

Odgovor pravosuđa na ozbiljni organizovani kriminal i korupciju

IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU SUĐENJA NA ZAPADNOM BALKANU

— **Od papira do prakse 2.0** —





Publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj dokumenta potpada pod isključivu odgovornost OEBS-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Za Evropsku uniju pominjanje Kosova ne dovodi u pitanje stavove o statusu Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Sadržaj ove publikacije i izražena stanovišta, mišljenja, nalazi, tumačenja i zaključci pripadaju autorima i saradnicima i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku ili stanovišta OEBS-a i njenih država članica. Iako je OEBS uložio značajan napor u sačinjavanje ove publikacije, ne prihvata odgovornost za tačnost i potpunost informacija, pružena uputstva i savjete, niti za greške u štampanju. Iz ovih razloga, ne mogu se učiniti bilo kakve pritužbe u odnosu na OEBS povodom potencijalnih posljedica koje mogu proizaći iz informacija ili zaključaka sadržanih u ovoj publikaciji.



REGIONALNI PROJEKAT PRAĆENJA SUĐENJA
BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA I
KORUPCIJE NA ZAPADNOM BALKANU

Napomena: Ovaj dokument sadrži prevedeni odlomak iz izvještaja „Izvještaj o praćenju suđenja na Zapadnom Balkanu: Pravosudni odgovori na teški organizovani kriminal i korupciju – Od papira do prakse 2.0”.

Cijeli izvještaj je dostupan na:

osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring

Conflict Prevention Centre, OSCE Secretariat
Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna, Austria
pm-cpc@osce.org osce.org/cpc

Sadržaj

Uvod

I. Sažetak	7
II. Zašto sada	8
III. Od preporuka do primjene reformi	9
IV. Opseg, dokazna osnova i metodološka ograničenja	11
V. Regionalni obrasci primjene reformi	14
VI. Prioritetne reformske aktivnosti u regionu	20
VII. Kako čitati poglavlja o jurisdikcijama	22

Jurisdikcije

Crna Gora	23
-----------	----

* Sve reference na Kosovo, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili staovništvu, treba shvatiti u skladu sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija.

** U cilju poštovanja principa rodne ravnopravnosti, u ovom izvještaju koristi se rodno senzitivni jezik. Svi izrazi upotrijebljeni u gramatičkom muškom rodu podrazumijevaju i ženski rod, osim ako iz konteksta ne proizilazi drugačije.

Spisak akronima

ASK Agencija za sprečavanje korupcije
CCEJ Konsultativno vijeće evropskih sudija
CEPEJ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
CoE Savjet Evrope
EKLJP Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP Evropski sud za ljudska prava
EU Evropska unija
FOJ Finansijsko-obavještajna jedinica
ISUP Informacioni sistem za upravljanje predmetima
KPE Kontinuirana pravna edukacija
KZ Krivični zakonik
MPP Međusobna pravna pomoć
NVO Nevladina organizacija
OCD Organizacija civilnog društva
ODIHR Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
OKK Organizovani kriminal i korupcija
PR Odnosi s javnošću
PS Praćenje suđenja
RPS Regionalno praćenje suđenja
SDT Specijalno državno tužilaštvo
SIM Specijalne istražne mjere
SPK Sporazum o priznanju krivice
SS Sudski savjet
TS Tužilački savjet
UN Ujedinjene nacije
VDT Vrhovno državno tužilaštvo
ZKP Zakonik o krivičnom postupku

I. Sažetak

Borba protiv teškog organizovanog kriminala i korupcije (OKK) na Zapadnom Balkanu ušla je u novu fazu. Ključno pitanje više nije da li postoje strategije, zakoni, smjernice, obuke, digitalni alati ili institucionalni planovi, već da li ti instrumenti počinju da mijenjaju način na koji se postupaju u ozbiljnim predmetima u praksi.

Ovaj izvještaj razmatra to pitanje na osnovu dokaza prikupljenih u okviru Regionalnog projekta praćenja suđenja (Projekat) o postupanju u ozbiljnim predmetima OKK i primjeni reformi. U više od 350 praćenih predmeta u šest jurisdikcija, Projekat primjenjuje kombinovani pristup koji obuhvata posmatranje postupaka u sudnici, pregled pravosudnih akata, analizu toka postupaka, strukturirane konsultacije, praćenje preporuka i ciljne dubinske analize. Ovi dokazi služe za utvrđivanje obrazaca institucionalnog učinka i procjenu da li reformske mjere prelaze iz formalnog usvajanja u redovnu praksu pravosudnog sektora.

Dokument se nadovezuje na Javni izvještaj Projekta iz 2024. godine¹. U njemu su istaknuti sistemski izazovi koji se ponavljaju u postupanju u predmetima OKK i predložene preporuke za njihovo rješavanje. Ovaj izvještaj procjenjuje kako su te preporuke sprovedene u pravosudnim

institucijama. Takav pristup omogućava da se prepozna stvarni napredak i razlikuju reformske aktivnosti od trajne prakse koja omogućava djelotvorno postupanje u ozbiljnim i složenim predmetima OKK.

Izvještaj razmatra djelotvornost kroz tri povezane dimenzije: pravičnost, efikasnost i kapacitet. Ovaj pristup omogućava procjenu da li reforme u praksi unapređuju način pripreme, vođenje i preispitivanje ozbiljnih predmeta.

Regionalna analiza identifikuje pet zajedničkih uslova neophodnih da bi kapaciteti, pravičnost i efikasnost postali vidljivi u postupanju u ozbiljnim predmetima OKK. To su jasno preuzimanje odgovornosti za reforme, dosljedan učinak, kapaciteti kao operativni sistem, sistemi podataka koji doprinose reformama i svrsishodna transparentnost.

Poglavlja posvećena pojedinačnim jurisdikcijama primjenjuju istu logiku u odgovarajućem kontekstu. U svakom poglavlju procjenjuju se promjene u odnosu na početno stanje, preporuke i dokazi o sprovođenju reformi u toj jurisdikciji. Ukratko, razmatra se šta se promijenilo, šta ostaje blokirano ili se sprovodi neujednačeno i šta bi doprinijelo prelasku reforme u narednu fazu.

¹ Vidjeti: <https://www.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2025/12/570156.pdf>

II. Zašto sada

Izvještaj se objavljuje u reformskom okruženju koje se stalno mijenja. Na Zapadnom Balkanu reforme u oblasti borbe protiv teškog OKK više se ne svode na postojanje strategija, zakona, smjernica, obuka, digitalnih alata ili institucionalnih planova. Mnoge od tih mjera se već sprovode. Ključno pitanje je da li one mijenjaju način na koji se redovno postupa u ozbiljnim i složenim predmetima.

Postupci u ozbiljnim predmetima OKK često traju godinama. Odluka donijeta tokom ovog izvještajnog perioda može se odnositi na optužnicu, istragu ili procesnu radnju iz ranijeg pravnog, institucionalnog ili rukovodnog konteksta. Reforme uvedene tokom izvještajnog perioda možda još nijesu uticale na konačne ishode, obrasce odlučivanja u žalbenom postupku ili praksu u sudnici. Zato Izvještaj nastoji da razlikuje naslijeđene obrasce od sadašnje prakse, prepozna vjerodostojne početne pomake u sprovođenju reformi bez njihovog preuveličavanja i utvrdi šta treba pratiti u narednom periodu.

Izvještaj je strukturiran oko primjene reformi, a ne samo na utvrđivanje nalaza. Projekat prati predmete kako bi praksu učinio vidljivom, formuliše

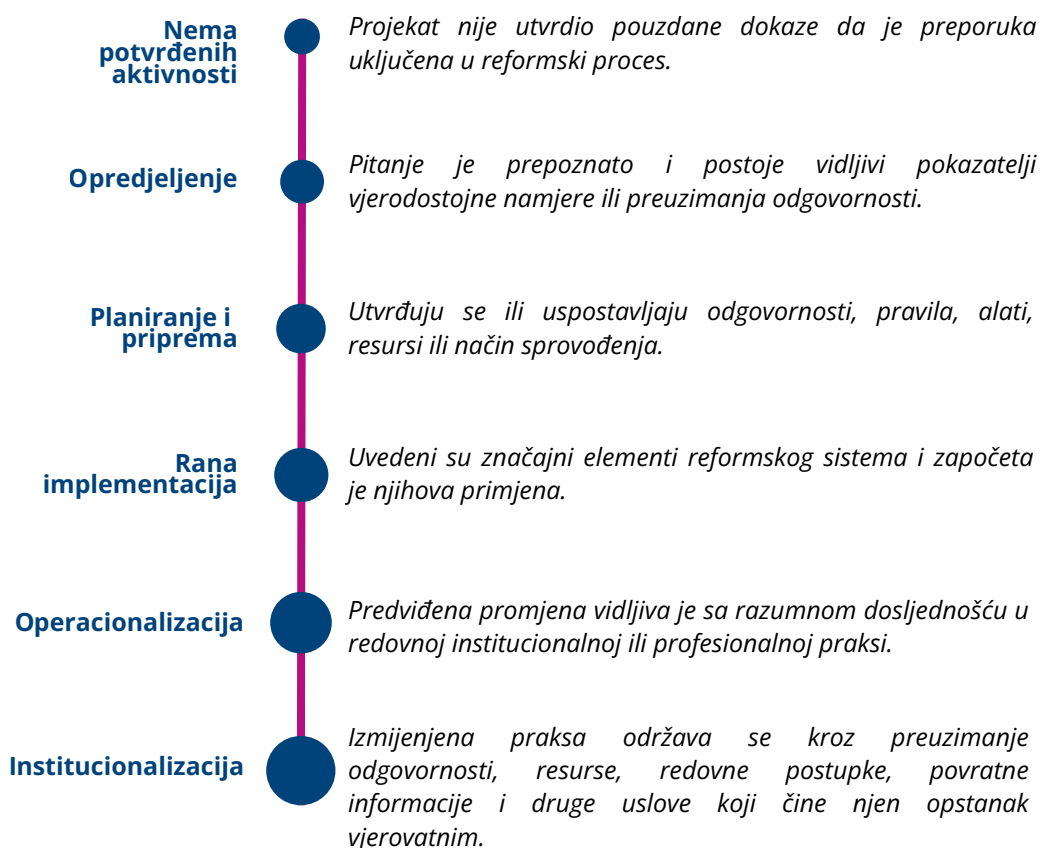
preporuke radi praktičnog otklanjanja utvrđenih nedostataka i prati sprovođenje da bi procijenio da li odgovor postaje dio redovnih profesionalnih postupaka. Fokus zato nije samo na onome što su institucije usvojile već i na onome što je počelo da se primjenjuje.

Ozbiljni predmeti OKK predstavljaju koristan pokazatelj sprovođenja reformi. Zbog pravne složenosti, javne vidljivosti i institucionalnih zahtjeva, oni pokazuju da li reformske mjere dopiru do onih djelova pravosudnog procesa u kojima su najvažnije: koordinacije, pripreme dokaza, upravljanje suđenjem, obrazlaganje odluka, izricanje sankcija i, kada je primjenjivo, oduzimanja imovine. Ovi predmeti ukazuju i na vremensku dimenziju reformi. Stariji predmeti mogu održavati nedostatke naslijeđene iz prethodnog perioda, dok noviji počinju da pokazuju uticaj nedavno sprovedenih reformi. Kredibilitet reformi zavisi od sposobnosti institucija da prepoznaju naslijeđene probleme, upravljaju njima i uče iz njih, uz uvođenje novih standarda tamo gdje su ulozi najveći, a povjerenje javnosti najpotrebnije.

III. Od preporuka do primjene reformi

Projekat je od 2025. godine počeo da primjenjuje okvir za praćenje faza sprovođenja, uz utvrđene ključne etape sprovođenja, kako bi se pratilo šta se dešava sa reformskim preporukama nakon njihovog izdavanja. Koncept počiva na jednostavnoj ideji: sprovođenje reforme je proces, a ne

pitanje na koje se odgovara sa „da“ ili „ne“. Preporuka može biti prepoznata, planirana, uvedena, neujednačeno primjenjivana, dosljedno primjenjivana ili integrisana kao dio redovne institucionalne prakse. Projekat zato prati napredak prema šest ključnih dostignuća:



Dva praga su ključna. Prvi je prelazak iz rane implementacije u operacionalizaciju. Smjernica, protokol, baza podataka, program obuke ili radna grupa mogu pokazati da su reformski mehanizmi uspostavljeni, ali još ne pokazuju da je praksa promijenjena.

Operacionalizacija zahtijeva dokaze da se novo pravilo, alat ili postupak primjenjuje u postupanju u predmetima.

Drugi prag je prelazak iz operacionalizacije u institucionalizaciju.

Izmijenjena praksa može biti vidljiva u odabranim predmetima, sudovima, tužilaštvima ili tokom određenih perioda, a da još nije postala trajna. Institucionalizacija zahtijeva dokaze da postoje uslovi koji omogućavaju održivost: preuzimanje odgovornosti, resursi, profesionalna očekivanja, mehanizmi povratnih informacija i ponovljena primjena.

Radi praćenja ovih prelazaka, Projekat je odredio ključna dostignuća u sprovođenju koji obuhvataju niz institucionalnih aktivnosti, od pripremnih koraka, poput dodjele odgovornosti, usvajanja smjernica ili formiranja radne grupe, do dokaza iz prakse, poput korišćenja novog postupka u praćenim predmetima.

Okvir pomaže i u razlikovanju značajnih pomaka od onih koji su samo vidljivi. Pitanje nije samo šta institucije izrađuju već i šta su počele da rade drugačije. Obiman skup rezultata može imati ograničenu reformsku vrijednost ako ne mijenja relevantnu praksu. Manji korak može biti značajniji ako omogućava preuzimanje odgovornosti, stvara upotrebljiv radni postupak ili uključuje preporuku u redovan institucionalni rad.

Naredno poglavlje prikazuje opseg Projekta, izvore i metodološka ograničenja: šta se praćenjem može utvrditi, kako se nalazi provjeravaju ukrštanjem izvora i gdje dokaze treba tumačiti oprezno.

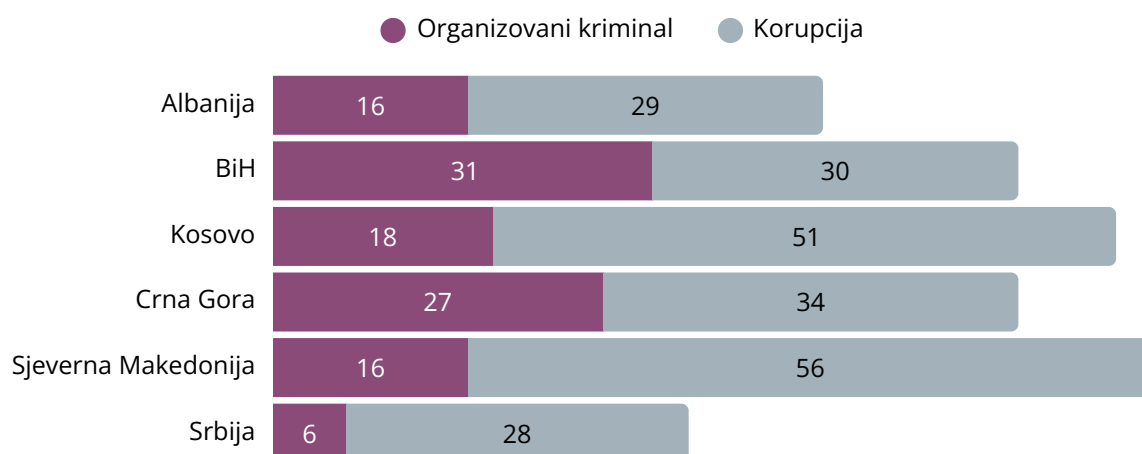
IV. Opseg, dokazna osnova i metodološka ograničenja

i. Opseg projekta

Nalazi Projekta i procjene sprovođenja reformi zasnivaju se na dokazima iz prakse. Kad god je to moguće, iste vrste izvora koje su korišćene za utvrđivanje problema koriste se i za procjenu da li je preporuka počela da utiče na praksu.

Projekat prati ozbiljne predmete OKK odabrane prema težini krivičnog djela, statusu optuženih i javnom interesu, dajući prioritet predmetima u kojima su

pravna sigurnost, institucionalni kredibilitet i povjerenje javnosti najviše izloženi provjeri. Pažnja je tako usmjerena na postupke koji najjasnije pokazuju u kojoj mjeri institucije imaju kapacitete i obezbjeđuju pravičnost, efikasnost i povjerenje javnosti. Praćeni uzorak zato služi sistemskoj dijagnostici i ne treba ga tumačiti kao slučajni uzorak ili osnovu za statističke procjene ukupne populacije predmeta.



Projekat u svim predmetima razmatra djelotvornost pravosuđa kroz tri povezane dimenzije: kapacitete, koji podrazumijevaju kvalitet i dosljednost profesionalne i institucionalne prakse, kao i uslove koji je podržavaju; pravičnost, koja se ogleda kroz garancije pravičnog suđenja, jednakosti pred zakonom i obrazloženo presuđivanje; i efikasnost, kao upravljanje složenošću, vremenom i resursima bez ugrožavanja pravičnosti ili kvaliteta. Pravni i procesni instrumenti, uključujući međunarodnu

pravnu pomoć, finansijske dokaze, trajno oduzimanje i povraćaj imovine, obuhvataju sve ove dimenzije jer pokazuju da li se složeni predmeti pripremaju, vode, obrazlažu i izvršavaju kao povezana cjelina. Dimenzije su povezane, a ne odvojene. Na primjer, nedostatak u pripremi predmeta može se najprije pojaviti kao dokazno pitanje, zatim kao problem upravljanja suđenjem, potom kao pitanje obrazloženja presude ili žalbe i, na kraju, kao problem povjerenja javnosti. Svrha

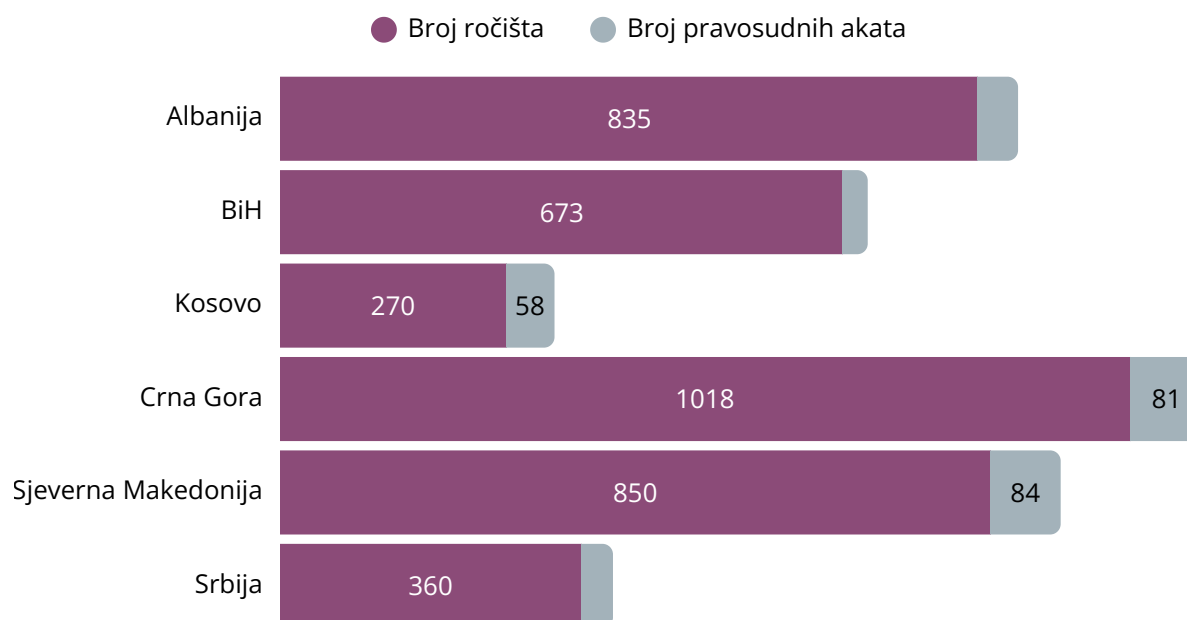
okvira jeste da omogući praćenje takvih obrazaca kroz cijeli tok predmeta,

umjesto da se oni pripisuju samo jednom akteru ili fazi postupka.

ii. Dokazna osnova

Praksa iz sudnice ostaje osnova jer se institucionalni učinak u njoj neposredno ispoljava. Ročišta pokazuju kako se predmeti vode u praksi, a pravosudni akti otkrivaju kako se odluke obrazlažu i opravdavaju.

Zajedno, ovi izvori pokazuju šta se dogodilo u konkretnom predmetu, ali i koji se obrasci ponavljaju u više predmeta



Ipak, samo praćenje suđenja ne može odgovoriti na sva pitanja u vezi sa sprovođenjem reformi. Ono može pokazati da je ročište odloženo, ali ne može samo po sebi objasniti da li je razlog za to slaba disciplina zakazivanja, dostupnost svjedoka, problem s dostavljanjem poziva, strategija odbrane, nedovoljna sudska kontrola, kapacitet sudnica ili raniji nedostaci istrage. Može ukazati na nedovoljno obrazloženu presudu, ali ne može

samostalno utvrditi da li je uzrok tome radno opterećenje, oslanjanje na obrasce, nedovoljna pravna podrška, slabe povratne informacije iz žalbenog postupka, tužilački podnesci ili profesionalni standardi koji daju prednost ispunjenosti formalnih uslova u odnosu na analitičku jasnoću.

Zato Projekat dopunjuje praćenje suđenja praćenjem medija, strukturiranim konsultacijama i ciljanim tematskim dubinskim istraživanjima.

iii. Metodološka ograničenja

Nalaze Projekta treba tumačiti u okviru jasnih metodoloških ograničenja. Projekat prati postupke od potvrđivanja optužnice i ne obuhvata neposredno istragu, faze prije podizanja optužnice niti odlučivanje tužilaštva. Kada se u izvještaju razmatraju kvalitet istrage, izrada optužnice, praćenje finansijskih tokova ili međuinstitucionalna koordinacija, analiza se zasniva na onome što postaje vidljivo kasnije: ročištima, optužnicama, presudama, drugostepenim odlukama, konsultacijama i javno dostupnim podacima.

Praćeni uzorak oblikuju i obuhvat Projekta i logika odabira. Predmeti se biraju prema težini, složenosti, javnom značaju ili institucionalnim zahtjevima, a ne zato što predstavljaju sve krivične predmete. Uzorak je namjerno usmjeren na predmete u kojima su pravna sigurnost, pravičnost, efikasnost, kapaciteti i povjerenje javnosti najviše izloženi provjeri. Time se jača sposobnost Projekta da prepozna sistemske rizike i obrasce važne za

reforme, ali nalazi ne predstavljaju procjene za cjelokupnu populaciju predmeta. Razlike u strukturi i prilivu predmeta, njihovom trajanju, pristupu dokumentima, dostupnosti pravosnažnih odluka i nacionalnim procesnim okvirima mogu uticati na ono što se može uočiti.

Analiza odražava i činjenicu da postupci OKK dugo traju. Projekat zato može razmatrati optužnice, procesne radnje ili odluke o upravljanju predmetima nastale prije usvajanja novijih reformi, smjernica ili institucionalnih promjena. Nasuprot tome, reforme uvedene tokom izvještajnog perioda možda još nijesu vidljive u praksi. To ne umanjuje relevantnost dokaza, već zahtijeva da se oni tumače uz pažljivo uvažavanje vremenskog konteksta.

Projekat ne ocjenjuje meritum predmeta i svojom analizom ne zamjenjuje sudsko preispitivanje. Nalazi identifikuju sistemske obrasce, pokazatelje sprovođenja i rizike relevantne za reforme.

V. Regionalni obrasci primjene reformi

Odsustvo reformi više nije ključni problem regiona. Na Zapadnom Balkanu sprovode se strategije, smjernice, obuke, uspostavljaju baze podataka, uvode digitalni alati i institucionalni planovi. Veći izazov je pitanje da li te mjere postaju dio redovne profesionalne prakse. Usvojena

strategija još ne znači da postoji zajednički standard; uspostavljena baza podataka ne znači da se ona koristi; izdata smjernica ne znači da se redovno primjenjuje.

Pet tema navedenih u nastavku ukazuje na faktore koji konstantno olakšavaju prihvatanje reformi.

Tema 1 —Preuzimanje odgovornosti i zajednički pravac reforme

Preuzimanje odgovornosti za reforme ostaje jedan od ključnih uslova njihove djelotvorne primjene. Prethodni Javni izvještaj iz 2024. godine prepoznao je nedovoljno preuzimanje odgovornosti i nedovoljno koordinisano sprovođenje kao prepreke koje se ponavljaju u implementaciji reformi. Ovi izazovi ostaju prisutni, ali se današnje pitanje ne svodi samo na to da li institucije prihvataju reformske ciljeve, već da li ih pretvaraju u dodijeljene odgovornosti, interne postupke, rokove, kanale povratnih informacija i tačke odlučivanja.

Institucije pravosudnog sektora u regionu različito su pristupile preporukama. U više oblasti preporuke su razmatrane na institucionalnim sastancima, uključene u planove rada i nacрте strategija ili povezane sa tekućim reformskim procesima. To je značajan pomak jer pokazuje da se nalazi ne doživljavaju samo kao spoljna kritika,

već sve više postaju dio domaćeg dijaloga o javnim politikama.

Istovremeno, primjena ostaje neujednačena kada je odgovornost podijeljena između više institucija. U ozbiljnim predmetima OKK često učestvuju sudovi, tužilaštva, sudski i tužilački savjeti, ministarstva pravde, skupštinski odbori, finansijsko-obavještajne jedinice, stručne institucije, advokatske komore i pravosudne akademije, kao i drugi akteri. Kada preporuka zahtijeva zajedničko ili uzastopno djelovanje više aktera, može se dogoditi da niko ne preuzme praktičnu odgovornost za sprovođenje. Rezultat je često načelna saglasnost, praćena sporim ili djelimičnim izvršenjem ili čak prestankom aktivnosti.

Preuzimanje odgovornosti, stoga, treba razumjeti kao operativni uslov. Primjena reforme manje zavisi od formalnog prihvatanja preporuke, a više od njenog jasnog mjesta u radu institucije.

Tema 2 — Dosljednost, ujednačena primjena zakona i predvidljivost pravne prakse u ozbiljnim predmetima OKK

Dosljednost je jedan od ključnih načina na koji reforma postaje vidljiva u ozbiljnim predmetima OKK. Pitanje nije da li pojedine sudije, tužioci ili institucije primjenjuju dobru praksu u izdvojenim predmetima, već da li se slična pravna i činjenična pitanja rješavaju na uporediv, obrazložen i razumljiv način tokom cijelog postupka.

