



Crna Gora
Vlada Crne Gore

Broj: _____
Podgorica, _____ 2026. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____ 2026. godine, razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 20 st. 6 i 7 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima („Službeni list CG“, broj 160/25), koju su podnijeli Lutovac Branislav i Lutovac Vuk, advokati iz Podgorice, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosioci u inicijativi osporavaju ustavnost i zakonitost odredaba člana 20 st. 6 i 7 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima („Službeni list CG“, broj 160/25), ističući da su iste u suprotnosti sa članom 29 i članom 30 Ustava Crne Gore, kao i sa članom 5 stav 1 tačka (f) i stav 4 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Podnosioci navode da propisivanje po kojem ekstradicioni pritvor ostaje na snazi tokom cijelog postupka izručenja do isteka roka za izvršenje rješenja ministra pravde iz člana 24 stav 1 ili do predaje državi molilji - ne sadrži nikakvo maksimalno vremensko ograničenje trajanja pritvora, pri čemu zakonom nijesu propisani ni rokovi u kojima je ministar dužan donijeti rješenje, niti krajnji rokovi za okončanje samog postupka izručenja. Na taj način, prema mišljenju podnosioca, trajanje pritvora se faktički vezuje za neizvjesan momenat donošenja odluke i dinamiku postupanja organa, što može trajati potencijalno dugotrajno i duže od maksimalno dozvoljenog trajanja pritvora u domaćem krivičnom postupku, čime se narušava pravna sigurnost i rizikuje proizvoljno lišenje slobode. Takođe, podnosioci smatraju da opšti ustavni standard ograničenog i vremenski predvidivog trajanja pritvora iz člana 30 Ustava mora važiti i za postupke izručenja, te da nepostojanje fiksiranog kalendarskog roka negativno utiče na hitnost postupanja nadležnih organa jer usljed odsustva ograničenja ne postoji ni sankcija za odugovlačenje. Istovremeno, u pogledu člana 20 stav 7 navedenog zakona, podnosioci ističu da formalno propisivanje obaveze suda da ispituje postojanje razloga za pritvor, bez određivanja preciznih vremenskih rokova u kojima se ta kontrola mora vršiti, ostavlja preširoko diskreciono pravo sudu i onemogućava djelotvornu i redovnu sudsku kontrolu u smislu člana 5 stav 4 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, što može dovesti do višemjesečnog odsustva preispitivanja zakonitosti pritvora. Pored toga, podnosioci se pozivaju na praksu Evropskog suda za ljudska prava izraženu u presudi *Soldatenko protiv Ukrajine* (od 23. oktobra 2008. godine), naglašavajući da zakonska rješenja bez jasnih procesnih okvira i maksimalnih rokova ne ispunjavaju standard „kvaliteta

zakona“, niti obezbjeđuju brz i djelotvoran sudski nadzor. U konačnom, podnosioci se osvrću i na dosadašnju praksu, navodeći da nadležni organi ni po ranijem zakonskom rješenju (koje je predviđalo rok od osam, odnosno dodatnih šest mjeseci) nijesu okončavali postupke u roku, već su lica nakon toga smještali u Prihvatište za strance do dodatnih šest mjeseci, pa zaključuje da motiv novog zakonskog rješenja nije bilo jačanje garancija prava na ličnu slobodu, već prebacivanje tereta neefikasnosti državnih organa na lica u ekstradicionom postupku, stvarajući opasnost da lica provedu godine u pritvoru bez predvidivog saznanja o njegovom trajanju.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Članom 20 st. 6 i 7 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima propisano je da pritvor u cilju izručenja ostaje na snazi tokom cijelog postupka izručenja do isteka roka za izvršenje rješenja iz člana 24 stav 1 ovog zakona, odnosno predaje državi molilji lica čije je izručenje dozvoljeno i da u toku trajanja postupka izručenja sud ispituje postojanje razloga za određivanje pritvora.

