



Centar za
gradansko
obrazovanje

Centre
for Civic
Education

Stanje i pravci razvoja pravosuđa u Crnoj Gori



Podgorica, 2026.

Stanje i pravci razvoja pravosuđa u Crnoj Gori

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Urednica:

Daliborka Uljarević

Autor:

dr Ivan Vukčević

ISBN 978-9940-44-089-3

COBISS.CG-ID 37707268



Sadržaj

Uvod	4
1. Metodologija	5
2. Standardi koji obavezuju	5
2.1. Nezavisnost	6
2.2. Odgovornost	6
2.3. Efikasnost	7
3. Pravosuđe u Crnoj Gori danas	8
3.1. Što funkcioniše?	8
3.1.1. Zakonodavni okvir	8
3.1.2. Strategije, protokoli, smjernice	9
3.1.3. Etički kodeksi sudija i državnih tužilaca	10
3.2. Gdje sistem zapinje?	11
3.2.1. Jačanje nezavisnosti	11
3.2.2. Trajanje postupka	12
3.2.3. Pritvor kao mjera ili kazna	13
3.2.4. Curenje informacija	14
3.2.5. Transparentnost	14
3.3. Mogućnosti za unapređenje	16
3.3.1. Materijalni status	16
3.3.2. Infrastrukturni kapaciteti	17
3.3.3. Obuke	17
3.4. Rizici i pritisci na pravosuđe	17
3.4.1. Izvršna i zakonodavna vlast	18
3.4.2. Veting modeli i očekivanja	19
3.4.3. Medijsko izvještavanje	20
4. Izazovi u praksi	21
5. Ključni nalazi i preporuke	23
6. Literatura	25

Uvod

Nezavisno i efikasno pravosuđe jedan je od temelja vladavine prava. Izgradnja pravosudnog sistema koji će to garantovati treba da bude imperativ donosilaca odluka o njegovom normativnom, materijalnom i društvenom okviru. Stoga je cilj ovog dokumenta presjek postojećeg stanja i davanje preporuka za jačanje sudstva i državnog tužilaštva radi njihovog postupanja koje će, u najvećoj mjeri, imati obilježja predvidljivosti i djelotvornosti. To uključuje i obezbijedenje uslova za garantovanje pravne sigurnosti i zaštite prava pojedinaca u interesu ostvarenja pravde za sve učesnike postupka.

Preduslov za stvaranje pouzdanog pravnog sistema je primjena standarda međunarodnih sudskih i drugih relevantnih institucija. U prvom redu, to se odnosi na pravne tekovine Evropske unije (EU), praksu Suda EU i Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, preporuke iz Izveštaja Evropske komisije za Crnu Goru su važne smjernice za reformu pravosuđa i sastavni element „strukturiranog pravosudnog dijaloga“ između Crne Gore i EU. Pritom, reforme se ne smiju sprovoditi samo zbog zahtjeva pregovaračkog procesa sa EU, već radi podizanja demokratskih standarda koji omogućavaju adekvatno funkcionisanje crnogorskih institucija u evropskom pravnom i političkom prostoru.

U državama regiona, uključujući i Crnu Goru, ovo dobija na značaju zbog nasljeđa jednopartijskog sistema i procesa koje determinišu tržišna ekonomija i demokratizacija. U tranzicionom periodu, koji sve manje opravdava kašnjenja u reformama, od posebne je važnosti da sudovi budu ključni akteri u reformi pravosudnog sistema. Naime, oni primjenjuju nova rješenja, prilagođavajući ih društvenom kontekstu, kako bi spriječili koncentraciju moći koja vodi samovolji ili arbitrarnom vršenju vlasti.

Veliki je broj osvrta na reformu pravosuđa, ali često nedostaje analiza „živih“ procesa koji odražavaju reformske izazove. To se, nažalost, češće pojavljuje u političkim raspravama, što ne može zamijeniti objektivno i stručno ocjenjivanje stanja u sudstvu i državnom tužilaštvu.

Shodno tome, predmet ovog dokumenta je analiza stanja u pravosuđu radi sveobuhvatnog sagledavanja prednosti i nedostataka u radu sudija, tužilaca i drugih aktera reformi u ovoj oblasti. Napredak u poglavljima 23 i 24 ne zavisi samo od pravosudnih organa, već i od izvršne i zakonodavne vlasti koje treba da obezbijede adekvatne uslove za rad pravosuđa. Bez unaprijeđenih ljudskih, infrastrukturnih i tehničkih kapaciteta nije realno očekivati bolje rezultate. Neophodno je i trajno riješiti materijalni položaj zapošljenih na svim nivoima (sudije, tužioci, savjetnici, pripravnici, sudska administracija), uz odgovornu ulogu medija u predstavljanju rada pravosuđa, a posebno u očuvanju pretpostavke nevinosti.

Vjerujemo da će ovaj dokument biti podsticaj za nevladine organizacije i akademsku zajednicu da učestvuju u argumentovanoj raspravi koja doprinosi napretku pravosudnog sistema u Crnoj Gori. Svi akteri treba da doprinesu jačanju povjerenja u rad sudova i državnog tužilaštva, a na njima je da to opravdaju nezavisnim i nepristrasnim postupanjem.

1. Metodologija

Metodološki okvir obuhvata različite izvore i njima primjerene metode u cilju izrade nalaza i preporuka o stanju u pravosudnom sistemu Crne Gore.

Na početku su predstavljeni međunarodni standardi u oblasti nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti, kao osnova za izgradnju modernog pravosudnog sistema. U centralnom poglavlju obrađen je rad sudova i državnih tužilaštava primjenom SWOT (Strengths - snage, Weaknesses - slabosti, Opportunities - prilike, Threats - prijetnje) analize. Takođe, razmatrana je i potencijalna primjena potpunog vetinga, imajući u vidu njegovu aktuelnost posljednjih godina. Nakon toga, u posebnom poglavlju analizirani su određeni predmeti koji su generisali pažnju javnosti. Na kraju su, na osnovu sprovedene analize, predstavljene preporuke sa namjerom da se podrže reformski procesi u pravosuđu.

Sprovedena je *desk* analiza relevantnih zakona i podzakonskih akata (poput etičkih kodeksa), kao i izvještaja o radu Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, sudova i državnih tužilaštava, koji pružaju uvid u efikasnost i ključne izazove njihovog rada. Paralelno su analizirani i strateški dokumenti (Strategija reforme pravosuđa i dr.).

Posebna pažnja posvećena je dokumentima EU, imajući u vidu preuzete obaveze u okviru završnih mjerila za poglavlje 23 i 24. Nalazi iz izvještaja Evropske komisije korišćeni su radi procjene stepena ispunjenosti preporuka iz ovih poglavlja. Takođe, korišćeni su izvještaji i smjernice, kao i istraživanja, Savjeta Evrope, OEBS-a i drugih relevantnih međunarodnih organizacija.

U radu su primijenjeni normativni, sistematski, sociološki i komparativni metod. Cilj je bio da se rad pravosudnih organa sagleda temeljno i objektivno, kroz analizu stavova donosilaca odluka i aktera koji prate njihov rad. U tom smislu, analiziran je normativni okvir i praksa pravosuđa, uz osvrt na uporedna iskustva, kao i pregled ljudskih i tehničkih kapaciteta relevantnih institucija, što je posebno izazovno u uslovima ubrzanog tehnološkog razvoja.

2. Standardi koji obavezuju

Stvaranje nezavisnog, odgovornog i efikasnog pravosuđa nije moguće bez dostizanja međunarodno utvrđenih standarda, čija su izvorišta presude relevantnih sudova i akti međunarodnih organizacija. U okviru ovog poglavlja biće obrađeni akti EU, Savjeta Evrope, Ujedinjenih nacija, kao i presude Evropskog suda za ljudska prava.

Obaveze iz pregovaračkog procesa sa EU su dobile poseban analitički fokus, kako u ovom, tako i u narednom poglavlju o stanju pravosuđa u Crnoj Gori. Važno je istaknuti da je izmijenjena metodologija pregovara, jer su pregovaračka poglavlja grupisana u šest klastera. Prvi klaster (Osnove - Fundamentals) ima ključni značaj jer obuhvata oblasti vladavine prava i demokratskih institucija (poglavlja 23 i 24), zbog čega će nalazi iz ovih poglavlja biti detaljnije obrađeni.¹

Za međunarodne standarde značajna je i inovirana Kontrolna lista vladavine prava², koju je usvojila Venecijanska komisija. Ova lista predstavlja instrument za procjenu vladavine prava u praksi u različitim pravnim sistemima i služi kao model za institucije EU i Savjeta Evrope, kao i za zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i organizacije civilnog društva u praćenju i ocjenjivanju standarda.

Inovirana Kontrolna lista potvrđuje da vladavina prava nije samo normativni okvir, već temelj stabilnog i pravednog društva koji zahtijeva opipljive rezultate - snažne institucije, nezavisne sudove i aktivno učešće građana u zaštiti demokratskih vrijednosti. Njeni standardi predstavljaju važan orijentir za Crnu Goru u procesu jačanja institucionalne stabilnosti, ustavne funkcionalnosti i pristupanja EU.

1 Prećutna marginalizacija - civilno društvo i Vlada u pregovorima, Dina Bajramspahić, Centar za građansko obrazovanje (CGO), Podgorica, 2024, str. 9.

2 Kontrolna lista vladavine prava, Venecijanska komisija, Savjet Evrope, 2025.

2.1. Nezavisnost

Pravo na nezavistan i nepristrasan sud garantuje se brojnim aktima međunarodnim aktima. Nezavisnost može biti zakonska, funkcionalna i finansijska, a u u vezi sa drugim ovlašćenjima države jemči se onima koji traže pravdu, ostalim sudijama i društvu u celini, putem nacionalnih propisa na najvišem nivou.³

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (stav 1, član 14) propisuje da svako lice ima pravo da njegov slučaj bude razmatran „pravično i javno“, „pred nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom, ustanovljenim na osnovu zakona“.⁴

U kontekstu pregovora Crne Gore sa EU, poseban značaj ima poštovanje Povelje o osnovnim pravima EU. Proglašena je 2000. godine, a postala je pravno obavezujuća Lisabonskim ugovorom iz 2009. godine, jer je u članu 6 utvrđeno da Unija priznaje „prava, slobode i principe navedene u Povelji“.⁵ Usvajanje Povelje je predstavljalo zaokruživanje „evropske integracione ideje“ u oblasti ljudskih prava,⁶ a njen sadržaj čini sedam poglavlja i 54 člana. U okviru poglavlja *Pravda* (član 47 stav 2), garantuje se pravo da zahtjev „bude razmotren nepristrasno, javno i u razumnom roku od strane nezavisnog i nepristrasnog suda, u skladu sa zakonom“. Osim toga, svako lice ima pravo na odbranu, zastupanje i konsultaciju, kao i na pravnu pomoć u slučaju da neko nema dovoljno sredstava.⁷

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) u članu 6 utvrđuje da svako ima „pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“.

Na osnovu prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) mogu se izdvojiti ključni standardi za ocjenu nezavisnosti: 1) način izbora sudija; 2) trajanje sudijske funkcije; 3) postojanje garancija protiv spoljnog pritiska; 4) utisak nezavisnosti koji sud ostavlja. Ovo potvrđuje značaj institucionalne nezavisnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast.⁸ Nepristrasnost se uglavnom odnosi na ličnu nezavisnost sudije u odnosu na stranke, pri čemu je u praksi teško dokazati ličnu pristrasnost.⁹

Savjet Evrope (SE) je kroz svoje akte dodatno razradio ove standarde. Tako se, u Preporuci Komiteta ministara SE¹⁰ naglašava se da nezavisnost sudstva obezbjeđuje svakom licu pravo na pravično suđenje, kao i da to nije privilegija sudija, već garancija zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja građanima uliva povjerenje u pravosudni sistem. Shodno Preporuci, nezavisnost sudija predstavlja krucijalni princip vladavine prava. Sudije moraju imati slobodu da odlučuju nepristrasno, u skladu sa zakonom i sopstvenim tumačenjem činjenica.

Tijela SE ukazuju i na značaj visokog stepena nezavisnosti tužilaštva. Takođe, Konsultativno vijeće evropskih tužilaca jasno naglašava da nezavisnost tužilaštva treba da bude garantovana na najvišem mogućem nivou i „slična onoj koja postoji kod sudija“.¹¹

2.2. Odgovornost

Akti međunarodnog prava uređuju odgovornost sudija i tužilaca kroz garancije osnovnih principa, odnosno prava na pravično i fer suđenje pred sudom koji je zasnovan na zakonu. Ujedinjene nacije su usvojile dokument Osnovna načela nezavisnosti sudstva (ONNS)¹² koji, između ostalog, uređuje pitanja sudijske odgovornosti na univerzalnom nivou. U članu 6 navodi se da sudije treba da postupaju pravedno, uz poštovanje prava svih stranaka, dok član 8 propisuje da sudije, kao i svi građani, uživaju slobodu izražavanja, uvjerenja i okupljanja, ali uz obavezu očuvanja dostojanstva

3 Magna Carta za sudije, Savjet Evrope, 2010, Osnovna načela, tačka 3.

4 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija

5 Lisabonski ugovor, 2007

6 Uvod u pravo evropskih integracija, Budimir Košutić, Branko Rakić, Bojan Milisavljević, Beograd, 2018, str. 75-119.

7 Povelja o osnovnim pravima i slobodama u EU

8 Clarke v. United Kingdom, ECHR, 27975/02, 2008.

9 Hauschildt v. Denmark, ECHR, 10486/83, 1989.

10 Preporuka CM/Rec(2010)12, 2010.

11 Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 16 (2021)

12 Osnovna načela nezavisnosti sudstva, Ujedinjene nacije, 1985.

funkcije i nepristrasnosti sudstva. Takođe, predviđeno je da se optužbe protiv sudija u vezi sa profesionalnim sposobnostima razmatraju efikasno i i pravično u odgovarajućem postupku.

Sudijska odgovornost ima značajno mjesto i u dokumentima SE, koji imaju karakter tzv. mekog prava. Konsultativno vijeće evropskih sudija u Strazburu usvojilo je Magnu Cartu za sudije (osnovne principe),¹³ kojom se, pored nezavisnosti sudija, utvrđuje obaveza država da definišu ponašanja koja mogu dovesti do disciplinskih postupaka i sankcija. Istovremeno, sudije ne mogu snositi krivičnu odgovornost za nenamjerne greške u vršenju funkcije.

