



Crna Gora
Vlada Crne Gore

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	23.02 2026. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-11/26-2
VEZA:	
EPA:	887 XXVIII
SKRAĆENICA:	PRILOG

Br: 11-011/26-429/5

20. februar 2026. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Gospodin Andrija Mandić, predsjednik

Vlada Crne Gore, na sjednici od 19. februara 2026. godine, utvrdila je **PREDLOG ZA PROMJENU USTAVA CRNE GORE**, koji Vam u prilogu dostavljamo radi stavljanja u proceduru Skupštine Crne Gore.

Za predstavnike Vlade, koji će učestvovati u radu Skupštine i njenih radnih tijela prilikom razmatranja Predloga za promjenu Ustava Crne Gore, određeni su mr BOJAN BOŽOVIĆ, ministar pravde i mr SERGEJ SEKULOVIĆ, državni sekretar u Ministarstvu pravde.

PREDSJEDNIK
mr Milojko Spajić, s. r.



**CRNA GORA
MINISTARSTVO PRAVDE**

PREDLOG ZA PROMJENU USTAVA

Podgorica, februar 2026. godine

Na osnovu člana 155 Ustava Crne Gore ("Službeni list CG, broj 1/07), Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 19. februara 2026. godine, utvrdila

PREDLOG ZA PROMJENU USTAVA

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

1. potrebna većina za izbor članova Tužilačkog savjeta i to: Amandman IV stav 2, tako da treba da glasi:

"U prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetvrtinskom većinom svih poslanika najranije nakon mjesec dana, Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca, četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika i četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika". (Amandman XVII)

2. sastav Sudskog savjeta, i to: Amandman VIII, tako da treba da glasi:

Sudski savjet ima predsjednika i devet članova.

Članovi Sudskog savjeta su:

- 1) predsjednik Vrhovnog suda;
 - 2) pet sudija 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.
- Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova, koji nijesu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta.

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

Sastav Sudskog savjeta proglašava predsjednik Crne Gore.

Mandat Sudskog savjeta je četiri godine." (Amandman XVIII)

3. odlučivanje ministra pravde u postupcima disciplinske odgovornosti sudija, i to: Amandman IX stav 3, tako da treba da glasi:

„Stav 3 briše se“. (Amandman XIX)

4. Sastav, izbor i mandat Tužilačkog savjeta i to: Amandman XI stav 3, tako da treba da glasi:

„Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova.

Članovi Tužilačkog savjeta su:

- 1) pet državnih tužilaca bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti državnih tužilaštava i državnih tužilaca;
- 2) dva ugledna pravnika koji nijesu advokati, a koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela;
- 3) jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija, a koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela;
- 4) jedan ugledni pravnik iz reda advokata, kojeg bira i razrješava Skupština, na predlog Advokatske komore Crne Gore;
- 5) jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa, kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde.

Sastav Tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine.

Mandat Tužilačkog savjeta je četiri godine.” (Amandman XX)

Predlaže se u Ustavnom zakonu za sprovođenje Amandmana da se propiše sljedeće:

Član 1

Tužilački savjet izabran u skladu sa Zakonom o državnom tužilaštvu ("Službeni list CG", br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20, 59/21, 54/24 i 92/25) nastavlja sa radom do isteka mandata.

Član 2

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama uskladiće se sa Amandmanima u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Članovi Sudskog savjeta nastavljaju sa radom do isteka mandata, sa izuzetkom ministra pravde čiji mandat prestaje danom stupanja na snagu ovog zakona. Istog dana biće pokrenut postupak izbora novih članova iz reda sudija, čiji mandat počinje danom izbora.

Član 3

Zakon o Državnom tužilaštvu uskladiće se sa Amandmanima u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Članovi Tužilačkog savjeta nastavljaju sa radom do isteka mandata, bez prekida mandata i nedozvoljenih uticaja na njegov rad.

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 ovih aktivnosti, Zajednička pozicija EU usvojena u junu 2024. godine kojom se utvrđuje zatvaranje Poglavlja 23, zahtevala je od Crne Gore da izmeni svoj Ustav u vezi sa sastavom i postupkom imenovanja Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta u cilju njihovog funkcionisanja, i kao zahtev koji je prenet sa privremenih pokazatelja.

