

Skupština Crne Gore
Ustavni odbor

Poštovani,

U skladu sa Zaključcima Skupštine Crne Gore broj 00-13/26-1/4 od 9. jula 2026. godine, dostavljamo mišljenja, sugestije i predloge na Nacrt amandmana XVII do XXI na Ustav Crne Gore.

I. Uspostaviti dosljedan i ujednačen model sastava Sudskog i Tužilačkog savjeta, zasnovan na trajnim principima, umjesto na ad hoc rješenjima

Nacrtom amandmana je predviđeno da Ustavom budu regulisani izbor i sastav i Sudskog i Tužilačkog savjeta, čime se ova dva tijela, odgovorna za upravljanje najvažnijim segmentima crnogorskog pravosudnog sistema, sada nalaze u istom ustavnopravnom okviru.

U skladu s tim, procedura izbora članova oba savjeta i potrebna većina uređeni su na isti način, što predstavlja logično i opravdano rješenje. Međutim, kada je riječ o njihovom sastavu, primijenjeni su suštinski različiti koncepti, čime se na nivou najvišeg pravnog akta uspostavlja nedosljedan institucionalni okvir, koji prije ostavlja utisak improvizacije i skupa pojedinačnih rješenja nego koherentnog uređenja jedinstvenog pravosudnog sistema.

Ni u stručnoj ni u političkoj raspravi nijesu ponuđeni jasni argumenti zbog čega se Sudski savjet sastavlja na jedan, a Tužilački na potpuno drugi način. Zbog čega se broj advokata/ica članova Tužilačkog savjeta mora ograničiti na jednog/jednu, dok u Sudskom savjetu svi članovi/ce iz reda uglednih pravnika mogu biti aktivni advokati/ce, pa čak i predsjednik/ca Sudskog savjeta (što je trenutno slučaj)? Zbog čega je procijenjeno da je član/ica koji predstavlja NVO sektor potreban samo Tužilačkom, ali ne i Sudskom savjetu? Zbog čega je predsjedavanje tim savjetima uređeno na drugačiji način? Kojim principom su se rukovodili tvorci amandmana kad nakon isključenja ministra pravde iz sastava Sudskog savjeta nijesu samo smanjili ukupan broj članova, već su povećali broj sudija?

Imajući u vidu značaj Ustava, te da se po teorijskoj klasifikaciji crnogorski Ustav ubraja u "tvrde ustave", zbog čega će svaka njegova buduća izmjena čekati veliki stepen

konsenzusa i, vjerovatno, posebne društvene prilike, smatramo da je u proceduri utvrđivanja Predloga amandmana neophodno odgovoriti na ova pitanja.

Nema sumnje da je složena procedura za promjenu Ustava upravo predviđena sa ciljem da se sva pitanja na tom putu detaljno razmotre i da se oko njih postigne i visoki politički i stručni konsenzus. Sadašnji sadržaj Nacrta amandmana ne upućuje na zaključak da su ova važna pitanja na odgovarajući način razmotrena. Naprotiv, ostavlja utisak da je kasno pokretanje procesa u odnosu na rokove utvrđene integracionom agendom negativno uticalo na kvalitet predloženih rješenja.

Stoga je prije utvrđivanja Predloga amandmana potrebno preispitati predloženi sastav oba savjeta i uspostaviti dosljedan i ujednačen model, zasnovan na jasno utvrđenim, obrazloženim i dugoročno održivim principima. To ne podrazumijeva nužno identičan sastav Sudskog i Tužilačkog savjeta, već zahtijeva da svaka razlika bude opravdana njihovim posebnim nadležnostima i ulogom u pravosudnom sistemu, a ne rezultat parcijalnih ili ad hoc rješenja. Konačno opredjeljenje treba da bude rezultat temeljne stručne i političke rasprave i izbora modela koji najbolje štiti nezavisnost, samostalnost, odgovornost i pluralizam oba tijela.

