



PRAVOSUĐE ANTE PORTAS:

**Spremnost pravosuđa za ulazak u
Evropsku uniju**

Autor:
Siniša Gazivoda

Urednica:
Milica Kovačević



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



PRAVOSUĐE ANTE PORTAS:

Spremnost pravosuđa za ulazak u Evropsku uniju

www.cdtmn.org

Za izdavača: **Dragan Koprivica**

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

Autor: **Siniša Gazivoda**

Urednica: **Milica Kovačević**

Podgorica, april 2026.



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Publikacija je izrađena u okviru projekta "Jačanje pravosuđa i procesa izborne reforme" koji podržava Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i ne predstavlja nužno stavove Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED).

Sadržaj:

4	1. Uvod
5	2. Nepristrasnost i nezavisnost pravosuđa
5	2.1. Ustavne izmjene o pravosudnim tijelima
10	2.2. Budžetska izdvajanja za pravosuđe
12	3. Efikasnost pravosuđa
15	4. Odgovornost pravosuđa
16	5. Zaključna razmatranja i preporuke

1. Uvod

Ulazak u završnu fazu pregovora sa Evropskom unijom stavlja crnogorsko pravosuđe pred najzahtjevniji test do sada – ne više test usvajanja zakona i strategija, već test njihove stvarne primjene i održivosti. Nakon što je u prethodnom periodu ostvaren određeni formalni napredak i otvoren prostor za zatvaranje pregovaračkih poglavlja, ključno pitanje više nije šta je usvojeno, već šta zaista funkcioniše u praksi.

U prvom izvještaju bavili smo se ukupnim dometima četvrt vijeka pravosudne reforme, ukazujući na jaz između normativnog okvira i stvarnih efekata. Ovaj izvještaj ide korak dalje i fokus stavlja na trenutak u kojem se sistem nalazi – trenutak u kojem pravosuđe treba da pokaže da je spremno da funkcioniše u okviru standarda Evropske unije, bez oslanjanja na stalni spoljašnji podsticaj i politički momentum pregovora.

Proces evropske integracije u oblasti vladavine prava ulazi u fazu u kojoj se uspjeh više ne mjeri brojem usvojenih dokumenata, već sposobnošću institucija da obezbijede nepristrasnost, efikasnost i odgovornost u svakodnevnom radu. Upravo zato, fokus ovog izvještaja je na tome da li su ključne reforme dostigle nivo koji može garantovati njihovu održivost nakon ulaska u Evropsku uniju. Posebna pažnja posvećena je razvoju događaja nakon prethodnog izvještaja, uključujući izmjene u pristupu ustavnim reformama, finansiranju pravosuđa i efikasnosti sudova. Ovi procesi pružaju jasniji uvid u to da li se pravosudni sistem kreće ka stabilizaciji i unapređenju, ili i dalje funkcioniše u ciklusima parcijalnih i reaktivnih reformi.

Ovaj izvještaj dio je šireg napora CDT-a da, kroz kontinuirano praćenje reformi u oblasti vladavine prava, doprinese boljem razumijevanju stvarnih dometa i ograničenja pravosudne transformacije u Crnoj Gori. U okviru projekta koji CDT realizuje uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED), planirano je objavljivanje serije izvještaja koji će pratiti ključne aspekte reforme i ukazivati na izazove koji stoje pred institucijama u procesu evropskih integracija.

Ovaj izvještaj ne nastoji da ponovi već utvrđene probleme, već da ponudi odgovor na pitanje da li je crnogorsko pravosuđe, u ovom trenutku, zaista spremno za ulazak u Evropsku uniju, ili je i dalje riječ o sistemu u kojem se promjene prije svega vide na papiru, dok njihovi efekti u praksi ostaju ograničeni.

2. Nepristrasnost i nezavisnost pravosuđa

2.1. Ustavne izmjene o pravosudnim tijelima

U prethodnom izvještaju detaljno smo se bavili predlogom za promjenu Ustava koji je Vlada podnijela Skupštini u maju 2025. godine. Naglasili smo da je dinamika tog procesa isuviše spora u odnosu na rokove planirane strateškim dokumentima. 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, a rok za implementaciju planiran je za jun 2025. godine. U Akcionom planu za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 iz aprila 2025. godine, izmjena Ustava u dijelu koji se odnosi na sastav Sudskog savjeta takođe je planirana za II kvartal 2025. godine. Posebno smo tretirali činjenicu da predlog za promjenu Ustava koji je Vlada podnijeta Skupštini prošle godine nije tretirao uvođenje ustavnih odredbi koje bi regulisale sastav i način izbora članova Tužilačkog savjeta. Ovo u kontekstu činjenice da je takav zahtjev može iščitati kako iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2024. godine, tako i iz dokumenata koji su uslijedili – Izvještaja Evropske komisije o vladavini prava iz 2025. godine, te Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori iz 2025. godine.

Uprkos ambicioznom planiranju dinamike promjene Ustava od sjednice Ustavnog odbora održane početkom juna 2025. godine na kojoj je “razmatran” predlog za promjenu Ustava, pa sve do februara 2026. godine nije bilo daljeg rada u Skupštini po ovom važnom pitanju.

Onda je 20. februara ove godine Vlada obavijestila predsjednika Skupštine da povlači iz procedure predlog za promjenu Ustava podnijet u maju 2025. godine¹.

