

KA NEZAVISNOM PRAVOSUĐU

**Procjena primjene preporuka Specijalne
izvjestiteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti
sudija i advokata**





KA NEZAVISNOM PRAVOSUĐU

**Procjena primjene preporuka Specijalne
izvjestiteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti
sudija i advokata**

Akcija za ljudska prava / *Human Rights Action* – HRA

Podgorica,
jun 2025.

KA NEZAVISNOM PRAVOSUĐU

Procjena primjene preporuka Specijalne izjaviteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata

Izdavač

Akcija za ljudska prava
Human Rights Action (HRA)

Ulica Baku, Green level, ulaz, br. 1
81 000 Podgorica, Crna Gora
Tel: 020/232 348
hra@t-com.me
www.hraction.org

Uredila

Tea Gorjanc Prelević

Autorka

Amra Bajrović

Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava obezbijedila je finansijsku podršku za istraživanje i izradu izvještaja. Za sadržaj izvještaja isključivo je odgovorna Akcija za ljudska prava i on ne odražava nužno stavove i mišljenja donatora.



SADRŽAJ

1. UVOD	5
2. OPŠTI PREGLED PRIMJENE PREPORUKA SPECIJALNE IZVJESTITELJKE UN O NEZAVISNOSTI SUDIJA I ADVOKATA	6
3. ANALIZA PRIMJENE POJEDINAČNIH PREPORUKA	9
A. REFORMA PRAVOSUDNOG SISTEMA	9
A.1. POZITIVNI KORACI U REFORMI PRAVOSUDNOG SISTEMA	9
A.2. KLJUČNI IZAZOVI I NEOPHODNI KORACI KA USKLAĐIVANJU S MEĐUNARODNIM STANDARDIMA	11
A.3. TRANSPARENTNOST REFORMSKIH PROCESA	12
A.4. PARTICIPACIJA PRAVOSUDNIH SUBJEKATA, CIVILNOG DRUŠTVA I OMBUDSMANA U REFORMSKIM PROCESIMA	14
B. ZAKONODAVNI OKVIR	15
C. IZBORI I IMENOVANJA U KLJUČNIM PRAVOSUDNIM INSTITUCIJAMA	19
C.1. USTAVNI SUD	19
C1.1. Mehanizmi za prevazilaženje institucionalne blokade	20
C2. SUDSKI SAVJET	21
C2.1. Mehanizmi za prevazilaženje institucionalne blokade	21
C.3. TUŽILAČKI SAVJET	22
C3.1. Mehanizmi za prevazilaženje institucionalne blokade	22
D. NAPADI NA SUDIJE I TUŽIOCE	23
D1. Napadi na sudije	23
D2. Napadi na državne tužioce	24
E. ZARADE I USLOVI ZA RAD	25
E.1. USLOVI ZA RAD	26
E.2. UPRAŽNJENA MJESTA U PRAVOSUĐU	27
F. SUDSKI SAVJET	28
G. IZBOR VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽIOCA	29
H. TUŽILAČKI SAVJET	30
I. KORUPCIJA	31
J. ADVOKATI	38
K. PRISTUP PRAVDI	42
K.1. INFORMACIONI SISTEM U PRAVOSUĐU	43
K.2. INFORMACIJE O DISKRIMINACIJI	44
ZAKLJUČAK	46

1. UVOD

Specijalna izjaviteljka Ujedinjenih nacija za nezavisnost sudija i advokata, Margaret Satterthwaite, boravila je u zvaničnoj posjeti Crnoj Gori od 19. do 26. septembra 2023. godine, a izvještaj o posjeti predstavila je u junu 2024. godine, na 56. redovnom zasijedanju Savjeta za ljudska prava Ujedinjenih nacija.¹

U izvještaju, Specijalna izjaviteljka je identifikovala niz ozbiljnih izazova u crnogorskom pravosudnom sistemu za ostvarivanje nezavisnog pravosuđa – od neadekvatnih zarada i radnih uslova sudija i državnih tužioca, preko zakonodavnih nedostataka, blokada prilikom izbora članova pravosudnih tijela, neutvrđivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, do političkog miješanja koje ugrožava nezavisnost sudija i državnih tužilaca. Posebno je ukazala na potrebu za snažnijom zaštitom advokata od pritisaka i zastrašivanja, kao i na neophodnost njihove specijalizacije u radu sa ranjivim grupama. Uputila je konkretne preporuke usmjerene na reformu pravnog okvira, depolitizaciju institucija i unapređenje profesionalnih standarda i garancija nezavisnosti u pravosuđu, kao i za bolji pristup pravdi predstavnika ugroženih grupa.

Nakon prezentacije izvještaja, Crna Gora je istakla značaj preporuka Specijalne izjaviteljke kao važnih smjernica za dalji razvoj pravosudnog sistema, najavila nastavak rada na jačanju njegove nezavisnosti i integriteta, i izrazila spremnost da se preostali izazovi sistematski adresiraju kroz kontinuiranu saradnju sa Specijalnom izjaviteljkom i relevantnim mehanizmima Ujedinjenih nacija.²

Ovaj izvještaj predstavlja pregled napretka ostvarenog u primjeni preporuka Specijalne izjaviteljke u 2024. godini i do kraja juna 2025. godine. Na osnovu dostupnih i prikupljenih podataka, analizirane su normativne i institucionalne promjene do kojih je došlo u međuvremenu, kao i prepreke koje i dalje ograničavaju usklađivanje sa međunarodnim standardima. Cilj izvještaja je da se sve nosioce reforme pravosuđa i ostale zainteresovane za taj proces obavijesti o napretku i posluži kao osnova za konstruktivnu debatu sa Specijalnom izjaviteljkom, koja će se održati u Podgorici, 1. jula 2025, o daljim koracima potrebnim za uspostavljanje nezavisnog i odgovornog pravosudnog sistema.

¹ Visit to Montenegro: Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Margaret Satterthwaite, Human Rights Council, Fifty-sixth session, 18 June–12 July 2024.

² Vidi dokument koji sadrži izjavu Crne Gore, uključen u materijale za 56. sjednicu Savjeta za ljudska prava UN - 56th Session of the UN Human Rights Council, Item 3: Interactive Dialogue with the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Statement by Montenegro, Geneva, 25.06.2024.

2. OPŠTI PREGLED PRIMJENE PREPORUKA SPECIJALNE IZVJESTITELJKE UN O NEZAVISNOSTI SUDIJA I ADVOKATA

	PREPORUKA	REALIZOVANO	DJELIMIČNO REALIZOVANO	NIJE REALIZOVANO
1.	101. Specijalna izvjestiteljka (SI) ohrabruje Crnu Goru da nastavi svoju reformu pravosudnog sistema koja je u toku. Reformu treba sprovesti u skladu sa postojećim normama i standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa, autonomiju tužilaštva i vladavinu prava, kao i sa preporukama Evropske komisije i stručnih mehanizama Savjeta Evrope, kao što su Venecijanska komisija i Grupa država protiv korupcije.		X	
2.	102. Reforma treba da bude rezultat otvorenog, pravičnog i transparentnog procesa, koja će uključiti ne samo skupštinsku većinu i opoziciju, već i sudije, tužioce i njihove reprezentativne organizacije, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i članove civilnog društva.		X	
3.	103. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama treba prioritarno revidirati, u skladu sa postupkom opisanim u gore navedenim paragrafima 101 i 102, da bi se isti uskladio sa međunarodnim i regionalnim standardima o nezavisnosti sudstva. Izmjene i dopune treba da budu usmjerene na one aspekte karijere sudija koji trenutno nijesu uređeni važećim zakonom (odgovarajuća zarada sudija, uslovi za rad, penzija, starosna granica za odlazak u penziju, prava iz i po osnovu radnog odnosa i političko učešće sudija).		X	
4.	104. SI poziva Skupštinu da pojasni da se nova pravila za odlazak u penziju odnose samo na sudije koje su preuzele svoju funkciju poslije stupanja zakona na snagu, da bi ista bila u skladu sa načelom stalnosti funkcije.			X
5.	105. Zakon o Državnom tužilaštvu treba prioritarno revidirati, u skladu sa postupkom iz paragrafa 101 i 102, da bi se isti uskladio sa međunarodnim i regionalnim standardima o autonomiji tužilaštva. Izmjene i dopune treba da budu usmjerene na: a) one aspekte karijere tužilaca/tužiteljki koji trenutno nijesu uređeni važećim zakonom (odgovarajuća zarada tužilaca, uslovi za rad, penzija i starosna granica za odlazak u penziju); i b) saradnju tužilaca sa policijom, sudovima, pravnom strukom i drugim vladinim agencijama ili institucijama.	a)	X	
		b)	X	
6.	106. SI poziva sve političke snage da rade na pravičan način i da saraduju na pronalaženju trajnog rješenja za duboku institucionalnu krizu koja je dovela do ograničenog rada i funkcionisanja ključnih pravosudnih institucija (Ustavnog suda, Sudskog savjeta i Državnog tužilaštva). Uslov u pogledu kvalifikovane većine treba zadržati. Potrebno je razviti prilagođene, djelotvorne mehanizme za prevazilaženje blokada da bi se garantovalo funkcionisanje ključnih pravosudnih institucija u slučaju političkog zastoja, a da se istovremeno osigura da njima ne dominira vladajuća većina.		X	
7.	107. SI poziva političare i državne funkcionere da se suzdrže od izjava o sudstvu i tužilaštvu koje bi mogle da predstavljaju miješanje u rad sudija i tužilaca koji postupaju u politički osjetljivim predmetima. Da bi se garantovala nezavisnost pravosuđa i očuvalo povjerenje javnosti u pravosudni sistem, neophodno je da političari obavljaju svoje dužnosti i obaveze na profesionalan način i da ne kreiraju neosnovanu percepciju da sudstvo ili tužilaštvo nijesu nezavisni ili da na odluke sudija može uticati pritisak spolja.			X

8.	108. SI preporučuje povećanje zarada sudijama i tužiocima, da bi se na taj način obezbijedilo da budu usklađene sa obimom njihovih dužnosti i srazmjerne dostojanstvu njihove profesije.		X	
9.	109. Za sudstvo i tužilaštvo treba izdvojiti dodatna finansijska sredstva za renoviranje zgrada, proširenje i poboljšanje kancelarijskog prostora, poboljšanje bezbjednosnih i radnih uslova, bezbjedno odlaganje dokaza i arhivu. Upraznjena mjesta u pravosuđu treba brzo popuniti, a sve prepreke za zapošljavanje, uključujući niske zarade, treba otkloniti.		X	
10.	110. U cilju jačanja nezavisnosti Sudskog savjeta i smanjenja rizika od političkog miješanja: a) sastav savjeta treba revidirati da se osigura da većinu njegovih članova čine sudije koje biraju njihove kolege. Treba razmotriti dodavanje advokata predstavnika civilnog društva; b) definiciju „uglednog pravika“ treba preispitati, s ciljem da se aktivni političari i predstavnici zakonodavne ili izvršne vlasti isključe iz učešća; c) proceduru za izbor članova iz reda uglednih pravika treba revidirati da se eliminiše miješanje političkih stranaka u njihov izbor. Potrebno je osmisliti odgovarajući mehanizam protiv blokade da bi se osiguralo funkcionisanje Sudskog savjeta u slučaju kašnjenja u izboru novih članova iz reda uglednih pravika od strane Skupštine. Crna Gora treba da razmotri povjeravanje izbora članova iz reda uglednih pravika nepolitičkom subjektu. d) zakonom treba izričito zabraniti učešće ministra pravde kao člana Sudskog savjeta po službenoj dužnosti u donošenju odluka koje se tiču bitnih aspekata karijere sudija, a ne samo u disciplinskom postupku. e) čl. 127 st. 3 Ustava treba izmijeniti da se obezbijedi da predsjednika Sudskog savjeta bira savjet iz reda članova nosilaca sudijske funkcije. Potrebno je zabraniti izbor predsjednika Vrhovnog suda za predsjednika Savjeta.	a)	X	
		b)	X	
		c)	X	
		d)	X	
		e)		X
11.	111. Kvalifikacije i postupak izbora vrhovnog državnog tužioca treba izmijeniti da se osigura odgovarajuća procjena moralnog integriteta, nezavisnosti i profesionalnih kvalifikacija kandidata i smanji rizik od političkog miješanja.			X
12.	112. SI preporučuje da se izmijene uslovi navedeni u čl. 26 st. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu za izbor uglednih pravika, sa ciljem isključivanja aktivnih branilaca iz učešća u savjetu.		X	
13.	113. Što se tiče tijela koje vrši izbor, SI smatra da bi bilo poželjno da se izbor članova iz reda uglednih pravika povjeri nekom nepolitičkom subjektu. Ako Skupština nastavi da ih bira, članove iz reda uglednih pravika treba birati kvalifikovanom dvotrećinskom većinom, za šta je potrebna značajna podrška opozicije, a potrebno je i definisati mehanizam protiv blokade koji će obezbijediti funkcionisanje Savjeta u slučaju kašnjenja u izboru novih članova iz reda uglednih pravika od strane parlamenta.			X
14.	114. Vlada mora obezbijediti da sudije i tužioci primaju odgovarajuće zarade i da raspolažu sa dovoljno profesionalnih resursa, da ih na taj način zaštiti od korupcije i omogući obavljanje važnog zadatka koji se odnosi na eliminisanje nekažnjivosti.		X	
15.	115. Etički kodeksi sudija i tužilaca treba da budu predmet temeljne analize od strane tijela koje uključuje sudije, tužioce i predstavnike civilnog društva da bi kodeksi bili jasni, aktuelni i detaljni.		X	
16.	116. Pravne nejasnoće u disciplinskim i etičkim pravnim okvirima za sudije i tužioce treba prepoznati i izmijeniti da bi se osigurala jasna razlika između definicija konkretnih disciplinskih prekršaja i etičkih povreda.			X
17.	117. Potrebno je preduzeti korake da se osigura da institucije zadužene za razmatranje disciplinskih pritužbi protiv sudija i tužioca budu rigorozne i pravične i da javnost prepozna da tako postupaju. Uključivanje predstavnika civilnog društva u Sudski i Tužilački savjet može predstavljati podršku ovom procesu, u smislu poboljšanja transparentnosti, kao i redovno objavljivanje odgovarajućih anonimnih podataka koji će pokazivati broj primljenih pritužbi, opšte kategorije pritužbi i njihov ishod.		X	
18.	118. Sudski i tužilački savjet treba da standardizuju svoj pristup u pogledu neusklađenosti sa zahtjevima za dostavljanje izvještaja o prihodima i imovini.		X	
19.	119. Tužilački savjet treba da dobije nadležnost da prati predmete u kojima je dozvoljena zastara i da izvještava o novonastalim obrascima postupanja koji se tiču nastanka zastare.		X	

KA NEZAVISNOM PRAVOSUĐU

Procjena primjene preporuka Specijalne izvjestiteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata

20.	120. Uvođenje procedure provjere (vetinga) treba koristiti samo ako, nakon inkluzivne javne debate, Skupština i izvršna vlast zajedno utvrde da je potrebno boriti se protiv sistemskih pitanja korupcije ili kršenja ljudskih prava. Ukoliko bude usvojena, svaka procedura provjere mora biti osmišljena u kontekstu malog broja stanovnika Crne Gore i njenih jakih porodičnih veza. Svaki proces provjere mora: a) biti propisan zakonom i u potpunosti u skladu sa standardima ljudskih prava; b) biti nezavisan, objektiv i privremen; c) poštovati pravo na pravično suđenje za sve koji su predmet provjere; d) biti sproveden od strane tijela za provjeru koja su pravosudna po prirodi, a ne politička, i čije odluke može da provjeri Apelacioni sud.			X
21.	121. Vlada Crne Gore mora obezbijediti uslove da advokati mogu da obavljaju svoju djelatnost bez miješanja i zastrašivanja. Predstavnici Vlade i izabrani funkcioneri treba da se uzdrže od davanja izjava ili da na drugi način povezuju advokate sa svojim klijentima.			X
22.	122. Složene potrebe osoba koje su preživjele nasilje u porodici ili od strane intimnog partnera ukazuju na potrebu za većom specijalizacijom advokata u ovim osjetljivim predmetima. Pored toga, stručnost i posvećenost nevladinih organizacija koje rade u ovoj oblasti treba da budu prepoznate i finansirane kroz državni budžet i sredstva opredijeljena za besplatnu pravnu pomoć.			X
23.	123. U saradnji sa Advokatskom komorom, Vlada Crne Gore treba da obezbijedi da pružaoci pravne pomoći podliježu važećim profesionalnim kodeksima ponašanja, da uspostavi mehanizme kojima će obezbijediti da svi pružaoci pravne pomoći posjeduju odgovarajuće obrazovanje, obuku, vještine i iskustvo koji su u skladu sa prirodom njihovog posla i uspostavi odgovarajuće mehanizme nadzora za pružaoce pravne pomoći. Advokatska komora treba da ponudi više mogućnosti i pojača zahtjeve za obukama u oblasti advokature povezane sa ljudskim pravima. Advokatska komora treba da usvoji odredbe o suspendovanju advokata sa spiska Advokatske komore za pružanje besplatne pravne pomoći koji su predmet dokazanih pritužbi.	a)	X	
		b)		X
24.	124. Advokatska komora Crne Gore mora aktivno da prati poštovanje advokatskog Etičkog kodeksa i da preduzeme korake da se njeni članovi ravnopravno i dostojanstveno odnose prema svim ljudima.		X	
25.	125. S obzirom na, po svemu sudeći, veoma mali broj advokata iz ranjivih i marginalizovanih zajednica u Crnoj Gori, Advokatska komora treba da preduzme pozitivne korake da omogući mladim ljudima iz tih zajednica da se školuju za advokate i da ukloni sve prepreke koje bi mogle da im otežaju integraciju u profesiju.			X
26.	126. Vlada Crne Gore treba da preduzme konkretne korake da obezbijedi jednak pristup pravdi za pripadnike zajednice koji su ranjivi na diskriminaciju ili zlostavljanje, posebno žrtvama nasilja u porodici ili od strane intimnog partnera, pojedincima koji su Romi ili Egipćani, osobama s invaliditetom, pripadnicima etničkih ili vjerskih manjina, LGBTQI osobama i ženama. Vlada treba da razmotri sledeće konkretne mjere: a) Treba nastaviti sa organizacijom obuka za sudije i tužioce o smanjenju diskriminacije i zaštiti prava navedenih pojedinaca, pri čemu obuka treba da bude kreirana u saradnji sa članovima tih zajednica. b) Potrebno je uvesti dodatne usluge za podršku ugroženim učesnicima sudskih postupaka, kao što je veća dostupnost tumača i dolazak uz pratnju obučanih pravosudnih asistenata iz zajednica o kojima je riječ. c) Zgrade sudova, tužilaštava i druge prostorije u pravosuđu treba da budu fizički dostupne kroz obezbjeđivanje rampi, liftova, prilagođenih sanitarnih čvorova i druge adaptacije koje preporučuju organizacije koje se zalažu za prava osoba s invaliditetom.	a)	X	
		b)	X	
		c)	X	
27.	127. Potrebno je uspostaviti efikasan digitalni sistem da se učesnicima u sudskim postupcima i advokatima omogući lak pristup pismenima predmeta. Ako nijesu zaštićene sudskim nalogom, takve informacije treba da budu dostupne javnosti, a posebno novinarima.		X	
28.	128. Moraju se prikupljati podaci razdvojeni prema osnovima diskriminacije i ranjivosti da bi se koristili kao izvori informacija za aktivnosti čiji je cilj poboljšanje pristupa pravdi, smanjenje diskriminacije i praćenje poboljšanja tokom vremena.		X	
UKUPNO		2	23	11

3. ANALIZA PRIMJENE POJEDINAČNIH PREPORUKA

A. REFORMA PRAVOSUDNOG SISTEMA

101. Specijalna izjaviteljka ohrabruje Crnu Goru da nastavi reformu pravosudnog sistema koja je u toku. Reformu treba sprovesti u skladu sa postojećim normama i standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa, autonomiju tužilaštva i vladavinu prava, kao i sa preporukama Evropske komisije i stručnih mehanizama Savjeta Evrope, kao što su Venecijanska komisija i Grupa država protiv korupcije.

A.1. POZITIVNI KORACI U REFORMI PRAVOSUDNOG SISTEMA

Tokom 2024. i 2025. godine postignuti su određeni pozitivni pomaci u usklađivanju zakonodavnog okvira Crne Gore sa međunarodnim standardima i preporukama, ali neophodno je dodatno pojačati napore kako u normativnoj sferi, tako i u pogledu dosljedne i djelotvorne primjene usvojenih rješenja u praksi.

Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kao i Zakona o Državnom tužilaštvu u junu 2024. godine, ostvaren je određeni napredak ka usklađivanju zakonodavnog okvira Crne Gore sa standardima nezavisnosti pravosuđa, autonomije tužilaštva i vladavine prava, kao i sa preporukama Evropske komisije, Venecijanske komisije i Grupe država protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO). Dodatno, izbor Vrhovnog državnog tužioca u januaru, kao i izbor predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore u novembru 2024. godine, bili su važni koraci u unapređenju institucionalne stabilnosti i efikasnosti pravosuđa.³

Pozitivno je što su izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama⁴ i Zakona o Državnom tužilaštvu⁵ predviđene dodatne garancije za sprječavanje sukoba interesa i političkog uticaja kod članova savjeta⁶, što su bile ključne preporuke Evropske komisije⁷, Venecijanske komisije⁸ i GRECO⁹ i Specijalne izjaviteljke.¹⁰

³ Predsjednica Vrhovnog suda i Vrhovni državni tužilac u punom mandatu izabrani su nakon skoro četiri godine perioda privremenih vršenja dužnosti.