Sličnost uloga sudija i tužilaca podrazumijeva i slične standarde u pogledu njihovog statusa uključujući i disciplinsku odgovornost.¹⁴

U skladu sa Standardima profesionalne odgovornosti i izjavom o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca¹⁵, tužioci su dužni da čuvaju profesionalnu tajnu, informišu žrtve i svjedoke o njihovim pravima, ispituju zakonitost dokaza i odbiju korišćenje nezakonitih dokaza. Pored toga, dužni su da: 1) čuvaju čast i dostojanstvo profesije; 2) postupaju u skladu sa zakonom i etikom profesije; 3) primjenjuju najviše standarde profesionalnosti; 4) uvijek budu informisani o relevantnom pravnom razvoju; 5) djeluju dosljedno, nezavisno i nepristrasno; 6) štite prava optuženih i pravo na pravično suđenje; 7) služe javnom interesu i štite ga; 8) štite i podržavaju ljudsko dostojanstva i prava.

Odgovornost u pravosuđu razrađena je i u dokumentima međunarodnih strukovnih organizacija. Na Generalnoj skupštini Evropske mreže pravosudnih savjeta (ENCJ) 2015. godine usvojena je Haška deklaracija¹⁶, u kojoj se, između ostalog, ukazuje na rezultate istraživanja sprovedenog među 6000 sudija iz 20 država i na razvoj indikatora za mjerenje nezavisnosti i odgovornosti u pravosuđu.

2.3. Efikasnost

Efikasnost postupaka pred nadležnim pravosudnim organima predstavlja ključni uslov za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku. Ovo pravo je najpreciznije definisano kroz praksu ESLJP i obuhvaćeno je članom 6 EKLJP, zajedno sa ostalim elementima pravičnog suđenja (nezavisnost, nepristrasnost, javnost i dr.).

U praksi ESLJP utvrđeni su osnovni kriterijumi za ocjenu da li je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku: priroda i složenost slučaja, ponašanje podnosioca predstavke, i ponašanje organa vlasti.¹⁷ Cijeni se i da li su procesne radnje preduzimate blagovremeno i bez nepotrebnih odlaganja.

Prilikom ocjene složenosti slučaja uzimaju se u obzir različiti faktori, poput broja optuženih, vrste krivičnog djela, eventualnog spajanja postupaka i drugih okolnosti konkretnog predmeta. Ponašanje stranaka može biti relevantno, ali se ne može smatrati osnovom za povredu prava ukoliko okrivljeni koristi zakonom dozvoljena sredstva odbrane. Pravo na suđenje u razumnom roku potvrđeno je i u članu 47 stav 2 Povelje o osnovnim pravima EU, kojim se garantuje da svaki zahtjev bude razmotren nepristrasno, javno i u razumnom roku pred nezavisnim sudom, u skladu sa zakonom. Potreba za unapređenjem efikasnosti našeg pravosuđa kontinuirano se naglašava i u izvještajima Evropske komisije.

Efikasnost pravosudnih postupaka doprinosi jačanju povjerenja javnosti, podstičući građane da zaštitu prava traže pred institucijama, a ne vaninstitucionalnim putem. Ona se ostvaruje kroz blagovremeno postupanje sudija i tužilaca, kao i kroz racionalnu i djelotvornu raspodjelu resursa.

13 Magna Carta za sudije, Savjet Evrope, 2010.

14 Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD(2010)040, 2011.

15 Standardi profesionalne odgovornosti i izjava od suštinske dužnosti i prava tužilaca, Međunarodno udruženje tužilaca, 1999.

16 Haška deklaracija o promovisanju efektivnih sudskih sistema, Hag, 2015.

17 Moreira de Azevedo v. Portugal, ECHR, 11296/84, 1990.

3. Pravosuđe u Crnoj Gori danas

Crnogorsko pravosuđe suočava se sa brojnim izazovima. Kao što je već navedeno, na njegov razvoj utiču različiti faktori, među kojima se posebno izdvajaju nedostatak duže demokratske tradicije i potreba za daljim jačanjem institucija. Dodatno, procesuiranje najviših i drugih zvaničnika u sudsko-tužilačkoj organizaciji doprinijelo je padu povjerenja u pravosudne institucije.

U ovom poglavlju biće analizirane snage, slabosti, prijetnje i prilike za razvoj pravosuđa u Crnoj Gori, s ciljem formulisanja nalaza i preporuka korisnih za pravosudne organe, ali i za sve subjekte koji učestvuju u stvaranju uslova za njegov efikasniji rad i primjenu prava.

3.1. Što funkcioniše?

U posljednjem Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori¹⁸ konstatuje se da je pravosudni sistem Crne Gore između umjerenog i dobrog nivoa pripremljenosti. Takva ocjena predstavlja kontinuitet nalaza u poglavljima 23 i 24. Naime, u ovim poglavljima se godinama ukazuje na "umjereni napredak". Istovremeno, pojedine preporuke se ponavljaju, poput one o izmjeni sastava Sudskog savjeta, za šta je neophodna promjena Ustava.

Iako ukupni napredak u ključnim poglavljima nije na očekivanom nivou, postoje određeni pomaci koji se izdvajaju kao elementi „umjerenog napretka“.

3.1.1. Zakonodavni okvir

Evropska komisija ističe da je zakonodavni okvir unaprijeđen i da su nove odredbe dale "početne pozitivne rezultate".¹⁹

U junu 2024. godine usvojen je pozitivan IBAR za poglavlja 23 i 24, čime je Crna Gora dobila završna mjerila u pregovorima sa EU za ova poglavlja. Tim povodom izmijenjeni su ključni zakoni – Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Zakon o sudovima, Zakon o Državnom tužilaštvu i Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću.

Izmjenama je, između ostalog, sužen obim nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva (SDT), tako što su određeni predmeti korupcije (u kojima optuženi nijesu "visoki javni funkcioneri") prenešeni na druga tužilaštva. Promijenjen je i sastav Tužilačkog savjeta povećanjem broja tužilaca i smanjenjem broja članova koje bira Skupština, shodno preporukama Evropske komisije, uz izmjene uslova za njihov izbor.

Ipak, IBAR treba posmatrati kao pozitivan signal u pregovorima sa EU, ali ne i kao jedino mjerilo suštinske transformacije pravosuđa.²⁰ Njegovo dobijanje u velikoj mjeri rezultat je ispunjavanja tehničkih kriterijuma u specifičnom geopolitičkom kontekstu, što potvrđuje i činjenica da je dio usvojenih zakona brzo ušao u proces izmjena i dopuna.

U Izvještaju Evropske komisije navodi se i potreba za povećanjem zarada nosilaca pravosudnih funkcija od 30%, što može doprinijeti većem interesovanju za pravosudnu karijeru. Istovremeno, naglašava se potreba za daljom primjenom i unapređenjem zakonodavnog okvira, posebno kroz izmjene Ustava u dijelu izbora članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, radi jačanja njihove nezavisnosti. Vlada je nedavno pripremila prijedloge promjena Ustava²¹, uz kašnjenje u odnosu na planirane rokove predviđene Strategijom reforme pravosuđa.

Konkretno, potrebno je ukloniti odredbu Ustava prema kojoj je ministar pravde član Sudskog savjeta, jer takvo njegovo članstvo (kao političke ličnosti) nije u skladu sa međunarodnim standardima nezavisnosti pravosuđa. Takođe, potrebno je Ustavom definisati sastav Tužilačkog savjeta kako bi se spriječio politički uticaj kroz zakonske izmjene.

18 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, 2025, str. 4.

19 Ibid.

20 Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Siniša Gazivoda, Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Podgorica, 2024, str. 21.

21 <https://www.cdm.me/politika/vlada-utvrdila-novi-predlog-za-promjenu-ustava-crne-gore-u-oblasti-pravosuda/>

U tom kontekstu, značajna je izmjena kojom je povećan broj tužilaca u Savjetu, a smanjen broj članova koje bira Skupština nadpolovičnom većinom prisutnih, čime je unaprijeđena nezavisnost i samostalnost tužilačke organizacije.

Ipak, i dalje ostaje sporno pitanje potrebne "obične većine" kojom Skupština bira članove Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika.

3.1.2. Strategije, protokoli, smjernice

Pored zakonskih akata, za sprovođenje reforme pravosuđa značajne su strategije, protokoli i smjernice po kojima pravosudni organi postupaju. Pregled ovih dokumenata pokazuje da su Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo usvojili važne smjernice koje predstavljaju osnov za efikasnije postupanje u budućnosti.

U pregovaračkom procesu sa EU usvojeno je više strateških dokumenata, od kojih je posebno značajna Strategija reforme pravosuđa (2024–2027) sa Akcionim planom za 2024. i 2025. godinu. Strateški ciljevi reforme su: 1) jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa; 2) unapređenje stručnosti i efikasnosti pravosuđa; i 3) povećanje dostupnosti pravde, transparentnosti i povjerenja u pravosuđe.²² Za svaki cilj postoje odgovarajući indikatori uspjeha sa vrijednostima - na polovini perioda sprovođenja, kao i u završnoj godini Strategije. Preciznije, za strateške ciljeve se definišu indikatori uticaja, a za operativne ciljeve indikatori učinka. Dodatno, za konkretne aktivnosti određeni su i indikatori rezultata u okviru Akcionog plana. Neophodna je analiza sprovedenih ciljeva, a u proces kreiranja novog Akcionog plana za 2026. i 2027. treba uključiti i civilni sektor.

Vrhovni sud je u prvoj godini mandata novoizabrane predsjednice usvojio Smjernice za upravljanje predmetima teškog i organizovanog kriminala i Smjernice za izricanje sankcija u u predmetima teškog i organizovanog kriminala, što ukazuje na razumijevanje potrebe da se efikasnije upravlja složenim predmetima i jača povjerenje zainteresovane javnosti. Takođe, usvojene su Smjernice za izricanje krivičnih sankcija u slučajevima rodno zasnovanog nasilja i seksualnog nasilja, zasnovane na međunarodnim obavezama (Istanbulska i Lanzarote konvencija), čime se nacionalna sudska praksa dodatno usklađuje sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava. Dokumente je pripremila radna grupa u kojoj su učestvovali sudije Apelacionog, Višeg i Osnovnog suda u Podgorici, kao i savjetnice Vrhovnog suda Crne Gore, uz stručnu podršku konsultantkinja Savjeta Evrope.

Vrhovni sud Crne Gore je usvojio i Smjernice za izricanje krivičnih sankcija za krivično djelo neovlašćene proizvodnje, držanja i stavljanja u promet opojnih droga, čime se nastoji osigurati dosljednije postupanje u tim slučajevima.²³

Za pohvalu je saradnja Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužilaštva (VDT) u pripremi Smjernica za primjenu sporazuma o priznanju krivice, koje se sastoje iz dva dijela: 1) Smjernice za postupanje državnih tužilaca prilikom zaključivanja sporazuma o priznanju krivice, i 2) Smjernice za sudije povodom odlučivanja o sporazumu o priznanju krivice. Tužiocima se obavezuju da precizno utvrde razloge za pristupanje sporazumijevanju a ne za vođenje redovnog postupka, imajući u vidu i finansijske efekte, a uloga Suda je da u postupku obrazloži odluku i utvrdi da li je Sporazum u skladu sa interesima pravičnosti.²⁴

Vrhovni sud i VDT usvojili su i Smjernice za ostvarivanje prava na naknadu štete žrtvama u krivičnim postupcima, čime se naglašava obaveza sistema prema žrtvama²⁵, a ne samo odgovornost počinioca, što može ojačati povjerenje građana u pravosudni sistem.

VDT je usvojilo i Strategiju za istraživanje ratnih zločina, uz podršku Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), radi proaktivnog i sistemskog pristupa u ovim slučajevima. Strategija ima četiri operativna cilja: 1) unapređenje efikasnosti istraga, 2) zaštitu i podršku žrtvama i svjedocima, 3) poboljšanje mehanizama za otkrivanje sudbine nestalih lica, i 4) povećanje transparentnosti postupanja u predmetima ratnih zločina.²⁶ Strategija je posebno važna i za ispunjavanje završnih mjerila iz Poglavlja 23, u dijelu postupanja države u vezi sa ratnim zločinima. Naime, Crna Gora mora uspostaviti održiv bilans rezultata u istragama, procesuiranju i presudama u slučajevima ratnih zločina,

22 Strategija reforme pravosuđa 2024-2027., Ministarstvo pravde, str. 25.

23 <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/EmG1>

24 <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/Jgb5>

25 <https://tuzilastvo.me/tuzilastva/vrhovno-drzavno-tuzilastvo-i-vrhovni-sud-donijeli-smjernice-za-pravicnu-naknadu-stete-zrtvama/>

26 https://tuzilastvo.me/wp-content/uploads/2025/03/Strategija_za_istrazivanje_ratnih_zlocina_2024-2027.pdf

uz punu saradnju sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove, alii obezbijediti pristup pravdi i reparaciji za žrtve.

3.1.3. Etički kodeksi sudija i državnih tužilaca

Odgovornost sudija i tužilaca ključna je za očuvanje integriteta pravosuđa. Evropska komisija je godinama preporučivala unapređenje okvira za disciplinsku i etičku odgovornost. Novi etički kodeksi, usvojeni tokom prethodne godine, predstavljaju iskorak, ali zahtijevaju i dalju doradu.

Usvajanje Etičkog kodeksa državnih tužilaca, u novembru 2025. godine, bitno je za jačanje ugleda profesije i napredak u poglavlju 23, posebno u dijelu nezavisnosti i odgovornosti. Iako etička odgovornost tužilaca nekad izmiče normiranju, treba je kontinuirano analizirati i usklađivati sa dobrim praksama, sadržanim u međunarodnim dokumentima i uporednim pravosudnim sistemima.

Novi Etički kodeks uvodi obavezu da se tužilac direktno obraća Komisiji za Etički kodeks pri planiranju angažmana van tužilaštva, čime se jača kontrola i smanjuje rizik od sukoba interesa.²⁷ Dobro je i što su precizirana pravila u komunikaciji sa građanima i medijima, uključujući obavezu profesionalnog odnosa prema novinarima i medijskim kućama, tj. postupanje sa pažnjom i poštovanjem “prema svakom novinaru i medijskoj kući”. Primjena ove odredbe može biti interesantna u slučajevima selektivnog odnosa pojedinih tužilaca (naročito iz SDT-a) prema medijima. Dodatno, prvi put se uvode pravila za korišćenje društvenih mreža koje se, takođe, smatraju javnom komunikacijom koja zahtijeva visok nivo opreza.²⁸

Ipak, određena rješenja izazivaju dileme. Nejasno je zašto je uklonjena obaveza da tužioci podstiču zapošljene na stručno usavršavanje, iako savjetnici i ostali zapošljeni u tužilaštvu prisustvuju značajno manjem broju obuka nego državni tužioci, a značajno doprinose radu tužilaštva i u budućnosti mogu postati državni tužioci. Takođe, izostavljena su pravila o odnosu prema oštećenima, iako je posebna pažnja prema žrtvama ključna za sprječavanje sekundarne viktimizacije. Dodatno, preklapanje pojedinih povreda Etičkog kodeksa sa disciplinskim prekršajima može dovesti do neujednačene primjene i izbjegavanja strožih sankcija. Ovo se, primjera radi, odnosi na neprimjeren odnos prema učesnicima postupka, prihvatanje poklona ili korišćenje tužilačke funkcije za ostvarivanje privatnih interesa. Takvo uređivanje je neadekvatno i potrebno je preciznije razgraničenje ovih instituta. U cjelini, novi Etički kodeks državnih tužilaca predstavlja iskorak, ali zahtijeva i adresiranje identifikovanih potreba za poboljšanjem. Podjednako važno je osigurati kvalitetan rad Komisije za Etički kodeks, jer bez dosljedne primjene novih odredbi, borba za profesionalno tužilaštvo ostaje bez suštinskog efekta.