Smatramo i da ima dovoljno prostora za analizu mogućnosti profesionalizacije članstva u savjetima. Složenost nadležnosti Sudskog i Tužilačkog savjeta zahtijeva kontinuiran rad, što predstavlja važan argument da se ovo pitanje ozbiljno razmotri. Naročito treba imati u vidu da u sistemu već postoje profesionalizovana tijela koja kolegijalno odlučuju, a koja u odnosu na pravosudne savjete imaju manje složene nadležnosti i odgovornosti.

II. Razmotriti redefinisanje sastava Tužilačkog savjeta, sa ciljem sprečavanja korporativizma i koncentracije moći

U Nacrtu amandmana očigledno je zadržano posljednje zakonsko rješenje po kojem državni tužioci zajedno sa predsjednikom Tužilačkog savjeta koji je kao vrhovni državni tužilac na vrhu tužilačke strukture, čine većinu u Tužilačkom savjetu. Iako vrhovnog državnog tužioca bira Skupština, dolaskom na tu poziciju on postaje dio tužilačke organizacije, a tužilačka organizacija ustrojena je po pravilima subordinacije. Time nastaje ozbiljan rizik od kumulacije moći, ali i funkcija u jednoj osobi. Ranija iskustva u Crnoj Gori pokazala su da time dolazi do ozbiljnog rizika da, u ovakvoj konstelaciji snaga, tužioci glasaju istovjetno kao njihov šef - vrhovni državni tužilac koji je ujedno i predsjednik Tužilačkog savjeta. Ovo izaziva ozbiljan rizik da Tužilački savjet kao tijelo sastavljeno od 11 članova, u svom radu manifestuje volju jednog člana. U boljem slučaju - volju same tužilačke organizacije koja na taj način umjesto demokratske institucije postaje korporacija.

U političkom diskursu prevladala je neutemeljena tvrdnja da je Venecijanska komisija insistirala na tome da državni tužioci moraju da čine većinu u sastavu Tužilačkog savjeta.

Međutim, kada se pažljivo analiziraju mišljenja Venecijanske komisije, data u različitim procesima zakonskog uređivanja sastava Tužilačkog savjeta, iz njih se može iščitati da Venecijanska komisija upućuje da je potrebno izbjeći dva rizika: politički uticaj i korporativizam.

Prema preporukama VK politički uticaj može se izbjeći propisivanjem kvalifikovane većine za izbor članova Tužilačkog savjeta koji se biraju u Skupštini i takav pristup sadržan je u nacrtu amandmana.

Međutim, uz uvođenje kvalifikovane većine za izbor članova koji se biraju u Skupštini u preostalom dijelu prekopirano je postojeće zakonsko rješenje po kojem tužioci imaju većinu u ovom tijelu.

Posebno zabrinjava činjenica da je posljednje zakonsko rješenje koje se sada kopira u Ustav pokazalo da je najizglednije da će članovi Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika biti uglavnom oni koji nemaju bilo kakvo pravosudno iskustvo, što njihov uticaj i značaj u samom Savjetu čini u potpunosti inferiornim.

Cijela suština višegodišnjih preporuka i Venecijanske komisije i drugih stručnih mišljenja nije bila u brojevima jednih ili drugih članova, već u traženju načina da se tužilačka organizacija zaštiti od prekomjernog političkog uticaja, ali i od uticaja korporativizma kome su ovakve hijerarhijske strukture sklone.

Predloženim rješenjem riješen je samo problem političkog uticaja, ali smo vratili na rizike korporativizma, koji su se u prethodnim decenijama u radu tužilaštva i očigledno ostvarili kroz javnosti poznate primjere.

Ova pitanja detaljno su analizirana u CDT-ovoj publikaciji *“Pravosuđe ante portas: Spremnost pravosuđa za ulazak u Evropsku uniju”*, objavljenoj u aprilu ove godine¹.

III. Predsjedavanje Sudskim i Tužilačkim savjetom urediti na istovjetan način

Nacrtom amandmana nijesu predložene izmjene odredbe da vrhovni državni tužilac predsjedava Tužilačkim savjetom, osim u disciplinskom postupku. Na drugoj strani, Sudskim savjetom predsjedava član koji nije sudija. Za ovakvu razliku nijesu ponuđeni jasni razlozi, iako su iz civilnog sektora već upućene argumentovane primjedbe da se ovaj model integriše u Ustav.