⁴ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Sl. list CG, br. 11/2015, ... i 60/2024, čl. 15 i 16.

⁵ Zakon o Državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 011/15, ... i 54/24, čl. 18 i 26

⁶ Članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta ne mogu biti: 1) bračni ili vanbračni supružnik, odnosno partner u zajednici života lica istog pola ili srodnik poslanika, člana Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) i predsjednika Crne Gore ili lica koje bira, imenuje ili postavlja Predsjednik Crne Gore, Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) ili Vlada u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, a u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena; 2) lica koje je u posljednjih pet godina bilo funkcioner političke partije visokog nivoa (predsjednik partije, član predsjedništva, zamjenik predsjednika partije, odnosno člana predsjedništva, član izvršnog ili glavnog odbora, član savjeta partije i drugi funkcioner partije) ili neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade.

⁷ European Commission, Montenegro report 2022 Brussels, 8 11. 2023, str. 21.

⁸ European Commission for democracy through law (Venice Commission) Montenegro follow-up opinion to the opinion on the draft amendments to the Law on the Judicial council and judges, Venice, 10-11 March 2023, str. 5, tač. 15.

⁹ Četvrti krug evaluacije, Prevencija korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, izvještaj o evaluaciji, Crna Gora, usvojeno na 68. Plenarnom zasjedanju GRECO-a, Strazbur, 15-19. jun 2015. godine, poglavlje IV, preporuka V, tač. 75.

¹⁰ Izvještaj specijalne izjaviteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata, Margaret Satertvejt, 12.4.2024, str. 16

Značajan pomak predstavlja i predlog Vlade Crne Gore usvojen na sjednici Ustavnog odbora 9. juna 2025, za izmjenu Ustava u dijelu koji se odnosi na sastav Sudskog savjeta tako da se ministar pravde isključi iz njegovog članstva, a da većinu članova čine sudije izabrane od strane svih sudija.¹¹ Ovim ustavnim izmjenama se prihvataju preporuke Evropske komisije, Venecijanske komisije i GRECO i Specijalne izjaviteljke.¹² Doduše, usvajanje ustavnih izmjena je Akcionim planom za ispunjavanje završnih mjerila u poglavlju 23 bilo predviđeno do juna 2025, a one se još ne nalaze na dnevnom redu Skupštine Crne Gore.¹³

Dodatno, Skupština Crne Gore¹⁴ je usvojila i predloge za izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Zakona o Državnom tužilaštvu i Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, a kojima su povećane plate sudijama za 30%¹⁵, kao i državnim tužiocima¹⁶, što je od izuzetnog značaja za poboljšanje uslova rada, u skladu sa preporukama Evropske komisije i Specijalne izjaviteljke.¹⁷

Međutim, uprkos najavama ministra pravde Bojana Božovića da će se nastaviti rad na izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kao i Zakona o Državnom tužilaštvu radi daljeg usklađivanja s preporukama Venecijanske komisije i Evropske komisije, radne grupe za rad na tim opsežnijim izmjenama još nisu formirane.

Venecijanska komisija je u svom mišljenju u martu 2023. godine naglasila da sva prava nosilaca pravosudnih funkcija – uključujući zarade i prestanak funkcije – treba urediti posebnim zakonom.¹⁸ Isto se navodi i u izvještaju Evropske komisije.¹⁹ Specijalna izjaviteljka je u svom izvještaju ukazala na potrebu da se ova pitanja adekvatno propišu zakonom i primjetila da je postupak izmjene Zakona o sudskom savjetu i sudijama prilika za to.²⁰

U aprilu 2025. godine, Akcionim planom za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23, predviđeno je da se u četvrtom kvartalu 2025. godine utvrdi Predlog zakona o zaradama i drugim pravima u vezi sa vršenjem pravosudne i ustavnosudske funkcije.²¹ Radna grupa za izradu ovog zakona formirana je još krajem decembra 2024. godine²², ali do danas nijesu objavljeni rezultati njenog rada.

11 Vlada Crne Gore, Saopštenje sa 77. sjednice Vlade Crne Gore, 17. april 2025; <https://www.gov.me/clanak/saopstenje-sa-77-sjednice-vlade-crne-gore>

12 Izvještaj specijalne izjaviteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata, op.cit, str. 17, tač.112

13 Vlada Crne Gore, Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23, 5. 2025.

14 Skupština Crne Gore, Završena Osmo sjednica Prvog redovnog zasjedanja u 2025. godini, 31. jul 2025; <https://www.skupstina.me/me/clanci/završena-osma-sjednica-prvog-redovnog-zasjedanja-u-2025-godini>

15 Vlada Crne Gore, Predlog zakona o dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, 17. april 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/af0b1674-c511-42ee-8912-bb4767954706>; Predlog zakona o dopunama Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, 15.5.2025.

16 Vlada Crne Gore, Predlog zakona o dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, 17. april 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/54f72e2a-7e31-4eea-961d-1fce4ffad7f9>

17 Izvještaj specijalne izjaviteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata op.cit., str. 17, tač. 110 i 111

18 European Commission for democracy through law (Venice Commission): Montenegro follow-up opinion to the opinion on the draft amendments to the Law on the Judicial council and judges, Venice, 10-11 March 2023, tač. B, str. 4.

19 European Commission, Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Montenegro, Strasbourg, 8.7.2025, str. 3

20 Izvještaj specijalne izjaviteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata, op.cit, tač. 30.

21 Vlada Crne Gore, Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23, 5.5.2025; <https://www.gov.me/dokumenta/b0cc12c7-0506-4c60-943d-bbcb680f6328>

22 Ministarstvo pravde, Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024-2027, 8. mart 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/df45c775-8a59-4ba8-b947-a6d28bfb86b3>

A.2. KLJUČNI IZAZOVI I NEOPHODNI KORACI KA USKLAĐIVANJU S MEĐUNARODNIM STANDARDIMA

Preporuke Venecijanske komisije da sastav Tužilačkog savjeta treba biti posebno propisan Ustavom²³ i da članovi Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika treba da budu birani dvotrećinskom većinom poslanika u Skupštini Crne Gore²⁴ ostaju na snazi. Do danas nijesu preduzeti koraci ka primjeni ovih preporuka.

Evropska komisija je u svojim izvještajima dosljedno naglašavala da postupci utvrđivanja kršenja Etičkog kodeksa i disciplinske odgovornosti, posebno u slučajevima neprijavlivanja imovine, moraju biti znatno efikasniji.²⁵ Ipak, tokom 2024. i 2025. nije zabilježen nijedan slučaj u kojem su sudija ili državni tužilac disciplinski odgovarali zbog neprijavlivanja imovine, iako je Agencija za sprečavanje korupcije u istom periodu donijela ukupno 19 odluka u kojima je utvrđeno da su bivši i aktuelni nosioci pravosudnih funkcija prekršili Zakon o sprečavanju korupcije (detaljnije vidi na str. 32, 33, i 34).

Disciplinska odgovornost je utvrđena u svega dva slučaja - sutkinje koja je komentarisala nepravosnažan predmet i državne tužiteljke zbog nepostupanja u četiri predmeta (kasnije spojeni u jedan predmet), a usljed čega je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja. Kada je riječ o povredama Etičkog kodeksa, državni tužioci uopšte nijesu evidentirani kao učinioci u posljednjih godinu i po dana, dok je utvrđeno da su sudije u četiri slučaja prekršile odredbe Kodeksa (detaljnije na str. 31 i 32).

Za ostvarivanje vladavine prava neophodan je odgovorniji pristup zakonodavne vlasti u pogledu imenovanja u pravosudnim savjetima i Ustavnom sudu, što je posebno naglasila i Specijalna izjaviteljka u njenom izvještaju²⁶. Više od godinu dana nije izabran član Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, nakon što je advokat Fikret Kurgaš preminuo 30. juna 2024. Tužilački savjet je bez dva člana već deset, odnosno devet mjeseci, usljed ostavki advokata Siniše Gazivode²⁷ i Miloša Vuksanovića²⁸ u avgustu i septembru 2024, na čija mjesta do danas niko nije izabran. Ustavnom sudu nedostaje troje sudija, dok sudija koji je trebalo da zamjeni Milorada Gogića, kome je prestanak funkcije konstatovan još u avgustu 2024, nije izabran još od jula 2024, kada je pokrenut postupak izbora (detaljnije vidi str. 16-20).

Crnoj Gori i dalje nedostaje znatan broj nosilaca pravosudnih funkcija. Trenutno su upražnjene 52 sudijske pozicije i 27 tužilačkih, što znači da nedostaje skoro 16% sudija i 20% državnih tužilaca (detaljnije na str. 24 i 25).

23 European Commission for democracy through law (Venice Commission): Montenegro urgent follow-up opinion to the opinions on the Law on the State prosecution service, Venice, 16. maj 2024, tač. 23, str. 6

24 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Final Opinion on the Revised Draft Law on the Public Prosecution Office of Montenegro, adopted at the 102nd Plenary Session (Venice, 20–22 March 2015), tač. 23

25 European Commission, Montenegro report 2024, Brussels, 31. 10. 2024, str. 29; European Commission, Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Montenegro, Strasbourg, 8.7.2025, str.4

26 "Ne postoji jednostavno rješenje za ozbiljno pitanje nedostatka političke volje da se postigne široka saglasnost o izborima za ključne pravosudne institucije. Kao što je primjetila Venecijanska komisija, politička klasa bi pokazala zrelost i odgovornost da postigne konsenzus ili sporazum, posebno u pogledu izbora sudija Ustavnog suda ili izbora u nezavisnim pravosudnim institucijama, pošto je takav politički sporazum neophodan za garantovanje nezavisnog i demokratskog funkcionisanja pravosuđa u cjelini." Izvještaj specijalne izjaviteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata, op.cit, tač. 38.

27 Vijesti: Siniša Gazivoda podnio ostavku u Tužilačkom savjetu, 14.8.2024, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/719855/siniša-gazivoda-podnio-ostavku-u-tuzilackom-savjetu>

28 RTCG: Vukasović podnio ostavku na mjesto člana Tužilačkog savjeta, 6.9.2024., dostupno na: <https://rtcg.me/vijesti/politika/595845/vukasovic-podnio-ostavku-na-mjesto-clana-tuzilackog-savjeta.html>

Uslovi rada nijesu značajno poboljšani. Specijalno državno tužilaštvo još uvijek nije preseljeno u staru zgradu Vlade, a aktivnosti predviđene Strategijom reforme pravosuđa 2024-2027 koje se odnose na izradu projektne dokumentacije za izgradnju novog kompleksa objekata za smještaj pravosudnih institucija u Podgorici nijesu realizovane (detaljnije na str. 23 i 24).

Sudovi su i dalje neažurni, efikasnost nije na zadovoljavajućem nivou. Prema dostupnim podacima s kraja 2024. godine, sudovi Crne Gore su primili 94.124 novih predmeta, dok je godina započeta sa 67.564 neriješena predmeta. Tokom godine riješeno je 85.629 predmeta, dok je na kraju godine ostalo neriješeno 74.679.²⁹ Ovi podaci ukazuju na kontinuirani rast broja predmeta uz izostanak proporcionalnog unapređenja efikasnosti u radu sudova.³⁰

Neophodna je koordinisana saradnja Sudskog savjeta, odnosno Tužilačkog savjeta i izvršne i zakonodavne vlasti. Potrebno je ubrzati izbor sudija i državnih tužilaca, koji posjeduju znanje i visoki moralni ugled, te dosljedno utvrđivati odgovornost u slučaju kršenja profesionalnih standarda i štititi nosioce pravosudnih funkcija od političkih pritisaka.

Izvršna i zakonodavna vlast moraju da osiguraju pravovremeni izbor članova pravosudnih tijela, usklade zakonodavstvo sa međunarodnim preporukama i unaprijede uslove rada i infrastrukturu. Samo takav koordinisan pristup može obezbijediti ispunjenje preporuka i zatvaranje ključnih pregovaračkih poglavlja na putu ka Evropskoj uniji.

A.3. TRANSPARENTNOST REFORMSKIH PROCESA

102. Reforma treba da bude rezultat otvorenog, pravičnog i transparentnog procesa, koja će uključiti ne samo skupštinsku većinu i opoziciju, već i sudije, tužioce i njihove reprezentativne organizacije, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i članove civilnog društva.

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori se ispostavila kao predug i nedjelotvoran proces, koji je formalno započet još 1998. godine.³¹ Iako se danas može ocijeniti kao prilično transparentan proces, gotovo tri decenije kasnije predviđeni ciljevi nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosudnog sistema i dalje nijesu ostvareni.

Pregovori o pristupanju Evropskoj uniji, koje je Crna Gora započela u junu 2012. godine, dodatno su istakli pravosuđe kao ključnu oblast koju treba reformisati. Međutim, reforme su obilježene neodgovornim političkim kalkulacijama, nedostatkom dosljedne implementacije i ograničenim rezultatima u praksi.

²⁹ Sudski savjet Crne Gore, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024, Podgorica, mart 2025, str. 83.

³⁰ Izvještaj specijalizovanog tijela Savjeta Evrope – Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) za 2022. godinu pokazao je da je crnogorsko pravosuđe bilo neažurno i da se situacija znatno pogoršala u odnosu na prethodni period. Vrijeme rješavanja predmeta povećano je za 136 dana – gotovo 50% – uz pad stepena rješavanja predmeta od 21%. Na evropskom nivou Upravni sud Crne Gore bilježi najveći pad ažurnosti od 89%. Postupci pred ovim sudom u prosjeku su trajali 739 dana, a tako loša situacija je slična samo još u Srbiji. Vrijeme rješavanja predmeta premašilo 300 dana u građanskim i privrednim sporovima. Zaostatak predmeta u ovim sporovima u Vrhovnom sudu Crne Gore je najviši u Evropi i iznosi 93%. U krivičnim postupcima, utvrđen je pad stope ažurnosti od 15% i povećano trajanje postupka na 313 dana. Report "European judicial systems - CEPEJ Evaluation report - 2024 Evaluation cycle (2022 data)", objavljen 16.10.2024, <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file>.

³¹ Informator br. 1, Ministarstvo pravde, jul, avgust, septembar 2003, str. 13

Tokom 2024. i 2025. godine usvojeni su i objavljeni strateški dokumenti za reformu pravosuđa: Strategija reforme pravosuđa 2024–2027³² i prateći Akcioni plan za njeno sprovođenje za period 2024–2025³³, kao i Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23³⁴. Ministarstvo pravde je objavilo i polugodišnji izvještaj³⁵ i godišnji izvještaj³⁶ o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024–2027.

Takođe, Sudski savjet³⁷ i Tužilački savjet³⁸ objavili su godišnje izvještaje o svom radu, sa pregledom aktivnosti svih sudova i državnih tužilaštava.

Tokom 2024. i 2025, sjednice Tužilačkog savjeta bile su otvorene za javnost, a dnevni red i termini održavanja objavljeni su nekoliko dana unaprijed.

Nasuprot tome, Sudski savjet je tokom 2024. više puta najavljivao sjednice svega dan ranije ili čak na dan održavanja, čime je u značajnoj mjeri bilo ograničeno prisustvo javnosti. U periodu od juna do novembra 2024, zbog nedostatka adekvatnog prostora, predstavnicima javnosti bilo je onemogućeno prisustvo sjednicama ovog tijela. Ipak, tokom 2025. praksa je unaprijeđena – Sudski savjet sada objavljuje dnevni red nekoliko dana unaprijed, u skladu sa Poslovníkom, a prisustvo javnosti je omogućeno.

Izbori sudija Ustavnog suda, kao i članova Sudskog i Tužilačkog savjeta nijesu dovoljno transparentni i pravični procesi. Nejasno je zašto skupštinski Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu mjesecima nije predložio kandidata za Sudski savjet, ni dva kandidata za Tužilački savjet. Ilustrativan je i slučaj iz jula 2024, kada poslanici nijesu izabrali nijednog kandidata da zamjeni sudiju Ustavnog suda Milorada Gogića, iako je više kvalifikovanih kandidata ispunjavalo uslove. Akcija za ljudska prava je tada protestovala jer poslanici nisu dali nikakvo obrazloženje za ovakvu odluku³⁹. Niko od poslanika nije glasao protiv kandidata, ali je uzdržavanjem od glasanja većina poslanika onemogućila izbor. Takvo ponašanje i izostanak obrazloženja pokazuje neodgovoran pristup prema opštem interesu postojanja Ustavnog suda i njegovom neometanom djelovanju.

32 Ministarstvo pravde, Strategija reforme pravosuđa 2024–2027, 27. maja 2024; <https://www.gov.me/dokumenta/812601a9-f377-40eb-9aa1-703da4ff3c75>

33 Ministarstvo pravde, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2024–2027. za period 2024–2025, 27. maj 2024; <https://www.gov.me/dokumenta/806ed040-ca7e-4262-8bb5-85713bc04444>

34 Vlada Crne Gore, Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23.5. 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/b0c-c12c7-0506-4c60-943d-bbcb680f6328>

35 Ministarstvo pravde, I polugodišnji izvještaj - AP Strategija reforme pravosuđa, 8. novembar 2024; <https://www.gov.me/dokumenta/5d-81b89e-4a1a-460f-88f6-afef0debfc92>

36 Ministarstvo pravde, Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024–2027, 8. mart 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/df45c775-8a59-4ba8-b947-a6d28bfb86b3>

37 Sudski savjet Crne Gore, Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024, Podgorica, mart 2025; https://sudovi.me/static/sdsv/doc/IZVJESTAJ_O_RADU_2024.pdf

38 Tužilački savjet, Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu, Podgorica, 2025; https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Izvjestaj_DT_i_TS_za_2024_godinu.pdf

39 Propali pokušaj kompletiranja sastava Ustavnog suda – građani imaju pravo da znaju zašto, Akcija za ljudska prava, 31. jul 2024.; <https://www.hracion.org/2024/07/31/propali-pokusaj-kompletiranja-sastava-ustavnog-suda-gradani-imaju-pravo-da-znaju-zasto/>

A.4. PARTICIPACIJA PRAVOSUDNIH SUBJEKATA, CIVILNOG DRUŠTVA I OMBUDSMANA U REFORMSKIM PROCESIMA

Predstavnici sudija i državnih tužilaca uključeni su u sva tijela i radne grupe angažovane na izradi zakona i strateških dokumenata u vezi reforme pravosuđa.

Predstavnici nevladinih organizacija su učestvovali u radnim grupama za izradu izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kao i Zakona o Državnom tužilaštvu, a zajedno sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda uključeni su i u Radnu grupu za pregovaračko poglavlje 23.⁴⁰

Međutim, ni nevladine organizacije ni Zaštitnik nijesu bili dio Radnog tima za izradu Strategije reforme pravosuđa 2024–2027⁴¹, niti su uključeni u Savjet za praćenje njene primjene⁴², mada im je omogućeno, kao i svima, da učestvuju u javnoj raspravi i dostave svoje predloge.

Nevladine organizacije imaju svog predstavnika koga delegiraju u Tužilačkom savjetu, ali ne i u Sudskom savjetu.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je u izvještaju za 2024. godinu preporučio Sudskom savjetu da efikasnije bira sudije, a Tužilačkom savjetu da unaprijedi efikasnost, posebno u pogledu nedostatka državnih tužilaca, te da državni tužioci iz osnovnih tužilaštava postupaju efikasnije po krivičnim prijavama, i da unaprijede komunikaciju s podnosiocima krivičnih prijava.⁴³

Zahvaljujući zajedničkim naporima predsjednice Vrhovnog suda Valentine Pavličić⁴⁴, Udruženja sudija Crne Gore⁴⁵, koje je najavljivalo štrajk, Sindikalne organizacije državnih tužilaštava⁴⁶, Vrhovnog državnog tužilaštva⁴⁷, vrhovnog državnog tužioca⁴⁸, Udruženja državnih tužilaca⁴⁹ i ministra pravde, Bojana Božovića⁵⁰, Vlada Crne Gore je 17. aprila usvojila predlog za povećanje zarada sudija i tužilaca za 30%. Ovaj slučaj može poslužiti kao primjer konstruktivne saradnje, koji pokazuje da kroz dijalog i uvažavanje institucionalnih uloga mogu biti ostvareni određeni pomaci u reformi pravosudnog sistema.

40 Formiran radni tim za izradu Strategije reforme pravosuđa 2024-2027, sa akcionim planom za period 2024-2025, Ministarstvo pravde, 29.6.2023; https://www.gov.me/clanak/formiran-radni-tim-za-izradu-strategije-reforme-pravosuda-2024-2027-sa-akcionim-planom-za-period-2024-2025?utm_

41 Formiran radni tim za izradu Strategije reforme pravosuđa 2024-2027, sa akcionim planom za period 2024-2025, Ministarstvo pravde, 29.6.2023; https://www.gov.me/clanak/formiran-radni-tim-za-izradu-strategije-reforme-pravosuda-2024-2027-sa-akcionim-planom-za-period-2024-2025?utm_

42 Odluka o obrazovanju Savjeta za praćenje sprovođenja strategije reforme pravosuđa 2024-2027, Vlada Crne Gore, 5. 9.2024

43 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Izvještaj o radu za 2024. godinu, Podgorica, mart 2025, str. 120, 129 i 132, https://www.ombudsman.co.me/docs/1744199272_izvjestaj%2031-03-2025.pdf

44 Pavličić uputila dopis premijeru za hitno povećanje zarada sudija, Vrhovni sud Crne Gore 12. februar 2025; <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/aE9G>

45 Sudije najavile obustave postupanja u znak upozorenja Vladi, Vijesti, 30. oktobar 2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/730480/sudije-na-javile-obustave-postupanja-u-znak-upozorenja-vladi>

46 Selektivno uvećanje zarada neće doprinijeti jačanju nezavisnosti i integriteta pravosuđa, Sindikat državnih tužilaštava, 12. decembar 2024; <https://sindupcg.me/sindikat-drzavnih-tuzilastava-selektivno-uvecanje-zarada-nece-doprinijeti-jacanju-nezavisnosti-i-integriteta-pravosudja/>

47 Vrhovno državno tužilaštvo 6. decembra 2024. godine u okviru javne rasprave poslalo je primjedbe i sugestije na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, na način što je predloženo uvećanje zarada i državnim tužiocima, ali i državnim službenicima i namještenicima.