Tri dana kasnije, 23. februara, Vlada je dostavila Skupštini novi predlog za promjenu Ustava Crne Gore².

Osim izmjena vezanih za sastav Sudskog savjeta, predlog za promjenu Ustava iz ove godine sada sadrži i predlog za promjenu Ustava vezan za sastav i način izbora članova Tužilačkog savjeta.

Aktuelnim predlogom predloženo je da se izmijeni ustavna odredba³ koja propisuje da Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika u prvom glasanju dvotrećinskom većinom, a u drugom glasanju, najranije nakon mjesec dana, tropetinskom većinom. Promjena ove odredbe predložena je tako da se funkcijama koje se biraju, odnosno razrješavaju, ovom kvalifikovanom većinom dodaju i četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika.

Predložena je i promjena ustavne odredbe⁴ koja reguliše sastav Sudskog savjeta. Po predloženoj promjeni umjesto ministra pravde, koji više ne bi bio član Sudskog savjeta, broj članova Sudskog savjeta iz reda sudija bio bi povećan sa dosadašnjih četiri, na pet.

¹ Obavještenje o povlačenju iz skupštinske procedure Predloga za promjenu Ustava Crne Gore, 00-11/25-1/2, 559 XXVIII, 20.02.2026.

² Predlog za promjenu Ustava Crne Gore, 00-11/26-2, 887 XXVIII, 23.02.2026.

³ Amandman IV stav 2 na Ustav Crne Gore

⁴ Amandman VIII na Ustav Crne Gore

Konačno, predložena je i promjena ustavne odredbe⁵ koja se odnosi na Tužilački savjet i to tako što se predlaže odredba koja bi propisivala sastav Tužilačkog savjeta na način da on broji deset članova i predsjednika. Predloženo je da pet članova budu državni tužioci koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti državnih tužilaštava i državnih tužilaca. Zatim, da dva člana budu ugledni pravници koji nijesu advokati, a koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela, te da jedan član bude ugledni pravnik "kao predstavnik nevladinih organizacija, a koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela". Jedan član bi bio ugledni pravnik iz reda advokata, kojeg bira i razrješava Skupština, na predlog Advokatske komore Crne Gore, a jedan bi bio predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa, "kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde". Predloženo je da sastav Tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine, a da mandat Tužilačkom savjetu traje četiri godine.

Kada pođemo od značaja koji Ustav ima u državi, onda bi se podrazumijevalo i da je predlog za promjenu Ustava dokument koji Vlada sa najvećom ozbiljnošću i pažnjom priprema i upućuje Skupštini na dalju proceduru. Predlog sadrži brojne nomotehničke nedostatke, iako su naravno bitniji oni koji se mogu nazvati suštinskim nedostacima.

Iz sadržine predloga primjetno je da uopšte nije predložena izmjena ustavne odredbe⁶ koja taksativno propisuje nadležnosti Skupštine. Kada je setom amandmana koji su usvojeni 2013. godine uvedeno da četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika bira Skupština, ta nadležnost

dodata je u ustavnoj odredbi koja propisuje nadležnosti Skupštine. Sada, nije predloženo da se ta odredba promijeni na način što bi i izbor i razrješenje članova Tužilačkog savjeta koji se dodaje u nadležnosti Skupštine bio dodat i u ustavnu odredbu koja propisuje te nadležnosti.

Dalje, predložena je promjena cjelokupnog Amandmana VIII koji reguliše sastav Sudskog savjeta, ali je prilikom pisanja predložene promjene zaboravljena odredba tog Amandmana koja propisuje da se njime zamjenjuje član 127 Ustava Crne Gore. Zatim, navedeno je da se mijenja Amandman XI stav 3 i to tako da predložena promjena tog jednog stava sadrži četiri stava, što je nomotehnički nepravilno. U tim predloženim novim stavovima, u pogledu sastava Tužilačkog savjeta predložena je odredba "jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija, a koje bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela". Očigledno je da je jedan dio norme uz copy/paste prenijet iz prethodne odredbe pa je prvi dio odredbe u jednini, a drugi je nalijepljen u množini. Međutim, ovako kako je napisano daje drugi smisao i djeluje kao da će nevladine organizacije čiji je predstavnik ugledni pravnik birati i razrješavati Skupština, a intencija je, valjda, da njihovog predstavnika, a ne njih, bira i razrješava Skupština.

Ovi tehnički nedostaci predloga upućuju na zaključak da ovom dokumentu nije posvećena pažnja koja je zbog njegove važnosti neophodna. Prednje, vjerovatno iz razloga što se sa planiranim promjenama Ustava kasni skoro godinu dana u odnosu na dinamiku projektovanu u strateškim dokumentima.

⁵ Amandman XI stav 3 na Ustav Crne Gore

⁶ Član 82 Ustava Crne Gore ranije mijenjan Amandmanom III na Ustav Crne Gore

Međutim, to se očigledno reflektuje i na suštinske nedostatke ovog dokumenta. Nije sporno da zbog ubrzane dinamike evropskih integracija otvorena pitanja treba ubrzano rješavati, ali bilo je sasvim dovoljno vremena do sada da nijesu postojali čitavi vremenski periodi u kojima se očigledno na ovim pitanjima uopšte nije radilo.

Imajući u vidu da se radi o ustavnim odredbama za njih ne može važiti pristup koji je sad već odomaćen kada su u pitanju brojne zakonske izmjene - usvojimo danas, krenućemo da popravljamo već sutra.

