



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 05-02-041/26-4592/2

Podgorica, 19.02.2026.godine

Za: MINISTARSTVO PRAVDE, ul. Vuka Karadžića 3, Podgorica
gospodinu, **Bojanu Božoviću, ministru**

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

Veza: Vaš akt br. 01-040/26-1300 od 16.02.2026. godine

Poštovani gospodine Božoviću,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore*,
Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni materijal, utvrđeno je da se predloženim izmjenama zakona jasno precizira starosna granica za ispunjavanje uslova za starosnu penziju, kao i jedan od razloga za prestanak funkcije sudije Ustavnog suda i predsjednika Ustavnog suda.

U tekstu Predlog zakona o izmjenama i dopunama o Ustavnom sudu Crne Gore i Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u djelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju predmetnog Predloga nijesu potrebna dodatna izdvajanja finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da sprovođenjem Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, kao i da nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijska obaveza.

Razmatrajući dostavljenu dokumentaciju, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta nema primjedbi na Predlog zakona o izmjenama i dopunama o Ustavnom sudu Crne Gore, uz napomenu da se eventualno potrebna sredstva za implementaciju istog usklade sa sredstvima koja su opredijeljena Ministarstvu pravde godišnjim zakonima o budžetu.

S poštovanjem,

MINISTAR

mr Novica Vuković

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O USTAVNOM SUDU CRNE GORE

Član 1

U Zakonu o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG“, br. 11/15, 55/19 i 92/25) poslije člana 5a dodaje se novi član koji glasi:

„Član 5b

Sudija Ustavnog suda i predsjednik Ustavnog suda ispunjava uslove za starosnu penziju kad navršši 66 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja.“

Član 2

U članu 7 stav 2 mijenja se i glasi:

„Ustavni sud na sjednici utvrđuje kad sudiji, odnosno predsjedniku Ustavnog suda prestaje funkcija zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju, odnosno isteka vremena na koji je izabran i o tome obavještava nadležnog predlagača, godinu dana prije ispunjavanja uslova za starosnu penziju, odnosno prije isteka vremena na koji je izabran“.

Član 3

Poslije člana 7 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 7a

Sudija, odnosno predsjednik Ustavnog suda ne može učestvovati u utvrđivanju nastupanja razloga za prestanak njegove funkcije.

Ukoliko zbog razloga za izuzeće iz stava 1 ovog člana ili drugih opravdanih razloga ne postoji dovoljan broj sudija za održavanje sjednice svih sudija Ustavnog suda na kojoj treba da se utvrđuju razlozi za prestanak funkcije sudije Ustavnog suda, predsjednik Ustavnog suda obavještava Skupštinu i drugog nadležnog predlagača o razlozima za prestanak funkcije, a za predsjednika Ustavnog suda njegov zamjenik, a ako nema zamjenika predsjednika Ustavnog suda onda najstariji sudija po sudijskom iskustvu u Ustavnom sudu.

Na postupak izuzeća sudije, odnosno predsjednika Ustavnog suda iz stava 1 ovog člana shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona koje uređuju izuzeće“.

Član 4

Član 15 mijenja se i glasi:

„Kad sudiji Ustavnog suda prestane funkcija zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju ili zbog isteka mandata, a predlagač ne predloži ili Skupština ne izabere na upražnjeno mjesto sudiju Ustavnog suda, pa Ustavni sud zbog toga ima manje od četiri sudije, sudija kome je prestala funkcija može da nastavi da vrši funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novog sudije, uz njegovu saglasnost.

Ako je u slučaju iz stava 1 ovog člana istovremeno prestala funkcija dvoje ili više sudija Ustavnog suda, te sudije uz njihovu saglasnost, mogu da nastave da vrše funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novih sudija tako da Ustavni sud ima najmanje četiri sudije.“

Član 5

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore sadržan je u članu 16 stav 1 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Razlog donošenja ovog zakona je unapređenje određenih zakonskih rješenja u skladu sa preporukama iz Mišljenja Venecijanske komisije CDL-AD(2025)029 o nekim pitanjima u vezi sa postupkom privremenog prestanka mandata sudija Ustavnog suda zbog dostizanja starosne granice od 16. juna 2025. godine i Naknadnog mišljenja Venecijanske komisije CDL-AD(2025)051 od 15. decembra 2025. godine. U mišljenju iz juna 2025. godine je preporučeno sljedeće:

Preporuka broj 1 - donošenje jasnog zakonskog okvira koji izričito uređuje starosnu granicu za penzionisanje sudija Ustavnog suda.