Novi Etički kodeks sudija²⁹ ne uvodi nova pravila, već sažima postojeća kroz sedam članova – nezavisnost, nepristrasnost, integritet, stručnost, profesionalnost i odgovornost, sloboda udruživanja, poštovanje Kodeksa i postupak za utvrđivanje povrede Kodeksa. Ova pravila su precizirana kroz Smjernice za primjenu Kodeksa sudijske etike.

Positivno je što Smjernice naglašavaju “pravo i dužnost sudije” da se stalno stručno usavršavaju, a što je od značaja i za profesionalni razvoj svih zapošljenih u sudu (savjetnici, sudska administracija, pripravnici), među kojima su i neke od budućih sudija. Poboljšanje predstavlja i ostavljanje prostora za vansudske aktivnosti ako one doprinose povećanju ugleda sudije (npr. predavanja, konferencije i sl.), uz svijest o ograničenjima zbog javne izloženosti funkcije.

Međutim, kao i kod tužilaca, ostaje problem preklapanja etičkih povreda i disciplinskih prekršaja³⁰, zbog čega je neophodno te dijelove precizirati. Na primjer, obaveza profesionalnog i obzirnog ponašanja u ophođenju sa strankama, drugim učesnicima u postupku i sudskim osobljem poklapa se sa disciplinskim osnovima za sankcionisanje neprimjerenog odnosa prema učesnicima u postupcima i zapošljenima u sudu. Jasnije razgraničenje je neophodno kako bi se obezbijedila pravna sigurnost i dosljedna primjena sankcija.

27 Etički kodeks državnih tužilaca, Službeni list Crne Gore, broj 129/2025, 2025.

28 <https://cgo-cce.org/2025/11/17/eticcka-pravila-u-tuzilastvu-osnazena-ali-reforma-tuzilastva-mora-ici-dalje/>

29 Etički kodeks sudija, Službeni list Crne Gore, broj 135/2025

30 <https://www.hraction.org/2026/01/06/b15-t9-novi-eticki-kodeks-sudija-sazetiji-tekst-uz-stare-dileme/>

3.2. Gdje sistem zapinje?

Ovo poglavlje analize fokusira se na ključne slabosti pravosudnog sistema, odnosno na segmente i faze postupka koje usporavaju reformske procese i dinamiku pregovora sa EU, te samim tim predstavljaju značajne izazove. U Crnoj Gori, kao dugotrajno tranzicionoj državi, reforma pravosuđa je započeta, ali i dalje nedovršena. Riječ je o kontinuiranom i zahtjevnom procesu koji podrazumijeva stalno unapređenje, učenje iz sopstvenih i uporednih iskustava, te prilagođavanje standarda vladavine prava konkretnom društvenom i pravnom kontekstu. Suštinski napredak ne može se zasnivati na formalnom ispunjavanju normi, već na njihovoj učinkovitoj primjeni u praksi.

3.2.1. Jačanje nezavisnosti

Nezavisnost pravosuđa podrazumijeva stvarnu institucionalnu autonomiju sudova i tužilaštava u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast. Jednako je važno i da Sudski savjet i Tužilački savjet budu uređeni u skladu sa međunarodnim standardima, te da imaju odgovarajuće ljudske i tehničke resurse, jer nezavisnost počinje od načina izbora i uslova rada nosilaca funkcija.

Ustavom Crne Gore garantuje se nezavisnost i nepristrasnost sudova, kao i podjela vlasti. Sudski savjet, kao samostalan organ od 11 članova, bira i razrješava sudije. Četiri člana Sudskog savjeta se biraju iz reda sudija, dok se četiri člana biraju iz reda uglednih pravnika (potrebna kvalifikovana većina u Skupštini - 54 poslanika, tj. 2/3 od ukupnog broja u prvom krugu i 3/5 od ukupnog broja, tj. 49 poslanika u drugom krugu). Predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravde su, po funkciji, članovi Sudskog savjeta. Međutim, članstvo ministra pravde u ovom tijelu i dalje je predmet kritika. GRECO je još 2017. godine³¹ preporučio njegovo isključenje radi smanjenja političkog uticaja, što je prepoznato i u pregovaračkom poglavlju 23, kroz Akcioni plan³². Iako su početkom 2026. godine pripremljene ustavne izmjene, dinamika njihovog usvajanja ostaje neizvjesna.

Dodatni izazov je način izbora Tužilačkog savjeta. Za razliku od Sudskog savjeta, gdje je potrebna kvalifikovana većina, članovi Tužilačkog savjeta biraju se prostom većinom prisutnih poslanika koji obezbjeđuju kvorum. To dalje znači da je minimalni broj glasova neophodan za izbor članova ova dva tijela u odnosu 49, za Sudski savjet, prema 21, za Tužilački savjet.³³ Dokaz da se na osnovu postojećeg rješenja može ugroziti načelo legitimiteta pokazuje i izbor člana Tužilačkog savjeta krajem 2025. godine sa svega 30 glasova poslanika. Takav izbor jeste legalan, ali nije legitiman, jer se radi o neopravdanoj nekonzistentnosti, imajući u vidu sličnost nadležnosti ova dva tijela.

Relevantni međunarodni standardi insistiraju na visokom stepenu autonomije tužilaštva, uporedivom sa sudskom.³⁴ Zato je neophodno ustavno urediti sastav i način izbora Tužilačkog savjeta, čime bi se uvažile i preporuke Venecijanske komisije, i uvesti istu kvalifikovanu većinu kao za Sudski savjet. Time bi se ojačao legitimitet, podstakao politički dijalog i povećala konkurentnost kandidata.

Takođe, u izvještaju Evropske komisije se navodi da je došlo do "ozbiljne institucionalne i političke krize" krajem 2024. godine zato što je Skupština Crne Gore jednostrano konstatovala prestanak funkcije sutkinji Ustavnog suda, suprotno principu podjele vlasti koji je sadržan u Ustavu Crne Gore.³⁵

Dodatno, prisutni su pritisci predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti na nezavisnost pravosuđa, kao i izvještavanje medija koje ponekad može ugroziti autoritet sudova i tužilaštava.

Kao normativni odgovor na ove slabosti, Ministarstvo pravde je Strategijom reforme pravosuđa predvidjelo sljedeće operativne ciljeve za oblast nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa: 1) unaprjeđenje normativnog okvira koji garantuje nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, 2) efektivna implementacija sistema za izbor, ocjenjivanje rada i napredovanje sudija i državnih tužilaca, 3) jačanje kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta, 4) unaprjeđenje finansijske nezavisnosti pravosuđa, 5) jačanje nepristrasnosti i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz dosljedno poštovanje principa slučajne dodjele predmeta, primjenu odredaba o izuzeću i poštovanje etičkih

31 Vidjeti više: <https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj.pdf>

32 Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore

33 <https://cgo-cce.org/2025/12/20/sudski-i-tuzilacki-savjet-ista-moc-razlicita-pravila-izbora/>

34 Mišljenje Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca br. 16 (2021)

35 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, 2025, str. 3.

kodeksa 6) jačanje sistema disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija i 7) jačanje sistema disciplinske odgovornosti pravosudnih profesija.³⁶ Realizaciju ovih ciljeva neophodno je pratiti, kako bi njihov ishod bio istinska reforma, a ne formalno ispunjavanje obaveza na evropskom putu.

3.2.2. Trajanje postupka

Dužina trajanja postupaka predstavlja jedan od problema na koji Evropska komisija konstantno ukazuje, posebno kritikujući tempo rada u predmetima visoke korupcije i organizovanog kriminala, koji generišu i najveću pažnju javnosti. Efikasno i pravovremeno postupanje, uz adekvatne sankcije, ključno je za odvracanje od krivičnih djela i jačanje povjerenja u pravosuđe.

Razmjere problema potvrđuje izvještaj OEBS-a o praćenju suđenja u predmetima korupcije i organizovanog kriminala, kroz kriterijume težine krivičnog djela, statusa optuženog u društvu i medijske aktuelnosti postupka. U periodu 2021. do 2024. godine posmatrači su pratili suđenja u 32 predmeta korupcije, od kojih je pravosnažno okončan samo jedan.³⁷ Ovakvi podaci ukazuju na neprimjereno dugo trajanje postupaka i stvaraju percepciju nedovoljnog kapaciteta institucija da se suoče sa složenim predmetima.

Pored poznatih i najčešćih razloga odlaganja (odsustvo optuženih, štrajk advokata i sl.), dodatni problem predstavlja nedovoljna saradnja nadležnih organa u obezbjeđivanju prisustva okrivljenih i svjedoka. Unapređenje koordinacije između pravosuđa i policije nužno je kako bi se smanjio broj odlaganja i obezbijedio kontinuitet održavanja ročišta.

Evropska komisija posebno ističe potrebu povećanja efikasnosti u Višem sudu u Podgorici, Upravnom sudu i SDT-u³⁸, kao i na značaj pune primjene Plana racionalizacije mreže sudova i Strategije digitalizacije pravosuđa. U predmetima teškog i organizovanog kriminala naglašava se potreba smanjenja odlaganja, dok se u oblasti korupcije insistira na jačanju proaktivnih istraga, krivičnog gonjenja i osuđujućih presuda. Takođe, potrebne su izmjene zakonodavstva, posebno u Zakoniku o krivičnom postupku i Zakonu o advokaturi, radi otklanjanja proceduralnih prepreka. Ne manje važno, Evropska komisija naglašava i da treba unaprijediti praćenje i postupanje po mišljenjima i izvještajima Državne revizorske institucije (DRI), koja tužilaštva uglavnom ignorišu.

Statistički podaci pokazuju da je tokom 2024. godine primljeno 94.124 novih predmeta, a riješeno 85.629³⁹, što je dalje zaostatak, iako je napredak vidljiv u odnosu na 2023. godinu, kada je primljeno 96.507 predmeta, a završeno 79.606 predmeta.⁴⁰

Sredinom 2025. godine predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore donijela je Jedinostveni program rješavanja starih predmeta za period 2025–2027. godine kojim se planira smanjenje broja starih predmeta u 2025. godine sa 7.471 na 2.242 predmeta do posljednjeg kvartala, kao i da do kraja 2027. godine pred crnogorskim sudovima ne bude predmeta starijih od tri godine.⁴¹ Programom se predlažu i druge mjere iz nadležnosti Vrhovnog suda Crne Gore koje će vjerovatno imati pozitivan učinak na rješavanje predmeta, ali nedostatak jasno definisanih rokova umanjuje njegovu operativnu vrijednost.⁴²

Akcionni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa dodatno predviđa mjere za povećanje efikasnosti, uključujući digitalizaciju i unapređenje infrastrukture, kao i racionalizaciju sudske mreže. Međutim, ove mjere su često uopštene i zahtijevaju precizniju razradu i dosljednu primjenu.⁴³

Konačno, neophodno je uvesti sistem za procjenu složenosti predmeta u skladu sa standardima Evropske komisije

36 Strategija reforme pravosuđa 2024–2027. Ministarstvo pravde, str. 26.

37 OEBS, Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu, 2024, str. 12. i 103.

38 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, 2025, str. 5. i 6.

39 Sudski savjet, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu, str. 83.

40 Sudski savjet, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2023. godinu, str. 75.

41 Vrhovni sud Crne Gore, Jedinostveni program rješavanja starih predmeta za period 2025–2027. godine, jun 2025.

42 Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Siniša Gazivoda, Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Podgorica, 2024, str. 18.

43 Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Siniša Gazivoda, Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Podgorica, 2024, str. 17.

za efikasnosti pravosuđa (CEPEJ).⁴⁴ Takav sistem omogućio bi realniju procjenu potrebnog vremena za rad na predmetima i njihovu složenost, koji podrazumijeva i samoprocjenu vremena potrebnog za rad na predmetu od strane sudija, zatim bolju raspodjelu opterećenja, pravednije ocjenjivanje sudija i efikasnije planiranje kadrovskih kapaciteta, posebno u složenim predmetima. To bi bilo od naglašene koristi za utvrđivanje potrebnog broja sudija i sudijskih savjetnika u Višem sudu u Podgorici, posebno u Specijalnom odjeljenju.⁴⁵

3.2.3. Pritvor kao mjera ili kazna

Određivanje pritvora jedna je od najosjetljivijih odluka u krivičnom postupku. Zakonik o krivičnom postupku ga definiše kao izuzetnu mjeru koja se primjenjuje samo kada se ista svrha ne može postići blažim sredstvima, poput jemstva ili mjera nadzora.⁴⁶

U praksi u Crnoj Gori pritvor se često tumači kao sankcija, a ne kao krajnja mjera obezbjeđivanje prisustva okrivljenog u zakonom propisanim slučajevima. Takvom pristupu doprinosi i pritisak javnosti, uključujući političare i medije, koji nerijetko kritikuju sudije kada primijene neke od blažih mjera (zabrana napuštanja stana, zabrana napuštanja boravišta i dr.). Posljedično, sudije češće određuju pritvor kako bi izbjegle javnu osudu, što nije u skladu sa međunarodnim standardima.

Prema Standardima minimalnih pravila UN-a za mjere alternativne institucionalnom tretmanu (Tokijska pravila)⁴⁷ i Preporuci R(2006/13) Komiteta ministara Savjeta Evrope,⁴⁸ pritvor prije suđenja treba biti krajnja opcija, uz obaveznu primjenu alternativnih mjera kad god je to moguće. Iako je crnogorski pravni okvir uglavnom usklađen sa ovim standardima, nedostaje izričita obaveza da se pritvor primijeni tek kada alternative nijesu izvodljive, što bi trebalo preciznije normirati.