48 13. februara 2025. vrhovni državni tužilac i Udruženje državnih tužilaca uputili su inicijativu Ministarstvu pravde za hitne izmjene i dopune Zakona o Državnom tužilaštvu. Cilj ove inicijative bio je da se propiše pravo na dodatak na funkciju za državne tužioce u visini od 30% zarade utvrđene zakonom, kao i da se preciznije definišu motivacione mjere za državne tužioce, posebno kroz proširenje primjene člana 67a na sve državne tužioce koji svoju funkciju obavljaju van mjesta prebivališta, odnosno boravišta.

49 Ibid.

50 Božović: Vlada ove sedmice o zaradama sudija i tužilaca, Dan, 7.4.2025; <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/bozovic-vlada-ove-sed-mice-o-zaradama-sudija-i-tuzilaca-5291833>

Apel sudija Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici⁵¹, upućen 10. oktobra 2024. svim relevantnim institucijama, ukazao je na preopterećenost predmetima, nedostatak kadra i neadekvatne uslove za rad. Sudije su zatražile izmjene Zakonika o krivičnom postupku, izbor dodatnih sudija i savjetnika, te poboljšanje radnih uslova. Apel je rezultirao odlukom⁵² Sudskog savjeta o povećanju broja sudija Specijalnog odjeljenja za šest i obezbjeđivanju po jednog savjetnika po sudiji. Time je dio zahtjeva usvojen, međutim, Zakon o krivičnom postupku još nije izmijenjen tako da obezbijedi ubrzanje krivičnih postupaka⁵³, niti su uslovi rada sudija značajnije poboljšani.

B. ZAKONODAVNI OKVIR

103. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama treba prioritarno revidirati, u skladu sa postupkom opisanim u gore navedenim paragrafima 101 i 102, da bi se uskladio sa međunarodnim i regionalnim standardima o nezavisnosti sudstva. Izmjene i dopune treba da budu usmjerene na one aspekte karijere sudija koji trenutno nijesu uređeni važećim zakonom (odgovarajuća zarada sudija, uslovi za rad, penzija, starosna granica za odlazak u penziju, prava iz i po osnovu radnog odnosa i političko učešće sudija).

Sva prava koja se tiču karijere sudija još uvijek nijesu objedinjena jednim zakonom (vidi na str. 8). Umjesto toga, neka pitanja su djelimično uređena Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama, dok se većina prava zapravo reguliše drugim zakonima.

Kada je riječ o zaradama sudija, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ih neposredno ne uređuje. Na zarade sudija, kao i na druge zaposlene u javnom sektoru, primjenjuju se odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.⁵⁴ Ovim zakonom predviđene su i naknade po prestanku funkcije, kao i naknade za dežurstvo i pripravnost, na osnovu kojih su pojedine sudije tokom 2024. godine na mjesečnom nivou prihodovale dodatni novčani iznos skoro u visini jedne mjesečne zarade.⁵⁵

Ipak, Vlada je usvojila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama⁵⁶, kojim se propisuje pravo sudija i predsjednika sudova na dodatak na funkciju u visini od 30% osnovne zarade. Predlogom je predviđeno da se navedene odredbe primjenjuju do 1. januara 2026. godine. Skupština Crne Gore je usvojila Predlog 31. jula 2025. godine.⁵⁷

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ne uređuje sistematski opšte uslove rada sudija.

51 Integralno obraćanje sudija Specijalnog odjeljenja Sudskom savjetu, Vrhovnom sudu, Ministarstvu pravde, predsjedniku Crne Gore, premijeru Crne Gore i Skupštini Crne Gore (svim poslanicima), Viši sud Podgorica, Specijalno odjeljenje, 10. oktobar 2024, <https://sudovi.me/vspg/sadrzaj/g8d4>

52 Saopštenje sa XXXIV sjednice Sudskog savjeta, 13. decembar 2024, <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/aopP>

53 Iako je nacrt izmjena u ovom pravcu odavno sačinjen, iz Ministarstva pravde kažu da Evropska komisija još uvijek nije dala zeleno svjetlo za te izmjene i da zbog toga one nisu usvojene.

54 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru "Sl. list CG", br. 016/16...084/24

55 Vidi tekst "Da li se zloupotrebljavaju pripravnosti u crnogorskim sudovima: Sudije primale dodatno i hiljade eura, a obračun sumnjiv", CINCG, 17.5.2025, <https://www.cin-cg.me/da-li-se-zloupotrebljavaju-pripravnosti-u-crnogorskim-sudovima-sudije-primale-dodatno-i-hiljade-eura-a-obra-cun-sumnjiv/>

56 Vlada Crne Gore, Predlog zakona o dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, 17. april 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/af0b1674-c511-42ee-8912-bb4767954706>

57 Skupština Crne Gore, Završena Osmo sjednica Prvog redovnog zasijedanja u 2025. godini, 31. jul 2025; <https://www.skupstina.me/me/clanci/završena-osma-sjednica-prvog-redovnog-zasijedanja-u-2025-godini>

Zakon sadrži samo pojedinačne odredbe koje se odnose na specifične situacije. Tako je predviđeno da sudija izabran van mjesta prebivališta ima pravo na troškove prevoza, a ukoliko je sud udaljen 50 km ili više – i na službeni stan ili naknadu stanarine, troškove posjeta porodici i naknadu za odvojeni život, pod uslovom da ne posjeduje stan na području tog suda.⁵⁸ Slična prava ostvaruje i sudija koji je premješten u drugi sud van mjesta prebivališta ili boravišta.⁵⁹ Takođe, član 53 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama propisuje da kandidat za sudiju, tokom trajanja inicijalne obuke, ima pravo na zaradu u visini od 70% zarade sudije osnovnog suda.

Penzija, starosna granica za odlazak u penziju, prava iz i po osnovu radnog odnosa uređeni su Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju,⁶⁰ kao i Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Kada je riječ o političkom angažmanu sudija, Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama propisano je da se nestručnim i nesavjesnim obavljanjem funkcije smatra ako sudija postane član političke partije, započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije.⁶¹ Takvo postupanje predstavlja najteži disciplinski prekršaj, za koji se izriče disciplinska mjera razrješenja.⁶² Pored toga, za članove Sudskog savjeta iz reda sudija predviđene su dodatne garancije u cilju sprječavanja sukoba interesa i političkog uticaja.⁶³

Dodatno, Etički kodeks sudija naglašava da je sudija dužan da se uzdrži od bilo koje političke aktivnosti ili učešća na skupovima u organizaciji političkih partija, koja može ugroziti njegovu nepristrasnost.⁶⁴

104. Specijalna izvjestiteljka poziva Skupštinu da pojasni da se nova pravila za odlazak u penziju odnose samo na sudije koje su preuzele svoju funkciju poslije stupanja zakona na snagu, da bi ista bila u skladu sa načelom stalnosti funkcije.

Izmjene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO) iz 2020. i 2023. nijesu sadržale odredbu koja bi isključila primjenu nove starosne granice na sudije koje su se u tom trenutku već nalazile na funkciji. Činjenica je da cilj izmjena ZPIO nije bio da se skрати mandat sudijama i državnim tužiocima, već su one bile plod dugotrajnih pregovora socijalnih partnera, tj. Vlade Crne Gore i sindikata.⁶⁵ Problem je nastao zbog toga što zakonodavna vlast nije imala u vidu da će se te izmjene neminovno odraziti na nosioce pravosudnih funkcija. Od 2024. godine sudije su odlazile u penziju na osnovu novousvojenih zakonskih odredbi, što znači sa 65 godina života.

58 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Sl. list CG, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018 i 60/2024, čl. 55a

59 Ibid., čl. 86a

60 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju "Sl. list RCG" br. 054/03... "Sl. list CG" br. 012/07...011/25

61 Ibid., čl. 108, st. 5 tač. 4

62 Ibid., čl. 109, st. 6

63 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Sl. list CG, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018 i 60/2024, čl. 15: Član Sudskog savjeta iz reda sudija ne može biti: 1) bračni ili vanbračni supružnik, odnosno partner u zajednici života lica istog pola ili srodnik poslanika, člana Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) i predsjednika Crne Gore ili lica koje bira, imenuje ili postavlja Predsjednik Crne Gore, Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) ili Vlada u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, a u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena; 2) lice koje je u posljednjih pet godina bilo funkcioner političke partije visokog nivoa (predsjednik partije, članpredsjedništva, zamjenik predsjednika partije, odnosno člana predsjedništva, član izvršnog ili glavnog odbora, član savjeta partije i drugi funkcioner partije) ili neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade.

64 Etički kodeks sudija, Sl. list CG br. 16/2014 i 24/2015

65 Da Vlada nije otezala, penzije bi već bile veće, Vijesti, 16.7.2020; <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/451637/da-vlada-nije-otezala-penzije-bi-vec-bile-vece>

Ustavni sud Crne Gore je u oktobru 2023. ukinuo stav 1 člana 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO), koji je propisivao da muškarci stiču pravo na penziju sa 66, a žene sa 64 godine, postupajući po inicijativi Sudskog savjeta i više sudija za ocjenu ustavnosti stava 1 i 2 člana 17 ZPIO iz 2020. godine.⁶⁶

Ustavni sud je odbacio zahtjeve sudija za obustavu izvršenja odluka Sudskog savjeta donesenih na osnovu osporenih odredaba, na osnovu kojih im je funkcija prestala, iako su zahtjevi podnijeti blagovremeno.⁶⁷

Međutim, Upravni sud je, u slučaju sutkinje Svetlane Vujanović, poništio odluku Sudskog savjeta o prestanku njene funkcije kada je navršila 64 godine, ocijenivši da je takva odluka bila diskriminatorna, s obzirom da je muškim kolegama funkcija prestajala sa navršenih 66 godina. Ona je nakon toga nastavila da obavlja sudijsku funkciju do navršenih 66 godina.⁶⁸

Nakon odluke Ustavnog suda, Skupština Crne Gore je krajem decembra 2023. usvojila izmjene i dopune ZPIO kojima je pravo na starosnu penziju propisano starosnom granicom od 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, jednako za muškarce i žene.

U skladu sa usvojenim izmjenama i dopunama ZPIO, Sudski savjet je tokom 2024. pri konstatovanju ispunjenosti uslova za odlazak u starosnu penziju primjenjivao novousvojenju starosnu granicu od 65 godina.⁶⁹

Međutim, ovakvo rješenje je otvorilo pitanje njegovog diskriminatornog karaktera. Naime, primjenom člana 121 stava 2 Ustava Crne Gore, u vezi sa članom 17 ZPIO, sudijama funkcija prestaje danom kada ispune uslove za starosnu penziju. Sa druge strane, nosiocima drugih javnih funkcija radni odnos prestaje tek sa navršenih 67 godina života⁷⁰, iako za takvo razlikovanje nema opravdanja.

Tim povodom, bivša sutkinja Vrhovnog suda Hasnija Simonović podnijela je tužbu protiv odluke Sudskog savjeta, kojom je konstatovan prestanak njene funkcije zbog ispunjavanja uslova iz člana 17 stav 2 ZPIO — navršenih 40 godina staža i najmanje 61 godine života. U tužbi je istakla da je bila diskriminisana u odnosu na ostale građane Crne Gore, kao i na službenike i namještenike u redovnim sudovima, kojima mandat prestaje sa navršenih 66, odnosno 67 godina. Međutim, Upravni sud je odbio tužbu, obrazloživši da je sudijska funkcija javna i da se ne zasniva ugovorom o radu, te da se na tužiteljku nijesu mogle primijeniti odredbe Zakona o radu i Zakona o državnim službenicima i namještenicima.⁷¹

66 Odluka Ustavnog suda, br. U-I br. 30/20, 41/21, 43/21, 10/22, 11/22, od 24.10.2023. Sudski savjet je tvrdio da je čl. 17 ZPIO neustavan jer krši čl. 8, 17 i 18 Ustava Crne Gore, kao i čl. 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ukazano je da bi primjena čl. 17 ZPIO dovela do direktne diskriminacije sudija po različitim osnovama, i to kako sudija između sebe s obzirom na pol, tako i diskriminaciju sudija u odnosu na druge javne funkcionere, te u konačnom i diskriminaciju sudija u odnosu na druge državne službenike i namještenike. Detaljnije u izvještaju "Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020 -2021", str. 127, HRA, Podgorica, 2021: <https://www.hracion.org/2022/03/23/analiza-postupaka-izbora-napredovanja-i-utvrdivanja-odgovornosti-sudija-u-crnoj-gori-2020-2021/>

67 Rješenje Ustavnog suda Crne Gore U-I br. 30/20, 41/21, 43/21, 10/22 i 11/22, str. 34, tač. V.1. Ustavni sud je našao da podnosioci, kojima su sudijske funkcije prestale, nijesu učinili izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.

68 Odluka o prestanku funkcije sutkinji Vrhovnog suda Crne Gore Svetlani Vujanović, br. 01-2418/23-1 od 18. 4. 2023. Vidi i „Vujanović ima pravo da se vrati na rad“, Portal Antena M, 18.1.2023: <https://www.antenam.net/drustvo/273463-vujanovic-ima-pravo-da-se-vrati-na-rad>

69 Odluka o prestanku funkcije predsjedniku Apelacionog suda Crne Gore, Muški Dujoviću, br. 01-2301/24-3 od 29. 4.2024; Odluka o prestanku funkcije sutkinji Privrednog suda Crne Gore, Nataši Bošković, br. 01-2995/24-1 od 28.6.2024; Odluka o prestanku funkcije sutkinji Apelacionog suda Crne Gore, Dijani Raičković, br. 01-6169/24-1 od 8.10.2024. godine i sl.

70 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Sl. list CG 2/2018, 34/2019 i 8/2021, čl. 122.

71 Upravni sud: Simonović nije diskriminisana, funkcija prestala penzionisanjem, Dan, 26.4.2023; <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/upravni-sud-simonovic-nije-diskriminisana-funkcija-prestala-penzionisanjem-5174649>

105. Zakon o Državnom tužilaštvu treba prioritarno revidirati, u skladu sa postupkom iz paragrafa 101 i 102, da bi se isti uskladio sa međunarodnim i regionalnim standardima o autonomiji tužilaštva. Izmjene i dopune treba da budu usmjerene na: (a) one aspekte karijere tužilaca/tužiteljki koji trenutno nijesu uređeni važećim zakonom (odgovarajuća zarada tužilaca, uslovi za rad, penzija i starosna granica za odlazak u penziju); i (b) saradnju tužilaca sa policijom, sudovima, pravnom strukom i drugim vladinim agencijama ili institucijama.

Sva prava koja se tiču karijere državnih tužilaca još nijesu objedinjena posebnim zakonom (vidi A2, na str. 8).

Kada je riječ o zaradama državnih tužilaca, Zakon o Državnom tužilaštvu ih ne uređuje. Na zarade državnih tužilaca, kao i na druge zaposlene u javnom sektoru, primjenjuju se odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru⁷². Ovim zakonom predviđene su i naknade po prestanku funkcije, kao i naknade za dežurstvo i pripravnost državnih tužilaca.⁷³

Ipak, Vlada je usvojila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu⁷⁴, kojim se propisuje pravo državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava na dodatak na funkciju u visini od 30% osnovne zarade. Predlogom je predviđeno da se navedene odredbe primjenjuju do 1. januara 2026. Skupština Crne Gore je usvojila Predlog 31. jula 2025. godine.⁷⁵

Zakon o Državnom tužilaštvu ne uređuje sistematski opšte uslove rada državnih tužilaca, već sadrži pojedinačne odredbe koje se odnose na specifične situacije, kao što su izbor i premještanje van mjesta prebivališta ili period inicijalne obuke. Tako je predviđeno da državni tužilac izabran van mjesta prebivališta ima pravo na troškove prevoza, a ako je sud udaljen 50 km ili više – i na službeni stan ili naknadu stanarine, troškove posjeta porodici i naknadu za odvojeni život, pod uslovom da ne posjeduje stan ili stambeni objekat na području tog suda.⁷⁶ Slična prava ostvaruje i državni tužilac koji je trajno dobrovoljno premješten u drugo tužilaštvo van mjesta prebivališta ili boravišta.⁷⁷ Takođe, član 65 st. 2 Zakona o Državnom tužilaštvu propisuje da kandidat za državnog tužioca, tokom trajanja inicijalne obuke, ima pravo na zaradu u visini od 70% zarade rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva.

Penzija, starosna granica za odlazak u penziju, prava iz i po osnovu radnog odnosa uređeni su Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, kao i Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Kad je riječ o saradnji državnih tužilaca sa policijom, sudovima, pravnom strukom i drugim organizacijama, predviđeno je da rukovodilac državnog tužilaštva ili državni tužilac mogu zahtijevati spise i informacije od sudova i državnih organa⁷⁸. Oni su dužni da ih dostave u roku od 15 dana – što predstavlja novinu, budući da ranije nije bio predviđen rok⁷⁹. Takođe, mogu se organizovati savjetodavni sastanci sa policijskim službenicima i službenicima drugih organa radi razjašnjenja

72 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru "Sl. list CG", br. 016/16...084/24.

73 Ibid., čl. 15.

74 Vlada Crne Gore, Predlog zakona o dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, 17. april 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/54f72e2a-7e31-4eea-961d-1fce4ffad7f9>

75 Skupština Crne Gore, Završena Osmo sjednica Prvog redovnog zasjedanja u 2025. godini, 31. jul 2025; <https://www.skupstina.me/me/clanci/završena-osma-sjednica-prvog-redovnog-zasjedanja-u-2025-godini>

76 Zakon o Državnom tužilaštvu, Sl. list CG, 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, 59/2021, 54/2024, čl. 67a.

77 Ibid., čl. 86a.

78 Zakon o državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 011/15...054/24, čl. 148.

79 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, Sl. list CG, 054/24, od 11.6.2024, čl. 61.

spornih pitanja⁸⁰. Državno tužilaštvo može ostvarivati neposrednu saradnju sa tužilaštvima drugih država u okviru međunarodnih sporazuma i dokumenata.⁸¹ Drugih zakonskih dopuna u smislu saradnje nije bilo.

C. IZBORI I IMENOVANJA U KLJUČNIM PRAVOSUDNIM INSTITUCIJAMA

105. Zakon o Državnom tužilaštvu treba prioritarno revidirati, u skladu sa postupkom iz paragrafa 101 i 102, da bi se isti uskladio sa međunarodnim i regionalnim standardima o autonomiji tužilaštva. Izmjene i dopune treba da budu usmjerene na: (a) one aspekte karijere tužilaca/tužiteljki koji trenutno nijesu uređeni važećim zakonom (odgovarajuća zarada tužilaca, uslovi za rad, penzija i starosna granica za odlazak u penziju); i (b) saradnju tužilaca sa policijom, sudovima, pravnom strukom i drugim vladinim agencijama ili institucijama.

C.1. USTAVNI SUD

Ustavnom sudu, za koji Ustav propisuje da ima sedmoro sudija⁸², trenutno nedostaje troje sudija. Od preostalih četvoro, jedna sutkinja obavlja funkciju iako je još u junu 2024. mandat morao da joj prestane kada je ispunila uslove za penziju.⁸³

Postupak izbora troje nedostajućih sudija zaustavljen je u očekivanju mišljenja Venecijanske komisije Savjeta Evrope o opravdanosti odluke Skupštine Crne Gore da bez prethodne odluke Ustavnog suda konstatuje prestanak funkcije sudiji tog suda, Dragani Đuranović, koja je ispunila uslove za penziju. Ustav propisuje da Skupština konstatuje prestanak mandata sudiji tek pošto je Ustavni sud obavijesti o tome da je sudiji prestao mandat.⁸⁴ Međutim, u ovom slučaju, Ustavni sud nije postigao većinu potrebnu za donošenje odluke o tom pitanju, pa je na zahtjev Skupštine samo dostavio podatke o godinama starosti sutkinje. Skupština je onda konstatovala da je sudiji prestao mandat zbog ispunjavanja uslova za penziju. Ova odluka je izazvala političku krizu i dovela do blokade parlamenta.

Venecijanska komisija je na sjednici održanoj 15. i 16. juna 2025.⁸⁵ usvojila mišljenje koje nije riješilo spor oko ovog pojedinačnog slučaja, već je preporučilo preciziranje pravnog okvira da bi

⁸⁰ Ibid., čl. 149.

⁸¹ Ibid., čl. 150.

⁸² Ustav Crne Gore, Sl. list CG, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI), čl. 153

⁸³ Sutkinja Dragana Lopičić ispunila je uslove za penziju u junu 2024. godine, jer je imala 40 godina staža osiguranja i 63 godine života, u skladu sa čl. 154 Ustava Crne Gore, op. cit. i čl. 17 st. 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO), op. cit. Taj stav je zastupala manjina sudija Ustavnog suda, dok je većina, bez obrazloženja, glasala protiv. Venecijanska komisija je u svom mišljenju kritikovala činjenicu da suprotan stav većine u Ustavnom sudu nije obrazložen. Vidi European Commission for Democracy Through Law of the Council of Europe (Venice Commission), Montenegro, Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of constitutional court judges due to age limits, 13-14 june 2025, tač. 54.

⁸⁴ Ustav Crne Gore, op. cit. čl. 154 st. 3.