Dosljednost počinje prije presude. Obuhvata formulisanje optužbi, povezivanje činjenica sa pravnim elementima, razumijevanje dokaznih pravila, individualizaciju uloga okrivljenih, korišćenje finansijskih dokaza i obrazlaganje procesnih radnji. Nastavlja se kroz presuđivanje, kada presuda treba da objasni zašto je predmet riješen na određeni način, kako je razmotrena relevantna prethodna praksa, zašto se postupa kao u sličnim predmetima ili drugačije i kako sankcionisanje i oduzimanje imovine odgovaraju težini krivičnog djela, ulozi okrivljenog i dokazima pred sudom.

Prethodna sudska praksa važna je polazna tačka ovog šireg pitanja. Ipak, ovo prepoznavanje još nije dosljedno vidljivo u sudskim aktima. Izričito pozivanje na prethodnu sudsku praksu ostaje ograničeno i neujednačeno u različitim jurisdikcijama.

To ne znači da je citiranje isto što i dosljednost. Presuda može dosljedno primijeniti zakon bez pozivanja na raniju odluku, a citiranje može biti formalno, umjesto analitičko. Zaključak je uži, ali značajan: vidljivo razmatranje relevantne ranije prakse jedan je od načina da dosljednost, predvidljivost i pravno učenje postanu uočljivi.

Šira reformska poruka je da su institucijama koje postupaju u ozbiljnim i složenim predmetima OKK potrebne zajedničke referentne osnove za ponavljajuća pravna i dokazna pitanja, kako bi kvalitet počivao na institucionalnoj memoriji, a ne na individualnoj stručnoj procjeni.

Dosljednost utiče na sve tri dimenzije djelotvornosti. Prvo, na pravičnost, jer uporedivi predmeti treba da se tretiraju slično, a razlike treba da budu objašnjene. Drugo, na efikasnost, jer nejasno obrazloženje može dovesti do žalbi koje su se mogle izbjeći, ponovljenih suđenja i ponovnog razmatranja pitanja iz kojih bi institucije trebalo da uče. Treće, utiče i na kapacitete praktičara da grade dosljednu praksu jer su potrebni standardi, povratne informacije i primjeri nedostupni, nesistematizovani ili se ne koriste redovno.

Dosljednost je blisko povezana i sa povjerenjem javnosti. Ozbiljni predmeti OKK često su javno eksponirani i politički osjetljivi. Kada slični predmeti naizgled imaju različite ishode bez jasnog objašnjenja tih razlika, javnost može razlike tumačiti kao selektivnu pravdu, čak i kada je osnovni problem neujednačena praksa, nedovoljno jasno obrazloženje, otežan pristup prethodnim odlukama ili nedovoljno

institucionalno učenje. Predvidljivost je zato važna i za pravnu doktrinu i za kredibilitet reformskog procesa.

Ovdje se Tema 2 neposredno povezuje sa narednim pitanjem kapaciteta. Dosljednost je standard koji sistemi treba da ostvaruju, a kapaciteti su operativni sistem koji omogućava njegovo ponovljeno ostvarivanje.

Tema 3 — Kapaciteti, stručno znanje i kvalitet pravne prakse

U ozbiljnim predmetima OKK kapaciteti nijesu samo pitanje broja sudija, tužilaca, savjetnika ili stručnjaka i mogućnosti za obuku. Pitanje je i da li institucije imaju alate, redovne postupke i mehanizme kontrole kvaliteta potrebne za dosljedno postupanje u složenim predmetima.

Prethodni Javni izvještaj identifikovao je nedostatke optužnica i presuda, uključujući neadekvatno obrazloženje, neusklađenost činjeničnog opisa i pravne kvalifikacije i slabosti koje mogu doprinijeti oslobađajućim presudama, ponovljenim suđenjima ili ograničenom oduzimanju imovine. Ova pitanja zahtijevaju sveobuhvatno rješenje. Obuka bez institucionalne podrške često donosi ograničene promjene.

U regionu postoje pokazatelji napretka. Trajni problem je to što dostupni alati ne postaju automatski dio radnih navika. Smjernice se mogu nedovoljno

koristiti. Pravosudne baze podataka mogu biti nepotpune, sa izazovima u pretraživanju ili nedosljedno konsultovane. Obuke možda nijesu povezane sa stvarnim nedostacima u praćenim predmetima. Ishodi žalbi možda se ne razmatraju sistematski kao materijal za učenje u prvostepenim sudovima ili tužilaštvima. Individualno iskustvo tako može ostati na nivou pojedinca, umjesto da postane institucionalno znanje.

To je najvažnije u djelovima postupka u kojima se greške prenose u naredne faze. Presuda kojom se rješava složen predmet bez dovoljnog razmatranja pravnih elemenata, dokaza, sudske prakse ili srazmjernosti ne utiče samo na taj predmet. Ona slabi predvidljivost za buduće predmete i sposobnost institucija da uče iz sudske prakse.

Napori za rješavanje pitanja kapaciteta zato treba da počnu od uslova koji oblikuju učinak, a ne od pretpostavke da

je svaki nedostatak posljedica nedostatka obuke. U ozbiljnim predmetima OKK bolja praksa postaje moguća, dosljedna i ponovljiva samo kada praktičari imaju jasna očekivanja i povratne informacije, upotrebljive alate i radne postupke, dovoljno vremena i

zaposlenih, specijalizovanu podršku, pristup relevantnim podacima, podsticaje koji vrednuju kvalitet i rezultate i profesionalne postupke koji omogućavaju željenu praksu.

Tema 4 – Dijagnostički podaci i značajni rezultati rada

Podaci o učinku i način njihove upotrebe ostaju među najvažnijim oblastima regionalnih reformi. Institucije obično nagrađuju ono što mjere. Stručnjaci uče da optimizuju ono što se nagrađuje. Ako sistemi ocjenjivanja učinka i povezani okviri podataka vrednuju uglavnom obim, brzinu ili okončanje predmeta, mogu podsticati vidljivu aktivnost bez unapređenja kvaliteta, trajnosti ili pravičnosti postupanja u ozbiljnim predmetima OKK.

Prethodni Javni izvještaj iz 2024. godine prepoznao je fragmentisano i nedosljedno prikupljanje podataka kao prepreku smislenom uvidu u institucionalni učinak. Taj problem opstaje. Mnoge pravosudne institucije i dalje teško stvaraju podatke koji mogu objasniti tok složenih predmeta kroz sistem: od istrage i optuženja, preko kontrole optužnice, suđenja, žalbenog postupka i ponovljenog suđenja, do konačnog ishoda, sankcije i oduzimanja imovine. Bez takvih podataka, donosioci odluka mogu znati koliko je predmeta procesuirano, ali ne i zbog čega postupci kasne, da li ishodi opstaju nakon preispitivanja, da li su sankcije

srazmjerne i da li poslije osude slijedi oduzimanje imovine.

Ipak, postoje pokazatelji napretka. Više institucija pokazalo je veće interesovanje za reforme zasnovane na podacima, sisteme upravljanja predmetima, prakse objavljivanja i pokazatelje učinka. Trajni izazov je to što su podaci pravosuđa često previše zbirni da bi podržali složene odluke o javnim politikama. Stopa osuđujućih ili oslobađajućih presuda, stopa rješavanja predmeta ili broj zaostalih predmeta mogu biti korisna polazna tačka, ali sami ne mogu objasniti učinak postupanja u ozbiljnim predmetima OKK.

Dijagnostička analiza Projekta „Od suđenja do ishoda²“ pokazuje kako se postojeći podaci o predmetima i praćenju mogu iskoristiti za detaljniju analizu. Ona se ne predstavlja kao potpuno rješenje nedostataka podataka o učinku u regionu. Umjesto toga, potvrđuje izvodljivost pristupa: bez stvaranja potpuno novog sistema podataka, dostupne informacije mogu se organizovati tako da omoguće

²Analiza je objavljena u Aneksu 1 ovog izvještaja.

detaljniju analizu složenih obrazaca ishoda. Umjesto da se razmatra samo koliko je predmeta završeno osudom ili oslobađanjem, analiza prati ishode prema okrivljenom, optužbi, težini krivičnog djela, vrsti postupka, prvostепенom i konačnom rezultatu, toku žalbenog postupka, sankciji, oduzimanju imovine i trajanju postupka.

To je značajno jer zbirni broj osuđujućih presuda tretira različite ishode kao jednake. Osuda nakon redovnog suđenja nije isti reformski pokazatelj kao osuda putem sporazuma o priznanju krivice. Osuda okrivljenog sa sporednom ulogom za lakše djelo nije isto što i osuda glavnog okrivljenog za najteža djela. Osuda koja opstane u žalbenom postupku nije isto što i ona koja je kasnije preinačena ili vraćena na ponovno razmatranje. Osuda praćena srazmjernom sankcijom i oduzimanjem imovine nije isto što i osuda sa ograničenim praktičnim posljedicama. Zajedno, ovi ishodi mogu dati razumljiv broj, ali ne i smislen prikaz rezultata rada.

Isti oprez važi za ishode bez osude. Oslobađajuća presuda može odražavati pravilnu primjenu pretpostavke nevinosti i standarda dokazivanja u krivičnom postupku. Može odražavati i nedostatke dokaza, nejasnu pravnu kvalifikaciju, nedovoljnu individualizaciju odgovornosti, odlaganja ili slabosti nastale prije suđenja. Podaci o ishodima sami ne mogu odgovoriti na ta pitanja, ali pravilno strukturirani mogu pokazati gdje su potrebna dodatna objašnjenja i gdje treba usmjeriti dalju analizu kroz praćenje suđenja, pregled pravosudnih akata i institucionalni pregled.

Reformska poruka nije da svakoj instituciji treba složena nova metodologija prije nego što uspostavi podatke korisne za reformu. Postojeće podatke treba strukturirati tako da odgovaraju na pitanja važna za kvalitet, trajnost ishoda i odgovornost u predmetima. Institucijama su potrebne dijagnostičke informacije koje pokazuju kako se ozbiljni predmeti OKK kreću, gdje gube dinamiku ili održivost ishoda, gdje izostaju finansijske posljedice i koje profesionalne prakse treba prilagoditi.

Tema 5 – Transparentnost, povjerenje javnosti i institucionalna memorija

Transparentnost ostaje i reformski cilj i praktični uslov za druge reforme. Javni pristup informacijama, objavljivanje pravosudnih akata, dostupnost rasporeda ročišta, pristup bazama sudske prakse i usklađena institucionalna komunikacija utiču na povjerenje javnosti. Transparentnost je,

takođe, dio operativne infrastrukture pravne sigurnosti, upravljanja učinkom i institucionalne memorije.

Povezanost sa prethodno razmotrene dvije tematske dubinske analize je neposredna Ujednačena primjena zakona zavisi od pristupa relevantnim

ranijim odlukama. Analiza ishoda zavisi od pouzdanih podataka o optužbama, okrivljenima, vrstama postupka, ishodima, sankcijama, oduzimanju imovine i toku žalbenog postupka. Praćenje reformi zavisi od informacija o usvojenim mjerama, njihovoj upotrebi i efektima. Bez dostupnih i pouzdanih informacija institucije teško uče iz sopstvene prakse, a javnost ne može razumjeti da li reforma napreduje.

Institucije u regionu i dalje usklađuju transparentnost sa privatnošću, zaštitom podataka i zahtjevima pravičnog suđenja. Ozbiljni predmeti OKK mogu obuhvatati osjetljive dokaze, lične podatke, zaštićene svjedoke ili postupke u toku. Transparentnost mora poštovati zahtjeve pravičnog suđenja, privatnosti, zaštite podataka i bezbjednosti. Ipak, ovi principi treba da vode uspostavljanju jasnih pravila i primjenjivih garancija, a ne fragmentisanom pristupu.

Pokazatelji napretka uključuju unapređenje internet stranica sudova, objavljivanje odluka, razvoj komunikacionih strategija, jačanje baza podataka i preciziranje pravila pristupa pravosudnim aktima. To je važno jer neobjašnjeni ishodi otvaraju prostor za nagađanja. Kada postupanje u ozbiljnom predmetu OKK ne uspije, javno eksponirani okrivljeni bude oslobođen, oduzimanje imovine ne bude naloženo, postupak traje godinama ili osuđujuća presuda bude preinačena u žalbenom postupku, javnosti nije dovoljno saopštiti samo ishod. Potrebno je jasno objasniti okolnosti koje su do njega dovele, kao i način na koji je sistem izvukao pouke, uz puno poštovanje granica pravičnog suđenja.

VI. Prioritetne reformske aktivnosti u regionu

Regionalna slika potvrđuje vidljivu reformsku aktivnost na Zapadnom Balkanu, ali uspješnost primjene zavisi od sposobnosti institucija da reformu organizuju oko sprovođenja, promjene prakse i učenja. Sljedeći prioriteti pretvaraju pet regionalnih obrazaca u

okvire javnih politika. Nijesu zamišljeni kao jedinstvena rješenja za sve jurisdikcije, već ukazuju na regionalne uslove koji treba da usmjeravaju reformsko planiranje u svakoj jurisdikciji, praćenje sprovođenja i dalji dijalog.

1

Prioritet

Uspostaviti mehanizam upravljanja sprovođenjem reformskih preporuka za ozbiljne predmete OKK

Svaku prioritetnu preporuku treba pretočiti u praktičan plan sprovođenja. Planom treba utvrditi odgovornu funkciju u instituciji, potrebne korake, očekivane rokove, dokaze o napretku i način upućivanja pitanja odlaganja ili prepreka na viši nivo odlučivanja. Kada sprovođenje zavisi od više aktera, koordinaciju treba organizovati prema cjelokupnom toku predmeta, a ne isključivo prema institucionalnim nadležnostima. Preuzimanje odgovornosti ne treba svoditi samo na formalno prihvatanje preporuke, već kao njeno jasno mjesto u okviru odgovornosti institucije.

2

Prioritet

Ojačati dosljednost i ujednačenu primjenu zakona

Sudovi, tužilaštva i druge relevantne institucije treba da unaprijede uslove za dosljednu i ujednačenu primjenu zakona u ozbiljnim predmetima OKK. Cilj je da presuđivanje bude predvidljivije, bolje obrazloženo i razumljivo, naročito u složenim i javno eksponiranim postupcima, u kojima su percepcija pravičnosti, jednakost pred zakonom i povjerenje u institucionalnu nepristrasnost najlakše ugroženi.

3

Prioritet

Osmisliti jačanje kapaciteta kao operativni sistem

ačanje kapaciteta za postupanje u ozbiljnim predmetima OKK treba organizovati kao operativni okvir za postupanje u složenim predmetima. Obuku treba povezati sa radnim uslovima koji određuju da li je bolja praksa moguća, dosljedna i da li je moguće ponavljati. Svrha je da kvalitet postupanja u složenim predmetima ne zavisi prvenstveno od individualnog iskustva ili pojedinačnih primjera dobrih praksi, već da bude podržan redovnim institucionalnim postupcima.

4

Prioritet

Razviti dijagnostičke sisteme podataka koji podržavaju složene reformske napore

Pravosudne institucije treba da razviju sveobuhvatne sisteme podataka koji omogućavaju razumijevanje ozbiljnih predmeta OKK, pri čemu njihova korisnost za reforme treba da bude vodeći princip. Podaci treba da pomognu u odgovoru na operativna pitanja: gdje nastaju odlaganja, da li je ishod isti nakon žalbenog postupka, koliko često dolazi do ponavljanja suđenja, da li su sankcije srazmjerne, da li nakon osuđujuće presude slijedi oduzimanje imovine i da li se u sličnim predmetima postupa dosljedno. Efekti takvih sistema prevazilazili bi samo prikupljanje podataka. Oni bi podržali upravljanje učinkom institucija, planiranje resursa, upravljanje predmetima, transparentnost, praćenje reformi i dijalog o javnim politikama. Cilj je da se razumije šta sistem ostvaruje, gdje nastaju rizici po kvalitet i šta treba promijeniti kako bi se obezbijedilo pravično, efikasno, stručno i, u konačnom, djelotvorno postupanje u ozbiljnim predmetima OKK.

5

Prioritet

Ojačati transparentnost kao dio reformske infrastrukture

Transparentnost treba razvijati kao dio reformske infrastrukture, a ne svoditi je samo na komunikaciju sa javnošću. Pravosudne institucije treba da unaprijede dostupnost, kvalitet, pristupačnost i mogućnost pretraživanja informacija o ozbiljnim predmetima OKK, uz poštovanje zahtjeva pravičnog suđenja, privatnosti, zaštite podataka i bezbjednosti. To uključuje pristup pravosudnim aktima, objavljivanje relevantnih odluka, funkcionalne baze sudske prakse, usklađivanje statističkih podataka, jasniju komunikaciju o predmetima od velikog javnog interesa i pružanje informacija koje institucijama i javnosti omogućavaju da razumiju šta se promijenilo, koja pitanja ostaju neriješena i šta je sistem naučio. Transparentnost treba da učini reformske promjene vidljivim, omogući institucionalno učenje, i doprinese povjerenju javnosti utemeljenom na dostupnim informacijama.

VII. Kako čitati poglavlja o jurisdikcijama

Svako poglavlje procjenjuje promjene u odnosu na preporuke i početno stanje u toj jurisdikciji. Poglavlja u odgovarajućem kontekstu identifikuju pomake, prepreke i prioritetne naredne korake.

Za pet jurisdikcija obuhvaćenih Javnim izvještajem iz 2024. godine, poglavlja procjenjuju sprovođenje preporuka iz tog izvještaja, dodatno razrađenih kroz kasniju povjerljivu saradnju. Poglavlje o Srbiji zahtijeva drugačiji pristup jer je ta jurisdikcija uključena u Projekat 2024. godine, kada je objavljen prethodni Javni izvještaj, pa je period praćenja suđenja i preporuka kraći. Zato je usmjereno na početne nalaze, početnu saradnju sa institucijama i prve pokazatelje primjene preporuka.

Predložene aktivnosti u svakom poglavlju treba čitati kao praktične naredne korake. Njihova svrha je da pomognu institucijama da od formalnih reformskih aktivnosti pređu na dosljednu praksu i da dobra praksa manje zavisi od individualne inicijative, a da se više zasniva na institucionalnim standardima, redovnim postupcima i mehanizmima povratnih informacija.

Naredna faza reforme zavisiće od ovog zaokreta. Regionu ne nedostaju reformski okviri. Postoji obilje strategija, smjernica, opredjeljenja i preporuka. Presudno je da li se ovi alati mogu operacionalizovati tamo gdje se ozbiljni i složeni predmeti OKK stvarno pripremaju, razmatraju i obrazlažu. Tu reforma ili postaje institucionalna *praksa* ili ostaje na *papiru*.

CRNA GORA

1.) Opšta institucionalna pitanja i pitanja javnih politika

Tokom izvještajnog perioda (jun 2024 – septembar 2026), Crna Gora je ostvarila napredak u jačanju zakonodavnog, institucionalnog i operativnog okvira za postupanje u predmetima teškog organizovanog kriminala i korupcije (OKK). To obuhvata veću stabilnost rukovodstva najviših pravosudnih institucija, sužavanje nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva (SDT), povećanje broja zaposlenih u Specijalizovanom odjeljenju Višeg suda u Podgorici, usvajanje smjernica za upravljanje suđenjem i izricanje krivičnih sankcija, reformu kriterijuma za ocjenjivanje rada i veću pažnju posvećenu finansijskim istragama i mjerama privremenog oduzimanja imovine.

Ove promjene predstavljaju važnu osnovu za dalje reforme pravosuđa u Crnoj Gori i njen širi strateški odgovor na OKK. Ključno pitanje u narednoj fazi sprovođenja jeste u kojoj će mjeri nedavne reforme postati dio redovne prakse i dati dosljedne, mjerljive rezultate u postupanju u složenim predmetima OKK. Stoga se u ovom poglavlju razmatraju uslovi koji mogu doprinijeti tome da postojeći reformski okvir dovede do predvidljivijeg toka postupaka, kvalitetnijih i

ujednačenijih tužilačkih i sudskih akata, boljih rezultata u oduzimanju imovine i povećanog povjerenja javnosti.

Iako je pravac reformi ohrabrujući, njihovi praktični efekti tek postaju vidljivi i još nijesu ujednačeni u svim oblastima. Praćenje suđenja ukazuje na prostor za dalji napredak u pravosnažnom okončanju predmeta, dinamici i kontinuitetu postupaka, otklanjanju trajnih operativnih ograničenja, ujednačavanju kvaliteta i dosljednosti sadržine tužilačkih i sudskih akata, postizanju konačnih rezultata u oduzimanju imovine, kao i u rješavanju izazova u vezi sa komunikacijom sa javnošću, medijskim izvještavanjem i komentarisanjem postupaka koji su u toku. Rješavanje ovih pitanja važno je za učvršćivanje ostvarenog napretka i očuvanje efekata reformi u praksi. Zato u narednom periodu treba obezbijediti dosljednu primjenu reformi, djelotvorno praćenje i kontinuiranu koordinaciju pravosudnih i drugih relevantnih institucija.

Institucionalne promjene i promjene javnih politika koje utiču na primjenu reformi

Niz institucionalnih promjena i izmjena javnih politika tokom izvještajnog perioda ukazuje na usmjereniji pristup jačanju odgovora Crne Gore na OKK. Izbor predsjednice Vrhovnog suda u novembru 2024. godine, nakon dugog perioda institucionalne neizvjesnosti, predstavljao je važan korak ka većoj stabilnosti rukovodstva sudstva. Zakonske izmjene kojima je sužena nadležnost SDT-a i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici (Specijalizovano odjeljenje) kroz izmijenjene kriterijume za predmete korupcije i viši prag za određena krivična djela pranja novca odražavaju usmjerenije korišćenje specijalizovanih resursa.

Istovremeno, povećan je broj sudija u Specijalizovanom odjeljenju, čime su stvoreni povoljniji uslovi za raspodjelu radnog opterećenja i kontinuirano postupanje u složenim predmetima. Ova promjena je značajna, ali će njen praktični efekat zavisiti od toga da li će dodatni sudski resursi biti praćeni odgovarajućim sudnicama, prostorom za čuvanje spisa, administrativnom i pravnom podrškom, standardizovanom praksom upravljanja postupcima i jasnim očekivanjima u pogledu proaktivnog postupanja.

Crna Gora je sprovela i reforme značajne za kvalitet i dosljednost sudske prakse. Izmjenama okvira za

ocjenjivanje rada ojačana je kvalitativna dimenzija ocjenjivanja sudija i tužilaca, čime je prevaziđeno oslanjanje na pretežno kvantitativne pokazatelje.

Uvođenje smjernica za upravljanje suđenjem i izricanje krivičnih sankcija, kao i povećanje broja finansijskih istraga, dodatno ukazuju na sve veću institucionalnu usmjerenost na uslove potrebne za dosljednije postupanje u predmetima OKK. Ove promjene ukazuju da se reformski prioriteti kreću ka praktičnoj primjeni.

Broj optužnica ostao je stabilan, što može ukazivati na kontinuiranu aktivnost tužilaštva i spremnost za procesuiranje složenih predmeta. Ipak, njihov dugoročni značaj za reforme zavišće od kvaliteta optužnica, sposobnosti sudova da efikasno postupaju po njima i pravnoj sigurnosti.

Sistemiški uslovi koji utiču na sprovođenje

Ove pozitivne promjene odvijaju se u širem sistemskom kontekstu koji i dalje utiče na dinamiku i djelotvornost njihovog sprovođenja. Efikasnost ostaje ključni izazov: od početka praćenja u okviru Projekta pravosnažno je okončano svega 12 praćenih predmeta, dok su brojni postupci i dalje u toku. Istovremeno, praćenje ukazuje na veću produktivnost ročišta i bolju procesnu disciplinu, što može značiti da nedavno usvojene mjere upravljanja postupcima počinju da utiču na praksu u sudnici. Ova poboljšanja treba posmatrati kao početne pokazatelje napretka. Dalje praćenje pomoći će da se ocijeni da li ona dovode do kraćeg ukupnog trajanja postupaka i većeg broja pravosnažno okončanih predmeta.

Pitanje uslova rada i dalje ostaje značajno. Koraci preduzeti radi rješavanja prostornih potreba SDT-a predstavljaju pozitivan pomak, ali se Viši sud u Podgorici i dalje suočava sa neadekvatnim kancelarijskim prostorom, te prostorom za čuvanje spisa i sudnicama. Privremeno korišćenje sudnica drugih sudova može

ublažiti neposredne poteškoće u zakazivanju, ali ne predstavlja održivo institucionalno rješenje. Ova operativna ograničenja direktno utiču na zakazivanje i kontinuitet ročišta, čuvanje i rukovanje obimnim spisima i sposobnost sudova da efikasno i predvidljivo upravljaju složenim postupcima u predmetima OKK.

Izveštajni period je ukazao i na trajne rizike koji utiču na povjerenje javnosti u postupke od velikog javnog interesa. Javna rasprava o funkcionisanju pravosudnog sistema legitimna je i značajna. Međutim, izjave nosilaca javnih funkcija, ili medijsko izvještavanje, koji se odnose na konkretne postupke u toku, sugerišu očekivane ishode, otkrivaju osjetljive informacije ili prikazuju okrivljene na način koji prejudicira njihovu krivicu, mogu uticati na percepciju nezavisnosti, nepristrasnosti i poštovanje pretpostavke nevinosti. Stoga, pažljiva komunikacija sa javnošću predstavlja dio širih institucionalnih uslova za očuvanje povjerenja u odgovor pravosuđa.

Prioriteti za učvršćivanje napretka

Uspostavljeno je nekoliko važnih okvira i institucionalnih mjera. U narednoj fazi treba podržati njihovu primjenu kako bi tok postupaka postao predvidljiviji, alati za upravljanje suđenjem bili dosljednije korišćeni, smanjena odlaganja koja se mogu izbjeći, a broj pravosnažno okončanih OKK predmeta povećan.

Dosadašnji rezultati učvrstiće se kroz unapređenje kapaciteta sudnica, prostora za čuvanje spisa, kadra, upravljanje predmetima, podrška finansijskim istragama, usklađena komunikacija sa javnošću i sistemi izvještavanja koji omogućavaju praćenje ishoda, od optužnice do pravosnažne

presude i izvršenja. Ovi elementi naročito su značajni u sadašnjoj fazi reformi u Crnoj Gori, u kojoj kredibilitet napretka zavisi i od usvajanja mjera i od njihove sposobnosti da dovedu do dosljednih, vidljivih poboljšanja u postupanju u složenim predmetima OKK.

Izveštajni period potvrđuje i reformski pravac koji obilježavaju značajne formalne i institucionalne promjene, uz neujednačenu primjenu u redovnoj praksi. U tom pogledu, Crna Gora je preduzela važne korake za jačanje okvira za postupanje u predmetima OKK.