Dodatno, odluke o pritvoru često nijesu dovoljno obrazložene, već se oslanjaju na opšte formulacije bez konkretnih argumenata. Praksa Evropskog suda za ljudska prava uspostavlja standarde koji zahtijevaju jasna, detaljna i uvjerljiva obrazloženja, uz dokazivanje nužnosti lišenja slobode u svakom pojedinačnom slučaju, pri čemu je teret za to na onima koji primjenjuju pritvor kao mjeru.⁴⁹ Takođe je utvrđeno da je pritvor krajnja mjera zbog čega treba primijeniti blaže mjere koje "minimalno ograničavaju slobodu pojedinca", a istovremeno doprinose ostvarivanju legitimnih interesa države u sprovođenju sudskog procesa.⁵⁰ Čak stoji da ni činjenica da je okrivljeni ranije osuđivan za isto djelo nije dovoljna za određivanje pritvora.⁵¹

Neophodno je dosljedno primjenjivati međunarodne standarde, koristiti pritvor kao izuzetak, a ne pravilo, i odustati od ideje produženja njegovog maksimalnog trajanja, što je zalaganje jednog dijela političara iz vlast. Paralelno, potrebno je jačati primjenu alternativnih mjera, ali i unaprijediti kapacitete zatvorskeg sistema, posebno u oblasti rehabilitacije, kako bi se podržala uspješna reintegracija pritvorenih i osuđenih lica u društvo.

Ozbiljnost problema potvrđuju i Preliminarna zapažanja⁵² Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečuvjenog ili pnižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) iz 2025. godine, koja opominju, između ostalog, na prenatrpanost zatvora i ogroman porast broja pritvorenika, koji čine više od polovine - 56% - ukupne zatvorske populacije, pri čemu

44 CEPEJ, Mjerenje složenosti predmeta u pravosudnim sistemima, str. 4.

45 OEBS, Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu, 2024, str. 109.

46 Zakonik o krivičnom postupku, Službeni list Crne Gore", br. 057/09, 049/10, 047/14, 002/15, 035/15, 058/15, 028/18, 116/20, 145/21, 054/24

47 Rezolucija UN 45/110 od 14.12.1990.

48 Preporuka br. 13 (Rec(2006)13) Komitet ministara državama članicama o pritvoru, uslovima u pritvoru i zaštiti od zloupotrebe, usvojena 27. septembra 2006. Pritvor se, shodno Preporuci, smije primijeniti samo ukoliko su ispunjeni sljedeći uslovi: 1) postoji osnovana sumnja da je počinjeno krivično djelo; 2) postoje značajni razlozi za vjerovanje da bi oslobađanjem osumnjičenog lica moglo doći do bjekstva, izvršenja teškog krivičnog djela, ometanja sudskog postupka ili narušavanja javnog reda; 3) nije moguće primijeniti alternativne mjere koje bi efikasno otklonile navedene rizike i 4) pritvor je neizbježan korak unutar krivičnog postupka.

49 Ilijkov protiv Bugarske, ECHR, 33977/96, 2001.

50 Foks, Kembel i Hartli protiv Velike Britanije, ECHR, 12244/86; 12245/86 i 12383/86, 1991.

51 Jablonski protiv Poljske, ECHR, 33492/96, 2000.

52 <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-preliminary-observations-on-its-recent-visit-to-montenegro>

se njihov broj udvostručio od posljednje posjete Komiteta u 2022. godini. Komitet ocjenjuje da se pritvor koristi prečesto, dok su alternativne mjere nedovoljno zastupljene. Ovakav trend stvara ogroman pritisak na zatvorski sistem, dodatno pogoršan dužinom trajanja pritvora u Crnoj Gori. Ukratko, u praksi pritvor postaje pravilo umjesto izuzetka. Treba podsjetiti i da je sprovođenje preporuka Komiteta jedno od završnih mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 u pregovorima Crne Gore sa EU. Zbog toga je neophodno dosljedno primjenjivati preporuke Komiteta, koristiti pritvor isključivo kao krajnju mjeru, ali i odustati od ideje produženja maksimalnog trajanja pritvora sa tri na pet godina.

Paralelno sa jačanjem primjene mjera nadzora i jemstva, potrebno je unaprijediti kapacitete zatvorskih ustanova u dijelu rehabilitacije. Obrazovanje, kulturne i sportske aktivnosti, kao i tretman bolesti zavisnosti, imaju veliki značaj za sve zatvorenike, uključujući i pritvorene. Trenutni nivo ovih aktivnosti nije zadovoljavajući i zahtijeva poboljšanje kako bi se olakšala njihova uspješna reintegracija u društvo.

3.2.4. Curenje informacija

Javno objavljivanje informacija iz postupka može ozbiljno ugroziti dokazni proces i ukupne interese postupka. Zato su službena lica dužna da odgovorno i oprezno postupaju pri dijeljenju informacija sa medijima i drugim licima. Treba istaći i da curenje informacija narušava autoritet sudstva i tužilaštva, ali i međusobno povjerenje državnih organa, što može otežati njihovu saradnju, npr. između policije i tužilaštva ili sudova, a samim tim i učinkovitost.

Poseban problem nastao je nakon početka objavljivanja sadržaja sa Sky aplikacije, koje su selektivno dospijevale do određenih medija, a što je u međunarodnim okvirima nezabilježen presedan, često javno plasirane i pravno irelevantne komunikacije. Takva praksa dovodi do različitih, pa i pogrešnih, zaključaka u javnosti, narušava reputaciju pojedinaca, bez obzira što u pojedinim objavljenim prepiskama nije bilo materijala za pokretanje krivičnog postupka, a može ugroziti i pretpostavku nevinosti, zato što se u javnosti stvara slika da bi sve osim osuđujuće presude bio veliki neuspjeh. Empirijska istraživanja ukazuju da veći broj građana to vidi kao narušavanje privatnosti i pravičnosti postupka (46,4%), dok tek petina smatra da takva praksa doprinosi razumijevanju slučajeva.⁵³

Dodatno, objavljivanjem privatnih razgovora koji nijesu od značaja za postupak krše se prava na privatnost, naročito pravo na prepisku. Tvrdnje pojedinih pravosudnih institucija da takve informacije potiču od advokata nijesu uvjerljive, jer to nije u interesu njihovih klijenata.

Ilustrativan primjer loše prakse su privođenja uz prisustvo unaprijed obaviještenih medija od strane Uprave policije ili Tužilaštva, pa čak i najave političara.⁵⁴ Takvi slučajevi ukazuju na neprofesionalnu komunikaciju između institucija i stvaraju utisak političke kontrole nad radom onih organa koji bi morali biti samostalni.

Ovakvo postupanje treba izbjegavati, jer može dovesti i do povrede ustavnih i konvencijskih prava koja se odnose na postupak lišenja slobode i određivanja pritvora. Iako kratkoročno ovo može povećati povjerenje dijela javnosti, dugoročno šteti zakonitosti i kredibilitetu institucija, a uspostavlja i neprimjerene senzacionalističke akcije karakterističnog za populističke političke strukture koje time nadomještaju sopstveni izostanak rezultata. Istovremeno, javne najave hapšenja od strane političara naglašavaju njihovu nedopustivu povezanost sa istražnim i pravosudnim organima, čime samo opterećuju nezavisnost ovih organa.

3.2.5. Transparentnost

Transparentnost rada sudova i državnih tužilaštava veoma je važna komponenta za vladavinu prava i jačanje povjerenja građana u pravosuđe. Njihova javnost rada omogućava demokratski nadzor, doprinosi odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija i ima preventivnu ulogu u borbi protiv korupcije. U kontekstu pregovora sa EU, transparentnost pravosuđa je posebno značajna za Poglavlje 23.

Zato je neophodno sagledati stanje transparentnosti kroz normativni i institucionalni okvir, praksu slobodnog pristupa informacijama, dostupnost podataka i nalaze relevantnih organizacija.

53 CG Puls, decembar 2025. godine, CGO i Institut Damar, <https://cgo-cce.org/2025/12/24/podrska-eu-pod-pritiskom-ekonom-ske-nesigurnosti-revizionizma-i-selektivne-pravde/>

54 <https://www.antenam.net/clanak/321711-dok-sdt-tvr-di-da-niko-nije-uhapsen-becic-pohvalio-hapsenje-perovic>

Normativni okvir prepoznaje transparentnost kao obavezu pravosudnih institucija. Ustav garantuje javnost suđenja, dok Zakon o sudovima i Zakon o državnom tužilaštvu propisuju objavljivanje osnovnih informacija o radu, godišnjih izvještaja, statističkih podataka i drugih informacija od javnog značaja.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama⁵⁵ dodatno omogućava građanima, medijima i civilnom društvu uvid u rad pravosuđa, uz jasno definisane izuzetke. Jedan od pokazatelja transparentnosti je postupanje po zahtjevima za pristup informacijama. Prema Izvještaju Vrhovnog suda Crne Gore za 2024. godinu, sudovima je podnijeto ukupno 35 zahtjeva, što je značajan rast u odnosu na prethodnu godinu, kada je evidentirano takvih 12 zahtjeva,⁵⁶ ali realno ne može predstavljati opterećenje da se na njih ne bi efikasno odgovorilo.

U četiri predmeta odobren je pristup informacijama, u jednom djelimično odobren pristup, u 19 predmeta zahtjevi su odbijeni, dok su u 11 predmeta dostavljena obavještenja podnosiocima zahtjeva.

Sudski i Tužilački savjet imaju važnu ulogu kroz objavljivanje odluka i informacija o izboru, napredovanju i disciplinskoj odgovornosti. Evropska komisija bilježi napredak, ali ukazuje na potrebu objavljivanja detaljnije obrazloženih odluka o izboru i razrješenju državnih tužilaca i sudija, kao i odluka u disciplinskom postupku.⁵⁷

Godišnji izvještaji sudova i Sudskog savjeta predstavljaju osnovni mehanizam institucionalne transparentnosti. Oni sadrže podatke o broju predmeta, ažurnosti sudova, opterećenosti sudija, trajanju sudskih postupaka i administrativnim kapacitetima sudova. U posljednjim izvještajnim periodima uočen je određeni napredak u pogledu obima i strukture objavljenih informacija. Ipak, praksa pokazuje neujednačenost – dok pojedini sudovi i tužilaštva redovno objavljuju ažurne podatke, drugi nude nepotpune ili zastarjele informacije, što značajno umanjuje stvarni domet proaktivne transparentnosti.

Strategija reforme pravosuđa ukazuje na ograničenja postojećih IT sistema, nedovoljnu dostupnost elektronskih servisa i manjkavosti statističkih podataka⁵⁸. Dodatni problemi su nepostojanje jedinstvene baze sudskih odluka i neujednačena anonimizacija.

Transparentnost tužilaštava posebno je ograničena u obrazlaganju odluka o odbacivanju krivičnih prijava i komunikaciji u predmetima od izraženog javnog interesa. Zbog toga je potrebno unaprijediti pravovremeno i jasno informisanje javnosti, uz poštovanje pretpostavke nevinosti i zaštite istrage.

Zabrinutost u zainteresovanoj javnosti je probudilo i anonimiziranje zapisnika sa sjednica Tužilačkog savjeta krajem 2025. godine. Naime, u objavljenim zapisnicima se moglo pročitati da je donijeta odluka da prestaje funkcija tužiteljki XY ili da se utvrđuje naknada tužiocu XX. Ovakvi zapisnici neopravdano su ograničili informacije o procesu glasanja ili izdvojenim mišljenjima, na što je ukazao i civilni sektor naglašavajući da ovakva praksa odraz formalizma i tehničkog evidentiranja sjednica⁵⁹ čime se smanjuje nivo transparentnost pravosudnog sistema i mogućnost djelotvornog nadzora. Takva praksa bi značila da samo onaj ko fizički prisustvuje sjednici može saznati šta se tačno dešavalo, što je neutemeljno u vremenu digitalne transformacije. Naime, ako nije moguće obezbijediti prenos sjednica, zapisnici treba da obezbijede detaljan tok rasprave uključujući sve izrečene stavove članova Savjeta. Ipak, treba istaknuti da je reakcija Tužilačkog savjeta na kritike bila adekvatna. Tužilački savjet je brzo izdao saopštenje u kojem su prihvatili da je došlo do propusta i “da će biti izvršeno korigovanje navedenih zapisnika i isti će biti objavljeni na sajtu Tužilačkog savjeta”.⁶⁰

OEBS preporučuje da Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizuje specijalizovane obuke iz oblasti komunikacije s javnošću za sve tužioce i sudije koji se bave predmetima organizovanog kriminala i korupcije, kao i da to obuhvati rukovodioce institucija i službenike za odnose sa javnošću.⁶¹

Zaključno, unapređenje transparentnosti zahtijeva i standardizaciju objavljivanja podataka, bolju dostupnost sudskih

55 Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list Crne Gore, br. 044/12, 030/17, 066/25

56 Vrhovni sud Crne Gore, Izvještaj o radu za 2024. godinu, str. 18.

57 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, 2025, str. 28.

58 Strategija reforme pravosuđa 2024-2027. Ministarstvo pravde, str. 22.

59 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/796404/cdt-zabrinutost-zbog-dramaticnog-pada-transparentnosti-rada-tuzilackog-savjeta>

60 <https://tuzilastvo.me/tuzilastva/transparentnost-rada-tuzilackog-savjeta-poboljsana-u-odnosu-na-ranije/>

61 OEBS, Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu, 2024, str. 104.

i tužilačkih odluka i jačanje proaktivnog informisanja, uz kontinuiranu edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija.

3.3. Mogućnosti za unapređenje

Stvaranje optimalnih uslova za rad sudija i tužilaca nije isključivo unutrašnje pitanje pravosudnih organa, već i obaveza izvršne i zakonodavne vlasti i važna stavka u procesu pregovora sa EU. U tom smislu, Vlada i Skupština treba da obezbijede sistemsku i održivu podršku za pravosuđe kako bi se ostvarili konkretni rezultati u ispunjavanju završnih mjerila za poglavlja 23 i 24.

Ovo poglavlje analizira prilike za razvoj pravosuđa, kroz neophodno povećanje zarada, poboljšanje infrastrukturnih kapaciteta, i organizaciju obuka.

3.3.1. Materijalni status

Nezavisnost pravosuđa je temelj vladavine prava i najvažniji garant prava građana na pravično suđenje. Odluke sudija i tužilaca direktno utiču na živote ljudi i zahtijevaju visok stepen profesionalne i lične odgovornosti, zbog čega i zarade moraju osiguravati dostojanstvo i sigurnost nosilaca funkcija.

Zarade sudija i tužilaca u Crnoj Gori su niske i ne odgovaraju složenosti i obimu posla koji obavljaju. Na primjer, plata većine sudija u Osnovnom sudu u Podgorici iznosi oko 1.250 EUR,⁶² što je nedovoljno s obzirom na broj predmeta, pritiske i odgovornost.