Istovremeno obavljanje funkcije vrhovnog državnog tužioca i predsjednika Tužilačkog savjeta stvara rizik od sukoba interesa i prekomjerne koncentracije moći. Vrhovni državni tužilac rukovodi hijerarhijski ustrojenom tužilačkom organizacijom i odgovoran je za njen rad. Tužilački savjet, s druge strane, trebalo bi da predstavlja mehanizam nadzora nad

¹ “Pravosuđe ante portas: Spremnost pravosuđa za ulazak u Evropsku uniju”
<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2026/04/Spremnost-pravosuda-za-ulazak-u-Evropsku-uniju.pdf>

tom organizacijom. Zbog toga je teško očekivati da vrhovni državni tužilac, kao predsjednik Savjeta u kome sa kolegama tužiocima ima većinu, nepristrasno usmjerava nadzor nad sistemom koji istovremeno i vodi.

Iz navedenih razloga trebalo bi amandmanima predsjedavanje Sudskim i Tužilačkim savjetom urediti prema istom principu - da se predsjednik svakog savjeta bira među članovima koji ne pripadaju sudskoj, odnosno tužilačkoj organizaciji. Takvo rješenje bi doprinijelo smanjenju rizika od koncentracije moći, jačanju nadzorne uloge Tužilačkog savjeta, ali bi i doprinijelo dosljednosti ustavnog uređenja organizacije pravosuđa.

IV. Sprovesti temeljnu nomotehničku reviziju Nacrta amandmana

Utisak da amandmanima na Ustav Crne Gore u oblasti pravosuđa nije posvećena pažnja kakvu zahtijeva ovako važna intervencija ne ogleda se samo u principijelnim i konceptualnim primjedbama, koje smo gore iznijeli, već i u načinu na koji su ove zamisli pretočene u predloge normi koje su pred građanima na ovoj javnoj raspravi.

Iz preskočenog i propuštenog čita se da je brzina imala prednost u odnosu na kvalitet predloga.

Iz Nacrta amandmana primjetno je da uopšte nije predložena izmjena člana 82 Ustava Crne Gore, koji taksativno propisuje nadležnosti Skupštine. Ta ustavna odredba mijenjana je amandmanima na Ustav iz 2013. godine, kada je u nadležnosti Skupštine uvedeno i da bira četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika. Sada, međutim, nije predloženo da se ta odredba promijeni tako što bi i izbor i razrješenje članova Tužilačkog savjeta bio dodat u ustavnu odredbu koja propisuje nadležnosti Skupštine.

U Nacrtu je navedeno i da je član Tužilačkog savjeta "jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija, a koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog tijela." Iz ovakve norme tumačilo bi se da nevladine organizacije bira i razrješava Skupština, a ne uglednog pravnika predstavnika nevladinih organizacija. Piscima ovih amandmana sigurno to nije bila namjera, već je vjerovatno u pitanju tipfeler, koji je kao takav prošao i proceduru pred Vladom i pred skupštinskim odborom.

U Nacrtu je navedeno da se amandmanom XX zamjenjuje stav 3 člana 136 Ustava Crne Gore. Međutim, jedan stav Ustava mogao bi se mijenjati samo jednim stavom amandmana, a u konkretnom slučaju, nomotehnički pogrešno, predloženo je da se jedan stav zamjenjuje sa četiri nova stava.

Prije utvrđivanja Predloga amandmana neophodno je sprovesti temeljnu pravnu i nomotehničku reviziju cjelokupnog teksta. Potrebno je uskladiti član 82 Ustava sa novim nadležnostima Skupštine u pogledu izbora i razrješenja članova Tužilačkog savjeta,

precizirati odredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija i otkloniti nepravilnosti u načinu izmjene člana 136 Ustava. Intervencija ovakvog značaja ne smije sadržati propuste koji stvaraju nejasnoće u tumačenju ili narušavaju unutrašnju usklađenost najvišeg pravnog akta.

S poštovanjem,

Centar za demokratsku tranziciju

Dragan Koprivica

Izvršni direktor