Osporene odredbe Zakona nijesu u suprotnosti sa članovima 29 i 30 Ustava, niti sa članom 5 stav 1 tačka (f) i stav 4 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Inicijativa se zasniva na pogrešnom, izolovanom i restriktivnom tumačenju osporenih odredbi, a istovremeno je podnosilac zanemario sistemsku povezanost Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima sa Zakonikom o krivičnom postupku, pri čemu se nameće zaključak da postoji nerazumijevanje prirode i svrhe samog ekstradicionog postupka.

Naime, članom 30 Ustava uređuju se maksimalni rokovi trajanja pritvora koji se određuju u domaćem krivičnom postupku pred crnogorskim sudom i čije je maksimalno trajanje, primjera radi, u inicijalnoj fazi postupka vezano za činjenicu podnošenja optužnice kojom se u krivičnom postupku od strane organa gonjenja obezbjeđuje odgovarajući nivo postojanja osnovane sumnje da je izvršeno krivično djelo. S druge strane, ekstradicioni pritvor predstavlja posebnu, autonomnu mjeru obezbjeđenja prisustva okrivljenog lica - subjekta ekstradicije, radi njegove predaje stranoj državi, čiji je konvencijski osnov sadržan u članu 5 stav 1 tačka (f) Konvencije. Iz same prirode ekstradicionog pritvora jasno proizilazi da njegovo trajanje po definiciji zavisi od trajanja samog postupka izručenja, a ne od unaprijed fiksiranih vremenskih rokova koji se odnose na krivični postupak koji se pokreće po službenoj dužnosti i vodi pred domaćim sudom. Polazeći od ustavnih garancija, podnosioci u navodima inicijative prave fundamentalnu materijalno-pravnu grešku izjednačavajući pritvor u regularnom krivičnom postupku pred domaćim sudovima sa pritvorom koji sud određuje u postupku izručenja.

Određivanje pritvora u predmetima izručenja, odnosno ekstradicija je standardna sudska praksa u pravosudnim sistemima demokratskih zemalja, jer je međunarodna prekogranična saradnja u borbi protiv kriminala naročito u privođenju pravdi bjegunaca jedan od ključnih elemenata međunarodnog krivičnog prava. Njegova svrha je da se, s obzirom na postojanje međunarodne potjernice, odnosno naloga za hapšenje, tokom sprovođenja ekstradicionog postupka obezbjedi prisustvo okrivljenih i osuđenih lica koja su privedena u drugoj državi usljed bjekstva od pravde i izbjegavanja odgovornosti za krivična djela pred pravosudnim organima države koja ih potražuje, jer bi se u suprotnom dozvolila mogućnost ponavljanja bjekstva i obesmisllila svrha instituta ekstradicije. Sam po sebi ekstradicioni

postupak podrazumjeva uživanje svih relevantnih procesnih prava kao i u domaćem krivičnom postupku i sprovodi se pred sudom koji je nezavisan.

Članom 14 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći propisano je da je postupak izručenja hitne prirode, te da su svi organi koji u njemu učestvuju dužni da postupaju sa posebnom hitnošću. Ovo načelo ne predstavlja deklarativno opredjeljenje, već je zakonodavac formulisao obavezujuću normu generalne prirode koja predstavlja obavezu takvog postupanja za sve organe koji učestvuju u postupku izručenja. Stoga je netačna i pravno neodrživa tvrdnja podnosioca inicijative da odsustvo fiksnog vremenskog roka trajanja ekstradicionog pritvora ostavlja prostor organima da ne postupaju sa dužnom pažnjom ili da samovoljno produžavaju postupak. Ova tvrdnja bi imala uporište kada u skladu sa domaćim zakonodavstvom ali i konvencijskim standardima ne bi postojali mehanizmi kontrole i odgovarajući rokovi za postupanje nadležnih organa, pravo na odbranu, pravo na pravni lijek i dr. Nadalje, suprotno tvrdnjama o navodnoj „pravnoj praznini” i „nepredvidljivosti” procesnog okvira, Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u cjelini, a naročito u vezi sa shodnom primjenom procesnih normi Zakonika o krivičnom postupku, predstavlja potpun, skladan i zaokružen sistem koji obezbjeđuje adekvatan okvir za sprovođenje postupka ekstradicije.