Privremeno uvećanje od 30% na funkciju, predviđeno izmjenama izmjena Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o državnom tužilaštvu, ističe 1. januara 2026. godine. Ovaj rok je postavljen uz obrazloženje da je resorno ministarstvo planiralo da se u datom vremenskom okviru usvoji novi zakon. No, produženje ovog rješenja zavisi od volje poslanika, zbog čega je već došlo do prekida isplate u januaru 2026. godine.

Poseban zakon kojim bi se trajno uredio status i zarade sudija i tužilaca godinama se najavljuje, ali sa njegovim donošenjem se kasni, što ukazuje na nedostatak političke volje. Ovakav pristup je u suprotnosti sa stavovima Venecijanske komisije⁶³ i Evropske komisije⁶⁴, koje zahtijevaju poseban zakon kojim se uređuju status i zarade sudija i tužilaca, imajući u vidu posebnost njihove funkcije i potrebu zaštite nezavisnosti pravosuđa. Neprihvatljivo je da se zarade sudija i tužilaca regulišu Zakonom o zaradama zapošljenih u javnom sektoru.

Predsjednik Udruženja sudija je apelovao na nadležne da završe ovaj strateški važan proces, a Udruženje je odložilo najavljene mjere obustave rada kako bi sačuvalo nezavisno i efikasno funkcionisanje pravosuđa. No, stalna odlaganja povećavaju rizik da će se mjere ponovo razmotriti.

Slična situacija je i sa savjetnicima sudstvu i državnom tužilaštvu, čije su plate do kraja 2025. iznosile oko 800 EUR, ne računajući one savjetnike koji imaju specijalni dodatak. Iako je krajem 2025. godine došlo do privremenog povećanja kroz varijabilni dio zarade koji je predviđen sporazumom Ministarstva pravde i sindikata⁶⁵ (11% povećanje za savjetnike), jedino trajno rješenje predstavlja usvajanje Zakona o sudskoj administraciji, čije se donošenje i dalje odlaže.

Pripravnici u sudovima i državnim tužilaštvima su dodatno diskriminirani, sa platama od oko 630 EUR, dok je zakonski minimum za njihov nivo obrazovanje, shodno Zakonu o radu, 800 EUR⁶⁶. Takva praksa je već rezultirala sudskim postupcima i prvostepenom presudom u korist pripravnika, a ukoliko bude donešena i pravosnažna presuda, to može voditi dodatnim troškovima za državni budžet, uključujući zatezne kamate i troškove postupka. Ovo pokazuje zabrinjavajući stepen neodgovornosti institucija prema mladim pravnicima na samom početku karijera.

Odnos države prema pravosuđu vidljiv je i kroz budžetska izdvajanja: dok je budžet Skupštine Crne Gore u periodu

62 <https://www.cdm.me/ekonomija/sudije-i-tuzioci-ce-1-februara-primiti-za-30-odsto-manje-plate/>

63 Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu izmjena Zakona o Sudskom savjetu i sudijama (2024), <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1183&year=all>

64 Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru, 2025, str. 29.

65 <https://sindikacg.me/zaposlenima-u-administraciji-pravosudja-naredne-plate-vece-za-102-eura-a-od-januara-za-125/>

66 <https://www.pobjeda.me/clanak/vukcevic-primali-630-umjesto-800-eura-stigla-presuda-u-njihovu-korist>

od 2021. do 2025. porastao za 64%, budžet cjelokupnog pravosuđa, za isti period, povećan je za 36%. Uz to, politički pritisci na sudije i tužioce dodatno narušavaju povjerenje u sistem.

3.3.2. Infrastrukturni kapaciteti

Brojni pokazatelji ukazuju da su infrastrukturni uslovi za rad sudija i tužilaca nezadovoljavajući, a bez rješavanja ovog problema nije moguće postići očekivani napredak u radu pravosudnih organa. Pod infrastrukturnim kapacitetima podrazumijevamo prostorne uslove, kao i tehničku opremljenost sudova i tužilaštava (laptopovi, štampači, softveri i dr.).

Više od deset godina najavljivana izgradnja Palate pravde još uvijek nije počela, a rokovi ostaju nepoznati. Palata pravde bi omogućila veći broj sudnica, kapaciteta za suđenja sa više od deset optuženih, i veći broj ročišta, te unaprijedila bezbjednost s obzirom da su sadašnje zgrade sudova često u neposrednoj blizini stambenih objekata i nedovoljno obezbijedene. Slučaj poznat u medijima kao "Tunel", kada su nestali dokazi iz podruma zgrade u kojoj se nalaze Vrhovni, Apelacioni i Viši sud, ilustrativan je primjer slabog nivoa sigurnosti pravosudnih institucija.

Slično, već godinama se najavljuje preseljenje SDT-a u zgradu "stare Vlade", ali plan još nije realizovan. Trenutni kapaciteti potvrđuju ozbiljan nedostatak adekvatnog prostora za rad SDT-a.

Pristupačnost sudova za vulnerabilne grupe, posebno osobe sa invaliditetom, takođe nije zadovoljavajuća. Većina sudova nema vertikalno ili koso-podizne platforme, taktilne trake, reljefne planove objekata, oznake na Brajevom pismu ni toalete prilagođene osobama sa invaliditetom.⁶⁷ Ovi nedostaci ukazuju na nerazumijevanje važnosti zaštite najugroženijih, a pravosuđe se posebno ocjenjuje po osjećaju sigurnosti ovih grupa.

Dodatno, niska tehnička opremljenost sudova i tužilaštava usporava digitalnu transformaciju. Problemi obuhvataju nabavku laptopova, štampača i licenci za softvere koji značajno povećavaju efikasnost⁶⁸. SDT posjeduje neke licence, ali to nije dovoljno za obim i složenost poslova, pa je neophodno dodatno opremiti Odjeljenje za analitiku i istraživanje.

3.3.3. Obuke

Sudije i tužioci, iako tradicionalne profesije, moraju kontinuirano unapređivati znanja kako bi odgovarali novim izazovima, budući da događaji često prethode zakonodavstvu.

Potreba za obukama posebno je izražena u vremenu digitalne transformacije, kada se pojavljuju nove metode vršenja i prikriivanja krivičnih djela (npr. korišćenje vještačke inteligencije za prikriivanje identiteta ili hakovanje državnih servera). Takođe, kompleksne oblasti poput finansijskih istraga, pranja novca i oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom zahtijevaju stalno stručno usavršavanje.

Slično kao kod infrastrukturnih kapaciteta, važno je uključiti zaštitu vulnerabilnih grupa. Potreban je poseban program obuka za sudije i tužioce koji obuhvata razumijevanje traume žrtava i sekundarne viktimizacije u slučajevima rodno zasnovanog nasilja, koristeći pristup usmjeren na žrtvu. Obuke trebaju biti izrazito praktične, kroz studije slučaja i simulacije.

Poseban problem je što savjetnici u sudstvu i tužilaštvu rijetko prisustvuju obukama, za razliku od sudija i tužilaca. Obuke savjetnika su presudno bitne jer oni predstavljaju buduće nosioce pravosudnih funkcija i trebaju što ranije sticati praktična znanja. Isto važi i za zaposljene u pravosudnoj administraciji (analitičari, zapisničari i dr.), kojima su potrebne dodatne obuke za efikasno obavljanje poslova.

3.4. Rizici i pritisci na pravosuđe

Jedan od neophodnih uslova za pravično obavljanje sudijske i tužilačke funkcije jeste institucionalna nezavisnost pravosuđa u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast. Za njeno ostvarenje, neophodno je izvršiti određene izmjene

67 Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Pristup pravdi osoba s invaliditetom s posebnim naglaskom na proceduralne adaptacije, Podgorica, 2020, str. 19.

68 <https://cgo-cce.org/2026/01/19/niske-zarade-i-losi-uslovi-potkopavaju-nezavisnost-pravosudja/>

Ustava, relevantnih zakona i etičkih kodeksa.

U ovom dijelu fokus je na praksi, odnosno pritiscima na rad pravosudnih organa od strane dijela političara koji, direktno ili indirektno, pokušavaju da utiču na njihov rad. Takođe, obradimo i izvještavanje medija koje, ponekad, sa namjerom ili zbog nedovoljnog poznavanja materije, može predstavljati dodatni pritisak. Najzad, razmatramo i pitanje potpunog vetinga u pravosuđu koji nije sproveden, ali ga određene strukture redovno koriste kao prijetnju sudijama i tužiocima, bez temeljne analize posljedica i bez osvrta na alternativne modele.

3.4.1. Izvršna i zakonodavna vlast

Primjeri miješanja izvršne i zakonodavne vlasti u rad pravosuđa, kao i neprimjereni pritisci na sudije i tužioce, karakteristički su kako za ranije, tako i za nove vladajuće strukture, ali radi aktuelnosti analize ćemo se fokusirati na skorije primjere.

Važno je napomenuti da takav pristup političara, a primarno onih iz vlasti, narušava povjerenje javnosti u nezavisnost pravosuđa. Sudije i tužioci ne mogu komentarisati aktivne predmete, dok javnost dobija uglavnom komentare političkih aktera, koji često zanemaruju važnost suzdržanosti. Pritisci kroz javne komentare jedan su od razloga smanjenja povjerenja u sudstvo i tužilaštvo, što potvrđuju istraživanja nevladinih organizacija⁶⁹ i Misije OEBS-a u Crnoj Gori.⁷⁰

Sudije su češće meta napada od tužilaca. Nerijetko su te kritike preuranjene i neosnovane, što stvara neprijateljsku atmosferu prema sudskom sistemu, ali i vodi ka nepoštovanju sudskih odluka, kao u slučaju višestrukog nezakonitog izbora direktora RTCG uprkos pravosnažnim presudama.

Jedan od najskorijih primjera pritiska odnosi se na izjavu direktora Uprave policije, koji je Viši sud optužio zbog bijega okrivljenog lica dan prije izvršenja mjere nadzora⁷¹. Ovo pokazuje neadekvatno tumačenje Zakonika o krivičnom postupku, jer je Uprava policije odgovorna za izvršenje mjera nadzora, te šalje sumnjivu poruku da lica na nadzoru mogu slobodno napuštati stanove, a da Uprava policije nema načina da reaguje.

Sličan primjer je saopštenje Vijeća za nacionalnu bezbjednost, kojeg imenuje Vlada, iz jula 2025. godine, a koje je navelo da "postoji korelacija između porasta broja krivičnih djela i nedonošenja presuda u roku od tri godine", kao i da treba "hitno pripremiti model za veting".⁷² Time je impliciralo odgovornost sudstva za stanje bezbjednosti u državi, što je jednostran i pojednostavljen pristup, posebno imajući u vidu da pitanje bezbjednosti zahtijeva koordinaciju i saradnju svih nadležnih organa. Udruženje sudija ocijenilo je ovakav stav kao politički pritisak i pokušaj uticaja na sudske odluke, naglašavajući da provjera sudija mora biti oslobođena političkog uticaja u cilju očuvanja nezavisnosti sudstva i načela vladavine prava.

Takođe, tu je i izjava predsjednika Skupštine da Vrhovni državni tužilac „nije ispunio očekivanja“ parlamentarne većine i da zbog toga treba podnijeti ostavku, uz optužbe da se tužilaštvo bavi „trivijalnim stvarima“.⁷³ Slične komentare imali su i pojedini poslanici parlamentarne većine, kao i dio opozicije, pokazujući namjeru kontrole, a ne podrške stvaranju nezavisnog pravosuđa. Izvještaj Tužilačkog savjeta nije izglasan, što, iako ne stvara pravne posljedice, može smanjiti povjerenje javnosti.

Primjeri političkog pritiska uključuju i reakcije pravnog tima bivšeg predsjednika Đukanovića na odbijanje tužbe za naknadu nematerijalne štete zbog povrede časti, ugleda i dostojanstva, uz obrazloženje da je tužbeni zahtjev preuranjen. Tim je optužio sutkinju za navodnu nepažnju ili izmišljanje razloga, dok Osnovni sud naglašava da se

69 <https://cgo-cce.org/2025/12/24/podrskaeu-pod-pritiskom-ekonomskene-sigurnosti-revizionizma-i-selektivne-pravde/>

70 https://montenegro.osce.org/me/mission-montenegro/662695?fbclid=IwDGRzaAQetVNjbGNrBB6y5GV4dG4DYWVtAjEx-AHNydGMGYXBwX2IkDDM1MDY4NTUzMTcyOAABHuSHPCyGyWU-d49iLoral5CCJr94aHba2uMDVDgtKkFfnRIILGJV5_dx-H33pn_aem_5b5bPPCeyNaF3mPV9cTDcQ

71 <https://www.vijesti.me/tv/emisije/794525/blog-scepanovic-policija-bi-nezakonito-postupala-ako-bi-hapsila-i-zadrzavala-osobe-ukoliko-krse-mjere-kucnog-pritvora>

72 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/768022/vijece-za-nacionalnu-bezbjednost-hitno-pripremiti-model-za-uvodjenje-vetinga-nosilaca-pravosudnih-funkcija>

73 <https://www.cdm.me/politika/mandic-tesko-sam-pogrijesio-markovic-politicki-izabran-da-podnese-ostavku-vdt-ne-cu-je-podnijeti-obraz-mi-bitniji-pokrenite-proceduru-za-smjenu/>

kritike sudskih odluka mogu iznositi kroz žalbu, a ne javne optužbe, kako bi se očuvalo povjerenje u institucije i princip nezavisnosti sudstva od političkih i javnih pritisaka.⁷⁴ Udruženje sudija je kroz svoje saopštenje izrazilo sličan stav.⁷⁵

Najzad, najteži oblik pritiska bio je direktan napad bivšeg potpredsjednika Vlade Abazovića na sudiju koji je odbio da odredi pritvor u konkretnom predmetu, tvrdeći da je cilj sudije da pokaže da je mafija jača od države⁷⁶. On se time upustio u paušalno tumačenje sudskog postupka i ozbiljno ugrozio nezavisnost sudstva s namjerom da utiče na odluke u tom predmetu i naruši ugled sudije zarad prikupljanja političkih poena,⁷⁷ što je neprihvatljivo i suprotno međunarodnim standardima očuvanja nezavisnosti pravosuđa.

3.4.2. Veting modeli i očekivanja

Ideja vetinga zahtijeva posebnu pažnju zbog složenosti ovog procesa. Iskustva drugih država pokazuju da ishitrene i populističke mjere u pravosuđu često nijesu dale očekivane rezultate, već su u brojnim slučajevima ugrozile nezavisnost pravosuđa.