Preporuka broj 2 - uvođenje pojednostavljenog automatskog mehanizma za obavještanje o ispunjenju uslova za starosnu penziju sudija Ustavnog suda.

Preporuka broj 3 - usvajanje odredbe kojom bi se sudiji omogućilo da nastavi vršiti svoju funkciju dok novi sudija ne stupi na dužnost, kako bi se izbjegla situacija u kojoj su sudijska mjesta upražnjena zbog toga što nove sudije nijesu imenovane.

Preporuka broj 4 - razmatranje proširivanja odredaba o izuzeću sudija Ustavnog suda zbog sukoba interesa, uz puno poštovanje procesnih garancija i očuvanje funkcionisanja Ustavnog suda.

U Naknadnom mišljenju VK iz decembra 2025. godine, u kojem je Venecijanska komisija dala mišljenje na dostavljeni Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, navedeno je da su prve tri preporuke u potpunosti ispunjene, dok je četvrta preporuka djelimično ispunjena i zahtijeva preciznije normiranje.

Predlog ovog zakona predstavlja rezultat rada radne grupe, koju su činili predstavnici Ministarstva pravde, Ustavnog suda, Skupštine Crne Gore (iz reda parlamentarne većine), Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, kao i predstavnik civilnog sektora. Predstavnik civilnog sektora u rad radne grupe uključen je na poziv ministra pravde, budući da na Javni poziv za predlaganje predstavnika NVO u radnoj grupi nije bilo prijavljenih kandidata. I pored upućenog poziva, parlamentarna opozicija nije delegirala svog predstavnika u rad radne grupe. U svojstvu posmatrača rad radne grupe pratio je i predstavnik Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori.

Navedena zakonska rješenja predložena su uz pažljivo sagledavanje ustavnih odredaba, odnosa sa drugim zakonskim rješenjima (član 8 Zakona o penzijskom i

invalidskom osiguranju), a imajući u vidu ustavna ograničenja i potencijalno otvaranje budućih pitanja u vezi ustavnosti predloženih zakonskih rješenja.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Ne postoji odredba primarnih izvora prava EU sa kojom bi se predlog propisa mogao uporediti radi dobijanja stepena njihove usklađenosti.

IV. OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Predlogom zakona predviđena je dopuna na način da se poslije člana 5a doda novi član na način da se napiše da sudija Ustavnog suda i predsjednik Ustavnog suda ispunjava uslove za starosnu penziju kad navršši 66 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja.

Članom 2 predložena je izmjena člana 7 stav 2 na način da Ustavni sud na sjednici utvrđuje kad sudiji, odnosno predsjedniku Ustavnog suda prestaje funkcija zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju, odnosno isteka vremena na koji je izabran i o tome obavještava nadležnog predlagača, godinu dana prije ispunjavanja uslova za starosnu penziju, odnosno prije isteka vremena na koji je izabran.

Članom 3 predlaže se dopuna u smislu razloga za izuzeće sudija kad se utvrđuje ispunjenost uslova za starosnu penziju na način da sudija, odnosno predsjednik Ustavnog suda ne može učestvovati u utvrđivanju nastupanja razloga za prestanak njegove funkcije. Ukoliko zbog razloga za izuzeće ili drugih opravdanih razloga ne postoji dovoljan broj sudija za održavanje sjednice svih sudija Ustavnog suda na kojoj treba da utvrde razlozi za prestanak funkcije sudije Ustavnog suda, predsjednik Ustavnog suda obavještava Skupštinu i drugog nadležnog predlagača o razlozima za prestanak funkcije, a za predsjednika Ustavnog suda njegov zamjenik, a ako nema zamjenika predsjednika Ustavnog suda onda najstariji sudija po sudijskom iskustvu u Ustavnom sudu.

Na postupak izuzeća sudije, odnosno predsjednika Ustavnog suda shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona koje uređuju izuzeće.