⁸⁵ European Commission for Democracy Through Law of the Council of Europe (Venice Commission), Montenegro, Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of constitutional court judges due to age limits, 13-14 june 2025.

se ubuduće izbjegli sporovi i obezbjedio nesmetan i legitiman rad Ustavnog suda. Rečeno je da je Skupština trebalo da sačeka odluku Ustavnog suda, ali isto tako i da ubuduće treba izbjeći sukob interesa u kome se nalaze sudije od kojih se očekuje da odlučuju o svom prestanku mandata, kao i da je za žaljenje što sam Ustavni sud nikada nije dao razloge za to da sudiji Đuranović ne treba da prestane mandat⁸⁶.

Venecijanska komisija je predložila da se zakonom precizno odredi sa koliko godina starosti sudijama Ustavnog suda prestaje mandat i da se uvede pojednostavljen, automatski mehanizam kojim bi se formalizovalo obavješćavanje o ispunjenju uslova za starosnu penziju, kako bi se slične situacije ubuduće spriječile.⁸⁷

Kada je riječ o izboru novih sudija, predsjednik Crne Gore Jakov Milatović predložio je kandidata za nasljednika sudije Budimira Šćepanovića⁸⁸, čiji je prestanak funkcije konstatovan 11. juna 2025. godine, a taj predlog se nalazi u skupštinskoj proceduri. Sudije koje bi zamijenile sutkinju Dragane Đuranović, čiji je prestanak funkcije konstatovan 17. decembra 2024, i sudiju Milorada Gogića, čiji je prestanak konstatovan 30. avgusta 2024, još nijesu izabrani, budući da Ustavni odbor Skupštine nije utvrdio predloge kandidata.

Ustavni sud je na sjednici održanoj 26. juna 2025. godine odlučio da obavijesti predsjednika Crne Gore da sutkinji Desanki Lopičić krajem godine prestaje funkcija zbog isteka mandata⁸⁹, iako je toj sutkinji funkcija morala prestati još prošle godine, u skladu sa Zakonom o PIO, kada je navršila 40 godina staža.

C1.1. Mehanizmi za prevazilaženje institucionalne blokade

U posmatranom periodu nije predložen ni usvojen nijedan akt koji bi predvidio dodatne mehanizme za prevazilaženje blokade Ustavnog suda u slučaju političkog zastoja.⁹⁰

Venecijanska komisija je predložila donošenje odredbe kojom bi se sudijama Ustavnog suda omogućilo da nastave obavljanje dužnosti do izbora novih sudija, kao vid mehanizma za prevazilaženje blokade u radu Ustavnog suda.⁹¹ Ovo rješenje je sada predviđeno samo u slučaju da sudiji istekne mandat, ali ne i ako ispuni uslove za penziju.⁹²

⁸⁶ Ibid., tač. 65, 68, 54.

⁸⁷ Ibid., tač. 68.

⁸⁸ Predsjednik Milatović uputio Skupštini Crne Gore predlog za izbor jednog sudije Ustavnog suda, Predsjednik Crne Gore, 15. maj 2025; <https://predsjednik.me/press/clanak/article-19>

⁸⁹ Saopštenje sa XV sjednice Ustavnog suda Crne Gore, održane 26. juna 2025. godine; <https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/71/objava/208-saopstenje-sa-xv-sjednice-ustavnog-suda-crne-gore-odrzane-26-juna-2025-godine>

⁹⁰ Ustavom Crne Gore, već je predviđena je tropetinska većina u drugom krugu glasanja, kao mehanizam za prevazilaženje institucioanlne blokade, što je bila i preporuka Venecijanske komisije.

⁹¹ European Commission for Democracy Through Law of the Council of Europe (Venice Commission), Montenegro, Opinion on some questions relating to the procedure of early termination of the mandate of constitutional court judges due to age limits, 13-14 june, tač. 68

⁹² Zakon o Ustavnom sudu, Sl. list CG, br. 11/2015, 55/2019, čl.15

C2. SUDSKI SAVJET

Sudski savjet od 30. juna 2024. godine nije kompletan. Tada je ostao bez jednog člana iz reda uglednih pravnika, advokata Fikreta Kurgaša, koji je preminuo. Uprkos činjenici da je Sudski savjet blagovremeno pokrenuo postupak za izbor novog člana, Skupština Crne Gore do kraja juna 2025. nije izvršila to imenovanje.

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu obavio je 24. decembra 2024. godine intervju sa jedinim kandidatom za člana Savjeta – advokatom Kasimom Dizdarevićem⁹³ – međutim, nakon toga nije zakazano glasanje o njegovom izboru.

C2.1. Mehanizmi za prevazilaženje institucionalne blokade

Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama predviđeno je da ugledni pravници u Sudskom savjetu mogu da nastave da vrše svoju funkciju i do dvije godine nakon isteka mandata ako se ne izaberu novi članovi.⁹⁴

Iako predmetna odredba formalno predstavlja mehanizam za sprečavanje institucionalne blokade, Akcija za ljudska prava je kritikovala njeno usvajanje, ocjenjujući da takvo rješenje samo podstiče političku neodgovornost i trgovinu odgovornim javnim funkcijama, koje moraju isključivo biti u službi opšteg interesa.⁹⁵ Dodatno, mogućnost produžetka mandata nije propisana za članove Tužilačkog savjeta, čime se dovodi u pitanje dosljednost takvog zakonodavnog pristupa.

Predsjednik Crne Gore je inicijalno odbio da potpiše Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, dovodeći u pitanje ustavnost pomenute odredbe, s obzirom na to da Ustav propisuje da mandat Sudskog savjeta traje četiri godine.⁹⁶ Nema informacija da je neko podnio inicijativu za ispitivanje ustavnosti pomenute odredbe.

Ustavom je predviđena tropetinska većina u drugom krugu glasanja⁹⁷ u plenumu prilikom izbora članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, kao jedna vrsta mehanizma za prevazilaženje institucionalne blokade, što je bila i preporuka Venecijanske komisije. Međutim, u praksi se problem javljao zato što kandidati nisu dobijali potrebnu većinu glasova u skupštinskom odboru da bi uopšte stigli do plenuma.

93 Saopštenje sa 40. sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, 24.12.2024; <https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzana-40-sjed-nica-odbora-za-politicki-sistem-pravosude-i-upravu>

94 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Sl. list CG, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018 i 60/2024, čl.16č

95 Unaprijediti tekstove zakona o pravosuđu, Akcija za ljudska prava 5. 6. 2024., dostupno na: <https://www.hracion.org/2024/06/05/unaprijediti-tekstove-zakona-o-pravosudu/>

96 Donio sam ukaze o proglašenju 10 zakona koji su u prethodnim danima usvojeni od strane Skupštine Crne Gore, Zvanična izjava predsjednika Crne Gore Jakova Milatovića, 9. 6. 2024: <https://www.predsjudnik.me/novosti/2777>

97 Ustav Crne Gore, "Sl. list CG", br. 1/07, 38/13 – Amandmani I–XVI, čl. 91 st. 5

C.3. TUŽILAČKI SAVJET

Tužilački savjet od avgusta 2024. godine nije kompletan. Tada je član iz reda advokata, Siniša Gaziovda podnio ostavku, a nepunih mjesec dana kasnije isto je učinio i njegov kolega Miloš Vuksanović. Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu do dana pisanja ove analize nije utvrdio predloge kandidata za njihove nasljednike.

Neadekvatno tumačenje zakona od strane nadležnog skupštinskog Odbora dovelo je do toga da novi članovi savjeta ne budu izabrani gotovo devet i deset mjeseci. Trenutno se čeka završetak mandata postojećeg saziva Tužilačkog savjeta, da bi se izbor novih članova sproveo u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu.

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu je 5. decembra 2024. odlučio da pošalje dopis Advokatskoj komori sa molbom da raspiše javni poziv za nedostajućeg člana Tužilačkog savjeta (TS). Time je Odbor zauzeo stav da nedostajuće članove savjeta kojima još uvijek nije istekao mandat bira po novim odredbama Zakona, iako je tim odredbama propisano da Tužilački savjet koji je izabran u skladu sa prethodnim odredbama zakona nastavlja sa radom do isteka četvorogodišnjeg mandata (član 184f)⁹⁸. S obzirom na to da se radi o tzv. vezanim mandatima pojedinačnih članova sa mandatom savjeta u cjelini, nedostajuće članove je trebalo izabrati na osnovu ranije važećih propisa.

Posle dugotrajnog zastoja, 20. maja 2025. Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu je raspisao dva javna oglasa za izbor tri člana Tužilačkog savjeta: jedan za dva člana iz reda uglednih pravnika koji nijesu advokati⁹⁹ i drugi za člana predstavnika NVO sektora¹⁰⁰, dok je Advokatska komora ponovila poziv za kandidovanje jednog svog člana za članstvo u Savjetu jer se na prethodni niko nije javio.¹⁰¹

C3.1. Mehanizmi za prevazilaženje institucionalne blokade

Kada je riječ o Tužilačkom savjetu, do danas nije predložen niti usvojen nijedan akt koji bi predvidio dodatne mehanizme za prevazilaženje blokade Tužilačkog savjeta u slučaju političkog zastoja.

98 Zakon o Državnom tužilaštvu, "Sl. list CG" br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, 59/2021, 54/2024, čl. 184f

99 Javni poziv za izbor dva člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika koji nijesu advokati, Podgorica, 20.5.2025; <https://www.skupstina.me/me/clanci/javni-poziv-za-izbor-dva-clana-tuzilackog-savjeta-iz-reda-uglednih-pravnika-koji-nijesu-advokati>

100 Javni poziv za izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika - predstavnika nevladinih organizacija, Podgorica, 20.5.2025; <https://www.skupstina.me/me/clanci/odbor-za-politicki-sistem-pravosude-i-upravu-javni-poziv-za-izbor-clana-tuzilackog-savjeta-iz-reda-uglednih-pravni-ka-predstavnika-nevladinih-organizacija>

101 Obavještenje Advokatske komore od 16.5.2025; <https://www.advokatskakomora.me>

D. NAPADI NA SUDIJE I TUŽIOCE

107. Specijalna izjaviteljka poziva političare i državne funkcionere da se uzdrže od izjava o sudstvu i tužilaštvu koje bi mogle da predstavljaju miješanje u rad sudija i tužilaca koji postupaju u politički osjetljivim predmetima. Da bi se garantovala nezavisnost pravosuđa i očuvalo povjerenje javnosti u pravosudni sistem, neophodno je da političari obavljaju svoje dužnosti i obaveze na profesionalan način i da ne kreiraju neosnovanu percepciju da sudstvo ili tužilaštvo nijesu nezavisni ili da na odluke sudija može uticati pritisak spolja.

Nastavljena je zabrinjavajuća praksa političkih aktera i nosilaca javnih funkcija da paušalno komentarišu rad sudija i državnih tužilaca, čime se dodatno ugrožava povjerenje javnosti u nezavisnost pravosuđa i podriva integritet nosilaca pravosudnih funkcija.

D1. Napadi na sudije

Premijer Crne Gore je izjavio da ga je “često sramota nekih sudskih odluka, kad se nasilnici puste na slobodu” i da “imamo toliko grešaka iz sudstva” da mu je “nevjerovatno da se ta branša najviše žali na zarade.”¹⁰² Potpredsjednik Vlade Crne Gore Nik Đeljošaj je u više navrata napadao sutkinju Ivanu Becić na društvenim mrežama, optužujući je za “torturu” nad njim i njegovom porodicom, kao i za to da je “već dobila napisanu presudu od svog nalogodavca sa kojim je udružena u slijepoj mržnji i obračunu sa njim kao političarem”¹⁰³.

Ministar unutrašnjih poslova, Danilo Šaranović, kazao je da sud “svaki dan pušta kriminalce iz pritvora”.¹⁰⁴ Šef poslaničkog kluba Demokrata, Boris Bogdanović, naglasio je “da pojedine sudije, umjesto da budu stubovi pravnog sistema, postaju saveznički oslonci kriminala.”¹⁰⁵

Zabilježeni su i brojni drugi napadi političara na sudije sa sličnim porukama i optužbama.¹⁰⁶

Pored političkih napada, zabilježene su čak i fizičke prijetnje sudijama. Sutkinji Osnovnog

102 „Spajić o kritikama EK vezanim za RTCG: Inspekcija rada rekla je da je sve po zakonu“, Portal Analitika, 30.10.2024, dostupno na : <https://www.portalanalitika.me/clanak/spajic-sramota-me-je-nekih-odluka-sudija-javnost-je-ogorcena-na-njih>

103 “Đeljošaj: Institucije i novinar se obračunavaju sa mnom, doći će taj dan kada će ova „trojka“ odgovarati za nedjela“, Portal Analitika, 8.3.2024. “Sudski savjet: Neprimjereni napadi Đeljošaja na sudiju Becić, ako ima dokaze neka ih preda tužilaštvu“, portal Dan, 8.3.2024; “Udruženje sudija: Nedopustivo je da Đeljošaj sebi može dati pravo da iznosi neutemeljene stavove o sudiji“, portal Vijesti, 8.3.2024.

104 “Šaranović: Džaba policija hapsi kad se članovi kriminalnih grupa svaki dan puštaju“, Vijesti, 8.11.2024, <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/731682/saranovic-dzaba-policija-hapsi-kad-se-clanovi-kriminalnih-grupa-svaki-dan-pustaju>

105 Bogdanović optužio dio sudija da postaju “saveznički oslonci kriminala“, Vijesti, 23.11.2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/733886/bogdanovic-optuzio-dio-sudija-da-postaju-saveznicki-oslonci-kriminala>

106 Demokrate: Sudovi sve češće postaju utočište za kriminalce i nasilnike koje olako puštaju na slobodu, Vijesti, 19.10.2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/729078/demokrate-sudovi-sve-cesce-postaju-utociste-za-kriminalce-i-nasilnike-koje-olako-pustaju-na-slobodu>; Ukidanjem presude ubicama policajca Lekovića poslata poruka da svako može da ih napadne i ubije, na sud da ne računaju, Vijesti, 1.11.2023; <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/679984/ukidanjem-presude-ubicama-policajca-lekovic-a-poslata-poruka-da-svako-moze-da-ih-napadne-i-ubije-na-sud-da-ne-racunaju>; Za budućnost Zete: Presudu Krstoviću pisao sudija čiji je otac funkcioner Demokrata, Vijesti, 20.3.2024; https://www.vijesti.me/vijesti/politika/698991/za-buducnost-zete-presudu-krstovicu-pisao-sudija-ciji-je-otac-funkcioner-demokrata?utm_source=vijesti&utm_medium=article_related&utm_campaign=article_intext_related; Nikolić: Crnogorsko sudstvo više ne postoji, RTCG, 12.7.2024; <https://rtcg.me/vijesti/politika/576998/nikolic-crnogorsko-sudstvo-vise-ne-postoji.html>

suda u Beranama, Dubravki Popović, optuženi je prijetio bacanjem bombe nakon izlaska iz zatvora.¹⁰⁷

Sudski savjet je reagovao na izjave premijera, ministra i potpredsjednika vlade¹⁰⁸, dok je na ostale napade reagovalo Udruženje sudija Crne Gore¹⁰⁹ i civilni sektor.¹¹⁰ Tokom 2024. je usvojena Komunikaciona strategija za Sudski savjet i sudove 2024-2026, a Sudski savjet je 27. decembra na sjednici usvojio Akcioni plan za primjenu Komunikacione strategije za 2025. godinu, koji ima za cilj da obezbijedi efikasnije reagovanje na ovakve napade.¹¹¹

D2. Napadi na državne tužioce

Portparol Demokratske partije socijalista Miloš Nikolić više puta je kritikovao Specijalno državno tužilaštvo, nazivajući postupke koje vodi protiv bivših funkcionera politički motivisanim i njegovog rukovodioca "skaj tužiocem".¹¹² Generalni direktor RTCG Boris Raonić optužio je tužioce da imaju kontakte sa organizovanim kriminalnim grupama.¹¹³ Potpredsjednik Vlade Nik Đeljošaj javno je targetirao državnu tužiteljku Ivanu Petrušić, dovodeći njene postupke u vezu s navodnim nalogodavcima i finansijskim interesima.¹¹⁴

Zabilježeni su i drugi slični politički napadi i optužbe na račun državnih tužilaca.¹¹⁵

Tužilački savjet je reagovao na napade u vezi sa pokretanjem postupka protiv bivših funkcionera policijskog funkcionera Zorana Lazovića i bivšeg glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića¹¹⁶, dok su na ostale napade uglavnom reagovali Udruženje državnih tužilaca Crne Gore¹¹⁷ i Sindikat državnih tužilaca.¹¹⁸

107 Beranac prijetio sutkinji da će joj baciti bombu kad izađe iz zatvora, Portal Analitika, 26.3.2024; <https://www.portalanalitika.me/clanak/beranac-prijetio-sutkinji-da-ce-joj-baciti-bombu-kad-izade-iz-zatvora>

108 Reagovanje Sudskog savjeta, 8.11.2024; <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/B2yQ>; Reagovanje - Političari ne prepoznaju položaj sudstva, 25.11.2024; <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/wRzk>

109 Reagovanje Udruženja sudija Crne Gore na reakciju Nezavisnog sindikata policije, 02.11.2023; <https://udruzenjesudija.me/2023/11/02/reagovanje-udruzenja-sudija-crne-gore-na-reakciju-nezavisnog-sindikata-policije/>; Sudske odluke zasnovane isključivo na Ustavu i zakonu, 31.03.2024, dostupno na: <https://udruzenjesudija.me/2024/03/31/sudske-odluke-zasnovane-iskljucivo-na-ustavu-i-zakonu/>; Udruženje sudija: Izjava portparola DPS-a neprijemljena, Portal Analitika, 15. jul 2024; <https://www.portalanalitika.me/clanak/udruzenje-sudija-izjava-portparola-dps-a-neprijemljena>

110 PRITVOR NIJE KAZNA – DOSTA JE NEOSNOVANIH POLITIČKIH NAPADA NA SUDIJE, HRA, 22.10.2024, dostupno na : <https://www.hraction.org/2024/10/22/pritvor-nije-kazna-dosta-je-neosnovanih-politickih-napada-na-sudije/>

111 Zapisnik sa XXXVI sjednice Sudskog savjeta, 27.12.2024.

112 Nikolić: Proces protiv Katnića i Lazovića motivisan osvetom, Vijesti, 16.04.2024, https://www.vijesti.me/vijesti/politika/703018/nikolic-proces-protiv-katnica-i-lazovica-je-motivisan-osvetom?utm_source=vijesti&utm_medium=article_related&utm_campaign=article_intext_related?utm_source=vijesti&utm_medium=article_related&utm_campaign=article_intext_related; Nikolić: Sve što se dešava u Ulcinju direktna je odgovornost Novovića, CDM, 29.05.2024, <https://www.cdm.me/politika/nikolic-sve-sto-se-desava-u-ulcinju-direktna-je-odgovornost-novovica/>; Nikolić: Nikolić nazvao Novovića „skaj tužiocem“ i brani Jelenu Perović, RTNK, 17.04.2024, https://rtnk.me/crna-hronika/nikolic-nazvao-novovica-skaj-tuziocem-i-brani-jelenu-perovic/#google_vignette

113 Raonić tvrdi da su tužioci koji su podnijeli optužnicu protiv Drljevića i članova Savjeta imali kontakte s krimi grupama, Vijesti, 24.11.2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/734062/raonic-tvrdi-da-su-tuzioci-koji-su-podnijeli-optuznicu-protiv-drljevica-i-clanova-savjeta-imali-kontakte-s-krimi-grupama>

114 Đeljošaj: Institucije i novinar se obračunavaju sa mnom, doći će taj dan kada će ova "trojka" odgovarati za nedjela, Portal Analitika, 8.3.2024; <https://www.portalanalitika.me/clanak/deljosaj-institucije-i-novinar-se-obracunavaju-sa-mnom-doci-ce-taj-dan-kada-ce-ova-trojka-odgovarati-za-nedjela>

115 Vuković Kuć: Selektivna pravda Novovića, postao politički bič u rukama vladajuće većine, Vijesti, 19.04.2024, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/703544/vukovic-kuc-selektivna-pravda-novovica-postao-politicki-bic-u-rukama-vladajuce-vecine>; Zirojević: Kojoj državi služi ODT Pljevlja?, CDM, 09.5.2024, <https://www.cdm.me/hronika/zirojevic-kojoj-drzavi-sluzi-odt-pljevlja/>;

116 Tužilački savjet se suprotstavlja pokušajima ugrožavanja samostalnosti Državnog tužilaštva, saopštenje od 25.04.2024, dostupno na: <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/B9k5>;

117 Nosioi javnih funkcija da poštuju samostalnost Državnog tužilaštva, reagovanje Udruženja državnih tužilaca Crne Gore, 08.08.2024, http://www.udtcg.me/post_view_mne.php?id=21

118 Sindikat: Raonićeve paušalne ocjene imaju za cilj narušavanje ugleda i integriteta tužilaca, Vijesti, 25.11.2024, dsotupno: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/734118/sindikat-raoniceve-pausalne-ocjene-imaju-za-cilj-narusavanje-ugleda-i-integriteta-tuzilaca>

E. ZARADE I USLOVI ZA RAD

108. Specijalna izjaviteljka preporučuje povećanje zarada sudijama i tužiocima, da bi se na taj način obezbijedilo da budu usklađene sa obimom njihovih dužnosti i srazmjerne dostojanstvu njihove profesije.

Tokom 2024. i prve polovine 2025, pitanje zarada sudija i državnih tužilaca bilo je više puta aktuelizovano, uz brojne javne apele i upozorenja, uključujući najave mogućeg štrajka, s ciljem povećanja zarada¹¹⁹. Međutim, do povećanja zarada sudija i državnih tužilaca došlo je krajem jula.