U Crnoj Gori se veting često pominje kao sredstvo upozorenja ili prijetnje sudijama i tužiocima, što nije sistemski održiv pristup. Ovo je vrlo opasno budući da su najtvrdi zagovornici vetinga kao načina kadrovskih promjena oni politički akteri koji paralelno sprovode masovna zapošljavanja i kontroverzne disciplinske postupke u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Evropska komisija je već upozorila na potrebu obezbjeđivanja proceduralnih garancija protiv nedozvoljenog političkog uticaja⁷⁸, naročito nakon spornih izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima koje omogućavaju ubrzano zapošljavanje i otpuštanje. Nevladine organizacije i stručna javnost su označili to kao još jedan pokušaj stavljanja policije pod političku kontrolu i institucionalizovanje političke samovolje, što dokazuje i činjenica da predstavnici vlasti nijesu sačekali mišljenje Evropske komisije prije početka postupka usvajanja zakona.⁷⁹ Takva praksa dodatno ugrožava profesionalni integritet i saradnju institucija, posebno u osjetljivim predmetima. Sličan pristup u pravosuđu bi unio ozbiljan rizik po njegovu nezavisnost.

Potpuni veting u pravosuđu predstavlja vanredno i privremeno sredstvo borbe protiv korupcije, koje podrazumijeva dubinsku provjeru sudija, tužilaca i članova sudskih i tužilačkih savjeta. Cilj je ispitivanje finansija, etike, kvalifikacija i mogućih sukoba interesa, kao i poštovanja načela pravde, uz namjeru vraćanja povjerenja javnosti u rad pravosuđa⁸⁰. Ipak, riječ je o izuzetku od načela stalnosti sudijske funkcije, važnog za očuvanje nezavisnosti, u skladu sa praksom ESLJP.

Sprovođenje vetinga bio bi udar i za već oslabljenu zainteresovanost za rad u pravosuđu uslijed pritisaka javnosti i loših uslova rada. Zabrinjavajuće da na pojedinim konkursima i sada nema dovoljno kandidata. Dodatni pritisci kroz prijetnje razrješenjima mogli bi još više smanjiti interes za sudijski i tužilački posao.

U prethodnim nekoliko godina gotovo 50% sudija i tužilaca otišlo je u penziju ili su napustili funkcije, a izabrani su novi, što predstavlja svojevrsni „prirodni veting“, o kojem je javno govorila i predsjednica Vrhovnog suda. Dalje radikalne promjene mogle bi ugroziti kvalitet suđenja, jer kadrovska baza ima ograničenja.

Potpuni veting bi usporio rješavanje predmeta zbog reorganizacije sistema, čime bi se ugrozio princip pravne sigurnosti. Takođe, otvorio bi prostor za praksu ponavljanja vetinga sa svakom promjenom vlasti, što bi moglo voditi politički motivisanim smjenama i izboru „poželjnih“ kadrova. Takođe, usvajanjem Zakona o potpunom vetingu stvorila bi se praksa nepredvidljivosti postupanja svake vlasti (logika parlamentarnog života je da se vlasti smjenjuju - “pravilo povratne karte”) koje mogu sličnom argumentacijom ponovo pokretati proces vetinga, u namjeri da čine nova

74 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/791556/sud-o-tvrđnjama-djukanovicevog-pravnog-tima-nedopustivo-zbog-nezadovoljstva-odlukom-davati-uvredljive-kvalifikacije>

75 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/791595/udruzenje-sudija-nedopustiv-licni-napad-stvara-pritisak-na-sudsku-vlast>

76 <https://www.cdm.me/hronika/abazovic-basovic-pustio-kriminalce-a-uhapsio-drzavu/>

77 <https://www.cdm.me/hronika/udruzenje-sudija-skandaloznim-postupkom-abazovic-grubo-prekrsio-ustavna-nacela-o-podjeli-vlasti/>

78 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, 2025, str. 51.

79 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/789474/hra-odbor-podrzao-izmjene-zakona-o-unutrasnjim-poslovima-uprkos-najavama-da-ce-se-sacekati-misljenje-ek>
<https://www.portalanalitika.me/clanak/radulovic-demokrate-ce-povecavati-pritisak-na-kriticare-i-nece-stati-dok-ih-institucije-ne-zaustave>

80 CEELI institut, Unapređenje vladavine prava, Smjernice o o vetingu sudija, 2024, str. 21.

“provjetravanja” u sudstvu birajući nove (“poželjne”) sudije i tužioce.⁸¹

Poseban rizik predstavlja mogućnost zloupotreba, što potvrđuje i praksa ESLJP u slučajevima iz Albanije, gdje su utvrđene nepravilnosti i nesrazmjernost u primjeni vetinga. Na primjer, u predmetu *Sevdari protiv Albanije*⁸² utvrđeno je da je otpuštanje tužiteljke Sevdari bilo nesrazmjerno, jer je zasnovano na tome što nije dokazala da je njen muž plaćao porez tokom dvije decenije, bez dokaza o njenoj lošoj namjeri. S druge strane, u presudi *Besnik Cani protiv Albanije*⁸³ potvrđuje se da imenovanje jednog od kandidata za sudiju najvišeg suda nije bilo u skladu sa zahtjevnim kriterijumima, jer je ranije razriješen zbog nezakonitog postupanja i nestručnosti.

U skladu sa stavovima Udruženja evropskih sudija i praksom ESLJP, veting treba da bude krajnja mjera, dok prioritet treba dati postojećim zakonima i institucionalnim reformama.⁸⁴

Zato je važno primijeniti alternativne mjere – unapređenje disciplinske odgovornosti, izmjene postojećih rješenja i uvođenje novih sankcija, kao i „prethodni veting“ kroz striktnije kontrole pri izboru i napredovanju sudija i tužilaca, kroz temeljnije provjere od strane Sudskog i Tužilačkog savjeta. Ne bi bilo dobro da Vlada Crne Gore predloži hitno uvođenje potpunog vetinga, imajući u vidu rizike zloupotrebe, te da će se ovaj mehanizam razmatrati tek kao posljednja opcija, nakon iscrpljivanja svih drugih instrumenata odgovornosti.

3.4.3. Medijsko izvještavanje

Pravo javnosti na informisanje često je u koliziji sa tajnošću krivičnih istraga. Zato očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva predstavlja ograničenje slobode izražavanja, a u svakom konkretnom slučaju potrebno je utvrditi koji interes preteže. Nadzor nad primjenom novinarske etike dodatno dobija na značaju u vremenu preplavljenosti informacijama iz tradicionalnih i digitalnih medija, uz sve veći broj aktera.

Međunarodni i nacionalni pravni akti jasno propisuju obavezu poštovanja pretpostavke nevinosti i prava na privatnost u izvještavanju o krivičnim postupcima. Ipak, mediji u Crnoj Gori se ponekad oslanjaju na nezvanične izvore, što bi trebalo izbjegavati u ovako osjetljivim temama. Ni zvanični izvori nijesu uvijek garancija etičnosti, pa je važno da mediji kritički preispitaju njihove navode prije prenošenja. Pravovremeno i tačno informisanje javnosti mora biti praćeno poštovanjem pretpostavke nevinosti, privatnosti i procjenom mogućih negativnih društvenih posljedica.

Pojedine međunarodne organizacije ukazuju i na to da mediji doprinose širenju neprimjerenih komentara o krivičnim postupcima, kroz učestalo prenošenje problematičnih izjava određenih političara.⁸⁵

U Crnoj Gori se razvila i praksa objavljivanja privatnih komunikacija iz predmeta SDT-a, čak i kada ne sadrže elemente krivičnog djela. Stavovi javnosti su podijeljeni, ali preovladava kritički odnos: 46,4% građana i građanki to vidi kao narušavanje privatnosti i pravičnosti postupka, oko petine smatra da doprinosi razumijevanju slučaja, dok se trećina ne može odrediti. Analitičari to tumače kao zabrinutost javnosti zbog „medijalizacije pravde“ i moguće kompromitacije postupaka.⁸⁶

Česta je i greška u izvještavanju kada se lice prerano označava kao počinitelj krivičnog djela, iako je postupak tek započet. Time se narušava pretpostavka nevinosti, posebno u naslovima i podnaslovima, koji imaju najveći uticaj na publiku. Nerijetko tekst bude korektan, ali naslov problematičan, što je praksu koju treba adresirati i suzbijati. Odgovornost postoji i pri prenošenju tuđih izjava koje ugrožavaju pretpostavku nevinosti, osim u slučajevima prenosa uživo, gdje je kontrola ograničena, a samim tim i odgovornost značajno umanjena.⁸⁷

Posebnu pažnju zahtijeva izvještavanje o maloljetnicima zbog njihove ranjivosti. Analize novinarskih udruženja

81 <https://www.pobjeda.me/clanak/stega-potpuni-veting-u-crnoj-gori-protiv-nezavisnosti-pravosuda-za-partijsko-sudstvo-i-tuzilastvo> (20.02.2026.)

82 *Sevdari v. Albania*, ECHR, 40662/19, 2019.

83 *Cani v. Albania*, ECHR, 37474/20, 2022.

84 Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje br. 24, 2021., str. 10.

85 OEBS, Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu, 2024, str. 102.

86 <https://cgo-cce.org/2025/12/24/podrska-eu-pod-pritiskom-ekonomske-nesigurnosti-revizionizma-i-selektivne-pravde/>

87 <https://sindikatomedija.me/tematski-clanci/pretpostavka-nevinosti-novinarima-potrebna-dodatna-edukacija/>

pokazuju da više od 57% naslova sadrži probleme u poštovanju pretpostavke nevinosti u ovim slučajevima.⁸⁸ Umjesto senzacionalizma, mediji bi morali štiti identitet i dostojanstvo maloljetnika, kako im se ne bi trajno narušile šanse za reintegraciju.

Sve ovo ukazuje na potrebu da uredništva i novinarska udruženja razvijaju obuke za odgovorno izvještavanje o krivičnim postupcima.

4. Izazovi u praksi

Selektivno postupanje predstavlja ozbiljan problem u radu državnog tužilaštva, naročito Specijalnog državnog tužilaštva (SDT). Primjetno je da se pokreće veliki broj postupaka protiv javnih funkcionera iz perioda prije 2020. godine, uključujući i predmete manje vrijednosti, dok je broj postupaka protiv onih koji su na dužnost stupili nakon 2020. godine znatno manji, iako se u javnosti iznose brojne i argumentovane informacije koje ukazuju na postojanje osnova sumnje i za njihovo procesuiranje. To ukazuje da za tužilaštvo postoje „jednaki i jednakiji“ pred zakonom, a što može imati negativne posljedice za ostvarivanje pravde u Crnoj Gori.

Ilustrativan primjer je slučaj podizanja spomenika Pavlu Đurišiću, ratnom zločincu i saradniku okupacionih snaga, koji je od njih dobio i odlikovanje (orden Željeznog krsta od Hitlera). Spomenik je podignut, potom premješten i skriven, suprotno Zakonu o spomen-obilježjima, čime su se stekli elementi bića više krivičnih djela Krivičnog zakonika (povreda i nedozvoljeno podizanje spomen-obilježja, izazivanje rasne, nacionalne i vjerske mržnje). Postavlja se pitanje i da li je Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB) pravovremeno dijelila informacije o planovima organizatora, kao i kako je spomenik te veličine, s obzirom da nije mogao biti izliven u Crnoj Gori, dopremljen u zemlju i da li su carinske službe postupale u skladu sa zakonom. Takođe, reakcija Uprave policije bila je spora, uz pregovore sa organizatorima, što je omogućilo predstavnicima vjerske organizacije da prenesu spomenik u crkvu, u koju saglasno odredbi Temeljnog ugovora između Vlade i Srpske pravoslavne crkve, predstavnici Uprave policije ne mogu ući u bez dozvole „vjerskih vlasti“. Istovremeno, Osnovno državno tužilaštvo u Beranama nije izdalo jasne naloge za rasvjetljavanje događaja. Dodatno zabrinjava napad na novinare koji su pokušali da snime uklanjanje spomenika, uz pasivno ponašanje policije. Iako je ANB naveo da je raspolagao relevantnim informacijama, očigledno je izostala adekvatna reakcija nadležnih organa, bilo zbog nedostatka volje ili nepovjerenja među institucijama. Ovakvi propusti mogu ukazivati i na osnov sumnje za krivična djela iz oblasti korupcije, poput zloupotrebe službenog položaja ili nesavjesnog rada u službi. Međutim, tužilaštvo nije preduzelo potrebne radnje da ispita odgovornost, što dodatno narušava povjerenje građana i šalje poruku nekažnjivosti. Naime, ovaj slučaj pokazuje da ANB, Uprava policije, Uprava carina i tužilaštvo nijesu pravovremeno reagovali, čime je omogućeno postavljanje spomenika koji podstiče podjele i mržnju. Takvo postupanje može ohrabriti ekstremističke grupe i dodatno destabilizovati društvo.

Dodatni primjer selektivnosti je postupanje SDT-a po krivičnim prijavama Centra za građansko obrazovanje (CGO) protiv bivše ministarke Vesne Bratić i drugih odgovornih lica u nekadašnjem Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta (MPNKS). Iako su prijave podnijete 2022. godine, SDT nije reagovalo više od tri godine. Tek početkom 2026. godine uslijedilo je privođenje Bratić za jedan slučaj, ali bez jasnog objašnjenja o osnovu postupanja, što samo pojačava sumnju u neujednačen pristup, jer je u drugim slučajevima, odmah nakon određivanja pritvora, slijedilo saopštenje tužilaštva koje je informisalo javnost o sadržaju preduzetih radnji i sumnjama. Pitanje je i da li je pomenuto privođenje do kojeg je došlo na početku 2026. godine bilo na osnovu prijave CGO-a ili nekih drugih prijava, a možda i postupanja po službenoj dužnosti, jer ni to tužilaštvo nije razjasnilo. Takođe, postoji sumnja da se u ovom slučaju ide ka kreiranju optužnog prijedloga koji neće biti potvrđen kroz optužnicu, čime se kasnije ograničava mogućnost ponovnog procesuiranja za isto krivično djelo.