Posebno kod činjenice da crnogorski Ustav spada u ono što teorija naziva "tvrđim ustavima", ove odredbe mogu ostati decenijama.

Zbog toga je vrlo sporno da je za odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu koje regulišu sastav Tužilačkog savjeta, a o kojima stručna i laička javnost ima vrlo podijeljena mišljenja, samo predloženo njihovo integrisanje u Ustav. Bez bilo kakve konsultacije javnosti prije toga, a ovakvo pitanje osim javne rasprave podrazumijevalo bi i organizovanje stručnih foruma na kojima bi se došlo do najboljih rješenja.

Prije svega, odlučeno je da se ne predlože izmjene u pogledu toga da vrhovni državni tužilac predsjedava Tužilačkim savjetom, što je rješenje drugačije u odnosu na Sudski savjet. Ovo pitanje zaslužuje javnu debatu i iz civilnog sektora su već upućene argumentovane primjedbe da se ovaj model integriše u Ustav⁷.

Drugo, zadržano je posljednje zakonsko rješenje po kojem državni tužioci zajedno sa predsjednikom Tužilačkog savjeta koji je kao vrhovni državni tužilac na vrhu tužilačke strukture, čine većinu

u Tužilačkom savjetu. Iako vrhovnog državnog tužioca bira Skupština, dolaskom na tu poziciju on postaje dio tužilačke organizacije, a tužilačka organizacija ustrojena je prilično po pravilima subordinacije. Time nastaje ozbiljan rizik od kumulacije moći, ali i funkcija u jednoj osobi. Ranija iskustva u Crnoj Gori pokazala su da time dolazi do ozbiljnog rizika da, u ovakvoj konstelaciji snaga, tužioci glasaju istovjetno kao njihov šef - vrhovni državni tužilac koji je ujedno i predsjednik Tužilačkog savjeta. To izaziva ozbiljan rizik da Tužilački savjet kao tijelo sastavljeno od 11 članova, u svom radu manifestuje volju jednog člana. U boljem slučaju - volju same tužilačke organizacije koja na taj način umjesto demokratske institucije postaje korporacija.

Kada je 2024. godine izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu vraćena "većina" državnim tužiocima u Tužilačkom savjetu Venecijanska komisija je u svom mišljenju⁸ navela da će tužioci povratiti (blagu) većinu zajedno sa vrhovnim državnim tužiocem, što nije u suprotnosti sa evropskim standardima. Navedeno je i da se predloženim modelom vraćamo na postavku iz 2014. godine koju je Venecijanska komisija smatrala prikladnom. Naglašeno je i da je prema mišljenju Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca iz 2023. godine "u savjetima sa miješanim sastavom, preferabilno da tužioci izabrani od strane kolega čine većinu".

Međutim, ne treba zaboraviti ni osvrt Venecijanske komisije na izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu iz 2021. godine kojima je sastav Tužilačkog savjeta uređen na način da državni tužioci nemaju većinu. Venecijanska komisija je tada u mišljenju⁹ navela da ovakav predlog nije kao takav u suprotnosti sa evropskim standardima. VK je podsjetila na svoj ranije iznijet stav da "značajan dio" Tužilačkog

⁷ Institut Alternativa, "Predložene izmjene Ustava neće unaprijediti ustavnu ulogu Tužilačkog savjeta", 21.02.2026.

⁸ CDL-AD(2024)013, paragraf 17

⁹ CDL-AD(2021)012, paragraf 35 i 36

savjeta treba da budu tužioci izabrani od strane svojih kolega. U mišljenju je navedeno i da VK nikada nije insistirala da tužioci nužno treba da budu u većini, dok se Konsultativno vijeće evropskih tužilaca zalaže za to da tužioci imaju blagu većinu. Dalje se u mišljenju kaže da je kompozicija u kojoj tužioci imaju blagu većinu u skladu sa evropskim standardima, ali i da kompozicija u kojoj tužioci nemaju većinu takođe nije u suprotnosti sa evropskim standardima. Tada je VK ukazala i da, u slučaju da se članovi iz reda uglednih pravnika, nastave birati u Skupštini prostom većinom, to bi povećalo zavisnost Tužilačkog savjeta prema političkim snagama. Dalje, VK je naglasila da je važno da Tužilački savjet izbjegne dvije opasnosti: korporativizam i politizaciju. Kada su ugledni pravnici u manjini, kaže VK, to može voditi dominaciji tužilaca i samim tim korporativističkom upravljanju. VK navodi i da je ova opasnost veća u tužilačkim nego u sudskim savjetima jer su tužilački sistemi hijerarhijski uređeni i postoji kultura subordinacije koja rezultira u tome da tužioci u takvim savjetima glasaju zajedno sa vrhovnim državnim tužiocem. Sa druge strane, naglašava VK, povećanje kvote uglednih pravnika može voditi politizaciji i ugrožavanju nezavisnosti, imajući u vidu da se ugledni pravnici biraju u isto vrijeme (od istog saziva Skupštine) i to prostom većinom. Dalje, VK navodi da postoji više načina da se umanjí rizik od politizacije i da je prvi među njima biranje uglednih pravnika u Tužilačkom savjetu kvalifikovanom većinom.

