10	26
2020.	27	26	53
2021.	40	37	77
2022.	27	36	63
2023.	26	35	61
2024.	31	43	74
Ukupno neriješeno	175	193	368

U periodu od 2016. do 2024. godine, Ustavni sud je postupao u ukupno 123 predmeta u vezi izbornih sporova. Treba primijetiti da je posljednjih nekoliko godina izražen politički pritisak na odlučivanje Ustavnog suda u ovoj vrsti predmeta, obzirom da je od ukupnog broja primljenih izbornih žalbi čak 79 (64%) podneseno u periodu od 2022. do 2024. godine. Shodno dostupnim podacima, Ustavni sud je 2024. godinu završio sa jednim nezavršenim postupkom u ovoj nadležnosti. Izvjesno je da je riječ o izornoj žalbi na ishod glasanja na lokalnim izborima u Kotoru. Usljed nepostupanja Ustavnog suda u ovom predmetu, konačni rezultati izbora u Kotoru, koji su održani 29. septembra 2024. godine još uvijek nijesu proglašeni. Kao posljedica, početkom marta 2025. godine, stari saziv Skupštine opštine Kotor ponovo je izabrao ranijeg Vladimira Jokića (Demokrate), kome

je mandat istekao 30. oktobra 2024. godine, za predsjednika Opštine Kotor, na sjednici lokalnog parlamenta koja je zakazana po hitnom postupku. Povodom održavanja sjednice Skupštine opštine Kotor kojoj je istekao mandat, Ministarstvo javne uprave je izrazilo ozbiljnu zabrinutost upozoravajući da donošenje ovakvih odluka predstavlja “direktno podrivanje demokratskog poretka i principa zakonitog funkcionisanja lokalne samouprave”.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Ustav Crne Gore i relevantni zakoni proklamuju nezavisnost Ustavnog suda kao jednog od stubova ustavnog poretka. Međutim, praksa pokazuje da procesi izbora i razrješenja sudija ostaju pod jakim političkim uticajem, naročito kroz odlučujuću ulogu Skupštine Crne Gore i nadležnog Ustavnog odbora. Takvo stanje ugrožava percepciju autonomije djelovanja Ustavnog suda i do sada se na žalost svodilo na puko političko nadmetanje oko raspodjele sudijskih pozicija, čime se ugrožavala autonomija Ustavnog suda i ukupno povjerenje javnosti i pretpostavljeni autoritet ove institucije.

U prethodnim godinama, funkcionisanje u nepotpunom sastavu i nerijetko blokiranje rada i odlučivanja Ustavnog suda dovodili su do nemogućnosti suda da postupa u sprovođenju ključnih nadležnosti. Posebno je zabrinjavajući nedavni slučaj prestanka funkcije sutkinji Ustavnog suda Dragani Đuranović, kada su postupanja i odluke Ustavnog odbora Skupštine Crne Gore označavale prelazak granice institucionalne nadležnosti, čime je dodatno narušena ravnoteža između zakonodavne i ustavnosudske vlasti, što zahtijeva temeljno preispitivanje ustavno-pravnih mehanizama zaštite autonomije Ustavnog suda.

Mišljenje Venecijanske komisije, koje je usvojeno u junu 2025. godine daje detaljne preporuke u tom pravcu. Ministarstvo pravde je ušlo u proces priprema nacрта izmjena Zakona o Ustavnom sudu koje se odnose na četiri elementa iz preporuka Venecijanske komisije: jasno utvrđivanje starosne granice za prestanak funkcije sudija Ustavnog suda; uvođenje pojednostavljenog mehanizma obavještanja o ispunjenju uslova za penziju; uvođenje mogućnosti da sudija nastavi vršenje funkcije do stupanja na dužnost novog sudije, a kako bi se izbjegle institucionalne blokade i razmatranje proširenja odredbi o izuzeću sudija u slučaju sukoba interesa, uz puno poštovanje proceduralnih garancija i nesmetano funkcionisanje Suda. Ove preporuke će biti uskoro adresirane od strane Parlamenta Crne Gore, nakon čega će se, prema informacijama iz Ministarstva pravde, ući u proces izrade potpuno novog Zakona o Ustavnom sudu.

