



USTAVNI SUD CRNE GORE: (NE)SPREMAN ZA EU?

Od popunjavanja sudijskih mjesta
do kvaliteta odlučivanja

Autor:
Siniša Gazivoda

Urednica:
Milica Kovačević

USTAVNI SUD CRNE GORE: (NE)SPREMAN ZA EU?

Od popunjavanja sudijskih mjesta do kvaliteta odlučivanja

www.cdtmn.org

Za izdavača: **Dragan Koprivica**

Izdavač: **Centar za demokratsku tranziciju (CDT)**

Autor: **Siniša Gazivoda**

Urednica: **Milica Kovačević**

Podgorica, oktobar 2026.

Sadržaj:

4	1. Uvod
5	2. Kontekst
6	3. Napredak na kilo ili na karat?
8	3.1. Ustavne žalbe
13	3.2. "Normativna kontrola"
15	3.3. Izvještaj o uočenim pojavama neustavnosti i nezakovitosti
16	3.4. Postupanje u izbornim sporovima
17	4. Redakcija
19	5. Transparentnost ili propaganda
21	6. Zaključna razmatranja i preporuke

1. Uvod

Dok se Crna Gora priprema za završetak pristupnih pregovora sa Evropskom unijom, Ustavni sud je konačno izašao iz višegodišnjeg perioda kadrovskih blokada i rada u nepotpunom sastavu. Međutim, time se pitanje njegove spremnosti za članstvo u EU ne zatvara, već se otvara prostor da se ozbiljnije sagleda kako ova institucija zaista funkcioniše. Nakon godina u kojima su javnu raspravu o Ustavnom sudu uglavnom obilježavali izbor sudija i politički sporovi, vrijeme je da se više pažnje posveti kvalitetu njegovog rada, načinu odlučivanja i ostvarivanju ustavnih nadležnosti.

U prethodna dva izvještaja CDT-a bavili smo se rezultatima dugogodišnje pravosudne reforme u Crnoj Gori i pitanjem koliko je pravosudni sistem spreman za članstvo u Evropskoj uniji. Ukazali smo na ostvareni napredak, ali i na probleme koji opstaju uprkos reformama, izmjenama zakona i značajnim sredstvima uloženim u njihovo sprovođenje. U trećem izvještaju pažnju posvećujemo Ustavnom sudu, čiji položaj i nadležnosti zahtijevaju da njegov rad sagledamo i izvan opštih pokazatelja stanja u pravosuđu.

Ustavni sud je posljednja nacionalna instanca za zaštitu ustavom garantovanih ljudskih prava i institucija koja treba da obezbijedi da zakoni i drugi propisi budu u skladu sa Ustavom. Od njegovog rada zavise ne samo prava građana koji mu se obraćaju, već i pravna sigurnost i funkcionisanje drugih institucija. Zato je važno da se o njegovoj efikasnosti ne sudi samo na osnovu broja riješenih predmeta, već i prema tome kakav je kvalitet njegovih odluka, koliko blagovremeno odlučuje i koliko je njegov rad dostupan javnosti.

Ovom analizom nastojimo da utvrdimo šta se u funkcionisanju Ustavnog suda zaista promijenilo, gdje su ostvareni pomaci, a koji problemi i dalje čekaju rješenje. Posebno nas zanima da li Ustavni sud djelotvorno koristi sve svoje nadležnosti, koliko su njegove procedure jasne i zakonite i da li povećana prisutnost u javnosti znači i veću transparentnost.

Ovaj izvještaj treći je u nizu analiza koje CDT, uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED), priprema o reformi pravosuđa i ispunjavanju kriterijuma u oblasti vladavine prava. Njime želimo da doprinesemo argumentovanoj raspravi o radu Ustavnog suda i ukažemo na pitanja koja ne bi smjela ostati po strani dok se uspjeh reformi sve češće procjenjuje kroz dinamiku zatvaranja pregovaračkih poglavlja.

2. Kontekst

Na otvaranju međunarodne konferencije “O Ustavu, državi i demokratiji” održanoj u oktobru 2026. godine u organizaciji Ustavnog suda Crne Gore i Ministarstva evropskih poslova, a povodom obilježavanja dvadeset godina ustavnosti u nezavisnoj Crnoj Gori predsjednica Ustavnog suda navela je da Ustavni sud pokazuje da je institucionalno i ustavno spreman da preuzme odgovornost članstva, spreman da štiti prava svojih građana kao građana Evropske unije, ali i svih drugih građana Evropske unije, i spreman da doprinese zaštiti zajedničkih pravnih i demokratskih vrijednosti na kojima je Unija izgrađena¹.

U periodu nakon obnove nezavisnosti Ustavni sud se suočavao sa kritikama upućenim od stručne javnosti, civilnog sektora, medija ali i sa političkih adresa. Razlozi za tu kritiku bili su brojni. Tokom ranijeg sastava Ustavnog suda za svaki predmet koji dođe pred tu instituciju, a koji ima određeni politički značaj, bilo je gotovo pravilo da će istih pet od sedam sudija pri odlučivanju imati pravni stav koji je “na liniji” sa interesima izvršne vlasti. Rješavanje po ustavnoj žalbi, kojom podnosioci pred Ustavnim sudom, osporavaju akte ili radnje kada smatraju da su im povrijeđeni ljudska prava ili slobode zajemčeni Ustavom, trajalo je godinama. Početkom prethodne decenije Evropski sud za ljudska prava u Strazburu ustavne žalbe pred crnogorskim Ustavnim sudom smatrao je i nedjelotvornim pravnim sredstvom jer je zaključio

da su sistematski odbijane ili odbacivane i jer odluke po ustavnim žalbama nijesu objavljivane². Tek 2015. godine, Sud u Strazburu ocijenio je ponovo ustavnu žalbu djelotvornim pravnim sredstvom i samim tim postupak pred Ustavnim sudom preduslovom za podnošenje predstavke Strazburu³. Rad Ustavnog suda pratile su i mnoge kontroverze – tokom 2019. godine, Ustavni sud ukinuo je odredbu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore koja je obavezivala taj sud da odluku u svakom predmetu mora donijeti u roku od 18 mjeseci od pokretanja postupka⁴. Početkom 2020. godine sudije Ustavnog suda izabrale su za “predsjedavajućeg sudiju”⁵ sutkinju koja je ranije u punom mandatu bila predsjednica suda i koja zbog toga nije mogla biti ponovo birana za predsjednicu, a kategorija predsjedavajućeg sudije nije prepoznata ni Ustavom, ni zakonom, ni podzakonskim aktima. Sam Ustavni sud, nekoliko mjeseci kasnije takvu svoju odluku ocijenio je neustavnom i nezakonitom⁶. Nakon djelimične izmjene njegovog sastava, krajem 2024. godine Ustavni sud ponovo se našao u kontroverzi povodom prestanka sudijske funkcije jednoj sutkinji. Prvobitno je Ustavni sud na sjednici našao da nisu ispunjeni uslovi za obavještenje Skupštini da će ta sutkinja ispuniti uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju što je jedan od razloga za prestanak funkcije⁷. Nakon toga, na zahtjev Ustavnog odbora Skupštine, predsjednica Ustavnog suda dostavila je tom skupštinskom tijelu obavještenje o godinama starosti i

¹ Milan Žugić, „Armenko: Ustavni sud spreman da preuzme odgovornosti članstva u EU”, *MINA*, 2. oktobar 2026. godine.

² Evropski sud za ljudska prava, presuda Koprivica protiv Crne Gore, broj predstave 41158/09, presuda od 22.11.2011. godine, para. 46.

³ Evropski sud za ljudska prava, presuda Siništaj i drugi protiv Crne Gore, broj predstavi 1451/10, 7260/10 i 7382/10, presuda od 24.11.2015. godine, para. 123.

