



Crna Gora u fokusu

Crna Gora kao predvodnica bez funkcionalne vladavine prava

Crna Gora na putu ka EU

Crna Gora se, od strane mnogih, smatra najnaprednijom državom kandidatkinjom na Zapadnom Balkanu za članstvo u Evropskoj uniji. Zahtjev za članstvo podnijela je 2008. godine, status kandidata dobila 2010. godine, a pregovore o pristupanju formalno otvorila 2012. godine, što predstavlja ključnu prekretnicu na njenom evropskom putu.

U periodu od 2012. do 2026. godine, Crna Gora je otvorila svih 33 pregovaračkih poglavlja, čime je signalizirala snažnu formalnu usklađenost sa EU okvirom. Međutim, napredak u njihovom zatvaranju je spor i neujednačen. Do sada je, svega 14 poglavlja (oko 42%) privremeno zatvoreno za 14 godina, uz ograničeno ubrzanje posljednjih godina uprkos obnovljenom zamahu politike proširenja EU.

Ambicija Vlade da zatvori sva preostala poglavlja do kraja 2026. godine djeluje sve nerealnije, čak i u ovom povoljnom geopolitičkom kontekstu i u uslovima ponovo naglašenog fokusa Evropske komisije (EK) na proširenje, u kojem se Crna Gora i dalje predstavlja kao ključni test kredibiliteta procesa pristupanja. Neuspjeh u ostvarivanju ovog cilja primarno bi odražavao nedostatak stvarne političke posvećenosti

vladajuće većine, a ne ograničenja koja dolaze od institucija EU ili država članica.

Naime, u osnovi ovog jaza između ambicija i ostvarenih rezultata su trajuci strukturni izazovi, naročito kad je riječ o političkoj stabilnosti i vladavini prava, uključujući nezavisnost pravosuđa, učinke u borbi protiv korupcije i suzbijanju organizovanog kriminala. Iako Crna Gora i dalje dobija snažne podsticaje iz Brisela i formalno potvrđuje posvećenost evropske integracije, zabrinutost ostaje u pogledu dosljednosti i dubine političke volje unutar struktura vlasti, koje karakteriše prisustvo brojnih veto igrača. Sprovođenje reformi je često nekonzistentno, uz skroman učinak u presudno važnim oblastima vladavine prava i jačanja institucija, praćen rasprostranjenom zloupotrebom javnih resursa za partijske i partikularne interese.

Istovremeno, uloga opozicionih aktera i civilnog društva, naročito kritičkih glasova, ostaje ograničena u smislenom učešću u reformskim procesima. Posljedično, evropske integracije se često doživljavaju kao djelimično formalističke i, povremeno, instrumentalizovane u domaćoj političkoj konkurenciji, umjesto da se vode kao suštinska reformska agenda.

Formalne reforme bez transformacije institucija

Vladavina prava predstavlja temeljni uslov integracije Crne Gore u EU, a obuhvata nezavisnost pravosuđa, mehanizme borbe protiv korupcije i institucionalnu odgovornost. Iako su usvojene opsežne reforme usklađene sa standardima EU, EK i civilno društvo i dalje ukazuju na jaz između te formalne usklađenosti i njihove praktične primjene.

Ovaj jaz je osobito vidljiv u pravosuđu, gdje su decenije reformi dovele do uglavnom zaokruženog normativnog okvira, ali ne i do stabilne nezavisnosti, efikasnosti ili povjerenja javnosti.

Više od dvije decenije nakon početka reforme pravosuđa, Crna Gora je u velikoj mjeri izgradila pravnu i institucionalnu osnovu za nezavisno pravosuđe, ali promjene su pretežno formalne, a ne suštinske. Proces je obuhvatio ustavne izmjene, uspostavljanje Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i brojne strategije i akcione planove. Ipak, glavni strukturni problemi opstaju, uključujući nizak nivo povjerenja javnosti, spore postupke, neujednačenu sudsku praksu, slabu odgovornost i politički uticaj.

Reforme su u velikoj mjeri bile podstaknute podsticajima EU, dok je domaća politička volja bila nedosljedna. Kao rezultat, pravosuđe se i dalje široko percipira kao sporo, neefikasno i podložno spoljnim uticajima.