Članom 4 se postojeći deblokirajući mehanizam uređuje na način da kad sudiji Ustavnog suda prestane funkcija zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju ili zbog isteka mandata, a predlagač ne predloži ili Skupština ne izabere na upražnjeno mjesto sudiju Ustavnog suda, pa Ustavni sud zbog toga ima manje od četiri sudije, sudija kome je prestala funkcija može da nastavi da vrši funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novog sudije, uz njegovu saglasnost.

Ako je u konkretnom slučaju istovremeno prestala funkcija dvoje ili više sudija Ustavnog suda, te sudije uz njihovu saglasnost, mogu da nastave da vrše funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novih sudija tako da Ustavni sud ima najmanje četiri sudije.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Budžetu Crne Gore.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

U skladu sa članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list RCG“ br. 51/06, 66/06 i "Službeni list CG", br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 42/15, 52/17, 17/18 47/19, 112/20, 129/20, 65/21, 48/24 i 80/24), predlažemo da se ovaj zakon donese po hitnom postupku, s obzirom na to da je njegovo donošenje neophodno u cilju ispunjenja preporuka Venecijanske komisije.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo pravde

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

1. Definisanje problema

- **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
- **Koji su uzroci problema?**
- **Koje su posljedice problema?**
- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**
- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore pristupilo se u cilju unapređenja određenih zakonskih rješenja, u vezi sa postupkom prijevremenog prestanka mandata sudija Ustavnog suda zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju, a u skladu sa preporukama iz Mišljenja Venecijanske komisije CDL-AD(2025)029 od 16. juna 2025. godine i Naknadnog mišljenja Venecijanske komisije CDL-AD(2025)051 od 15. decembra 2025. godine.

Uzroci problema su nepostojanje jasnog zakonskog okvira koji izričito uređuje starosnu granicu za penzionisanje sudija Ustavnog suda, kao i njihovo izuzeće u postupku utvrđivanja razloga za prestanak funkcije zbog sticanja uslova za starosnu penziju, te izostanak deblokirajućeg mehanizma koji sprječava odlaganje u obnavljanju sastava Ustavnog suda i njegovo redovno funkcionisanje.

Posljedice problema u vezi sa starosnom granicom za ispunjavanje uslova za penzionisanje sudija Ustavnog suda su različita tumačenja u vezi sa primjenjivošću Zakona o radu, koji propisuje starosnu granicu od 66 godina, odnosno Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji od 2024. godine propisuje starosnu granicu od 65 godina. Takođe, posljedica je i ugroženost redovnog funkcionisanja Ustavnog suda usled neimenovanja novih sudija na upražnjena sudijska mjesta, što se odražava na djelotvornost rada suda i dužinu trajanja postupaka.

Subjekti koji su najviše oštećeni zbog navedenih problema su građani jer bi u slučaju nepopunjavanja upražnjenih sudijskih mjesta došlo do blokade rada Ustavnog suda, kao institucije koja ima ključnu ulogu u funkcionisanju demokratije kao krajnji autoritet u pitanjima ustavnog prava, u poštovanju vladavine prava i zaštiti ljudskih prava.

Nedostaci u normativnom okviru, uticali su da i same sudije Ustavnog suda, zbog preopterećenosti u radu usled smanjenog broja sudija i velikog broja predmeta budu oštećeni subjekti.

Bez izmjene i dopune Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ne bi se mogao prevazići problem različitih tumačenja oko zakonskog okvira koji izričito uređuje starosnu granicu i postupak za prestanak funkcije sudije Ustavnog suda zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju, niti problem moguće blokade rada Ustavnog suda.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim izmjenama zakona jasno će se precizirati starosna granica za ispunjavanje uslova za starosnu penziju, kao jedan od razloga za prestanak funkcije sudije Ustavnog suda i predsjednika Ustavnog suda, te omogućiti redovno funkcionisanje Ustavnog suda usvajanjem odredbe kojom bi se sudiji omogućilo da nastavi vršiti svoju funkciju dok novi sudija ne stupi na dužnost, kako bi se izbjegla situacija u kojoj su sudijska mjesta upražnjena zbog toga što nove sudije nijesu imenovane.