⁴ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 2/19 od 18.07.2019. godine.

⁵ Biljana Matijašević, „Ustavni sud bez predsjednika, Lopičić predsjedavajući sudija”, *Vijesti*, 27. januar 2020. godine.

⁶ Mila Radulović, „Lopičić izabrana nezakonito”, *Vijesti*, 2. decembar 2020. godine

⁷ Mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2025)029 od 16.06.2025. godine, str. 5

godinama staža za odnosnu sutkinju⁸. Polazeći od navedenog obavještenja predsjednice Ustavnog suda, Ustavni odbor predložio je Skupštini da konstatuje prestanak funkcije sutkinji Ustavnog suda, što je i učinjeno⁹. Ova dešavanja izazvala su krizu u funkcionisanju Parlamenta, a na osnovu političkog dogovora na kraju je traženo i mišljenje od Venecijanske komisije.

Posljednje godine obilježile su i često upražnjene fotelje sudija Ustavnog suda što je predstavljalo i objektivan izazov za njegov rad. Međutim, tokom 2026. godine popunjena su i posljednja upražnjena mjesta u Ustavnom sudu, pa sud sada funkcionise u punom sastavu, sa značajno podmlađenim sudijskim kadrom, a trenutno najiskusnije sudije po ustavno-sudskom stažu na funkcijama su manje od četiri godine od svog dvanaestogodišnjeg mandata.

Aktuelni sastav Ustavnog suda u ozbiljnom je izazovu da izgradi povjerenje stručne i opšte javnosti i napravi otklon od ranijih loših praksi. Kako se sa tim izazovom suočava Ustavni sud i koliko je *“institucionalno i ustavno spreman da preuzme odgovornost članstva”* u Evropskoj uniji pokušaćemo da osvijetlimo u ovom dokumentu.

3. Napredak na kilo ili na karat?

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

Nadležnosti Ustavnog suda su dakle striktno određene Ustavom, pa se samo izmjenama Ustava one mogu proširivati ili sužavati. Bilo bi, prema tome, neustavno dodavati ili oduzimati kompetencije Ustavnom sudu zakonskim izmjenama.

Skupština Crne Gore u posljednje dvije godine primila je više predloga za promjenu Ustava, što nije bilo uobičajeno za raniji period, a oni su se odnosili na izmjene u sastavu Sudskog savjeta, ustavno uređenje sastava Tužilačkog savjeta,

⁸ Ibidem.

⁹ Predlog Ustavnog odbora Skupštine Crne Gore 00-74/24-62 od 17.12.2024. godine.

imunitetska pitanja, Centralnu banku Crne Gore itd. Međutim, ni jedan od predloga nije se ticao ni nadležnosti Ustavnog suda, niti drugih pitanja od značaja za tu instituciju.

Možda je aktuelizovanje promjena Ustava bilo pogodan momenat da se analizira da li nešto treba mijenjati ili ne u pogledu nadležnosti Ustavnog suda, ali takve diskusije nijesu inicirane ili makar ne javno, ni sa adresa izvršne ili zakonodavne vlasti, ali ni od strane Ustavnog suda.

Čini se, makar vrijednim diskusije, otvoriti pitanje da li bi bilo adekvatno da se preispitivanje odluka najviših pravosudnih tijela povjeri Ustavnom sudu, umjesto redovnom pravosuđu što je sada slučaj. Ovo naročito kada su pitanju odluke Sudskog savjeta. U sadašnjem okviru protiv odluka Sudskog savjeta može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore. Ukoliko Upravni sud odbije tužbu, tada dolazi u obzir ispitivanje njegove presude pred Vrhovnim sudom Crne Gore, ukoliko se tužba usvoji posljednja instanca je Upravni sud. U praksi to znači da kada Sudski savjet odlučuje o pravima i obavezama sudija, "posljednju riječ" imaju sudije. Primjera radi, Sudski savjet u primjeni zakona zauzme stav oko pitanja koje se tiče zarada sudija ili njihovog ocjenjivanja, disciplinske odgovornosti, uslova za napredovanje i slično, a taj stav se onda generalno ima primjenjivati na sve sudije, po eventualnoj tužbi će taj stav preispitivati sudije Upravnog suda. Ukoliko Upravni sud usvoji tužbu Sudski savjet je zakonski vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka¹⁰. Ova situacija u praksi može dovesti i do svojevrstnog kooptiranja. Naime, odluka Sudskog savjeta o izboru sudije Upravnog suda može se preispitivati pred tim sudom, u tom slučaju sudije Upravnog

suda mogu imati uticaja na konačnu odluku ko će biti ili ko neće biti njihov kolega. Kada bi se preispitivanje odluka Sudskog savjeta dalo u nadležnost Ustavnom sudu ovakve situacije ne bi bile moguće jer Sudski savjet nema nadležnosti vezane za Ustavni sud, niti odluke tog tijela utiču na prava i obaveze sudija Ustavnog suda.

Sa druge strane ima prostora da se razmotri i suženje nadležnosti Ustavnog suda, makar kada je u pitanju izdvajanje iz njegove nadležnosti ocjene zakonitosti opštih akata koje donose jedinice lokalne samouprave i pravna lica koja vrše javna ovlašćenja. U uporednom pravu postoje takvi koncepti prema kojima je ovo pitanje u nadležnosti upravnih sudova¹¹. Na taj način Ustavni sud bi se rasteretio odlučivanja o cjenovnicima lokalnih komunalnih preduzeća i sličnih pitanja koja ne moraju nužno biti u nadležnosti Ustavnog suda.

¹⁰ Član 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu ("Službeni list CG" br. 54/2016, 11/2024 i 53/2025)

¹¹ Vidjeti član 3 Zakona o upravnim sporovima Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 36/24 i 39/26)

3.1. Ustavne žalbe

Najbrojniji predmeti u radu Ustavnog suda su predmeti po ustavnim žalbama. U strukturi predmeta takvi predmeti čine preko 90% od ukupnog broja predmeta pred tim sudom.

Ustavnu žalbu može podnijeti svako fizičko ili 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 ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.

Ustavna žalba može se podnijeti nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava.

Dakle, ustavna žalba posljednji je instrument zaštite ljudskih prava u nacionalnom pravnom okviru. Nakon njenog iscrpljivanja podnosilac se može obratiti samo Sudu u Strazburu koji funkcioniše kao međunarodni mehanizam za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u okviru Savjeta Evrope.

Postupajući po ustavnoj žalbi Ustavni sud ima mogućnost da ukine pojedinačni akt za koji utvrdi da je njime povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda, a u praksi to može biti i najčešće jeste odluka Vrhovnog suda, kao najvišeg suda u državi.

Pod određenim uslovima, postupajući po ustavnoj žalbi, Ustavni sud može naložiti donošenje akta ili preduzimanje druge mjere ili radnje kojom se ispravljaju nastale ili otklanjaju buduće štetne posljedice utvrđene povrede ili odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca zbog pretrpljene povrede.

Razumije se da prethodno navedeno, samo po sebi znači, ogroman institucionalni autoritet Ustavnog suda i značaj u pravnom sistemu.

O ustavnoj žalbi Ustavni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija, a ako se u vijeću ne postigne jednoglasnost o ustavnoj žalbi odlučuje se na sjednici Ustavnog suda većinom glasova svih sudija.

Ustavni sud je u 2025. godini primio 1.144 predmeta po ustavnim žalbama, u 2024. godini 1.269 predmeta, u 2023. godini 1.161 predmet, u 2022. godini 1.004 predmeta, a u 2021. godini 1.220 predmeta¹².

