

PRVI IZVJEŠTAJ O REFORMI PRAVOSUĐA U CRNOJ GORI

Četvrt vijeka pravosudne reformе: *dokle smo?*



Autor:
Siniša Gazivoda
Urednica:
Milica Kovačević

PRVI IZVJEŠTAJ O REFORMI
PRAVOSUĐA U CRNOJ GORI

Četvrt vijeka pravosudne reforme: *dokle smo?*

www.cdtmn.org

Za izdavača: **Dragan Koprivica**

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

Autor: **Siniša Gazivoda**

Urednica: **Milica Kovačević**

Podgorica, novembar 2025.

Sadržaj:

4	Uvod
5	1. Kontekst
8	2. Bumbarov paradoks
9	3. “Mi smo išli putem. Put je bio dug...”
10	3.1. Nepristrasnost i nezavisnost pravosuđa
	3.1.1. Ustavne izmjene o pravosudnim tijelima
12	3.1.2. Budžetska izdvajanja za pravosuđe
15	3.2. Efikasnost pravosuđa
20	3.3. Odgovornost pravosuđa
21	4. Zaključna razmatranja i preporuke

Uvod

Reforma pravosuđa jedan je od ključnih izazova crnogorskog puta ka članstvu u Evropskoj uniji. Ona je istovremeno i najteži i najvažniji test sposobnosti države da obezbijedi vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i efikasno funkcionisanje institucija. Iako je započeta još početkom dvijehiljaditih, ova reforma ni nakon četvrt vijeka nije donijela rezultate koji bi građanima garantovali pravdu u razumnom roku i jednakost pred zakonom.

Zato je važno da se o reformi pravosuđa ne govori samo kao o tehničkom uslovu na evropskom putu, već kao o pitanju od suštinskog značaja za svakodnevni život građana. Od kvaliteta rada sudova i tužilaštava zavisi povjerenje građana u institucije, osjećaj sigurnosti i uvjerenje da država funkcioniše jednako za sve. Kada to povjerenje izostane, gubi se osnovni temelj društvenog ugovora i vjera da se promjene mogu ostvariti kroz institucije, a ne mimo njih.

Ovim izvještajem Centar za demokratsku tranziciju (CDT) želi da doprinese boljem razumijevanju stvarnih dometa reforme – da ukaže na to gdje su ostvareni pomaci, ali i gdje su reforme zastale ili ostale zarobljene u formi. Cilj nam je da podstaknemo raspravu koja će prevazići puku tehničku evaluaciju i otvoriti ključno pitanje: da li pravosuđe u Crnoj Gori zaista postaje nezavisno, efikasno i odgovorno, ili i dalje samo ispunjava formu evropskih zahtjeva bez promjene suštine.

Izvještaj je prvi u nizu koji CDT priprema u okviru projekta realizovanog uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED). Kroz ovaj projekat, CDT prati napredak Crne Gore u ispunjavanju ključnih kriterijuma EU u oblasti vladavine prava. Do kraja 2026. godine biće objavljivani redovni izvještaji o stanju reformi pravosuđa, sa ciljem da se doprinese većoj transparentnosti, odgovornosti i razumijevanju izazova koji stoje pred institucijama.

Reforma pravosuđa nije posao jedne institucije, ni jednog mandata – ona je proces koji zahtijeva upornost, profesionalizam i političku zrelost. Ovim izvještajem želimo doprinijeti tom procesu, smatramo ga kao poziv na odgovornost, ali i na ozbiljnu, argumentovanu raspravu o tome kakvo pravosuđe treba da bude i kakvu Crnu Goru želimo da izgradimo u okviru Evropske unije.

1. Kontekst

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori započeta je 2000. godine donošenjem Projekta reforme pravosuđa od strane Vlade Republike Crne Gore i traje već četvrt vijeka. Na prvi pogled poređenje toga kako je pravosuđe izgledalo na početku reforme, a kako izgleda sada, vjerovatno bi se najbolje moglo opisati francuskom izrekom – plus ça change, plus c'est la même chose (što se više mijenja, to je više isto). Ovo posebno ako se to poređenje čini iz ugla koji je građanima najvažniji – dužina trajanja postupaka, povjerenje u pravosuđe, sopstvena percepcija rezistentnosti pravosuđa na korupciju, politički i drugi uticaj. Ipak, pažljivijim sagledavanjem, u dosadašnjoj reformi desile su se i brojne izuzetno važne promjene.

U prvoj fazi reforme, nakon proglašenja nezavisnosti Crne Gore donošenjem Ustava Crne Gore iz 2007. godine, imenovanje i razrješenje sudija, osim predsjednika Vrhovnog suda, iz nadležnosti Skupštine prešlo je u potpunu nadležnost Sudskog savjeta, dok je državne tužioce i dalje birala Skupština. Sudski savjet bio je sačinjen od: četvoro sudija koje bira i razrješava Konferencija sudija, dva poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije, dva ugledna pravnika koje bira i razrješava predsjednik Crne Gore i ministra pravde.

Od iskazivanja namjere za pristupanje Evropskoj uniji, sticanja statusa kandidata za članstvo 2010. godine i započinjanja pregovora o pristupanju u junu 2012. godine, pa do danas pravosudna reforma u najvećem dijelu se planira i sprovodi

kao dio procesa za ispunjavanje kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji. Konkretnije, od otvaranja pregovora za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, te donekle za pregovaračko poglavlje 24 – Pravda, sloboda i sigurnost u decembru 2013. godine, koncept reforme sprovodi se, više ili manje uspješno, u kontekstu pregovaranja.

U tom smislu, u junu 2013. godine, Vlada je usvojila akcione planove za poglavlja 23 i 24, a zatim je u julu 2013. godine Skupština donijela Amandmane na Ustav Crne Gore koji su uveli i značajne izmjene u pogledu pravosuđa. Izbor predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika Sudskog savjeta prenijeti su u nadležnost Sudskog savjeta. Propisana je kvalifikovana većina za izbor sudija Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca, izmijenjena je struktura Sudskog savjeta na način da više poslanici u Skupštini Crne Gore nijesu članovi Sudskog savjeta već je povećan broj uglednih pravnika koje, u skladu sa izmjenama, Skupština bira kvalifikovanom većinom. Izbor državnih tužilaca, osim vrhovnog državnog tužioca u potpunosti je prenijet u nadležnost Tužilačkog savjeta.

Uvođenjem revidirane metodologije za pristupanje Uniji tokom 2020. godine, poglavljima 23 i 24 dat je značaj "srca procesa pregovaranja", budući da je vladavina prava jedna od osnovnih vrijednosti na kojima je Unija utemeljena, pa se po novoj metodologiji prvi klaster, u koji spadaju ova poglavlja, prvi otvara i ostaje otvoren tokom cijelog pregovaračkog procesa¹.

¹ Branislav Stanicek, A new approach to EU enlargement, EPRS | European Parliamentary Research Service, mart 2020.

Političke promjene iz ljeta 2020. godine i njihove određene reperkusije ne mogu se izostaviti ni iz najkraće kontekstualizacije pravosudne reforme. Reforme koje su uslijedile uticale su i na kadrovski sastav pravosudnih institucija. Ove promjene doprinijele su jačanju odgovornosti u sistemu i dovele do toga da se na optuženičkoj klupi u ovom trenutku nalaze bivša predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, bivši glavni specijalni tužilac i njegov zamjenik, bivši predsjednik Privrednog suda i sutkinja tog suda, ali i dva bivša direktora Uprave policije. Jedna, sada bivša specijalna državna tužiteljka pravosnažno je osuđena za zloupotrebu službenog položaja². Svakako, za sva lica za koja je postupak i dalje u toku važi pretpostavka nevinosti. Međutim, činjenica da su neki od njih sa čelnih pozicija u pravosuđu i organima za sprovođenje zakona prešli na optuženičke klupe u svakom slučaju upućuje na tektonske potrese i promjene u pravosudnom sektoru. Pokretanjem ovih postupaka nadležno tužilaštvo pokazalo je spremnost i volju za otvaranje izuzetno složenih slučajeva iz oblasti visoke korupcije. Ovi slučajevi predstavljaju, možda i najveći izazov za sudstvo u njegovoj dosadašnjoj istoriji. Sudovi moraju da ocijene kvalitet optužnica i dokaza protiv doskorašnjih prvaka pravosuđa za koje nema sumnje da su u ovoj oblasti, ali i u ukupnom društvu, imali ogroman uticaj. Radi se istovremeno i o osobama, od kojih su neke, imale ključne uloge u dugogodišnjem sprovođenju same pravosudne reforme. Ukoliko dođe do pravosnažnih osuđujućih presuda to će postaviti i pitanja o kvalitetu same dugogodišnje reforme. Sudovi moraju da pokažu da su nepristrasni i nezavisni i od tih pojedinaca kojima sude, ali i od političkih centara moći koji očekuju ovakav ili onakav ishod postupka, kao i od očekivanja opšte javnosti, te da pri tome obezbijede pravo na pravično suđenje svim

okrivljenim licima. Uz to i sam postupak mora biti sproveden u razumnom roku, kako zbog prava okrivljenih, tako i zbog efikasnog sprovođenja pravde. Očekivanja koja se u okviru pregovaračkog poglavlja 23 ispostavljaju pred crnogorsko pravosuđe – prije svega ispunjavanje standarda nepristrasnosti, nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti, profesionalizma, pristupa pravdi i kvaliteta – cijeniće se, između ostalog, i po postupanju u ovim slučajevima.