U periodu od 2022. do 2023. godine, Ustavni sud Crne Gore se suočio sa višemjesečnom blokadom rada bez presedana, usljed nepostojanja kvoruma za odlučivanje, što je onemogućilo razmatranje svih predmeta, uključujući i one od posebnog javnog značaja, poput hitnih ustavnih žalbi i izbornih sporova. Ova institucionalna paraliza otkrila je ozbiljnu ranjivost sistema u kojem političke nesuglasice i nepostizanje konsenzusa o imenovanjima sudija mogu dovesti do potpunog zastoja u radu najvišeg tijela za zaštitu ustavnosti. Posebno zabrinjava činjenica da je političko djelovanje, često motivisano partijskim interesima, stavljeno ispred potrebe za očuvanjem funkcionalnosti Ustavnog suda, čime je direktno narušeno pravo građana na ustavno-pravnu zaštitu. Ostaje da se vidi kakav će biti ishod otpočetih procedura za popunu upražnjenih mjesta u Ustavnom sudu. Postoji ozbiljan rizik da će se u slučaju neuspjeha u izboru sudija pred Parlamentom, Ustavni sud krajem decembra 2025. godine suočiti sa novom institucionalnom blokadom funkcionisanja sa svega tri od ukupno sedam sudija.

Ustavni sud se suočava sa zaostatkom u rješavanju predmeta, naročito u oblasti ustavnih žalbi. U posljednjih nekoliko mjeseci postoji pozitivan pomak u pogledu rješavanja zaostalih predmeta, o kojem je predsjednica Ustavnog suda nedavno informisala predsjednika Vlade Crne Gore. Ustavni sud je završio 2024. godinu sa neriješenim 1941 predmetom po ustavnim žalbama. Ovaj podatak,

iako predstavlja i dalje razlog za zabrinutost, jeste značajan napredak u odnosu na 2021. godinu, kada je u jednom trenutku Ustavni sud imao preko 4500 aktivnih ustavnih žalbi. Ipak, treba naglasiti da poseban rizik predstavlja mogućnost novog talasa masovnih ustavnih žalbi, poput onog iz 2018. i 2019. godine. Takav scenario bi nesumnjivo doveo do dodatnog opterećenja Suda i mogao bi ugroziti njegovu sposobnost da efikasno i pravovremeno odlučuje. Ukoliko bi došlo do takvog preopterećenja, postoji realna opasnost da bi Evropski sud za ljudska prava preispitao djelotvornost ustavne žalbe u Crnoj Gori, što bi moglo da ima ozbiljne posljedice za kredibilitet pravnog sistema u cjelini. Zbog toga je u narednom periodu neophodno unaprijediti i normative i organizacione aspekte rada Ustavnog suda, uz jasan fokus na prevenciju zaostataka i pravovremeno postupanje po prioritetnim predmetima, kako bi se u naredna 24 mjeseca došlo do stanja pune ažurnosti u radu.

Iako je budžet Ustavnog suda u posljednjim godinama zabilježio rast, ova institucija i dalje nije izuzeta iz opšteg administrativnog režima javne uprave, što znači da ostaje zavisna od Ministarstva finansija i Uprave za ljudske resurse u pitanjima koja se odnose na budžetsko planiranje i zapošljavanje. Takav položaj ograničava stvarnu institucionalnu autonomiju, naročito u pogledu mogućnosti samostalnog odabira i angažovanja stručnog kadra koji je ključan za efikasan i nezavisan rad Suda. Ograničenja ovog tipa dovode u pitanje kapacitet Ustavnog suda da u punom smislu funkcioniše kao nezavisan i samostalan ustavni autoritet. Stoga je neophodno bez odlaganja inicirati dijalog sa izvršnom i zakonodavnom vlašću o stvaranju osnovnih pretpostavki za razvoj pune funkcionalne autonomije Ustavnog suda.

4.1 PREPORUKE

- Crna Gora je proces pregovora sa EU otvorila amandmanima na Ustav kojima je uspostavljen novi način uređenja i postupak izbora sudija Ustavnog suda. S obzirom da je izvjesno da se ustavne reforme u ovom dijelu neće sprovoditi prije pristupanja Crne Gore EU, imajući u vidu prepoznate slabosti u sistemu izbora sudija Ustavnog suda, neophodno je pokrenuti javnu debatu o mogućoj reformi postupka izbora sudija Ustavnog suda, sa ciljem smanjenja političkog uticaja i unaprjeđenja transparentnosti samog procesa. To bi uključivalo rasprave o definisanju kriterijuma stručnosti kandidata, mehanizmima provjere njihovog integriteta i iskustva kao i veću participativnu ulogu izvršne vlasti, predsjednika države i ukupne pravničke zajednice u postupku predlaganja i izbora kandidata.
- Kada je riječ o procesu revizije Zakona o Ustavnom sudu, koji će izvjesno uslijediti tokom 2025. godine, neophodno je razmotriti ponovno vraćanje odredbe o određivanju maksimalnog roka za odlučivanje u svim vrstama postupaka pred Ustavnim sudom, uključujući postupke po ustavnim žalbama kao i postupke u okviru apstraktne kontrole ustavnosti. Na bazi prakse Ustavnog suda, dostupnih ljudskih i tehničkih resursa u postupku postupanja po različitim inicijativama, neophodno je razmotriti propisivanje maksimalnog roka u kojem Ustavni sud mora odlučiti, na primjer 18 mjeseci po podnesenim ustavnim žalbama i 12 mjeseci po podnesenim inicijativama za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, odnosno u hitnim postupcima, kakvi su, na primjer, postupci po izbornim žalbama, rokove od 24h do najviše 48h. Ovako definisani rokovi, posebno kada je riječ o postupanju po ustavnim žalbama, bi pozitivno uticali na predvidivost i djelotvornost pravne zaštite pred Ustavnim sudom, sprječavajući praksu nepotrebnog odugovlačenja predmeta koja podriva pravo na pravično suđenje pred Ustavnim sudom.