2.) Ažurirani ključni nalazi i preporuke

PRAVIČNOST

1

Preporuka

Institucionalizovati predvidljive i blagovremene prakse transparentnosti u predmetima OKK od javnog interesa, uz zaštitu prava.

1.1. Predsjednik Višeg suda u Podgorici i rukovodilac SDT-a treba da usvajanjem internih akata obezbijede ujednačenu praksu objavljivanja pravosudnih akata i drugih informacija o krivičnim postupcima, uključujući raspored ročišta.

1.2. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da osmisli i sprovede specijalizovane obuke o odnosima s javnošću za tužioce i sudije koji postupaju u predmetima OKK, naročito za rukovodioce institucija i predstavnike zadužene za odnose s javnošću, uz uvažavanje međunarodnih standarda i najboljih praksi izvještavanja o predmetima OKK i predmetima od velikog javnog interesa.

1.3. Vrhovni sud i VDT treba da ažuriraju svoje komunikacione strategije i uključe jasna uputstva o tome kako sudije i tužioci treba da izvještavaju o predmetima OKK od velikog javnog interesa³.

³ Predmete od velikog javnog interesa obilježava značajan društveni značaj zbog njihovog uticaja na javne institucije, javne resurse, javnu bezbjednost ili povjerenje javnosti u vršenje pravosuđa.

1.4. Vrhovni sud i VDT treba da sprovode aktivnosti informisanja i saradnje sa javnošću radi boljeg razumijevanja uloge sudstva i državnog tužilaštva u predmetima OKK.

1.5. Pravosudne institucije treba da doprinesu boljem razumijevanju funkcionisanja pravosudnog sistema u medijima kroz izradu pojmovnika pravne terminologije za novinare koji izvještavaju o predmetima OKK i obuke novinara o pravnoj terminologiji.

Faza sprovođenja:



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

1.i. Broj praćenih predmeta OKK u kojima su optužnice objavljene na internet stranici SDT-a.

1.ii. Procenat praćenih predmeta OKK u kojima je raspored suđenja objavljen na internet stranici suda.

1.iii. Procenat praćenih predmeta OKK u kojima su presude javno dostupne na internet stranici suda.

1.iv. Usvojeni interni akti i komunikacione strategije kojima se uređuje objavljivanje pravosudnih informacija o predmetima⁴ OKK.

1.v. Godišnje sprovođenje obuka o odnosima s javnošću za tužioce i sudije koji postupaju u predmetima OKK.

1.vi. Komunikaciona strategija za sudstvo i komunikaciona strategija za tužilaštvo sadrže posebna uputstva za izvještavanje o predmetima OKK od velikog javnog interesa do kraja 2026. godine.

1.vii. Broj pokrenutih programa komunikacije sa javnošću (npr. događaja) radi pružanja informacija o ulozi sudova u presuđivanju u predmetima OKK.

⁴ To bi obuhvatalo: i) pravosudne akte u predmetu, npr. presude i optužnice; ii) važne informacije o predmetima koje se saopštavaju javnosti; i iii) raspored ročišta.

1.viii. Izrađen pojmovnik pravne terminologije.

1.ix. Broj sprovedenih obuka.

Tokom izvještajnog perioda, crnogorske sudske i tužilačke institucije preduzele su konkretne korake ka jačanju transparentnosti i poboljšavanju komunikacije sa javnošću u predmetima OKK. To obuhvata unaprijeđeno objavljivanje rasporeda suđenja, usvajanje internih pravila komunikacije u Apelacionom sudu, pokretanje nove internet stranice Državnog tužilaštva, izradu komunikacionih strategija, aktivnosti informisanja i saradnje sa javnošću i obuke o odnosima s javnošću. Ove promjene ukazuju na sve izraženije institucionalno prepoznavanje da transparentnost u predmetima OKK zahtijeva više od *ad hoc* komunikacije i da je treba podržati jasnijim alatima komunikacije i redovnim institucionalnim postupcima.

Međutim, sprovođenje se još ne može ocijeniti kao potpuno operacionalizovano jer predvidljive i dosljedne prakse objavljivanja još nijesu

Nalazi:

Od objavljivanja Javnog izvještaja iz 2024. godine, crnogorske sudske i tužilačke institucije preduzele su dodatne korake za jačanje transparentnosti i komunikacije sa javnošću u predmetima OKK.

Crnogorske pravosudne institucije nastavile su da unapređuju

uspostavljene tokom cijelog postupka. Ukupno 19 optužnica, odnosno gotovo trećina u praćenim predmetima, ostalo je neobjavljeno, dok su objavljene tri od jedanaest prvostepenih presuda u pravosnažno okončanim predmetima. Komunikacione strategije nijesu javno dostupne, a praksa objavljivanja sudskih i tužilačkih informacija ostaje neujednačena. Nalazi praćenja medija dodatno ukazuju da obimnija komunikacija još nije u potpunosti dovela do percepcije veće otvorenosti, blagovremenog pristupa informacijama ili javnog izvještavanja u skladu sa priznatim standardima. Stoga u narednoj fazi pažnju treba usmjeriti na uključivanje postojećih strategija, alata komunikacije i aktivnosti informisanja i saradnje sa javnošću u redovne, mjerljive i prakse usklađene sa međunarodnim standardima transparentnosti u predmetima OKK od velikog javnog interesa.

transparentnost uvođenjem mjera koje su dovele do dosljednije razmjene informacija. U odnosu na prethodni izvještajni period, najvidljiviji napredak odnosi se na objavljivanje rasporeda suđenja, usvajanje alata komunikacije i intenzivniju komunikaciju sa javnošću. U praksi, Viši sud u Podgorici objavljuje informacije o svom radu koje smatra

značajnim za javnost. Apelacioni sud usvojio je interna pravila komunikacije, koja su dovela do dosljednog objavljivanja odluka i drugih informacija⁵. VDT je, u međuvremenu, pokrenuo novu internet stranicu namijenjenu pristupačnijem objavljivanju informacija o svom radu i radu Tužilačkog savjeta⁶. Ključni strateški dokumenti, uključujući Strategiju reforme pravosuđa (2024–2027), prepoznaju transparentnost kao strateški cilj i ističu značaj pristupa pravdi i dostupnosti sudskih⁷ odluka. Strategija digitalizacije pravosuđa (2025–2028), kroz Akcioni plan (2025–2026), predviđa „transparentnost sudskih postupaka kroz objavljivanje anonimizovanih odluka i procesa“.⁸

Iako ovi koraci ohrabruju, podaci praćenja suđenja ukazuju na skroman napredak u ispunjavanju pojedinih ključnih pokazatelja transparentnosti, poput dostupnosti sudskih i tužilačkih akata, uključujući predvidljivu praksu njihovog objavljivanja. Transparentnost pravosudnog postupka, naročito u predmetima OKK, zahtijeva pažljivu ravnotežu između javnog interesa i zaštite osjetljivih informacija. Dostupnost informacija o predmetima, uključujući raspored suđenja i anonimizovane pravosudne akte, može

podržati transparentnost, unaprijediti integritet i ojačati povjerenje javnosti, a time povećati odgovornost i smanjiti sumnje u vezi sa predmetima koji privlače veliku pažnju javnosti.⁹

Prema podacima Projekta, 19 od 61 optužnice u praćenim predmetima ostalo je neobjavljeno (*ključno dostignuće 1.i*). Od ukupnog broja pravosnažno okončanih predmeta objavljene su tri prvostepene presude, dok je objavljeno svih 11 drugostepenih presuda (*ključno dostignuće 1.iii*). Uprkos prethodno navedenoj strateškoj posvećenosti transparentnosti, čini se da nepostojanje jedinstvenog okvira za objavljivanje informacija o predmetima OKK i internih dokumenata kojima se uređuju postupci objavljivanja odluka i ključnih informacija, kao i protokoli komunikacije sa javnošću, doprinose neujednačenoj praksi. To ukazuje da izazovi u sprovođenju nijesu samo normativni već i institucionalni i operativni, što su sagovornici potvrdili na Lokalnom forumu za diskusiju i tokom konsultacija (*ključno dostignuće 1.iv*).

Nasuprot tome, Projekat je u izvještajnom periodu zabilježio povećanje obima objavljivanja rasporeda suđenja. U vrijeme izrade

⁵ Konferencija za medije povodom Godišnjeg izvještaja o radu za 2024. godinu, sudovi.me/ascg/sadrzaj/GYIM (pristupljeno 12.10.2026)

⁶ Novi sajt Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta – Državno Tužilaštvo, link: <https://tuzilastvo.me/>, (pristupljeno 12.10.2026)

⁷ Ministarstvo pravde Crne Gore, Strategija reforme pravosuđa 2024–2027, Podgorica, 2024, dostupno na: link (pristupljeno 8.10.2026)

⁸ Strategija digitalizacije pravosuđa 2025–2028, dostupno na: Strategija digitalizacije pravosuđa 2025–2028, (pristupljeno 12.10.2026)

⁹ Vidjeti, na primjer: Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Vodič za komunikaciju sa medijima i javnošću za sudove i tužilaštva, rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe#_Toc524690256 (pristupljeno 12.10.2026)

izvještaja (septembar 2026), raspored je objavljen u 89 odsto praćenih predmeta, u odnosu na 82 odsto u periodu od juna 2023. do juna 2024. godine (*ključno dostignuće 1.ii*).

Usvojeni su krovna komunikaciona strategija i prateći akcioni planovi za sudove i Sudski savjet za period 2024–2026. godine (*ključno dostignuće 1.vi*), kojima se predviđaju aktivnosti za unapređenje transparentnosti i povjerenja u sudstvo. Strategija ističe potrebu za usvajanjem smjernica kojima se definišu uloge i obaveze zaposlenih u komunikacionom lancu, kao i za uspostavljanjem dosljedne komunikacione strukture na svim nivoima sudstva. Komunikaciona strategija Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta za period 2026–2028. godine sa pratećim Akcionim planom usvojeni su u januaru 2026. godine (*ključno dostignuće 1.iv*). Pored sveobuhvatne strategije¹⁰, Državno tužilaštvo usvojilo je i opšte smjernice za kriznu komunikaciju. Ove aktivnosti ukazuju na šire institucionalne napore da se fokus transparentnosti pomjeri sa pasivnog objavljivanja informacija na proaktivniju komunikaciju sa javnošću.

Prepoznajući specifičnost nadležnosti SDT-a i komunikacionih izazova koji proizilaze iz prirode njegovog rada, preduzete su dodatne organizacione

mjere za jačanje kapaciteta za odnose sa javnošću. Izmjenama akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji SDT-a predviđena je posebna organizaciona jedinica za odnose s javnošću. Projekat je preporučio i usvajanje dopunskih smjernica posebno prilagođenih radu SDT-a. (*ključno dostignuće 1.vi*).

Iako je riječ o pozitivnim promjenama, komunikacione strategije nijesu objavljene. Njihova nedostupnost u vrijeme izrade izvještaja ograničava njihovu vrijednost kao instrumenata javne odgovornosti. U narednom periodu mogla bi se razmotriti upotreba digitalnih alata i onlajn pristupa informacijama, na primjer ažuriranjem i objavljivanjem rasporeda ročišta u realnom vremenu na internet stranicama sudova. Veća transparentnost ne treba da se izjednačava sa pukim povećanjem obima komunikacije. Prepoznajući značaj otvorenog pravosudnog sistema, institucije su ulagale u aktivnosti informisanja i saradnje sa javnošću radi stvaranja pozitivne percepcije pravosuđa. Na primjer, nakon pokretanja televizijske emisije „Upoznajte Državno tužilaštvo“, predstavnici Državnog tužilaštva sastali su se sa studentima¹¹ i srednjoškolcima¹². Vrhovni sud je u proteklom periodu održavao redovne konferencije za medije, predstavljajući rezultate rada u 2025. godini kao i

¹⁰ Nova Komunikaciona strategija: otvorenije i dostupnije Državno tužilaštvo – Državno Tužilaštvo (22 September 2026)

¹¹ Dostupno na: Ključ tužilačkog poziva je ostati dosljedan sopstvenoj savjesti i profesionalnim principima – Državno Tužilaštvo (pristupljeno 12.10.2026.)

¹² Predstavnice Tužilaštva razgovarale sa učenicima o vršnjačkom nasilju – Državno Tužilaštvo (pristupljeno 12.10.2026)

polugodišnji izvještaj rada za prvu polovinu 2026. godine.¹³

Iako su ove aktivnosti značajne za bolje razumijevanje u javnosti, ne mogu zamijeniti redovno objavljivanje informacija o predmetima, rasporeda suđenja, optužnica i presuda.

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu prepoznao je značaj edukacije o odnosima s javnošću i tokom 2024. godine sproveo pet obuka. Četiri su bile ciljane: dvije za portparole sudova, sa 24 učesnika, i dvije za tužioce, sa 14 učesnika. Nadovezujući se na ovu dobru praksu, u aprilu 2026. godine održan je početni program obuke o ovoj temi, dok je napredni program planiran za decembar 2026. godine. Nijedna od ovih obuka nije posebno usmjerena na odnose s javnošću u predmetima OKK, ali će ipak podržati profesionalniju i dosljedniju komunikaciju sa javnošću, u skladu sa međunarodnim standardima (*ključno dostignuće 1.v*).

Mogući uticaj aktivnosti jačanja kapaciteta preporučenih ovim poglavljem ograničen je postojećim okvirom za učešće u obukama. Sudije i tužioci imaju pravo i obavezu da, prema sopstvenim interesovanjima, pohađaju obuke najmanje dva radna

dana godišnje.¹⁴ Iako se time utvrđuje minimum obuke, ne obezbjeđuje se da nosioci pravosudnih funkcija pohađaju obuke koje odgovaraju njihovim konkretnim dužnostima i odgovornostima. Centar, takođe, ima ograničenu mogućnost da određuje sastav učesnika. Zbog toga su relevantni programi otvoreni za zainteresovane sudije, tužioce i savjetnike u cijelom sistemu, umjesto da budu sistematski usmjereni na nosioce funkcija zadužene za institucionalnu komunikaciju sa javnošću ili komunikaciju o predmetima.

U okviru praćenja medija, Projekat je u pojedinim medijskim člancima uočio prakse izvještavanja koje mogu uticati na pravo na privatnost i pretpostavku nevinosti. Tokom ovog perioda, zabilježeno je najmanje 25 medijskih članaka o praćenim predmetima koji sadrže moguće povrede prava okrivljenih. Problematične prakse obuhvatale su jezik kojim se prejudicira krivica, otkrivanje ili ponovno objavljivanje osjetljivih ličnih podataka, prikazivanje osumnjičenih ili okrivljenih na način koji sugeriše krivicu i senzacionalističke naslove koji nijesu u potpunosti odgovarali procesnom statusu predmeta.

Prepoznajući složenost sudskih postupaka, značaj uloge medija u javnom interesu i tačnog medijskog izvještavanja, Misija OEBS-a u Crnoj Gori podržala je

¹³ Vidjeti: Pavličić: Sudski sistem više ne stvara zaostatak, već ga savladava i rješava, dostupno na: sudovi.me/vrhs/sadrzaj/M09Y (pristupljeno 13.10.2026), Konferencija za medije Vrhovnog suda 27. januara, dostupno na: sudovi.me/vrhs/sadrzaj/11nG (pristupljeno 13.10.2026)

¹⁴ Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu (Službeni list Crne Gore br. 55/15, 54/24), član 45: [56002859-f578-481d-80da-7f9fb537f01e](https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/56002859-f578-481d-80da-7f9fb537f01e) (pristupljeno 21. 09. 2026).

dvije inicijative u ovoj oblasti. Prva je izrada pojmovnika pravne terminologije za novinare (*ključno dostignuće 1.vii*). Primjerci pojmovnika dostavljeni su pravosudnim institucijama i medijima u Crnoj Gori, uz očekivanje da će doprinijeti profesionalnijem i objektivnijem izvještavanju. Druga je inicijativa „Unapređenje institucionalne komunikacije i kapaciteta za komunikaciju sa javnošću u Crnoj Gori“, kojom se Vrhovnom sudu i nižestepenim sudovima pruža podrška u jačanju komunikacionih kapaciteta kroz 16 ciljanih radionica za oko 80 sudija o internoj, eksternoj i kriznoj komunikaciji.

Iako je Projekat zabilježio mjerljiv napredak u uspostavljanju normativnih i organizacionih osnova transparentnosti, njihova primjena u

objavljivanju pravosudnih informacija, rasporeda suđenja i sudskih i tužilačkih dokumenata ostaje neujednačena. Procjena se sada usmjerava na to da li postojeće komunikacione strategije, alati za komunikaciju sa javnošću i prakse objavljivanja obezbjeđuju predvidljiv pristup informacijama u predmetima OKK od javnog interesa na nivou svih institucija, uz poštovanje prava. Za prelazak iz faze rane implementacije u fazu operacionalizacije, institucije treba da pokažu dosljedno objavljivanje rasporeda ročišta, optužnica i presuda, javnu dostupnost i primjenu komunikacionih strategija i mjerljivo unapređenje pristupa blagovremenim i korisnim pravosudnim informacijama. Održivost ovih mjera zavisice od namjenskog obezbjeđivanja ljudskih i tehničkih resursa i uspostavljanja mehanizama institucionalne odgovornosti za njihovo sprovođenje.

2

Preporuka

Ojačati predstavničku ulogu Sudskog i Tužilačkog savjeta uspostavljanjem pouzdanih, strukturiranih i transparentnih kanala putem kojih sudije i tužioci mogu ukazivati na pitanja koja utiču na njihovu nezavisnost, samostalnost, uslove rada i sposobnost da postupaju u predmetima OKK od velikog javnog interesa.

2.1. Savjeti treba da nalože ili sprovedu nezavisnu ili strukturiranu procjenu svoje komunikacije, odgovornosti i predstavničkih veza sa sudijama i tužiocima, uključujući praktične preporuke za jačanje povjerenja, povratnih informacija i daljeg postupanja.

Faza sprovođenja:



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

- 2.i. Procenat anketiranih sudija i tužilaca koji navode da znaju na koji način mogu ukazati svom savjetu na probleme i smatraju da je postojeći kanal pouzdan i bezbjedan za korišćenje.
- 2.ii. Svaki savjet je uspostavio strukturirani mehanizam konsultacija za redovnu komunikaciju sa sudijama i tužiocima, uključujući posjete sudovima i tužilaštvima, sastanke ili sesije za davanje povratnih informacija.
- 2.iii. Savjeti su usvojili formalne mjere za dalje postupanje povodom pitanja na koja su ukazale sudije ili tužioci.
- 2.iv. Nezavisni izvještaj je usvojen.
- 2.v. Nalazi nezavisnog izvještaja pretočeni su u strateški dokument.

Tokom izvještajnog perioda, Tužilački savjet preduzeo je korake radi jačanja institucionalne zaštite samostalnosti tužilaca, uključujući izmjene Poslovnika kojima je osnovana posebna komisija za razmatranje pritužbi zbog miješanja u njihov rad i davanje mišljenja u nekoliko predmeta. Vrhovni državni tužilac podsticao je tužioce da koriste dostupne mehanizme za podnošenje pritužbi. Oba savjeta bila su aktivnija u reagovanju na javne izjave koje se odnose na pravosudni sektor, dok je Sudski savjet sprovodio posjete sudovima i konsultacije sa njima, uključujući Viši sud u Podgorici i druge sudove višeg stepena. Ove promjene ukazuju na veću pažnju posvećenu predstavničkoj ulozi savjeta i njihovoj komunikaciji sa sudijama i tužiocima.

Međutim, sprovođenje još nije u potpunosti operacionalizovano jer strukturirani i pouzdani mehanizmi za dijalog, postupanje po pritužbama i dalje postupanje nijesu dosljedno uspostavljeni u oba savjeta. Sudski savjet nema uporediv poseban mehanizam za pritužbe, dok sudije koje postupaju u ozbiljnim predmetima OKK i dalje ukazuju na probleme u pogledu uslova rada, ocjenjivanja, pritisaka i institucionalne zaštite. Iako je komunikacija unaprijeđena, predstavnička uloga savjeta još je u procesu konsolidacije. Stoga, u narednoj fazi pažnju treba usmjeriti na redovan strukturirani dijalog, jasne kriterijume za reagovanje na nedozvoljene pritiske, sistematsko dalje postupanje povodom pitanja na koja ukazuju sudije i tužioci i procjenu odnosa savjeta sa sudijama i tužiocima koje predstavljaju.

Ustavnim amandmanima¹⁵ usvojenim u avgustu 2026. godine uređen je sastav Tužilačkog savjeta, ukinuto *ex officio* članstvo ministra pravde u Sudskom savjetu, dok je broj sudija povećan sa četiri na pet.

Nalazi:

Tokom izvještajnog perioda, Projekat je nastavio da prati javne izjave političkih aktera o konkretnim krivičnim postupcima u toku, koje mogu predstavljati rizik za prava okrivljenih i samostalnost i nezavisnost sudija i tužilaca. Čak i kada ne dovedu do neposrednog miješanja u pojedinačne predmete, ponovljeni uvredljivi komentari mogu narušiti ugled pravosuđa u cjelini i uticati na povjerenje javnosti. To ukazuje da je obrazac neprimjerenog javnog komentarisanja prepoznat u Javnom izvještaju¹⁶ iz 2024. godine nastavljen, iako je tokom izvještajnog perioda bio manje učestao. Javna rasprava i kritika pravosudnog sistema legitimne su u demokratskom društvu, ali komentari o predmetima u toku, koji sugerišu očekivani ishod ili ostavljaju utisak pritiska na donošenje sudskih ili tužilačkih odluka, mogu negativno uticati na percepciju javnosti o nezavisnosti i nepristrasnosti.

Izmijenjeni sastav Sudskog savjeta može smanjiti prostor za politički uticaj i, zahvaljujući većem broju sudija, ojačati legitimitet organa sudske samouprave, čime se dodatno jačaju nezavisnost i samostalnost sudstva.

U tom kontekstu, pored potrebe da sudovi i tužilaštva budu transparentni i dostupni, kako je naglašeno u Preporuci 1, posebno je značajna uloga Sudskog i Tužilačkog savjeta. Njihova sposobnost da blagovremeno, srazmjerno i na kredibilan način institucionalno reaguju povodom pitanja koja utiču na sudije i tužioce može ojačati povjerenje unutar pravosuđa, smanjiti oslanjanje na neformalne ili javne kanale i učvrstiti percepciju institucionalne nezavisnosti. Ključno pitanje zato nije samo da li savjeti javno reaguju već i da li ih sudije i tužioci doživljavaju kao pouzdane, strukturirane i djelotvorne kanale za ukazivanje na probleme i dobijanje odgovarajuće povratne reakcije.

Mišljenja zainteresovanih strana¹⁷ takođe ukazuju da sudije i tužioci još ne doživljavaju dosljedno savjete kao djelotvorne zaštitnike institucionalne nezavisnosti. Jačanje povjerenja u sposobnost savjeta da odgovore na nedozvoljene spoljne pritiske može

¹⁵ Amandmani XVII do XXI na Ustav Crne Gore, dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/397527>, (pristupljeno 22.09.2026)

¹⁶ Dostupno na: [Public Report for publication ENG](#), str. 106, (pristupljeno 22.09.2026)

¹⁷ Na Lokalnom forumu za diskusiju koji je Projekat organizovao u martu 2025. godine, pravosudni akteri priznali su određenu nespremnost sudija i tužilaca da prijave pokušaje trećih lica dana njih izvrše nedozvoljen pritisak. Iako imaju pravo da podnesu pritužbu kada su im ugrožene nezavisnost i samostalnost, obično se uzdržavaju od tog postupka. Zainteresovane strane konsultovane 2026. godine ukazale su i na zaokret ka većem preuzimanju odgovornosti savjeta za ova pitanja.

doprinijeti većoj institucionalnoj otpornosti i ojačati percepciju nezavisnosti u pravosudnom sektoru. Projekat je u tom smislu konstatovao da su pravosudni organi preduzeli određene početne korake radi unapređenja odnosa između Sudskog i Tužilačkog savjeta i sudija i tužilaca koje predstavljaju. Konsultacije sa zainteresovanim stranama i praćenje medija ukazuju da su savjeti zauzeli odlučniji stav prema nedozvoljenom miješanju, naročito kroz zvanična reagovanja na izjave nosilaca javnih funkcija.¹⁸

U poređenju sa Javnim izvještajem iz 2024. godine, Vrhovni državni tužilac preuzeo je proaktivniju ulogu u podsticanju tužilaca da o problemima obavijeste Tužilački savjet, koji je počeo da prima pojedinačne pritužbe (*ključno dostignuće 2.i*). Nakon toga uveden je novi mehanizam: Tužilački savjet izmijenio je Poslovnik radi uspostavljanja posebne Komisije za razmatranje pritužbi rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca radi zaštite njihove nezavisnosti i samostalnosti.¹⁹ Ove promjene ukazuju na prepoznavanje potrebe za strukturiranim i institucionalizovanim pristupom zaštiti samostalnosti tužilaca, postupanju povodom pitanja na koja

ukazuju i jačanju institucionalnog okvira u tu svrhu.

Komisija je već uspostavila početnu praksu davanja mišljenja u ovakvim slučajevima. U vrijeme izrade izvještaja ocijenila je da su četiri od sedam podnijetih pritužbi osnovane i dala mišljenja kojima je određena lica pozvala da se uzdrže od miješanja.²⁰ Novouspostavljeni način rada odražava odlučniji i institucionalizovaniji pristup zaštiti nezavisnosti i samostalnosti tužilaca.

Napredak u Sudskom savjetu bio je postepeniji. Saopštenja za javnost i dalje su bila najčešći oblik komunikacije putem kojeg su Savjet i Udruženje sudija izražavali posvećenost zaštiti nezavisnosti i samostalnosti sudstva. Ipak, čini se da su ova reagovanja tokom izvještajnog perioda bila blagovremenija i učestalija. Sudski savjet istovremeno još nema poseban mehanizam za pritužbe uporediv sa onim koji je uspostavio Tužilački savjet. Mali broj formalnih pritužbi sudija može biti posljedica više faktora, uključujući nespremnost da ih prijave, neizvjesnost u pogledu dostupnih procedura ili percepciju da postojeći kanali nijesu dovoljno djelotvorni.

