



**CRNA GORA
MINISTARSTVO PRAVDE**

PREDLOG ZA PROMJENU USTAVA

Podgorica, april 2025. godine

Na osnovu člana 155 Ustava Crne Gore ("Službeni list CG, broj 1/07), Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj _____, utvrdila

PREDLOG ZA PROMJENU USTAVA

Predlaže se promjena odredaba Amandmana VIII i IX na Ustav Crne Gore kojima se uređuje:

1. sastav Sudskog savjeta, i to: Amandman VIII;
2. odlučivanje ministra pravde u postupcima disciplinske odgovornosti sudija, i to: Amandman IX stav 3.

OBRAZLOŽENJE

1. Pravni osnov za Predlog za promjene Ustava

Pravni osnov za predlog promjene Ustava sadržan je u članu 155 kojim je predviđeno da pRedlog za promjenu Ustava može podnijeti predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 25 poslanika i da se predlogom za promjenu Ustava može predložiti izmjena ili dopuna pojedinih odredbi Ustava ili donošenje novog ustava.

2. Razlozi za promjenu Ustava

Crna Gora je dobila status države kandidata na osnovu Mišljenja Evropske komisije od 9. novembra 2010. godine. U dosadašnjem pregovaračkom procesu u odnosu na Pregovaračko poglavlje 23 Crna Gora je sprovela jednu ustavnu reformu usvajanjem Amandana od I do XVI na Ustav Crne Gore iz 2013 godine, a i značajne zakonodavne reforme u dijelu organizacionog pravosudnog zakonodavstva. Takođe, značajne aktivnosti preduzete su na implementaciji ustavnog i zakonodavnog okvira, kao i u pogledu izgradnje institucionalnog pravosudnog okvira zasnovanog na principima nezavisnosti i samostalnosti.

Na osnovu svih tih aktivnosti u Zajedničkoj poziciji Evropske unije za Poglavlje 23 iz 2024. godine se navodi da je Crna Gora, u cjelini, ispunila privremene standarde postavljene u uvodnom zajedničkom stavu Evropske unije (CONF-ME 13/13). Na osnovu ove procjene, ovaj privremeni zajednički stav EU

dopunjuje početni zajednički stav EU i služi, između ostalog, za postavljanje mjerila za zatvaranje u poglavlju 23 kako bi se pružile dalje smjernice za budući rad.

U Zajedničkoj poziciji naglašava se da su nezavisnost, nepristrasnost, integritet i efikasnost pravosuđa osnovni principi i ključni elementi svake demokratske države zasnovane na vladavini prava. Pravosuđe treba biti oslobođeno bilo kakvog unutrašnjeg ili vanjskog uticaja ili manipulacije. Sudije bi trebale da djeluju na nezavistan i nepristrasan način. Principi međusobnog povjerenja i nezavisnosti pravosuđa idu ruku pod ruku i da su od ključnog značaja za omogućavanje Crnoj Gori da efektivno implementira sve instrumente pravosudne saradnje sa drugim državama članicama EU od pristupanja.

Nadalje, naglašava se važnost nastavka poboljšanja kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta za obavljanje svojih ključnih funkcija, posebno za upravljanje imenovanjem, obukom, unapređenjem i disciplinskim sankcionisanjem sudija na profesionalan, odgovoran, transparentan i nepristrasan način. Ukazuje se da sastav oba Savjeta treba da se zasniva na zaslugama, transparentnim i jasnim kriterijimima, pravilima i standardima, te da garantuje njihov demokratski legitimitet i nezavisnost. Grupe država protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) je preporučila da se ukine članstvo po službenoj dužnosti ministru pravde. Drugi relevantan standard u pogledu sastava Sudskog savjeta je da sudije koje biraju kolege moraju činiti najmanje polovinu njegovih članova. Članovi Savjeta iz reda sudija po službenoj dužnosti se ne računaju u ovom pogledu. U sadašnjem sastavu Sudskog savjeta u Crnoj Gori, sudije koje biraju kolege su u manjini. Ova situacija će takođe morati da se riješi kroz ustavne amandmane, navodi se u Zajedničkoj poziciji.