U cilju postizanja prethodno navedenih standarda Vlada Crna Gora je u maju 2024. godine usvojila Strategiju reforme pravosuđa (2024–2027) sa Akcionim planom za njenu primjenu 2024–2025.

U junu 2024. godine Crna Gora je dobila pozitivan IBAR, odnosno Izvještaj o ispunjenosti privremenih mjerila (Interim Benchmark Assessment Report) za poglavlja 23 i 24 i dobila završna mjerila u postupku pregovaranja sa Evropskom unijom.

² B.H., „Potvrđena presuda kojom je Lidija Mitrović osuđena na sedam mjeseci zatvora“, Portal Vijesti, 29.05.2025.

Završna mjerila

Sprovođenje sveobuhvatne reformu pravosuđa treba da bude u skladu sa **pravnom tekovinom Evropske unije (EU acquis) i evropskim standardima nepristrasnosti, nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti, profesionalizma, pristupa pravdi i kvaliteta**. Crna Gora će ispuniti ovo mjerilo kada:

- **Osigura djelotvorno sprovođenje Strategije reforme pravosuđa** i njenih akcionih planova, te, naročito, uspostavi dovoljne institucionalne kapacitete za upravljanje reformom pravosuđa;

- **Osigura, u zakonodavstvu i praksi, trajnu nezavisnost, odgovornost, profesionalizam, pristup pravdi i integritet pravosudnog sistema** na svim nivoima, uključujući otpornost pravosuđa i slobodu od pokušaja neprimjerenog unutrašnjeg i spoljnog uticaja, u skladu sa evropskim standardima i preporukama **Venecijanske komisije**.

- **Osigura kapacitet, nezavisnost, odgovornost i djelotvornost samoupravnih tijela pravosuđa**, uključujući sastav i proces odlučivanja **Sudskog savjeta**, u skladu sa evropskim standardima.

- **Osigura da je pravosudni sistem**, uključujući sudove i tužilaštva, **u cjelini efikasan**, da sudije i tužioci donose kvalitetne presude i optužnice u razumnim rokovima, da postoji funkcionalan i integrisan sistem upravljanja predmetima, uključujući smanjenje zaostalih predmeta, da su obezbijeđeni adekvatni finansijski i ljudski resursi, uključujući dovoljan broj pomoćnog osoblja, da je uspostavljen efikasan i kvalitetan sistem obuke pravosudnih kadrova, kao i djelotvorno izvršenje sudskih odluka, uz široku i odgovarajuću primjenu **alternativnog rješavanja sporova**.

- **Uspostavi vjerodostojnu i održivu praksu efikasnog istraživanja, gonjenja i suđenja za ratne zločine**, uključujući i one na visokom nivou, u skladu sa međunarodnim pravom i standardima, uz punu saradnju sa **Međunarodnim mehanizmom za krivične sudove (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals)**, te osigura **pristup pravdi i reparacije za žrtve**.

2. Bumbarov paradoks

Nesumnjivo je da je za dobijanje pozitivnog IBAR-a zaslužno više faktora. Osim globalnog političkog ambijenta i promjene geopolitičkih uslova u kojima Unija funkcioniše, unutrašnjih dešavanja u Uniji, bilo je neophodno i da Crna Gora pokaže adekvatan napredak da bi preskočila ovu stepenicu u procesu pridruživanja.

Taj napredak mogao se očitati u prethodno pomenutoj volji državnog tužilaštva da pokrene važne procese pred sudom, može se notirati i određeni diplomatski napor Vlade i njenog Ministarstva evropskih poslova i glavnog pregovarača da se u zadatom trenutku odradi što je više moguće.

Međutim, u tehničkom dijelu pregovora, koji je u smislu kvaliteta sprovođenja reforme – suštinski, radi pripreme za pozitivan IBAR donijeti su strateški dokumenti, među kojima je u odnosu na pravosuđe najbitnija prethodno pomenuta Strategija reforme pravosuđa (2024–2027) sa Akcionim planom za prve dvije godine i čitav set zakona koji su kolokvijalno nazivani IBAR zakonima. Tu se između ostalog radi o donošenju novih ili izmjenama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Zakona o Državnom tužilaštvu, Zakona o sprečavanju korupcije, Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, Zakona o sudovima, Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu itd.

Iako je bivši ministar pravde čiji je resor pripremao najveći broj ovih dokumenata zasluge za pozitivan IBAR pripisao lično sebi³, civilni sektor je od početka do kraja ovog procesa, pa i nakon iznosio primjedbe da adekvatan kvalitet strateških dokumenata i pripremljenih zakona nije postignut⁴. Nešto više od godinu dana nakon dobijenog pozitivnog IBAR-a već se radi na izmjenama pojedinih zakona koji su tada usvojeni⁵. Posebnu sjenku na IBAR zakone stavila je činjenica da su donijeti bez suštinske javne rasprave, ali i bez istinske diskusije u Skupštini, što bi bio minimum koji proizilazi iz temeljnih vrijednosti na kojima je Unija zasnovana.

Da su izostali spoljni faktori, unutrašnji diplomatski napori, pokazivanje političke želje i volje i rezultati pojedinih djelova sistema ili pojedinaca u njima, na bazi onoga što je tehnički bio preduslov za dobijanje pozitivnog IBAR u okviru poglavlja 23, odnosno kvalitet same sprovedene reforme, može se reći da Crna Gora i ne bi dobila pozitivan IBAR.

Odnosno, može se reći da se desio svojevrsni „bumbarov paradoks“. Radi se o metafori koja podsjeća na to da je uspjeh ponekad moguć i kada okolnosti ili predviđanja sugerišu suprotno, baš kao što bumbar, navodno, po zakonima aerodinamike ne bi mogao da leti, ali to, srećom, ne zna, pa ipak leti. Ohrabrenja koja su došla sa druge strane pregovaračkog stola morala bi se

³ Redakcija Pobjede, „Milović: Crnoj Gori sam ja lično donio IBAR, Spajić je beskičmenjak“, Portal Pobjeda, 20.09.2024.

⁴ *inter alia*: Saopštenje CDT-a, „IBAR godinu kasnije: Alat za političku propagandu, umjesto putokaz za reforme“, 25.06.2025.;

Komentari MANS-a na Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, jul 2024;

Biljana Matijašević, „IBAR poklonjen, samovolja bez odgovornosti – GRECO izvještaj dokaz da u Crnoj Gori nema stvarne borbe protiv korupcije“, Portal Vijesti, 10.08.2024.

⁵ Ivana Vlaović, „Četiri ‘IBAR zakona’ moraju da se mijenjaju: Planirane dorade ili propuštena šansa za prave reforme?“, Portal Vijesti, 11.05.2025.;

CDM, „Božović: Počinje izrada novog ‘anti-mafija’ zakona“, 20.01.2025.

uzeti kao podsticaj da se dalji tok reforme sprovodi istinski i suštinski, dok bi oslanjanje na sve druge okolnosti u postupku ocjene ispunjenosti završnih mjerila vodilo negativnim posljedicama.

Kada je u pitanju sama Strategija reforme pravosuđa (2024-2027), njeno donošenje predstavljalo je zadatak koji je Crna Gora imala za postizanje jednog privremenog mjerila u okviru poglavlja 23. Međutim, taj dokument po svojoj prirodi i svrsi trebalo je da predstavlja okosnicu za pravosudnu reformu sve do kraja 2027. godine i da pokaže viziju kakvo pravosuđe treba da bude na isteku važenja ovog dokumenta. Takođe, dokument je trebao da predstavlja strateško usmjerenje za ispunjenje tada očekivanih završnih mjerila, ali i da oblikuje snažan reformski poduhvat koji će donijeti značajan napredak u rješavanju identifikovanih izazova. Budući da Crna Gora proklamuje namjeru da do kraja 2026. godine završi pregovore, a da je, između ostalog, poglavlje 23 jedan od najkrupnijih zadataka bilo je očekivano da napor ne samo resornog ministarstva, već svih institucija bude usmjeren na reformisanje pravosuđa.