¹⁸ Vidjeti saopštenja za javnost na: sudovi.me/sdsv/sadrzaj/wRzk; sudovi.me/sdsv/sadrzaj/B2yQ, Reagovanje Tužilačkog savjeta i Udruženja državnih tužilaca Crne Gore: Oštro osuđujemo pokušaje urušavanja samostalnosti i ugleda Državnog tužilaštva od strane nosilaca javnih funkcija – Državno Tužilaštvo, sudovi.me/sdsv/sadrzaj/6o1z, sudovi.me/sdsv/sadrzaj/DDBB, (pristupljeno 12.10.2026)

¹⁹ Poslovnik Tužilačkog savjeta, dostupan na: [Poslovnik-ts-.pdf](#), (pristupljeno 12.10.2026)

²⁰ Linkovi ka mišljenjima: Odluke – Državno Tužilaštvo, (pristupljeno 12.10.2026)

Izjave i otvorena pisma sudija Specijalizovanog odjeljenja²¹ ukazuju da se određena pitanja u vezi sa uslovima rada, ocjenjivanjem, pritiscima i institucionalnom podrškom još ne rješavaju isključivo kroz redovne interne mehanizme.

Nakon otvorenog pisma, a na inicijativu predsjednika Višeg suda, Sudski savjet je u decembru 2024. godine odlučio da, u skladu sa zahtjevom, poveća broj sudija i sudijskih savjetnika u Specijalizovanom odjeljenju²². Iako je riječ o pozitivnom pomaku, činjenica da je zahtjev upućen, ne samo Sudskom savjetu i Vrhovnom sudu, već i izvršnoj i zakonodavnoj vlasti ukazuje da se postojeći kanali možda ne doživljavaju uvijek kao najneposredniji ili najblagovremeniji za dobijanje odgovora.

Slično tome, u martu 2026. godine sudije su ponovo smatrale potrebnim da se obrate javnosti.²³ Ukazale su na više pitanja, uključujući potrebu da se prilikom ocjenjivanja sudija uzme u obzir složenost predmeta, praktičnu primjenu smjernica za upravljanje suđenjima (vidjeti Preporuke 4 i 12) i potrebu da Sudski savjet, u skladu sa svojim mandatom, zaštiti nezavisnost i samostalnost sudstva od kontinuiranih kritika, pritisaka i uvreda.

Ovi primjeri mogu ukazivati na dublji nedostatak povjerenja u ulogu Savjeta kao zastupnika i predstavnika sudija. Na to može uticati više faktora, uključujući nedostatak redovne i sadržajne komunikacije između Savjeta i pojedinačnih nosilaca pravosudnih funkcija, ali i ograničenja nadležnosti Sudskog savjeta.

Sudije i tužioci trenutno imaju ograničene institucionalne kanale za neposrednu komunikaciju sa članovima savjeta, bilo radi ukazivanja na probleme ili davanja povratnih informacija. Pozitivan pomak predstavlja uvođenje redovnih sastanaka članova Tužilačkog savjeta sa rukovodiocima državnih tužilaštava, čime je uspostavljen strukturirani mehanizam komunikacije i konsultacija (*ključno dostignuće 2.ii*). Iako bi godišnji događaji, poput Dana sudstva i Dana državnog tužilaštva, donekle mogli služiti ovoj svrsi, nijesu strukturirani tako da omoguće kontinuirane ili sadržajne konsultacije. U aprilu 2025. godine Sudski savjet i Vrhovni sud organizovali su zajedničku konferenciju²⁴ na kojoj je predstavljen Izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu. Iako je riječ o pohvalnoj inicijativi, ovakve prilike za dijalog treba da budu češće i fleksibilnije, po

²¹ Vidjeti: Integralno obraćanje sudija Specijalnog odjeljenja Sudskom savjetu, Vrhovnom sudu, Ministarstvu pravde, predsjedniku Crne Gore, premijeru Crne Gore i Skupštini Crne Gore (svim poslanicima) sudovi.me/vspg/sadrzaj/g8d (pristupljeno 12.10.2026)

²² Vidjeti: sudovi.me/sdsv/sadrzaj/aopP (pristupljeno 12.10.2026)

²³ Vidjeti: sudovi.me/vspg/sadrzaj/pk4y (pristupljeno 12.10.2026)

²⁴ Vidjeti: sudovi.me/sdsv/sadrzaj/2rQV (pristupljeno 12.10.2026)

mogućnosti integrisane u sjednice Savjeta ili omogućene kroz strukturirane konsultacije. Redovne službene posjete članova savjeta pojedinačnim sudovima ili tužilaštvima mogle bi predstavljati još jednu pozitivnu praksu za jačanje institucionalnih veza i obnovu povjerenja. S tim u vezi, Projekat je konstatovao da je Sudski savjet tokom septembra 2025. godine posjetio Vrhovni sud, Viši sud u Podgorici i Apelacioni sud. Članovi Savjeta sastali su se sa predsjednicima sudova i sudijama²⁵ i razgovarali o njihovim uslovima rada. Tokom konsultacija sa Projektom, i članovi Savjeta i sudije potvrdili su da su ove posjete predstavljale korak naprijed u jačanju međusobnog odnosa i pospješivanju dijaloga.

Pored navedenih izazova, pravosudni akteri ukazali su na kontinuirane probleme u vezi sa ličnom bezbjednošću, neadekvatnim radnim prostorom, nedovoljnim ljudskim

resursima i niskim zaradama (iako su u međuvremenu, plate sudija i tužilaca povećane u okviru sistemskog zakona u septembru 2026²⁶), kao faktorima koji mogu dodatno produbiti opisanu institucionalnu udaljenost. Za više detalja vidjeti Preporuku 6.

Kao što je navedeno, kvalitet odnosa između savjeta i sudija i tužilaca koje predstavljaju, oblikuje niz međusobno povezanih institucionalnih, operativnih i kontekstualnih faktora. Ipak, mjera u kojoj savjeti djelotvorno predstavljaju sudije i tužioce i održavaju komunikaciju sa njima ostaje jedan od temelja dugoročnog kredibiliteta, legitimiteta i održivosti reforme pravosuđa u Crnoj Gori. Potreban je sistematičan pristup zasnovan na dokazima radi utvrđivanja i otklanjanja mogućih nedostataka u ostvarivanju njihove predstavničke uloge. Kao prvi korak mogla bi se naložiti nezavisna analiza postojećih mehanizama komunikacije i odgovornosti, radi identifikovanja dobrih praksi i procjene njihovog uticaja na predstavničku ulogu savjeta i institucionalne veze sa sudijama i tužiocima (*ključno dostignuće 2.iv*).

²⁵ Sudski savjet posjetio Vrhovni sud: Uprkos ograničenim kapacitetima, sudovi ostvaruju odlične rezultate, sudovi.me/vrhs/sadrzaj/88DY, (pristupljeno 12.10.2026).

²⁶ Zakon o zaradama i drugim pravima u vezi sa vršenjem pravosudne i ustavno sudske funkcije, vidjeti: <https://www.gov.me/dokumenta/53bcc9c9-92ab-4556-ba2f-3b2756817ed7> (pristupljeno 12.10.2026).

Efikasnost

3

Preporuka

Pravosudne institucije treba da unaprijede efikasnost i blagovremenost postupanja u predmetima OKK.

3.1. Vrhovni sud treba da uspostavi sistem za određivanje složenosti predmeta radi uravnoteženog opterećenja sudija i efikasnog postupanja u predmetima OKK.

3.2. Vrhovni sud treba da formira radnu grupu za utvrđivanje optimalnih rokova trajanja sudskih postupaka u predmetima OKK.

3.3. Predsjednici sudova, u skladu sa predlozima Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) i Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), treba da prate trajanje postupaka i prikupljaju podatke o važnim fazama sudskog postupka.

Faza sprovođenja



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

- 3.i. Ukupno trajanje postupaka u pravosnažno okončanim praćenim predmetima.
- 3.ii. Trajanje prvostepenog postupka u praćenim predmetima.
- 3.iii. Trajanje žalbenog postupka u praćenim predmetima.
- 3.iv. Trajanje prvostepenih postupaka koji su u toku.

3.v. Formiranje radne grupe.

3.vi. Izrada kriterijuma za uspostavljanje i operacionalizaciju sistema za određivanje složenosti predmeta radi uravnoteženog opterećenja sudija i efikasnog postupanja u predmetima OKK.

3.vii. Formiranje radne grupe za utvrđivanje rokova.

3.viii. Utvrđivanje rokova.

3.ix. Predsjednici sudova imaju pristup statističkim podacima o trajanju pojedinačnih predmeta.

3.x. Predsjednici sudova proaktivno prate trajanje postupaka.

Tokom izvještajnog perioda, pravosudne institucije Crne Gore ojačale su praćenje dugotrajnih sudskih postupaka kroz Program rješavanja starih predmeta Vrhovnog suda za period 2025–2027, koji predviđa veće učešće predsjednika sudova, operativni tim za praćenje podataka i povećanje broja zaposlenih. Međutim, ključne strukturne mjere, naročito vrednovanje predmeta prema složenosti i optimalni rokovi trajanja u predmetima OKK, još

nijesu uvedene, dok praćenje i dalje pokazuje dugo trajanje postupaka i mali broj okončanih predmeta. Zato u narednoj fazi treba razviti sistem upravljanja samim tokom predmeta, koji uvažava njihovu složenost, sa jasnim kriterijumima vrednovanja, vremenskim mjerilima, redovnim utvrđivanjem procesnih zastoja i dokumentovanim nadzornim praćenjem od strane predsjednika sudova.

Nalazi:

Trajanje postupaka u predmetima OKK i opšti trendovi

Nakon objavljivanja Javnog izvještaja iz 2024. godine²⁷, crnogorske pravosudne institucije počele su da preduzimaju korake za jačanje praćenja postupaka u kojima dolazi do kašnjenja, kao i korake za smanjenje broja starih predmeta.

Najznačajniji pomak bilo je usvajanje Programa rješavanja starih predmeta 2025–2027²⁸ u Vrhovnom sudu, kojim sepredsjednicima sudova daje veća odgovornost za praćenje trajanja postupaka, preduzimanje mjera iz njihove nadležnosti i redovno izvještavanje o sprovođenju istih. Ovi koraci ukazuju na sve veće

²⁷ Dostupno na: Public Report_for publication_ENG, str. 110, (pristupljeno 12.10.2026)

²⁸ Jedinstveni program rješavanja starih predmeta za period 2025-2027. Godine

https://www.sudovi.me/static/vrhs/doc/Jedinstveni_program_rjesavanja_starih_predmeta.pdf (pristupljeno 22. 09. 2026)

institucionalno prepoznavanje da blagovremenost zahtijeva aktivno praćenje toka predmeta i dalje postupanje rukovodstva.

Ipak, podaci praćenja pokazuju da je praktični efekat ovih mjera na trajanje postupaka u predmetima OKK i dalje ograničen. Iako su preduzeti određeni institucionalni koraci radi smanjenja zaostalih predmeta i nedostatka zaposlenih, ključna dugoročna reformska rješenja, poput uvođenja sistema za određivanje složenosti predmeta²⁹, predloženog u Javnom izvještaju, i utvrđivanja optimalnih rokova za okončanje postupaka u predmetima OKK, nijesu pokrenuta (*ključna dostignuća 3.v. i 3.vii*). Ostali faktori povezani sa kašnjenjem obuhvataju složenost predmeta, raspodjelu radnog opterećenja, nedostatak administrativnog i savjetničkog kadra i ograničenu dostupnost sudnica. Dužina trajanja postupaka i dalje predstavlja problem koji utiče na kredibilitet pravosudnog odgovora na OKK.

Podaci praćenja suđenja pokazuju neznatno povećanje broja pravosnažno okončanih predmeta u odnosu na prethodni izvještajni period. Ipak, taj broj je i dalje nizak, jer je od početka Projekta okončano svega 12 od 61 praćenih predmeta. Ova kontinuirano niska stopa rješavanja ukazuje na trajne

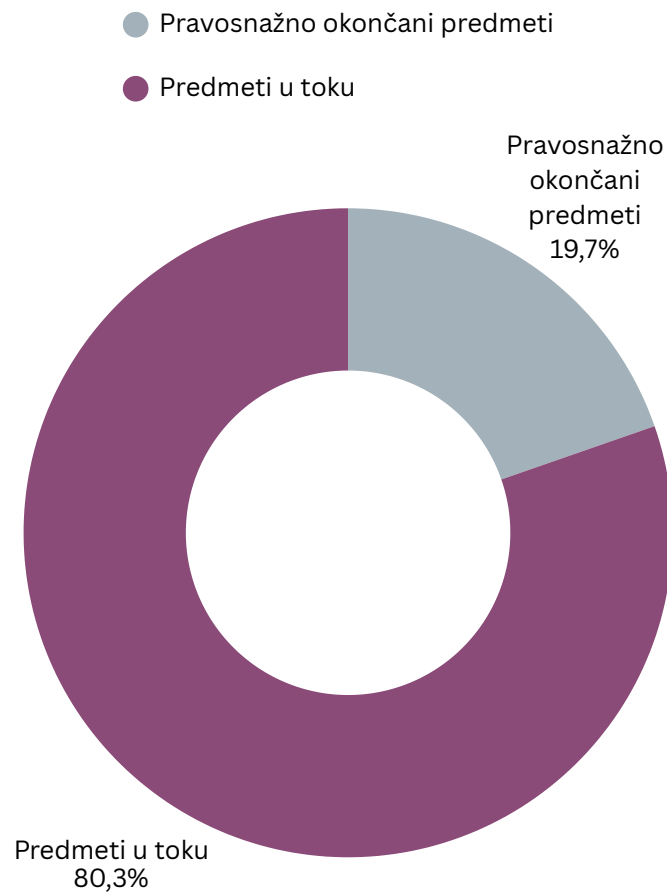
probleme sa samim tokom postupka, te dugotrajnost složenih postupaka u predmetima OKK. Prosječno trajanje deset pravosnažno okončanih predmeta u izvještajnom periodu, iznosilo je oko 57 mjeseci, i to u rasponu od 24 do 83 mjeseca (*ključno dostignuće 3.i*).

Projekat je zabilježio pozitivne primjere prvostepenih postupaka okončanih u roku od sedam mjeseci. Ipak, prosječno trajanje 19 prvostepenih postupaka, okončanih tokom izvještajnog perioda iznosilo je oko 53 mjeseca. Kraće trajanje postupaka uglavnom je bilo ograničeno na predmete sa manjim brojem okrivljenih i obratno.

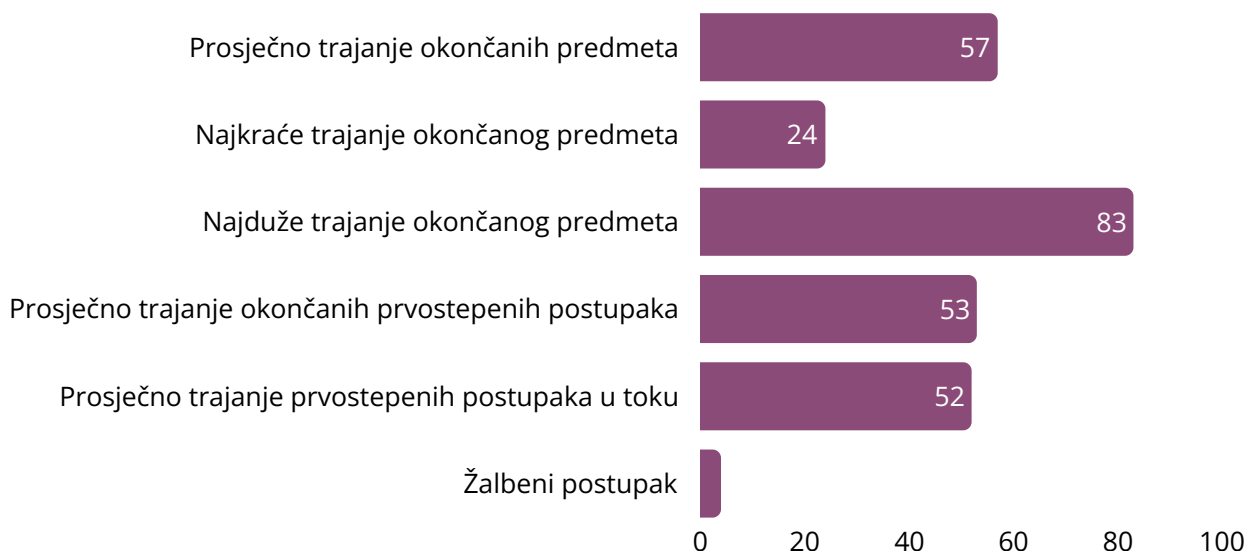
Prosječno trajanje prvostepenih postupaka koji su u toku iznosilo je oko 52 mjeseca (*ključno dostignuće 3.ii*). Žalbeni postupak bio je znatno kraći: u 18 predmeta, u kojima je okončan, prosječno je trajao oko četiri mjeseca (*ključno dostignuće 3.iii*).

²⁹ Dostupno na: Public Report_for publication_ENG, str. 108–109; i Sistemza određivanje složenosti predmeta, studijeCEPEJ-abr. 28, dostupnona:16809ede97., (pristupljeno 12.10.2026)

Ukupan status praćenih predmeta (n=61)



Trajanje postupaka u mjesecima



Institucionalni mehanizam praćenja

Radi smanjenja broja zaostalih predmeta, pravosudni organi su preduzeli korake u pravcu optimalne raspodjele radnog opterećenja, koja, kao što je navedeno, ostaje ključna za efikasnost. U junu 2025. godine Vrhovni sud usvojio je sveobuhvatni Program rješavanja starih predmeta za period 2025–2027.³⁰

Dokumentom su uvedene različite mjere za rješavanje svih zaostalih predmeta do 2027. godine. Poseban naglasak stavljen je na odgovornost predsjednika sudova za sprovođenje, uključujući mjesečni nadzor nad rješavanjem predmeta, preduzimanje odgovarajućih mjera iz njihove nadležnosti i redovno izvještavanje predsjednice Vrhovnog suda. Prema informacijama dobijenim tokom konsultacija sa zainteresovanim stranama, predsjednica Vrhovnog suda formirala je operativni tim koji čine

dvoje sudija Vrhovnog suda i jedansudija Apelacionog suda. Tim kvartalno procjenjuje stanje, prikuplja podatke od svih sudova i dostavlja izvještaje predsjednici Vrhovnog suda. Do sada je riješeno 79 odsto starih predmeta.³¹

Ovo je konkretan korak ka proaktivnijem postupanju i većoj odgovornosti predsjednika sudova za praćenje trajanja postupaka i prikupljanje podataka o sudskim postupcima za statističke potrebe i izradu javnih politika, kako je Projekat i preporučio. Iako ukazuje na pozitivan zaokret, njegovo sprovođenje i konačni efekat tek treba sagledati (*ključna dostignuća 3.ix. i 3.x*). Istovremeno, smanjenje zaostalih predmeta ostaje promjenljiv cilj, budući da novi predmeti mogu preći u kategoriju starih, ukoliko praćenje nije podržano blagovremenim i naknadnim kontrolnim postupanjem i preventivnim mjerama.

Normativne mjere koje utiču na kontinuitet postupaka

Povećanje broja sudija ohrabruje. Tokom izvještajnog perioda, broj sudija Specijalizovanog odjeljenja povećan je sa osam u 2024. godini na 15. Opravdano je očekivati da će ova mjera, uz odgovarajuće prostorne uslove

(vidjeti Preporuku 6) i druge potrebne uslove, vremenom pomoći u smanjenju broja zaostalih predmeta i skraćanju postupaka.

³⁰ „Stari predmeti“ su predmeti koji su započeti prije više od tri godine, a ova kategorija obuhvata i pojedine praćene predmete OKK. Program je dostupan na: [Jedinstveni_program_rjesavanja_starih_predmeta.pdf](#). Odlukom predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore formiran je Operativni tim za praćenje sprovođenja Programa rješavanja starih predmeta za period 2025–2027. Tim prati sprovođenje na osnovu kvartalnih izvještaja svih sudova u Crnoj Gori, analizira ostvarene rezultate i predlaže mjere za unapređenje primjene. Sudovi svaka tri mjeseca dostavljaju izvještaje Operativnom timu, koji predstavljaju osnov za ocjenu stepena sprovođenja. Dosadašnji izvještaji ukazuju na kontinuiran i ohrabrujući trend smanjenja zaostalih predmeta u pravosudnom sistemu u cjelini, potvrđujući posvećenost sudova sprovođenju predviđenih mjera, (pristupljeno dana 12.10.2026).

³¹ Riječ je o dinamičnom procesu, pa će broj varirati kako se pokreću novi, a okončavaju raniji predmeti

Ipak, ove inicijative ostaju uglavnom reaktivne i ne mogu zamijeniti strukturne reforme koje je Projekat preporučio radi trajnih poboljšanja, poput sistema za određivanje složenosti predmeta i vremenskih okvira za okončanje postupka. Tokom konsultacija i Lokalnog foruma za diskusiju 2026. godine, zainteresovane strane, uključujući predsjednicu Vrhovnog suda, izrazile su interesovanje za uvođenje takvog sistema. Prepoznale su njegov značaj, ali i izazove u njegovoj djelotvornoj razradi i primjeni.

Sudije koje presuđuju u predmetima OKK, ocijenile su da bi uvođenje sistema određivanja složenosti predmeta predstavljalo pozitivan pomak. Ovaj stav izražen je u primjedbama i sugestijama sudija Specijalizovanog odjeljenja, a u vezi sa ocjenjivanjem sudija u skladu sa Nacrtom zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Sudije su naglasile da pri ocjenjivanju treba uvažiti složenost predmeta OKK i predložile su uvođenje takvog sistema radi ostvarivanja navedenog cilja. Takođe su ukazale i na ranije pokušaje njegovog razvoja.³²

Ipak, ključni strateški dokumenti, uključujući Strategiju reforme

pravosuđa za period 2024–2027³³ Prijedlog Statigije za digitalizaciju pravosuđa 2024-2027³⁴ i usvojenu Strategiju digitalizacije pravosuđa za period 2025–2028³⁵, ne predviđaju uvođenje ovih mjera.

U nedostatku održivijeg rješenja za problem manjka sudnica, Vrhovni sud odobrio je Višem sudu u Podgorici korišćenje sudnica Apelacionog i Vrhovnog suda. Tokom 2026. godine Projekat je u sudnicama ovih sudova pratio ukupno 36 ročišta.

Iako ove mjere pokazuju veću institucionalnu spremnost za reagovanje, systemske neefikasnosti u zakazivanju i pripremi suđenja i dalje usporavaju napredak. Za trajna poboljšanja, napredak ostvaren u ovom izvještajnom periodu zahtijevaće kontinuiranu institucionalnu posvećenost i dugoročno kontrolno praćenje.

³² Predlozi sudija dostupni su na: sudovi.me/vspg/sadrzaj/pk4y i [primjedbe_sa_prijedlozima_-_sudija_goran_scepanovic.pdf](#), (pristupljeno dana 12.10.2026)

³³ Strategija je dostupna na: <https://www.gov.me/dokumenta/812601a9-f377-40eb-9aa1-703da4ff3c75>, (pristupljeno dana 12.10.2026)

³⁴ Strategija je dostupna na: <https://www.gov.me/dokumenta/c0bb6b6c-c07c-47ee-b239-6c48f3e926db>, (pristupljeno dana 12.10.2026)

³⁵ Strategija jedostupna na: <https://www.gov.me/clanak/akcioni-plan-2025-2026>, (pristupljeno dana 12.10.2026)

4

Preporuka

Institucionalizovati proaktivne prakse upravljanja suđenjem u predmetima OKK radi boljeg kontinuiteta ročišta, smanjenja odlaganja koja se mogu izbjeći, blagovremenog napredovanja postupaka i izrade pisanih presuda.

4.1. Vrhovni sud treba da izradi smjernice o najboljim praksama upravljanja suđenjem radi pružanja podrške sudijama u pripremanju i vođenju postupaka u predmetima OKK.

4.2. Sudski savjet i njegova radna tijela treba da obezbijede da se postupkom ocjenjivanja rada sudija na odgovarajući način obuhvati i procijeni sposobnost sudija da pripremaju i planiraju suđenja, uz uvažavanje smjernica Vrhovnog suda.

Faza sprovođenja:



Operacionalizacija

Ključna dostignuća:

4.i. Procenat produktivnih, neodržanih i pomjerenih ročišta u praćenim predmetima OKK, razvrstan prema razlozima neproduktivnosti ili odlaganja.

4.ii. Procenat pisanih presuda u praćenim predmetima OKK izrađenih u roku iz ZKP-a³⁶ i prosječno kašnjenje u slučajevima prekoračenja rokova.

4.iii. Formiranje Radne grupe za izradu smjernica.

4.iv. Smjernice su usvojene.

4.v. Kriterijumi koji se odnose na sposobnost sudija da planiraju i pripremaju suđenja uključeni su u pravila za ocjenjivanje rada.

³⁶ Zakonik o krivičnom postupku, („Sluzbeni list CG”, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 54/24 132/2026), dostupno na: [https://www.sluzbenilist.me/propisi/337218st Crne Gore](https://www.sluzbenilist.me/propisi/337218st%20Crne%20Gore), (pristupljeno dana 12.10.2026)

Tokom izvještajnog perioda, pravosudne institucije ostvarile su konkretan napredak u jačanju upravljanja postupkom suđenja u predmetima OKK. Vrhovni sud usvojio je smjernice za upravljanje suđenjem, okvir za ocjenjivanje rada sudija izmijenjen je tako da obuhvata planiranje i pripremu suđenja, a praćenjem suđenja zabilježene su proaktivnije prakse pojedinih sudija. One uključuju zakazivanje više ročišta unaprijed, održavanje ročišta uzastopnim danima, jasniji redosljed izvođenja dokaza, provjeru medicinske dokumentacije dostavljene uz zahtjeve za odlaganje i praktične korake za očuvanje kontinuiteta ročišta. Ove promjene ukazuju da se proaktivno upravljanje suđenjem počelo odražavati i u praksi, u samoj sudnici, a naročito u pojedinim predmetima OKK

Nalazi:

Od objavljivanja Javnog izvještaja iz 2024. godine³⁷, pravosudne institucije ostvarile su vidljiv napredak, naročito u otklanjanju ključnih nedostataka u upravljanju suđenjem koje je Projekat uočio. Nalazi praćenja ukazuju na sljedeće probleme koji otežavaju efikasnost postupaka:

- Kašnjenja u zakazivanju ročišta i otvaranju glavnog pretresa;
- Neadekvatno planiranje i
- Kašnjenja u izradi pisanih otpravaka presuda.

od velikog javnog interesa.

Međutim, sprovođenje se još ne može ocijeniti kao potpuno operacionalizovano jer se ove prakse ne primjenjuju dosljedno u svim praćenim predmetima OKK. Neodržanai otkazana ročišta i dalje su česta, u pojedinim postupcima glavni pretres počinje tek nakon dužeg vremenskog perioda, a zabilježena su i kašnjenja u izradi pisanih otpravaka presuda. Zato u narednoj fazi treba pretočiti nove dobre prakse u uobičajene standarde upravljanja sudskim postupcima u predmetima OKK, uz redovno praćenje produktivnosti ročišta, razloga za odlaganje, primjene prakse uzastopnog zakazivanja, kašnjenja početka suđenja kao i poštovanja rokova za izradu pisanih presuda.