Tokom 2025. godine Ustavni sud riješio je 1.462 predmeta po ustavnim žalbama. U 2024. godini riješeno je 1.509 predmeta po ustavnoj žalbi, u 2023. godini 1.549 predmeta, u 2022. godini 1.613 predmeta, a u 2021. godini 1.443 predmeta¹³.

¹² Statistički podaci o radu Ustavnog suda

¹³ *Ibid.*

Navedeni podaci pokazuju da je u posljednjih pet godina Ustavni sud svake godine riješio značajno više predmeta po ustavnim žalbama nego što je primljeno. Time Ustavni sud aktivno smanjuje zaostatak odnosno nagomilane predmete iz ranijeg perioda i poboljšava svoju ažurnost. U kvantitativnom smislu radi se o vrlo respektabilnom rezultatu.

Posebno treba naglasiti da se broj godišnje riješenih predmeta značajno poboljšao u odnosu na recimo 2016. i 2017. godinu, kada se za godinu dana riješilo 1.055, odnosno 949 predmeta¹⁴. Dakle, broj riješenih predmeta u posljednjih pet godina godišnje je veći za oko 50% u odnosu na 2016. i 2017. godinu. Treba, međutim imati u vidu da je u raznim situacijama dolazilo do dramatičnog povećanja priliva predmeta, ali se radilo najčešće o jednoobraznim predmetima (npr. predmeti vezani za naknade za majke sa troje ili više djece) koji su i rješavani na istovjetan način sa gotovo identičnim obrazloženjem odluka¹⁵.

U svakom slučaju Ustavni sud u kontinuitetu tokom godine rješava mnogo više predmeta po ustavnoj žalbi nego što primi i to doprinosi skraćenju perioda u kojem podnosilac čeka odlučivanje u predmetu.

Ovi statistički podaci, međutim, imaju ograničenu vrijednost. Iz njih se ne može iščitati koliki je doprinos sudija u rješavanju ustavno-sudskih predmeta, a koliki je doprinos ustavno-sudskih savjetnika. Statistika ne sadrži broj riješenih predmeta po pojedinačnom sudiji, a kada su u pitanju ustavni sudovi to i nije neuobičajeno.

Međutim, u 2022. godini, kada sud rješava najveći broj predmeta po ustavnoj žalbi u jednoj godini

za posljednjih pet godina (1.613 predmeta) sud je ili na ivici kvoruma ili bez kvoruma za odlučivanje (osim u slučaju jednoglasnosti na vijeću). Tu godinu Ustavni sud započeo je sa pet sudija, već od januara je imao četvoro sudija, a tokom godine je broj sudija pao na tri.

Godinu 2025. Ustavni sud započeo je sa manjkom od dvoje sudija, pa je tokom godine broj sudija pao na četiri, a tek krajem posljednjeg kvartala izabrano je još dvoje sudija. Međutim, te godine Ustavni sud ponovo rješava jako veliki broj predmeta i to skoro njih hiljadu i po.

Prema tome, u situaciji kada Ustavnom sudu fali trećina, polovina ili više od polovine sastava on paradoksalno rješava ogroman broj predmeta. Jesu li u tim godinama sudije koje su ostajale u sudu radile duplo više nego ranije i kako bi to bilo moguće ako uobičajeno rade puno radno vrijeme ili teret posla zapravo nose ustavno-sudski savjetnici dilema je za koju nijesmo uspjeli da registrujemo da je iz Ustavnog suda nekada objašnjena.

Treba napomenuti i to da je Poslovnikom Ustavnog suda Crne Gore propisano da se sjednica vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama mora održati ako je za sjednicu pripremljeno više od 20 predmeta¹⁶.

Očigledan ratio ove odredbe je u tome da se sudije adekvatno mogu pripremiti za sjednicu i da rad na sjednici može dostići potreban kvalitet. Ovdje treba imati u vidu da se materijali za sjednicu sudijama dostavljaju najkasnije pet dana prije dana održavanja sjednice, a priprema bi, po prirodi stvari trebala podrazumijevati iščitavanje spisa predmeta (u kojima sudija nije

¹⁴ Na sajtu Ustavnog suda u odjeljku za statističke podatke ne nalaze se informacije prije 2016. godine

¹⁵ u analizi se koristi pojam odluka radi lakšeg razumijevanja, a odnosi se na ustavno-sudske odluke koje mogu biti u formi odluke ili rješenja

¹⁶ Član 40 stav 2 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore "Službeni lists CG", br. 7/2016, 95/2023, 13/2025 i 124/2025.

izvjestilac), analiziranje pravnih pitanja, prakse, teorije, pripremu za raspravu i eventualna sporna pitanja na sjednici (u predmetima u kojima je sudija izvjestilac) i slično. Na samoj sjednici rad podrazumijeva eventualno usmeno obrazloženje predloga odluke od strane izvjestioca, raspravu, isticanje predloga i glasanje.

U praksi se vidi da Ustavni sud ne poštuje ovu poslovničku obavezu ili makar da ne poštuje njen ratio.

Tako, primjera radi Drugo vijeće Ustavnog suda za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama je na sjednici od 25. februara ove godine odlučilo o 68 predmeta¹⁷. Ukoliko je navedena sjednica trajala puno radno vrijeme, bez minuta pauze, sudije su na sjednici posvetile prosječno oko sedam minuta jednom predmetu. Isto vijeće na sljedećoj sjednici mjesec dana kasnije razmatralo je 92 predmeta¹⁸, opet, ako je u pitanju puno radno vrijeme bez jednog minuta pauze to je prosječno nešto preko pet minuta po jednom predmetu. Prvo vijeće za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama na jednoj sjednici održanoj 11.05.2026. godine uspjelo je da razmotri 50 predmeta¹⁹. Čak i ako se u konkretnim situacijama radilo o jednoobraznim predmetima vezanim za isto pravno pitanje jasno je da adekvatan kvalitet rada zahtijeva više vremena.

Iz saopštenja sa ostalih sjednica oba vijeća koja u Ustavnom sudu odlučuju meritorno o ustavnim žalbama nijesu prisutne ovoliko ekstremne brojke, ali je vidljivo da broj predmeta po sjednici uglavnom premašuje dvadeset predmeta po jednoj sjednici.

Prethodno navedeno upućuje na potrebu da se postavi pitanje da li postignute rezultate u pogledu kvantiteta rada Ustavnog suda prati i adekvatan kvalitet ustavno-sudskih odluka koje se donose po ustavnim žalbama.

Pouzdana kvalitativna analiza odluka Ustavnog suda nije moguća zbog načina na koji Ustavni sud (ne) objavljuje svoje odluke. Uzorak napravljen samo na osnovu onih odluka koje su objavljene metodološki ne može biti pouzdan.

U okviru tog ograničenja u nastavku daćemo nekoliko zapažanja u odnosu na objavljene odluke.

Kvalitativnom analizom primjećuje se da u situacijama kada podnosilac ustavne žalbe ističe povredu više pojedinačnih ljudskih prava ili sloboda, a Ustavni sud nađe da je došlo do povrede recimo prava na pravično suđenje ne ispituje druge eventualne povrede, niti ih više u obrazloženju pominje²⁰.

U praksi Suda u Strazburu uobičajeno je da taj sud u nekom konkretnom slučaju odluči da nije potrebno ispitivati povrede drugih prava ukoliko nađe povredu nekog prava, ali se to u presudama Suda u Strazburu izričito navodi i sudije o tome posebno glasaju. U predmetu koji navodimo kao primjer podnosilac je istakao povredu zabrane diskriminacije, povredu prava na pravično suđenje i povredu prava na imovinu iz člana 1 Dodatnog protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavni sud u obrazloženju odluke naveo je da se podnosilac ustavne žalbe žali na povredu prava na pravično suđenje, a zatim je naveo da će *“stoga Ustavni sud predmetnu žalbu razmatrati*

¹⁷ Saopštenje sa III sjednice Drugog vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama Ustavnog suda Crne Gore održane 25.02.2026. godine.