Uvođenje norme o mogućnosti trajanja pritvora tokom cijelog postupka izručenja do izvršenja odluke o izručenju, odnosno predaje državi molilji lica čije je izručenje dozvoljeno, praćeno je dakle i paralelnim reformama zakona u pogledu rokova postupanja u postupku pred sudom, razrade normi o pojednostavljenom izručenju, preciziranja odredbi u slučaju postojanja dva ili više zahtjeva za izručenje istog lica, te drugim mehanizmima čiji je cilj da se ubrza postupak ekstradicije i time eliminiše potreba za dugotrajnim trajanjem pritvora, što je, prema ranim pokazateljima primjene zakona od njegovog stupanja na snagu, već postignuto. Iz tog razloga ne stoje tvrdnje podnosioca inicijative koje govore o mogućnosti dugotrajnog pritvora, s obzirom na činjenicu da je postupak izručenja hitne prirode te postupanje suda u ključnim fazama ograničeno jasnim vremenskim rokovima.

U tom smislu prije svega treba istaći prvo da je članom 20 stav 3 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći striktno predviđeno ukidanje privremenog ekstradicionog pritvora ukoliko država molilja ne podnese formalni zahtjev za izručenje u roku od 18, odnosno najviše 40 dana od dana pritvaranja, nakon čega se lice mora pustiti na slobodu, što je standardna norma Evropske konvencije o ekstradiciji.

Drugo, sam postupak sudskog odlučivanja koji je regulisan u skladu sa članom 23 Zakona odlikuje i odgovarajuća procesna dinamičnost koja ide u svrhu efikasnosti postupka. Naime, rok za žalbu na rješenje vijeća iznosi svega tri dana, dok je drugostepeni sud dužan odlučiti po žalbi u roku od osam dana. Od presudnog je značaja i odredba člana 23 stav 4 Zakona, kojom je propisano da drugostepeni sud prvostepeno rješenje može ukinuti samo jednom. Ovim rješenjem zakonodavac je adresirao negativnu praksu višestrukog ukidanja odluka od strane drugostepenog suda i vraćanju na ponovno odlučivanje, zatim odugovlačenju postupka i procesnim opstrukcijama od strane odbrane koje su bile prisutne u ranijem periodu. Na taj način je obezbijeđeno da postupak izručenja u fazi pred sudom dobije svoj pravnosnažni epilog u kraćem optimalnom roku, ali bez ugrožavanja prava na pravni lijek ili prva na odbranu. Istovremeno, uređivanjem rokova iz člana 23 Zakona, postupak je učinjen efikasnijim i ubrzan je proces odlučivanja i rješavanja predmeta izručenja pred sudovima, čime je efektivno redukovano vrijeme trajanja postupka od lišenja slobode do donošenja pravosnažne odluke o ispunjenosti pretpostavki za izručenje, odnosno odluke suda o

izručenju u pojednostavljenom postupku, kada postoji pristanak okrivljenog u skladu sa članom 29 Zakona.

Sistemski gledano, ovim rješenjima koja su dio veoma važne reforme sistema izručenja, postiže se efekat automatskog skraćanja ukupnog vremena provedenog u pritvoru u odnosu na ranija zakonska rješenja, obzirom da skorije donošenje pravosnažne odluke suda u ekstradicionim postupcima i time brže konačno rješavanje predmeta vodi do skorijeg ukidanja ekstradicionog pritvora. Na ovaj način se podiže nivo zaštite ljudskih prava i sloboda, kako u pogledu vremena provedenog u pritvoru tako i efikasnosti trajanja postupka, što je bila i jedna od ključnih namjera zakonodavca prilikom sistemske reforme koja je adresirala trajanje postupka ekstradicije sa ciljem njegovog efikasnog sprovođenja, ali i obezbjeđenja sprovođenja odluka o izručenju i time izvršavanja međunarodnih obaveza koje je Crna Gora preuzela pristupanjem relevantnim konvencijama Savjeta Evrope i članstvom u drugim međunarodnim organizacija.