Prema tome, iz dosadašnjih dokumenata može se iščitati da ne postoji insistiranje Venecijanske komisije da tužioci zajedno sa vrhovnim državnim tužiocem čine većinu u Tužilačkom savjetu.

Naprotiv, VK je vrlo decídirano ukazala da treba izbjeći i korporativizam i politizaciju. U odnosu na politizaciju kao najbolji model ukazano je da

izbor članova Tužilačkog savjeta koji se biraju u Skupštini treba da bude vršen kvalifikovanom većinom.

Čini se da se predloženim modelom rješava pitanje opasnosti od politizacije jer se za izbor članova Tužilačkog savjeta uvodi kvalifikovana većina. Međutim, očigledno se ozbiljno povećava rizik od korporativizma.

Nije sporno da Konsultativno vijeće evropskih tužilaca smatra da su dobri modeli u kojima tužioci čine većinu u tužilačkim savjetima. Nije sporno ni da Konsultativno vijeće ima svoju značajnu ulogu i doprinos u razvoju standarda vezanih za vršenje tužilačke funkcije. Ipak, nije neočekivano da se Konsultativno vijeće evropskih tužilaca zalaže za ovakav model jer je to tijelo sastavljeno od tužilaca.

U adekvatnim demokratskim uslovima stav Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca trebalo bi podržati.

Međutim, specifičnosti crnogorskog sistema su, između ostalog, u tome što se argumentovano može tvrditi da su se u ranijem periodu, dok su tužioci činili većinu u Tužilačkom savjetu opasnosti od korporativizma i ostvarile.

Reforma tužilačkog sistema, koja je prepoznata i priznata i u međunarodnim dokumentima, započeta je upravo u kratkom periodu u kojem tužioci nijesu činili većinu u Tužilačkom savjetu.

Da li je dobro rješenje da se izričito predvidi da dva člana Tužilačkog savjeta koje Skupština bira iz reda uglednih pravnika ne mogu biti advokati, dok je jedan advokat koji se bira na predlog Advokatske komore, takođe je podložno diskusiji.

Taj model uveden je zbog javne diskusije na temu da li članstvo aktivnih advokata u Tužilačkom savjetu otvara pitanje postojanja konflikta interesa. Međutim, to što je specificirano da je jedan od članova po sadašnjem modelu aktivni advokat, a da druga dva koja bira Skupština to ne mogu biti, ne rješava pitanje postojanja potencijalnog konflikta interesa.

Ovdje posebno treba imati u vidu da postojeći zakonski model sastava Tužilačkog savjeta podrazumijeva ograničenje da se za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika ne može birati lice koje je obavljalo sudijsku ili tužilačku funkciju u prethodnih osam godina. Iako nije predloženo da se to ograničenje sada integriše u Ustav, ono svakako do daljnjeg postoji kao zakonsko ograničenje.

U prethodnom izvještaju¹⁰ posebno smo analizirali pitanje da li ovaj model vodi do rizika da članovi Tužilačkog savjeta koje bira Skupština, sa izuzetkom jednog člana koji se bira na predlog Advokatske komore, nemaju bilo kakvo pravosudno iskustvo. U situaciji kad su ti članovi još i u manjini u odnosu na tužioce, nameće se zaključak, da njihov položaj i uticaj postaje inferioran.

Može se uočiti i da ovaj model članova koji izričito nijesu advokati i jedan član koji jeste nije predložen u pogledu sastava Sudskog savjeta. Odnosno, kod članova Sudskog savjeta koji se biraju iz reda uglednih pravnika ne postoji ograničenje u odnosu na to jesu li ili nijesu advokati. Nameće se da bi ispravan put bio prvo utvrditi koji je model dobar, pa ga onda primijeniti na oba savjeta.

Smatramo i da ima itekako prostora da se analizira da li članstvo u savjetima treba profesionalizovati. Složenost nadležnosti koje imaju Sudski i Tužilački savjet podrazumijevaju kontinuiran rad i to predstavlja argumente koji bi upućivali da ovo pitanje treba ozbiljno razmotriti. Naročito kada se ima u vidu da su u sistemu već profesionalizovana tijela koja kolegijalno odlučuju, a koja u odnosu na pravosudne savjete imaju možda značajno manje složene nadležnosti i odgovornosti.

Sve navedeno upućuje na to da postoji sijaset otvorenih pitanja koja bi trebalo javno raspraviti i doći do najboljeg modela prije nego što se rješenja unesu u Ustav jer svako ustavno rješenje može proizvoditi posljedice decenijama. Ukoliko te posljedice budu negativne od brojnih faktora zavisi da li će se postići većina za ponovnu promjenu Ustava kako bi se posljedice ispravile.

¹⁰ Siniša Gazivoda, Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Centar za demokratsku tranziciju, novembar 2025.

2.2. Budžetska izdvajanja za pravosuđe

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 2025. godine koji je predviđao da će ta aktivnosti biti završena u četvrtom kvartalu 2025. godine.

Novo pomjerenje planiranja kada će biti realizovana ova aktivnost desilo se Akcionim planom za sprovođenje strategije reforme pravosuđa za period 2026–2027. godine koji je usvojen u februaru ove godine. Novim Akcionim planom planirano je da se utvrdi Predlog zakona o zaradama i drugim pravima u vezi sa vršenjem pravosudne i ustavnosudske funkcije do kraja drugog kvartala ove godine.