- Ustavni sud bi trebalo da češće, po sopstvenoj inicijativi, pokreće postupke kontrole ustavnosti zakona i propisa koji imaju širi društveni uticaj. Ovo posebno važi za propise koji potencijalno krše ljudska prava ili uvode sistemsku diskriminaciju. Takođe, Ustavni sud treba da ima veću inicijativu u pogledu sprovođenja nadležnost koja je propisana čl. 149 Ustava, shodno kojoj Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavještava Skupštinu.
- Uspostavljanje institucionalnog dijaloga i koordinacije sa Vrhovnim sudom nameće se kao jedan od ključnih prioriteta pred Ustavnim sudom. Postoji potreba za temeljitim preispitivanjem mehanizama izvršenja odluka Ustavnog suda, kao i za jačanjem institucionalne koordinacije između Ustavnog i Vrhovnog suda, kroz uspostavljanje formalnog okvira za komunikaciju i razmjenu stavova kako bi se izbjegla pravna nesaglasnost i osigurala dosljednost tumačenja ustavnih i zakonskih normi u sudskoj praksi.
- Ustavni sud mora imati dovoljno stručnog kadra kako bi mogao efikasno obavljati svoju ustavnu funkciju. Potrebno je omogućiti Sudu da samostalno upravlja procesom budžetskog planiranja i procesom zapošljavanja sopstvenih kadrova, bez administrativnih ograničenja iz sistema javne uprave. Treba ozbiljno razmotriti rješenje u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, shodno kome bi Ustavni sud imao privilegovani položaj u vezi sa zapošljavanjem sopstvenog kadra, po uzoru na status koji u ovom smislu uživa Skupština Crne Gore.
- S obzirom da je budžet Ustavnog suda dominantno usmjeren na pokrivanje zarada zaposlenih, neophodno je obezbijediti dodatna finansijska sredstva za tehničku i digitalnu modernizaciju rada Ustavnog suda. U tom dijelu pored podrške države, neophodno je razmotriti međunarodne programe podrške Ustavnom sudu, poput pretpristupnih fondova EU, koji bi mogli biti osnov za finansijsku podršku Ustavnom sudu u sprovođenju digitalizacije i modernizacije rada.
- Kada je riječ o transparentnosti rada, Sud treba redovno da objavljuje odluke sa sažetim obrazloženjima, vodi otvorenu komunikaciju s građanima i jača digitalnu dostupnost svojih aktivnosti, uključujući kroz modernizaciju web stranice i javne baze odluka. U skladu sa preporukama OSCE/ODIHR, kako bi se unaprijedila transparentnost i odgovornost, Ustavnog suda, neophodno je zakonskim izmjenama propisati eksplicitnu obavezu Ustavnog suda da objavljuje sve izborne žalbe i odluke na svojoj web stranici i da ih blagovremeno dostavlja strankama.
- Kako bi se ojačala transparentnost, odgovornost i povjerenje javnosti u rad Ustavnog suda, preporučuje se uspostavljanje stalnog mehanizma nezavisnog monitoringa, koji bi uključivao aktere izvan same institucije - predstavnike nevladinog sektora, pravne struke, akademske zajednice i nezavisnih medija. Ovaj mehanizam bi omogućio objektivnu i višedimenzionalnu evaluaciju rada Ustavnog suda, posebno u pogledu: transparentnosti Ustavnog suda; efikasnosti u rješavanju predmeta (posebno ustavnih žalbi); postupanja u osjetljivim predmetima (izborni sporovi, prava nacionalnih manjina itd), analize o percepciji nezavisnosti i integriteta u odlučivanju. Monitoring mehanizam bi djelovao u okviru neformalne platforme ili *ad hoc*, na osnovu metodologije rada sa definisanim indikatorima. Kroz monitoring mehanizam, jednom godišnje, objavljivao bi se detaljan izvještaj sa nalazima i preporukama za institucionalni razvoj i unaprjeđenje rada Ustavnog suda.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9911-556-45-5
COBISS.CG-ID 36223492