

Broj:

Podgorica: _____ 2025. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

Podgorica

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____ 2025. godine, razmotrila je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 15 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG“, 11/15, 55/19 i 92/25) koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Tea Gorjanc Prelević, izvršna direktorica NVO „Akcija za ljudska prava“ iz Podgorice, i s tim u vezi daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilja u inicijativi predlaže pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 15 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG“, 11/15, 55/19 i 92/25) zbog sumnje da je u suprotnosti sa članom 153 stav 2 Ustava Crne Gore. Podnosilja u inicijativi navodi da je članom 15 Zakona o Ustavnom sudu propisano da kad sudiji Ustavnog suda prestane funkcija zbog isteka mandata, a predlagač ne predloži ili Skupština ne izabere na upražnjeno mjesto sudiju Ustavnog suda, Skupština će istovremeno donijeti odluku o prestanku funkcije sudiji Ustavnog suda kome je istekao mandat i odluku da taj sudija nastavlja da vrši funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novog sudije, ali ne duže od jedne godine. Nadalje, navodi da je u članu 153 stav 2 Ustava propisano da se sudija Ustavnog suda bira na vrijeme od 12 godine. Dakle, član 153 stav 2 Ustava jasno propisuje da mandat sudija Ustavnog suda traje 12 godina, bez ostavljanja bilo kakve mogućnosti za njegovo produženje. Ova ustavna odredba ima imperativni karakter. Suprotno tome, član 15 Zakona o Ustavnom sudu predviđa da sudija kojem funkcija prestaje zbog isteka mandata nastavlja da obavlja funkciju sve dok se ne izabere novi sudija, ali najduže do jedne godine. Ovom zakonskom odredbom se uvodi mogućnost produženog trajanja mandata koja nije predviđena Ustavom. Takvo zakonsko rješenje nije saglasno sa Ustavom, jer zakonodavac nema ovlašćenja da produžava mandat sudije Ustavnog suda izvan perioda koji je definisan Ustavom. Time se narušava princip supremacije Ustava iz člana 145 Ustava prema kojem Ustav ima najveću pravnu snagu, a svi propisi moraju biti u skladu sa njim. Pored povrede hijerarhije pravnih akata, predmetna zakonska odredba stvara pravnu nesigurnost i otvara prostor za neustavan rad ustavnog suda. Posljedice takvog rada mogu biti ozbiljne jer odluke donijete od strane organa čiji članovi nemaju ustavni legitimitet mogu proizvesti štetu po pravni poredak i vladavinu prava.

Nadalje, u inicijativi ističe se da Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 5 od 15.1.2014) u članu 122 izričito predviđa mogućnosti produženja mandata sudija Ustavnog suda:

Mandat suca Ustavnog suda traje osam godina, a produžuje se do stupanja na dužnostiu novog suca u slučaju da do njegova isteka novi sudac nije izabran ili nije stupio na dužnosti, a iznimno najdulje do šest mjeseci.

U Ustavu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/21 od 8.6.2021) u članu 165 se navodi:

Po isteku vremena na koje je sudija Ustavnog suda izabran, nastavlja da obavlja funkciju do izbora novog sudije.

Dakle, uporedna rješenja u Ustavu Republike Hrvatske i Republike Slovenije pokazuju da produženje mandata sudije Ustavnog suda može biti predviđeno samo Ustavom. Time se potvrđuje da zakon ne može mijenjati trajanje mandata koje je ustavotvorac jasno odredio.

U konačnom se navodi da predlaže da Ustavni sud uzme u razmatranje inicijativu, utvrdi nesaglasnost odredbe člana 15 Zakona o Ustavnom sudu sa članom 152 stav 2 Ustava Crne Gore i donese odluku o njenom ukidanju.

Smatramo da su navodi inicijative neosnovani.

Članom 15 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore propisano je da kad sudiji Ustavnog suda prestane funkcija zbog isteka mandata, a predlagač ne predloži ili Skupština ne izabere na upražnjeno mjesto sudiju Ustavnog suda, Skupština će istovremeno donijeti odluku o prestanku funkcije sudiji Ustavnog suda kome je istekao mandat i odluku da taj sudija nastavlja da vrši funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novog sudije, ali ne duže od jedne godine. Navedena odredba člana 15 proizilazi iz ustavnog ovlašćenja zakonodavca da zakonom uredi način osnivanja, organizaciju i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, kao i da uredi i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16 tač. 3 i 5 Ustava), a polazeći od Ustavom utvrđene nadležnosti Ustavnog suda da štiti ustavnost i zakonitost, istovremeno proizilazi i ovlašćenje zakonodavca da utvrdi mehanizam za otklanjanje zastoja u izboru sudija Ustavnog suda (anti – deadlock mechanism) u slučaju kada predlog za izbor novog sudije nije izglasan u prvom glasanju dvotrećinskom većinom, ni u drugom glasanju tročetinskom većinom svih poslanika, kako je to utvrđeno Amandmanom IV stav 2 na Ustav. S obzirom na to da Ustavom nije uređeno pitanje funkcionisanja Ustavnog suda u slučaju kada novi sudija nije izabran, odnosno, kada je sud prinuđen da radi u nepotpunom sastavu, zakonodavac se kretao u granicama svojih ovlašćenja kada je osporenim odredbom člana 15 Zakona kojom je utvrdio ovlašćenje Skupštine Crne Gore da, ako predlagač ne predloži ili Skupština ne izabere na upražnjeno mjesto sudiju Ustavnog suda, istovremeno sa odlukom o prestanku funkcije sudiji Ustavnog suda, kome je istekao mandat, donese i odluku da taj sudija nastavlja da vrši funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novog sudije, ali ne duže od jedne godine. Ovakvo zakonsko određenje je proizašlo i iz Mišljenja Venecijanske komisije na Nacrt Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore br. 781/2014 od 25. septembra 2024. godine kojim je preporučeno da pojedine odredbe treba dalje poboljšati kako bi bile u saglasnosti sa opštim standardima, a posebno da nakon isteka mandata, sudija treba da nastavi da vrši funkciju dok njegov sljedbenik ne preuzme funkciju.

Polazeći od činjenice da je nacionalni pristup u pogledu sprovođenja ove preporuke Venecijanske komisije bio da se u članu 15 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore propiše produženje vršenja funkcije sudije Ustavnog suda i da bude vremenski ograničeno da može trajti najduže do jedne godine. Venecijanska komisija je svoju porporuku ponovila u mišljenju CDL(2025)023 od 2. juna 2025. godine da treba usvojiti odredbu koja omogućava sudiji da nastavi obavljati svoju funkciju dok novi sudija ne preuzme dužnost, kako bi se izbjegla situacija u kojoj su sudske pozicije upražnjene zbog činjenice da nove sudije nisu izabrane. Dakle, Venecijanska komisija preporučuje da ovakvo produženje mandata koje je deblokirajući mehanizam za funkcionalnost Ustavnog suda, imajući u vidu njegovu ustavnu ulogu u pravnom poretku Crne Gore, treba biti vremenski neograničeno do izbora novih sudija.

Konačno osporena odredba člana 15 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore je već bila predmet ocjene njene ustavnosti pred Ustavnim sudom kad je donijeta Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se odbija predlog za ocjenu ustavnosti odredbe člana 15 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG”, broj 11/15), a koja je objavljena u "Službenom listu Crne Gore", broj 47/22.

Imajući u vidu navedeno, mišljenja smo da odredba člana 15 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore nije u suprotnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Broj:

Podgorica, _____ 2025. godine

Vlada Crne Gore

**Predsjednik,
mr Milojko Spajić**