Privremeno rješavanje ovog pitanja izvršeno je krajem jula 2025. godine kada je Skupština dopunila Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Zakon o Državnom tužilaštvu. Tim dopunama unijete su privremene norme (lex temporalis) sa važenjem do 1. januara 2026. godine, kojima je u svakom zakonu pojedinačno, za nosioce pravosudnih funkcija predviđen “dodatak na funkciju u iznosu od 30% visine osnovne zarade”.

Vlada je krajem 2025. godine predložila nove zakone o dopunama pravosudnih zakona kako bi se ovo privremeno rješenje produžilo do 31. decembra 2026. godine. Kako Skupština do kraja jesenjeg zasijedanja 2025. godine nije usvojila ove dopune, to je izvršeno na vanrednom zasijedanju krajem februara 2026. godine, sa retroaktivnim važenjem od 1. januara. To znači da je predviđeni dodatak na zaradu za naknadno isplaćen nosiocima pravosudnih funkcija za period koji nije bio “pokriven” ovim privremenim normama.

U prethodnom izvještaju¹¹ posebno smo akcentovali da bi bilo pogrešno da se pitanje zarada rješava samo ukupnim srazmjernim povećanjem. Ovo iz razloga što zbog različitih faktora i raznih dodataka na zarade u ovom trenutku razlike u zaradama između pojedinih pravosudnih funkcija ili između pojedinih lica koja na istom nivou u sistemu obavljaju funkcije nijesu prilagođene razlici u složenosti tih poslova, niti potrebnim kompetencijama. Posebno treba preispitati uvećanje zarade kroz pripravnost i dežurstvo jer se dešava da putem tih uvećanja pojedini nosioci pravosudnih funkcija ostvaruju nesrazmjerno veću zaradu u odnosu na njihove kolege koje riješe veći broj predmeta ili rješavaju složenije predmete ili u ukupnosti imaju veći obim posla.

Kada su u pitanju budžetska izdvajanja za pravosuđe strateški dokumenti predviđaju da pravosudni budžet do 2027. godine dostigne 1% BDP-a. U važećoj Strategiji reforme pravosuđa

¹¹ Ibid.

napominje se i da je ovaj cilj bio zacrtan ranijim strateškim dokumentima, ali da nije dostignut: *“Budžet sudova i tužilaštava je uvećan, ali i dalje ispod vrijednosti od 1% BDP koja je u prethodnom reformskom periodu prepoznata kao target koji bi omogućio nesmetan rad i unaprjeđenje pravosudne infrastrukture”*¹².

Takođe, u važećoj Strategiji reforme pravosuđa se navodi da je *“neophodno nastaviti započeti trend uvećanja pravosudnog budžeta, uz potrebu da, u toku sprovođenja Strategije, bude dostignut cilj od 1% BDP-a. Iako iznad prosječnih vrijednosti u Evropi, ovakav target je uslovljen potrebom za masivnim intervencijama u pravosudnoj infrastrukturi i informacionom sistemu”*.

Međutim, u tabeli indikatora realizacije ovog operativnog cilja kao indikator učinka je navedeno *“procenat budžeta koji se izvaja za pravosuđe”*.

Ovako postavljen indikator očigledno je kontradiktoran sa ciljem koji je jasno i decidno naveden u samoj Strategiji.

To je vjerovatno i uzrokovalo da se postignuti rezultati za ovaj proklamovani cilj prikazuju optimističnije nego što su u stvarnosti.

Naime, u tekstualnom dijelu Godišnjeg izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024–2027. za 2025. godinu, konstatovano je da je povećan procenat budžeta koji se izdvaja za pravosuđe, pa je u 2025. godini iznosio 1,23%.

U ovom dokumentu takođe je konstatovano: *“Posebno je značajno što ovaj indikator ima trend rasta u smislu da budžet za sudstvo i državno*

tužilaštvo u 2025. godini čini 1,23% od Budžeta Crne Gore a ciljana vrijednost je bila 0,90%”.

Međutim, kada se ima u vidu cilj naveden u Strategiji očigledno je da je ovaj “uspjeh” u Godišnjem izvještaju “ružičasto” interpretiran.

Iako su BDP i godišnji budžet različite kategorije, Godišnji izvještaj je sačinjavan po indikatorima iz tabele, a ne po onome što je cilj koji je naveden u Strategiji. Nema sumnje da se projekcija mora ravnati po BDP, a ne po godišnjem državnom budžetu jer je taj cilj i ranijom Strategijom trebao da bude ostvaren davne 2022. godine.

Bruto domaći proizvod (BDP) je u 2025, prema preliminarnim podacima Monstata, iznosio 8,17 milijardi eura¹³. Ciljana vrijednost od 0,90% računata prema ovom projektovanom BDP-u iznosila bi preko 73 miliona eura.

Budžet za sudstvo i Državno tužilaštvo prema Zakonu o budžetu Crne Gore za 2025. godinu iznosio je nešto ispod 50 miliona eura. Znači da je u 2025. godini godišnji budžet za pravosuđe iznosio približno 0,61% projektovanog BDP-a.

Prema tome, zaključak iz Godišnjeg izvještaja da je u 2025. godini, ne samo postignuta nego i premašena ciljana vrijednost očigledno je baziran na indikatorima koji omogućavaju uljepšavanje stvarnosti.