Nasuprot tome, dobili smo neambiciozan dokument koji izgleda kao da je kreiran sa ciljem da zadovolji minimum za ispunjavanje privremenog mjerila, ali sa deficitarnim potencijalom da dovede do ispunjenja završnih mjerila, a kamoli da značajno reformiše pravosuđe.

3. “Mi smo išli putem. Put je bio dug...”

Osim što za proces pridruživanja Uniji, odnosno za ispunjenje završnih mjerila pravosuđe mora da postigne standarde nepristrasnosti, nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti, profesionalizma, pristupa pravdi i kvaliteta, postizanje ovih standarda jako je važno i za razvoj države uopšte. Pristup po kojem bi se uradio minimum radi ispunjenja završnih mjerila, uz optimizam da ćemo u pregovaračkom procesu imati blagonaklon odnos druge strane, možda nas i dovede do članstva u Uniji, međutim, u tom slučaju bićemo članica koja će imati ozbiljne zamjerke u godišnjim izvještajima o stanju vladavine prava. To će evidentno uticati i na naš status u Uniji nakon pridruživanja kojem se svi nadamo. Osim toga, posredne blagodeti immanentne državama sa visokim stepenom razvoja vladavine prava biće na čekanju sve dok se stanje zaista ne unaprijedi.

Rješavanje lakših izazova, privremeni fokus na pojedina pitanja i njihovo parcijalno rješavanje, zadovoljavanje forme bez suštine na kraju dovedu do toga da pojedini problemi ostaju problemi kao što su bili u prethodnim decenijama reforme sa malim napretkom. Više puta se pokazalo da nesistemska i površna ili kratkoročna posvećenost pojedinim pitanjima dovede do toga da se u sljedećoj fazi reforme moramo ponovo baviti istim pitanjima. To asocira na stihove Tina Ujevića “Mi smo išli putem. Put je bio dug. Kasno opazismo da je taj put krug”. Dakle, dok god najtežnim izazovima iz reforme ne pristupimo sa punim usmjeravanjem pažnje i resursa oni će ostajati neriješeni i moraćemo njima da se bavimo iznova.

Adekvatan pristup podrazumijeva i da se vrijeme realno planira kod propisivanja aktivnosti i zadataka, a u skladu sa resursima i sposobnostima. Propisivanje preambicioznih rokova posljedično vodi kašnjenju u implementaciji. Takođe, u situacijama kada važenje nekog strateškog dokumenta ističe, blagovremeno treba raditi na pripremi novog. Primjera radi, prethodna Strategija reforme pravosuđa obuhvatala je period do kraja 2022. godine, a sada važeća je donijeta u maju 2024. godine. Znači da je cijela 2023. godina prošla nepokrivena strateškim dokumentom u oblasti koja je prvi prioritet u pregovaračkom postupku. U tom smislu treba imati u vidu i da Akcioni plan za sprovođenje važeće Strategije ističe na kraju 2025. godine, pa tako ističe i vrijeme za pripremu narednog Akcionog plana koji bi trebao da obuhvati period od početka 2026. godine.

3.1. Nepristrasnost i nezavisnost pravosuđa

3.1.1. Ustavne izmjene o pravosudnim tijelima

U godišnjim izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori već u kontinuitetu se navodi da je neophodno sprovesti izmjene Ustava Crne Gore kako bi se sastav i proces donošenja odluka Sudskog savjeta uskladio sa EU *acquis-em* i evropskim standardima⁶, te kako bi se implementirale preporuke Evropske komisije, Venecijanske komisije i GRECO-a. Reformskom agendom Crne Gore za period 2024-2027. godine, predviđeno je da će aktivnost izmjene Ustava biti verifikovana objavljivanjem izmjena i dopuna u Službenom listu, kao odgovorna institucija označena je Skupština Crne Gore, a kao rok za implementaciju planiran je jun 2025. godine. U Akcionom planu za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 iz aprila ove godine izmjena Ustava u dijelu koji se odnosi na sastav Sudskog savjeta takođe je planirana za II kvartal 2025. godine.

Vlada je podnijela Skupštini predlog za promjenu Ustava 30. maja ove godine⁷. Iako je pomenutim dokumentima planirano okončanje ove aktivnosti do kraja juna 2025. godine, složena skupštinska procedura kod promjene Ustava jasno je upućivala da se od podnošenja predloga do isteka predviđenog roka ova procedura ne može okončati. Naime, Ustav propisuje da je predlog za promjenu usvojen ako o njemu glasa dvije trećine svih poslanika⁸. Zatim, nacrt akta o promjeni

⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, 30.10.2024

⁷ Vlada Crne Gore, Predlog za promjenu Ustava Crne Gore, 28.05.2025.

⁸ član 155 Ustava Crne Gore

Ustava sačinjava nadležno radno tijelo Skupštine, nakon čega plenum Skupštine opet o njemu treba da se izjasni sa dvije trećine svih poslanika⁹. Ukoliko je nacrt akta o promjeni usvojen stavlja se na javnu raspravu koja ne može trajati kraće od mjesec dana. Nakon završene javne rasprave nadležno radno tijelo Skupštine utvrđuje predlog akta o promjeni Ustava koji se usvaja ako za njega glasa dvije trećine svih poslanika. Dakle, da bi došlo do promjene Ustava potrebna su tri glasanja kvalifikovanom većinom na plenumu, uz rad na odboru i vrijeme potrebno za javnu raspravu, što podrazumijeva duži vremenski period za okončanje ove složene procedure. Tome treba dodati i da Poslovnik Skupštine Crne Gore takođe predviđa rokove i proceduru, što sve zajedno podrazumijeva određeno trajanje.

Prema informacijama sa internet stranice Skupštine¹⁰ od kad je Vlada krajem maja podnijela predlog do sada, predlog je razmatran samo na nadležnom radnom tijelu Skupštine, odnosno na Ustavnom odboru. Ustavni odbor ima nadležnost propisanu Poslovnikom Skupštine¹¹ da razmatra predlog za promjenu Ustava. Međutim, na svojoj 16. sjednici održanoj 09.06.2025. godine, Ustavni odbor je kao tačku dnevnog reda razmatrao predlog za promjenu Ustava, ali ni na internet stranici Skupštine se ne nalazi izvještaj sa mišljenjem i predlogom Ustavnog odbora. Takođe, iz video zapisa¹² sa predmetne sjednice ne proizilazi da su poslanici o bilo čemu glasali već je nakon diskusije zaključena tačka dnevnog reda. Poslovnik Skupštine, kao opštu odredbu o radu na sjednicama odbora, propisuje da je odbor obavezan da razmotri svako pitanje iz svog djelokruga, odnosno svaki predlog akta koji mu je dostavljen i da Skupštini podnese izvještaj, te

da odbor podnosi Skupštini izvještaj koji sadrži mišljenje i predlog odbora¹³. Iako je u konkretnom slučaju Ustavni odbor razmatrao pitanje iz svog djelokruga za sada nije podnio izvještaj sa mišljenjem i predlogom. Kod činjenice da je Ustavnom odboru data nadležnost da razmatra predlog za promjenu Ustava logično je da to razmatranje ima neku svrhu i cilj koji bi se ogledali u podnošenju izvještaja, a ne samo da se obavi ili ne obavi diskusija. Zbog toga nije jasno da li je u konkretnom slučaju uopšte završen i prvi korak koji treba da se desi u ovoj složenoj proceduri, a dosadašnja dinamika ukoliko se nastavi pokazuje da se ova promjena Ustava neće efektuirati u dogledno vrijeme. Opet, uz napomenu da je njeno okončanje bilo planirano još za jun ove godine.