¹⁸ Saopštenje sa IV sjednice Drugog vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama Ustavnog suda Crne Gore održane 24.03.2026. godine.

¹⁹ Saopštenje sa VIII sjednice Drugog vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama Ustavnog suda Crne Gore održane 11.05.2026. godine.

²⁰ Vidjeti na primjer odluku Ustavnog suda U-III br. 88/23 od 17.12.2025. godine

sa aspekta moguće povrede prava na pravično suđenje". Zašto Ustavni sud nije razmatrao ostale eventualne povrede u odluci nije navedeno.

Među posljednjim aktima objavljenim na internet stranici Ustavnog suda u vezi s postupanjem po ustavnim žalbama, u vrijeme izrade ove analize, je rješenje kojim je usvojen zahtjev za obustavu izvršenja i obustavljeno izvršenje pravosnažne presude Osnovnog suda u Podgorici i rješenje Javnog izvršitelja do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Crne Gore²¹. U skladu sa zakonskim i poslovnim odredbama ovo rješenje Ustavni sud donio je odlučujući u punom sastavu. Situacije u kojima Ustavni sud prije odluke o ustavnoj žalbi donosi rješenje o obustavi izvršenja izuzetno su rijetke pa se radi o predmetu posebno interesantnom za analizu. Što se tiče ovog konkretnog pravnog mehanizma treba naglasiti da ustavna žalba ne zadržava (odlaže) izvršenje pravnog akta protiv kojeg je podnijeta, a da izuzetno, na zahtjev podnosioca ustavne žalbe Ustavni sud može narediti obustavu izvršenja do donošenja konačne odluke ako podnosilac ustavne žalbe učini vjerovatnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.

Izreka rješenja Ustavnog suda u konkretnom slučaju glasi *"Usvaja se zahtjev za obustavu izvršenja, pa se obustavlja izvršenje pravosnažne presude Osnovnog suda (...) i rješenje o izvršenju Javnog izvršitelja (...)".*

Imajući u vidu da Zakon o Ustavnom sudu decidno propisuje da *"Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršenje"*²² sasvim jasno i logično proizilazi da bi i izreka rješenja Ustavnog suda trebala da glasi *"Naređuje se obustava izvršenja"*.

Ovo iz razloga što Zakon daje mogućnost da u izuzetnim slučajevima može *"narediti"* da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta, a u konkretnom slučaju to Ustavni sud nije uradio.

Zatim, Ustavni sud u izreci predmetnog rješenja obustavlja, između ostalog, i rješenje o izvršenju Javnog izvršitelja. Iz Zakona ne proizilazi da Ustavni sud uopšte ima to ovlašćenje. Ustavni sud je mogao narediti obustavu izvršenja pojedinačnog akta (pravosnažne presude) određenu rješenjem o izvršenju, ali ne i *"obustavu rješenja o izvršenju"*. Zakon o Ustavnom sudu nigdje ne navodi ovlašćenje za *"obustavu"* pojedinačnog akta, već za naređivanje obustave radnje izvršenja – do konačne odluke.

Kako Ustavni sud ocjenjuje dozvoljenost ustavne žalbe analizirali smo kroz jedno njegovo rješenje o odbacivanju ustavne žalbe iz januara 2026. godine²³. Dozvoljenost ustavne žalbe preduslov je za ispitivanje da li je u konkretnom slučaju došlo do povrede ljudskog prava ili slobode koje se ističe ustavnom žalbom. Dozvoljenost nije zakonski pojam iz Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, već se radi o pojmu prenijetom iz konvencijskog pravnog sistema u kojem Sud u Strazburu takođe provjerava da li je predstavka dozvoljena²⁴. Razlozi nedozvoljenosti, komplementarni u dijelu u kojem je primjenjivo na nacionalni okvir, predviđeni su Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore²⁵ i u slučaju njihovog postojanja ustavna žalba se odbacuje. Postupajući u ovom predmetu Ustavni sud to je i uradio pozivajući se na navedenu odredbu pri čemu se, po ocjeni Ustavnog suda, radilo o očiglednoj neosnovanosti u odnosu na meritum, što jeste prema Zakonu jedan od razloga za odbacivanje ustavne žalbe. Nedozvoljenost

²¹ Rješenje Ustavnog suda Crne Gore U-III br. 414/26 od 11.09.2026. godine.

²² Vidjeti član 73 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (Službeni list CG", br. 11/2015 i 55/, 92/2025, 31/2026, 71/2026 i 145/2026).

²³ Rješenje Ustavnog suda Crne Gore U-III br. 599/24 od 27.01.2026. godine

²⁴ Admissibility Criteria prevodi se kao dozvoljenost, dopuštenost, prihvatljivost

²⁵ Vidjeti član 37 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

zbog očigledne neosnovanosti prepoznata je i u konvencijskom sistemu²⁶.

Međutim, iako odbacuje ustavnu žalbu, a odbacuju se nedozvoljene ustavne žalbe, i o tome daje razloge koji djeluju utemeljeno, Ustavni sud kontradiktorno navedenom u obrazloženju ovog rješenja izričito navodi da je ustavna žalba dozvoljena.

RJEŠENJE

ODBACUJE SE ustavna žalba.

Obrazloženje

1. D. B. iz T., D. G. iz H. N. i A.B. iz T., koje zastupa V. P., advokatica, iz P., podnijeli su Ustavnom sudu Crne Gore blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. br. 285/23, od 13. marta 2024. godine, zbog povrede prava iz čl. 8, 32, 62 i 64 Ustava Crne Gore, člana 6 stav 1 i člana 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zbog ograničenog uzorka konačan stav o kvalitetu odluka po ustavnim žalbama nije moguć, ali smatramo da navedeni primjeri daju podršku tezi da sumnja nije neopravdana i da ovo pitanje treba zasebno i temeljno tretirati.

²⁶ Practical Guide on Admissibility Criteria, European Court of Human Rights, 2026, str. 86

3.2. “Normativna kontrola”

Ocjena saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom posebno je važna nadležnost Ustavnog suda jer se u njima vrši kontrola opštih akata koji se odnose na neodređeni broj lica koja se nađu u istoj situaciji.

Radi se dakle o nadležnosti u kojoj Ustavni sud može ukinuti i zakon ili neku njegovu pojedinačnu odredbu kada nađe da nije saglasan sa Ustavom ili potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Radi ilustracije institucionalnog značaja, pojednostavljeno se može reći da četvoro sudija Ustavnog suda (većina) može da ukine zakon koji na predlog Vlade, hipotetički usvoji Skupština glasovima 81 poslanika i ukazom proglasi Predsjednik države.

U posljednjih godinu dana Ustavni sud održao je dvije javne rasprave u postupcima normativne kontrole. Te rasprave su uživo televizijski prenošene i strimovane putem interneta što je građanima omogućilo neposredniji uvid u rad Ustavnog suda. Radi se o praksi koja je ranije bila izuzetno rijetka pa ovakav pristup treba pozdraviti.

U 2025. godini Ustavni sud primio je 36 predmeta koji se odnose na normativnu kontrolu zakona, pa je sa 170 neriješenih takvih predmeta iz prethodnih godina ukupno u radu imao 206 predmeta, a tokom godine je riješio 42 predmeta. Shodno

tome, broj riješenih predmeta bio je veći od broja primljenih predmeta (za 6 šest predmeta) pa se zaostatak nije povećao, ali je njegovo smanjenje gotovo zanemarljivo.