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 moguću 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 premještanja 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.“

- Mišljenje Venecijanske komisije broj 785/2014 CDL-AD(2014)055 od 25. novembra 2014 . godine u dijelu preporuka se navodi za izbor uglednih pravnika treba uvesti kvalifikovanu dvotrećinsku većinu i mehanizme za sprječavanje zastoja. Nadlajem, u mišljenju Venecijanske komisije broj 1184/2024CDL-AD (2014)012 se navodi sledeće:

„73.U vezi sa predloženim nacrtom izmjena i dopuna Zakona, Venecijanska komisija, zato, skreće pažnju nadležnim organima na sljedeće neriješene ključne preporuke:

- Da precizira da će dosadašnji sastav TS nastaviti sa radom do isteka njegovog mandata;
- da razjasni kriterijume kvalifikovanosti za članove TS;
- poboljša tranzicioni model za dalju depolitizaciju TS: osmisli proceduru kako bi se provjerilo da li se kriterijumi nekvalifikovanosti i dalje ispunjavaju tokom mandata članova TS i poboljša postupak imenovanja članova iz reda uglednih pravnika od strane NVO;
- preporučljivo je pronaći održivije rešenje i opisati sastav TS i način izbora njegovih članova u samom Ustavu – kao što je slučaj sa Sudskim savjetom.“

- U mišljenju Venecijanske komisije Mišljenje br. 1184/2024 CDL-PI(2024)012, stav 23 ponovo je podvukao svoju dugoročnu preporuku da se sastav Tužilačkog saveta i način izbora njegovih članova opiše u samom Ustavu.

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 kvalifikovanu većinu Amandman IV stav 2 glasi: „U prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetvrtinskom većinom svih poslanika najranije nakon mjesec dana, Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.“

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 nisu 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 Ammandanau IX na Ustav Crne Gore u stavu 3 i ista glasi: „U postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ministar nadležan za poslove pravosuđa ne glasa.“

Odredba koja se predlaže da se mijenja sadržana je u Ammandmanu XI na Ustav stav 3 i glasi: „Sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta uređuju se zakonom.“

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 nisu 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. Takođe, u tom pravcu opravdano je i da izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika treba da bude kvalifikovanom većinom, kao i da zaštitne garancije za sastav i način izbor Tužilačkog savjeta treba da bude na nivou ustavnih odredaba u skladu sa važećim zakonodavstvom.

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,
- Mišljenja Konsultativnog savjeta evropskih sudija ,
- Mišljenja 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 prakse država članica EU.

U kontekstu pregovora o pristupanju EU, predložene izmene će direktno obraditi ključni element kriterijuma za zatvaranje poglavlja 23 u cilju njihovog ispunjavanja.

4. Implementacija promjena

Ustavnim zakonom za sprovođenje Amandmana na Ustav potrebno je razriješiti pitanje daljeg statusa članova Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta, na način da Sudski savjet i Tužilački savjet nastavlja sa radom do isteka mandata, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i Evropske komisije.

Kako je Tužilački savjet u skladu sa Zakonom o državnom tužilaštvu izabran u 2025. godini i kako predloženim Amandmanima na Ustav nije predviđena promjena u sastavu Tužilačkog savjeta, a imajući u vidu nadležnosti Tužilačkog savjeta i njegov značaj za funkcionisanje Državnog tužilaštva, a posebno u pogledu postupaka izbora i disciplinske odgovornosti, smatramo da Tužilački savjet treba da nastavi sa radom do isteka mandata, čime se jača pravna sigurnost institucija i nosilaca funkcija u institucijama što je i međunarodni standard.

S obzirom na to da predloženi amandmani na Ustav ne predviđaju izmjene relevantnih odredaba Zakona o Državnom tužilaštvu u pogledu sastava Tužilačkog savjeta i izbora njegovih članova, već samo njihov sadržaj podižu na ustavni nivo, članovi Tužilačkog savjeta nastavljaju da obavljaju svoju funkciju do isteka mandata, bez prekida mandata i nedozvoljenih uticaja na njegov rad.

Takođe, neophodno je u Ustavnom zakonu za sprovođenje ovih Amandmana na Ustav propisati rokove za usaglašavanje Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu i da je realan rok za to usaglašavanje 30 dana.