Kada je u pitanju sastav Tužilačkog savjeta u okviru IBAR zakona izmijenjen je i Zakon o Državnom tužilaštvu u junu 2024. godine¹⁴. Tom zakonodavnom intervencijom izmijenjen je sastav Tužilačkog savjeta na način što je povećan broj državnih tužilaca, a smanjen broj uglednih pravnika koje bira Skupština, a došlo je i do izmjene uslova za izbor. Zbog zamjerke iznijete u dijelu javnosti da je u prethodnom sastavu Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika izabrano četvoro advokata, izmjenama je predviđeno da samo jedan od uglednih pravnika koje bira Skupština može biti advokat i on se bira na predlog Advokatske komore Crne Gore. Dva ugledna pravnika bira Skupština po javnom pozivu, ali oni ne mogu biti advokati. Konačno, jedan ugledni pravnik bira se kao predstavnik nevladinih organizacija i takođe ne može biti advokat. Za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika po novom rješenju može biti birano lice koje je, između ostalog, ima najmanje 40 godina života i koje je 15 godina

⁹ Član 156 Ustava Crne Gore

¹⁰ 16. sjednica Ustavnog odbora, 09.06.2025.

¹¹ Član 38a Poslovnika Skupštine Crne Gore

¹² 16. sjednica Ustavnog odbora, 09.06.2025. <https://www.youtube.com/watch?v=nT99yAYmNzA>

¹³ Član 69 Poslovnika Skupštine Crne Gore

¹⁴ "Službeni list Crne Gore" br. 54/2024

radilo kao sudija, državni tužilac, advokat, notar, javni izvršitelj, profesor pravnih nauka ili na drugim pravnim poslovima u oblasti krivičnog, upravnog i građanskog prava. Takođe, propisano je da ne može biti izabrano lice koje je obavljalo sudijsku ili tužilačku funkciju u posljednjih osam godina.

Dakle, po sadašnjem rješenju u praksi vrlo teško može doći do izbora lica koje ima značajno pravosudno iskustvo za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika. Ranije sudije ili tužioci mogu biti izabrani samo ukoliko je prošlo osam godina od kad su obavljali tu funkciju. Ukoliko im je ta funkcija prestala zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju, onda bi u trenutku izbora za Tužilački savjet morali biti već uveliko u osmoj deceniji života. Ukoliko su odstupili sa dugogodišnjeg obavljanja pravosudne funkcije i promijenili poziv, neophodno je da su u potpunosti otišli iz pravosuđa jer ukoliko su postali advokati ne mogu biti izabrani.

Prema tome, kod ovako kompleksno propisanih pravila najrealnije je da se u praksi desi da se za članstvo u Tužilačkom savjetu iz reda uglednih pravnika prijave pravnici koji u dosadašnjem radu nijesu imali bilo kakvog dodira sa pravosuđem. Osnovano se može postaviti pitanje koliki doprinos u složenim nadležnostima Tužilačkog savjeta ta lica mogu da daju. Ukoliko bi se radilo o licima koji su profesori pravnih nauka sa dugogodišnjim iskustvom u teoriji, u oblastima od značaja za djelokrug rada Tužilačkog savjeta, to bi moglo da ima svrhu. Međutim, za posljednja dva saziva Tužilačkog savjeta nije bilo takvih kandidata.

Posebno je pitanje uslova koji su postavljeni za uglednog pravnika predstavnika nevladinih organizacija. Propisani uslovi su stroži nego oni koji

se Ustavom traže za sudiju Ustavnog suda. Kako se radi o maloj državi sa ograničenim resursima u svakom smislu nije izgledno da nevladine organizacije čija je djelatnost vezana za propisane oblasti jednostavno mogu predložiti predstavnika koji ispunjava takve uslove.

Možda je prethodno navedeno razlog što su se za aktuelni saziv Tužilačkog savjeta za dva mjesta koja se biraju ugledni pravnici prijavila samo dva kandidata, dok za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika kao predstavnika nevladinih organizacija nije pristigla ni jedna prijava¹⁵.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2024. godine, konstatovano je da urađena izmjena sastava Tužilačkog savjeta¹⁶, ali je konstatovano i da će, shodno mišljenju Venecijanske komisije, regulisanje sastava Tužilačkog savjeta i načina izbora njegovih članova možda zahtijevati i izmjene Ustava. Izvještaj Evropske komisije o vladavini prava iz 2025. godine¹⁷ značajno decidnije navodi da je uvođenje ustavne odredbe o sastavu i načinu izbora članova Tužilačkog savjeta, što se od Venecijanske komisije smatra pogodnijim rješenjem, još uvijek na čekanju. I u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2025. godine navodi se da je još uvijek na čekanju ustavno uređenje sastava Tužilačkog savjeta i načina izbora njegovih članova, što je Venecijanska komisija ocijenila kao trajnije i održivije rješenje¹⁸.

Iz stateških dokumenata Vlade uopšte ne proizilazi da se planira promjena Ustava u ovom smislu, a jedini do sad upućeni predlog, kao što je ranije navedeno, odnosi se na sastav Sudskog savjeta. Zbog toga, nije jasno zbog čega istovremeno sa predlogom tih promjena Ustava nije predložena i promjena u pogledu sastava i načina izbora

¹⁵ Portal Analitika, „Kandidati za Tužilački savjet: Odbor saslušava Šćepanovića i Raičevića“, 07.10.2025.

¹⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu, 30.10.2024.

¹⁷ European Commission, 2025 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Montenegro, 08.07.2025.

¹⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2025. godinu, 04.11.2025.

Tužilačkog savjeta. Ovo posebno ako imamo u vidu da će sprovođenje ustavne promjene u pogledu Sudskog savjeta trajati mnogo duže nego što je to planirano. Zbog složenosti same procedure, kao i zbog spore dinamike sprovođenja, bilo bi gubljenje ogromnog vremena ukoliko se bude odugovlačilo i samo započinjanje procedure promjene Ustava u odnosu na pitanja vezana za Tužilački savjet.

3.1.2. Budžetska izdvajanja za pravosuđe

Jedno od najznačajnijih pitanja povezanih sa nezavisnošću pravosuđa koje se tretira i u dokumentima Evropske komisije, ali i u strateškim dokumentima je pitanje zarada nosilaca pravosudnih funkcija. Akcionim planom za sprovođenje strategije reforme pravosuđa za period 2024–2025. godine planirano je da se u periodu od trećeg kvartala 2024. godine do kraja prvog kvartala 2025. godine utvrdi predlog zakona kojim se uređuje finansijski položaj nosilaca pravosudnih funkcija. Period realizacije ove aktivnosti pomjeren je Akcionim planom za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 iz aprila ove godine koji predviđa da će ova aktivnost biti započeta u drugom, a završena u četvrtom kvartalu 2025. godine. Venecijanska komisija u više navrata iznijela je preporuku da radna prava sudija trebaju biti regulisana posebnim zakonom, u odnosu na propise koji uređuju prava i obaveze zaposlenih u javnom sektoru¹⁹.

Posljednjeg dana Prvog (proljećnog) zasijedanja, odnosno 31. jula ove godine, Skupština Crne Gore donijela je zakone o dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu²⁰. Ovim dopunama unijete su privremene norme (lex temporalis) sa važenjem do 1. januara 2026. godine, kojima se u svakom zakonu pojedinačno, za nosioce pravosudnih funkcija predviđa "dodatak na funkciju u iznosu od 30% visine osnovne zarade". Može se pretpostaviti i da je ovo privremeno rješenje reakcija na više puta najavljenu²¹ obustavu rada od strane sudija zbog loših uslova rada i niskih zarada.

Međutim, očigledno je da je problem samo privremeno saniran do donošenja posebnog zakona kojim se uređuje pitanje zarada nosilaca pravosudnih funkcija. Kako su podaci o zaradama i drugim primanjima ovih lica javni jer se objavljuju u okviru kartona o prihodima i imovini koji se podnose Agenciji za sprečavanje korupcije, evidentna je diskrepancija u ukupnom iznosu prihoda koje po osnovu vršenja funkcije ostvaruju različita lica, čak i kada se nalaze na istom nivou. Ovo iz razloga što visina ukupnih prihoda zavisi od dodataka po osnovu pripravnosti, dežurstva, varijabilnih dodataka na zaradu i slično.

Zbog toga bi bilo neophodno da se složenost, odgovornost i potrebno vrijeme za obavljanje radnih zadataka uzmu u obzir za svaki nivo pravosudne funkcije i svaku vrstu posla. Primjera radi, sudije u prvostepenim građanskim odjeljenjima u pojedinim gradovima zbog obima posla i norme imaju neuporedivo više posla nego njihove kolege u drugim gradovima. Osim toga, nerijetko moraju da rade prekovremeno

¹⁹ Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, CDL-AD(2022)050, 19.12.2022;

Venice Commission, Follow-up Opinion to the Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Judicial Council and Judges (CLD-AD(2022)050), CDL-AD(2023)011, 13.03.2023;

Venice Commission, Urgent Follow-up Opinion on the Revised Draft Amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, CDL-PI(2024)007, 06.05.2024.