Skupština Crne Gore usvojila je 31. jula Predlog zakona o dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Zakona o Državnom tužilaštvu i Zakona o Ustavnom sudu za povećanje zarada sudija i državnih tužilaca za 30%¹²⁰ (vidi A1, str. 7).

Međutim, najava povećanja zarada sudijama i državnim tužiocima izazvala je nezadovoljstvo među više od 400 državnih službenika i namještenika zaposlenih u pravosudnim institucijama, koji su upozorili da razmatraju mogućnost obustave rada ukoliko se ne poboljša njihov materijalni položaj, odnosno ako ne dođe do povećanja i njihovih zarada.¹²¹

Izmjene pravosudnih zakona predstavljaju pozitivan korak, ali je suštinska reforma sistema zarada i dalje neophodna. Važno je da se što prije izradi nacrt zakona o zaradama i drugim pravima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija, kako bi se uveli objektivni i pravični kriterijumi koji odražavaju složenost, odgovornost i dignitet pravosudne profesije.

Istraživanje Akcije za ljudska prava "Percepcija korupcije kod aktera u pravosuđu"¹²² pokazalo je da 41,5% državnih tužilaca i 75,8% sudija smatra da nijesu adekvatno plaćeni za posao koji obavljaju. Takođe, 68,3% sudija i 61,1% državnih tužilaca vjeruje da bi povećanje plata smanjilo rizik od korupcije.

119 Pavličić uputila dopis premijeru za hitno povećanje zarada sudija, Vrhovni sud Crne Gore 12. februar 2025; <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/aE9G>; Sudije najavile obustave postupanja u znak upozorenja Vladi, Vijesti, 30. oktobar 2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/730480/sudije-najavile-obustave-postupanja-u-znak-upozorenja-vladi>; Selektivno uvećanje zarada neće doprinijeti jačanju nezavisnosti i integriteta pravosuđa, Sindikat državnih tužilaštava, 12. decembar 2024; <https://sindupcg.me/sindikat-drzavnih-tuzilastava-selektivno-uvecanje-zarada-nece-doprinijeti-jacanju-nezavisnosti-i-integriteta-pravosudja/>

120 Skupština Crne Gore, Završena Osma sjednica Prvog redovnog zasijedanja u 2025. godini, 31. jul 2025; <https://www.skupstina.me/me/clanci/završena-osma-sjednica-prvog-redovnog-zasijedanja-u-2025-godini>

121 Više od 400 zaposlenih u pravosuđu obustaviće rad ako im se ne povećaju zarade, Pobjeda, 27.5.2025; <https://www.pobjeda.me/clanak/vise-od-400-zaposlenih-u-pravosuđu-obustaviće-rad-ako-im-se-ne-povecaju-zarade>

122 Percepcija korupcije kod aktera u pravosuđu, HRA, 25.9.2024; <https://www.hracion.org/2024/09/25/hra-istrazivanje-pokazalo-da-je-vecina-sudija-i-tuzilaca-za-sprovođenje-vetings-rijetki-bi-podnijeli-ostavke/>

E.1. USLOVI ZA RAD

109. Za sudstvo i tužilaštvo treba izdvojiti dodatna finansijska sredstva za renoviranje zgrada, proširenje i poboljšanje kancelarijskog prostora, poboljšanje bezbjednosnih i radnih uslova, bezbjedno odlaganje dokaza i arhivu. Upražnjena mjesta u pravosuđu treba brzo popuniti, a sve prepreke za zapošljavanje, uključujući niske zarade, treba otkloniti.

Iako su budžetska izdvajanja za pravosuđe u Crnoj Gori od 2023. do 2025. godine bilježila postepeni rast, poboljšanja u uslovima rada ostaju vrlo ograničena. Budžet za sudstvo porastao je za oko 6,8% od 2023. do 2024. godine, a zatim za dodatnih 4,8% u 2025, što ukupno predstavlja povećanje od približno 11,9%. U istom periodu, budžet za Državno tužilaštvo bilježi izraženiji rast – za 20,2% između 2023. i 2024, te još 12,5% u 2025, ukupno povećanje od oko 35,3%.¹²³

Prema podacima iz godišnjeg izvještaja o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2024-2027¹²⁴, sprovedeni su određeni infrastrukturni radovi, uključujući rekonstrukciju fasada, stolarije i prijavnica u šest sudova¹²⁵, ugradnju liftova¹²⁶ i pristupnih rampi¹²⁷ u četiri suda. Donirana je i tehnička oprema Vrhovnom, Apelacionom sudu, Osnovnom sudu u Bijelom Polju i Sudu za prekršaje u istom gradu. U tužilaštvima su zabilježene pojedinačne donacije namještaja.¹²⁸

Međutim, značajnije promjene još uvijek izostaju. Sudnice u mnogim sudovima ostaju prostorno neadekvatne – male i neprilagođene većem broju prisutnih strana i javnosti, kao i sasvim nepristupačne osobama s invaliditetom, što direktno ugrožava načelo javnosti suđenja. Istovremeno, sistem automatskog snimanja suđenja još nije uveden, pa se zapisnici i dalje diktiraju, što dodatno usporava postupke.

Kako se navodi i u izvještajima Evropske komisije¹²⁹, pravosudni sistem i dalje karakterišu neadekvatni prostorni i tehnički uslovi na svim nivoima, a posebno u Specijalnom državnom tužilaštvu, Višem sudu u Podgorici i Vrhovnom sudu.

Specijalno državno tužilaštvo još uvijek nije premješteno u staru zgradu Vlade. Pored toga, još uvijek nijesu preduzeti konkretni koraci ka izgradnji ranije najavljivanog kompleksa objekata za smještaj pravosudnih institucija u Podgorici.

Ministar pravde, Bojan Božović na konferenciji “Ka nezavisnosti pravosuđa u Crnoj Gori – procjena sprovođenja preporuka specijalne izjaviteljke UN iz 2024. godine o nezavisnosti sudija i advokata u Crnoj Gori”, održanoj 1. jula, izjavio je da će prije 15. jula biti nove informacije sa jasnim lokacijama gdje će pravosudni kvart biti izgrađen.¹³⁰ Međutim, do septembra, te informacije nisu objavljene.

¹²³ Budžet za sudstvo: 30.634.137,70 € (2023), 32.719.904,17 € (2024), 34.283.995,28 € (2025); budžet za Državno tužilaštvo: 11.382.565,11€ (2023), 13.685.205,38 € (2024), 15.398.078,60 € (2025). (Zakon o budžetu Crne Gore za 2023, 2024. i 2025. godinu

¹²⁴ Ministarstvo pravde, Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024-2027, 8. mart 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/df45c775-8a59-4ba8-b947-a6d28bfb86b3>

¹²⁵ Vrhovni/Apelacioni/ Viši sud u Podgorici; Viši/Osnovni sud u Bijelom Polju; Osnovni sud u Podgorici, Nikšiću, Beranama i Kotoru.

¹²⁶ Viši/Osnovni sud Bijelo Polje, Osnovni sud Nikšić, Osnovni sud Berane i Osnovni sud Kotor

¹²⁷ Viši/Osnovni sud Bijelo Polje, Osnovni sud Nikšić, Osnovni sud Kotor

¹²⁸ Donacija SAD - ODT Bar i ODT Kotor

¹²⁹ European Commission: Rule of Law non-paper regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, maj 2025, str. 5; European Commission, Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Montenegro, Strasbourg, 8.7.2025, str.5

¹³⁰ Ključ za članstvo u Evropskoj uniji je u pravosuđu i Ustavnom sudu, neophodna politička volja za ključne promjene, Akcija za ljudska prava, 2.7.2025; <https://www.hraction.org/2025/07/02/kljuc-za-clanstvo-u-evropskoj-uniji-je-u-pravosudu-i-ustavnom-sudu-neophodna-politicka-volja-za-kljucne-promjene/>

E.2. UPRAŽNJENA MJESTA U PRAVOSUĐU

Crnoj Gori trenutno nedostaje skoro 16% sudija (52) i 20% tužilaca (27). Sudski i Tužilački savjet redovno raspisuju javne oglase za upražnjena mjesta, ali bi trebalo da ažurnije sprovedu postupke izbora novih sudija i državnih tužilaca.

Tokom 2024. i 2025, od raspisivanja javnog oglasa do donošenja odluke o izboru i raspoređivanju kandidata za sudiju na inicijalnu obuku, u prosjeku je bilo potrebno između pet i šest mjeseci¹³¹. Nakon završene inicijalne obuke, imenovanje kandidata za sudijsku funkciju u pravilu uslijedi nakon nekoliko dana, izuzev u jednom slučaju, kada je izbor izvršen nakon deset mjeseci.¹³² Postupak izbora prilikom napredovanja u prosjeku traje devet mjeseci od objave javnog oglasa¹³³, dok se za izbor predsjednika sudova prosječno čeka između četiri i pet mjeseci.¹³⁴

Tokom 2024. i 2025, proces izbora kandidata za državne tužioce od objavljivanja javnog oglasa do donošenja odluke o izboru, trajao je u prosjeku šest mjeseci.¹³⁵ Svi kandidati su, nakon završene inicijalne obuke i utvrđene ocjene, u roku od nekoliko dana imenovani za državne tužioce na period od četiri godine, osim u jednom slučaju kada je imenovanje uslijedilo nakon nešto više od dva mjeseca.¹³⁶ U postupcima napredovanja državnih tužilaca na javnu funkciju, od objave oglasa do donošenja odluke bilo je potrebno prosječno tri mjeseca¹³⁷. Kada je riječ o izboru rukovodilaca državnih tužilaštava, cijeli proces — od raspisivanja oglasa do donošenja odluke — trajao je prosječno šest do sedam mjeseci.¹³⁸

Najizraženiji nedostatak kadra bilježi Osnovni sud na Žabljaku, koji u ovom trenutku nema ni jednog sudije ni predsjednika. Osnovni sud u Rožajama ima samo predsjednika suda i jednog sudiju, koji je privremeno upućen na rad iz drugog suda. Tom sudu nedostaje ukupno četvoro sudija. Osnovnom sudu u Baru nedostaje šest sudija, Osnovnom sudu u Herceg Novom i Osnovnom sudu u Bijelom Polju po četvoro, a Osnovnom sudu u Beranama petoro sudija.

Kada je riječ o Državnom tužilaštvu, najizraženiji nedostatak kadra bilježi Specijalno državno tužilaštvo (SDT), kojem nedostaju četiri specijalna tužioca. U SDT su upućena tri državna tužioca iz ODT Podgorica. Po tri državna tužioca nedostaju Osnovnim državnim tužilaštvima u Rožajama i Beranama, kao i Vrhovnom državnim tužilaštvu, dok po dva tužioca nedostaju ODT-ima u Pljevljima i na Cetinju, te Višem državnim tužilaštvu u Podgorici.

131 Odluka Sudskog savjeta br. 01-107/24 od 12. 1. 2024; Odluka br. 01-1962/24 od 29. 3. 2024; Odluka br. 01-2658/24 od 26. 6. 2024; Odluka br. 01-3639/24 od 10. 6. 2024; Odluka br. 01-3824/24 od 18. 6. 2024.; Odluka br. 01-4057/24 od 28. 6. 2024; Odluka br. 01-3195/24-8 od 7. 10. 2024; Odluka br. 01-121/24 9 od 8.11.2024; Odluka br. 01-4136/24-7 od 27.12.2024; Odluka br. 01-5213/24-9 od 27.12.2024; Odluka br. 01-3194/24-8 od 28.1.2025.

132 Odluka Sudskog savjeta br. 01-98/25-2 od 28.1.2025.

133 Odluka br. 01-734/24 od 12. 2. 2024; Odluka br. 01-427/24 od 29. 1. 2024; Odluka br. 01-1387/24 od 08.03.2024; Odluka br. 01-1390/24-3 od 13.12.2024; Odluka br. 01-1960/24 od 29. 3. 2024; Odluka br. 01-1960/24 od 29.3.2024; Odluka br. 01-2337/24-3 od 11.2.2025.

134 Odluka br. 01-3356/24 od 31. 5. 2024; Odluka br. 01-3111/24 od 20. 5. 2024; Odluka br. 01-4091/24 od 28. 6. 2024; Odluka br. 01-2634/24 od 25. 4. 2024; Odluka br. 01-425/24 od 29. 1. 2024; Odluka br. 01-426/24 od 29. 1. 2024; Odluka br. 01-7570/24 od 29.11.2024; Odluka br. 01-8659/23-1 od 13. 12. 2024;

135 TS br. 791/2024 od 11. 12. 2024.

136 Izbor i raspoređivanje 4 kandidata za državne tužioce u osnovnim državnim tužilaštvima, Zapisnik sa I sjednice Tužilačkog savjeta, 15.1.2025; https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_sa_I_sjednice_TS_odrzana_15_januara_2025.pdf

137 TSP br.137/243 od 26.2.2024; TSP br. 140/243 od 26.2.2024; TSP br. 143/243 od 26.2.2024; TSP br. 146/243 od 26.2.2024; Izbor dva državna tužioca u Vrhovnom državnim tužilaštvu po Javnom oglasu TSObr. 7/2024 od 27. juna 2024;

138 TSP br.: 82/24 od 7.2.2024; TSP br.: 303/24 od 30.4.2024; TSP br.: 195/24 od 14.3.2024; TSO br. 2/2025 od 15. januara - Zapisnik sa IV sjednice TS od 20.3.2025; TSO broj 1/2025 od 15. januara 2025 - Zapisnik sa IV sjednice TS od 20.3.2025.

F. SUDSKI SAVJET

110. U cilju jačanja nezavisnosti Sudskog savjeta i smanjenja rizika od političkog miješanja:

- a) Sastav savjeta treba revidirati da se osigura da većinu njegovih članova čine sudije koje biraju njihove kolege. Treba razmotriti dodavanje advokata predstavnika civilnog društva;
- b) Definiciju „uglednog pravnika” treba preispitati, s ciljem da se aktivni političari i predstavnici zakonodavne ili izvršne vlasti isključe iz učešća;
- c) Proceduru za izbor članova iz reda uglednih pravnika treba revidirati da se eliminiše miješanje političkih stranaka u njihov izbor. Potrebno je osmisliti odgovarajući mehanizam protiv blokade da bi se osiguralo funkcionisanje Sudskog savjeta u slučaju kašnjenja u izboru novih članova iz reda uglednih pravnika od strane Skupštine. Crna Gora treba da razmotri povjeravanje izbora članova iz reda uglednih pravnika nepolitičkom subjektu.
- d) Zakonom treba izričito zabraniti učešće ministra pravde kao člana Sudskog savjeta po službenoj dužnosti u donošenju odluka koje se tiču bitnih aspekata karijere sudija, a ne samo u disciplinskom postupku.
- e) Član 127 stav 3 Ustava treba izmijeniti da se obezbijedi da predsjednika Sudskog savjeta bira savjet iz reda članova nosilaca sudijske funkcije. Potrebno je zabraniti izbor predsjednika Vrhovnog suda za predsjednika Savjeta.

a) Sastav Sudskog savjeta još uvijek nije revidiran, pa ga i dalje čine četiri sudije, četiri ugledna pravnika, kao i članovi po funkciji – ministar pravde i predsjednik Vrhovnog suda. Shodno tome, sudije još uvijek ne čine većinu u Savjetu.

Međutim, Vlada Crne Gore je utvrdila predlog za izmjenu Ustava kojim se predviđa da većinu članova Sudskog savjeta čine sudije izabrane od strane Konferencije sudija, čime bi se ispunio zahtjev da većinu u Savjetu čine sudije izabrane od strane svojih kolega.¹³⁹

U toku posmatranog perioda nije bilo inicijativa usmjerenih ka usklađivanju sastava Sudskog savjeta sa modelom sastava Tužilačkog savjeta, čiji su članovi i predstavnici nevladinog sektora i Advokatske komore. Iz Ministarstva pravde navode da je to usklađivanje opravdana tema za razmatranje, posebno imajući u vidu pozitivna iskustva i značajan doprinos predstavnika civilnog sektora u radu Tužilačkog savjeta.¹⁴⁰

b) Kada je riječ o članovima Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama uvedene su jasne garancije protiv političkog uticaja i sukoba interesa.

Član 16 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu propisuje: „Član Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika ne može biti lice koje je u posljednjih pet godina bilo funkcioner političke partije visokog nivoa (predsjednik partije, član predsjedništva, zamjenik predsjednika partije, odnosno člana predsjedništva, član izvršnog ili glavnog odbora, član savjeta partije i drugi funkcioner partije) ili neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade.” Ovom zakonskom odredbom navedena preporuka je ispunjena.

¹³⁹ Saopštenje sa 77. sjednice Vlade Crne Gore, 17. april 2025; <https://www.gov.me/clanak/saopstenje-sa-77-sjednice-vlade-crne-gore>

¹⁴⁰ Odgovor Ministarstva pravde na upit Akcije za ljudske prava, br. 01-074/25-9337 od 12.9.2025. godine

c) Procedura za izbor članova iz reda uglednih pravnika, kojom bi se eliminisalo miješanje političkih stranaka u njihov izbor, nije promjenjena, niti je to predloženo.¹⁴¹

Izmenama i dopunama Zakona o Sudskom savetu i sudijama predviđeno je da ugledni pravnici mogu nastaviti da obavljaju svoju funkciju i do dve godine nakon isteka mandata. (vidi C.2.1)

Tokom posmatranog perioda nije bilo predloga da se izbor članova Sudskog saveta iz reda uglednih pravnika povjeri nepolitičkom subjektu. Ipak, Iz Ministarstva pravde smatraju da sastav i način izbora članova Sudskog savjeta treba da budu u skladu sa međunarodnim standardima i preporukama tijela Savjeta Evrope, Ujedinjenih nacija i Evropske komisije.¹⁴²

d) Tokom 2024. i 2025. ministru pravde nije formalno, kroz izmjene zakona i Ustava, zabranjeno učestvovati u donošenju odluka koje se tiču bitnih aspekata karijere sudija. Ipak, ministri pravde u ovom periodu nijesu učestvovali u donošenju takvih odluka. Vlada Crne Gore je usvojila predlog za izmjenu Ustava kojim se predviđa isključenje ministra pravde iz Sudskog savjeta.¹⁴³

e) Tokom posmatranog perioda nije došlo do izmjena člana 127 stav 3 Ustava kojima bi se obezbijedilo da predsjednika Sudskog savjeta bira Savjet iz reda članova koji su nosioci sudijske funkcije. Shodno Ustavu, za predsjednika Sudskog savjeta ne mogu biti birani nosioci sudijske funkcije.¹⁴⁴

G IZBOR VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽIOCA

111. Kvalifikacije i postupak izbora vrhovnog državnog tužioca treba izmijeniti da se osigura odgovarajuća procjena moralnog integriteta, nezavisnosti i profesionalnih kvalifikacija kandidata i smanji rizik od političkog miješanja.

Nije bilo značajnih izmjena koje se odnose na kvalifikacije i postupak izbora Vrhovnog državnog tužioca.

Za vrhovnog državnog tužioca i dalje može biti birano lice koje ispunjava opšte uslove za državnog tužioca, ima radno iskustvo od najmanje 15 godina kao državni tužilac ili sudija ili najmanje 20 godina na drugim pravnim poslovima i koje se odlikuje profesionalnom nepristrasnošću, visokim stručnim i moralnim kvalitetima.¹⁴⁵

Izmenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu dodata su dva nova stava koja propisuju obavezu da kandidati za vrhovnog državnog tužioca, prilikom prijave na javni poziv, podnose program rada koji sadrži viziju organizacije Državnog tužilaštva za period od pet godina. Dodatno, sadržaj tog

141 Članovi iz reda uglednih pravnika i dalje se, u skladu sa Ustavom Crne Gore, biraju u Skupštini Crne Gore dvotrećinskom većinom u prvom glasanju, a u drugom glasanju tročetinskom većinom, što predstavlja jedan od mehanizama protiv blokade prilikom izbora članova Sudskog saveta.

142 Odgovor Ministarstva pravde na upit Akcije za ljudske prava, br. 01-074/25-9337 od 12.9.2025. godine

143 Vlada Crne Gore, Saopštenje sa 77. sjednice Vlade Crne Gore, 17. april 2025; <https://www.gov.me/clanak/saopstenje-sa-77-sjednice-vlade-crne-gore>

144 Ustav Crne Gore, "Sl list CG", br. 1/07, 38/13 – Amandmani I–XVI, čl. 127 st.3

145 Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit. čl. 43

programa utvrđuje Tužilački savjet.¹⁴⁶

Tužilački savjet sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor vrhovnog državnog tužioca, koju listu dostavlja na obrazloženo mišljenje proširenoj sjednici Vrhovnog državnog tužilaštva¹⁴⁷ i na osnovu liste kandidata, mišljenja proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva i obavljenog intervjua sa kandidatima Tužilački savjet utvrđuje predlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca, koji sa obrazloženjem dostavlja Skupštini Crne Gore.¹⁴⁸

Ipak, iz Ministarstva pravde dijele stav Specijalne izjaviteljke u pogledu potrebe za revidiranjem uslova i procedure za izbor Vrhovnog državnog tužioca, te naglašavaju da će navedene preporuke biti uzete u obzir prilikom budućih izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu.¹⁴⁹

H. TUŽILAČKI SAVJET

112. Specijalna izjaviteljka preporučuje da se izmijene uslovi navedeni u članu 26 stav 1 Zakona o Državnom tužilaštvu za izbor uglednih pravnika, sa ciljem isključivanja aktivnih branilaca iz učešća u savjetu.

Izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu u navedenom članu nije eksplicitno isključeno učešće aktivnih branilaca u Tužilačkom savjetu. Ipak, nove zakonske odredbe ograničile su učešće advokata u članstvu Tužilačkog savjeta i sada je propisano da samo jedan član iz reda uglednih pravnika dolazi iz reda advokata¹⁵⁰, za razliku od ranijih zakonskih odredbi kada je bilo moguće da bude njih pet.¹⁵¹ Dva ugledna pravnika koja bira i razrješava Skupština Crne Gore na predlog nadležnog radnog tijela i jedan koji je predstavnik nevladinih organizacija, ne mogu dolaziti iz reda advokata.¹⁵²

Na ovaj način smanjen je rizik potencijalnog sukoba interesa članova Tužilačkog savjeta koji dolaze iz reda advokata dok istovremeno oni ili advokatske kancelarije u kojima oni rade brane okrivljene u krivičnim postupcima gdje je državno tužilaštvo suprotna strana.

146 Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit. čl. 44 i čl. 45

147 Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit. čl. 46

148 Zakon o Državnom tužilaštvu op.cit. čl. 47

149 Odgovor Ministarstva pravde na upit Akcije za ljudske prava, br. 01-074/25-9337 od 12.9.2025. godine

150 Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit. čl. 18 st. 3 tač.5

151 Zakon o državnom tužilaštvu, Službeni list Crne Gore, br. 011/15 ... 059/2021, član 18, stav 3, tačke 2 i 4

152 Zakon o Državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 011/15..i 54/24, čl.18 st. 3, tač. 2 i 4

113. Što se tiče tijela koje vrši izbor, specijalna izjaviteljka smatra da bi bilo poželjno da se izbor članova iz reda uglednih pravника povjeri nekom nepolitičkom subjektu. Ako Skupština nastavi da ih bira, članove iz reda uglednih pravника treba birati kvalifikovanom dvotrećinskom većinom, za šta je potrebna značajna podrška opozicije, a potrebno je i definisati mehanizam protiv blokade koji će obezbijediti funkcionisanje Savjeta u slučaju kašnjenja u izboru novih članova iz reda uglednih pravника od strane parlamenta.

Izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravника nije povjeren nepolitičkom subjektu, već se i dalje vrši u Skupštini Crne Gore i to običnom većinom, a ne kvalifikovanom.

Izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu predviđeno je da jednog člana iz reda uglednih pravника predlaže Advokatska komora Crne Gore¹⁵³, jednog nevladine organizacije¹⁵⁴, a dva nadležno skupštinsko tijelo¹⁵⁵. Međutim, svi članovi se i dalje biraju u Skupštini Crne Gore.

U posmatranom periodu nije predložen niti usvojen nijedan akt koji bi predvidio dodatne mehanizme za prevazilaženje blokade Tužilačkog savjeta u slučaju političkog zastoja.

Podsjećamo da je i Venecijanska komisija u svom mišljenju predložila da predlog, pa čak i direktan izbor, vrše eksterna tijela poput univerziteta, Advokatske komore ili pravosuđa. Takođe, Venecijanska komisija je naglasila da izbor članova Tužilačkog savjeta treba da se vrši kvalifikovanom većinom.¹⁵⁶

I. KORUPCIJA

114. Vlada mora obezbijediti da sudije i tužioci primaju odgovarajuće zarade i da raspolažu sa dovoljno profesionalnih resursa, da ih na taj način zaštiti od korupcije i omogući obavljanje važnog zadatka koji se odnosi na eliminisanje nekažnjivosti.

Vlada Crne Gore je preduzela određene korake u pravcu povećanja zarada sudija i državnih tužilaca, kroz formalno utvrđivanje predloga za povećanje zarada od 30%, međutim do kraja juna nije došlo do stvarnog povećanja zarada, niti su radni uslovi u praksi poboljšani (vidi A1, str. 7).

¹⁵³ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit. čl. 18, st. 3. tač. 5

¹⁵⁴ Ibid., čl. 18 st. 3, tač. 4

¹⁵⁵ Ibid., čl. 18, st. 3, tač. 2

¹⁵⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Montenegro — Urgent Follow-up Opinion to the Opinions on the Law on the State Prosecution Service, Venice, 21-22 june 2024, tač. 18

115. Etički kodeksi sudija i tužilaca treba da budu predmet temeljne analize od strane tijela koje uključuje sudije, tužioce i predstavnike civilnog društva da bi kodeksi bili jasni, aktuelni i detaljni.

Prema informacijama iz Sudskog i Tužilačkog savjeta, rad na izmjenama i dopunama etičkih kodeksa sudija i državnih tužilaca je intenziviran, i uz ekspertsku podršku Savjeta Evrope sačinjeni su nacrti Etičkog kodeksa sudija i Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

Prema Akcionom planu za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, donošenje oba kodeksa bilo je planirano za II kvartal 2025.¹⁵⁷

Etički kodeks sudija donosi Konferencija sudija,¹⁵⁸ koju čine sve sudije i svi predsjednici sudova, dok Etički kodeks državnih tužilaca donosi Konferencija državnih tužilaca¹⁵⁹, koju čine svi državni tužioci i rukovodioci državnih tužilaštava.

Akcija za ljudska prava je, u svojim izvještajima¹⁶⁰ ukazala na konkretne probleme u praksi i potrebu hitnih izmjena oba etička kodeksa. Posebno je istaknuta neophodnost preciznijeg razgraničenja između etičkih povreda i disciplinskih prekršaja, s obzirom na njihovo preklapanje u postojećim opisima, što otežava dosljednu primjenu i odgovornost u praksi. Na isto je ukazala i Venecijanska komisija.¹⁶¹

116. Pravne nejasnoće u disciplinskim i etičkim pravnim okvirima za sudije i tužioce treba prepoznati i izmijeniti da bi se osigurala jasna razlika između definicija konkretnih disciplinskih prekršaja i etičkih povreda.

Nije napravljeno jasno razgraničenje između disciplinskih prekršaja i povreda Etičkog kodeksa, zato što se izmjene Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o Državnom tužilaštvu iz juna 2024. godine nisu bavile tim oblastima, dok još uvijek nijesu usvojeni ni novi etički kodeksi sudija i državnih tužilaca.

Jedini slučaj u kojem je utvrđena povreda Etičkog kodeksa državnih tužilaca u 2023. godini ponovo je ukazala na navedeni dugogodišnji problem — preklapanje opisa disciplinskih prekršaja sa načelima i pravilima Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

U konkretnom slučaju¹⁶², u kojem je državni tužilac iskazao nepoštovanje i neuvažavanje prema rukovoditeljki Višeg državnog tužilaštva, zatim je optužio da radi pod uticajem i da želi da ga ucjenjuje, te je odbio da tražene predmete dostavi na uvid i tako uskratio saradnju u pitanjima razmatranja nepravilnosti u radu ODT, izostalo je obrazloženje zbog čega je Komisija ponašanje državnog tužioca, koje odgovara opisu disciplinskih prekršaja, nije ocijenila kao disciplinski prekršaj, niti je kao ovlašćeni predlagatelj pokrenula disciplinski postupak.¹⁶³

157 Vlada Crne Gore, Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23, 5. maj 2025; <https://www.gov.me/dokumen-ta/b0cc12c7-0506-4c60-943d-bbcb680f6328>

158 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Sl. list CG, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018 i 60/2024, čl. 9, st. 3

159 Zakon o Državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21 i 54/24, čl. 20, st. 3.

160 Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2023. i 2024. i Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2023. i 2024.

161 European Commission for democracy through law (Venice Commission): Montenegro urgent follow-up opinion to the opinions on the Law on the State prosecution service, Venice, 16. maj 2024, tač. 64;

162 TS, br. 02-9-2180-6/2021 od 20.3.2023.

163 Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2023. i 2024, Akcija za ljudska prava,

117. Potrebno je preduzeti korake da se osigura da institucije zadužene za razmatranje disciplinskih pritužbi protiv sudija i tužioca budu rigorozne i pravične i da javnost prepozna da tako postupaju. Uključivanje predstavnika civilnog društva u Sudski i Tužilački savjet može predstavljati podršku ovom procesu, u smislu poboljšanja transparentnosti, kao i redovno objavljivanje odgovarajućih anonimnih podataka koji će pokazivati broj primljenih pritužbi, opšte kategorije pritužbi i njihov ishod.

S obzirom na dostupne podatke, institucije nadležne za razmatranje pritužbi protiv sudija i državnih tužilaca nijesu dovoljno rigorozne. Tužilački savjet je tokom 2024. razmatrao 204 pritužbe, od kojih je zaključio da je 18 bilo osnovano, a pet djelimično osnovano¹⁶⁴. Sudski savjet je razmatrao 112 pritužbi, od kojih je 5 ocijenjeno kao osnovano.¹⁶⁵

Istraživanje Akcije za ljudska prava¹⁶⁶ je pokazalo da pritužbe na nezakonito postupanje državnih tužilaca i dalje nijesu djelotvorno sredstvo za utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti. Disciplinska odgovornost državnih tužilaca tokom 2024 i 2025 utvrđena je samo jednom, i to 28. marta 2025. zbog neopravdanog nepostupanja specijalne državne tužiteljke u zakonom propisanim rokovima, a usljed čega je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja.¹⁶⁷ Državnoj tužiteljki izrečena je disciplinska mjera umanjenja plate za 20% u trajanju od tri mjeseca.¹⁶⁸

Isto važi i za sudije — pritužbe se nijesu pokazale kao efikasan mehanizam za sankcionisanje nezakonitog postupanja. U dva slučaja u kojima su pritužbe ocijenjene kao osnovane nije došlo do utvrđivanja odgovornosti, jer su disciplinski postupci obustavljeni usljed ostavke sudija.¹⁶⁹ Ipak, s obzirom na to da su ostavke uslijedile nakon pokretanja postupaka po pritužbama, može se pretpostaviti da su one imale određeni uticaj na prestanak funkcije sudija čiji je rad bio sporan.

Disciplinska odgovornost sudija takođe je utvrđena samo jednom. Inicijalno je utvrđena 11. marta 2024. zbog izjave sutkinje da je presuda Apelacionog suda u predmetu “Državni udar” “kupljena”.¹⁷⁰ Međutim, Vrhovni sud je tu odluku ukinuo i predmet vratio na ponovno odlučivanje. U februaru 2025, Disciplinsko vijeće je ponovo utvrdilo da je sutkinja odgovorna za teži disciplinski prekršaj. Vrhovni sud Crne Gore, odlučujući po njenoj žalbi, odbio ju je kao neosnovanu i potvrdio odluku Disciplinskog vijeća Sudskog savjeta, kojom je sutkinji izrečena disciplinska mjera umanjenje zarade za 30% tokom tri mjeseca i zabrana napredovanja u periodu od dvije godine od dana pravosnažnosti odluke.¹⁷¹

Kad je riječ o pravičnosti, u praksi se u istim ili sličnim situacijama različito postupalo, pa se tako, na primjer, u slučaju kada je utvrđeno neblagovremeno postupanje državnog tužioca pritužba nekad cijenila kao osnovana i državnim tužiocu je ukazivano da intenzivira rad na predmetu, dok je u nekim slučajevima TS ukazivao i rukovodiocu državnog tužilaštva na njegova zakonska ovlaštenja.¹⁷²

decembar 2024, str. 89; https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2025/02/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2023-24_FINAL.pdf

164 Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta za 2024, str. 29 i 30

165 Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2024, str. 23 i 24

166 Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2023. i 2024, Akcija za ljudska prava, decembar 2024, str. 63.; https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2025/02/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2023-24_FINAL.pdf; Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2023. i 2024, Akcija za ljudska prava, decembar 2024, str. 72, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2025/02/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2023-24-3.pdf>

167 Tužilački savjet, DP DV broj 1/2024 od 28.3.2025.

168 Ibid.

169 Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2023. i 2024, Akcija za ljudska prava, decembar 2024, str. 77, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2025/02/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2023-24-3.pdf>

170 “Mugoša: Uvjerena sam da je odluka Apelacionog suda kupljena”, Vijesti, 20. 11. 2023: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/682599/mugosa-uvjerena-sam-da-je-odluka-apelacionog-suda-kupljena>

171 Vrhovni sud odbio žalbu sutkinje Suzane Mugoše, 30.5.2025; <https://sudovi.me/vrhrs/sadrzaj/jrWk>

172 Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2023. i 2024, Akcija za ljudska prava, decembar 2024, str. 64 -82.; https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2025/02/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2023-24_FINAL.pdf

Slična nekonzistentna praksa uočena je i u radu Sudskog savjeta. Iako su se sve pritužbe odnosile na nepostupanje sudije i kršenje zakonom propisanih rokova, Sudski savjet je o njima odlučivao različito. Tako je u dva predmeta prihvatio stav predsjednice suda da je pritužba osnovana, u jednom predmetu nije ni sproveo postupak provjere navoda, već je samo konstatovao da je sudiji u međuvremenu prestala funkcija na lični zahtjev, dok je u jednom slučaju prihvatio stav predsjednice suda da je pritužba neosnovana, uz obrazloženje da se ista očigledno ne odnosi na bilo koji osnovan razlog za podnošenje pritužbe.¹⁷³

U Tužilačkom savjetu već je obezbijeđeno učešće predstavnika civilnog društva, dok takva praksa nije uspostavljena u Sudskom savjetu.

Tužilački savjet pokazuje viši stepen transparentnosti u pogledu pritužbi i disciplinskih postupaka. U zapisnicima sa sjednica redovno se objavljuje kratak opis pritužbi koje se razmatraju, kao i odluke o osnovanosti istih. Osim toga, na zvaničnoj stranici Tužilačkog savjeta su dostupne i anonimizovane odluke Disciplinskog vijeća.¹⁷⁴

S druge strane, Sudski savjet ne primjenjuje ovakvu praksu. Generalizovani podaci o pritužbama i disciplinskim postupcima dostupni su isključivo u godišnjem izvještaju o radu za 2024. Dodatnu zabrinutost izaziva i to što je Sudski savjet nedavno odbio zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim su tražene odluke Disciplinskog vijeća, što predstavlja ozbiljan koran unazad u transparentnosti njegovog rada.¹⁷⁵

118. Sudski i Tužilački savjet treba da standardizuju pristup u pogledu neusklađenosti sa zahtjevima za dostavljanje izvještaja o prihodima i imovini.

Stavovi Sudskog i Tužilačkog savjeta u pogledu kršenja obaveze prijave imovine i prihoda od strane sudija i državnih tužilaca su usaglašeni – sudije i državni tužioci ne bi trebalo da budu sankcionisani za takve propuste, osim ako se ne utvrdi da su prijavili imovinu uz najviši stepen krivice. Nijedan sudija ni državni tužilac nijesu disciplinski sankcionisani zbog kršenja ove obaveze. Štaviše, iako je utvrđivanje odgovornosti za propuste i ranije bilo veoma otežano tumačenjem zakona, nedavne zakonske izmjene koje se odnose na sudije učinile su to praktično nemogućim.

Imajući u vidu da je Specijalna izjaviteljka izrazila zabrinutost zbog malog broja disciplinskih postupaka pokrenutih od strane oba savjeta u vezi sa propustima u prijavi imovine¹⁷⁶, zaključujemo da nove zakonske odredbe, zajedno sa načinom njihovog tumačenja, nijesu usklađene sa njenim preporukama.

Oba savjeta su do sada odbila sve predloge za pokretanje disciplinskog postupka zbog neprijavlivanja imovine.

Sudski savjet je tokom 2024. godine jedan zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka odbio kao neosnovan, s obrazloženjem da ovaj disciplinski prekršaj „podrazumijeva kontinuirano kršenje propisane obaveze, odnosno da sudija ne dostavlja godišnje i ostale izvještaje u skladu sa Zakonom

173 Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2023. i 2024, Akcija za ljudska prava, decembar 2024, str. 77-80, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2025/02/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2023-24-3.pdf>

174 Izmjenama Poslovnika Tužilačkog savjeta od 13.6.2025. godine ("Sl. list CG", br. 59/25) sve odluke Tužilačkog savjeta objavljuju se na internet stranici nakon anonimizacije, dok ranije se nisu objavljivale odluke o disciplinskoj odgovornosti.

175 Rješenje Sudskog savjeta br. 17-2-3473/25-2 od 13. juna 2025. HRA je na ovaj problem ukazala u pismu predsjedniku Sudskog savjeta 17. juna 2025.

176 Izvještaj specijalne izjaviteljke Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudija i advokata, op.cit, tač. 85.

o sprječavanju korupcije, a ne samo jednu radnju koja se ogleda u nedostavljanju jednog izvještaja, odnosno ako u dostavljenom izvještaju nisu navedeni tačni i potpuni podaci”.¹⁷⁷

Smatramo da je ovakvo tumačenje neosnovano, jer zakon ne propisuje izričito da je uslov za utvrđivanje odgovornosti ponovljeni ili kontinuirani propust u dostavljanju podataka tokom vremena. Za razliku od drugih disciplinskih prekršaja — na primjer, onih koji zahtijevaju ispunjenje određenog praga poput „najmanje pet predmeta” — ova odredba ne sadrži vremenske niti kvantitativne kriterijume.¹⁷⁸

Kada je riječ o državnim tužiocima, Tužilački savjet je odbio jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, jer nije nađeno da je tužilac postupao s *“namjerom”* da prikrije tačne podatke o prihodima,¹⁷⁹ iako zakon ne propisuje postojanje namjere.¹⁸⁰ Takvo tumačenje ukazuje na tendenciju da se izbjegne sankcionisanje državnih tužilaca.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama propisao je da je teži disciplinski prekršaj ako sudija “prihvata poklone ili svjesno ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa u namjeri da prikrije imovinu i prihode”.¹⁸¹ Oba uslova — *svijest i namjera* — neopravdano ograničavaju mogućnost utvrđivanja odgovornosti sudija za nepravilnosti u prijavi imovine, jer čine faktički nemogućim dokazivanje takvog stepena krivice.

Ovakav pristup narušava princip odgovornosti u vezi sa prijavom imovine i prihoda, jer otvara prostor da i najteži propusti — poput neprijavlivanja imovine velike vrijednosti — ostanu nekažnjeni.

Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) je tokom 2024. i 2025 donijela odluke kojima je utvrđeno da je ukupno 19 bivših (7) i aktuelnih (12) sudija i državnih tužilaca prekršilo Zakon o sprečavanju korupcije, tako što su netačno ili nepotpuno prijavili imovinu ili nisu dostavili izvještaj o povećanju imovine.¹⁸² ASK nema ovlašćenje da izriče disciplinske mjere ili sankcije, već tu odgovornost prenosi na nadležne organe, u ovom slučaju na Sudski savjet i Tužilački savjet, koji su obavezni da preduzmu odgovarajuće mjere i obezbijede da se za kršenje propisa snosi odgovornost.¹⁸³

177 Sudski savjet, Odluka Disciplinskog vijeća broj 2/24 od 18. 6. 2024.

178 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list Crne Gore, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018, član 108, stav 3, tačka 11: Teži disciplinski prekršaj sudije je ako... 11) *prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa.*

179 Tužilački savjet, Odluka Disciplinskog vijeća DPDV 16/23 od 28.03.2024.

180 Zakon o Državnom tužilaštvu, Službeni list Crne Gore, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21, član 108, stav 3, tačka 9: Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako: (9) *prihvata poklone ili ne dostavi podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa.*; Prema Zakonu o prekršajima (Sl. list CG, br. 1/2017...51/2017), član 16, za utvrđivanje odgovornosti zahtijeva se umišljaj ili nehat, a ne namjera, koja se smatra višim stepenom krivice.

181 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Sl. list CG, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018 i 60/2024, član 108, stav 3, tačka 12.

182 Odluka UPI 02-03-83-22 od 11.12.2024; Odluka UPI-02-03-82-22 od 23.12.2024; Odluka UPI-02-03-36-24 od 29.1.2025; Odluka UPI-02-03-131-6-22 od 4.3.2025; Odluka UPI-02-03-278-10-21 od 4.3.2025; Odluka UPI-02-03-299-9-21 od 4.3.2025; Odluka UPI-02-03-22-24: Odluka UPI-02-03-216-21 od 31.3.2025; Odluka UPI-02-03-47-22 od 8.4.2025; Odluka UPI-02-03-26-24 od 8.4.2025; Odluka UPI-02-03-307-21 od 8.4.2025; Odluka UPI 02-03-75-24 od 8.4.2025; Odluka UPI-03-01-318-21 od 7.5.2025; Odluka UPI 02-03-280/11-2021 od 17.5.2024; Odluka UPI 02-03-246/16 2021 od 17.5.2024; Odluka UPI 02-03-247/13-2022 od 15.5.2024; Odluka UPI 02-01-347/11-2020 od 17.5.2024; Odluka UPI 02-03-249/19-2021 od 24.6.2024; Odluka UPI 02-03-315/15-21 od 17.5.2024.

183 Zakon o sprečavanju korupcije, Sl. list CG, br. 053/14, 042/17, 73/23, 54/2024, član 45, stavovi 1. i 2. (nova verzija), odnosno član 42, stavovi 1. i 2. (stara verzija):

„Povreda odredaba ovog zakona koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ... i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera, kao i posebnih zakona kojima su utvrđene nadležnosti Agencije, koja je utvrđena konačnom, odnosno pravosnažnom odlukom, smatraće se nesavjesnim vršenjem javne funkcije. O tome Agencija obavještava organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju i organ nadležan za izbor, imenovanje odnosno postavljanje javnog funkcionera, radi pokretanja postupka razrješenja, suspenzije ili izricanja disciplinske mjere.