Prva krivična prijava CGO-a odnosila se na duplo negativno mišljenje Državne revizorske institucije (DRI), koja je utvrdila ozbiljne nepravilnosti u finansijskom poslovanju Ministarstva tokom 2021. godine, uključujući milionske iznose bez adekvatne dokumentacije i pravnog osnova, od kojih su možda najvažnije sljedeće stavke: javne nabavke nijesu sprovedene u skladu sa zakonom; nepravilni prenosi sredstava u vrijednosti višoj od 6 miliona €; nepostupanje po zakonu u planiranju prihoda i rashoda javnih ustanova u vrijednosti većoj od 19 miliona €; kod više od 50% zapošljenih, obuhvaćenih revizijom,

⁸⁸ Društvo profesionalnih novinara Crne Gore, Etički izazovi u poštovanju pretpostavke nevinosti prilikom izvještavanja medija o krivičnim postupcima sa akcentom na postupke prema maloljetnicima, Podgorica, 2021, str. 20.

ne poklapaju se podaci o dužini radnog staža iz rješenja o zaradama na osnovu kojeg su dobili uvećanja tih zarada sa podacima iz radne knjižice, a nezakonit je bio i jedan broj ugovora o dopunskom radu; isplate naknada za dualno obrazovanje u iznosu od skoro 250, 000 € bez propisane dokumentacije; rashodi za usluge od 1,45 miliona € bez odgovarajuće prateće dokumentacije; konsultantski ugovori od preko 3.5 miliona € bez pravnog osnova i dokaza o rezultatima, itd. U svakoj demokratskoj državi izvještaji institucija poput DRI su obavezujući i instruktivni, na šta upućuju i preporuke Evropske komisije iz Izvještaja o napretku Crne Gore za 2025. godinu. SDT-u je posao bio dodatno olakšan činjenicom da državni revizori posjeduju dokumentaciju, svjedočanstva i ekspertizu potrebnu za produbljivanje nalaza.⁸⁹

Druga krivična prijava CGO-a odnosila se na masovno nezakonito razrješenje direktora vaspitno-obrazovnih ustanova u 2021. godini bez njihove pojedinačne procjene rada, samo zato što ih je imenovala prethodna vlast. To je dovelo do preko 150 tužbi i značajne štete po budžet - do 1. oktobra 2025. godine isplaćeno je iz budžeta 453.041,66 € po pravosnažno okončanim postupcima, a ta cifra će nastaviti da raste kako se postupci budu završavali, po već uspostavljenoj sudskoj praksi u korist direktora, jer su uglavnom razriješeni po istom, nezakonitom osnovu.⁹⁰ Zaštitnica imovinsko-pravnih interesa podnijela je jednu regresnu tužbu kojom država traži naknadu štete zbog nezakonitih razrješenja 30 bivših direktora. Osnovni sud donio je prvostepenu presudu kojom se odbija zahtjev da se Bratić obaveže da državi isplati 15.281 € na ime štete nastale plaćanjem parničnih troškova u postupcima po tužbama bivših direktora. Takvu odluku potvrdio je i Viši sud početkom 2026. godine.⁹¹ Ostaje da se vidi da li će Zaštitnica nastaviti postupak podnošenjem ustavne žalbe, ali ovakve sudske odluke mogu ukazivati na percepciju nedodirljivosti bivše ministarke u pravosudnom sistemu.

OEBS-ova metodologija praćenja suđenja za mjerenje važnosti postupka uzima tri faktora: 1) status optuženog i njegova pozicija u društvu, 2) težinu krivičnog djela i 3) zastupljenost predmeta u javnom prostoru.⁹² U tom okviru, ovi slučajevi bi morali biti među najvažnijim postupcima. Ipak, izostanak efikasnog postupanja SDT-a, uprkos urgencijama, ukazuje na moguće privilegovanje određenih aktera i otvara pitanje kriterijuma za određivanje prioriteta, kao i da li je ovakav pristup u skladu sa zaštitom javnog interesa. To može ukazivati na sistemske slabosti i politički uticaj na rad institucija, jer samo dosljedno i neselektivno procesuiranje može osigurati vladavinu prava i povjerenje građana.

Dodatna ilustracija negativnog uticaja internosti ili selektivnosti pravosuđa se vidi kroz neadekvatne reakcije na govor mržnje. Iako je zakonski jasno definisan, njegovo tolerisanje šalje poruku društvene prihvatljivosti. Evropski parlament je još 2018. godine prepoznao opasnost od širenja neofašističkih ideologija i usvojio Rezoluciju kojom se države članice pozivaju da zabrane neofašističke i neonacističke grupe. U tom dokumentu istaknuta je duboka zabrinutost zbog trenda „normalizacije” fašizma, rasizma, ksenofobije i drugih oblika netolerancije, kao i zbog „tajnih dogovora” određenih političkih lidera i stranaka sa neofašistima i neonacistima. Posljednjih godina u Crnoj Gori su zabilježeni brojni primjeri širenja mržnje, nenaučnog istorijskog revizionizma i relativizacije fašističkih zločina i posljedica te ideologije, a što nije pratila angažovanost nadležnih organa i razumijevanje važnosti ovog problema.

Nevladine organizacije su u više navrata tražile od Državnog tužilaštva da se jasno odredi o tome da li veličanje četničkog pokreta u Crnoj Gori predstavlja govor mržnje koji zahtijeva sankcionisanje.⁹³ Iako su upozorenja na ovaj rastući problem, koji produbljuje društvene podjele, podstiče govor mržnje, podrija antifašističke temelje države i rehabilituje ideologiju odgovornu za masovne zločine u Crnoj Gori, stizala blagovremeno, adekvatan odgovor Vrhovnog državnog tužilaštva je izostao. Takva atmosfera nekažnjivosti dodatno je podstakla negativne pojave, a što je kulminiralo i postavljanjem spomenika zloglasnom četničkom vojvodi Pavlu Đurišiću uz uključenje Srpske pravoslavne crkve (SPC),⁹⁴ kako u sam taj čin, tako i u kasnije skrivanje spomenika, ali i neadekvatno djelovanje nadležnih organa.⁹⁵

Negativan primjer tolerisanja govora mržnje predstavlja i izostanak sankcija za predsjednika opštine Nikšić, Marka Kovačevića. Naime, on je, na proslavi godišnjice Bitke na Grahovcu, izjavio: „Ako neko neće da budemo braća, ako neko hoće više da liči na Turke, onda, bogami, u budućnosti ćemo kao i prema Turcima postupati.”⁹⁶ Ovo je pratilo i izbjegavanje Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore da odluči o zahtjevu za ukidanje imuniteta, koji je podnijelo

89 <https://cgo-cce.org/2025/09/19/tri-godine-tisine-sdt-a-o-slucaju-bratic/>

90 <https://cgo-cce.org/2025/12/23/tri-godine-neaktivnosti-sdt-a-i-po-drugoj-krivicnoj-prijavi-protiv-bratic/>

91 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/797447/i-bratic-cista-i-direktorima-pare>

92 OEBS, Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu, 2024, str. 8.

93 <https://cgo-cce.org/2025/05/22/nvo-traze-reakciju-vdt-a-zbog-velicanja-cetnickog-pokreta-i-pavla-duristica/>

94 <https://cgo-cce.org/2025/08/07/hitno-ukloniti-nezakoniti-spomenik-pavlu-djurisicu-jer-je-to-spomenik-zlocinu-a-ne-herojstvu/>

95 <https://cgo-cce.org/2025/10/11/zakonito-uklanjanje-spomenika-pavlu-djurisicu-pitanje-pravde-i-vrijednosti/>

96 <https://www.cdm.me/politika/video-kovacevic-u-skandaloznom-govoru-mrznje-prijetio-crnogorcima-ako-nismo-braca-završicete-kao-turci/>

Više državno tužilaštvo u Podgorici, da bi na kraju i samo tužilaštvo odbacilo prijavu protiv njega.⁹⁷ Pri tom, radi se o javnom funkcioneru koji ima kontinuitet sličnih incidenata. Na primjer, u junu 2021. godine, gostujući na televiziji Kurir, negirao je da je u Srebrenici počinjen genocid. U tom slučaju, prvostepena odluka Višeg suda u Podgorici bila je da se ne radi o govoru mržnje.⁹⁸ Takva odluka ukazuje na problematično tumačenje međunarodnih standarda, prema kojima negiranje genocida predstavlja tipičan oblik govora mržnje.

Dalje, nakon fizičkog sukoba više crnogorskih i stranih državljana, krajem oktobra 2025. godine, u podgoričkom naselju Zabjelo, pokrenut je opasan talas nasilja usmjeren prema turskim državljanima indukovano dezinformacijama i zapaljivom retorikom. Naime, pojedini mediji su odmah nakon tog događaja objavili da su nasilnici uglavnom bili turske nacionalnosti, što se kasnije pokazalo kao netačno. Takođe, predstavnici pojedinih političkih partija iz redova vlasti širili su dezinformacije o broju turskih državljana u Crnoj Gori, kao i o navodnom obimu krivičnih djela koja su počinili. Istovremeno, predsjednik Vlade je predložio, a Vlada usvojila, ishitrenu odluku o privremenoj obustavi bezviznog režima za turske državljane. Sve to doprinijelo je stvaranju atmosfere netrpeljivosti i pokretanju spirale nasilja. Na skupovima organizovanim nakon incidenta mogla su se čuti skandiranja poput „Ubij Turčina“, što predstavlja nedvosmislen govor mržnje prema međunarodnim standardima i praksi domaćih sudova. Zabilježeni su i napadi na ugostiteljske objekte i poslovne prostore u vlasništvu turskih državljana u nekoliko gradova u Crnoj Gori, kao i paljenje njihovih automobila. Ovi incidenti ne predstavljaju izolovane prekršaje, već djela motivisana mržnjom po nacionalnoj osnovi, koja su u pojedinim slučajevima poprimila elemente progona, što ih čini posebno opasnim i zahtijeva strožu primjenu Krivičnog zakonika Crne Gore, koji predviđa pooštrene kazne za djela učinjena iz nacionalne, rasne ili vjerske mržnje.⁹⁹ No, reakcija državnih organa bila je neadekvatna. Uprkos tome, reakcija državnih organa bila je nedovoljna. Postupci su pokrenuti u ograničenom broju slučajeva, i to uglavnom za fizičke napade, dok je govor mržnje ostao u velikoj mjeri neprocesuiran.

Samo ovi izdvojeni primjeri daju dovoljno materijala da se zaključi da pravosudni, ali i drugi državni organi, još uvijek nedovoljno prepoznaju ozbiljnost govora mržnje i njegove posljedice. Zbog toga je neophodno unaprijediti obuke za sudije i tužioce kako bi se osigurala pravovremena i učinkovita reakcija, uz jasnu poruku da mržnja i diskriminacija nijesu prihvatljivi u Crnoj Gori.

5. Zaključci i preporuke

Na osnovu sprovedene analize stanja u pravosuđu Crne Gore, identifikovani su ključni sistemski nedostaci, ali i određeni institucionalni pomoci koji mogu predstavljati osnov za dalju reformu. U tom kontekstu, preporuke su usmjerene ka jačanju nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa, uz potrebu prelaska sa formalnih na suštinske reforme.

- 1. IBAR i ograničeni dometi reformi** - Dobijanje IBAR-a predstavlja važan politički signal u procesu evropskih integracija, ali ne i potvrdu suštinske transformacije pravosuđa. Napredak je dominantno rezultat ispunjavanja tehničkih kriterijuma u povoljnom geopolitičkom kontekstu, što potvrđuje i naknadna potreba za izmjenom ključnih zakona koji su tada donešeni. Preporuka je da se fokus reformi preusmjeri sa formalnog ispunjavanja obaveza ka mjerljivim rezultatima u praksi, posebno u oblasti nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosudnih institucija.
- 2. Ustavne i institucionalne garancije nezavisnosti** - Postojeći model izbora članova Tužilačkog savjeta i uloga ministra pravde u Sudskom savjetu predstavljaju rizik od političkog uticaja. Treba uvažiti preporuke Venecijanske komisije da se sastav i način izbora Tužilačkog savjeta uredi Ustavom, zatim treba definisati da se članovi Tužilačkog i Sudskog savjeta biraju istom kvalifikovanim većinom i isključiti ministra pravde iz članstva u Sudskom savjetu.
- 3. Normativni i strateški okvir je dobar temelj, ali je slaba primjena** - Usvajanje smjernica, strategija i protokola predstavlja pozitivan iskorak, ali njihova primjena i efekti u praksi ostaju ograničeni. Ipak, neophodno je uvesti sistem redovnog praćenja primjene strateških i operativnih dokumenata, osigurati mjerljive indikatore

97 <https://rtcg.me/hronika/753493/tuzilastvo-odbacilo-krivicnu-prijavu-kovacevic-nije-izazivao-mrznju-govorom-na-grahovu.html>

98 <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/644818/kovacevic-oslobodjen-optuzbe-da-je-negiranjem-genocida-u-srebrenici-mogao-da-izazove-nacionalnu-i-vjersku-mrznju>

99 <https://cgo-cce.org/2025/10/29/crna-gora-nije-zemlja-mrznje-zaustavimo-progon-i-govor-mrznje/>

učinka i javno izvještavanje o rezultatima, ali i ojačati međuinstitucionalnu saradnju, posebno između sudova i tužilaštva.