Projekat je tokom izvještajnog perioda pratio ukupno 1.018 ročišta, od kojih su 534 ocijenjena kao produktivna. Neodržana(299) i pomjerena ročišta (185) zajedno su činila približno 47 odsto svih praćenih ročišta.³⁸

³⁷ Dostupno na: Public Report_for publication_ENG, str. 110, (pristupljeno dana 12.10.2026).

³⁸ Podaci za tekuću 2026. godinu nešto su povoljniji: od ukupno 315 ročišta, 202 je bilo produktivno, odnosno 64 odsto svih ročišta.

Uočena poboljšanja

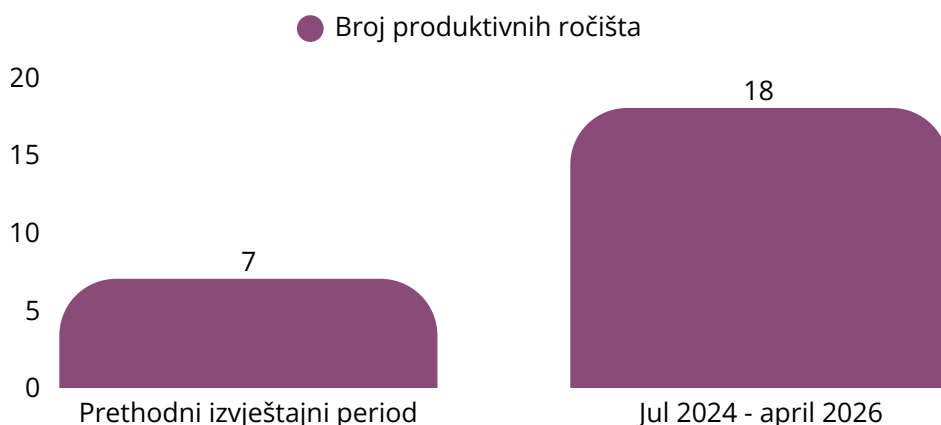
Pojedine sudije unaprijedile su praksu planiranja suđenja, dok su institucije reagovale na nedostatak sudnica i uvele smjernice u ciljustandardizacije efikasnog upravljanja suđenjem (*ključno dostignuće 4. iv*).

Čini se da je povećanje broja produktivnih ročišta usko povezano sa navedenim mjerama. Na primjer, od jula 2024. do septembra 2026. godine Projekat je u praćenim predmetima bilježio prosječno 18 produktivnih ročišta mjesečno, u odnosu na prosječno sedam produktivnih ročišta

mjesečno u prethodnom izvještajnom periodu (*ključno dostignuće 4.i*).

Uprkos poboljšanjima, 47 odsto praćenih ročišta bilo je neodržano ilipomjereno. To ukazuje da procesne neefikasnosti i dalje otežavaju efikasno presuđivanje u predmetima OKK. Glavni razlozi odlaganja tokom izvještajnog perioda odgovarali su onima iz Javnog izvještaja iz 2024. godine: odsustvo okrivljenih, (iz zdravstvenih razloga za 81 ročište), odsustvo sudija (80 ročišta), te odsustvo branilaca (41 ročište).³⁹

Prosječan broj produktivnih ročišta mjesečno



Veću produktivnost ročišta treba posmatrati kao posredni pokazatelj unaprijeđenih praksi procesnog upravljanja predmetima. Iako trend ohrabruje, treba imati u vidu da je

potrebno vrijeme da ove pozitivne promjene značajno počnu da utiču na ukupno trajanje postupaka, koje kao što je navedeno, i dalje predstavlja problem.

³⁹ Dostupno na: Public Report_for publication_ENG, str. 112, (pristupljeno dana 12.10.2026)

Uzastopna ročišta i dobre prakse upravljanja predmetima

Nalazi praćenja suđenja pokazuju da sudije Specijalizovanog odjeljenja sve češće preduzimaju korake radi sprečavanja nepotrebnih odlaganja, naročito u predmetima od velikog javnog interesa. U najmanje 22 od 36 predmeta koji su trenutno u fazi glavnog pretresa, predsjednici vijeća zakazivali su više ročišta unaprijed, čak i uzastopnim danima. Među najupečatljivijim primjerima bili su predmeti u kojima je veliki broj ročišta unaprijed zakazan tokom više mjeseci, što je na kraju dovelo do efikasnog okončanja prvostepenog postupka (*ključna dostignuća 4.iv*). Ovi primjeri pokazuju benefite proaktivnog sudskog upravljanja predmetima.

Sudije su odlučnije reagovalе i na taktike odbrane usmjerene na odugovlačenje postupka. Projekat je uočio i povećanje broja predmeta u kojima je predsjednik vijeća naložio medicinsko vještačenje, kako bi se provjerilo da li navodni zdravstveni problemi okrivljenih sprečavaju njihovo prisustvo ročištima. Značajna je i uočena praksa angažovanja medicinskog vještaka koji je tokom cijelog suđenja bio dostupan za provjeru medicinske dokumentacije okrivljenih. Kada bi okrivljeni tražili odlaganje zbog bolesti, sudija bi odmah pozvao vještaka da provjeri njihovu sposobnost da prisustvuju ročištu.

Sudije su pokazale i bolje vještine planiranja suđenja i upravljanja postupkom, proaktivno određujući redosljed izvođenja dokaza na predstojećim ročištima. Time je strankama omogućena djelotvorna priprema i osigurana veća predvidljivost u pogledu vremenai redosljeda izvođenjadokaza, što ukazuje na plansko vođenje postupka. Najmanje osam ročišta trajalo je i nakon isteka radnog vremena suda, što ukazuje na dodatnu posvećenost pojedinih sudija unapređenju blagovremenosti suđenja. Ove prakse bile su najvidljivije u predmetima od velikog javnog interesa, dok praćenje ukazuje da se sličan nivo planiranja još ne primjenjuje dosljedno u manje eksponiranim postupcima OKK.

Nadalje, projekat je zapazio da sudije pokazuju veću posvećenost procesnoj efikasnosti u predmetima od velikog javnog interesa, odnosno onima koji privlače značajnu medijsku pažnju. U manje eksponiranim predmetima česta odlaganja ostaju uobičajena. Iako se u predmetima od velikog javnog interesa odražava pozitivan zaokret u pristupu sudija, sa većom posvećenošću efikasnosti i jasnim nastojanjem da se spriječe nepotrebna odlaganja, ovaj pristup još se ne primjenjuje dosljedno u svim predmetima OKK. Stoga, systemske neefikasnosti u zakazivanju i pripremi suđenja i dalje utiču na napredak.

Izazovi: Kašnjenja u donošenju prvostepenih presuda i izradi pisanih otpravaka presuda

Kao što pokazuju prethodno navedeni podaci, kašnjenja u zakazivanju ročišta i početku glavnog pretresa i dalje su prisutna. Projekat je pratio tri predmeta u procesnom zastoju. U jednom od njih postupak se prolongira zbog najavljene namjere stranaka da pregovaraju o zaključenju sporazuma o priznanju krivice (SPK).⁴⁰ U jednom predmetu optužnica je potvrđena u januaru 2022. godine, ali glavni pretres još nije počeo zbog učestalih odlaganja povezanih sa mogućnošću zaključenja sporazuma o priznanju krivice. Time je stvoren procesni zastoj: postupak ne može napredovati bez ograničenja mogućnosti zaključenja SPK ako stranke nijesu preduzele vjerodostojne ili konkretne korake za sadržajne

pregovore.

U pogledu izrade i otpremanja pisanih prvostepenih presuda, Projekat bilježi prekoračenje zakonskih rokova za njihovu izradu u šest od 22 predmeta u kojima je tokom izvještajnog perioda donijeta prvostepena presuda.⁴¹ Ova kašnjenja rizikuju narušavanje procesne efikasnosti i doprinose dužem trajanju krivičnih postupaka (*ključno dostignuće 4.ii*).

Normativne mjere koje utiču na kontinuitet postupka, uključujući ocjenjivanje rada sudija

Na nivou javnih politika, pravosudni organi uveli su više praktičnih mjera za podršku efikasnosti suđenja. Jedna od najznačajnijih bila je izrada smjernica Vrhovnog suda za upravljanje suđenjem, kao odgovor na preporuku Projekta iz Javnog izvještaja 2024. godine. Radi efikasnijih postupaka, sudije, prema smjernicama, treba da preduzimaju četiri ključne radnje: izrade procesni plan za svaki predmet; zakazuju ročišta uzastopnim danima;

koriste dostupne zakonske procesne mehanizme za sprečavanje odugovlačenja, poput izricanja novčanih kazni, naredbi za dovođenje i naredbi za medicinsko vještačenje; te učestalije koriste postojeće elektronske alate. Smjernice predviđaju i da predsjednik Višeg suda u Podgorici usvoji interne akte radi njihove primjene, dok je Vrhovni sud odgovoran za nadzor nad tim procesom.

⁴⁰ Prema članu 300 stav 3 Zakonika o krivičnom postupku, SPK se može podnijeti najkasnije do početka glavnog pretresa.

⁴¹ Prema članu 378 ZKP-a, objavljena presuda mora biti pisano izrađena i otpremljena u roku od mjesec dana od objavljivanja, a u složenim predmetima izuzetno u roku od dva mjeseca.

Uočena poboljšanja, naročito proaktivniji pristup sudija u planiranju i sprečavanju nepotrebnih odlaganja, ukazuju na to da smjernice već daju pozitivne rezultate. Istovremeno, pravni okvir za ocjenjivanje rada sudija unaprijeđen je radi vrjednovanja vještina upravljanja postupkom. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama izmijenjen je u junu 2024. godine, čime je obuhvaćen i kriterijum sposobnosti sudija da pripremaju i planiraju suđenje. Kriterijum je dodatno razrađen u Pravilima za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, koja je Sudski savjet usvojio u aprilu 2025. godine. Ova pravila uvode sveobuhvatniji spisak radnji koje sudija treba da preduzme radi efikasnog planiranja i sprovođenja suđenja. Primjena ovog kriterijuma u ocjenjivanju tek treba da se utvrdi (*ključno dostignuće 4.v*).

Pored toga, izmjenama i dopunama

Zakonika o krivičnom postupku,, koje su stupile na snagu 17. septembra 2026. godine, uvedene suključne procesne odredbe radi unapređenja efikasnosti suđenja i kontinuiteta postupka. Zasložene predmete OKK posebno su značajne odredbe koje uređuju usloveza nastavak postupka u odsustvu okrivljenog, kao i pooštrene procesne posljedice u slučaju neopravdanog izostanka stranaka.⁴² Projekat će kroz praćenje suđenja nastaviti da procjenjuje praktične efekte ovih izmjena.

Ove promjene ukazuju na to da prakse upravljanja suđenjem postepeno postaju dio normativnog okvira sudstva i okvira za praćenje radnog učinka, te da počinju da utiču i na praksu u samoj sudnici. Time se povećava vjerovatnoća da će uočena poboljšanja ostati održiva i nakon izvještajnog perioda.

5

Preporuka

Suziti stvarnu nadležnost SDT-a i Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici radi usmjerenijeg korišćenja specijalizovanih resursa za najteže i najsloženije predmete OKK.

5.1. Ministarstvo pravde treba da formira radnu grupu radi utvrđivanja načina ograničavanja stvarne nadležnosti u predmetima korupcije.

⁴² Predlog izmjena Zakonika o krivičnom postupku, dostupno na: [4334-25408-23-1-26-20.pdf](#), (pristupljeno 21.09.2026)

Faza sprovođenja:



Institucionalizacija

Ključna dostignuća:

5.i. Usvojene izmjene relevantnog zakona.

5.ii. Formirana radna grupa.

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora usvojila je zakonske izmjene kojima je sužena stvarna nadležnost SDT-a i Specijalizovanog odjeljenja, u skladu sa ranijom preporukom Projekta. Izmjenama je precizirana kategorija javnih funkcionera obuhvaćenih specijalizovanom nadležnošću i povećan prag za određene oblike pranja novca, dok su paralelne izmjene Zakona o sudovima omogućile primjenu izmijenjenog okvira nadležnosti. Kako

su se osnovna preporuka i odgovarajući pokazatelj odnosili na usvajanje zakonskih izmjena kojima se sužava nadležnost, ova preporuka može se ocijeniti kao institucionalizovana. Praktične efekte na radno opterećenje, davanje prioriteta najtežim predmetima OKK i efikasnost postupaka treba i dalje pratiti, ali kao dio naknadne procjene uticaja, a ne kao uslov za priznavanje sprovođenja preporuke.

Nalazi:

Tokom izvještajnog perioda ostvaren je značajan napredak u sprovođenju preporuke Projekta o sužavanju stvarne nadležnosti SDT-a i Specijalizovanog odjeljenja. Nakon formiranja radne grupe, u junu 2024. godine, usvojene su izmjene Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu i paralelne izmjene

Zakona o sudovima. Njima je precizirana kategorija javnih funkcionera obuhvaćenih specijalizovanom nadležnošću i izmijenjen prag za krivično djelo pranja novca, čime je stvoren usmjereniji okvir nadležnosti specijalizovanih institucija za OKK.

Ova reformska inicijativa neposredno odgovara na problem prepoznat u Javnom izvještaju iz 2024. godine: specijalizovanim institucijama treba omogućiti usmjeravanje ograničenih resursa na najteže i najsloženije predmete OKK. Sužavanjem nadležnosti stvaraju se pravni uslovi za usmjerenije određivanje prioriteta i raspodjelu predmeta. Vlada je formirala radnu grupu za procjenu obima nadležnosti SDT-a. Kao rezultat, u junu 2024. godine usvojene su izmjene Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, sa ciljanim promjenama radi sužavanja njegove nadležnosti (*ključno dostignuće 5.i i 5.ii*). Paralelno su usvojene izmjene Zakona o sudovima radi usklađivanja i primjene izmijenjenog okvira nadležnosti.

Shodno tome, SDT je nadležan za predmete koji se odnose na „visoke javne funkcionere“⁴³. Ova kategorija definisana je nabrojanjem funkcija koje se smatraju visokim, među kojima su, na primjer, predsjednik Crne Gore, članovi Vlade i poslanici Skupštine, sudije i tužioci, direktori i pomoćnici u ključnim državnim organima i agencijama i predsjednici opština.

U pogledu pranja novca, SDT je sada nadležan za procesuiranje samo težih oblika tog krivičnog djela. Konkretno, SDT postupa samo u predmetima u

kojima iznos novca ili vrijednost imovine prelazi 40.000 eura, kao i kada je djelo izvršilo više lica organizovano.⁴⁴ Nadležnost za lakše oblike pranja novca prenijeta je na osnovna državna tužilaštva. Ova zakonska promjena služi sužavanju stvarne nadležnosti SDT-a i Specijalizovanog odjeljenja.

Kroz konsultacije sa zainteresovanim stranama, Projekat je potvrdio da su izmjene zakona usmjerile nadležnost SDT-a u oblasti korupcije na predmete visoke korupcije. Međutim, u vrijeme objavljivanja nijesu bili dostupni kvantitativni podaci koji bi potvrdili obim ovog smanjenja. Iako je izmjenama sužena nadležnost SDT-a za lakša krivična djela pranja novca, više sagovornika smatralo je da novi prag može biti prenizak da bi značajno promijenio raspodjelu predmeta između SDT-a i osnovnih državnih tužilaštava, uz napomenu da SDT i dalje pretežno procesuirao predmete pranja novca. Zato je neizvjesno u kojoj će mjeri izmjene ostvariti cilj usmjeravanja resursa SDT-a na najteže i najsloženije predmete. Dugoročno se očekuju bolje određivanje prioriteta i djelotvornija raspodjela resursa, kako je Projekat i preporučio. Radi podrške primjeni izmjena u vezi sa predmetima pranja novca, VDT je preporučilo svim državnim tužilaštvima da izmijene sistematizaciju i uvedu radna mjesta

⁴³ Član 3 stav 2, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/e70eb0fe-11ec-456d-8649-579ee2edbbdf>, (pristupljeno dana 12.10.2026)

⁴⁴ Član 268 stav 3 i 4, Zakonik o krivičnom postupku, („Službeni list CG“, br. 57/09, 49/10, 47/14, 2/15, 35/15, 28/18, 116/20, 145/21 i 54/24 132/2026), dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/337218>, (pristupljeno dana 12.10.2026.)

ekonomskih stručnjaka, prepoznajući njihovu ključnu ulogu u finansijskim istragama. Nakon izmjena Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu iz 2024. godine i usvajanja Obavezujućeg uputstva za sprovođenje finansijskih izviđaja i istraga u martu 2025. godine⁴⁵, nekoliko tužilaštava već je uvelo ova radna mjesta.

Preporuka 5, u odnosu na svoju prvobitnu formulaciju, može se ocijeniti kao institucionalizovana. Crna Gora je usvojila predviđene zakonske izmjene i suzila nadležnosti SDT-a i Specijalizovanog odjeljenja. To predstavlja značajan korak ka usmjerijenijem korišćenju specijalizovanih resursa za najteže i najsloženije predmete OKK. Praktičan uticaj na radno opterećenje, prioritete i efikasnost treba i dalje pratiti, naročito u predmetima pranja novca i raspodjeli predmeta između specijalizovanog i osnovnih državnih tužilaštava. Ipak, ova

naknadna procjena uticaja ne treba da spriječi priznavanje da je preporuka, kako je prvobitno formulisana, sprovedena.

Da li su izmjene nadležnosti dugoročno i sistemski unaprijedile određivanje prioriteta, raspodjelu radnog opterećenja i kvalitet i blagovremenost gonjenja u složenim predmetima OKK potrebno je cijeliti daljim praćenjem uz odgovarajuće pokazatelje. Oni treba da obuhvate broj predmeta u nadležnosti SDT-a prije i poslije izmjena, razvrstan prema vrsti krivičnog djela; broj predmeta korupcije prenijetih u nadležnost SDT-a ili izuzetih iz nje usljed izmijenjenih kriterijuma za javne funkcionere; broj predmeta pranja novca u radu SDT-a i osnovnih državnih tužilaštava nakon uvođenja novog praga; i prosječan broj predmeta po tužiocu u SDT-u prije i poslije izmjena.

6

Preporuka

Ojačati operative uslove za djelotvorno procesuiranje i odlučivanje u OKK predmetima, obezbjeđivanjem odgovarajućih prostorija, dostupnih sudnica, bezbjednog čuvanja dokaza i adekvatne specijalizovane stručne podrške sudijama koji postupaju u složenim predmetima.

6.1. Vlada treba da obezbijedi odgovarajuće prostorije za SDT i Viši sud u Podgorici.

⁴⁵ Dostupno na: https://tuzilastvo.me/wp-content/uploads/2025/03/Uputstvo_za_postupanje_drzavnih_tuzilastava_za_sprovođenje_finansijskog_izvidjaja_odnosno_istrage.pdf, (pristupljeno dana 12.10.2026)

6.2. Unaprijediti kapacitete suda jačanjem vještina sudijskih savjetnika.

Faza sprovođenja:



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

- 6.i. Broj sudnica dostupnih Specijalizovanom odjeljenju Višeg suda.
- 6.ii. Veličina i adekvatnost prostorija SDT-a.
- 6.iii. Broj specijalizovanih obuka o OKK organizovanih za sudijske savjetnike.
- 6.iv. Procenat sudijskih savjetnika koji pohađaju specijalizovane obuke o OKK.

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je preduzela korake u cilju unapređenja uslova rada institucija koje postupaju u predmetima OKK. Renovirana zgrada Vlade, koja je ranije bila sjedište izvršne vlasti formalno je predata na korišćenje SDT-u i Specijalnom policijskom odjeljenju. Pored toga, Višem sudu u Podgorici omogućeno je i privremeno korišćenje sudnica Apelacionog i Vrhovnog suda (*ključno dostignuće 6.i*).

Istovremeno, podrška sudijskih savjetnika Specijalizovanom odjeljenju povećana je u odnosu na prethodni izvještajni period. Ove promjene predstavljaju značajne početne pomake u rješavanju dugotrajnih operativnih ograničenja koja utiču na složene OKK postupke.

Ipak, sprovođenje se još ne može smatrati potpuno operacionalizovanim

jer ključna strukturna ograničenja ostaju neriješena. Iako se SDT preselio u nove prostorije, ograničena dostupnost sudnica uticala je na javnost suđenja i, u pojedinim slučajevima, onemogućila praćenje. Takođe, povećanje broja sudija u Specijalizovanom odjeljenju nije praćeno adekvatnom podrškom

Nalazi:

Postupanje u predmetima OKK postavlja izuzetne operativne zahtjeve pred sudove i SDT jer često obuhvataju više okrivljenih, obiman dokazni materijal, složenu finansijsku dokumentaciju, bezbjednosne aspekte i potrebu da se obezbijedi kontinuitet održavanja ročišta. Stoga, adekvatno opremljene sudnice, radne prostorije, čuvanje dokaza i stručna podrška nijesu sporedna administrativna pitanja, već preduslovi za pravovremeno, transparentno i djelotvorno postupanje u složenim predmetima.

Kao što je navedeno u Preporuci 4, nedostatak sudnica u Višem sudu u Podgorici značajno utiče na procesnu efikasnost. Ograničena dostupnost sudnica doprinosi kašnjenjima u zakazivanju, koja u značajnoj mjeri prelaze procesne rokove propisane Zakonikom o krivičnom postupku. To dovodi do nepotrebnih lančanih kašnjenja, odlaganja i prekida ročišta zbog preklapanja termina.

Prostorna ograničenja u Specijalizovanom odjeljenju dovela su do neuslovnih kancelarija, nedovoljnog prostora zaskladištenje, naročito čuvanje dokaza, i neadekvatnih radnih

sudijskih savjetnika. Zato naredna faza treba da bude usmjerena na uspostavljanje održivih rješenja, uključujući trajno rješenje prostornih kapaciteta, odgovarajući broj i dostupnost sudnica, bezbjedno čuvanje dokaza i dovoljnu specijalizovanu podršku sudijskih savjetnika.

prostorija, što neposredno otežava svakodnevni rad.

Radi prevazilaženja ovog problema, sudije su pribjegavale i održavanju ročišta u svojim kancelarijama, što može uticati na praktičnu primjenu načela javnosti suđenja i ograničiti pristup javnosti. Kancelarije ne mogu primiti sve zainteresovane, zbog čega je članovima porodica, medijima i timu Projekta povremeno bilo onemogućeno praćenje ročišta. Tokom izvještajnog perioda, Projekat nije bio u mogućnosti da prati pet ročišta zbog nedostatka prostora. Osim toga, tokom 2026. godine pratio je i 30 ročišta održanih u sudijskim kancelarijama.

Kao što je navedeno, početkom 2025. godine pronađeno je *ad hoc* rješenje kojim je Višem sudu u Podgorici omogućeno korišćenje sudnice Apelacionog suda četiri dana sedmično i sudnice Vrhovnog suda Crne Gore jedan dan sedmično. Iako ovi naponi pokazuju pohvalnu prilagodljivost sudstva, riječ je o privremenim mjerama koje ne otklanjaju potrebu za trajnim unapređenjem prostornih kapaciteta Višeg suda u Podgorici. Planovi za izgradnju tzv. palate pravde još nijesu

precizirani, a realizacija ovog projekta je u nadležnosti izvršne vlasti.

SDT se u julu 2026. godine preselilo u renovirane prostorije⁴⁶ koje, prema javno dostupnim informacijama, posjeduju napredne tehničke, bezbjednosne i operativne uslove (*ključno dostignuće 6.ii*). Ovo predstavlja važan korak u unapređenju infrastrukturnih uslova i operativnih kapaciteta institucija nadležnih za borbu protiv OKK. Preseljenje SDT-a ima i širi pozitivan efekat na prostorne kapacitete državnotužilačke organizacije, budući da je oslobađanjem prostorijama SDT-a otvorena mogućnost njihove preraspodjele za potrebe Vrhovnog državnog tužilaštva, Višeg državnog tužilaštva u Podgorici i Sekretarijata Tužilačkog savjeta.

U pogledu ljudskih resursa, broj sudija raspoređenih u Specijalizovano odjeljenje znatno je povećan od 2024. godine. Ipak, djelotvorno postupanje u složenim predmetima i dalje zahtijeva sistematsko i kontinuirano raspoređivanje sudijskih savjetnika.

Kratkoročno, sudijski savjetnici povećavaju operativne kapacitete sudova, a na duge staze predstavljaju osnovu za regrutovanje i osposobljavanje budućih nosilaca pravosudnih funkcija. Njihova podrška

sudijama značajna je za pripremu predmeta, pravno istraživanje i izradu sudskih odluka. Prema javno dostupnim dokumentima, broj sudijskih savjetnika raspoređenih u Specijalizovano odjeljenje Višeg suda povećan je 2025. godine u odnosu na prethodnu godinu⁴⁷. Podaci pokazuju da je većini sudija tog odjeljenja dodijeljen sudijski savjetnik, što je važan pomak koji doprinosi ravnomjernijoj raspodjeli radnog opterećenja i većoj efikasnosti. Dalje povećanje broja sudija u 2026. godini, međutim, nije praćeno odgovarajućim povećanjem broja savjetnika, tako da četiri od ukupno 15 sudija postupa bez dodijeljenog sudijskog savjetnika.⁴⁸ U nedavnim raspravama u okviru Radne grupe CEPEJ-a za ravnotežu između poslovnog i privatnog života sudija, radno opterećenje i privlačnost pravosudnih profesija prepoznati su i kao širi izazovi koji utiču na pravosudne sisteme u Evropi.⁴⁹

Izazovi u zapošljavanju dodatno su otežani ograničenom dostupnošću iskusnih pravnih stručnjaka u crnogorskom pravosudnom sektoru, gdje odlasci u penziju, ostavke i unapređenja kontinuirano vrše pritisak na proces popunjavanja radnih mjesta.

Imajući u vidu složenost predmeta i obim dokaznog materijala u

⁴⁶ Dostupno na: Obavještenje o promjeni sjedišta Specijalnog državnog tužilaštva – Državno Tužilaštvo, (pristupljeno 21. septembar 2026)

⁴⁷ Dostupno na: Godišnji raspored poslova za 2025. godinu.pdf, (pristupljeno 21. septembar 2026)

⁴⁸ Dostupno na: Godišnji raspored poslova za 2026. godinu, (pristupljeno 21. septembar 2026)

⁴⁹ Prvi sastanak Radne grupe CEPEJ-a za ravnotežu između poslovnog i privatnog života u pravosuđu – Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/cepej/-/first-meeting-of-the-cepej-working-group-on-work-life-balance-in-the-judiciary?>, (pristupljeno 21. septembar 2026)

predmetima koji se vode, odsustvo podrške sudijskih savjetnika može dodatno opteretiti sudije. Projekat je kroz konsultacije sa zainteresovanim stranama saznao i da se ova radna mjesta i dalje smatraju nedovoljno privlačnim, što dovodi do malog broja kandidata. To kratkoročno ograničava podršku sudijama, ali otvara i dugoročna pitanja o sposobnosti sudstva da privuče i zadrži kvalifikovane pravnike, naročito jer mlađi stručnjaci sve više biraju privlačnije karijerne mogućnosti.