Organ vlasti iz stava 1 ovog člana dužan je da o preduzetim mjerama povodom odluke Agencije, kojom je utvrđeno da je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije, kao i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera, obavijesti Agenciju

119. Tužilački savjet treba da dobije nadležnost da prati predmete u kojima je dozvoljena zastara i da izvještava o novonastalim obrascima postupanja koji se tiču nastanka zastare

Tužilački savjet, u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu, nije nadležan da prati rad na predmetima u kojima postoji rizik od nastupanja zastare. On može isključivo da donosi odluke u disciplinskom postupku, ako državni tužilac, bez opravdanog razloga, u najmanje dva predmeta ne postupi u zakonom propisanim rokovima, usljed čega nastupi zastarjelost. Takvo postupanje predstavlja teži disciplinski prekršaj.¹⁸⁴

Međutim, rukovodioci državnih tužilaštava već imaju nadležnost i obavezu da vrše nadzor nad radom državnih tužilaca i da preduzimaju mjere u cilju osiguranja pravilnog i pravovremenog postupanja u svim predmetima.¹⁸⁵

Tokom 2024. godine, na sjednicama Tužilačkog savjeta razmatrani su izvještaji osnovnih državnih tužilaštava o predmetima protiv nepoznatog učinioca. Sekretarijat Savjeta je analizom utvrdio da je u državnim tužilaštvima Crne Gore zastarjelo čak 2208 predmeta, od čega čak 1958 (oko 90%) u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici.¹⁸⁶ Za ove brojne i ozbiljne propuste do danas ni jedan državni tužilac, odnosno rukovodilac državnog tužilaštva ili vršilac dužnosti rukovodioca nijesu snosili odgovornost, niti je poznato da je pokrenut postupak utvrđivanje pojedinačne odgovornosti bilo koga.

Uočeno je i da se odredbe Zakona o krivičnom postupku različito tumače u praksi prilikom okončanja predmeta zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja. Neka tužilaštva donosila su rješenja o odbacivanju prijave, dok se druga odlučivala za sačinjavanjem službene zabilješke.¹⁸⁷ Vrhovni državni tužilac je 19. decembra 2024. donio Uputstvo za postupanje tužilaštava u predmetima protiv nepoznatog učinioca.¹⁸⁸

Tužilački savjet je na sjednici održanoj 24. oktobra 2024.¹⁸⁹ dao saglasnost za uspostavljanje Case management sistema, čiji je cilj unapređenje organizacije rada državnih tužilaštava kroz elektronsko evidentiranje i praćenje toka predmeta, sa posebnim fokusom na kontrolu zakonskih i internih rokova za postupanje.¹⁹⁰

Međutim, konačna implementacija ovog sistema planirana je za III kvartal 2026.¹⁹¹ Nakon uspostavljanja, očekuje se da će omogućiti pravovremeno prepoznavanje predmeta sa rizikom od zastare, kao i značajno unapređenje efikasnosti i odgovornosti u radu tužilaštava.

184 Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit. čl. 108, st.3, tač. 1.

185 Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit. čl. 137, st. 1 i 2.

186 Utvrditi odgovornost za zastarjevanje preko 2000 "zaboravljenih" krivičnih djela u tužilaštvu, HRA, 31.5.2024; <https://www.hracion.org/2024/05/31/utvrditi-odgovornost-za-zastarjevanje-preko-2000-zaboravljenih-krivicnih-djela-u-tuzilastvu/>

187 Zapisnik sa V sjednice Tužilačkog savjeta održane 14. 3 2024.

188 "Do otkrivanja učinilaca krivičnih djela iii do eventualnog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, preduzeti konkretne radnje, ako je to moguće, a urgencije Upravi policije za preduzimanje radnji radi otkrivanja činilaca krivičnih djela imaju se slati periodično - jednom u tri mjeseca, te u istima napominjati rok nastupanja apsolutne zastarjelosti krivičnog gonjenja;

- u slučaju nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, neophodno je postupiti shodno članu 271 stav 1 Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore, i donijeti rješenje o odbacivanju krivične pnjave, te shodno stavu 2 istog člana, obavijestiti podnosioca krivične prijave/oštećenog i dostaviti primjerak rješenja, radi omogućavanja korištenja pravne zaštite, kako bi kroz eventualno podnošenje pritužbe na donijeto rješenje bila u drugom stepenu provjerena pravilnost donijetog rješenja o odbacivanju krivične prijave, bez prava na preduzimanje krivičnog gonjenja"

189 Zapisnik sa XX sjednice Tužilačkog savjeta od 24. 10. 2024.

190 Odgovor Vrhovnog državnog tužioca, Tu. br. 253/25 na upit HRA od 5.6.2025.

191 Vlada Crne Gore, Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23.5. 2025; <https://www.gov.me/dokumenta/b0cc12c7-0506-4c60-943d-bbcb680f6328>

120. Uvođenje procedure provjere (vetinga) treba koristiti samo ako, nakon inkluzivne javne debate, Skupština i izvršna vlast zajedno utvrde da je potrebno boriti se protiv sistemskih pitanja korupcije ili kršenja ljudskih prava. Ukoliko bude usvojena, svaka procedura provjere mora biti osmišljena u kontekstu malog broja stanovnika Crne Gore i njenih jakih porodičnih veza. Svaki proces provjere mora:

- a. biti propisan zakonom i u potpunosti u skladu sa standardima ljudskih prava;
- b. biti nezavisan, objektivan i privremen;
- c. poštovati pravo na pravično suđenje za sve koji su predmet provjere;
- d. biti sproveden od strane tijela za provjeru koja su pravosudna po prirodi, a ne politička, i čije odluke može da provjeri Apelacioni sud.

Posle usvajanja Analize o mogućnosti izvođenja procesa vetinga u pravosuđu sa predlogom modela faznog vetinga¹⁹² iz 2023. godine, koju je izradilo Ministarstvo pravde s ministrom Markom Kovačem, nije bilo novih aktivnosti usmjerenih ka uvođenju vetinga.

Iako su postojale određene najave ministra pravde Bojana Božovića¹⁹³ i predsjednika Skupštine Crne Gore Andrije Mandića¹⁹⁴, kao i afirmativni stavovi pojedinih nosilaca pravosudnih funkcija¹⁹⁵, u praksi nije zabilježen nijedan konkretan korak u pravcu usvajanja odgovarajućih propisa.

Prema analizi Akcije za ljudska prava¹⁹⁶, sprovođenje vetinga zahtijeva izmjene Ustava, kojima bi se predvidjeli novi osnovi razrješenja sudija i državnih tužilaca i uspostavljanje posebnih tijela ovlaštenih za sprovođenje takvih postupaka. Do sada, međutim, nijedna takva izmjena nije predložena.

Istraživanje Akcije za ljudska prava, pokazalo je da uvođenje vetinga podržava 24,4% tužilaca, 42,1% sudija, 72,5% advokata i 66,3% vještaka. Dodatno, 78% tužilaca i 71,6% sudija iskazalo je spremnost da i sami budu obuhvaćeni postupkom vetinga. Dodatno, da korupcija u pravosuđu postoji smatra 33,7% sudija i 31,7% tužilaca, dok to mišljenje dijeli čak 79,9% advokata i 63,1% vještaka.¹⁹⁷

Dodatni argument u prilog potrebi uvođenja vetinga predstavlja i zabrinjavajući podatak da je Vrhovni sud tokom 2024. i 2025. donio čak 26 presuda¹⁹⁸ u kojima je usvojio zahtjev za zaštitu zakonitosti, našavši da je u svim tim slučajevima zakon prekršen u korist okrivljenih. To predstavlja zabrinjavajuće povećanje u odnosu na prethodne tri godine kada je donijeto ukupno deset takvih

192 Informacija o analizi stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđe, Ministarstvo pravde Crne Gore, Podgorica, oktobar 2023. godine, str. 101 -106.

193 Božović: Veting će biti uveden tokom 2025, Gradski portal, 23.10.2024; <https://gradski.me/bozovic-veting-ce-biti-uvaden-tokom-2025/>

194 Mandić: Veting u pravosuđu treba da bude sproveden i završen do kraja godine, Pobjeda, 9.6.2025; <https://www.pobjeda.me/clanak/man-dic-veting-u-pravosuđu-treba-da-bude-sproveden-i-završen-do-kraja-godine>

195 Marković: Veting sprovoditi bez političkog uticaja, RTCG, 24.9.2024; <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/603159/markovic-veting-sprovoditi-bez-pol-itickog-uticaja.html>; Četković: Veting sprovesti u pravosuđu i bezbjednosnom sektoru, građani da ne trpe, Gradski portal, 6.5.2024; <https://gradski.me/cetkovic-veting-sprovesti-u-pravosuđu-i-bezbjednosnom-sektoru-gradjani-da-ne-trpe/>

196 Predrag Mugoša, Reformom pravosuđa do vladavine prava: Veting u pravosuđu – što se može uraditi u Crnoj Gori u okviru važećih ustavnih normi?, Akcija za ljudska prava, septembar 2024; <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2024/10/REFORMOM-PRAVOSUDJA-DO-VLADAVINE-PRAVA-1.pdf>

197 Percepcija korupcije kod aktera u pravosuđu, HRA, 25.9.2024; <https://www.hracion.org/2024/09/25/hra-istraživanje-pokazalo-da-je-veci-na-sudija-i-tuzilaca-za-sprovođenje-vetinga-rijetki-bi-podnijeli-ostavke/>

198 Kzz. br. 6/23 od 04.03.2024; Kzz. br. 5/23 od 12.3.2024; Kzz. br. 7/23 od 25.3.2024; Kzz. br. 4/24 od 3.4.2024; Kzz. br. 1/2024 od 16.7.2024; Kzz. br. 6/24 od 2.7.2024; Kzz. br. 12/24 od 19.9.2024; Kzz. br. 16/24 od 7.9.2024; Kzz. br. 13/24 od 14.10.2024; Kzz. br. 15/24 od 18.11.2024; Kzz. br. 20/24 od 24.2.2025; Kzz. br. 4/25 od 14.4.2025; Kzz. br. 2/24 od 8.4.2024; Kzz. br. 1/25 od 3.2.2025; Kzz. br. 2/25 od 24.3.2025; Kzz. br. 7/24 od 27.6.2024; Kzz. br. 8/24 od 2.7.2024; Kzz. br. 10/2024 od 7.10.2024; Kzz. br. 11/24 od 7.10.2024; Kzz. br. 14/24 od 7.10.2024; Kzz. br. 17/24 od 18.11.2024; Kzz. br. 21/24 od 3.2.2025; <https://sudovi.me/vrhrs/sadrzaj/pnQG>; KZZ br 6/2025 od 19.5.2025; KZZ br. 8/25 od 2.6.2025; KZZ br. 7/25 od 2.6.2025.

presuda. Ovakav ishod ukazuje na ozbiljne propuste u radu sudova i to kao rezultat ili profesionalne nestručnosti, ili kao mogući indikator korupcije.

Trenutno se vodi i sedam krivičnih postupaka protiv bivših i aktuelnih nosilaca pravosudnih funkcija¹⁹⁹, koji potvrđuju institucionalnu potrebu za uvođenjem vetinga, a već su izrečene i pravosnažne osuđujuće presude protiv jednog sudije i jedne državne tužiteljke.²⁰⁰

J. ADVOKATI

121. Vlada Crne Gore mora obezbijediti uslove da advokati mogu da obavljaju svoju djelatnost bez miješanja i zastrašivanja. Predstavnici Vlade i izabrani funkcioneri treba da se uzdrže od davanja izjava ili da na drugi način povezuju advokate sa svojim klijentima.

Tokom 2024. i 2025. godine u Crnoj Gori nastavljena je praksa u kojoj su advokati bili izloženi ne samo verbalnim napadima i neprimjerenim izjavama političara i predstavnika vlasti, već su zabilježeni i fizički napadi na njih.

Advokat Aleksandar Simonović fizički je napadnut u prostorijama Osnovnog suda u Beranama, nakon okončanja rasprave, od strane lica koja su bila suprotna strana u postupku, pri čemu su mu nanijete teške tjelesne povrede.²⁰¹

Bivši ministar pravde Andrej Milović je pred Ustavnim odborom Crne Gore targetirao određeni broj advokata, nazivajući ih "advokati mafije".²⁰² Premijer Crne Gore, Milojko Spajić izjavio je da "advokati zloupotrebljavaju slabost sistema i odugovlače procese".²⁰³

Na sve ove napade je reagovala samo Advokatska komora.²⁰⁴

Advokatu Petru Martinoviću je zapaljen automobil na Cetinju, što je Advokatska komora okarakterisala kao "gnusni čin napada na advokaturu".²⁰⁵

Dodatno, iz Advokatske komore ističu da u posljednjih 18 mjeseci nije preduzeta nijedna

199 Trenutno su u toku postupci protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice, bivšeg glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića, bivšeg predsjednika Privrednog suda Blaža Jovanića, bivšeg specijalnog tužioca Saše Čadenovića, sutkinje Privrednog suda Milice Vlahović Milosavljević, bivšeg sudije Višeg suda u Podgorici Dragana Mrdaka kao i državnog tužioca Srđe Jovanovića.

200 Državna tužiteljka Lidija Mitrović pravosnažno je osuđena na sedam mjeseci zatvora zbog zloupotrebe službenog položaja, a sudija Danilo Jegdić na kaznu kućnog zatvora zbog krivičnog djela falsifikovanje službene isprave.

201 Advokatska komora: Advokat Simonović brutalno napadnut i teško povrijeđen u beranskom Osnovnom sudu, Vijesti, 13.5.2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/706868/advokatska-komora-advokat-simonovic-brutalno-napadnut-i-tesko-povrijeden-u-beranskom-osnovnom-sudu>

202 Milović: Nekom sam poremetio planove po pitanju Camgoza; Adžić: Insinuira nešto što ne postoji, Vijesti, 1.2.2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/692285/milovic-nekom-sam-poremetio-planove-po-pitanju-camgoza-adzic-insinuira-nesto-sto-ne-postoji>

203 Spajić: Nedonošenje prvostepenih presuda je najveći problem, advokati zloupotrebljavaju slabost sistema, Vijesti, 8.11.2024; <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/731804/spajic-nedonosjenje-prvostepenih-presuda-je-najveci-problem-advokati-zloupotrebljavaju-slabost-sistema>

204 Reagovanje Advokatske komore Crne Gore, od 02.02.2024. godine; Reagovanje Advokatske komore Crne Gore, od 24.01.2024. godine; Advokatska komora Crne Gore najoštrije osudila napad na kolegu iz Berana, Portal Libertas, 13.5.2024; <https://libertaspress.me/single-news/2661>

205 Advokatska komora osudila paljenje automobila Martinovića: Gnusni čin napada na advokaturu, Dan, 19.5.2025; <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/advokatska-komora-osudila-paljenje-automobila-martinovica-gnusni-cin-napada-na-advokaturu-5298126>

konkretna aktivnost s ciljem zaštite advokata. Naglašavaju da se advokati i dalje poistovjećuju sa svojim klijentima, što stvara negativnu sliku o cijeloj profesiji.²⁰⁶

Ipak, Advokatska komora pozdravlja spremnost ministra pravde da, na njihovu inicijativu, Crna Gora započne proces potpisivanja i ratifikacije Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti advokata, uz nadu da će time položaj advokata biti adekvatnije zaštićen.²⁰⁷

122. Složene potrebe osoba koje su preživjele nasilje u porodici ili od strane intimnog partnera ukazuju na potrebu za većom specijalizacijom advokata u ovim osjetljivim predmetima. Pored toga, stručnost i posvećenost nevladinih organizacija koje rade u ovoj oblasti treba da budu prepoznate i finansirane kroz državni budžet i sredstva opredijeljena za besplatnu pravnu pomoć.

Tokom 2023. i 2024. godine COSDT je organizovao šest obuka za sudije, tužioce i advokate na temu zaštite prava žrtava, na kojima je učestvovalo 103 advokata/ce. Obuke su obuhvatale teme poput prava žrtava trgovine ljudima i nasilja u porodici, postupanje po mjeri djeteta, pružanje BPP, kao i tumačenje domaće i međunarodne sudske prakse u vezi s naknadom štete i procesnim garancijama.²⁰⁸

Advokatska komora je u zajedničkom projektu sa Savjetom Evrope i Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu formirala radnu grupu zaduženu za izradu sveobuhvatnog programa specijalizacije za advokate u pružanju pravne pomoći žrtvama porodičnog nasilja i žrtvama trgovine ljudima.²⁰⁹ Očekuje se da će se obuke započeti 2026. godine.²¹⁰

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i dalje ne prepoznaje nevladine organizacije kao lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći, čime je onemogućeno njihovo finansiranje iz državnog budžeta, uprkos njihovoj važnoj ulozi u radu sa žrtvama.²¹¹ Međutim, iz Ministarstva pravde najavljuju da će preporuka da nevladine organizacije budu ovlašćeni pružaoci besplatne pravne pomoći u smislu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći biti razmotrena prilikom narednih izmjena ovog zakona.²¹² Na ovu temu vidjeti poseban izvještaj Akcije za ljudska prava o besplatnoj pravnoj pomoći.

206 Odgovor Advokatske komore od 27.6.2025. na upit Akcije za ljudska prava od 30.5.2025.

207 Ibid.

208 Informacija dobijena na osnovu ZSPI HRA od 10. 6. 2025.

209 Ibid.

210 Odgovor Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu od 28. juna 2025. godine, u vezi sa upitom Akcije za ljudska prava.

211 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Sl. CG, br. 020/11, 020/15, 123/24, čl. 30

212 Odgovor Ministarstva pravde na upit Akcije za ljudska prava, br. 01-074/25-9337 od 12.9.2025. godine

123. U saradnji sa Advokatskom komorom, Vlada Crne Gore treba da obezbijedi da pružaoci pravne pomoći podliježu važećim profesionalnim kodeksima ponašanja, da uspostavi mehanizme kojima će obezbijediti da svi pružaoci pravne pomoći posjeduju odgovarajuće obrazovanje, obuku, vještine i iskustvo koji su u skladu sa prirodom njihovog posla i uspostavi odgovarajuće mehanizme nadzora za pružaoce pravne pomoći. Advokatska komora treba da ponudi više mogućnosti i pojača zahtjeve za obukama u oblasti advokature povezane sa ljudskim pravima i usvoji odredbe o suspendovanju advokata sa spiska Advokatske komore za pružanje besplatne pravne pomoći koji su predmet dokazanih pritužbi.

Trenutno važeći Kodeks profesionalne etike advokata usvojen je još 1999. godine i smatra se anahronim. Iako je donošenje novog kodeksa bilo predviđeno za kraj 2024. godine²¹³, to još uvijek nije realizovano. Prema informacijama Ministarstva pravde²¹⁴, izrađen je Predlog Kodeksa profesionalne etike advokata u saradnji sa Savjetom Evrope.

Što se tiče utvrđivanja odgovornosti advokata koji krše profesionalne kodekse ponašanja, molimo pogledajte podatke u nastavku, pod preporukom br. 124.

Nakon preporuka za dodatnu obuku, održano je nekoliko sesija za jačanje kapaciteta advokata u oblasti zaštite ljudskih prava. U saradnji sa UNHCR-om organizovana je obuka o azilu i statusu lica bez državljanstva, čime je obezbijedena kontinuirana edukacija za rad sa ranjivim grupama. Takođe je održana obuka o borbi protiv trgovine ljudima u saradnji sa Programskom kancelarijom Savjeta Evrope u Podgorici, a planirane su i dodatne obuke u budućnosti. Pored toga, Advokatska komora je učestvovala u obuci pravnih stručnjaka kroz projekat HF 7 i HELP program Savjeta Evrope, uključujući sesije o etici za sudije, tužioce i advokate.²¹⁵

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je izmjenjen tako što je uvedena obaveza specijalizacije advokata za rad sa ranjivim grupama.²¹⁶ Ipak, iako zakon predviđa ovu obavezu, tokom prve polovine 2025. nije organizovana nijedna obuka na tu temu od strane Centra za obuku u sudstvu i tužilaštvu (COSDT).²¹⁷ Međutim, kao što je prethodno navedeno, poseban program u saradnji između Advokatske komore, Savjeta Evrope i Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da obezbijedi specijalizovane obuke od 2026. godine.

Odredbe koje se odnose na mehanizam kontrole kvaliteta pružene pravne pomoći nijesu mijenjane. Organ pred kojim se vodi postupak u kojem je pomoć odobrena, dužan je da po službenoj dužnosti prati kvalitet pružene pomoći. Ako cijeni da je pomoć pružena na nezadovoljavajući način, korisnik ima pravo da zatraži zamjenu advokata. Ako nadležni organ utvrdi da postoji osnov za zamjenu, upućuje Advokatskoj komori predlog za brisanje tog advokata sa spiska ovlašćenih za pružanje besplatne pravne pomoći²¹⁸. Međutim, u praksi nijedan advokat po tom osnovu nije obrisani sa pomenutog spiska, iako je devet advokata zamijenjeno na zahtjev korisnika usluga.²¹⁹

213 Ministarstvo pravde, Strategija reforme pravosuđa 2024-2027, 27. maja 2024; <https://www.gov.me/dokumen-ta/812601a9-f377-40eb-9aa1-703da4ff3c75>

214 Ministarstvo pravde, Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024-2027, 8. mart 2025, <https://www.gov.me/dokumenta/df45c775-8a59-4ba8-b947-a6d28bfb86b3>

215 Odgovor Advokatske komore od 27.6.2025. na upit Akcije za ljudska prava od 30.5.2025.

216 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Sl. list CG br. 020/11 od 15.04.2011, 020/15 od 24.04.2015, 123/24 od 23.12.2024, čl. 30, st. 2.

217 Informacija dobijena od COSDT na osnovu Zahtjeva za slobodan pristup informacijama (ZSPI) NVO Akcije za ljudska prava (HRA) od 10. 6. 2025.

218 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Sl. list CG br. 020/11 od 15.04.2011, 020/15 od 24.04.2015, 123/24 od 23.12.2024, čl. 63 i 64.

219 Vidjeti izvještaj o sistemu pružanja besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori Akcije za ljudska prava.