Predložene zakonske izmjene će, pored toga, omogućiti i uvođenje pojednostavljenog mehanizma za obavještanje o ispunjenju uslova za starosnu penziju sudija Ustavnog suda i preciziranje normi o izuzeću

sudija Ustavnog suda zbog sukoba interesa, uz puno poštovanje procesnih garancija i očuvanje funkcionisanja Ustavnog suda.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Objasni preferiranu opciju?**

Bez izmjena Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ne bi se mogli prevazići problemi koji su prepoznati u praktičnoj primjeni važećeg zakona, niti ispuniti preporuke iz Mišljenja Venecijanske komisije CDL-AD(2025)029 o od 16. juna 2025. godine i Naknadnog mišljenja Venecijanske komisije CDL-AD(2025)051 od 15. decembra 2025. godine.

Donošenje predloženog propisa je najdjelotvorniji način za prevazilaženje nedostataka važećeg zakona jer je jasno propisana starosna granica za ispunjavanje uslova za starosnu penziju, kao jedan od razloga za prestanak funkcije sudije Ustavnog suda i predsjednika Ustavnog suda. Takođe, uveden je deblokirajući mehanizam koji će omogućiti da sudija kome je prestala funkcija može da nastavi da vrši funkciju sudije Ustavnog suda do izbora novog sudije, uz njegovu saglasnost, u slučaju kad sudiji Ustavnog suda prestane funkcija zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju ili zbog isteka mandata, a predlagač ne predloži ili Skupština ne izabere na upražnjeno mjesto sudiju Ustavnog suda, pa Ustavni sud zbog toga ima manje od četiri sudije.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Predložene izmjene zakona omogućit će:

- da se donošenjem jasnog zakonskog okvira koji izričito uređuje starosnu granicu za penzionisanje sudija Ustavnog suda postigne pravna sigurnost u postupku utvrđivanja uslova za prestanak funkcije sudije Ustavnog suda zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju;
- obezbjeđenje nesmetanog funkcionisanja Ustavnog suda;
- unaprjeđenje efikasnosti rada Ustavnog suda.

Navedene izmjene zakona mogu imati značajan uticaj na građane na način što će omogućiti brže rješavanje predmeta pred Ustavnim sudom.

Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.

Donošenjem ovog zakona ne podržava se stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Objasni.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Objasni.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Objasni metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Objasni.**

- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju ovog propisa nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva iz budžeta Crne Gore. Implementacijom ovog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze. Implementacijom ovog zakona neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

U toku izrade ovog propisa nije korišćena eksterna ekspertska podrška.

Predlog ovog zakona predstavlja rezultat rada radne grupe, koju su činili predstavnici Ministarstva pravde, Ustavnog suda, Skupštine Crne Gore (iz reda parlamentarne većine), Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, kao i predstavnik civilnog sektora. Predstavnik civilnog sektora u rad radne grupe uključen je na poziv ministra pravde, budući da na Javni poziv za predlaganje predstavnika NVO u radnoj grupi nije bilo prijavljenih kandidata. I pored upućenog poziva, parlamentarna opozicija nije delegirala svog predstavnika u rad radne grupe. U svojstvu posmatrača rad radne grupe pratio je i predstavnik Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori.

Ministarstvo pravde je 29. decembra 2025. godine je stavilo na javnu raspravu Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore i uputilo javni poziv građanima, naučnoj i stručnoj javnosti, državnim organima, političkim subjektima, nevladinim organizacijama, međunarodnim organizacijama, medijima i svim zainteresovanim organizacijama i zajednicama da se uključe u javnu raspravu i daju svoj doprinos u razmatranju Nacrta ovog zakona. Postupak javne rasprave trajao je 30 dana. Tokom trajanja javne rasprave, u predviđenom roku, nije bilo dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija. <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-ustavnom-sudu-crne-gore>

7. Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Nema potencijalnih prepreka za sprovođenje ovog zakona.

Glavni indikatori kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su rezultati u radu Ustavnog suda i njegovo efikasno funkcionisanje.

Za monitoring i evaluaciju propisa nadležna je Skupština Crne Gore.

Podgorica, 16.02.2026. godine