Pravosudni sistem pod strukturnim pritiskom

Revidiranom metodologijom proširenja EU iz 2020. godine, poglavlja 23 i 24 postala su „srce“ pregovora, što odražava centralnu ulogu vladavine prava. Klaster 1 - Osnove, koji obuhvata ova poglavlja, otvara se prvi i ostaje otvoren tokom cijelog procesa.

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori procjenjuje se u odnosu na pravnu tekovinu EU i standarde nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti, profesionalizma, pristupa pravdi i kvaliteta. Napredak zahtijeva punu primjenu reformi, jačanje institucionalnih kapaciteta i kredibilne garancije nezavisnosti i odgovornosti, u skladu i sa preporukama Venecijanske komisije.

U tom kontekstu, IBAR iz 2024. godine bio je važan politički signal, ali ne i dokaz dubinskih strukturnih promjena. Zapravo, više je odražavao tehničku usklađenost i podsticaj nego trajna poboljšanja u nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti.

Uprkos formalnom okviru, strukturne slabosti i dalje postoje. Institucionalni zastoji više puta su remetili sistem, najizraženije tokom krize Ustavnog suda, kada je Sud postao nefunkcionalan zbog nedostatka kvoruma usljed penzionisanja sudija i kašnjenja u imenovanjima od strane Skupštine. To je dovelo do djelimične paralize ustavnosudske kontrole, uključujući izborne sporove, i istaklo ranjivost ključnih institucija na političke blokade.

Imenovanja u pravosuđu i dalje zahtijevaju široku parlamentarnu većinu, što često rezultira dugotrajnim upražnjenim pozicijama, ispolitizovanim pregovorima i kašnjenjima u funkcionisanju sudova i tužilaštva. Sudovi se suočavaju i sa zaostalim predmetima, ograničenim ljudskim resursima i neravnomjernom raspodjelom opterećenja, što dalje smanjuje efikasnost i povjerenje javnosti. Slični izazovi postoje i u tužilačkoj organizaciji.

Adresiranje ovih ograničenja zahtijeva pažljivo usmjeren pristup. Iako se opšti „vetting“ pominje kao opcija, to nosi previše rizika od politizacije i nefunkcionalnosti. Prioritet bi trebalo dati jačanju postojećih mehanizama odgovornosti, posebno disciplinskih i krivičnih postupaka, uz ciljane provjere integriteta prije imenovanja za osjetljive pravosudne funkcije.

Rad pravosuđa dodatno ograničavaju materijalni i infrastrukturni nedostaci - neadekvatni finansijski, prostorni i tehnički resursi. To podvlači potrebu za koherentnijim okvirom za status i zarade nosilaca pravosudnih funkcija, usklađenim sa standardima nezavisnosti, uz stabilno finansiranje i ulaganja u infrastrukturu i digitalne kapacitete.

Izazovi su prisutni i u oblasti etičke i disciplinske odgovornosti. Preklapanje između etičkih povreda i disciplinskih prekršaja može dovesti do nedosljedne primjene i oslabiti pravnu sigurnost. To zahtijeva jasnije zakonske razlike, preciznije definisanje nedoličnog ponašanja, proporcionalne sankcije i jače nadzorne organe.

Transparentnost pravosuđa i dalje ne prati ujednačena praksa. Uprkos formalnim obavezama, pristup informacijama i odlukama nije dosljedno obezbijeđen. Unapređenja bi trebalo da budu usmjerena na standardizovane prakse objavljivanja, bolji javni pristup i jačanje komunikacionih kapaciteta unutar pravosuđa, uključujući obuke za zapošljene i rukovodioce.

Ova sistemsko pitanja reflektuju se i kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava. Od 2009. do 2025. godine, Sud je donio 82 presude protiv Crne Gore, utvrdivši najmanje jednu povredu u 78 slučajeva (95%). Najčešće povrede odnose se na pravo na pravično suđenje, posebno prekomjernu dužinu postupaka i neizvršavanje presuda, kao i na imovinska prava. Iako Crna Gora ne prednjači u apsolutnim brojevima, po broju presuda u odnosu na broj stanovnika nalazi se među državama sa najvišim stopama, što ukazuje na strukturnu prirodu problema. Civilno društvo upozorava da će, bez dosljedne primjene, jače odgovornosti i institucionalnog učenja, Strazbur ostati glavni korektivni mehanizam.