Sprovedene su ciljane aktivnosti jačanja kapaciteta sudijskih savjetnika kako bi se unaprijedili operativni kapaciteti i profesionalni kvalitet rada. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je 2024. godine usvojio novi sveobuhvatni program obuke, izrađen u skladu sa Metodologijom Centra za učenje odraslih zasnovanom na praksi. Program je usmjeren na unapređenje vještina savjetnika, naročito onih u Višem sudu i SDT-u. Moduli obuhvataju širok spektar tema, poput krivičnog djela zloupotreba službenog položaja, pranja novca, oduzimanje imovine, kao i izrade sudskih i tužilačkih odluka. U okviru programa, 2024. godine u obuci „Izrada i obrazloženje krivičnih odluka“ učestvovao je 31 savjetnik (*ključno dostignuće 6.iii i 6.iv*). U 2025. godini nijesu organizovane specijalizovane obuke za savjetnike, ali su učestvovali u više redovnih obuka o temama značajnim za presuđivanje u

predmetima OKK. Dodatne obuke planirane su za kraj 2026. godine. Tokom izvještajnog perioda savjetnici su, ipak, učestvovali u više redovnih obuka o temama za presuđivanje u OKK predmetima.⁵⁰

Mehanizmi za razmjenu institucionalnog znanja naročito su važni za stručno usavršavanje savjetnika kao potencijalnih budućih nosilaca pravosudnih funkcija, čime se obezbjeđuju kontinuitet, institucionalna memorija i održivost, koji su potrebni za dugoročnu podršku kontinuitetu reformskih napora.

Izvještajni period pokazuje značajne pomake u fazi rane implementacije Preporuke 6. Crna Gora preduzela je konkretne korake za adresiranje operativnih ograničenja, uključujući preseljenje SDT-a i Specijalnog policijskog odjeljenja u rekonstruisane prostorije, privremena rješenja za sudnice Višeg suda u Podgorici i povećanje broja sudija i podrške sudijskih savjetnika u Specijalizovanom odjeljenju. Ipak, ove mjere još nijesu dovele do održivog operativnog okvira za postupanje u složenim predmetima OKK. Naredna faza stoga treba da bude usmjerena na pretvaranje ovih početnih mjera u trajna operativna rješenja koja podržavaju kontinuitet održavanja ročišta, praktičan pristup javnosti, blagovremenu izradu sudskih akata i djelotvornije postupanje u složenim predmetima OKK.

⁵⁰ Savjetnici su pohađali obuke o sporazumima o priznanju krivice, sa dva tužilačka savjetnika; međunarodnoj saradnji i međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, sa šest sudijskih i jednim tužilačkim savjetnikom; sajber kriminalu, elektronskim dokazima i digitalnoj forenzici, sa jednim sudijskim i tri tužilačka savjetnika i jednim predstavnikom Finansijsko-obavještajne jedinice; i primjeni forenzike u krivičnom postupku, sa pet sudijskih savjetnika.

Ojačati dosljednost i kvalitet dokazne osnove za krivično gonjenje i presuđivanje u predmetima krivičnih djela pranja novca, naročito samostalnog pranja novca.

7.1. Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) treba da formiraju radnu grupu za izradu smjernica za istragu, krivično gonjenje i presuđivanje u predmetima krivičnih djela pranja novca.

7.2. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da razvije specijalizovani program za tužioce koji postupaju u predmetima pranja novca.

Faza sprovođenja:



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

- 7.i. Unaprijeđen kvalitet obrazloženja bitnih elemenata krivičnog djela pranja novca;
- 7.ii. Postupanje u pogledu zahtjeva koji se tiču prethodnog krivičnog djela i dokazivanja porijekla imovine kod optužbi za pranje novca.
- 7.iii. Procenat optužnica koje obuhvataju optužbu za krivično djelo pranja novca.
- 7.iv. Formirana radna grupa za izradu smjernica.
- 7.v. Izrađene sveobuhvatne smjernice za istragu, krivično gonjenje i presuđivanje u predmetima pranja novca.
- 7.vi. Broj organizovanih obuka za postupanje u predmetima pranja novca.
- 7.vii. Broj tužilaca i sudija koji su pohađali obuke.

Tokom izvještajnog perioda, crnogorske institucije preduzele su konkretne korake značajne za jačanje krivičnog gonjenja i presuđivanja u predmetima pranja novca. Broj lica koja je Specijalno Državno tužilaštvo (SDT) optužilo za pranje novca povećan je u 2024. i 2025. godini. Održane su specijalizovane obuke za sudije i tužioce, a Vrhovni sud donio je značajnu odluku kojom je pojašnjeno da pravosudni organi nijesu dužni da utvrde konkretno predikatno krivično djelo kada je nezakonito porijeklo imovine dokazano na drugi način. U dva praćena predmeta organizovanog kriminala, Viši sud u Podgorici i Apelacioni sud pozvali su se na pomenutistav Vrhovnog suda, što ukazuje da ovo tumačenje počinje da utiče na obrazloženje sudskih odluka. Ipak, primjena se još ne može smatrati

potpuno operacionalizovanom jer je za konsolidaciju dosljedne tužilačke i sudske prakse u predmetima pranja novca potrebno vrijeme. Posebne smjernice za istragu, krivično gonjenje i presuđivanje za ova krivična djela i dalje nedostaju, različita tumačenja dokaznih zahtjeva opstaju, a praćeni predmeti i dalje pokazuju teškoće u dokazivanju svijesti o nezakonitom porijeklu imovine i mehanizma pranja novca. Zato u narednoj fazi stavove Vrhovnog suda treba ugraditi u zajedničke standarde prakse, ojačavanjem stručne razmjene zasnovane na konkretnim predmetima, te praćenjem u kojoj mjeri su optužbe za pranje novca potkrijepljene koherentnim finansijskim dokazima, valjanim pravnim obrazloženjem i dosljednom primjenom međunarodnih standarda.

Nalazi:

U izvještajnom periodu zabilježen je umjeren napredak u presuđivanju u predmetima pranja novca, uz povećanu tužilačku aktivnost. Ipak, izazovi poput neujednačenog tumačenja pranja novca kao samostalnog krivičnog djela, ukazuju na postojanje nedostataka u kapacitetima i stručnom znanju. SDT je izvijestilo da je za pranje novca optuženo devet lica u 2024. i 17 lica u 2025. godini, u odnosu na sedam lica optuženih za isto krivično djelo u 2023.

godini.⁵³ U izvještajnom periodu, SDT je za krivično djelo pranje novca podigao ukupno 14 optužnica. Ove podatke treba sagledati zajedno sa podacima drugih tužilaštava, koja su nakon izmjena stvarne nadležnosti preuzela krivično gonjenje osnovnih oblika pranja novca (*ključno dostignuće 7.iii*).

Projekat je pratio 14 predmeta sa optužbama za pranje novca, od kojih se jedan odnosio na samostalno krivično

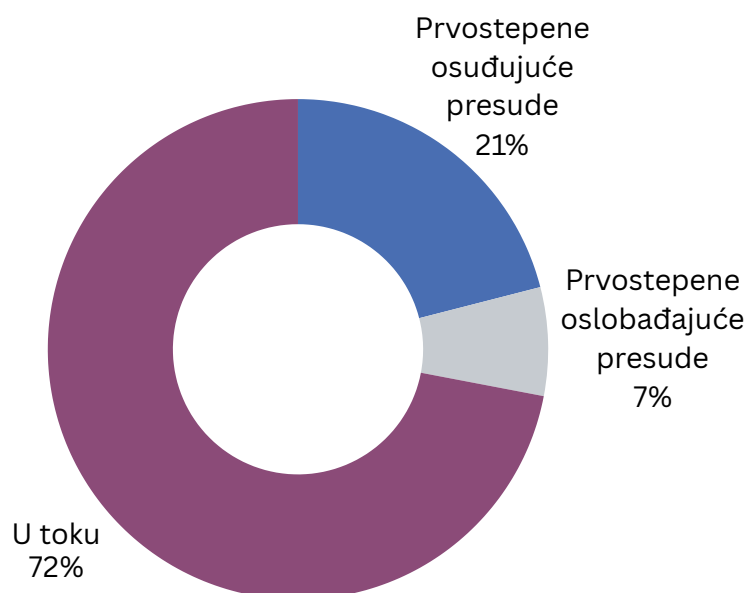
⁵¹ To obuhvata pet fizičkih i dva pravna lica. Dostupno na: [Izvjestaj-o-radu-2024-SDT.pdf](#), (pristupljeno 21.09.2026)

djelo pranja novca. Od ovih 14 predmeta, u tri je donijeta prvostepena osuđujuća presuda, a u jednom prvostepena oslobađajuća presuda, i u drugom pravosnažna oslobađajuća presuda.⁵² Nalazi praćenja prikupljeni kroz analizu sudskih akata u dvije

oslobađajuće presude (jedna prvostepena i jedna pravosnažna) ukazali su na odsustvo pojedinih elemenata krivičnog djela pranja novca, poput svijesti okrivljenih i samog mehanizma pranja novca. (Vidjeti preporuku br. 9)

Prvostepeni ishodi praćenih predmeta pranja novca

(n=14)



Sudsko tumačenje ovog krivičnog djela bilo je neujednačeno u najmanje tri predmeta, naročito u odnosu na relevantne međunarodne standarde. Iako su se sudije u obrazloženjima pozivale na standarde poput Konvencije Savjeta Evrope o pranju, pornalaženju,

zapljene i oduzimanju prihoda stečenih krivičnim djelom i finansiranjem terorizma⁵³ (Varšavska konvencija iz 2005. godine), djeluje da je njihovo tumačenje pojma pranja novca uže od onog predviđenog Konvencijom i ustanovljenogu praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).⁵⁴

⁵² U istom periodu, po optužnicama SDT-a, donijeto je pet prvostepenih presuda kojima je devet lica oglašeno krivim za krivično djelo pranje novca, kao i jedna pravosnažna presuda kojom su dva lica oglašena krivim za isto krivično djelo. Nadalje, donijete su i tri pravosnažne oslobađajuće presude za krivično djelo pranje novca u odnosu na ukupno 12 lica.

⁵³ Dostupno na: CETS 198 – Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju, zapljene i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma; i na: CETS 198 – Obrazloženje Konvencije Savjeta Evrope o pranju, traženju, zapljene i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, (pristupljeno 21.09.2026).

⁵⁴ Vidjeti, na primjer, predmet Zschüschen protiv Belgije (predstavka br. 23572/07), dostupan na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-11638>, (pristupljeno 13.10.2026)

Radi boljeg razumijevanja ključnih izazova u krivičnom gonjenju i presuđivanju u predmetima pranja novca, Projekat je 2025. godine sproveo ciljanu anketu među tužiocima i sudijama koji postupaju u ovim predmetima. Od 14 kontaktiranih sudija i 16 tužilaca odgovorilo je svega troje sudija i jedan tužilac, što ograničava reprezentativnost i pouzdanost ankete. Ipak, odgovori ukazuju na različita tumačenja pravnih i dokaznih uslova za ovo krivično djelo. To je naročito bilo izraženo kod krivičnog gonjenja i presuđivanja za samostalno krivično djelo pranja novca, gdje su se sudije i tužioci razilazili u tumačenju elementa nezakonitog porijekla imovine iz člana 268 KZ-a. Jedni su smatrali da je dovoljno dokazati da imovina ne potiče iz zakonitih prihoda lica, dok su drugi smatrali da se mora dokazati i kriminalna djelatnost, odnosno predikatno krivično djelo. Anketu treba posmatrati kao ilustraciju stavova zainteresovanih strana, a ne kao prihvaćenu percepciju u cijelom sektoru. Ipak, odgovori ukazuju na značajnu razliku u shvatanjima, sa veoma različitim posljedicama.

Iako ograničeni, odgovori su ukazali i na šire institucionalne izazove, uključujući složenost finansijskih istraga, neadekvatne ljudske resurse, ograničeno prethodno iskustvo, odsustvo smjernica i prepreke u prekograničnoj razmjeni informacija. U

vezi sa posljednjim pitanjem, pojedini ispitanici posebno su naglasili značaj efikasne međunarodne pravne pomoći u predmetima pranja novca. Ukazali su na to, da pribavljanje takve pomoći može trajati dugo i produžiti trajanje sudskog postupka.

Radi prevazilaženja ovih izazova Projekat je ranije preporučio izradu smjernica za istragu, krivično gonjenje i presuđivanje u predmetima pranja novca. Pozitivan pomak u ovom pogledu predstavlja odluka Vrhovnog suda⁵⁵ u jednom predmetu koji nije bio pod praćenjem, a kojom odlukom je razriješeno neslaganje u tumačenju. Vrhovni sud zauzeo je stav da pravosudni organi nijesu dužni da utvrde konkretno predikatno krivično djelo iz kojeg novac potiče, već da je dovoljno utvrditi da imovina/novac nema zakonito porijeklo. Takođe je pojasnio da pojam kriminalne djelatnosti može obuhvatiti i prekršaje (*ključno dostignuće 7.i*).

U dva praćena predmeta organizovanog kriminala, Viši sud u Podgorici i Apelacioni sud pozvali su se na navedeni stav Vrhovnog suda, obrazloživši glavne faze pranja novca i navodeći da je dovoljno utvrditi da imovina potiče iz nezakonitog izvora, te da član 268 KZ-a široko definiše kriminalnu djelatnost, tako da obuhvata svako protivpravno postupanje povezano sa pranjem novca.

⁵⁵ Odluka Vrhovnog suda Crne Gore, Kzz 20/2024, od 24. februara 2025. godine, dostupna na: ⁵¹ [Decision of the Supreme Court of Montenegro, Kzz 20/2024, issued on 24 February 2025, available at https://sudovi.me/vrhs/odluke](https://sudovi.me/vrhs/odluke), (pristupljeno 13.10.2026) Predmetna odluka donijeta je povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti koji je Vrhovno državno tužilaštvo podnijelo na inicijativu Specijalnog državnog tužilaštva.

Iako obuka ostaje važan segment jačanja kapaciteta, Projekat konstatuje da je njen uticaj sve teže procijenjivati odvojeno od drugih faktora. Svi ispitanici, uključujući sudije i tužioce, potvrdili su da su prošli određenu specijalizovanu obuku o pranju novca, prije ili tokom postupanja u ovim predmetima. Ipak, većina je i dalje navodila nedostatak ekspertize kao jedan od glavnih izazova. Programi jačanja kapaciteta, koje sprovode kako domaće institucije, tako i međunarodni akteri, bili su obimni.

Projekat pozdravlja napore Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu da teme pranja novca dosljedno integriše u svoje godišnje Programe kontinuirane obuke. Od 2024. do 2026. godine obuke su obuhvatale ključne aspekte pranja novca, oduzimanja imovine i samostalnih krivičnih djela. U 2024. godini ciljane aktivnosti jačanja kapaciteta obuhvatile su sudijske i tužilačke savjetnike, kao i sudije i državne tužioce. U 2025. godini posebna obuka o samostalnom pranju novca okupila je 17 učesnika, uključujući sudije, tužioce i predstavnike Agencije za sprečavanje korupcije (ASK). U 2026. godini obuka o pranju novca okupila je 21 učesnika: uključujući sudije, tužioce, sudijskog savjetnika, predstavnike ASK-a i službenike Finansijsko-obavještajne jedinice (FOJ). (*ključna dostignuća 7.vi. i 7.vii*).

Iako ova međusektorska saradnja i širi

obuhvat predstavljaju pozitivan korak, njihov ograničeni obim i nejasni mehanizmi za dalje praćenje ukazuju na potrebu za sistematičnijim pristupom usmjerenim na rezultate.

Posebnu pažnju treba posvetiti tome da li usvojena znanja dovode do vidljivih promjena u praksi, uključujući kvalitetnije pravno obrazloženje, dosljedniju primjenu međunarodnih standarda kod samostalnog pranja novca i efikasno postupanje u složenim predmetima. To se može postići redovnom i kritičkom procjenom stvarnih potreba nosilaca pravosudnih funkcija, kao i praćenjem primjene stečenog znanja u praksi. Takođe je važno uspostaviti srednjoročne i dugoročne okvire evaluacije radi procjene trajnih efekata obrazovnih inicijativa. Ohrabruje to što je ova mjera već predviđena Metodologijom Centra za učenje odraslih zasnovano na praksi. Navedeni pokušaji pravosudnih organa da ujednače tumačenje elemenata pranja novca, naročito u predmetima samostalog pranja novca, predstavljaju umjeren napredak u odnosu na prethodne godine. Ipak, ukupni bilans rezultata može se dodatno unaprijediti, naročito u pogledu pravosnažnih osuđujućih presuda. Zato u narednoj fazi fokus treba staviti na transformisanje obuka i praksi u nastajanja u standardizovane prakse, razmjenu stručnih znanja i dosljednije obrazlaganje dokaza.

Učvrstiti kvalitet, dosljednost i utemeljenost optužnica u predmetima OKK.

8.1. VDT treba da razvije alate i učini dostupnim praktične standarde izrade složenih optužnica u predmetima OKK, uključujući uputstva o činjeničnom opisu, pravnoj kvalifikaciji, umišljaju, elementima organizovanog kriminala, blanketnim normama, finansijskim dokazima i optužbama za pranje novca.

8.2. Vijeće za kontrolu optužnica treba da osigura da se ne potvrđuju optužnice koje ne ispunjavaju propisane zakonske uslove.

8.3. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da sprovede program praktične obuke i stručne razmjene za tužioce i savjetnike o pravnom obrazloženju, strukturi optužnice, potkrijepljenosti dokazima i izradi složenih optužbi za OKK.

8.4. Tužilački savjet treba da revidira pokazatelj učinka koji se odnosi na kvalitet pisanih odluka u sistemu ocjenjivanja tužilaca, radi dodatnog podsticanja kvalitetnih optužnica.

Faza sprovođenja:



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

- 8.i. Kvalitet optužnica u praćenim predmetima.
- 8.ii. Radna grupa za izradu smjernica formirana do sredine 2025. godine.
- 8.iii. Smjernice usvojene i dostupne tužiocima do kraja 2026. godine.
- 8.iv. Broj presuda koje ukazuju na nedostatke optužnica.
- 8.v. Organizovana radionica za izradu optužnica u predmetima OKK.
- 8.vi. Organizovani sastanci radne grupe za izradu podzakonskih akata.
- 8.vii. Podzakonski akti za primjenu kriterijuma izrađeni do kraja 2025. godine.

Tokom izvještajnog perioda, Projekat je uočio početne pokazatelje unapređenja kvaliteta i jasnoće optužnica pregledanih nakon juna 2024. godine, naročito usklađenost činjeničnog opisa i pravne kvalifikacije u nekoliko složenih predmeta OKK. VDT uvelo je i dva praktična alata za podršku dosljednoj izradi tužilačkih akata: repozitorijum kvalitetno izrađenih optužnica i istraživačke timove tužilaca i savjetnika koji zajedno rade na složenim predmetima. Kriterijumi za ocjenjivanje rada izmijenjeni su tako da obuhvate kvalitet optužnica i drugih tužilačkih akata, a tokom 2026. godine

sprovedene su radionice o pravnom obrazloženju. Ove promjene pokazuju da su institucije od prepoznavanja problema kvaliteta optužnica počele da prelaze na praktične alate podrške i početne mjere sprovođenja.

Uprkos napretku, sprovođenje se još ne može ocijeniti kao institucionalizovano jer poboljšanja još nijesu u potpunosti uspostavljena kao trajna praksa. Zato u narednoj fazi ove početne alate treba objediniti u sistematski okvir kontrole kvaliteta i institucionalnog učenja za složene optužnice u predmetima OKK.

Nalazi:

Nakon Javnog izvještaja iz 2024. godine⁵⁶, kojim je preporučeno unapređenje kvaliteta optužnica, Projekat je uočio poboljšanja u preciznosti optužbi i jasnoći podnijetih optužnica. Pregledano je šest optužnica i tri optužna predloga koje je SDT podnijelo nakon juna 2024. godine, sa optužbama, između ostalog, za samostalno pranje novca, stvaranje kriminalne organizacije, zloupotrebu službenog položaja i protivzakoniti uticaj.⁵⁷

U šest od devet pregledanih akata, Projekat je uočio poboljšanje kvaliteta izrade u formulisanju ozbiljnih i složenih optužbi. U pogledu najvažnijeg elementa optužnice, činjeničnog opisa i odgovarajuće pravne kvalifikacije, činjenični opis svakog akta adekvatno odražava i opisuje elemente krivičnih djela, a pravna kvalifikacija odgovara opisanim činjenicama. U cjelini, optužbe precizno odražavaju činjenice koje se stavljaju na teret okrivljenima i pravne kvalifikacije koje predlaže tužilaštvo. U preostala tri akta, Projekat je uočio nedostatke u razradi činjeničnog opisa elemenata zloupotrebe službenog položaja i organizovanog kriminala.

Iako uzorak od devet akata može biti ograničen, jer je SDT tokom izvještajnog perioda podnio 58 optužnih akata protiv

197 lica, on može pružiti početne dokaze konkretnog napretka. Da bi ovi početni pokazatelji postali održivi, biće potrebni dugotrajniji institucionalni naponi (*ključno dostignuće 8.i*).

Unapređenje kvaliteta optužnih akata izdvojeno je kao jedan od glavnih prioriteta VDT-a koji se ostvaruje kroz međusobno povezane normative, organizacione i stručne mjere.⁵⁸ U pogledu posebnih alata za unapređenje kvaliteta i dosljednosti optužnica, VDT je uvelo dvije mjere. Prva je repozitorijum kvalitetno izrađenih optužnica, koji tužiocima omogućava da konsultuju prethodnu praksu za slična krivična djela i koriste utvrđene dobre prakse. Druga je formiranje istraživačkih timova sačinjenih od dvoje ili troje tužilaca i savjetnika koji zajedno rade na istom predmetu. Ovakav pristup donosi mnogo koristi, uključujući kvalitetnije tužilačke akte, kontinuitet zastupanja u sudnici i stručno učenje među kolegama. Istovremeno, izrada posebnih smjernica o pravnom obrazloženju i dokaznim pragovima, kao neophodnog alata za učvršćivanje novih praksi, nije prepoznata kao prioritet (*ključno dostignuće 8.iii*).

Kriterijumi za ocjenjivanje rada izmijenjeni su tako da obuhvate procjenu kvaliteta optužnica i drugih

⁵⁶ Vidjeti: Public Report_for publication_ENG, str. 120, (pristupljeno 21.09.2026)

⁵⁷ Od 2021. do 2024. godine Projekat je pregledao 64 optužnice, ocijenjene u Javnom izvještaju iz 2024. godine. Tokom sadašnjeg izvještajnog perioda pregledano je još devet optužnih akata, uključujući tri optužna predloga. Ukupan broj pregledanih optužnih akata time iznosi 73.

⁵⁸ U tom kontekstu, VDT je 2025. i 2026. godine sprovelo procjenu potreba za jačanjem kapaciteta.

tužilačkih akata (vidjeti Preporuku 12; *ključno dostignuće 8.vii*). Tokom konsultacija najavljeno je i da se u kriterijume planira uvrstiti sistem određivanja složenosti predmeta, sa jasnim mjerilima poput broja krivičnih djela, osumnjičenih i obima međunarodne saradnje.

U jednom praćenom predmetu, vijeće za kontrolu optužnice vratilo je optužnicu radi dopune, ukazujući na nedostatke u činjeničnom opisu. Iako je riječ o primjeru suštinske kontrole, ograničeni uzorak ne omogućava šire zaključke. Od 43 pregledane presude, sud je u najmanje šest ukazao na nedostatke, uključujući netačne pravne kvalifikacije, nedostatak potrebnih blanketnih normi i činjenične opise prepisane iz zakona, bez konkretnih detalja o radnjama. Novim izmjenama Zakonika o krivičnom postupku sudu se omogućava odlučivanje o optužnici bez zakazivanja ročišta za njenu kontrolu, samo na osnovu pisanih podnesaka okrivljenih. Međutim, u složenim predmetima sud može po službenoj dužnosti zakazati ročište za kontrolu optužnice.⁵⁹

Pored strukturnih alata za kontrolu kvaliteta, trajna standardizacija izrade optužnica zavisi od jačanja individualnih vještina i sposobnosti pravnog obrazlaganja. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu razvio je sistemski pristup procjeni potreba za obukom i evaluaciji njenog uticaja i kvaliteta. U plan za 2026. godinu prvi put od 2021.

uključene su radionice o pravnom obrazloženju, koje obuhvataju optužnice i sudske akte (*ključno dostignuće 8.v*).

Za održavanje reformskog zamaha, institucije treba da pokažu da su ove mjere postale dio redovne prakse i da doprinose institucionalnom učenju. To zahtijeva napredak u preostalim ključnim dostignućima, naročito u izradi smjernica za sastavljanje optužnica. Vremenom bi najsnažniji dokaz primjene reformi bilo mjerljivo smanjenje ponavljajućih nedostataka optužnica i oslobađajućih presuda ili odbijenih optužbi povezanih sa nedovoljnim dokazima, slabim činjeničnim opisom ili nejasnom pravnom kvalifikacijom.

U cjelini, nalazi izvještajnog perioda ukazuju na početna, ali još ne i sistematska poboljšanja dosljednosti i kvaliteta optužnica u predmetima OKK. Šest od devet optužnica koje je Projekat pregledao pokazalo je adekvatnu usklađenost činjeničnog opisa i pravne kvalifikacije. Istovremeno, sudije i drugi pravници tokom konsultacija nastavili su da ukazuju na probleme forme i pretjerane dužine optužnica, koje često imaju više stotina stranica. Zbirka kvalitetno izrađenih optužnica VDT-a i model istraživačkih timova predstavljaju potencijalno vrijedne mehanizme stručnog učenja i institucionalnog kontinuiteta, iako njihov doprinos uočenim poboljšanjima još nije moguće utvrditi. Tokom konsultacija Projekta sa

⁵⁹ Predlog izmjena Zakonika o krivičnom postupku, dostupno na: 4334-25408-23-1-26-20.pdf (pristupljeno 21.09.2026)

sudijama i drugim stručnjacima, osim tužilaca, uključujući lokalneforume za diskusiju 2025. i 2026. godine, dovedeni su u pitanje forma i dužina optužnica. Ove promjene, međutim, još nijesu objedinjene u sistematski okvir kontrole kvaliteta. Zato u narednoj fazi nove dobre prakse treba ugraditi u redovne tužilačke postupke kroz standarde izrade, strukturirano razmatranje povratnih informacija sudova, institucionalno učenje zasnovano na

ishodima i praktičnu podršku pravnom obrazlaganju.