Zabrinutost u potencijalno mogući politički uticaj koji proizilazi iz ustavnih odredaba da je ministar pravde član Sudskog savjeta i u pogledu sastava Sudskog savjeta iskazana je i preporukama relevantnih tijela Savjeta Evrope, i to u:

- Drugom izvještaju o usaglašenosti za Crnu Goru (IV runda evaluacije) Grupe država protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) u kojem se preporučuje da je potrebno preduzimanje dodatnih mjera za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta - kako stvarne tako i percipirane, protiv nepotrebnog političkog uticaja, i to:
 - ukidanje učešća ministra pravde po službenoj dužnosti u Savjetu,
 - obezbjeđivanjem da najmanje polovina članstva Savjeta bude sastavljena od sudija koje biraju njihove kolege i obezbjeđujući da na predsjedavajuću funkciju bude imenovan jedan od ovih članova sudija, pridržavajući se sljedećih principa:
 - utvrđivanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma izbora za ne-sudijske članove koji bi reflektovali njihove profesionalne kvalitete i nepristrasnost;

- uspostavljanje radnih aranžmana kako bi se izbjegla prekomjerna koncentracija vlasti u istim rukama u vezi sa različitim funkcijama koje vrše članovi Sudskog savjeta.

➤ Mišljenju Venecijanske komisije broj 1110/2022 CDL-AD(2022)050 od 19. decembra 2022. godine u dijelu B. Sudski savjet: sastav, funkcionisanje i organizacija - Prisustvo ministra pravde po službenoj dužnosti u Sudskom savjetu, u kojem se navodi:

„17. Nekoliko zainteresovanih strana u Crnoj Gori, oslanjajući se posebno na preporuke Grupe država Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije („GRECO“), iznijelo je stav da ministar pravde ne bi trebao biti član Sudskog savjeta po službenoj dužnosti, jer njegovo /njeno prisustvo slabi nezavisnost Sudskog savjeta. Zaista, neki sagovornici smatraju da je prisustvo ministra pravde u Sudskom savjetu jedan od glavnih uzroka politizacije pravosuđa u Crnoj Gori.

18. Venecijanska komisija na početku napominje da se ovo pitanje ne odnosi direktno na zahtjev za mišljenje, utoliko što njegovo/njeno prisustvo nije regulisano Zakonom već Ustavom. Ipak, Venecijanska komisija smatra prikladnim dati neke opšte primjedbe o ovom pitanju, kao odgovor na pitanja postavljena tokom online sastanaka.

19. Venecijanska komisija podsjeća da, u principu, prisustvo članova izvršne vlasti samo po sebi ne narušava nezavisnost Sudskog savjeta. Posebno, prisustvo ministra pravde može biti korisno za olakšavanje dijaloga između različitih aktera u sistemu. Međutim, mora se voditi računa da uključivanje članova po službenoj dužnosti ne poveća rizik od dominacije političke većine Sudskim savjetom. Što je još važnije, ministar pravde ne bi trebalo da ima pravo glasa niti da učestvuje u procesu donošenja odluka ako se radi o odluci koja se tiče premještaja sudija i disciplinskih mjera protiv sudija.

20. Međutim, principi su po svojoj definiciji opšti standardi koji nisu nepromjenjivi i učvršćeni, a kada se primjenjuju, uvijek moraju uzeti u obzir posebne okolnosti slučaja o kojem je riječ. U konkretnom slučaju Crne Gore, Venecijanska komisija uzima u obzir preporuke GRECO-a. Dalje primjećuje da trenutna formulacija člana 128 stav 3 Ustava predviđa da ministar pravde neće glasati u disciplinskom postupku koji se odnosi na odgovornost sudija. Ustav ne govori o mogućnosti da ministar pravde učestvuje u bilo kom drugom glasanju, uključujući i glasanje o bilo kom pitanju u vezi sa karijerom (transfer, imenovanje, razrješenje, ocjenjivanje). Dakle, na zakonodavcu je da odluči da li treba spriječiti ministra pravde da glasa o ovim pitanjima, u skladu sa gore navedenim standardima, a na Ustavnom sudu Crne Gore da preispita takvu izmjenu zakona. Što se tiče prisustva ministra u Sudskom savjetu, Venecijanska

komisija ponavlja da to nije regulirano na zakonodavnom nivou, te bi stoga svaka promjena ove odredbe morala biti izvršena ustavnim amandmanom. Venecijanska komisija poziva crnogorske vlasti da razmisle o tome i spremna je da pruži pomoć u slučaju potrebe.“

Vlada Crne Gore uspostavljanje nezavisnog, profesionalnog i pouzdanog pravosuđa prepoznala je kao strateški važno područje u daljem procesu evropskih integracija Crne Gore jer se samo nezavisno pravosuđe može smatrati krajnjim i najvažnijim garantom demokratskog funkcionisanja institucija na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou i garantom pravne sigurnosti građana.

Vlada Crne Gore je 24. maja 2024. godine usvojila Informaciju o odluci ministra pravde da neće prisustvovati sjednicama Sudskog savjeta i glasati o pitanjima iz nadležnosti Sudskog savjeta do izmjena Ustava Crne Gore kojima će se ministar pravde isključiti iz članstva u Sudskom savjetu, po kojoj ministar pravde ne učestvuje u radu Sudskog savjeta, da bi pružio neophodne garancije da njegovo učešće u radu Sudskog savjeta ne predstavlja potencijalni politički uticaj do ustavnih izmjena.