Tokom 2024. i prve polovine 2025. nijesu izmijenjene odredbe koje se odnose na nadzor nad radom advokata i njihovu profesionalnu odgovornost. Regulatora u ovoj oblasti i dalje se zasniva na Zakonu o advokaturi, Kodeksu profesionalne etike advokata i Statutu Advokatske komore, koji nijesu mijenjani.

124. Advokatska komora Crne Gore mora aktivno da prati poštovanje advokatskog Etičkog kodeksa i da preduzme korake da se njeni članovi ravnopravno i dostojanstveno odnose prema svim ljudima.

Na zvaničnom sajtu Advokatske komore Crne Gore ne postoje nikakve informacije o disciplinskim postupcima, povredama Kodeksa etike, niti izvještaji o radu Komore koji bi omogućili analizu njenog djelovanja u ovoj oblasti.

U periodu od januara 2024. do maja 2025. godine podnijeto je ukupno 67 prijava protiv advokata. Dvije su odbačene zbog zastarjelosti, 24 zbog neosnovanosti, a jedna je odbijena. Protiv pet advokata pokrenut je postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti. Disciplinska odgovornost utvrđena je kod četiri advokata, kojima je izrečena novčana kazna. U toku su tri disciplinska postupka.²²⁰

Međutim, Advokatska komora je odbila da dostavi odluke disciplinskog tužioca i disciplinskih sudova i u anonimizovanom obliku, uz obrazloženje da postupak utvrđivanja odgovornosti nije javan, osim ako to ne zahtijeva advokat protiv kojeg se vodi postupak. Zbog toga nije bilo moguće detaljnije analizirati poštovanje profesionalnih kodeksa advokata.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u godišnjem izvještaju navodi da su tokom izvještajnog perioda primljene tri pritužbe na rad Advokatske komore i advokata²²¹, i da je u jednom slučaju utvrđena povreda prava.²²² U konkretnom predmetu, disciplinske prijave su podnesene 18. aprila i 10. maja 2021, a Advokatska komora je samo u odgovoru Zaštitniku ocijenila navode iz prijava kao neosnovane. Podnosiocima prijava, međutim, nije dostavila informacije o ishodu postupka i odluci.

Istraživanje Akcije za ljudska prava „Percepcija korupcije kod aktera u pravosuđu“ pokazalo je da 5% državnih tužilaca, 9,5% sudija, 15,2% vještaka i čak 36% advokata smatra da advokati daju mito sudijama i tužiocima. Iako je riječ o percepciji, indikativno je da znatan procenat advokata smatra da njihove kolege učestvuju u koruptivnim praksama.²²³

125. S obzirom na, po svemu sudeći, veoma mali broj advokata iz ranjivih i marginalizovanih zajednica u Crnoj Gori, Advokatska komora treba da preduzme pozitivne korake da omogući mladim ljudima iz tih zajednica da se školuju za advokate i da ukloni sve prepreke koje bi mogle da im otežaju integraciju u profesiju.

Ne postoje dostupni podaci o tome da je Advokatska komora preduzela bilo kakve korake u pravcu omogućavanja pristupa advokatskoj profesiji mladima iz ranjivih i marginalizovanih zajednica. Međutim, iz Advokatske komore smatraju da ne postoje prepreke za integraciju ovih grupa u advokatsku profesiju.²²⁴

220 Odgovor Advokatske komore od 27.6.2025. na upit Akcije za ljudska prava od 30.5.2025.

221 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Izvještaj o radu za 2024. godinu, Podgorica, mart 2025, str. 131: https://www.ombudsman.co.me/docs/1744199272_izvjestaj%2031-03-2025.pdf

222 Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, br. 01-05-24; https://www.ombudsman.co.me/docs/1732795765_071124_preporuka_ak.pdf

223 Percepcija korupcije kod aktera u pravosuđu, HRA, 25.9.2024; <https://www.hracion.org/2024/09/25/hra-istrazivanje-pokazalo-da-je-veci-na-sudija-i-tuzilaca-za-sprovođenje-vetina-rijetki-bi-podnijeli-ostavke/>

224 Odgovor Advokatske komore od 27.6.2025. na upit Akcije za ljudska prava od 30.5.2025.

K. PRISTUP PRAVDI

126. Vlada Crne Gore treba da preduzme konkretne korake da obezbijedi jednak pristup pravdi za pripadnike zajednice koji su ranjivi na diskriminaciju ili zlostavljanje, posebno žrtvama nasilja u porodici ili od strane intimnog partnera, pojedincima koji su Romi ili Egipćani, osobama s invaliditetom, pripadnicima etničkih ili vjerskih manjina, LGBTIQ osobama i ženama. Vlada treba da razmotri sledeće konkretne mjere:

- a) Treba nastaviti sa organizacijom obuka za sudije i tužioce o smanjenju diskriminacije i zaštiti prava navedenih pojedinaca, pri čemu obuka treba da bude kreirana u saradnji sa članovima tih zajednica.
- b) Potrebno je uvesti dodatne usluge za podršku ugroženim učesnicima sudskih postupaka, kao što je veća dostupnost tumača i dolazak uz pratnju obučanih pravosudnih asistenata iz zajednica o kojima je riječ.
- c) Zgrade sudova, tužilaštava i druge prostorije u pravosuđu treba da budu fizički dostupne kroz obezbjeđivanje rampi, liftova, prilagođenih sanitarnih čvorova i druge adaptacije koje preporučuju organizacije koje se zalažu za prava osoba s invaliditetom

a) Tokom 2024. godine i prve polovine 2025. godine nastavljeno je sa organizacijom obuka za sudije i tužioce na teme vezane za smanjenje diskriminacije i zaštitu prava ranjivih kategorija stanovništva. U prvoj polovini 2025. godine, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu realizovao je ukupno 7 obuka na teme koje se odnose na smanjenje diskriminacije i zaštitu prava ranjivih kategorija stanovništva, uključujući žrtve nasilja u porodici ili od strane intimnog partnera, Rome i Egipćane, osobe s invaliditetom, pripadnike etničkih i vjerskih manjina, LGBTIQ osobe i žene. Ovim obukama je prisustvovalo 73 sudija i 50 državnih tužilaca.²²⁵

Tokom 2024. održane su tri obuke u cilju smanjenja diskriminacije u vezi sa seksualnom orijentacijom i/ili rodnim identitetom, kao i postupanjem u predmetima motivisanim mržnjom prema LGBTIQ osobama, kojima je prisustvovalo 27 sudija i 4 državna tužioca. Takođe, sprovedene su tri obuke o trgovini ljudima, sa učešćem 6 sudija i 6 državnih tužilaca. Realizovano je i 10 obuka posvećenih temama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, koje su pohađale 122 sudije i 21 državni tužilac. Kada su u pitanju prava djeteta i primjena Zakona o postupanju sa maloljetnicima u krivičnom postupku, održane su tri obuke kojima je prisustvovalo 42 sudije i 12 državnih tužiteljki.²²⁶

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu nas je u junu 2025. informisao da su obuke kreirane u saradnji sa organizacijama koje se bave zaštitom prava ranjivih grupa, kao što su one koje rade na zaštiti od porodičnog nasilja, LGBTQ zajednica i druge.

²²⁵ Informacija dobijena od COSDT na osnovu Zahtjeva za slobodan pristup informacijama (ZSPI) NVO Akcije za ljudska prava (HRA) od 9. 6. 2025.

²²⁶ Ibid.

b) Tokom 2024. i 2025, kada je riječ o dostupnosti tumača, preporuka je ispunjena, s obzirom da je imenovan ukupno 41 tumač²²⁷, među kojima i prvi tumač za romski jezik u Crnoj Gori²²⁸. Međutim, nema dostupnih informacija o sprovođenju preporuke u pogledu izbora ili angažovanja pravosudnih asistenata iz ugroženih zajednica.

c) Prema informacijama iz godišnjeg izvještaja o realizaciji Strategije reforme pravosuđa, u četiri objekta sudova izvedeni su radovi koji su uključivali ugradnju liftova – u Višem i Osnovnom sudu u Bijelom Polju, te u Osnovnim sudovima u Nikšiću, Beranama i Kotoru. Na objektima Višeg/Osnovnog suda u Bijelom Polju, Osnovnog suda u Nikšiću i Osnovnog suda u Kotoru instalirane su i pristupne rampe.²²⁹

Ipak, prema informacijama iz Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore²³⁰, nijedan sud ni državno tužilaštvo u Crnoj Gori nijesu u potpunosti pristupačni u skladu sa važećim standardima pristupačnosti.

Viši sud u Podgorici, kao ni Apelacioni i Ustavni sud, nemaju rampu na glavnom ulazu, dok je Specijalno državno tužilaštvo (SDT) u potpunosti nepristupačno za osobe s invaliditetom. Iako je lift u zgradi suda u Bijelom Polju instaliran, prema dostupnim informacijama on trenutno nije u funkciji.

K.1. INFORMACIONI SISTEM U PRAVOSUĐU

127. Potrebno je uspostaviti efikasan digitalni sistem da se učesnicima u sudskim postupcima i advokatima omogući lak pristup pismenima predmeta. Ako nijesu zaštićene sudskim nalogom, takve informacije treba da budu dostupne javnosti, a posebno novinarima.

Nije uspostavljen efikasan digitalni sistem koji bi učesnicima u sudskim postupcima i advokatima omogućio jednostavan pristup pismenima predmeta. Većina dokumentacije i dalje postoji isključivo u štampanoj formi, dostupna je samo u sudovima i državnim tužilaštvima, te se u tom obliku dostavlja strankama u postupcima.

Što se tiče javno dostupnih informacija, na portalu "sudovi.me", od 1. januara do 31. decembra 2024, od ukupno 41.490 pravosnažno riješenih predmeta, na portalu je objavljeno 27.866 odluka, što predstavlja približno 67% od ukupnog broja. Takođe, na sajtovima sudova i državnih tužilaštava, objavljuje se sažetak odluka ili postupanja u pojedinim predmetima.

Usvojena je Strategija digitalizacije pravosuđa 2025 - 2028²³¹, čiji je krajnji cilj uspostavljanje potpune usklađenosti informacionog sistema sa fizičkim upisnicima i omotima spisa. Tek nakon toga, može se očekivati lakši pristup dokumentaciji, uz povećanje transparentnosti pravosudnog sistema.

227 Odgovor Ministarstva pravde na upit Akcije za ljudske prava, br. 01-074/25-9337 od 12.9.2025. godine

228 U kabinetu ministra pravde prvi tumač za romski jezik u Crnoj Gori dao svečanu izjavu, Ministarstvo pravde, 5.11.2024; <https://www.gov.me/clanak/u-kabinetu-ministra-pravde-prvi-tumac-za-romski-jezik-u-crnoj-gori-dao-svecanu-izjavu>

229 Ministarstvo pravde, Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024-2027, 8. mart 2025.

230 Odgovor UMHCG na upit Akcije za ljudska prava od 17.6.2025.

231 Strategija digitalizacije pravosuđa 2025 - 2028, Ministarstvo pravde, 13.6.2025; <https://www.gov.me/dokumenta/69568706-60d1-44bc-ba0b-99008c0b0cbe>

K.2. INFORMACIJE O DISKRIMINACIJI

Moraju se prikupljati podaci razdvojeni prema osnovima diskriminacije i ranjivosti da bi se koristili kao izvori informacija za aktivnosti čiji je cilj poboljšanje pristupa pravdi, smanjenje diskriminacije i praćenje poboljšanja tokom vremena.

Preduzeti su određeni koraci ka standardizaciji i sistematizaciji vođenja evidencije o određenim vrstama predmeta, što će omogućiti bolje razdvajanje i praćenje podataka. Međutim, i dalje su potrebni dodatni napor kako bi se ovaj proces u potpunosti unaprijedio.

Tokom 2024-2025. godine Vrhovni državni tužilac donio je četiri obavezujuća uputstva koja se odnose na:

- prijetnje i nasilja nad novinarima, ubistva novinara i napade na imovinu medija;²³²
- slučajeve povrede člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima (zabrana torture),²³³
- nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici²³⁴
- krivičnih djela počinjena iz mržnje i slučajeve govora mržnje.²³⁵

Između ostalog, uputstva imaju za cilj i standardizaciju i sistematizaciju vođenja evidencije u ovim vrstama predmeta kroz obaveznu primjenu posebno propisanih obrazaca, koji obuhvataju ključne podatke relevantne za efikasno praćenje postupanja i odlučivanja.

1. Predmeti napada na novinare i imovinu medija:

Obrazac predviđen za ove slučajeve uključuje: 1) poslovnu oznaku predmeta; 2) podatke o oštećenoj osobi i medijskoj kući u kojoj je angažovana; 3) krivično djelo koje se stavlja na teret; 4) vrijeme i mjesto izvršenja djela; 5) sve preduzete radnje i donesene tužilačke i sudske odluke, uključujući i odluke prekršajnih sudova.²³⁶

2. Slučajevi policijske torture:

Tabelarni prikaz mora sadržati: 1) poslovni broj predmeta; 2) datum izvršenja krivičnog djela; 3) inicijale oštećenih i osumnjičenih; 4) opis događaja; 5) preduzete radnje i fazu postupka; 6) izrečene

232 Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u slučajevima nasilja nad novinarima, ubistva novinara i napada na imovinu medija od 22. 3. 2024. godine: https://sudovi.me/static/vrtd/doc/Uputstvo_za_postupanje_u_slucajevima_napada_i_nasilja_nad_novinarima.pdf

233 Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u slučajevima kada postoji osnov sumnje da je došlo do povrede člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 23. 5. 2024. godine: https://sudovi.me/static/vrtd/doc/TU_254-24_uputstvo_-_cl.3_Evropske_konvencije.pdf

234 Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u slučajevima nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici od 11. 10. 2024. godine: https://sudovi.me/static/vrtd/doc/UPUTSTVO_za_postupanje_drzavnih_tuzilastava_u_slucajevima_nasilja_u_porodici_ili_porodicnoj_zajednici.pdf

235 Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u predmetima formiranim kod krivičnih djela učinjenih iz mržnje (zločin iz mržnje), kao i u slučajevima govora mržnje od 9. 5. 2025. godine: https://sudovi.me/static/vrtd/doc/Uputstvo_Tu_br_214-25.pdf

236 Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u slučajevima nasilja nad novinarima, ubistva novinara i napada na imovinu medija, op.cit.

kazne, izjavljene žalbe i odluke višestepenih sudova; 7) podatke o podnijetim pritužbama, odlukama viših tužilaštava po tim pritužbama i daljem postupanju.²³⁷

3. *Nasilje u porodici i porodičnoj zajednici:*

Podaci o ovim predmetima se prikupljaju putem posebnog obrasca, koji sadrži: 1) poslovnu oznaku predmeta; 2) podatke o oštećenom licu; 3) kvalifikaciju krivičnog djela; 4) vrijeme i mjesto izvršenja; 5) preduzete mjere (nadzor, pritvor, zaštitne mjere); 6) donesene tužilačke i sudske odluke, uključujući i odluke suda za prekršaje.²³⁸

4. *Krivična djela iz mržnje i govor mržnje:*

Obavezni obrazac obuhvata: 1) poslovnu oznaku predmeta; 2) podatke o oštećenom; 3) krivično djelo i motivaciju iz člana 42a Krivičnog zakonika (npr. etnička ili vjerska pripadnost, rasa, pol, seksualna orijentacija, invaliditet, rodni identitet); 4) informaciju o pripadnosti oštećenog posebno ranjivoj kategoriji (npr. dijete, trudnica, lice sa invaliditetom, starije lice, izbjeglica); 5) vrijeme i mjesto izvršenja; 6) preduzete tužilačke radnje i donesene odluke, uključujući i odluke prekršajnih sudova.²³⁹

Uputstva Vrhovnog državnog tužioca doprinijela su standardizaciji prikupljanja podataka u određenim vrstama osjetljivih predmeta, što je važan pomak ka većoj transparentnosti i odgovornosti tužilaštava. Međutim, da bi ti podaci zaista služili svrsi unapređenja pristupa pravdi i suzbijanja diskriminacije, neophodno je njihovo dodatno unapređenje. Prije svega, potrebno je sistematski razvrstavati podatke prema osnovima diskriminacije i ranjivosti – uključujući pol, starosnu dob, invaliditet, etničku pripadnost, seksualnu orijentaciju i druge relevantne faktore. Takva razrada omogućila bi precizniju analizu institucionalnog postupanja prema posebno ugroženim grupama, kao i identifikaciju obrazaca nejednakog tretmana. Osim toga, ovi podaci moraju se redovno analizirati i koristiti kao temelj za planiranje mjera koje imaju za cilj smanjenje diskriminacije, unapređenje postupanja tužilaštava i praćenje napretka u ostvarivanju prava svih građana, bez izuzetka.

²³⁷ Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u slučajevima kada postoji osnov sumnje da je došlo do povrede člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, op. cit.

²³⁸ Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u slučajevima nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici, op.cit.

²³⁹ Obavezujuće uputstvo VDT-a za postupanje državnih tužilaštava u predmetima formiranim kod krivičnih djela učinjenih iz mržnje (zločin iz mržnje), kao i u slučajevima govora mržnje, op. cit.

ZAKLJUČAK

Tokom 2024. i u prvoj polovini 2025. godine, od ukupno 36 preporuka koje je Specijalna izvjestiteljka Ujedinjenih nacija za nezavisnost sudija i advokata uputila Crnoj Gori, ispunjene su dvije, ostvaren je napredak u primjeni 23, dok 11 preporuka nije primijenjeno, niti ima naznaka da su prihvaćene.

Kada je riječ o preporukama koje su usvojene, uvedene su dodatne garancije protiv sukoba interesa i političkog uticaja za članove Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta i nastavljene su kontinuirane obuke za sudije i državne tužioce o smanjenju diskriminacije i zaštiti prava ranjivih kategorija stanovništva.

Napredak je učinjen u pogledu predlaganja izmjena Ustava u odnosu na sastav Sudskog savjeta, kao i usvajanja zakonskih izmjena koje predviđaju povećanje plata za sudije i državne tužioce. Takođe, u toku je i rad na zakonu kojim bi se uredile zarade i druga prava nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija.

Sprovode se aktivnosti na unapređenju profesionalnih standarda kroz reviziju etičkih kodeksa sudija, tužilaca i advokata. Iako su zabilježena određena ulaganja i poboljšanja u pojedinim pravosudnim institucijama, uslovi rada i dalje nijesu na zadovoljavajućem nivou, a većina objekata i dalje nije pristupačna osobama sa invaliditetom. Specijalno državno tužilaštvo još uvijek nije premješteno u staru zgradu Vlade. Pored toga, još uvijek nijesu preduzeti konkretni koraci ka izgradnji ranije najavljivanog kompleksa objekata za smještaj pravosudnih institucija u Podgorici.

Potrebno je znatno unaprijediti informacioni sistem u pravosuđu radi veće efikasnosti i lakšeg pristupa podacima.

Utvrđivanje disciplinske i etičke odgovornosti sudija, državnih tužilaca i advokata i dalje je rijetka pojava. Praksa Sudskog i Tužilačkog savjeta u vezi sa neispunjavanjem obaveze prijave imovine i prihoda je formalno usklađena, ali tako da oba savjeta odgovornost za propuste uopšte ne utvrđuju, dok je rad Advokatske komore netransparentan, jer ne objavljuje informacije o svom radu.

U pogledu preporuka koje nijesu ispunjene, politički i javni pritisci na sudije, državne tužioce i advokate nijesu prestali, uprkos apelima Specijalne izvjestiteljke da se zvaničnici uzdrže od izjava koje podrivaju nezavisnost pravosuđa i slobodu advokata u radu.

U pogledu stalnosti sudijske funkcije, nove zakonske odredbe o penzionisanju primjenjivane su na sudije koje su se nalazile na funkciji pošto su one donijete, jer zakonom nije bio predviđen izuzetak u odnosu na njih i državne tužioce ili sudije Ustavnog suda. Najavljeno je da će se raditi na izmjenama Zakona o Ustavnom sudu u tom dijelu, ali rezultata još nema.

Kriterijumi i procedura za izbor vrhovnog državnog tužioca nijesu izmijenjeni. Izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i dalje se vrši prostom većinom, a nije predloženo da se njihov izbor povjeri nezavisnom tijelu, niti je iniciran novi mehanizam koji bi spriječio blokadu u tom procesu.

Još nije napravljena jasna razlika između disciplinskih prekršaja i povreda Etičkog kodeksa. HRA je predlagala da se u tom pravcu odmah nastavi sa radom na dodatnim izmjenama Zakona o

Sudskom savjetu i sudijama i Zakonu o Državnom tužilaštvu, ali uprkos najavama iz Ministarstva pravde da će do toga doći, radne grupe za rad na tim zakonima još nijesu formirane.

Nevladine organizacije i dalje nijesu prepoznate kao ovlašćeni pružaoci besplatne pravne pomoći, a iako su sada Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći predviđene obavezne obuke za specijalizaciju advokata za rad sa ranjivim grupama, još uvijek nijesu organizovane takve obuke, niti su uvedene mjere za podsticanje mladih iz tih grupa da se uključe u advokatsku profesiju (detaljnije u izvještaju o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori).

Odlaganja i političke trgovine tokom izbora sudija Ustavnog suda i članova pravosudnih savjeta direktno podrivaju vladavinu prava i ukazuju na to da Crna Gora ne može da obezbijedi stabilnost pravosudnih institucija i Ustavnog suda, iako je to jedan od ključnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji.

Uzimajući u obzir navedene činjenice, jasno je da se, i pored određenih koraka ka unapređenju, Crna Gora i dalje suočava sa velikim izazovima u oblasti pravosudne nezavisnosti i integriteta. Za postizanje rezultata u reformi pravosuđa i zatvaranje pregovaračkih poglavlja sa EU, neophodna je snažna politička volja, kao i koordinisan i efikasan rad nadležnih državnih organa i Advokatske komore na primjeni svih preporuka.