Projektovani BDP za 2026. godinu je 8,56 milijardi eura¹⁴, pa bi 0,9% BDP za pravosudne budžete bilo oko 77 miliona eura. Zakonom o budžetu Crne Gore za 2026. godinu predviđeno je oko 50,5 miliona za sudstvo i Državno tužilaštvo, što je nešto manje od 0,6% projektovanog BDP-a za 2026. Dakle, ovi

¹² Vlada Crne Gore, Ministarstvo pravde, Strategija reforme pravosuđa 2024–2027.

¹³ Ministarstvo finansija, Mjesečni makroekonomski izvještaj, februar 2026.

¹⁴ Skupština Crne Gore, Vodič kroz Budžet Crne Gore za 2026.

budžeti bi trebali bili oko 50% veći da bi se postiglo ono što je planirano da se postigne još prošle godine.

Tu treba imati u vidu da je za 2027. godinu prema Strategiji planirano postizanje 1% BDP-a, a još uvijek nije ni približno postignuto ono što je planirano za 2025. godinu.

3. Efikasnost pravosuđa

Prema Godišnjem izvještaju o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2025. godinu proizilazi da su u 2025. godini sudovi primili 91.300 predmeta, a riješili 93.511 predmeta, odnosno, sudovi su riješili više predmeta nego što su primili. Iako, je došlo do smanjenja primljenih predmeta u odnosu na 2024. godinu za skoro 3.000 predmeta, sudovi su i riješili skoro osam hiljada predmeta više u 2025. nego u 2024. godini.

To znači da su u 2025. godini sudovi ostvarili pozitivan koeficijent savladavanja priliva, odnosno da su tokom jedne godine riješili više predmeta nego što su primili. Negativan koeficijent naravno povećava zaostatak, dok se pozitivnim koeficijentom on smanjuje.

Ovi podaci naročito su važni kada se ima u vidu da je u posljednjih 15 godina, ovaj koeficijent bio pozitivan samo jednom 2012. godine, kada je riješeno nešto više od dvije hiljade predmeta nego što je primljeno.

Prema tome, rezultat iz 2025. godine u pogledu koeficijenta savladavanja priliva izuzetno je pohvalan i predstavlja preokret u odnosu na dugogodišnje povećavanje zaostatka. Taj zaostatak u 2025. godini ne samo da nije povećan što je bio višegodišnji trend, nego je i smanjen.

Treba naglasiti i da je Strategijom reforme pravosuđa planirano da se za 2025. godinu dostigne 100% koeficijenta savladavanja predmeta, što je, prema ovim rezultatima, ne samo postignuto već i premašeno i predstavlja pohvalan rezultat.

Kada su u pitanju pojedinačni sudovi najbolje rezultate po broju riješenih predmeta u odnosu na priliv postigao je Upravni sud Crne Gore. Ovo je posebno značajno jer je taj sud u dugom vremenskom periodu imao zaostatak koji se povećavao. Taj sud u 2025. godini primio je nešto ispod osam i po hiljada predmeta, a tokom godine riješio je nešto preko 13 hiljada predmeta. Na taj način vrlo značajno je smanjen zaostatak. Mora se naglasiti da je taj zaostatak i dalje ozbiljan pa je na kraju 2025. godine ostalo neriješenih preko 22 hiljade predmeta. Prema tome, neophodno je i da se u budućem periodu rješava mnogo više predmeta nego što je primljeno da bi se postigla adekvatna ažurnost.

U 2025. godini godišnja norma za sudije Upravnog suda ostala je na 300 predmeta po sudiji. Iz Izvještaja o radu Upravnog suda za 2025. godinu¹⁵ vidi se da je veći broj sudija trostruko premašio godišnju normu, dok je jedan sudija petostruko premašio normu. Iako su ovakvi rezultati izrazito pohvalni, oni pokazuju i da je godišnja norma nerealno nisko postavljena na što smo ukazivali i u prethodnom izvještaju. Ovu tvrdnju opravdava

¹⁵ Upravni sud Crne Gore, Izvještaj o radu za period 01.01.2025 - 31.12.2025, februar 2026.

¹⁶ Siniša Gazivoda, Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Centar za demokratsku tranziciju, novembar 2025.

činjenica da je u 2025. godini u Upravnom sudu po sudiji prosječno riješeno 820 predmeta, odnosno skoro tri puta više od propisane norme.

Od posebne važnosti za Upravni sud je i broj predmeta koji se riješi u sporu pune jurisdikcije. Simplifikovano, prema procesnom zakonu koji reguliše ovu oblast¹⁷, pod određenim uslovima Upravni sud može i sam odlučiti o upravnoj stvari. Takođe, ukoliko priroda stvari to dozvoljava, ukoliko je već jednom poništen upravni akt u istom upravnom predmetu, Upravni sud bi, po procesnom zakonu, morao sam da riješi upravnu stvar. Ovo znači da Upravni sud, kada je to moguće, može i sam da riješi predmet upravnog postupka umjesto da poništava i vraća upravnim organima predmet na ponovni postupak. Ukoliko je oko tog upravnog predmeta već jednom predmet vraćao na ponovno odlučivanje upravnim organima, ukoliko je to moguće, Upravni sud bi morao sam da riješi predmet.

Međutim, rješavanje u sporu pune jurisdikcije pred Upravnim sudom se neopravdano rijetko dešava. Zbog toga, pojedini upravni predmeti dolaze na Upravni sud i po više puta. Iako, tehnički na taj način Upravni sud svaki put kada odlučuje riješi novi predmet, zapravo se suštinski radi o istom predmetu.