Polazeći od navedenog, a cijeneći relevantne izvještaje međunarodnih institucija i međunarodne standarde Vlada Crne Gore je usvojila 26.09.2024. godine Informaciju o procesu pripreme Reformske agende Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast, s Predlogom Reformske agende Crne Gore 2024-2027 za Instrument EU za reforme i rast kojim je predviđeno je da će se izmijeniti Ustav do juna 2025. godine i to kao aktivnost:

- **Izmijeniti Ustav, u skladu sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima o nezavisnosti, odgovornosti, integritetu, nepristrasnosti i profesionalnosti sudstva i tužilaštva, uključujući adresiranje već postojećih preporuka Evropske komisije, mišljenja Venecijanske komisije i preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije savjeta Evrope (GRECO)**

3. Objašnjenje potrebnih promjena

Ustavne odredbe koje uređuju sastav Sudskog savjeta i učešće ministra pravde su sadržane u Amandmanu VIII na Ustav Crne Gore, koji glasi:

„Sudski savjet ima predsjednika i devet članova.

Članovi Sudskog savjeta su:

- 1) predsjednik Vrhovnog suda;
- 2) četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti sudova i sudija;
- 3) četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu;
- 4) ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova, koji nijesu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta.

Za predsjednika Sudskog savjeta ne može biti biran ministar nadležan za poslove pravosuđa.

Predsjednik Sudskog savjeta ima odlučujući glas u slučaju jednakog broja glasova.

Sastav Sudskog savjeta proglašava predsjednik Crne Gore.

Mandat Sudskog savjeta je četiri godine.“

Takođe, odredba koja propisuje da ministar pravde ne učestvuje u postupcima disciplinske odgovornosti sadržana je u Amandanau IX na Ustav Crne Gore u stavu 3 i ista glasi: „U postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ministar nadležan za poslove pravosuđa ne glasa.“

Cijeneći navedeno, opravdana je potreba za promjenu navedenih ustavnih odredaba u pogledu sastava Sudskog savjeta da većinu treba da čine sudije koje su izabrane od strane svih sudija, da ministar pravde ne treba biti član Sudskog savjeta, a da članovi Sudskog savjeta koji nijesu sudije treba da budu izabrani na osnovu njihovih profesionalnih referenci i integriteta, na osnovu objektivnih i mjerljivih kriterijuma kako bi dali puni doprinos radu i ostvarivanju ustavnih i zakonskih nadležnosti Sudskog savjeta.

Prilikom izmjena ovih ustavnih odredaba treba uzeti u obzir relevantne međunarodne standarde koji su sadržani u dokumentima Savjeta Evrope, Ujedinjenih nacija i Evropske unije. Najznačajniji međunarodni standardi Savjeta Evrope koji su relevantni za ovu problematiku su:

- Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama,
- Preporuka R (2010) 12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti,
- Velika povelja sudija (Magna carta) 2010 (3),
- Evropska povelja o zakonu za sudije,
- Mišljenje Konsultativnog savjeta evropskih sudija ,
- Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem zakona tzv. Venecijanske komisije.

Opšte je poznato da je prihvatanje preporuka Venecijanske komisije najbolja garancija koju danas imaju evropske zemlje da će njihovi ustavi zaista biti usklađeni sa najboljim praksama Evrope, a što ne znači da postoji samo jedan model ustava koji je primjenljiv na sve zemlje. Međutim, imajući u vidu različite istorije i kulture raznih zemalja Evrope, nemoguće je naći dva identična ustava.

Standardi Ujedinjenih nacija su iskazani kroz niz dokumenata među kojima su najznačajniji:

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima,
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i

- Osnovna načela nezavisnosti sudstva usvojena od strane Sedmog kongresa UN i prihvaćena od strane Generalne Skupštine.

Standardi Evropske unije dati su kroz osnivačke ugovore, Povelju Evropske unije o ljudskim pravima i slobodama i *acquis communautaire*. Ovdje treba naglasiti da nema sekundarnog zakonodavstva koje detaljno uređuje principe uređenja nacionalnog pravosuđa država članica što je i razumljivo kada se uzmu u obzir principi na osnovu kojih je osnovana EU i njeno funkcionisanje. Tako, može se slobodno reći da se države članice EU u pogledu nezavisnosti pravosudnih sistema u tom dijelu oslanjaju na međunarodne standarde izgrađene u okviru UN i SE, kao i na dobre praxe država članica EU.