- 4. Planiranje reformi i uključivanje javnosti** - Nedostaje evaluacija prethodnih reformskih mjera, što otežava planiranje budućih politika. To zahtijeva sprovođenje sveobuhvatne evaluacije Akcionog plana Strategije reforme pravosuđa, uključenje nevladinog sektora i akademske zajednice u izradu novih planskih dokumenata uz osiguranje transparentnosti procesa donošenja politika.
- 5. Materijalni i infrastrukturni uslovi** - Neadekvatni materijalni i tehnički uslovi ograničavaju rad pravosuđa, pa se preporučuje usvajanje posebnog zakona o statusu i zaradama nosilaca pravosudnih funkcija, imajući u vidu posebnost njihove funkcije i potrebu zaštite nezavisnosti pravosuđa. Takođe, potrebno je povećati budžetska izdvajanja za pravosuđe i ubrzati rješavanje infrastrukturnih problema (prostorni i tehnički kapaciteti).
- 6. Etička i disciplinska odgovornost** - Postojeća rješenja stvaraju pravnu nejasnoću zbog preklapanja etičkih povreda i disciplinskih prekršaja, što može dovesti do selektivne odgovornosti. Stoga je potrebno jasno normativno razgraničiti etičku i disciplinsku odgovornost, precizirati opise povreda i propisati proporcionalne sankcije, kao i osnažiti kapacitete tijela nadležnih za nadzor i primjenu etičkih standarda.
- 7. Transparentnost pravosuđa** - Transparentnost je u praksi neujednačena i nedovoljno razvijena. Kako bi se unaprijedila treba standardizovati objavljivanje informacija na nivou svih institucija, unaprijediti dostupnost sudskih i tužilačkih odluka i uvesti obuke za komunikaciju s javnošću kako rukovodilaca, tako i drugih zapošljenih u pravosuđu.
- 8. Selektivna pravda i politički uticaj** - Postoje indicije selektivnog postupanja u krivičnim predmetima, što podriva povjerenje u pravosuđe. Da bi se to adekvatno adresiralo, treba uvesti jasne kriterijume prioritizacije predmeta, osigurati transparentnost odlučivanja tužilaštva i ojačati institucionalni integritet i otpornost na politički uticaj.
- 9. Efikasnost postupaka i upravljanje predmetima** - Dugotrajnost postupaka rezultat je i slabosti u institucionalnoj koordinaciji i upravljanju predmetima. Važno je unaprijediti saradnju između pravosuđa i policije, uvesti sistem procjene složenosti predmeta (CEPEJ standard) i optimizovati raspodjelu predmeta i kadrovske kapacitete.
- 10. Postupanje po nalazima Državne revizorske institucije (DRI)** - Nedovoljno postupanje po negativnim nalazima DRI podriva odgovornost institucija. U kontekstu preporuka i Evropske komisije, potrebno je uvesti obavezu obrazloženog postupanja tužilaštva po nalazima DRI i razviti mehanizme institucionalne odgovornosti za ignorisanje revizorskih izvještaja.
- 11. Pritvor i alternativne mjere** - Pritvor se u praksi prečesto koristi kao pravilo, a ne kao izuzetna mjera. To podvlači neophodnost jačanja primjene alternativnih mjera (jemstvo, nadzor), uz usklađivanje prakse sa međunarodnim standardima i unaprijeđenja kapaciteta zatvorskog sistema, posebno u oblasti rehabilitacije.
- 12. Veting i alternativni mehanizmi** - Potpuni vetting nosi rizik politizacije i smanjenja efikasnosti, pa se preporučuje odustajanje od takvog modela, uz paralelno jačanje postojećih mehanizama odgovornosti (disciplinski i krivični postupci) i razvoj ciljanog (prethodnog) vetinga za rizične segmente sistema.
- 13. Curenje informacija i zaštita prava** - objavljivanje privatnih komunikacija koje su irelevantne za krivični postupak često narušava pretpostavku nevinosti, privatnost i integritet pravosuđa, ali i predstavlja pritisak na pravosuđe. Kako bi se uspostavio balans između prava javnosti da zna i zaštite drugih prava treba uspostaviti jasne protokole za komunikaciju sa javnošću, sankcionisati neovlašćeno objavljivanje informacija i ojačati zaštitu ličnih podataka i procesnih prava.
- 14. Mediji i pretpostavka nevinosti** - Medijsko izvještavanje često krši pretpostavku nevinosti i dodatno ugrožava prava optuženih. Zato je presudno važno afirmisati profesionalne standarde izvještavanja, razviti smjernice za izvještavanje o krivičnim postupcima, a posebno zaštititi maloljetnike u medijskom prostoru.
- 15. Društveni kontekst i govor mržnje** - Nedovoljna reakcija institucija na govor mržnje i revizionizam predstavlja ozbiljan društveni i pravni problem. Ključno je dosljedno primjenjivati krivičnopravne mehanizme zaštite, jačati kapacitete institucija za prepoznavanje i procesuiranje ovih pojava, ali i razviti preventivne i edukativne programe.

6. Literatura

Zakoni i podzakonski akti

- Zakonik o krivičnom postupku, Službeni list Crne Gore”, br. 057/09, 049/10, 047/14, 002/15, 035/15, 058/15, 028/18, 116/20, 145/21, 054/24
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Službeni list Crne Gore”, br. 044/12, 030/17, 066/25
- Strategija reforme pravosuđa 2024-2027, Ministarstvo pravde
- Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava
- Etički kodeks državnih tužilaca, Službeni list Crne Gore, broj 129/2025, 2025.
- Etički kodeks sudija, Službeni list Crne Gore, broj 135/2025

Odluke Evropskog suda za ljudska prava

- Clarke v. United Kingdom, ECHR, 27975/02, 2008.
- Hauschildt v. Denmark, ECHR, 10486/83, 1989.
- Moreira de Azevedo v. Portugal, ECHR, 11296/84, 1990.
- Ilijkov protiv Bugarske, ECHR, 33977/96, 2001.
- Foks, Kembel i Hartli protiv Velike Britanije, ECHR, 12244/86; 12245/86 i 12383/86, 1991.
- Jablonski protiv Poljske, ECHR, 33492/96, 2000.
- Sevdari v. Albania, ECHR, 40662/19, 2019.
- Cani v. Albania, ECHR, 37474/20, 2022.

Međunarodni dokumenti

- Rezolucija UN 45/110, 1990.
- Preporuka br. 13 (Rec(2006)13) Komitet ministara državama članicama o pritvoru, uslovima u pritvoru i zaštiti od zloupotrebe, 2006.
- Preporuka Komiteta ministara CM/Rec(2010)12, 2010.
- Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu izmjena Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, 2024. (2024)
- CEELI institut, Unapređenje vladavine prava, Smjernice o o vetingu sudija, 2024.
- Kontrolna lista vladavine prava, Venecijanska komisija, Savjet Evrope, 2025.
- Magna Carta za sudije, Savjet Evrope, 2010
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Generalna skupština Ujedinjenih nacija, 1996.
- Lisabonski ugovor, 2007
- Povelja o osnovnim pravima i slobodama u EU
- Konsultativno vijeće evropskih tužilaca, Mišljenje br. 16 (2021)
- Osnovna načela nezavisnosti sudstva, Ujedinjene nacije, 1985.
- Venecijanska komisija, Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Dio II – Državno tužilaštvo, CDL-AD (2010) 040, 2011.
- Standardi profesionalne odgovornosti i izjava od suštinske dužnosti i prava tužilaca, Međunarodno udruženje tužilaca, 1999.
- Haška deklaracija o promovisanju efektivnih sudskih sistema, Hag, 2015.
- Mišljenje Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca br. 16 (2021)
- Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje br. 24, 2021.

Izveštaji i druge publikacije

- Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru, 2025
- Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu
- Jedinstveni program rješavanja starih predmeta za period 2025-2027. godine, Vrhovni sud Crne Gore, 2025.
- Izveštaj o radu za 2024. godinu, Vrhovni sud Crne Gore
- Izveštaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu, OEBS, 2024.
- Prečutna marginalizacija – civilno društvo i Vlada u pregovorima, Dina Bajramspahić, Centar za građansko obrazovanje (CGO), Podgorica, 2024.
- Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Siniša Gazivoda, Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Podgorica, 2024.
- Uvod u pravo evropskih integracija, Budimir Košutić, Branko Rakić, Bojan Milisavljević, Beograd, 2018.
- Godišnji izvještaj o praćenju sudskih postupaka, CeMI, Podgorica, 2025.
- Pristup pravdi osoba s invaliditetom s posebnim naglaskom na proceduralne adaptacije, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Podgorica, 2020.
- Etički izazovi u poštovanju pretpostavke nevinosti prilikom izvještavanja medija o krivičnim postupcima sa akcentom na postupke prema maloljetnicima, Društvo profesionalnih novinara Crne Gore, Podgorica, 2021.

Internet izvori

- <https://cgo-cce.org/2025/11/17/eticka-pravila-u-tuzilastvu-osnazena-ali-reforma-tuzilastva-mora-ici-dalje/>
- <https://cgo-cce.org/2026/01/19/niske-zarade-i-losi-uslovi-potkopavaju-nezavisnost-pravosudja/>
- <https://cgo-cce.org/2025/12/20/sudski-i-tuzilacki-savjet-ista-moc-razlicita-pravila-izbora/>
- <https://cgo-cce.org/2025/09/19/tri-godine-tisine-sdt-a-o-slucaju-bratic/>
- <https://cgo-cce.org/2025/12/23/tri-godine-neaktivnosti-sdt-a-i-po-drugoj-krivicnoj-prijavi-protiv-bratic/>
- <https://cgo-cce.org/2025/10/29/crna-gora-nije-zemlja-mrznje-zaustavimo-progon-i-govor-mrznje/>
- <https://cgo-cce.org/2025/12/24/podrska-eu-pod-pritiskom-ekonomske-nesigurnosti-revizionizma-i-selektivne-pravde/>
- [https://www.hraction.org/2026/01/06/b15-t9-novi-eticki-kodeks-sudija-sazetiji-tekst-uz-stare-dileme/](https://www.hrraction.org/2026/01/06/b15-t9-novi-eticki-kodeks-sudija-sazetiji-tekst-uz-stare-dileme/)
- <https://www.cdm.me/politika/vlada-utvrdila-novi-predlog-za-promjenu-ustava-crne-gore-u-oblasti-pravosuda/>
- https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/797639/vrhovni-sud-donio-smjernice-za-stroziju-i-ujednaceniju-kaznenu-politiku-u-predmetima-organizovanog-kriminala-i-droga?utm_campaign=vijesti_share_counter&utm_medium=app_android&utm_source=vijesti_android
- <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/Jgb5>
- <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/EmG1>
- <https://tuzilastvo.me/tuzilastva/vrhovno-drzavno-tuzilastvo-i-vrhovni-sud-donijeli-smjernice-za-pravicnu-naknadu-stete-zrtvama/>
- <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/724391/strategija-za-istrazivanje-ratnih-zlocina-osnov-za-sistemski-pristup-tim-djelima>
- <https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveje%C5%A1taj.pdf>
- <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/703112/uhapsena-jelena-perovic-ocekuje-se-sprovedjenje-u-sdt>
- <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/797447/i-bratic-cista-i-direktorima-pare>
- <https://www.vijesti.me/vijesti/privremenu-mjeru-08-01-2026-20-42-39>
- [https://www.pobjeda.me/clanak/vukcevic-primali-630-umjesto-800-eura-stigla-presuda-u-njihovu-korist\(20.02.2026.\)](https://www.pobjeda.me/clanak/vukcevic-primali-630-umjesto-800-eura-stigla-presuda-u-njihovu-korist(20.02.2026.))
- <https://www.cdm.me/ekonomija/sudije-i-tuzioci-ce-1-februara-primiti-za-30-odsto-manje-plate/>
- <https://www.vijesti.me/tv/emisije/794525/blog-scepanovic-policija-bi-nezakonito-postupala-ako-bi-hapsila-i-zadržavala-osobe-ukoliko-krse-mjere-kucnog-privtora>

- <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/768022/vijece-za-nacionalnu-bezbjednost-hitno-pripremiti-model-za-uvodjenje-vetinga-nosilaca-pravosudnih-funkcija>
- https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/791556/sud-o-tvrdnjama-djukanovicevog-pravnog-tima-nedopustivo-zbog-nezadovoljstva-odlukom-davati-uvredljive-kvalifikacije?utm_source=vijesti&utm_medium=article_related&utm_campaign=article_intext_related
- <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/791595/udruzenje-sudija-nedopustiv-licni-napad-stvara-ritisak-na-sudsku-vlast>
- <https://www.cdm.me/hronika/abazovic-basovic-pustio-kriminalce-a-uhapsio-drzavu/>
- <https://www.cdm.me/hronika/udruzenje-sudija-skandaloznim-postupkom-abazovic-grubo-prekrasio-ustavna-nacela-o-podjeli-vlasti/>
- <https://www.cdm.me/politika/mandic-tesko-sam-pogrijesio-markovic-politicki-izabran-da-podnese-ostavku-vdt-necu-je-podnijeti-obraz-mi-bitniji-pokrenite-proceduru-za-smjenu/>
- <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/789474/hra-odbor-podrzao-izmjene-zakona-o-unutrasnjim-poslovima-uprkos-najavama-da-ce-se-sacekati-misljenje-ek>
- <https://www.portalanalitika.me/clanak/radulovic-demokrate-ce-povecavati-ritisak-na-kriticare-i-necestati-dok-ih-institucije-ne-zaustave>
- <https://www.pobjeda.me/clanak/stega-potpuni-veting-u-crnoj-gori-protiv-nezavisnosti-pravosuda-za-partijsko-sudstvo-i-tuzilastvo>
- <https://www.pobjeda.me/clanak/stega-potpuni-veting-u-crnoj-gori-protiv-nezavisnosti-pravosuda-za-partijsko-sudstvo-i-tuzilastvo>
- <https://sindikamedija.me/tematski-clanci/pretpostavka-nevinosti-novinarima-potrebna-dodatna-edukacija/>
- <https://www.cdm.me/politika/video-kovacevic-u-skandaloznom-govoru-mrznje-prijetio-crnogorcima-ako-nismo-braca-zavrsicete-kao-turci/>
- <https://www.standard.co.me/hronika/skupstina-vec-sedam-mjeseci-traga-za-zahtjevom-vdt-a-za-skidanje-imuniteta-marku-kovacevicu>
- <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/644818/kovacevic-oslobodjen-optuzbe-da-je-negiranjem-genocida-u-srebrenici-mogao-da-izazove-nacionalnu-i-vjersku-mrznju>
- <https://www.slobodnaevropa.org/a/joanikije--%C4%8Detnici--pokolj--crna-gora/33404884.html>
- https://montenegro.osce.org/me/mission-montenegro/662695?fbclid=IwdGRzaAQetVNjbGNrBB6y5GV4dG4DYWVtAjExAHNydgMGYXBwX2IkDDM1MDY4NTUzMTcyOAABHuSHPcGyWU-d49iLoral5CCJr94aHba2uMDVDgtKkFfnRIILGJV5_dxH33pn_aem_5b5bPPCeyNaF3mPV9cTDcQ
- <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-preliminary-observations-on-its-recent-visit-to-montenegro>

Pravosudni sistem Crne Gore i dalje karakteriše jaz između normativnog napretka i njegove primjene u praksi. Iako je dobijanje IBAR-a pozitivan signal u procesu evropskih integracija, ono ne predstavlja dokaz suštinske reforme, već prije rezultat ispunjavanja tehničkih kriterijuma u specifičnom geopolitičkom kontekstu.

Ključni izazovi ostaju prisutni u tri oblasti: ograničena nezavisnost pravosuđa usljed političkog uticaja, nedovoljna efikasnost postupaka, naročito u predmetima visoke korupcije i organizovanog kriminala, i slabosti u sistemu odgovornosti i transparentnosti.

Dodatno zabrinjava praksa učestalog određivanja pritvora, neujednačena transparentnost pravosudnih institucija, kao i percepcija selektivne pravde, što direktno utiče na povjerenje javnosti. Takođe, materijalni i infrastrukturni kapaciteti pravosuđa su nedovoljni i ograničavajući faktor za efikasan rad.

Neke od prioritarnih mjera uključuju:

- ustavno jačanje nezavisnosti pravosuđa;
- unapređenje efikasnosti kroz bolje upravljanje predmetima;
- jasno razgraničenje i dosljednu primjenu odgovornosti;
- ograničavanje primjene pritvora u skladu sa standardima;
- povećanje transparentnosti i institucionalnih kapaciteta.

Ključni izazov ostaje prelazak sa normativnog usklađivanja na dosljednu i nepristrasnu primjenu prava, jer reforme će se mjeriti samo rezultatima koji sada izostaju.