Takođe, na osnovu člana 6 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, na sva pitanja koja nijesu posebno uređena ovim zakonom kao *lex specialis*-om, shodno se primjenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku. To znači da sud u ekstradicionom postupku nikada ne djeluje u "pravnom vakumu". Sudsko vijeće po službenoj dužnosti, kao i po predlogu odbrane, u toku postupka ekstradicije kontinuirano preispituje opravdanost daljeg trajanja pritvora. Ukoliko opasnost od bjekstva ili drugi razlozi prestanu ili sud procjeni da se može obezbijediti prisustvo okrivljenog primjenom blažih mjera, sud je ovlašten i dužan da ekstradicioni pritvor ukine ili ga zamijeni drugim mjerama poput jemstva, zabrane napuštanja stana, odnosno boravišta, oduzimanja putnih isprava i dr. Time je u potpunosti zadovoljen i standard iz člana 5 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji zahtijeva djelotvornu i brzu sudsku kontrolu zakonitosti lišenja slobode.

Pored formalno pravnih garancija, i sama praksa primjene novog Zakona od njegovog stupanja na snagu, 7. januara 2026. godine, u potpunosti demantuje navode inicijative. Postupci izručenja pred crnogorskim sudovima koji se vode po ovom Zakonu prema raspoloživim statistikama traju u prosjeku najduže do četiri mjeseca, dok Ministarstvo pravde nakon pravosnažne odluke suda o ispunjenosti pretpostavki za izručenje konačno i izvršno rješenje iz člana 24 stav 1 Zakona donosi u prosjeku u roku od svega jedan do pet dana. Takođe je primjetno smanjenje broja podnošenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu (azil) nakon otpočinjanja ekstradicionog postupka, broja podnešenih ustavnih žalbi, a trend postupka pojednostavljenih izručenja uz pristanak okrivljenog je takođe prisutan. Ovako visok nivo efikasnosti izričito potvrđuje da osporene odredbe u praksi funkcionišu uz primjenu najviših standarda postupanja sa dužnom pažnjom.

U tom kontekstu treba posmatrati i razloge za izmjenu ranijeg zakonskog rješenja koji je pritvor ograničavao na fiksne periode, dovodio do situacija u praksi da se maksimalno iscrpi trajanje pritvora i pravni osnov za produženje istog, a lica čije se izručenje traži su namjerno opstruirala i opterećivala postupak podnošenjem neosnovanih, sračunatih zahtjeva za azil i drugih podnesaka, uključujući i ustavne žalbe Ustavnom sudu, sa najčešće očiglednim ciljevima da se odugovlači postupak i obezbjedi odlaganje donošenja konačne odluke o izručenju, te da se puštanjem na slobodu dobije prilika za bjekstvo i izbjegavanje izručenja. U takvim situacijama odluke kojima se dozvoljava izručenje nisu mogle biti izvršene jer lica koja

su predmet izručenja a za kojima je na snazi međunarodna potjernica nijesu mogla biti pronađena da bi se izvršila odluka o ekstradiciji, odnosno predaja državi molilji.

S obzirom na vidljivo smanjenje ukupnog trajanja pritvora i značajno skraćanje trajanja ekstradicionih postupaka koji se vode po novom zakonu u poređenju sa postupcima koji su započeti po ranijem zakonu, legitimno se postavlja pitanje postojanja realnog pravnog ili javnog interesa za osporavanje ovih odredaba zakona, te mogućih zloupotreba prava na podnošenje inicijative Ustavnom sudu. Ovo takođe uz činjenicu da inicijativa nije podnesena u ime nekog od lica koja su bila subjekt postupka izručenja ili kao rezultat njihovog procesnog položaja, odnosno situacije koja bi ukazivala na kršenja nekog prava tokom postupka izručenja.