²⁰ "Službeni list Crne Gore" br. 92/2025

²¹ A.B., „Najavljene štrajk sudija korak od pravnog ambisa“, Portal RTCG, 31.10.2024.

da bi ispoštovali rokove i normu, a da se taj rad ne cijeni, niti vrednuje kao prekovremeni rad. Sa druge strane po osnovu pripravnosti i dežurstva njihov kolega u krivičnoj materiji u sudu u kojem nema puno predmeta ostvari nesrazmjerno veću zaradu u odnosu na njih. Samo regulisanje ovoga pitanja koeficijentima ne dovodi do ispravljanja problema već svaka pojedinačna funkcija mora biti cijenjena u odnosu na druge.

Naravno, neophodno je ukupno povećanje zarada kako bi se uticalo i na prisutnu demotivisanost mladih kadrova da biraju pravosudnu profesiju, ali i iskusnih kadrova da ostaju u sistemu. Treba takođe imati u vidu da pravosuđe ne čine samo nosioci pravosudnih funkcija već i sudska administracija za koju bi na isti način trebalo napraviti procjenu odgovornosti i težine rada i to tretirati adekvatnim poboljšanjem uslova rada.

Bez izdvajanja finansijskih sredstava nije realno očekivati naročito poboljšanje situacije u pravosuđu po brojnim pitanjima. Iako su budžetska sredstva za pravosuđe značajno povećana u posljednjim godinama u odnosu na raniji period to izdvajanje je i dalje neprimjereno nisko. Važećom Strategijom reforme pravosuđa predviđeno je uvećanje pravosudnog budžeta uz dostizanje cilja od 1% BDP-a u 2027. godini. Treba napomenuti da je prethodnim strateškim dokumentima za reformu pravosuđa ostvarivanje ovog cilja bilo predviđeno za prvi kvartal 2022. godine. Znači, sadašnji strateški dokument planira da se 2027. godine postigne ono što je trebalo da se dostigne pet godina ranije.

Međutim, ako kroz situaciju iz 2025. godine pogledamo dokle je došao napredak u ovom pravcu vidimo da je shodno Zakonu o budžetu za 2025. godinu za pravosuđe (potrošačke jedinice Sudski savjet, Tužilački savjet, Centar za obuku

u sudstvu i državnom tužilaštvu pa računajući i Ustavni sud) predviđeno nešto manje od 52 miliona eura. Ministarstvo finansija procijenilo je BDP za 2025. godinu na oko 7,96 milijardi eura²². Prema tome, postizanje cilja planiranog za 2022. i 2027. godinu, značilo bi na nivou ove budžetske godine da je za pravosuđe predviđeno preko 79 miliona eura. Iako se postepeni napredak dešava, ovolika razlika u ciframa ne upućuje na adekvatnu dinamiku tog napretka. Ostaje da vidimo da li budžetska sredstva opredijeljena za pravosuđe za 2026. godinu značajnije idu u pravcu cilja projektovanog za 2027. godinu.

Pitanje vezano za uslove u kojima pravosuđe obavlja svoje nadležnosti, a za čije rješavanje je neophodno izdvajanje finansijskih sredstava je i pitanje sigurnosti pravosudnih objekata. Ovdje se posebno treba imati u vidu da je u prethodnih nekoliko godina u pravosudnim objektima bilo više bezbjednosnih incidenata i da je sa raznih adresa proklamovano da će se tim pitanjem država konačno baviti. Ovako važno pitanje zahtijevalo je da bude adekvatno tretirano strateškim dokumentima, ali važeća Strategija reforme pravosuđa ovaj problem tretira "ambicijom" da se broj zgrada u kojima su smješteni sudovi koji imaju sigurnosne skenere sa početne vrijednosti iz 2023. godine od tri, do isteka važenja strateškog dokumenta poveća na pet. Što se tiče ambicija za poboljšanje bezbjednosti objekata u kojima su smještena tužilaštva ona je ista – da se svake dvije godine obezbijedi po jedan sigurnosni skener. Dakle, što se tiče ukupnog strateškog pogleda na bezbjednost pravosuđa on obuhvata nabavku četiri sigurnosna skenera, po dva svake druge godine. U izvještaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa koji obuhvata period od 1. januara 2024. do 30. juna 2025. godine, ne navodi se da je bilo što od ovih neambicioznih planova riješeno za godinu i

²² Bilten Centralne banke Crne Gore, februar 2025.

po dana. Navodi se da postoje određeni planovi koji su usmjereni na "doniranje bezbjednosne opreme" od strane Ambasade SAD.

Stanje vezano za prostorne kapacitete pravosudnih organa godinama je zabrinjavajuće. U tom smislu godinama se prave veliki planovi, gotovo bez bilo kakvog sprovođenja. Prije više od dvije godine 43. Vlada najavila je da će graditi „Palatu pravde“ u naselju Stari Aerodrom²³. U međuvremenu, ambicije su porasle pa je umjesto "Palate pravde" 44. Vlada isplanirala da gradi "Pravosudni kvart", sa novom lokacijom u naselju Zabjelo, navodeći da su u odnosu na ranije predviđenu lokaciju "prednosti ove lokacije brojne, i to, između ostalog, po pitanju bezbjednosti, saobraćajne povezanosti, *"ali i poštovanja najstrožijih standarda prilikom gradnje samog kompleksa"*²⁴. Iako su prednosti nove lokacije brojne, Vlada se ipak odlučila da se, sada pod nazivom "Pravosudni kompleks", gradi na lokaciji koju je planirana prethodna Vlada za "Palatu pravde", odnosno u naselju Stari aerodrom²⁵.

Aktivnosti oko preseljenja Specijalnog državnog tužilaštva u nekadašnju zgradu Vlade započete su još tokom 2022. godine²⁶. U maju ove godine najavljeno je da će preseljenje biti gotovo tokom ljeta²⁷. Informacije koje su u međuvremenu objavljene u javnosti upućuju da bi na samom kraju ove godine tek trebala da bude donijeta odluka u tenderskom postupku za adaptaciju zgrade²⁸.

3.2. Efikasnost pravosuđa

U Izvještaju Evropske komisije o vladavini prava u Crnoj Gori iz jula ove godine konstatuje se da je u pogledu efikasnosti pravosuđa ostvaren određeni pomak, ali da postoji značajan zaostatak naročito u upravnim sporovima.

Iz izvještaja o radu Sudskog savjeta za 2024. godinu²⁹ proizilazi da je tokom 2024. godine primljeno 94.124 novih predmeta, a da je riješeno 85.629 predmeta. Iz ovih brojki proizilazi da je skoro 8,5 hiljada predmeta tokom godine više primljeno nego što je riješeno. Iako ovaj rezultat stvara ogromni zaostatak, radi se o boljim parametrima nego što su to bili u 2023. godini³⁰ kada je tokom godine primljeno 96.507 predmeta, a završeno 79.606 predmeta. Odnosno, u 2023. godini skoro 17 hiljada predmeta više je primljeno nego što je završeno.

Naravno ove brojeve treba gledati kao generalne, jer to ne znači da u svakom sudu nastaje zaostatak, niti ih treba olako pripisivati neradu ili nedovoljnom radu sudija, a naročito ne svih sudija. Svakako, u pitanju su parametri koji znače da se nastavlja kontinuitet stvaranja zaostatka, a ta okolnost zavisi od različitih razloga.

²³ ALH, „Kovač: „Palata pravde biće na Starom aerodromu, do tada pojačano obezbjeđenje“, Portal Vijesti, 06.03.2023.

²⁴ Ministarstvo pravde, „Novi koncept: Pravosudni kvart umjesto Palate pravde“, 22.12.2023.

²⁵ Ministarstvo pravde, Informacija o prostornim kapacitetima pravosudnih organa u Podgorici sa predlogom lokacije za izgradnju „Pravosudnog kompleksa“,

²⁶ Marija Mirjačić, „Tužilaštva sele u staru zgradu Vlade“, Portal Vijesti, 31.08.2022.

²⁷ Gradski portal, „Božović: Preseljenje SDT i SPO u zgradu stare Vlade tokom ljeta, neće se graditi zatvor u Mojkovcu“, 01.05.2025.

²⁸ Biljana Nikolić, „Kilavo počeo tender za zgradu SDT-a: Rok za podnošenje prijava sa 30. septembra pomjeren za 17. oktobar“, Portal Vijesti, 03.10.2025.