Konačno, Strategija reforme pravosuđa 2024 - 2027, iako zamišljena kao odgovor na mjerila iz poglavlja 23, ostaje ograničenog dometa, sa nedovoljnom analitičkom dubinom, slabom mjerljivošću i nejasnom definisanim institucionalnim odgovornostima, potvrđujući jaz između formalnih reformi i stvarnih rezultata.

Nedostaci u upravljanju i slaba odgovornost

Reforme ključnih rukovodnih tijela u pravosuđu (Sudski savjet i Tužilački savjet) su, u velikoj mjeri, nedovršene i nijesu dovele do opipljivih strukturnih promjena. Nedavne izmjene u njihovom sastavu izazvale su zabrinutost, jer nose rizik slabljenja institucionalnog kontinuiteta i smanjenja uloge iskusnih profesionalaca u pravosuđu.

Financijska nezavisnost pravosuđa ostaje slaba i nastavlja da podriva institucionalnu otpornost. Zarade u pravosuđu nijesu usklađene sa odgovornošću funkcije, dok su budžetska izdvajanja nedovoljna, nepredvidiva i i spora u reagovanju na operativne potrebe. To utiče na atraktivnost pravosudne profesije, stabilnost sistema i njegovu sposobnost da se odupre neprimjerenom uticaju.

Efikasnost pravosuđa je hroničan problem. Sudovi funkcionišu uz stalni disbalans u opterećenju predmetima, pri čemu broj novih predmeta premašuje broj riješenih, što dovodi do zaostataka. Alternativni mehanizmi rješavanja sporova, koji bi trebalo da rasterete sudove, ostaju nedovoljno razvijeni i u praksi uglavnom neefikasni. Ovi problemi dodatno su pogoršani slabom institucionalnom koordinacijom i neadekvatnim upravljanjem predmetima. Saradnja između sudova, tužilaštva i organa za sprovođenje zakona je fragmentisana, a sistemi raspodjele predmeta nedovoljno optimizovani. Nedostatak sistematske procjene složenosti predmeta, u skladu sa standardima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), dodatno ograničava učinkovito upravljanje opterećenjem na racionalan i transparentan način.

Zabrinutosti u pogledu nepristrasnosti i dosljednosti tužilačke prakse i dalje su prisutne, što narušava povjerenje javnosti. Nedostatak jasnih kriterijuma za određivanje prioriteta u radu, kao i ograničena transparentnost u odlučivanju, podstiču percepciju selektivne pravde. Na primjer, izostanak reakcije na nalaze Državne revizorske institucije (DRI) dodatno ilustruje slabu odgovornost, jer se revizorski nalazi, čak i u ekstremnim slučajevima ne prevode u korektivne mjere tužilaštva. To je dodatno pogoršano nedovoljnim zaštitnim mehanizmima od spoljnog, uključujući politički, uticaja. Mehanizmi odgovornosti, iako formalno prošireni, u velikoj mjeri ostaju neefikasni. Njihova primjena je nedosljedna, a rezultati rijetko mjerljivi ili praćeni u kontinuitetu.

Upotreba pritvora prije suđenja ostaje prekomjerna i neusaglašena sa međunarodnim standardima, prema kojima bi trebalo da predstavlja mjeru krajnje nužde. Preliminarna zapažanja Evropskog komiteta za sprječavanje torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) iz 2025. godine ukazuju na prenatrpanost zatvora i nagli porast broja pritvorenih lica, koji sada čine 56% zatvorske populacije, ili duplo više nego 2022. godine. Komitet ukazuje kako na prekomjernu upotrebu pritvora, tako i na nedovoljno korišćenje alternativnih mjera, što samo opterećuje već opterećen sistem. Ovo dovodi i do ozbiljnih povreda ljudskih prava, jer pritvor u praksi sve

više postaje pravilo, a ne izuzetak. To naglašava potrebu za prelaskom na mjere koje nijesu vezane za lišavanje slobode, jačanjem kapaciteta za rehabilitaciju i reintegraciju, kao i punom primjenom preporuka CPT-a u okviru Poglavlja 23, uz izbjegavanje produženja maksimalnog trajanja pritvora sa tri na pet godina, kako su to predlagale pojedine partije vladajuće većine.