Izbjegavanje da se odluči u sporu pune jurisdikcije, osim što je jako nepovoljno za stranku jer se rješavanje upravnog predmeta prolongira, negativno se odražava i na priliv jer isti predmet po više puta odlazi na odlučivanje Upravnom sudu, a sa aspekta priliva taj predmet je svaki put "novi" predmet.

Zbog ovih okolnosti vrlo je važno da se u godišnjim izvještajima Upravnog suda prikazuje broj predmeta koji je riješen u sporu pune jurisdikcije, što za sada nije slučaj.

Vrhovni sud Crne Gore riješio je skoro 300 predmeta više nego što je primio u 2025. godini. Kada se ima u vidu da je Vrhovni sud u 2025. godini primio gotovo hiljadu predmeta više nego što je primio 2024. godine, može se reći da je ostvareni rezultat izuzetan. Vrhovni sud, u odnosu na postignuto godišnje rješavanje nema preveliki broj predmeta koji su ostali neriješeni na kraju 2025. godine, a što mu omogućava da u dogledno vrijeme dodatno popravi ažurnost.

Isto se odnosi i na Privredni sud Crne Gore koji ima složenu nadležnost i imao je jako veliki problem sa zaostatkom, a postigao je da rješava više predmeta nego što primi tokom godine.

Kada je u pitanju Viši sud u Podgorici, kao sud sa izuzetno važnim nadležnostima, primjetno je da su se njegovi rezultati popravili u nadležnosti onih predmeta koje javnost prati sa najvećim interesovanjem, a to su tzv. specijalni predmeti¹⁸. U 2025. godini primljena su 62 takva predmeta, a riješeno ih je 66, odnosno, više nego što je primljeno.

Međutim, u prethodnom izvještaju¹⁹ naglasili smo da posebnu pažnju treba posvetiti predmetima u kojima Viši sud u Podgorici postupa kao drugostepeni. Radi se o krivičnim i građanskim predmetima koje su u prvom stepenu sudili osnovni sudovi u južnoj i centralnoj regiji Crne Gore, a protiv kojih je izjavljena žalba po kojoj odlučuje Viši sud u Podgorici.

¹⁷ Član 36 Zakona o upravnom sporu (Službeni list CG*, br. 54/2016, 11/2024 i 53/2025)

¹⁸ KS predmeti

¹⁹ Siniša Gazivoda, Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Centar za demokratsku tranziciju, novembar 2025.

Nije sporno da su “specijalni predmeti” od posebnog značaja za opšti interes. Međutim, činjenica da se postupanju Višeg suda u drugostepenom referatu ne posvećuje adekvatna pažnja čini da se ovaj problem sve više usložnjava.

Viši sud u Podgorici u 2025. godini primio je 1.619 krivičnih predmeta za drugostepeno rješavanje. U istom periodu riješio je 1.258 takvih predmeta, pa je samo u prošloj godini napravljen zaostatak od preko 350 predmeta.

Gradanskih predmeta za drugostepeno rješavanje u 2025. godini u Višem sudu u Podgorici je primljeno 6.210, a riješeno je 5.510, pa je napravljen zaostatak od 700 predmeta uz već postojeći značajan zaostatak. Tako je u 2026. godinu prenijeto iz ove oblasti preko četiri i po hiljade neriješenih predmeta.

Drugostepeno odlučivanje u krivičnim predmetima pred Višim sudom u Podgorici u 2025. godini prosječno je trajalo 200 dana. Dvije godine ranije prosječno trajanje odlučivanja tih predmeta bilo je 140 dana, pa se prema tome u ovom uporednom periodu produžilo za skoro dva mjeseca.

U drugostepenim građanskim predmetima ti parametri su još lošiji pa se sa prosječnih 147 dana u 2023. godini, prosječno trajanje odlučivanja u 2025. godini povećalo na 238 dana.

U prethodnom izvještaju posebno smo adresirali i pitanje alternativnog rješavanja sporova²⁰. Ukazali smo da je poseban problem što je za pojedine vrste sporova pokušaj alternativnog rješavanja obavezan, a da statistika pokazuje da je u velikom slučaju to samo forma koja se mora ispuniti bez naročitog efekta.

Na sličan zaključak navode statistički podaci za 2025. godinu. Iz izvještaja o radu Centra za alternativno rješavanje sporova za 2025. godinu²¹ proizilazi da je tokom godine primljeno 7.144 predmeta, a da je sporazum postignut u samo 565 predmeta.

Posebno i dalje zabrinjavaju sporovi u kojima je država tužena strana gdje je tokom godine primljen 461 takav predmet iz kategorije opštih sporova i 691 predmet iz kategorije radnih sporova. Odnosno, Centar je primio 1.152 predmeta u kojima je tužena strana država. Pred Centrom tokom 2025. godine riješeno je sporazumom ukupno 19 predmeta u kojima je država tužena strana.

Ovi statistički podaci višestruko su zabrinjavajući. Prvo, država je ta koja je propisala obavezu da se neki sporovi moraju pokušati riješiti alternativno, a onda kada je ona stranka u postupku u statistički zanemarljivom broju predmeta pristaje na takav način rješavanja spora. Drugo, država na taj način šalje i drugima prilično jasnu poruku da umjesto alternativnog rješavanja spora treba izabrati parničenje.