²⁹ Sudski savjet, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu

³⁰ Sudski savjet, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2023. godinu

Zaostatak će rasti sve dok savladavanje priliva ne dođe do koeficijenta od 100% od čega smo trenutno daleko. Tek kad koeficijent savladavanja priliva pređe 100%, odnosno kada se tokom godine bude rješavalo više predmeta nego što bude primljeno, zaostatak će početi da se smanjuje.

Iako treba uzeti u obzir sve okolnosti navedene na početku ovog dokumenta, vrlo je nepovoljna okolnost da su crnogorski sudovi u mnogo ranijoj fazi reforme u pojedinim momentima postizali punu ažurnost, primjera radi još prije 13 godina, odnosno u izvještajnoj 2012. godini³¹ sudovi su završili preko dvije hiljade predmeta više nego što su primili te godine. Takođe, u izvještajnoj 2018. godini³² postojao je zaostatak ali je on bio oko hiljadu predmeta za godinu dana, a u izvještajnoj 2019. godini nešto preko 600 predmeta³³. Zaostaci iz navedenih godina svakako su veliki, ali u posljednjim godinama bilježimo zaostatke u hiljadama predmeta što situaciju čini dramatičnom.

Jedan od indikatora učinka u pogledu smanjenja broja zaostalih predmeta u važećoj Strategiji reforme pravosuda takođe je koeficijent savladavanja priliva predmeta i planirano je da se od početne vrijednosti iz 2023. godine od 84,76%, u ovoj godini, odnosno u 2025. dostigne 100%, što ćemo uskoro vidjeti da li je ostvareno.

Akcionim planom za sprovođenje ove Strategije je planirana aktivnost koja bi dovela do koeficijenta od 100% – dosljedno sprovođenje i praćenje primjene Programa rješavanja starih predmeta. Jedina druga aktivnost koja se može povezati sa ovim indikatorom je – dosljedno sprovođenje i praćenje sprovođenja mjera definisanih Akcionim planom

koje se odnose na redovan izbor sudija i tužilaca, dalji razvoj IKT-a i unapređenje infrastrukture, kao komplementarnih mehanizama koji doprinose uspješnijem savladavanju priliva predmeta. Nije sporno da ove aktivnosti imaju određeni doprinos, ali se upravo iz opisa ovih aktivnosti koji se može nazvati paušalnim vidi površnost u pristupu prilikom sačinjavanja ovog strateškog dokumenta.

Ni Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 ne nudi puno mehanizama već se bazira takođe na usvajanju Jedininstvenog nacionalnog plana rješavanja starih predmeta i polugodišnje izvještaje o sprovođenju tog plana. Ono što ovaj Akcioni plan navodi a što je značajno je jačanje kapaciteta Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici u smislu povećanje broja sudija “uz stimulativne mjere”. Akcionim planom se u pogledu povećanja efikasnost i djelotvornosti pravosudnih organa planira i izmjena Zakona o sudovima sa aspekta mjesne nadležnosti sudova u cilju ukidanja malih neodrživih sudova, te izmjena odluka o broju sudija i tužilaca, vjerovatno u smislu povećanja tog broja.

Konkretizovane mjere u pogledu savladavanja priliva uočljive su samo u pogledu Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici. U javnosti je često prisutna ova tema i iz komunikacija Višeg suda u Podgorici sa javnošću može se zaključiti da je održavanje suđenja značajno intenzivirano³⁴. Broj sudija u Specijalnom odjeljenju takođe je značajno povećan³⁵.

³¹ Sudski savjet, Godišnji izvještaj 2012.

³² Sudski savjet, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu

³³ Sudski savjet, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2019. godinu

³⁴ CDM, „Viši sud u Podgorici održao 112 pretresa: Među optuženima bivši čelnici policije i pravosuđa“, 26.09.2025.

³⁵ CDM, „U Specijalnom odjeljenju Višeg suda 14 sudija mora da riješi 172 predmeta“, 13.05.2025.

Naravno, već u trenutku kada je povećan broj istraga i optužnica koje podnosi Specijalno državno tužilaštvo bilo je lako predvidljivo da će se Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici sa tada izuzetno nedovoljnim brojem sudija vrlo brzo suočiti sa preopterećenošću i stvaranjem zaostatka.

Ono što je predvidljivo u ovom trenutku je da će stavljanje fokusa samo na Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici negativno uticati na preopterećenost i zaostatak u drugim oblastima. Primjera radi, mora se imati u vidu činjenica da su nadležnosti Višeg suda u Podgorici i suđenje u prvostepenim krivičnim predmetima za koje je stvarno nadležan taj sud, a koji nijesu iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije najvišeg nivoa. U okviru zakonodavne intervencije donošenjem IBAR zakona, između ostalog, izmijenjen je Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu na način što je to tužilaštvo zadržalo nadležnost za korupciju najvišeg nivoa, dok je nadležnost za predmete koji takođe spadaju u visoku korupciju, uslovno rečeno nižeg nivoa, prenijeta na druga tužilaštva u sistemu Državnog tužilaštva.

U tom smislu u godišnjem Izvještaju o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu³⁶ navodi se da je u prošloj godini zbog promjene nadležnosti u Više tužilaštvo u Podgorici iz ranije nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva primljeno 97 predmeta protiv 276 lica. Osim što ovo podrazumijeva stavljanje fokusa i na državna tužilaštva čija je nadležnost proširena predvidljivo je da će brzo doći do značajnog povećanja opterećenja sudija koji u Višem sudu u Podgorici, ali i u Višem sudu u Bijelom Polju, sude predmete po optužnicama viših državnih tužilaštava.

Strateško promišljanje podrazumijevalo bi i da se predviđaju ove okolnosti i da se djeluje prije nego što problem postane gorući.

Ne treba izgubiti iz vida ni činjenicu da je Viši sud u Podgorici nadležan kao drugostepeni sud u krivičnim i građanskim predmetima za sve sudove iz južne i centralne regije Crne Gore. Iz izvještajnih dokumenata proizilazi da je prosječno trajanje drugostepenih građanskih postupaka pred tim sudom u 2022. godini bilo 107 dana, a u 2024. godini je povećano na 173 dana, odnosno došlo je do prosječnog povećanja dužine trajanja tih postupaka za više od dva mjeseca. Situacija je još drastičnija kod drugostepenih krivičnih postupaka koji su u 2022. godini prosječno trajali 81 dan, a u 2024. godini 171 dan. Dakle, prosječno trajanje tih postupaka je više nego duplirano.

Zbog toga strateško planiranje samo u pogledu Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici, sa gubljenjem iz fokusa drugih odjeljenja toga suda i svih drugih sudova može da ima posljedice koje ne vode postizanju efikasnosti pravosuda.

Pohvalno je što je fokus stavljen na rješavanje starih predmeta strateškim dokumentima, ali i tu se mora imati u vidu da se problem ne rješava ukoliko sve više predmeta vremenom postaju "stari predmeti".

U junu ove godine predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore donijela je Jedinstveni program rješavanja starih predmeta za period 2025-2027. godine³⁷. Tim dokumentom planira se da početna cifra od 7.471 starih predmeta u prvom kvartalu ove godine opadne na 2.242 predmeta u posljednjem kvartalu ove godine, a da u posljednjem kvartalu 2027. godine ne bude predmeta starijih od tri godine pred crnogorskim sudovima.

³⁶ Tužilački savjet, Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu

³⁷ Vrhovni sud Crne Gore, Predsjednik Suda, Jedinstveni program rješavanja starih predmeta za period 2025-2027. godine, jun 2025.

Tim dokumentom predlažu se sistemske mjere, posebne mjere i mjere iz nadležnosti Vrhovnog suda Crne Gore. Može se reći da su sve mjere tako koncipirane da bi trebale da imaju pozitivan učinak na rješavanje predmeta starijih od tri godine. Naročito treba izdvojiti mjere usmjerene na pažljivo praćenje situacije i držanje fokusa na ovaj problem što bi trebalo da da rezultate.

Ono što se može zamjeriti ovom dokumentu je što u predlogu mjera, prvenstveno onih koje su u nadležnosti sudova, nijesu dati bilo kakvi rokovi. Zbog toga nije jasno ni da li sve ove mjere treba da budu sprovedene, a posebno ne u kojem roku, da bi došlo do rezultata koji namjerava da postigne ovaj strateški dokument.

Kao mjere koje su u nadležnosti Vrhovnog suda Crne Gore, odnosno donosioca ovog strateškog dokumenta, navedeno je, između ostalog, donošenje uputstva za izradu izvještaja na osnovu smjernica Sudskog savjeta sa preporukom za izradu pojedinačnih programa rješavanja starih predmeta u sudovima (uz sačinjavanje individualnih planova sudija), te donošenje posebne odluke od strane predsjednice Vrhovnog suda o formiranju Operativnog tima za praćenje primjene Jedinstvenog programa rješavanja starih predmeta, sa posebnim osvrtom na proces praćenja pojedinačnih programa sudova za rješavanje starih predmeta.