Orba protiv korupcije u okviru političkih i institucionalnih ograničenja

Institucije za borbu protiv korupcije formalno su uspostavljene, ali njihova efikasnost ostaje ograničena, posebno u slučajevima tzv. visoke korupcije. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) i dalje se suočava sa ozbiljnim izazovima u pogledu nezavisnosti, kapaciteta za sprovođenje nadzora i fokusa, koji je više usmjeren na administrativnu usklađenost nego na suštinsku odgovornost i odvrćajući efekat.

Više od godinu i po dana ASK je funkcionisala bez direktora u punom mandatu. Prethodna direktorka je razriješena i protiv njega se vodi sudski postupak, dok vršilac dužnosti direktora nije uspijevao da obezbijedi većinsku podršku u Savjetu i percipiran je kao blizak jednoj od vladajućih političkih partija. Iako je imenovanje direktora sa punim mandatom bilo jedno od mjerila za pristupanje EU i sada je sprovedeno, ostaje da se vidi u kojoj mjeri će nova osoba u praksi biti nezavisno.

Zabrinutosti ostaju i u odnosu na integritet upravljanja, uključujući navode o sukobu interesa člana Savjeta, što dodatno narušava povjerenje javnosti. Ove slabosti ogledaju se i u niskom nivou povjerenja i ograničenoj saradnji među javnim funkcionerima. Značajan broj visokih zvaničnika nije omogućio ASK-u uvid u svoje bankovne račune, uključujući sve najviše nosioce pravosudnih funkcija. Slično tome, tek oko 30% predsjednika opština (8/25), oko 40% ministara (13/32) i približno trećina poslanika (27/81) odobrilo je takav pristup, što značajno ograničava efektivan nadzor i transparentnost.

Pored toga, ASK se nije afirmisala kao kredibilan akter u oblasti zaštite zviždača. Zabrinutosti u vezi sa neadekvatnim postupanjem po prijavama korupcije u javnom upravi samo obeshrabruju prijavljivanje i slabe mehanizme zaštite.

Konačno, vršilac dužnosti direktora djelovao je kao da je više fokusiran na istrage bivših nosilaca funkcija nego na adresiranje rizika unutar aktuelnih struktura, čime je ograničena preventivna uloga institucije. To će ujedno biti i prvi test za novu direktorku.

Specijalno državno tužilaštvo sve više koristi šifrovane komunikacije sa SKY ECC platforme kao dokaze u predmetima organizovanog kriminala i visoke korupcije. Iako je to ojačalo istražne kapacitete, i dalje postoje izazovi u pogledu prihvatljivosti takvih dokaza pred sudovima i pretvaranja obavještajnih podataka u osuđujuće presude. Značajan dio ovog materijala takođe dopijeva u medije, što

može negativno uticati na tok postupaka. Slučajevi visoke korupcije često su obilježeni široko medijski objavljenim detaljima iz izviđaja, nakon čega slijede kašnjenja i slabi sudski ishodi.

Pored toga, policija ostaje u visoko politizovana, što je dodatno pojačano nedavnim izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima. Ove izmjene, koje su bile predmet kritike civilnog društva i opozicije, značajno proširuju ovlašćenja ministra, dok istovremeno slabe proceduralne garancije za policijske službenike. Široko i neprecizno definisani osnovi za disciplinske mjere i razrješenje otvaraju prostor za proizvoljnu primjenu i potencijalnu zloupotrebu. Takođe, izmjene su usvojene bez smislenih javnih konsultacija, čime je narušena transparentnost i uključivanje stručne javnosti. EK je naglasila potrebu za snažnim zaštitnim mehanizmima protiv neprimjerenog političkog uticaja u zapošljavanju i disciplinskim postupcima u policiji, ali to nije dovoljno odlučno sprovedeno kako bi se spriječili ovakvi zakonodavni ishodi. Nedavna dešavanja dodatno potvrđuju zabrinutost da bi postojeći pravni okvir mogao biti korišćen za politički motivisano restrukturiranje policijske službe.