U tu svrhu, VDT treba da formalizuje i prati korišćenje repozitorijuma kvalitetno izrađenih optužnica i modela istraživačkih timova, obezbjeđujući da ovi mehanizmi djelotvorno podržavaju stručno učenje među kolegama, kontinuitet zastupanja u predmetima i dosljedniju izradu akata, uz puno poštovanje samostalnosti tužilaca.

9

Preporuka

Unaprijediti jasnoću, strukturu i mogućnost preispitivanja sudskog obrazloženja u predmetima OKK.

9.1. Vrhovni sud treba da formira radnu grupu za izradu smjernica o kvalitetu presuda i drugih sudskih odluka, naročito onih koje se odnose na pritvor ili alternativne mjere.

9.2. Sudski savjet treba da revidira pokazatelj učinka koji se odnosi na kvalitet sudskih odluka u sistemu upravljanja učinkom sudija, uključujući nove smjernice u postupak ocjenjivanja.

9.3. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da uspostavi program djelotvorne obuke sudija o pisanju pravnih akata. Posebnu pažnju treba posvetiti formi i obrazloženju presuda.

Faza sprovođenja:



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

9.i. Procenat pregledanih presuda u kojima su identifikovani pravni elementi, dato individualizovano obrazloženje za svakog okrivljenog, izvršena ocjena dokaza i dato obrazloženje u pogledu oduzimanja imovine i krivičnih sankcija.

9.ii. Formirana radna grupa za izradu smjernica.

9.iii. Smjernice usvojene.

9.iv. Organizovani sastanci radne grupe za izradu podzakonskih akata.

9.v. Podzakonski akti za primjenu kriterijuma izrađeni do kraja 2025. godine.

9.vi. Organizovana radionica za izradu presuda i odluka u predmetima OKK.

Tokom izvještajnog perioda, crnogorske pravosudne institucije preduzele su nekoliko konkretnih koraka za unapređenje sudskog obrazloženja u predmetima OKK. Smjernice Vrhovnog suda za izricanje krivičnih sankcija pružaju strukturirani okvir za obrazlaganje sankcija, uključujući potrebu za objektivnim, transparentnim i provjerljivim obrazloženjem. Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, usvojena u aprilu 2025. godine, prepoznaju i dodatno definišu očekivanja u pogledu kvaliteta obrazloženja sudskih odluka. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu sproveo je i planirao obuke o sudskom obrazloženju, pisanju pravnih akata i standardima ESLJP-a. Nekoliko odluka Vrhovnog suda u postupcima po zahtjevu za zaštitu zakonitosti pruža važan materijal za tumačenje u pogledu zahtjeva kod obrazlaganja subjektivnog

elementa krivičnog djela, privremenog oduzimanja imovine i zakonitosti dokaza.

Ipak, sprovođenje se još ne može smatrati potpuno operacionalizovanim jer sistematska primjena smjernica još nije uočena u praksi, dok se u praćenim predmetima OKK i dalje bilježe nedostaci sudskog obrazloženja. Zato u narednoj fazi postojeće smjernice Vrhovnog suda, kriterijume za ocjenjivanje i podršku kroz obuke treba pretočiti u dosljednu sudsku praksu. Posebnu pažnju treba posvetiti strukturi i jasnoći presuda, individualizovanom obrazloženju i temeljnoj ocjeni dokaza, boljem obrazlaganju subjektivnog elementa krivičnog djela, oduzimanja imovine i većoj usklađenosti sa članovima 5 i 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLJP)⁶⁰

⁶⁰ Dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos, (pristupljeno 13.10.2026.)

Nalazi:

Djelotvorno presuđivanje u ozbiljnim predmetima OKK zahtijeva jasno i dosljedno obrazlaganje elemenata krivičnih djela i adekvatnu ocjenu dokaza koja uzima u obzir i one protivrječne. Sve to treba da bude sadržano u strukturiranoj analizi merituma koja omogućava preispitivanje odluke. Obrazložene odluke koje jasno povezuju dokaze, obilježja krivičnog djela i razloge kod odluka o oduzimanju imovine, od ključnog su značaja za žalbeno preispitivanje, pravnu sigurnost, pravičnost i povjerenje javnosti u presuđivanje u predmetima OKK.

Nalazi praćenja suđenja

Projekat je razmatrao kvalitet sudskih odluka, naročito obrazloženje presuda i odluka o pritvoru i alternativnim mjerama. Analizirao je i trendove u sudskom obrazloženju, sa fokusom na elemente krivičnih djela, ocjenu dokaza, pričinjenu štetu, ukupnu strukturu i pravnu argumentaciju.

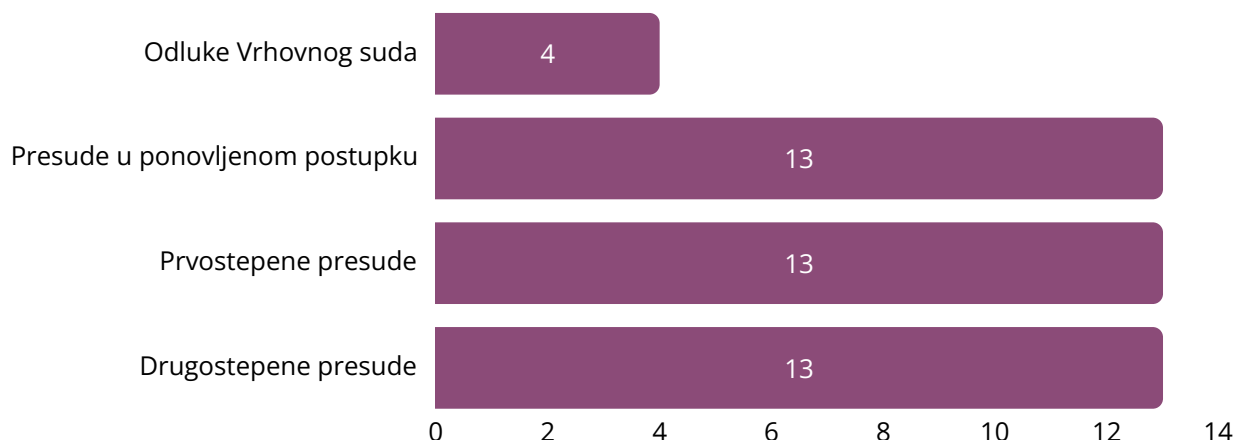
Tokom izvještajnog perioda, u 22 praćena predmeta donijeta je prvostepena presuda, a u 13 drugostepena odluka, pri čemu je u deset predmeta donijeta i prvostepena i drugostepena odluka. U osam predmeta donijeta je prvostepena presuda, a u sedam drugostepena odluka nakon ponovljenog postupka. U praćenim predmetima stoga je donijeta ukupno 51 sudska odluka u redovnom i ponovljenom postupku. Projekat je imao pristup i pregledao 43 sudske odluke: 13 prvostepenih presuda⁶¹, 13 drugostepenih odluka i 13 presuda nakon ponovljenog postupka. Pregledane su i četiri odluke Vrhovnog suda donijete u postupcima po zahtjevu za zaštitu zakonitosti. Projekat je identifikovao najmanje 17 sudskih akata sa nedostacima u obrazloženju. Ovaj nalaz u skladu je sa nalazima Javnog izvještaja iz 2024. godine⁶².

⁶¹ Važno je dodati da su u još dva predmeta donijete prvostepene presude, ali ih Projekat nije mogao pregledati zbog prakse pojedinih sudija da ih ne dostavljaju prije pravosnažne odluke i okončanja predmeta. U još osam predmeta izrada pisane presude i dalje se čeka.

⁶² Vidjeti: Public Report_for publication_ENG, str. 122–123 (pristupljeno: 21. septembar 2026).

Pregledane sudske odluke po instancama

Broj pregledanih sudskih odluka (n=43)



Iako Projekat prepoznaje složenost ovih predmeta, uključujući obim dokaza i broj okrivljenih, struktura i jezik presuda uglavnom su formalni i birokratski, a presude često obimne. Sadrže i ponovljene pasuse i prepise cijelih iskaza, što ponekad otežava jasno razlikovanje tvrdnji tužilaštva, izvedenih dokaza i sudskog obrazloženja.

Kako se navodi u mišljenju Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), „jezik koji sudovi koriste u postupcima i odlukama nije samo moćno sredstvo za ostvarivanje njihove edukativne uloge, već je očigledno i neposrednije ‘pravo u praksi’ za konkretne stranke u predmetu. Stoga su poželjni pristupačnost, jednostavnost i jasnoća jezika sudova.”⁶³

U sadržinskom smislu, Projekat je utvrdio nedostatke u različitim fazama

sudskog obrazloženja, od ocjene elemenata krivičnog djela do sankcionisanja. Mogu se grupisati u tri kategorije: a) obrazloženje elemenata krivičnog djela, uključujući objektivne i subjektivne elemente; b) razumijevanje krivičnog djela pranja novca; i c) tumačenje otežavajućih i olakšavajućih okolnosti.

a) Projekat je utvrdio da u sedam presuda nije jasno obrazloženje ostvarenja elemenata krivičnog djela, što stvara neizvjesnost o radnjama za koje je utvrđeno da čine krivično djelo. U devet presuda nije obrazloženo postojanje ili odsustvo subjektivnog elementa (*mens rea*). Od toga se sedam predmeta odnosilo na koruptivna krivična djela, poput zloupotrebe službenog položaja iz člana 416 KZ-a ili zloupotrebe položaja u privrednom poslovanju iz člana 272 KZ-a.

⁶³ Stav 56, Mišljenje CCJE-a br. 7 (2005), dostupno na: <https://rm.coe.int/1680747698>, i Mišljenje CCJE-abr. 11 (2008), st. 34 i 35, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-n-11-on-the-quality-of-judicial-decisions>, Opinion n°11 on the quality of judicial decisions - Consultative Council of European Judges, (pristupljeno 21.09.2026)

To je naročito važno jer se ova krivična djela ne mogu izvršiti iz nehata. U pojedinim presudama sud nije pokazao kako je utvrdio da je djelo izvršeno sa direktnim umišljajem, dok u drugima nije adekvatno objasnio zašto direktni umišljaj nije utvrđen uprkos posrednim dokazima. U skladu sa Krivičnim zakonikom i Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), sudovi treba jasno i nedvosmisleno da obrazlože kako je direktni umišljaj utvrđen.⁶⁴

b) U pogledu pranja novca, Projekat je u tri prvostepene i jednoj drugostepenoj presudi ocijenio obrazloženje kao neadekvatno zbog nedovoljno razrađenog tumačenja domaćeg prava i primjenjivih međunarodnih standarda. Međutim, u drugoj prvostepenoj presudi sud je nastojao da razmotri relevantne međunarodne standarde.

c) U pogledu tumačenja otežavajućih i olakšavajućih okolnosti, Projekat je utvrdio nedostatke u najmanje pet presuda u kojima sud nije individualizovao ove okolnosti i/ili obrazložio njihov uticaj na izrečenu krivičnu sankciju. Pošto se kaznena politika razmatra zasebno, ovo pitanje detaljnije je obrađeno u Preporuci 11.

Projekat nije utvrdio izazove u drugostepenim odlukama pregledanim tokom ovog perioda niti u četiri odluke Vrhovnog suda po zahtjevima za zaštitu zakonitosti.

Odluke Vrhovnog suda posebno su značajne jer se odnose na kvalitet obrazloženja prvostepenih i drugostepenih presuda. Dvije su ukazale na nedostatke obrazloženja subjektivnog elementa. Druge dvije odnosile su se na obrazloženje odluka nižestepenih sudova o privremenom oduzimanju imovine, odnosno zakonitosti dokaza. Sve četiri analizirane odluke po zahtjevima za zaštitu zakonitosti, donijete u različitim predmetima, utvrdile su povredu zakona u korist okrivljenih i zato nijesu mogle proizvesti drugo dejstvo, osim utvrđivanja povrede zakona, u skladu sa članom 443 stav 2 ZKP-a. Pošto se ove odluke ne koriste ni kao potkriterijum za ocjenjivanje rada sudija, njihovi efekti ostaju ograničeni kada povreda ide u korist okrivljenih.

Ipak, pravni stavovi Vrhovnog suda, u skladu sa preporukom Projekta o kvalitetu obrazloženja, mogu doprinijeti ujednačavanju prakse kao smjernice za tumačenje određenih pravnih pitanja u budućim predmetima.

⁶⁴ Član 19 UNCAC-a, dostupan na: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf, (pristupljeno 13.10.2026)

U cjelini, nalazi praćenja ukazuju na određeni napredak u odnosu na prethodni izvještajni period, kada je Projekat utvrdio nedostatke u obrazloženju kod najmanje sedam presuda, uključujući nedostatke subjektivnog elementa u četiri predmeta (*ključno dostignuće 9.i*).

Projekat je pregledao 40 sudskih odluka o određivanju, produženju, izmjeni ili ukidanju pritvora i povezanih mjera u 16 praćenih predmeta koji se odnose na 21 okrivljenog. Pošto su pojedine odluke obuhvatale više okrivljenih, obrazloženje za svakog okrivljenog je cijenjeno zasebno. U 24 pojedinačna primjera sudovi su se oslonili na opasnost od bjekstva (član 175 stav 1 KZ-a) kao glavni osnov za pritvor.

Iako u 23 primjera nijesu utvrđeni sadržinski nedostaci obrazloženja, pregled je pokazao postojanje izazova u 13 primjera produženja pritvora i/ili njegove zamjene alternativnim mjerama. U ovim primjerima navedena opasnost od bjekstva nije neposredno povezana sa individualnim okolnostima okrivljenog. Ocjena se često zasnivala na opštim razmatranjima, uključujući težinu krivičnog djela i propisane kazne. Kod uzastopnog produžavanja pritvora

odluke nijesu uvijek obrazlagale da li su se i kako relevantne okolnosti mijenjale tokom vremena. To je posebno značajno jer je većina okrivljenih u analiziranim predmetima provela u pritvoru više od dvije godine, približavajući se zakonskom maksimumu od tri godine nakon potvrđivanja optužnice.

Pregledom su utvrđene i dobro obrazložene odluke o ukidanju pritvora ili zamjeni drugim mjerama, uz odgovarajuće razmatranje konkretnih okolnosti i pravilno pozivanje na praksu ESLJP-a.

Međutim, iako je uzorak ograničen, on ukazuje da se alternativne mjere i dalje primjenjuju relativno rijetko. To je u skladu sa zabrinutošću delegacije Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), koja je u preliminarnim zapažanjima ukazala na ograničenu primjenu alternativnih mjera i određivanje pritvora „po pravilu”⁶⁵. U cjelini, analiza ukazuje na ponavljajuće nedostatke individualizovane procjene mjere pritvora.

⁶⁵ Preliminarna zapažanja delegacije Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), koja je posjetila Crnu Goru od 19. do 27. novembra 2025. godine, i Odgovor organa Crne Gore od 25. februara 2026. godine, [48802ae3ef](#), (pristupljeno: 22.09.2026)

Mjere javnih politika usvojene u izvještajnom periodu

Preduzeto je nekoliko institucionalnih koraka za sprovođenje preporuke o sudskom obrazloženju. Na primjer, niz smjernica Vrhovnog suda za izricanje krivičnih sankcija⁶⁶, izrađenih u skladu sa Preporukom 11 Projekta, djelimično obuhvata i pitanje sudskog obrazloženja (*ključno dostignuće 9.iii*).

Svaka od smjernica predviđa postupno odlučivanje o krivičnim sankcijama. Jedan korak odnosi se na objektivno i transparentno obrazloženje. Smjernice jasno navode da kvalitetno sudsko obrazloženje treba sistematski da prikaže postupak odlučivanja za svako krivično djelo, objasni relevantnu primjenu svih pravnih odredaba i kriterijuma za odmjerenje kazne, pruži sveobuhvatan i provjerljiv pregled pravnih i činjeničnih radnji i bude jasno, sažeto i što jednostavnije za razumijevanje. Takođe, smjernice obrađuju vrednovanje olakšavajućih i otežavajućih okolnosti i obrazlaganje odluke o kazni, što se naročito vrednuje u okviru Preporuke 11. Posebno je važno navesti da smjernice za koruptivna krivična djela sadrže praktične primjere

obrazlaganja osuđujuće i oslobađajuće presude, čime potencijalno utiču na rješavanje izazova identifikovanih u ovom izvještajnom periodu. Vrhovni sud time je pružio odgovarajući okvir za dobro obrazložene presude u predmetima OKK.

Projekat je konstatovao pozitivne institucionalne korake u unapređenju sistema ocjenjivanja sudija. Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, usvojena u aprilu 2025. godine, prepoznaju i pojašnjavaju kvalitet obrazloženja sudskih odluka. Naročito posvećuju pažnju „prepoznavanju činjenica i dokaza koji su od značaja za odlučivanje u konkretnom sporu, jasnom i konciznom prikazivanju činjeničnih i pravnih pitanja, zauzimanju jasnih stavova o pitanjima koja su od značaja za predmet spora, korišćenju jasnog i razumljivog jezika u odluci, koji je razumljiv za stranke u postupku, sažetom izražavanju bez nepotrebnog ponavljanja”.⁶⁷ Ova uputstva u skladu su sa preporukama Projekta (vidjeti Preporuku 12).

⁶⁶ Vidjeti: 1.

[https://sudovi.me/static/vrhs/doc/1._Smjernice_za_izricanje_krivicnih_sankcija_u_predmetima_teskog_i_organizovanog_kriminala_\(2\).pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/1._Smjernice_za_izricanje_krivicnih_sankcija_u_predmetima_teskog_i_organizovanog_kriminala_(2).pdf); 2. [_Smjernice_za_izricanje_kazni_za_cl.300_KZ_CG_\(3\).pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/2._Smjernice_za_izricanje_kazni_za_cl.300_KZ_CG_(3).pdf); i 3.

[_Smjernice_za_izricanje_kazni_u_predmetima_korupcije_na_visokom_nivou_i_predmetima_sa_elementima_korupcije.pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/3._Smjernice_za_izricanje_kazni_u_predmetima_korupcije_na_visokom_nivou_i_predmetima_sa_elementima_korupcije.pdf), (pristupljeno: 22.09.2026)

⁶⁷ Član 11 stav 2 Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, Službeni list Crne Gore br. 028/15, 42/18 i 60/24, dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/381714>, (pristupljeno: 13.10.2026)

Jačanje kapaciteta

Tokom izvještajnog perioda, Centar je sproveo tri obuke o obrazlaganju sudskih odluka, koje su pohađali 52 sudijska savjetnika, tužioca i sudije. Još 18 učesnika završilo je onlajn kurs o pravu na obrazloženu sudsku odluku na platformi Savjeta Evrope za elektronsko učenje (program HELP). Dodatne obuke o sudskom obrazloženju u vezi sa članom 5 i EKLJP-om planirane su za 2026. godinu.

Izvještajni period pokazuje početno unapređenje sudskog obrazloženja u predmetima OKK. Smjernice Vrhovnog suda za izricanje krivičnih sankcija, odluke po zahtjevima za zaštitu zakonitosti, izmijenjena pravila za ocjenjivanje i obuke pružaju snažniju institucionalnu osnovu za jasnije i

strukturiranije obrazloženje. Istovremeno, praćeni sudski akti i dalje sadrže pretjerano formalističku strukturu, obimna ponavljanja, nedovoljno jasne veze između dokaza i pravnih zaključaka i neujednačena obrazloženja ključnih pitanja, poput subjektivnog elementa krivičnog djela, oduzimanja imovine i mjera u vezi sa obezbjeđivanjem prisustva okrivljenog. Zato u narednoj fazi treba obezbijediti da postojeće smjernice Vrhovnog suda, kriterijumi za ocjenjivanje i aktivnosti jačanja kapaciteta dovedu do dosljednije sudske prakse, sa jasnijom i sažetijom strukturom, individualizovanim obrazloženjem, ocjenom dokaza i dosljednom primjenom standarda članova 5 i 6 EKLJP-a.

10

Preporuka

Obezbijediti da SPK, kada se koriste u predmetima OKK, predstavljaju srazmjeran, dobro obrazložen instrument rješavanja predmeta koji unapređuje efikasnost.

10.1 Sudije i tužioci treba da se pridržavaju smjernica Vrhovnog suda i VDT-a za primjenu SPK-a.

10.2. Ministarstvo pravde treba da razmotri usvajanje procesnog instrumenta kojim bi se olakšala saradnja tužilaca sa okrivljenima ili osuđenim licima.

Faza sprovođenja:



Rana implementacija

Ključna dostignuća:

10.i. Broj praćenih predmeta OKK u kojima su pregovori o sporazumu pokrenuti ili prekinuti, sporazumi zaključeni ili, odbijeni, razvrstani prema vrsti krivičnog djela, broju okrivljenih i fazi postupka.

10.ii. Broj i procenat predloženih sporazuma u praćenim predmetima OKK koje su tužioci i sudovi ocijenili prema Smjernicama iz 2024. godine, uključujući zabilježene razloge prihvatanja ili odbijanja.

10.iii. Broj sporazuma koji nijesu u skladu sa Smjernicama.

10.iv. Rasprava o korisnosti i izvodljivosti takvog instrumenta.

Tokom izvještajnog perioda, usvajanje i sprovođenje Smjernica za primjenu SPK-a iz 2024. godine doveli su do jasnog zaokreta u praksi sporazumnog rješavanja predmeta OKK. Za razliku od prethodnog perioda, kada su SPK bili široko korišćeni i izazivali zabrinutost zbog blagih sankcija, ograničenog obrazloženja i nedovoljnog oduzimanja imovine, nakon usvajanja Smjernica u praćenim predmetima nije zaključen nijedan SPK. Praćenje suđenja i konsultacije ukazuju i da je tužilaštvo odbilo sporazume u najmanje dva pokušaja zaključenja jer je predložene sankcije smatralo neadekvatnim (ključno dostignuće 10.i). To može ukazivati da su Smjernice doprinijele strožoj kontroli

i opreznijem pristupu sporazumnom rješavanju predmeta OKK.

Ipak, sprovođenje još nije potpuno operacionalizovano jer novi pristup nije postao trajna praksa. Iako odsustvo SPK-a može ispraviti njihovu raniju prekomjernu upotrebu, ono stvara neizvjesnost o daljem korišćenju kao srazmjernog instrumenta za unapređenje efikasnosti u odgovarajućim predmetima OKK. Praćenje ukazuje da pregovori o SPK-u i dalje mogu izazvati odugovlačenja kada se suđenja odlažu. Čini se i da postojeći okvir nema djelotvorne procesne instrumente za obezbjeđivanje sadržajne saradnje okrivljenih ili osuđenih lica uz poštovanje prava. Zato u

narednoj fazi treba pratiti praktične efekte Smjernica, spriječiti odugovlačenja zbog pregovora,

Nalazi:

Usvajanje Smjernica za primjenu SPK iz 2024. godine u Vrhovnom sudu i VDT-u dovelo je do značajnog smanjenja primjene SPK-a⁶⁸. Iako to ukazuje na veći oprez i strožu kontrolu predloženih sporazuma, nije jasno da li je novi pristup unaprijedio efikasnost i djelotvornost rješavanja predmeta. Praćenjem suđenja utvrđena su najmanje dva pokušaja zaključenja SPK-a koje je tužilaštvo odbilo jer su sankcije koje je odbrana predložila smatrane neadekvatnim.

Ova promjena bitno se razlikuje od perioda prije usvajanja Smjernica u januaru 2024. godine, kada je primjena SPK-a bila široko rasprostranjena: zaključena su 73 sporazuma u 12 praćenih predmeta OKK. Kako je Projekat ranije izvijestio, prethodnu praksu obilježavali su minimalna obrazloženja presuda i blaga kaznena politika, sa kaznama često ispod zakonskog minimuma, što je narušavalo odvratačku funkciju krivičnih sankcija (za sveobuhvatnu procjenu vidjeti detaljnu analizu na strani 36).

razjasniti pravnu neizvjesnost i procijeniti potrebu za dodatnim alatima za saradnju u složenim postupcima OKK.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama ukazuju da je sadašnje stanje rezultat pravne neizvjesnosti u pogledu statusa i sadržaja smjernica i uputstava usmjerenih na strože kažnjavanje. Čini se da su ovi faktori zajedno obeshrabrili korišćenje SPK-a uvođenjem strožih uslova. Pravosudni akteri zato navode da se već razmatraju izmjene Smjernica radi bolje praktične primjene.

Zaokret u odnosu na ranije prakse blagih sankcija i ograničenog obrazloženja može se razumjeti kao korektivni pomak. Iako SPK i dalje mogu biti korisna mogućnost u predmetima OKK, postizanje ravnoteže između srazmjernih sankcija i očuvanja podsticaja za sporazumno rješavanje ostaje izazov. Nalazi praćenja ukazuju da pregovori mogu doprinijeti procesnim kašnjenjima, kao što je navedeno u Preporuci 4. Na primjer, u jednom praćenom predmetu glavni pretres još nije počeo zbog pregovora o SPK-u, iako je optužnica potvrđena početkom 2022. godine.

⁶⁸ Praćenje suđenja pokazuje da nakon usvajanja Smjernica u praćenim predmetima nije zaključen nijedan SPK, dok je konsultacijama potvrđeno da je SDT zaključilo sporazume u 2 predmeta organizovanog kriminala nakon usvajanja Smjernica, od kojih je jedan potvrđen a jedan odbijen od strane suda.

Kao što je navedeno, član 300 stav 3 ZKP-a propisuje da stranke ne mogu zaključiti SPK nakon završetka prvog ročišta glavnog pretresa. Projekat konstatuje da je ovaj problem postojao i ranije, kada su suđenja odlagana mjesecima bez vidljivog napretka u pregovorima. Uprkos usvajanju, Smjernice nijesu djelotvorno spriječile procesna kašnjenja zbog dugotrajnog zastoja u ranim fazama postupka, naročito zbog odlaganja početka suđenja (u vezi sa *ključnim dostignućima 10.1. i 10.1.i.*). Nedavne izmjene člana 300 stav 2 ZKP-a, kojima se propisuje da se SPK može podnijeti samo jednom, mogle bi donekle riješiti problem. Čak i kada suđenja nijesu produžena dugotrajnim pregovorima, nalazi ukazuju da prihvaćeni SPK nijesu doprinijeli efikasnijem presuđivanju u redovnom postupku. Na primjer, šest predmeta sa više potvrđenih SPK-a u vrijeme izrade izvještaja još nije bilo pravosnažno okončano. U jednom predmetu organizovanog kriminala, u kojem je većina okrivljenih priznala krivicu potpisujući sporazum, prvostepeni postupak trajao je 89 mjeseci od potvrđivanja optužnice, odnosno 38 mjeseci od prvog produktivnog ročišta.