U procesu izrade ovog dokumenta, podnošenjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, zatražili smo navedene akte od Vrhovnog suda Crne Gore i taj zahtjev je riješenjem od 26.09.2025. godine odbijen sa obrazloženjem da Vrhovni sud nije u posjedu tih akata. Iz navedenog se može zaključiti da do tog trenutka nijesu donijeti navedeni akti.

Interesantno je uočiti da strateški dokument ne tretira na poseban način preispitivanje dokumenata koji propisuju godišnju normu predmeta koje sudije u različitim oblastima treba da završe. Ova norma utvrđuje se opštim aktom koje donosi Ministarstvo pravde na predlog Sudskog savjeta. Na primjeru Upravnog suda Crne Gore može se vidjeti da je godišnja norma duži vremenski period postavljena na 300 predmeta po sudiji. Iz izvještanih dokumenata Upravnog suda proizilazi da su sudije prosječno rješavale godišnje više od ove norme i to primjera radi 2021. godine prosječno po sudiji 379 predmeta, a 2023. godine prosječno po sudiji 416 predmeta. Međutim, evidentno je da pojedine sudije rješavaju godišnje znatno više predmeta od utvrđene norme, ali i od drugih sudija. Iz izvještaja Upravnog suda za 2023. godine, proizilazi da je jedan sudija tokom godine riješio 733 predmeta, te još 302 predmeta prekovremenim radom, što je ukupno 1.035 predmeta u toj godini³⁸. Radi se pri tome o jednom od mladih sudija u tom sudu, pa bi bilo logično pretpostaviti da iskusnije sudije mogu da riješe više predmeta. Ukoliko sudija može da riješi u redovnom radu više nego duplo predmeta od postavljene norme logično bi bilo prilikom tretiranja problema zaostatka u radu, ali i rješavanja starih predmeta preispitati objektivnost postavljene norme.

Strateškim dokumentima u okviru poboljšanja efikasnosti tretira se i pitanje sistema alternativnog rješavanja sporova. Pravni okvir predviđa obavezu da se prije pokretanja postupka pred sudom spor mora pokušati riješiti mirnim putem u sporovima koji se procesnim zakonima tretiraju kao sporovi male vrijednosti, te u postupcima naknade štete iz ugovora o osiguranju ako je jedna od stranaka društvo za osiguranje³⁹. Sud je dužan da posebnim rješenjem uputi na sastanak sa medijatorom u

³⁸ Upravni sud Crne Gore, Izvještaj o radu za period od 01.01.2023. do 31.12.2023, februar 2024.

³⁹ Član 12 Zakona o alternativnom rješavanju sporova ("Službeni list CG" br. 77/20 i 53/25)

predmetima u kojima je jedna od stranaka država Crna Gora, Glavni grad, Prijestonica ili opština i u određenim privrednim sporovima⁴⁰. Za pojedine vrste radnih sporova postoji takođe obaveza pokušaja mirnog rješavanja takvog spora⁴¹.

Pošto se država opredijelila da uvede obavezu pokušaja alternativnog rješenja radnog spora za pojedine oblasti ili u slučaju da su tuženi pojedini entiteti, onda bi bilo neophodno napraviti analizu koliko ova obaveza utiče na pravo na suđenje u razumnom roku. Naime, ukoliko je preduslov za podnošenje tužbe pokušaj alternativnog rješenja spora koji, takođe, traje neko vrijeme nužno dolazi do toga da građanin koji svoja prava planira da zaštiti pred sudom "izgubi" određeno vrijeme ispunjavajući obavezni preduslov da pokrene sudski spor. Legislativnim izmjenama iz ove godine, željelo se postići skraćivanje trajanja ove procedure, ali je neophodno sprovesti analizu efekata tih izmjena.

Posebno je pitanje koliko je efikasan ovaj sistem i da li se njegova efikasnost uopšte postiže propisivanjem obaveze da se spor pokuša riješiti alternativnim putem.

Primjera radi, iz godišnjeg izvještaja o radu Centra za alternativno rješavanje sporova za 2024. godinu⁴² proizilazi da su u toj godini primili 1.719 predmeta koji su po karakteru radni sporovi u kojima je tužena Država. Tokom iste godine postignut je sporazum o mirnom rješenju spora u ukupno – jednom predmetu! U drugim predmetima u kojima je tužena država od kojih je ukupno primljeno 1.310 u toj godini, postignut je sporazum u ukupno – 20 predmeta. Od ukupno

primljenih 9.100 predmeta od strane Centra, po različitim vrstama spora, postignut je sporazum u ukupno 533 predmeta za godinu dana. Agencija za mirno rješavanje radnih sporova u 2024. godini primila je ukupno 5.008 predmeta, a sporazumi su zaključeni u 678 predmeta⁴³.

Ovi brojevi su posebno zabrinjavajući kada se ima u vidu činjenica da država promoviše alternativno rješavanje sporova, i to radi na način što, između ostalog, propiše da je u slučajevima kada je ona tužena neophodno spor pokušati riješiti alternativnim putem, pa onda pred Centrom za alternativno rješavanje sporova od 3.029 predmeta u kojima je stranka u jednoj godini, na ovaj način riješi samo 21 predmet.

Kako se sporovi mogu riješiti poravnanjem ili priznanjem tužbenog zahtjeva pred sudom, ne može se isključiti da bi ovaj ili približan rezultat bio postignut i na taj način bez naročitog trošenja sudskih resursa i kapaciteta. Ovdje se posebno treba imati u vidu i da postignute sporazume pred Centrom za alternativno rješavanje sporova potvrđuje sud da bi stekli pravnu punovažnost. Što znači da su svi predmeti u kojim je kod Centra postignut sporazum, predmeti koji su kasnije primljeni u sudu – i računaju se i u priliv i rješavanje predmeta pred sudom⁴⁴.

⁴⁰ Član 329 Zakona o parničnom postupku ("Službeni list CG" br. 22/04, ... i 76/2020)

⁴¹ Član 16 Zakona o radu ("Službeni list CG" br. 74/19, ... i 86/24)

⁴² Centar za alternativno rješavanje sporova, Izvještaj o radu Centra za alternativno rješavanje sporova za 2024. godinu

⁴³ Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Izvještaj o radu Agencije za mirno rješavanje radnih sporova za 2024. godinu, februar 2025.

⁴⁴ Osnovni sud u Podgorici, Godišnji izvještaj o radu za 2024. godinu, februar 2025.

3.3. Odgovornost pravosuđa

Najsloženija pitanja iz oblasti odgovornosti pravosuđa kao što su disciplinska i etička odgovornost, kao i ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija tretirana su zakonskim intervencijama prilikom donošenja IBAR zakona.

Uvođenje izmjena u oblasti ocjenjivanja trebalo je uraditi na osnovu analize najboljih uporednih iskustava, pa nakon dizajniranja novog modela testirati taj model na određenom uzorku. Međutim, to nije urađeno pa je upitno da li će reformisani sistem ocjenjivanja dati potrebne rezultate, odnosno da li će predstavljati stvarni napredak u odnosu na raniji model. Umjesto kroz prethodno testiranje modela, moraćemo da sačekamo određeni vremenski period kako bi se sagledali dometi reformisanog sistema ocjenjivanja.

Već duže vrijeme, po pitanju odgovornosti pravosuđa, povremeno se aktuelizuje pitanje vetinga. Krajem jula ove godine Vijeće za nacionalnu bezbjednost na sjednici je donijelo mjeru kojom se preporučuje Ministarstvu pravde da: *“u saradnji sa Evropskom komisijom, hitno pripremi model za uvođenje vetinga, s posebnim osvrtom na provjeru integriteta, profesionalnosti i stilova života nosilaca pravosudnih funkcija. Model će biti usklađen sa Ustavom, najvišim međunarodnim standardima, uz učešće domaćih i međunarodnih stručnjaka”*⁴⁵.