U aprilu ove godine Ustavni sud objavio je spisak neriješenih predmeta iz normativne kontrole kojih je u tom trenutku bilo 157 u kojima se traži ocjena ustavnosti zakona i 192 predmeta u kojima se traži ocjena ustavnosti i zakonitosti nekog podzakonskog akta²⁷. U saopštenju predsjednica Ustavnog suda navela je da je sud u prva tri mjeseca 2026. godine riješio 28 predmeta iz oblasti normativne kontrole i da je to dvostruko više od predviđenog Planom i programom rješavanja predmeta za 2026. godinu. Najnoviji podaci iz oktobra 2026.²⁸ pokazuju da na odlučivanje čeka ukupno 374 predmeta iz oblasti normativne kontrole, i to i to 181 predmet za ocjenu ustavnosti zakona i 193 predmeta za ocjenu ustavnosti i zakonitosti podzakonskih akata.

Objavljivanje spiska neriješenih predmeta iz oblasti normativne kontrole jeste određen napredak u pogledu transparentnosti, jer ona u ovom smislu ranije nije postojala. Ovako, zainteresovana javnost može imati uvid u to koji propisi čekaju na ispitivanje svoje ustavnosti, odnosno ustavnosti i zakonitosti, pred Ustavnim sudom. Najavljeno je i da će spisak biti kvartalno ažuriran.

U junu ove godine Ustavni sud utvrdio je da odredbe člana 29 stav 1 i 2 Zakona o održavanju stambenih zgrada (“Službeni list Crne Gore”

²⁷ Ustavni sud Crne Gore, Saopštenje „Ustavni sud objavio ažurirani spisak 349 neriješenih predmeta iz normativne kontrole”, 6. april 2026. godine.

²⁸ Ustavni sud Crne Gore, Spisak neriješenih predmeta iz oblasti Normative (zakoni i podzakonski akti), 14. oktobar 2026. godine.

br. 41/16 i 84/18) u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti sa Ustavom. Radi se o predmetu iz 2019. godine i u godinama koje su prošle dok Ustavni sud nije odlučio odluka Ustavnog suda izgubila je značaj jer su ove odredbe abrogirane zakonskim izmjenama iz 2022. godine. Ustavni sud je dakle nesaglasnost ovih odredaba sa Ustavom utvrdio skoro četiri godine nakon što su one prestale da važe.

Jasno je i da je, u slučaju da je neka zakonska norma suprotna Ustavu, u najvećem javnom interesu da se ta norma ukloni iz pravnog poretka. U situacijama kada se na odluku Ustavnog suda čeka godinama, a tek u situacijama u kojima norma i prestane da važi do odluke Ustavnog suda, taj se javni interes ne ostvaruje.

Situacija je suprotna sa skorašnjim predmetom u kojem je Ustavni sud procjenjivao ustavnost odredbe Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG" br. 2/26) koja obavezu vakcinaciju, osim u slučaju propisanog izuzetka, postavlja kao uslov za boravak djece u javnim i privatnim predškolskim ustanovama vaspitanja i obrazovanja.

Ta odredba stupila je na snagu početkom 2026. godine, ocjena ustavnosti inicirana je u februaru, a Ustavni sud je predmetu dao prioritet, održao javnu raspravu i zauzeo stav o predmetu do kraja septembra. Dakle, stav Ustavnog suda u ovom slučaju može se smatrati sasvim pravovremenim.

Drugačije je sa odredbama ranije važećeg Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni list CG" br. 12/18 i 64/20) za čije odredbe je inicirano preispitivanje ustavnosti 2021. godine, taj Zakon je prestao da važi donošenjem prethodno pomenutog Zakona početkom 2026. godine, a Ustavni sud o njemu nije odlučio do donošenja novog propisa.

Interesantno je da se u ovom predmetu iz 2021. godine osporavaju odredbe ranije važećeg Zakona, od kojih su neke komplementarne odredbama sada važećeg Zakona. Tako je zakonodavac u novi propis unio odredbe komplementarne odredbama ranije važećeg Zakona, jer ocjena njihove ustavnosti od Ustavnog suda nije stigla za sve vrijeme važenja prethodnog Zakona.

3.3. Izvještaj o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti

Ustavom je propisana nadležnost Ustavnog suda da prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obavještava Skupštinu. Zakon propisuje da se ova nadležnost vrši podnošenjem izvještaja jednom godišnje, kao i da se takvi izvještaji objavljuju u Službenom listu Crne Gore²⁹.

Brojne su teme od društvenog značaja gdje se postavi pitanje radi li se o pojavama koje su u skladu sa Ustavom ili su mu suprotne.

Međutim, prema informacijama sa internet stranica Skupštine i Ustavnog suda i pregledom statističkih izvještaja Ustavnog suda proizilazi da Ustavni sud nikad nije izvršio ovu svoju ustavnu nadležnost, odnosno, obavezu.

Na osnovu komplementarne nadležnosti Ustavni sud Republike Hrvatske do sada se, između ostalog, u okviru ove nadležnosti bavio ustavnopravnim pitanjima vezanim za promjenu Ustava³⁰, pitanjima vezanim za donošenje zakona po hitnom postupku³¹, pitanjima vezanim za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku³², pitanjima vezanim za uslove života u zatvorima³³, uočenom

pojavom propuštanja zakonskog uređenja ustrojstva i djelokruga kabineta predsjednika Republike Hrvatske³⁴ itd.

Gotovo sve navedeno o čemu se samoinicijativno izjašnjavao Ustavni sud Republike Hrvatske su i pitanja o kojima bi, u slučaju kada bi on vršio ovu svoju nadležnost, važno bilo i da se u Crnoj Gori čuje stav Ustavnog suda.

²⁹ Član 112 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (Službeni list CG, br. 11/2015 i 55/, 92/2025, 31/2026, 71/2026 i 145/2026).

³⁰ Ustavni sud Republike Hrvatske, *Izvješće u povodu postupka pete promjene Ustava Republike Hrvatske pokrenutog 10. srpnja 2013. prijedlogom 46 zastupnika Hrvatskog sabora*, br. U-X-5076/2013 od 15. oktobra 2013. godine.

³¹ Ustavni sud Republike Hrvatske, *Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskoga sabora*, br. U-X-99/2013 od 23. januara 2013. godine.

³² Ustavni sud Republike Hrvatske, *Izvješće o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uređenju člancima 63. – 70. Zakona o sudovima*, br. U-X-4090/2020 od 23. februara 2021. godine.

³³ Ustavni sud Republike Hrvatske, *Izvješće o uvjetima života u zatvorima*, br. U-X-5464/2012 od 12. juna 2014. godine.

³⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske, *Izvješće o uočenoj pojavi propuštanja zakonskog uređenja ustrojstva i djelokruga Ureda predsjednika Republike Hrvatske*, br. U-X-2270/2010 od 12. maja 2010. godine.

3.4. Postupanje u izbornim sporovima

Postupak odlučivanja o povredi prava u toku izbora poslanika i odbornika pokreće se podnošenjem žalbe na rješenje nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora, odnosno opštinske izborne komisije.

Rok za žalbu Ustavnom sudu je 48 časova od časa dostavljanja rješenja koje se osporava i žalba se podnosi neposredno Ustavnom sudu.

Primjerak žalbe Ustavni sud dostavlja nadležnoj izbornoj komisiji sa zahtjevom da, u roku koji odredi Ustavni sud, a koji ne može biti duži od 24 časa od prijema zahtjeva, dostavi odgovor i potrebnu izbornu dokumentaciju.

Zakonom je propisan i rok Ustavnog suda od 48 časova od prijema odgovora izborne komisije da donese odluku o žalbi.

Dakle, u ovom očigledno hitnom postupku, postoji rok od 48 časova za podnošenje žalbe Ustavnom sudu, rok od najduže 24 časa da izborna komisija dostavi izjašnjenje i rok za odlučivanje Ustavnog suda od 48 časova od prijema izjašnjenja i dokumentacije od strane izborne komisije.