Rješenja iz člana 20 st. 6 i 7 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima u potpunosti su usaglašena i sa uporednim zakonodavstvima država članica Evropske unije i regiona. Tako, na primjer, član 49 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima Republike Hrvatske, na identičan način propisuje da ekstradicioni pritvor traje do izvršenja odluke o izručenju. Ovo rješenje je u toj državi na snazi od 2004. godine i opstalo je u pravnom sistemu i pokazalo se kao ključno sa aspekta zaštite ljudskih prava i osiguranja efikasnosti i učinkovitosti sistema ekstradicije. Jednako tako, Okvirna odluka Savjeta Evropske unije o Evropskom nalogu za hapšenje (2002/584/JHA), koju će Crna Gora obavezno primjenjivati prvog dana članstva u Evropskoj uniji, i koja neće moći biti predmetom ocjena ustavnosti i zakonitosti, ne poznaje fiksne rokove trajanja pritvora, već naglasak stavlja na efikasnost postupka, blagovremenost postupanja, primjenu blažih mjera kada je to moguće, i maksimalnu učinkovitost Evropskog naloga za hapšenje odnosno izručenja, te postizanje njegove svrhe.

U pogledu eventualne prakse Evropskog suda za ljudska prava, nužno je istaći da se podnosioci inicijative potpuno neosnovano i selektivno pozivaju na presudu Evropskog suda za ljudska prava *Soldatenko protiv Ukrajine* (br. 2440/07 od 23. oktobra 2008. godine). U navedenom predmetu, koji se prije svega odnosi na kršenje člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u pogledu izručenja konkretnoj državi i rizika ugrožavanja prava nakon izručenja, Evropski sud je utvrdio povredu člana 5 iz razloga što u pravnom sistemu Ukrajine nije postojao precizan zakonski okvir koji reguliše pritvor, ali ni pravni okvir za produženje pritvora nakon proteka inicijalnih 40 dana koja su vezana za dostavljanje zahtjeva za izručenje, pa je lice zadržavano u pritvoru bez valjanog pravnog osnova. Nasuprot tome, u pravnom poretku Crne Gore postoji jasan i predvidljiv zakonski okvir koji na sveobuhvatan način reguliše pitanje pritvora i nedozvoljava arbitrarnost, te u potpunosti zadovoljava međunarodne i konvencijske standarde „kvaliteta zakona“.

Slijedom svega navedenog, smatramo da se osporenim odredbama člana 20 st. 6 i 7 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima ostvaruje potpuna i pravična ravnoteža između zaštite prava na slobodu, prava na suđenje u razumnom roku i načela zakonitosti sa jedne strane, te potrebe za postojanjem efikasnog sistema ekstradicije zasnovanog na zaštiti ljudskih prava i ostvarivanju krivično pravne svrhe ovog instituta i time ispunjavanjem međunarodnih obaveza države u toj oblasti.

Eventualno prihvatanje, odnosno usvajanje inicijative i sljedstveno efekti i posljedice odluke u korist inicijative po Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima,

predstavljalo bi značajnu opasnost za pravni sistem i vladavinu prava, ugrozilo ugled države i kapacitete pravosudnih organa na planu međunarodne saradnje u krivičnim pitanjima i borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Eventualnim ukidanjem ovih odredbi Zakona istovremeno bi se otvorio prostor za sistematske zloupotrebe prava tokom postupka izručenja, ali i pojavu značajnih izazova sa aspekta nacionalne i javne bezbjednosti koje se prije svega odnose na situacije da se u postupcima izručenja okrivljena ili pravosnažno osuđena lica za teška krivična djela, pod međunarodnim potjernicama, budu nalazila na slobodi prije okončanja postupka i donošenja odluke. S obzirom na poziciju Crne Gore kao kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, činjenicu da su pregovori u oblasti vladavine prava od ključne važnosti, te imajući u vidu trenutnu fazu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, ugrožavanje ukupnog sistema izručenja i koncepta koji je trenutno na snazi moglo bi dovesti do negativnih posljedica po integracioni proces u Evropsku uniju, bilateralne odnose sa drugim državama ali i poziciju Crne Gore u Savjetu Evrope kada su u pitanju specifične oblasti vezane za vladavinu prava koje su u fokusu ove međunarodne organizacije.

Imajući u vidu izloženo, smatramo da su odredbe člana 20 st. 6 i 7 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima u saglasnosti sa Ustavom.

**PREDSJEDNIK,
mr Miloško Spajić**