Očigledno je da ima prostora da se napravi analiza koji broj od ovih sporova u kojima država nije pristala na alternativno rješenje se u konačnici izgubi, a posebno koliko novca poreskih obveznika se isplati zbog kamata i troškova postupka samo zbog toga što nije prihvaćeno alternativno rješenje spora.

Takvi podaci ne mogu se naći u godišnjem izvještaju o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa²² koji zastupa državu u sudskim sporovima. Štaviše, u godišnjem izvještaju se ne može pronaći ni informacija u koliko slučajeva pred sudom je Zaštitnik zastupajući državu dobio spor, a u koliko je izgubio spor.

²⁰ Ibid.

²¹ Centar za alternativno rješavanje sporova, Izvještaj o radu Centra za alternativno rješavanje sporova za 2025. godinu, februar 2026.

²² Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, ZU broj 272/25, Izvještaj o radu za 2025. godinu, mart 2026.

4. Odgovornost pravosuđa

Centralna tema po pitanju odgovornosti u pravosuđu je i dalje pitanje vetinga. Sredinom 2025. godine Vijeće za nacionalnu bezbjednost preporučilo je Ministarstvu pravde da se *“u saradnji sa Evropskom komisijom hitno pripremi model za uvođenje vetinga, s posebnim osvrtom na provjeru integriteta, profesionalnosti i stilova života nosilaca pravosudnih funkcija”*.

U dužem vremenskom periodu iz političkih krugova neuporedivo više je na ovu temu došlo zapaljive retorike, nego bilo kakvih konkretnih predloga.

Iako u dosadašnjem periodu Ministarstvo pravde nije predložilo konkretna rješenja resorni ministar je javno saopštio da veting mora biti kontinuiran proces *“jer jedno je veting, a drugo je hajka”*²³. Ova izjava može se okarakterisati kao zapravo do sada najzrelije adresiranje ovog složenog problema koje dolazi sa adresa vlasti jer uvažava neophodni oprez na koji je upućivao dio civilnog sektora i stručne javnosti.

²³ K.R, „Božović: Veting u pravosuđu –kontinuiran proces, ne politička hajka“, RTCG, 27.11.2025.

5. Zaključna razmatranja i preporuke

Izmjene Ustava, kao najvišeg pravnog akta, ne bi smjele biti rezultat žurbe u pokušaju da se u kratkom roku ispune formalni zahtjevi procesa pristupanja. Rješenja koja se unesu u Ustav proizvode dugoročne posljedice i mogu oblikovati funkcionisanje sistema decenijama. Zbog toga je neophodno obezbijediti temeljnu stručnu i javnu raspravu, unaprijediti kvalitet predloženih rješenja i težiti postizanju šireg političkog i društvenog konsenzusa. Reforma Ustava ne smije se svesti na zadovoljenje minimuma proceduralnih uslova, već se mora težiti tome da ona dobije legitimitet, kao rezultat promišljenog i inkluzivnog procesa.

Predloženi model Tužilačkog savjeta zahtijeva dodatno preispitivanje, posebno u dijelu koji se odnosi na odnos snaga unutar ovog tijela. Iako pojedina rješenja doprinose smanjenju rizika od politizacije, istovremeno se otvara pitanje povećanog uticaja same tužilačke organizacije, odnosno rizika od korporativizma. U sistemu koji je hijerarhijski uređen, takva konstelacija može dovesti do koncentracije moći i slabljenja uloge Savjeta kao nezavisnog tijela. Dodatno, ostaje nejasno i normativno nedosljedno zašto se u pogledu sastava Sudskog i Tužilačkog savjeta primjenjuju različiti kriterijumi za izbor članova iz reda uglednih pravnika. Ova pitanja zahtijevaju dodatnu analizu i jasno obrazloženje.

Finansiranje pravosuđa i dalje značajno zaostaje za strateški definisanim ciljevima. Uprkos formalnim interpretacijama o napretku, stvarni nivo budžetskih izdvajanja ne prati planiranu dinamiku i ostaje ispod projektovanih vrijednosti

u odnosu na BDP. Umjesto prilagođavanja ciljeva postojećem stanju, neophodno je dosljedno raditi na njihovom ispunjenju. Budžetska izdvajanja predstavljaju najkonkretniji pokazatelj prioriteta države, i bez adekvatnog finansiranja teško je očekivati održivo unapređenje rada pravosudnih institucija.

Podaci za 2025. godinu ukazuju na značajno unapređenje efikasnosti pravosuđa, što predstavlja važan i ohrabrujući iskorak nakon dugog perioda rasta zaostalih predmeta. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li se radi o održivom trendu ili o rezultatu jednokratnog intenziviranja rada u određenim segmentima sistema. Posebno zabrinjava mogućnost da se poboljšanja ostvaruju selektivno, dok se u drugim dijelovima sistema, poput drugostepenog postupanja pred Višim sudom u Podgorici, efikasnost pogoršava. Ovakvi disbalansi ukazuju na potrebu za sistemskim pristupom koji će obuhvatiti cijeli pravosudni lanac, a ne samo njegove pojedine segmente.

Pitanje vetinga i dalje je prisutno u javnom i političkom diskursu, ali bez jasnog sadržaja, metodologije i institucionalnog okvira. U takvom ambijentu, veting ostaje više politička parola ili sredstvo pritiska nego iskren pokušaj reforme pravosudnog sistema.