Rok u kojem Ustavni sud dostavlja zahtjev za izjašnjenje i dostavu dokumentacije jedini nije propisan. Naravno, iz smisla Zakona, koji propisuje izuzetno kratke rokove za sve radnje u postupku, sasvim je jasno da bi, radnju dostavljanja zahtjeva izbornoj komisiji Ustavni sud trebao da sprovodi bez odlaganja i da je to jedino tumačenje do

koga se može doći u primjeni. Ovo podržavaju i međunarodni standardi koji navode da odluka po žalbi treba biti donijeta što je prije moguće³⁵.

No, činjenicu da rok za dostavljanje zahtjeva za izjašnjenje izbornoj komisiji nije decidno određen Ustavni sud u dosadašnjoj praksi iskoristio je da u potpunosti obesmisli hitnost postupka ignorišući pri tome i smisao Zakona i standarde.

Tako je Ustavni sud u dosadašnjoj praksi odugovlačio dostavljanje zahtjeva za izjašnjenje izbornoj komisiji toliko da potpuno izgube značaj norme koje regulišu da podnosilac žalbe ima samo 48 časova za žalbu, izborna komisija 24 časa da dostavi izjašnjenje i Ustavni sud na kraju 48 časova od prijema izjašnjenja i dokumentacije do donošenja odluke.

Logično bi bilo, kada bi neka druga institucija tako "koristila" pravnu prazninu da Ustavni sud reaguje, bilo kroz odlučivanje, bilo kroz podnošenje izvještaja Skupštini o uočenim pojavama neustavnosti i nezakovitosti (ovih koje Ustavni sud nikad ne podnosi) i da tako spriječi takve pojave. Međutim, Ustavni sud takve pojave kreira umjesto da ih sprečava.

³⁵ Vidjeti Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije CDL-AD(2002)023rev2-cor, Objašnjenje, stav 95

4. Redakcija

Poslovnikom Ustavnog suda Crne Gore propisano je da je Redakciona komisija “stalno radno tijelo Ustavnog suda”. Prema Poslovniku, Redakciona komisija ima predsjednika i pet članova, koje na predlog predsjednika bira Ustavni sud, od čega se predsjednik i tri člana biraju iz reda sudija, a dva člana iz reda postavljenih lica u Ustavnom sudu. Prema poslovnim nadležnostima Redakciona komisija: utvrđuje konačni tekst odluke odnosno rješenja usvojenog na sjednici Ustavnog suda, odnosno, sjednici vijeća; predlaže Ustavnom sudu preispitivanje odluka / rješenja prije njihovog otpremanja, kada ocijeni da za to postoje razlozi; utvrđuje metodologiju izrade akata Ustavnog suda i obavlja i druge poslove koje joj povjeri Ustavni sud.

Poslovnik Ustavnog suda, također, propisuje da na pisani i obrazloženi zahtjev sudije, Redakcione komisije ili drugog stalnog radnog dijela Ustavnog suda, predsjednik Ustavnog suda, odnosno predsjednik vijeća stavlja na dnevni red sjednice Ustavnog suda, odnosno sjednice vijeća preispitivanje donijete odluke ili rješenja, ako se došlo do novih saznanja ili činjenica koje su od bitnog značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i od uticaja su na pravilnost odlučivanja. Na sjednici se zapisnički utvrđuje da je obustavljeno otpremanje odluke, da se poništava zaključak o tome da je odluka donesena i da je predmet vraćen sudiji izvjestiocu na preispitivanje. Nakon što sudija izvjestilac preispita odluku odnosno rješenje, predmet upućuje na sjednicu radi ponovnog odlučivanja.

Uporedna praksa poznaje redakcione komisije kao oblik rada Ustavnog suda, ali se u slučaju Redakcione komisije Ustavnog suda Crne Gore otvara nekoliko spornih pitanja.

Prvo pitanje tiče se njenog legaliteta. Ustav i Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore ne pominju Redakcionu komisiju. Zakon o Ustavnom sudu decidno navodi da Ustavni sud o pitanjima iz svoje nadležnosti odlučuje na sjednici svih sudija (sjednica Ustavnog suda) i na sjednici vijeća sastavljenog od troje sudija, kada odlučuje o ustavnoj žalbi. Takođe, Zakonom je propisano da Ustavni sud održava redovne stručne sastanke o predmetima, kao i kolegijum sudija na kojem se razmatraju pitanja u vezi sa funkcionisanjem, upravljanjem i međunarodnom saradnjom Ustavnog suda. Zakon o Ustavnom sudu, također, propisuje način formiranja vijeća i da se detalji u pogledu rada i organizovana vijeća uređuju Poslovnikom.

Prema tome, Redakciona komisija kao takva nije prepoznata Zakonom o Ustavnom sudu, niti je Ustavnom sudu data zakonska mogućnost da ustanovljava Poslovnikom nova radna tijela i oblike rada.

Po komplementarnosti normi, zaključilo bi se da se Ustavni sud prilikom uvođenja i normiranja Redakcione komisije rukovodio Poslovnikom o radu Ustavnog suda Republike Srbije³⁶. Međutim, za razliku od Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije³⁷ daje

³⁶ “Službeni glasnik Republike Srbije” br. 103/2013

³⁷ Vidjeti član 43 Zakona o Ustavnom sudu Republike Srbije (“Službeni glasnik RS” br. 109/2027, (...) 63/2026)

ovlašćenje Ustavnom sudu Republike Srbije da obrazuje komisije i odbore kao stalna radna tijela.

Dakle, vrlo je sporno da li je Poslovnik Ustavnog suda Crne Gore u pogledu obrazovanja i davanja nadležnosti Redakcionoj komisiji uopšte u saglasnosti sa Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore.

Same nadležnosti Redakcione komisije takođe su sporne, kao i kako je poslovnički regulisano pitanje zaustavljanja otpremanja i preispitivanja već donijetih odluka.

Poslovnikom propisan razlog za preispitivanje već donijete odluke ili rješenja prije njenog otpremanja je *“ako se došlo do novih saznanja ili činjenica koje su od bitnog značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i od uticaja su na pravilnost odlučivanja”*.

Ovako široko postavljena mogućnost za preispitivanje već donijete odluke otvara ozbiljan prostor za zloupotrebu. Onako kako je propisano do tih *“novih saznanja”* može se doći na razne formalne ili neformalne načine.

Primjera radi, moguća je hipotetička situacija u kojoj po broju (poslovnoj oznaci) predmeta podnosilac ustavne žalbe iz saopštenja sa sjednice vijeća Ustavnog suda vidi da je njegova ustavna žalba odbijena. Onda može, u pokušaju da izdejstvuje drugačiju odluku, sudije koje nijesu bile u vijeću ili Redakcioni komisiju podneskom obavještavati dajući im *“nova saznanja”*.

Kako je već rečeno opravdano se može pretpostaviti da je do određenja i uređenja Redakcione komisije došlo inspiracijom iz čitanja Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srbije.

No, Redakciona komisija (kao i predsjednik i sudije) tog Ustavnog suda preispitivanje donijete odluke mogu inicirati iz drugačije uređenih razloga – ako je odluka ili rešenje zasnovano na očiglednoj grešci koja se ne može otkloniti zaključkom o ispravci ili je suprotna važećoj sudskoj praksi Ustavnog suda. Dakle, razlozi za preispitivanje mnogo su uži i mnogo logičniji.

Iako Redakciona komisija nema ovlašćenje da preinači već donijetu odluku, očigledno je da ona može imati značajan uticaj na to kakva će biti konačna odluka.