Tema vetinga otvara više pitanja na koja za sad nije dat odgovor sa relevantnih adresa. Prije svega postavlja se pitanje što bi podrazumijevao veting, a što ne mogu da ispune reformisani sistemi disciplinske i etičke odgovornosti, kao i reformisani pravni okvir na temu antikorupcije. Zatim, ukoliko postoje nedostaci u sprovedenim reformama u pobrojanim oblastima da li se oni mogu otkloniti kroz dalje unapređenje pravnog okvira. Drugo pitanje je i ko bi sprovodio taj veting budući da je neophodno obezbijediti visok integritet tog procesa koji podrazumijeva nepristranost i isključenje političkog uticaja. Na kraju, koji je vremenski okvir u kojem bi ovaj složeni proces, koji se najavljuje godinama, trebalo da počne da se primjenjuje, a kada bi trebalo da se okonča.

⁴⁵ Vijeće za nacionalnu bezbjednost Crne Gore, „Predložen hitan veting nosilaca pravosudnih funkcija, do oktobra Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalom“, 24.07.2025

4. Zaključna razmatranja i preporuke

Dvadeset pet godina nakon početka reforme, Crna Gora ima gotovo kompletan normativni i institucionalni okvir za funkcionisanje nezavisnog i efikasnog pravosuđa. Međutim, učinak ovog višedecenijskog procesa pokazuje da se promjene pretežno odvijaju u sferi forme, a ne suštine.

Reforma je obuhvatila izmjene ustavnog okvira, uspostavljanje Sudskog i Tužilačkog savjeta, donošenje više setova zakona i strategija, te brojne akcione planove. Ipak, ključni problemi – nepovjerenje građana, sporo postupanje, neujednačena praksa, nejasna odgovornost i politički uticaji – ostaju prisutni.

Reforme su dominantno vođene spoljnim podsticajima, prije svega potrebom da se ispune obaveze prema Evropskoj uniji, dok je unutrašnja volja za promjenom ostala slaba. Proces reforme pravosuđa u Crnoj Gori, koji traje već četvrt vijeka, pokazuje kontinuitet bez suštinskog iskoraka – iako su normativne promjene bile česte i obimne, njihovi efekti na kvalitet rada pravosudnog sistema i percepciju građana ostali su ograničeni. Pravosuđe se i dalje doživljava kao sporo, neefikasno i podložno političkim uticajima.

Pozitivni IBAR iz 2024. godine predstavlja važan politički signal u pregovaračkom procesu, ali ne i dokaz dubinske transformacije pravosudnog sistema. Dobijen je u povoljnom političkom trenutku, više zahvaljujući diplomatskim okolnostima i minimalnom tehničkom ispunjenju obaveza nego istinskom napretku u pogledu nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti.

Nova Strategija reforme pravosuđa za period 2024–2027. godine trebalo je da postavi viziju razvoja pravosuđa u skladu sa završnim mjerilima iz poglavlja 23, ali je ostala dokument ograničenog dometa. Umjesto da postane orijentir za dubinsku promjenu, ona je napisana tako da zadovolji formu evropskih zahtjeva, bez analitičke dubine, jasnih ciljeva i odgovornosti institucija.

Reforme ključnih pravosudnih tijela ostale su nedovršene. Promjena Ustava u dijelu koji se odnosi na Sudski savjet započeta je, ali sporo napreduje, dok ustavne izmjene koje bi trebalo da obuhvate i Tužilački savjet još nijesu ni započete. Istovremeno, sastav i način izbora članova Tužilačkog savjeta izmijenjeni su zakonom koji je faktički isključio osobe sa značajnim pravosudnim iskustvom. Ovakvo stanje pokazuje da su institucionalne reforme sprovedene parcijalno i da nijesu obezbijedile stabilan i predvidiv okvir za dosljedno sprovođenje principa nezavisnosti, odgovornosti i transparentnosti u radu pravosudnih tijela.

Finansijska nezavisnost i status pravosuđa i dalje su najslabije tačke sistema. Zarade sudija i tužilaca nijesu usklađene sa složenošću i odgovornošću njihovog posla, budžetska izdvajanja su nedovoljna, a planirano povećanje sredstava odvija se sporo i parcijalno. Ovakvi uslovi direktno utiču na motivaciju, profesionalizam i otpornost na spoljne uticaje.

Efikasnost pravosuđa ostaje hronični problem. Sudovi iz godine u godinu primaju više predmeta nego što ih rješavaju, dok broj starih predmeta i dalje raste uprkos formalnim mjerama koje bi trebalo da ga smanje. Sistem alternativnog rješavanja sporova, koji je trebalo da doprinese rasterećenju sudova, u praksi je gotovo nefunkcionalan. Broj predmeta koji se riješe mirnim putem izuzetno je mali, što pokazuje da je obavezno "mirenje" postalo administrativna prepreka, a ne instrument efikasnosti.

Sistem odgovornosti u pravosuđu, iako je nominalno unaprijeđen izmjenama u oblasti ocjenjivanja i disciplinske kontrole, i dalje je nedovoljno djelotvoran. Uvedene promjene nijesu prethodno testirane, ne prate se kroz mjerljive rezultate, a koncept vetinga se u javnom prostoru pominje bez jasne vizije, metodologije i garancija nepristrasnosti.

Dugotrajnost procesa, česte promjene pristupa i izostanak kontinuiteta u sprovođenju reformskih mjera doveli su do toga da se ostvareni rezultati teško mogu ocijeniti kao održivi. Pravosuđe u Crnoj Gori danas funkcioniše između formalne usklađenosti sa evropskim standardima i stvarnih ograničenja u pogledu nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti. Održiva reforma zahtijeva dosljednu političku podršku, profesionalni integritet institucija i jasnu viziju razvoja koja prevazilazi kratkoročne političke interese.

Prioritet Crne Gore mora biti prelazak sa deklarativnog i tehničkog pristupa reformi na proces koji će donijeti mjerljive rezultate i stvarno unaprijediti stanje u pravosuđu. Reforme više ne smiju biti vođene samo spoljnopoličkim rokovima i mjerilima, već unutrašnjim razumijevanjem da bez nezavisnog i efikasnog pravosuđa nema funkcionalne demokratije ni održivog članstva u Evropskoj uniji.

Prije svega, proces ustavnih izmjena treba sprovesti do kraja i obuhvatiti i Sudski i Tužilački savjet. Ova promjena mora obezbijediti potpunu usklađenost sa evropskim standardima i preporukama Venecijanske komisije, posebno u pogledu sastava, načina izbora i odnosa između nezavisnosti i odgovornosti. Paralelno s tim, neophodno je ojačati kapacitete oba savjeta, obezbijediti profesionalne i administrativne resurse i jasne mehanizme kontrole njihovog rada.

Finansijska nezavisnost pravosuđa mora biti prepoznata kao preduslov za svaku drugu reformu. Potrebno je uspostaviti jasan zakonski okvir kojim bi se obezbijedilo postepeno i predvidivo povećanje budžeta za pravosuđe. Paralelno s tim, treba urediti sistem zarada i nagrađivanja sudija, tužilaca i pravosudne administracije, tako da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima i razlikuje složenost i odgovornost poslova. Bez stabilnih finansijskih uslova, teško je očekivati profesionalizam, motivaciju i otpornost na pritiske.

Efikasnost pravosuđa zahtijeva drugačiji pristup od dosadašnjeg. Umjesto periodičnih akcija i formalnih planova, potrebno je uspostaviti sistem stalnog praćenja učinka i kvaliteta rada sudova i tužilaštava. To podrazumijeva analizu stvarnog opterećenja, preispitivanje normi, bolju raspodjelu predmeta i racionalizaciju mreže sudova, koja mora biti vođena stručnim, a ne političkim kriterijumima.

Posebnu pažnju treba posvetiti unapređenju sistema alternativnog rješavanja sporova. Obavezno "mirenje" mora prestati da bude puka formalnost i prerasti u efikasan instrument rasterećenja sudova. To zahtijeva jasne procedure, mjerljive ciljeve i procjenu rezultata svake godine.

Sistem odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija mora postati djelotvoran, a ne deklarativan. Novi modeli ocjenjivanja i disciplinske kontrole treba da budu praćeni analizom efekata i periodičnim izvještavanjem o rezultatima. Ukoliko se pristupi uvođenju vetinga, on mora biti jasno definisan, vremenski ograničen, ustavno zasnovan i sproveden pod međunarodnim nadzorom, kako bi se spriječila njegova politička zloupotreba.

Najzad, nijedna reforma neće biti uspješna bez jasne političke volje i elementarnog društvenog konsenzusa. Nezavisno, profesionalno i efikasno pravosuđe mora biti shvaćeno kao zajednički interes svih – vlasti, opozicije, pravosudnih institucija i građana. Tek kada ta svijest postane stvarni okvir djelovanja, biće moguće govoriti o reformi koja je završila svoj formalni krug i počela da proizvodi suštinske rezultate.