Ove sistemske slabosti doprinose trajno niskom povjerenju javnosti u pravosuđe i antikorupcijske institucije, koje je podstaknuto percepcijom nejednakosti pred zakonom i zaštite onih na vlasti i njima bliskih lica.

EU integracije bez suštinske transformacije

Crna Gora je postigla određeni nivo formalne usklađenosti sa pravnim standardima EU i razvila sveobuhvatan zakonodavni i institucionalni okvir za vladavinu prava. Međutim, i dalje postoji uporan jaz između formalne usklađenosti i stvarnih rezultata. Iako se politička posvećenost evropskim integracijama redovno potvrđuje, ona se sve češće sudara sa dubokim strukturnim slabostima u pravosuđu i širem institucionalnom sistemu, kao i sa uticajem veto igrača unutar vladajuće većine, što nerijetko usporava ili blokira reformske procese. Istovremeno, podrška javnosti evropskim integracijama bilježi primjetan pad – u 2025. godini sa 83% na 69%, odnosno smanjenje od 14%. Uloga civilnog društva ostaje ograničena, uz vidljive pokušaje vlasti da ga marginalizuju zbog njegovog kritičkog stava.

U svojoj suštini, vladavina prava predstavlja i centralni uslov i najosjetljiviji dio procesa pristupanja. Uprkos formalnom usklađivanju, primjena je neujednačena i često svedena na proceduralno ispunjavanje zahtjeva, umjesto na stvarnu institucionalnu transformaciju.

Pravosuđe najjasnije odražava ovaj raskorak. Uprkos gotovo 25 godina reformi, uključujući ustavne promjene i institucionalna prestrukturiranja, temeljni izazovi u pogledu nezavisnosti, efikasnosti i povjerenja javnosti i dalje su prisutni. Sistem ostaje podložan političkom uticaju u imenovanjima, uz istovremene institucionalne blokade, dugotrajne postupke, neujednačenu sudsku praksu, slabe mehanizme odgovornosti, nedovoljno izvršenje sudskih

odluka, epizode institucionalne paralize, kao i visok stepen sutvrđenih povreda pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Posljednjih godina prisutna je i sve izraženija „medijalizacija“ pravosuđa, koju karakterišu visoko medijski eksponisana hapšenja i intenzivno medijsko izvještavanje, često u slučajevima bivših nosilaca funkcija, što može uticati na tok postupaka i narušiti pretpostavku nevinosti, dok su konačne osuđujuće presude relativno rijetke.

Pored toga, antikorupcijski naponi i dalje daju ograničene rezultate u slučajevima visoke korupcije, uz primjetan izostanak postupaka protiv aktuelnih nosilaca funkcija, dok su reforme fragmentisane i snažno oblikovane političkom dinamikom.

Iako je metodologija proširenja EU iz 2020. godine stavila vladavinu prava u središte procesa, napredak ostaje neujednačen i krhak. Pozitivne pomake, uključujući IBAR iz 2024. godine, treba prije svega tumačiti kao proceduralne prekretnice, a ne kao pokazatelje dubinskih strukturnih promjena. U cjelini posmatrano, proces pristupanja Crne Gore karakteriše formalni napredak koji često nadmašuje suštinske promjene, što budi zabrinutost da evropske integracije rizikuju da postanu tehnički proces, a ne pokretač stvarne i održive promjene.

O autorki

Daliborka Uljarević je politikološkinja i izvršna direktorka Centra za građansko obrazovanje (CGO) u Podgorici, Crnoj Gori.

Imprint

Izdavač

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Kancelarija Beograd
Dositejeva 51/1
11000 Beograd, Srbija

Odgovoran za sadržaj

Peter Hurrelbrink, direktor
Friedrich-Ebert-Stiftung Beograd
Tel.: +381 11 3283 285
serbia.fes.de

Kontakt

office-serbia@fes.de

Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Fondacije Fridrih Ebert. Komercijalna upotreba materijala koje objavljuje FES nije dozvoljena bez prethodne pisane saglasnosti FES-a. Publikacije FES-a ne smiju se koristiti u svrhe predizbornih kampanja.

April 2026.

serbia.fes.de