Preispitivanje već donijetih odluka prije njihovog otpremanja često je prisutno u praksi Ustavnog suda, iako se ne može vidjeti u kojoj mjeri se to radi na zahtjev sudija pojedinačno ili na zahtjev Redakcione komisije. Tu treba napomenuti i da Ustavni sud ne objavljuje saopštenja sa sjednica Redakcione komisije.

Na jednoj sjednici jednog od vijeća za meritorno odlučivanje po Ustavnim žalbama, pored toga što je vijeće na sjednici uspjelo da riješi 74 predmeta, prihvatilo je i zahtjev za preispitivanje odluke u 12 predmeta, pa je nakon toga na toj sjednici tih 12 predmeta vratilo sudiji izvjestiocu na ponovno razmatranje, a onda je sudija izvjestilac za svih 12 predmeta uputio novi predlog i to sve na toj jednoj sjednici³⁸.

Ponovo naglašavajući kao bitnu okolnost da Redakciona komisija nema ovlašćenje da preinači odluku, ipak smatramo da je njen legalitet sporan i čini se izuzetno važnim da Ustavni sud preispita pitanje saglasnosti odredbi Poslovnika sa Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore. Smatramo i da se način na koji je ustanovljena Redakciona komisija i koja su joj ovlašćenja može ispitivati i

³⁸ Saopštenje sa IV sjednice Drugog vijeća za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama Ustavnog suda održane 24.04.2026. godine

sa aspekta standarda koji podrazumijevaju pravo na nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud³⁹, a ti standardi sadržani su i u potvrđenim međunarodnim ugovorima⁴⁰.

5. Transparentnost ili propaganda

Na otvaranju međunarodne konferencije *“O Ustavu, državi i demokratiji”*, koja je pomenuta na početku ove analize predsjednica Ustavnog suda je navela da je Ustavni sud *“napravio značajan napredaj u jačanju svoje otvorenosti i transparentnosti, u kratkom periodu značajno je unaprijeđena komunikacija sa građanima i medijima, učinili smo informacije o radu suda dostupnim i ustavno sudstvo vidljivijim i razumljivijim širem krugu ljudi...”*.

Evidentne okolnosti su da je Ustavni sud otvorio naloge na društvenim mrežama, da očigledno dostavlja saopštenja o pojedinim odlukama medijima jer su informacije o donijetim odlukama prisutnije u sredstvima javnog informisanja nego što su bile ranije, a transparentnosti doprinose i ranije pomenute dvije javne rasprave koje je Ustavni sud održao, koje su online strimovane i televizijski prenošene. Predsjednica Ustavnog suda u septembru je gostovala u jednoj političkoj talk show emisiji u udarnom terminu što nije bila

praksa ranijih predsjednika Ustavnog suda i što treba notirati jer takođe doprinosi transparentnosti.

Međutim, upravo u pomenutoj televizijskoj emisiji 10. septembra 2026. godine, predsjednica Ustavnog suda navela je da je inicirala izmjene Poslovnika *“gdje će se objelodaniti ko je izjavitelj u svim predmetima i gdje će se znati kako ko glasa”*. Uz to je i navela da sudije *“uz prava i privilegije treba da imaju i odgovornost”* i najavila da bi se o tome trebalo izjašnjavati već na sjednici Ustavnog suda sljedećeg dana⁴¹.

Međutim, punih mjesec dana nakon ovog intervjua⁴², uprkos navedenoj odgovornosti, na sajtu Ustavnog suda ne može se naći bilo kakva informacija da li je inicijativa predsjednice Ustavnog suda razmatrana, niti kakav su stav o tome iskazale sudije Ustavnog suda.

Štaviše, iz saopštenja sa sjednice Ustavnog suda održane 11.09.2026. godine, proizilazi da o predlogu za izmjenu Poslovnika nije raspravljano⁴³, link za saopštenje sa naredne sjednice u vrijeme izrade ove analize nije bio funkcionalan, a u saopštenju sa sjednice od 29.09.2026. godine, takođe se ne pominje izmjena poslovnika. Do sredine oktobra 2026. godine, nije objavljeno ni jedno naredno saopštenje sa sjednica Ustavnog suda, pa proizilazi da ih nije ni bilo.

Mimo sjednica, Ustavni sud je u septembru i oktobru objavio više reagovanja na novinske tekstove, saopštenja o pojedinačnim predmetima, ali ne i bilo kakvu informaciju vezanu za inicijativu predsjednice usmjerenu na izmjene Poslovnika.

³⁹ Vidjeti presudu Velikog vijeća Suda pravde Evropske unije u predmetu C-554/21, C-622/21 i C-727/21 (spojeni predmeti) od 11.07.2024. godine

⁴⁰ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

⁴¹ Načisto: Intervju – Snežana Arsenko, predsjednica Ustavnog suda, *Televizija Vijesti*, 10. septembar 2026. godine

⁴² Na dan 13.10.2026. godine

⁴³ Saopštenje sa XV sjednice Ustavnog suda Crne Gore održane 11.09.2026. godine.

Prema objavljenim saopštenjima sa održanih sjednica proizilazi da Ustavni sud u tom mjesecu nije održao ni jednu sjednicu, ni suda u punom sastavu, ni sjednicu bilo kojeg vijeća. To je i logično jer su u avgustu u pravosuđu i javnoj upravi kolektivni godišnji odmori.

Međutim, tokom cijelog avgusta u medijima su sukcesivno objavljivana saopštenja o donijetim odlukama: *“Ustavni sud: Radu Miloševiću mjere nadzora produžavane bez stvarne procjene njihove neophodnosti”* (objavljeno 04.08.2026.)⁴⁴; *“Ustavni sud: Mandat sutkinjini Međedović nije mogao biti prekinut mimo uslova propisanih Ustavom”* (objavljeno 06.08.2026.)⁴⁵; *“Ustavni sud: Sudije izabrane po starom sistemu nemaju pravo na troškove prevoza”* (objavljeno 11.08.2026.)⁴⁶; *“Ustavni sud usvojio žalbu: Građanin ne može da trpi posljedice postupka koji je trajao gotovo 20 godina”* (objavljeno 18.08.2026.)⁴⁷; *“Ustavni sud ukinuo odredbu o odbijanju registracije NVO zbog nepreciznih kriterijuma, izdvojeno mišljenje Armenko”* (objavljeno 24.08.2026. godine)⁴⁸; *“Ustavni sud: Usvojena žalba, podnosiocu neopravdano uskraćen pristup sudu trećeg stepena”* (objavljeno: 29.08.2026.)⁴⁹; *“Ustavni sud: Fond PIO da u roku od tri mjeseca okonča postupak za penziju koji traje od 2011. godine”* (objavljeno 30.08.2026. godine)⁵⁰.

Dio ovih saopštenja uopšte nije objavljen na internet stranici Ustavnog suda, a dio je objavljen odjednom 31.08.2026. godine.

Korišćenje perioda dana ili godine kada je manje drugih vijesti nije nepoznata propagandistička

taktika, ali nije odlika transparentnosti. Transparentnost bi podrazumijevala da informacije o radu institucija budu pravovremene – odnosno Ustavni sud je saopštenja o ovim odlukama trebao da objavi onda kada su te odluke donijete.

Štaviše, iz objavljenih tekstova u medijima, a i iz saopštenja je vidljivo da Ustavni sud nije naveo ni za jednu od ovih odluka kada su donijete. Transparentnost bi podrazumijevala i potpunu informaciju, a ovako je jasno da je Ustavni sud medije, kako bi uopšte prenijeli informaciju o “starim vijestima”, a i građane doveo u zabludu da se radi o aktuelnim odlukama donijetim toga ili prethodnog dana.

U pogledu transparentnosti zapravo je najvažnije objavljivanje ustavnosudskih odluka. Tako, zainteresovana javnost može da se upozna sa aktuelnim pravnim stavovima Ustavnog suda, tako može da se analizira njihov kvalitet, tako odluke mogu da se međusobno upoređuju u pogledu konzistentnosti izraženih pravnih stavova itd.

Međutim, uprkos citatima sa velikim riječima o transparentnosti sa početka ovog poglavlja analize, način objavljivanja odluka Ustavnog suda i broj objavljenih odluka je zabrinjavajući i čini ga nepodesnim za bilo koju od prethodno navedenih namjena.

Naime, na odjeljku internet prezentacije Ustavnog suda namijenjenom za objavljivanje odluka za 2026. godinu “objavljeno” je svega 150 odluka⁵¹.

⁴⁴ D.C., „Ustavni sud: Radu Miloševiću mjere nadzora produžavane bez stvarne procjene njihove neophodnosti”, *Vijesti*, 4. avgust 2026. godine.

⁴⁵ MINA, „Ustavni sud: Mandat sutkinji Međedović nije mogao biti prekinut mimo uslova propisanih Ustavom”, *Vijesti*, 6. avgust 2026. godine.

⁴⁶ B.H., „Ustavni sud: Sudije izabrane po starom sistemu nemaju pravo na troškove prevoza”, *Vijesti*, 11. avgust 2026. godine.

⁴⁷ Ne.V., „Ustavni sud usvojio žalbu: Građanin ne može da trpi posljedice postupka koji je trajao gotovo 20 godina”, *Vijesti*, 18. avgust 2026. godine.

⁴⁸ Da.M., „Ustavni sud ukinuo odredbu o odbijanju registracije NVO zbog nepreciznih kriterijuma, izdvojeno mišljenje Armenko”, *Vijesti*, 24. avgust 2026. godine.

⁴⁹ Ne.V., „Ustavni sud: Usvojena žalba, podnosiocu neopravdano uskraćen pristup sudu trećeg stepena”, *Vijesti*, 29. avgust 2026. godine.

⁵⁰ Ne.V., „Ustavni sud: Fond PIO da u roku od tri mjeseca okonča postupak za penziju koji traje od 2011. godine”, *Vijesti*, 30. avgust 2026. godine.

⁵¹ Na dan 04.09.2026. godine

Odnosno, objavljen je datum odluke, vrsta predmeta i poslovni broj, a od 150 linkova za pojedinačne odluke, samo njih 21 zaista sadrži odluku, svi ostali kada se otvore sadrže prazno polje bez dokumenta sa odlukom.

Da je pretraga ovih odluka gotovo nemoguća pokazuje i čest primjer po kome su odluke recimo iz marta 2026. godine, objavljene pod datumom iz novembra 2025. godine, a tek kada se otvori dokument vidi se stvarni datum odluke.

Na drugom odjeljku internet prezentacije u rubrici “nove odluke” objavljena je još 91 odluka⁵², što nije značajna cifra ako se sjetimo da je samo jedno od vijeća na jednoj od svojih sjednica razmatralo više od tog broja predmeta. Takođe, i u ovom segmentu veliki broj linkova nije funkcionalan, pa se samoj sadržini odluke ne može pristupiti.

Nekonzistentno i neblagovremeno objavljivanje odluka, bez mogućnosti njihove pretrage po različitim kriterijumima, uz objavljivanje koje upućuju na sumnju da se samo “probrane” odluke objavljuju, takođe nijesu odlike transparentnosti.

Ukoliko Ustavni sud u međuvremenu otkloni uočene nedostatke, to će svakako biti dobrodošlo, ali naknadno uređivanje internet stranice ne može promijeniti činjenice o dostupnosti odluka i transparentnosti rada Suda u periodu koji je predmet ove analize.

Na kraju, ukazujemo i da smo za potrebe ove analize koristeći prava iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Ustavnom sudu tražili sve inicijalne akte vezane za “normativnu kontrolu” u predmetima koji nijesu riješeni do podnošenja zahtjeva. Tražene podatke dobili

smo tek mjesecima kasnije i to tek nakon dvije žalbe Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti, što je, smatramo, još jedna ilustracija dosega transparentnosti Ustavnog suda.

6. Zaključna razmatranja i preporuke

Ustavni sud Crne Gore dočekuje završnicu pregovora o članstvu u EU u znatno povoljnijim okolnostima nego prethodnih godina. Sudijski sastav je konačno popunjen, zaostaci u rješavanju ustavnih žalbi se smanjuju, a učinjeni su i određeni pomaci u otvaranju rada Suda prema javnosti. Međutim, nalazi ove analize pokazuju da iza povoljnih statističkih pokazatelja i povećane javne vidljivosti ostaju ozbiljna pitanja o kvalitetu odlučivanja, djelotvornosti ustavnosudske zaštite i zakonitosti pojedinih unutrašnjih procedura.

Posebno je indikativno da je Ustavni sud ostvarivao visoku produktivnost i u periodima kada je funkcionisao sa minimalnim brojem sudija. Uz podatke o desetinama predmeta koji se razmatraju na jednoj sjednici vijeća, to otvara legitimno pitanje koliko se pažnje posvećuje pojedinačnim ustavnim žalbama i kakva je stvarna uloga sudija u njihovom rješavanju. Na to pitanje nije moguće pouzdano odgovoriti jer Ustavni sud ne obezbjeđuje ni osnovne uslove za nezavisnu analizu svoje prakse – redovno i sistematsko objavljivanje odluka.

⁵² Na dan 13.10.2026. godine

Za razliku od rješavanja ustavnih žalbi, Ustavni sud još uvijek nije uspio da unaprijedi ažurnost odlučivanja u predmetima normativne kontrole. Ustavnosudska zaštita koja stiže godinama nakon pokretanja postupka, ponekad i nakon prestanka važenja osporenog propisa, teško može ostvariti svoju osnovnu svrhu.

Istovremeno, Ustavni sud, čija je osnovna uloga zaštita ustavnosti i zakonitosti, ni sam ne ispunjava izričitu ustavnu i zakonsku obavezu da jednom godišnje izvještava Skupštinu o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti. Njegova novija praksa u izbornim sporovima pokazuje da se i zakonski zahtjev za hitnim odlučivanjem može obesmisлити korišćenjem procesnih praznina. Posebno je pitanje kako se u pravni okvir uklapa Redakciona komisija, kojoj Poslovnik daje mogućnost da inicira ponovno razmatranje odluka o kojima su sudije već glasale, i kakav prostor tako široko postavljena ovlašćenja ostavljaju za uticaj na odlučivanje.

Povećana medijska prisutnost Ustavnog suda jeste promjena u odnosu na raniju praksu, ali se ne može poistovjetiti sa transparentnošću. Institucija koja javnosti saopštava šta je odlučila, a istovremeno ne omogućava sistematski pristup svojim odlukama i njihovim obrazloženjima, ne obezbjeđuje uslove za stvarnu javnu kontrolu svog rada. Objavljivanje svih odluka, njihova pretraživost i pravovremena dostupnost morali bi biti elementarni standardi, a ne predmet posebnih reformskih najava.

Popunjavanjem sudijskog sastava stvoreni su uslovi da Ustavni sud konačno prevaziđe probleme koji su godinama otežavali njegov rad. Ipak, ova analiza pokazuje da nedostatak sudija nije bio uzrok svih slabosti u njegovom funkcionisanju. Neke od njih tiču se načina rada samog Suda i zahtijevaju promjene koje ne zavise ni od Skupštine ni od drugih institucija. Upravo će se na tim pitanjima, od blagovremenosti i kvaliteta odlučivanja do zakonitosti procedura i transparentnosti rada, pokazati koliko je Ustavni sud zaista spreman za obaveze koje ga očekuju nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