Podaci praćenja ukazuju i da postojeći okvir tužiocima ne omogućava obezbjeđivanje sadržajne saradnje

SPK-a naročito je ograničena: sudovi ih uglavnom isključuju kao dokaz protiv saokrivljenih, a iskazi osuđenih često su oskudni, neodređeni ili protivrječni činjenicama utvrđenim presudom na osnovu SPK-a.

Standardi ESLJP-a, domaći propisi i ustaljena praksa⁶⁹ predviđaju da se SPK ne može koristiti kao dokaz protiv saokrivljenih koji nijesu priznali krivicu. Ipak, u malom broju optužnica koje je Projekat pregledao tužilaštvo je predložilo čitanje potvrđenih SPK-a na glavnom pretresu. To može ukazivati na potrebu tužilaštva za drugačijim instrumentima koji bi pomogli dokazivanju uz zaštitu prava okrivljenih. Međutim, to je izuzetak, a ne pravilo; tužilac obično poziva okrivljene, koji su osuđeni na osnovu SPK-a, da svjedoče pred sudom.

U tom kontekstu, nalazi praćenja pokazuju da je doprinos SPK-a ukupnom uspjehu gonjenja u složenim predmetima OKK ograničen. Tužioci su tokom konsultacija potvrdili da nemaju odgovarajuće procesne alate za podsticanje saradnje, uključujući mehanizam sa klauzulom o saradnji koji bi podstakao svjedočenje i povećao dokaznu vrijednost takve saradnje.⁷⁰

U tom kontekstu, druga potpreporuka ostaje nesprovedena: nije predložena

⁶⁹ Načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore, Su.VI br. 64/17, dostupan na: <https://sudovi.me/static/vrhs/doc/5625.pdf>, (pristupljeno 13.10.2026)

⁷⁰ U tom smislu treba pomenuti da se drugi institut, svjedok saradnik, može koristiti samo u ograničenim slučajevima jer podrazumijeva imunitet od krivičnog gonjenja, a okrivljeni nijesu uvijek spremni da svjedoče u predmetima organizovanog kriminala. Zato ovaj pravni okvir tužilaštvu ne ostavlja dovoljno prostora za djelovanje.

zakonodavna inicijativa za uvođenje procesnog instrumenta koji omogućava strukturiranu saradnju u zamjenu za svjedočenje (*ključno dostignuće 10.iv*). Bez takvih mehanizama, SPK u sadašnjem obliku vjerovatno neće predstavljati pouzdan alat za gonjenje u složenim predmetima OKK.



Detaljna analiza sporazumnog rješavanja predmeta: Analiza i procjena osnovnih uzroka⁷¹

Ova detaljna analiza pruža osnovnu procjenu ranijih praksi sporazumnog rješavanja predmeta, zasnovanu na dokazima, koje su uslovile reforme navedene u Preporuci 10. Kao što je objašnjeno u metodologiji, Projekat je u okviru praćenja suđenja razmatrao posebne teme značajne za postupanje u predmetima OKK. Analiza je usmjerena na primjenu SPK-a, naročito na sistemske probleme, uključujući široko rasprostranjenu blagu kaznenu politiku i neadekvatno sudsko obrazloženje, koji su prije usvajanja Smjernica iz 2024. godine narušavali odvrćajući efekat ovih pravosudnih instrumenata.

Za potrebe ovog izvještaja, „sporazumno rješavanje predmeta” označava postupak u kojem se pravni ishodi,

Projekat pozdravlja stroži pristup SDT-a u primjeni sporazuma, posebno imajući u vidu srazmjernost sankcija, svrhu kažnjavanja i zaštitu javnog interesa, u predmetima teškog OKK. Projekat će nastaviti da prati ova pitanja i pruža dodatne analize radi podrške unapređenju djelotvornosti SPK-a i korišćenja dokaza iz iskaza okrivljenih ili osuđenih lica.

naročito u krivičnim predmetima, utvrđuju pregovorima i sporazumom stranaka, umjesto isključivo redovnim suđenjem.⁷² SPK su najčešće korišćeni instrument ovog pristupa na Zapadnom Balkanu.⁷³ Projekat ih analizira od početka praćenja suđenja, prepoznajući njihov značaj za postupanje u predmetima OKK.

U Crnoj Gori SPK su uređeni članovima 300–303 ZKP-a⁷⁴. Ove odredbe pružaju odgovarajući pravni okvir, usklađen sa standardima pravičnog suđenja i međunarodnom praksom. Vrhovni sud i VDT su u januaru 2024. godine donijeli i Smjernice za primjenu SPK-a⁷⁵, radi usmjeravanja tužilaca u pregovaranju i zaključivanju sporazuma i podrške sudijama u njihovoj ocjeni.

⁷¹ Detaljno istraživanje pravne pojave u lokalnom kontekstu i praksi i usmjereno ispitivanje funkcionisanja institucija radi utvrđivanja konkretnih strukturnih problema u postupanju u predmetima OKK i njihovih osnovnih uzroka, uz konkretne, primjenjive uvide za period jun 2021 – septembar 2025.

⁷² Vidjeti:

https://ius.unibas.ch/fileadmin/user_upload/ius/09_Upload_Personenprofile/01_Professuren/Gless_Sabine/Gless_Zurkinden_Negotiated_Justice.pdf, str. 119, (pristupljeno 13.10.2026)

⁷³ Izuzetak je Albanija, gdje je, makar u predmetima OKK, skraćeni postupak, kao drugačiji oblik sporazumnog rješavanja, mnogo češći od SPK-a.

⁷⁴ ZKP, čl. 300–303, Sporazum o priznanju krivice, dostupan na: Službeni list Crne Gore, (pristupljeno 13.10.2026)

⁷⁵ Dostupno na: Smjernice_za_primjenu_spk.pdf, (pristupljeno 13.10.2026)

Procjena

U tom kontekstu, ovom procjenom ispitano je da li su, i u kojoj mjeri, SPK djelotvorno korišćeni u predmetima OKK. U skladu sa metodologijom Projekta, procjena je obuhvatila:

- **Efikasnost:** doprinos SPK-a smanjenju broja predmeta OKK, mjeren procentom praćenih predmeta okončanih putem SPK-a;
- **Kapacitete:** kvalitet sudskog obrazloženja odluka kojima se usvajaju SPK;
- **Adekvatnost kazne:** da li su dogovorene sankcije, uključujući oduzimanje imovine i naknadu štete, ostvarile opštu svrhu kažnjavanja prema krivičnom pravu⁷⁶ i
- **Pravičnost:** da li su postupci po SPK-u bili usklađeni sa standardima pravičnog suđenja, uključujući pristup braniocu, objelodanjivanje dokaza tokom pregovora, sudsku kontrolu dobrovoljnosti pregovaranja i dostupnost pravnih lijekova.

U pogledu efikasnosti, ranija praksa pokazivala je široko oslanjanje na SPK. Od 61 predmeta sa 661 okrivljenim koje je Projekat pratio do kraja 2024. godine, SPK su korišćeni u 12 predmeta, od kojih su se tri odnosila na korupciju, a devet na organizovani kriminal. Sporazume su zaključila ukupno 73 okrivljena i dva pravna lica. Sudije su prihvatile SPK u 11

od 12 predmeta. Podaci ukazuju da su u to vrijeme bili široko korišćeni u predmetima OKK u Crnoj Gori.

Svi ovi SPK zaključeni su prije januara 2024. godine, odnosno prije usvajanja Smjernica za pregovaranje i usvajanje SPK-a. Nakon toga, u predmetima praćenim u okviru Projekta nije zaključen nijedan SPK.

Na osnovu konsultacija sa ključnim zainteresovanim stranama, Projekat razumije da ova izrazita promjena može biti posljedica neizvjesnosti o primjenjivosti i pravnom statusu Smjernica i njihovoj usklađenosti sa postojećim pravnim okvirom. Čini se da je ta neizvjesnost, zajedno sa uputstvima koja favorizuju strože sankcije, značajno smanjila korišćenje SPK-a u predmetima OKK.

Drugi mogući razlog sadašnjeg prestanka korišćenja SPK-a jeste njihov ograničen uticaj na ukupno trajanje postupaka. Njihova glavna svrha je skraćenje postupka, ušteda resursa i veća efikasnost. Međutim, većina praćenih predmeta sa SPK-om bila je dio širih postupaka sa 20–30 okrivljenih. Dok su pojedini zaključili SPK, postupak je nastavljen za ostale. Na osnovu praćenih predmeta, Projekat je zaključio da predmeti sa više SPK-a uglavnom nijesu imali veće izgleda za brže

⁷⁶ Projekat je koristio sistematsku analizu sadržaja sudskih odluka kao metodološki alat za procjenu kvaliteta obrazloženja i adekvatnosti kazni. Prema ovoj metodi društvenog istraživanja, istraživač „prikuplja skup dokumenata, poput sudskih odluka o određenoj temi, i sistematski ih čita, bilježeći dosljedna obilježja svakog i izводеći zaključke o njihovoj upotrebi i značenju” (Systematic Content Analysis of Judicial Opinions, Mark A. Hall i Ronald F. Wright: SSRN).

okončanje. U 11 od 12 takvih predmeta postupak protiv preostalih okrivljenih i dalje je bio u prvostepenoj fazi.

U pogledu kapaciteta, analiza pokazuje da su presude na osnovu SPK-a bile slabo obrazložene u šest od sedam pregledanih predmeta. Obrazloženja su ocijenjena kao šablonska i neprilagođena posebnostima predmeta ili pojedinačnog okrivljenog.

Sud je obično navodio da je priznanje krivice potkrijepljeno dokazima koje je tužilaštvo dostavilo uz optužnicu, bez ocjene njihove vrijednosti, a u brojnim predmetima ti dokazi nijesu ni navedeni. U pojedinim presudama sud je naveo i da nije dužan da ocjenjuje dokaze kao u redovnom postupku. U jedinom predmetu sa dobro ocijenjenim obrazloženjem, sud je odbio predložene SPK. Adekvatno je objasnio zašto smatra predloženu kaznu preblagom i neusaglašenom sa zakonskom opštom svrhom kažnjavanja.

U pogledu adekvatnosti sankcija, sistematska analiza presuda na osnovu SPK-a utvrdila je dosljedan trend blagih kazni, koji narušava predviđenu odvraćajuću funkciju pravosudnih instrumenata. U praćenim predmetima OKK činilo se da su kazne ispod minimuma iz KZ-a pravilo, a ne izuzetak.

Činilo se da se sud često snažno oslanja

na „naročito olakšavajuće okolnosti” radi opravdavanja blagih kazni. Nasuprot tome, čak i kada su otežavajuće okolnosti prepoznate, nijesu dovele do strožih sankcija.

Projekat je u praćenim predmetima zabilježio 73 SPK-a i analizirao njih 40. Od 40 okrivljenih koji su zaključili te sporazume, 33 su dobila kaznu ispod zakonskog minimuma, obično između šest i 18 mjeseci, dvoje kaznu na zakonskom minimumu, a petoro kaznu ispod sredine propisanog raspona.

Važno je i da ovaj trend kratkih kazni zatvora nije nadomješten snažnijim finansijskim sankcijama, poput novčanih kazni, naknade štete ili oduzimanja imovine. U 17 slučajeva takva sankcija nije izrečena; u 14 je iznosila 10.000 eura ili manje. Oduzimanje je naloženo u samo tri predmeta i uglavnom je obuhvatalo oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom ili neposredno oduzimanje.

U pogledu pravičnosti, Projekat tokom praćenja ročišta u predmetima sa SPK-om nije utvrdio probleme pravičnog suđenja koji se odnose na okrivljene. Međutim, u pogledu javnosti suđenja uočeno je da sudovi na svojim internet stranicama rjeđe objavljuju ročišta za usvajanje SPK-a nego redovna ročišta glavnog pretresa.

Konsolidovati dosljedniju i srazmjerniju kaznenu praksu u predmetima OKK, obavezujući da se sankcije individualizovano obrazložu, da odražavaju relevantne otežavajuće i olakšavajuće okolnosti, te da podržavaju preventivnu i odvraćajuću funkciju krivičnih sankcija.

11.1. Vrhovni sud treba da usvoji smjernice o kaznenoj praksi i individualizaciji kazni.

11.2. Državni tužioci treba uvijek da u završnoj riječi predlože vrstu i visinu kazne i sudu predstave razloge za određivanje te konkretne kazne.

Faza sprovođenja:



Ključna dostignuća:

11.i. Procenat kazni izrečenih na zakonskom minimumu ili ispod zakonskog minimuma.

11.ii. Procenat kazni izrečenih u srednjem dijelu zakonskog raspona za krivična djela OKK.

11.iii. Formirana Radna grupa.

11.iv. Smjernice su usvojene.

11.v. Procenat praćenih presuda u predmetima OKK sa individualizovanim i srazmjernim obrazloženjem odmjera vanja kazne.

11.vi. Procenat praćenih predmeta u kojima su tužioci predložili vrstu i visinu kazne.

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je ostvarila značajan napredak u odmjeravanju kazni u predmetima OKK. Vrhovni sud usvojio je tri seta smjernica za izricanje krivičnih sankcija, uključujući smjernice za teški i organizovani kriminal i korupciju na visokom nivou i predmete sa elementima korupcije.⁷⁷ Ove smjernice pružaju strukturirani okvir za individualizaciju kazni, ocjenu olakšavajućih i otežavajućih okolnosti, srazmjernost i pravno obrazloženje krivičnih sankcija. Projekat je takođe uočio i povećanje broja tužilačkih predloga u pogledu vrste i visine kazne u završnim riječima u poređenju sa prethodnim izvještajnim periodom, kada takvi primjeri nijesu zabilježeni. Ipak, primjena se još ne može smatrati potpuno operacionalizovanim jer

praktični efekat smjernica za odmjeravanje kazni nije dosljedno potvrđen u praćenim predmetima OKK. U više pravosnažno okončanih predmeta sa osuđujućom presudom, kazne su izricane na zakonskom minimumu ili blizu zakonskog minimuma, bez jasnog obrazloženja odnosa olakšavajućih i otežavajućih okolnosti. Predlozi državnih tužilaca o vrsti i visini kazne takođe su ostali rijetki i neujednačeni. Konsolidaciju reformi treba usmjeriti na nadzor nad primjenom smjernica za odmjeravanje kazne, jačanje individualizovanog obrazloženja pri izricanju sankcija i obezbjeđenje da tužioci dosljedno iznose obrazložene predloge kazne u završnoj riječi.

Nalazi:

Tokom izvještajnog perioda, Projekat je nastavio da ukazuje na zabrinutost u pogledu srazmjernosti, individualizacije i generalno/specijalno preventivnog efekta izrečenih kazni, kako u pravosnažno okončanim predmetima, tako i u onima u kojima je donijeta prvostepena presuda. U deset predmeta koji su pravosnažno okončani tokom izvještajnog perioda, šest

okrivljenih je osuđeno, dok su 22 okrivljena oslobođena optužbi ili je optužni akt protiv njih odbijen od strane suda. Pitanje nije u tome, da li sudovi trebalo da izriču strože sankcije u svim predmetima OKK, već da li sudske odluke o odmjeravanju kazne jasno pokazuju zašto je izrečena sankcija srazmjerna težini krivičnog djela, ulozi okrivljenog, pričinjenoj šteti i svrsi kažnjavanja.

⁷³ Ibid. Set Smjernica za izricanje kazni

1. [Smjernice za izricanje krivičnih sankcija u predmetima teskog i organizovanog kriminala \(2\).pdf](#);

2. [Smjernice za izricanje kazni za čl.300 KZ CG \(3\).pdf](#), and

3. [Smjernice za izricanje kazni u predmetima korupcije na visokom nivou i predmetima sa elementima korupcije.pdf](#).

(pristupljeno: 21.09.2026)."

Pravosnažno okončani predmeti

Detaljniji uvid u četiri pravosnažno okončana predmeta koja su rezultirala osuđujućim presudama, pokazuje da su okrivljenima izrečene kazne na zakonskom minimumu ili blizu zakonskog minimuma. U većini predmeta sud nije objasnio značaj određenih faktora kao olakšavajućih okolnosti pri odmjeravanju kazne (*ključno dostignuće 11.i*).

U jednom predmetu korupcije na visokom nivou, okrivljeni je osuđen za zloupotrebu službenog položaja iz člana 416 stav 1 KZ-a na kaznu zatvora od sedam mjeseci, što je blizu zakonskog minimuma od šest mjeseci.⁷⁸ Sud je kao otežavajuće okolnosti uzeo broj lica kojima je okrivljeni pribavio protivpravnu korist, kao i štetu nanesenu ugledu pravosuđa. Olakšavajuće okolnosti obuhvatile su raniju neosuđivanost i porodični status okrivljenog.

U jednom pravosnažno okončanom predmetu organizovanog kriminala na visokom nivou, okrivljeni je oglašen krivim za neovlašćeno bavljenje privrednom, bankarskom, berzanskom ili djelatnošću osiguranja iz člana 266 stav 2 KZ-a, i izrečena mu je uslovna osuda sa utvrđenom kaznom zatvora od tri mjeseca, što odgovara zakonskom minimumu.⁷⁹ Sud je uslovnu osudu

obrazložio članom 54 KZ-a, navodeći olakšavajuće okolnosti: neosuđivanost, bračni i roditeljski status, nezaposlenost, loše imovno stanje i izvršenje djela radi izdržavanja porodice. Otežavajuće okolnosti nijesu utvrđene.

U još jednom pravosnažno okončanom predmetu organizovanog kriminala na visokom nivou, troje okrivljenih osuđeno je zbog krivičnog djela stvaranje kriminalne organizacije iz člana 401a stav 2 KZ-a na kazne zatvora u trajanju od godinu i šest mjeseci, godinu i pet mjeseci, odnosno godinu i sedam mjeseci zatvora.⁸⁰ U odnosu na dvoje od troje okrivljenih sud je kao olakšavajuće okolnosti uzeo bračni status i maloljetnu djecu, bez objašnjenja značaja ovih faktora. Čini se da ovako obrazloženje trećeg okrivljenog dovodi u nepovoljniji položaj, isključivo na osnovu činjenice da nije oženjen/u braku. Pored toga, sud je zdravstveno stanje jednog okrivljenog tretirao kao olakšavajuću okolnost. Međutim, sud nije obrazložio značaj ove okolnosti, niti je u spisima bilo potkrepljujućih dokaza izvedenih mimo samog iskaza okrivljenog. Kao otežavajuću okolnost sud je naveo raniju osuđivanost okrivljenih.

U drugom predmetu organizovanog

⁷⁸ Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

⁷⁹ Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina.

⁸⁰ Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina.

kriminala na visokom nivou, okrivljena je osuđena za pripadništvo kriminalnoj organizaciji iz člana 401a stav 2 KZ-a i neovlašćenu proizvodnju, držanje i stavljanje⁸¹ u promet opojnih droga iz člana 300 stav 1 KZ-a. Utvrđene su kazne od tri mjeseca zatvora za prvo i šest mjeseci za drugo djelo, uz jedinstvenu kaznu od sedam mjeseci zatvora, znatno ispod zakonskog

Prvostepene presude

Kad je riječ o prvostepenim postupcima, u 20 prvostepenih presuda osuđeno je 65 okrivljenih, (uključujući jedno pravno lice), dok su 54 okrivljena, (uključujući dva pravna lica), oslobođena ili je optužba protiv njih odbijena. Većina kazni izrečena je na zakonskom minimumu ili blizu zakonskog minimuma, dok je 25 okrivljenih dobilo kazne koje spadaju u srednji ili gornji raspon⁸² (*ključno dostignuće 11.ii*). Pored toga, sud je za 18 okrivljenih izrekao i novčane kazne (shodno članu 33 stav 3 KZ-a) u ukupnom iznosu od 415.000 €.

Paralelno s tim, u tri predmeta pod praćenjem, prvostepenom presudom naloženo je oduzimanje imovinske koristi, shodno sa članovima 112–113 KZ-a. U jednom od predmeta, naloženo je solidarno plaćanje iznosa koji prevazilazi dva miliona eura. U drugom predmetu, sud je naložio trojici

minimuma za ta djela. Kao olakšavajuće okolnosti sud je uzeo činjenice da je rano izgubila majku, da ju je odgajao otac i da je izgubila i brata. Ocijenio ih je kao naročito olakšavajuće u smislu članova 45 i 46 KZ-a, ali nije objasnio zašto su relevantne za odmjeravanje kazne niti zašto ih treba smatrati naročito olakšavajućim. Otežavajuće okolnosti nijesu utvrđene.

okrivljenih da plate ukupno 357.800 €, a dvojici okrivljenih da solidarno plate 547.000 €. U trećem predmetu od optuženog je oduzeta imovinska korist pribavljena izvršenjem krivičnog djela u ukupnom iznosu od 400.000,00€.

U jednom predmetu organizovanog kriminala srednjeg nivoa, jedan od razloga zašto je Apelacioni sud ukinuo presudu i predmet vratio na ponovno suđenje bio je taj što prvostepena presuda nije sadržala odluku o oduzimanju protivpravne imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, iako je optuženi oglašen krivim za pranje novca. Projekat prepoznaje izolovanost ovog slučaja.

Kako su ovi postupci u toku, Projekat ne može donositi konačne zaključke o opštim obrascima izricanja kazni.

⁸¹ Za prvo krivično djelo propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina, a za drugo od dvije do deset godina.

⁸² Prestanak pravnog lica

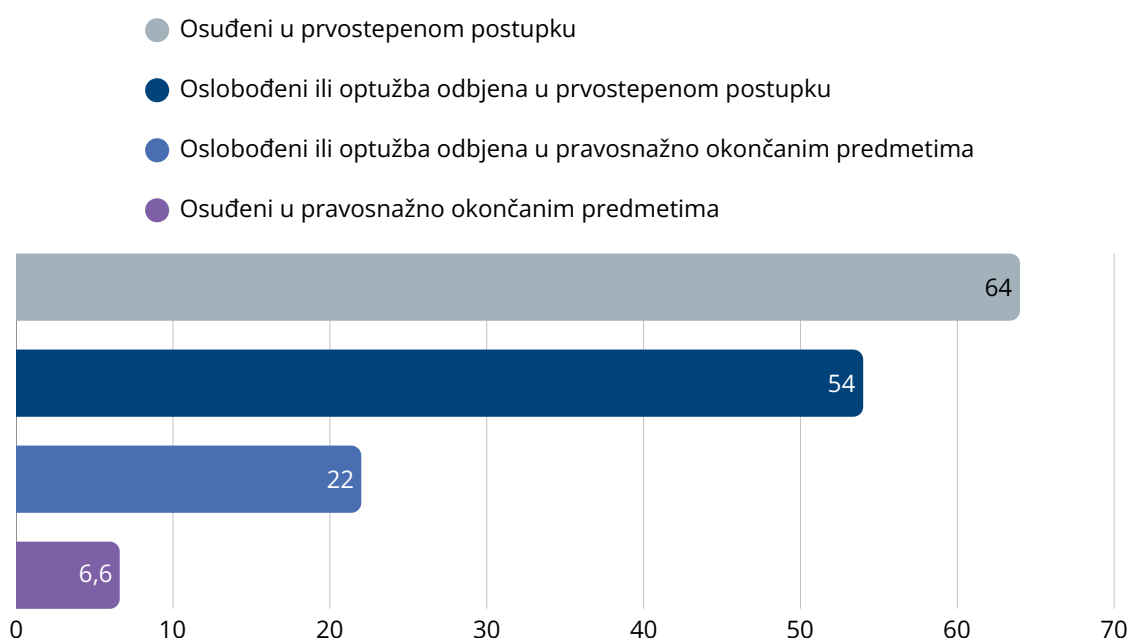
Pregled izrečenih kazni u prvostepenim osuđujućim presudama (n=47)



Oduzimanje imovinske koristi zakonska je obaveza suda, kada su za to ispunjeni zakonski uslovi. U pojedinim presudama donesenim u izvještajnom periodu, Projekat je zabilježio izričite odluke o oduzimanju imovinske koristi, shodno članu 112 stav 1 KZ-a, da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom.

Pored toga član 113 stav 1 KZ-a propisuje da će se od učinioca oduzeti novac, dragocjenosti i svaka druga imovinska korist ostvarena izvršenjem krivičnog djela, a ukoliko oduzimanje nije moguće, učinilac će se obavezati na plaćanje novčanog iznosa koji odgovara tako pribavljenoj imovinskoj koristi.

Pregled oslobođenih/osuđenih lica u prvostepenim i pravosnažno okončanim predmetima izražen u procentima



Tužioci su i dalje rijetko iznosili konkretne predloge kazne, iako im član 362 stav 2 ZKP-a to propisuje kao obavezu zakonsku dužnost.

Ograničen broj tužilačkih predloga kazne može oslabiti razvoj dosljedne kaznene prakse. Ipak, u izvještajnom periodu zabilježen je određen napredak u pogledu iznošenja predloga kazne od strane tužilaca, u poređenju sa prethodnim periodom, kada takvi primjeri nijesu uočeni. Od početka Projekta, predlozi su iznijeti u svega šest predmeta. U pojedinim slučajevima, tužioci su precizirali vrstu i visinu kazne (ključno dostignuće 11.vi)

Posmatrane zajedno, ove prakse otežavaju razvoj dosljednog i kredibilnog okvira za izricanje sankcija u predmetima OKK. Bez zaokreta ka proaktivnijem pristupu tužilaštva i strožem razmatranju uticaja otežavajućih i olakšavajućih okolnosti, malo je vjerovatno da će kaznena politika ostvariti svoju predviđenu odvratačku funkciju.

U skladu sa preporukama Projekta, značajno dostignuće u pogledu kaznene politike predstavlja usvajanje tri seta smjernica za odmjerenje kazni: za teški i organizovani kriminal; za krivično djelo neovlašćena proizvodnja, držanje i

stavljanje u promet opojnih droga; te za korupciju na visokom nivou i predmete sa elementima korupcije.⁸³ Sva tri seta smjernica predstavljaju sveobuhvatne dokumente, koji obrađuju ključne aspekte kaznene politike. Usklađeni su sa međunarodnim standardima, posebno sa Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.⁸⁴

Zamišljene kao savjetodavni i usmjeravajući okvir, smjernice imaju za cilj pružanje podrške sudijama pri određivanju krivičnih sankcija, uz puno poštovanje sudijske nezavisnosti i samostalnosti. Poseban naglasak je na individualizaciji i srazmjernosti sankcija, i obavezi sudija da razmotre sve okolnosti pojedinačnog predmeta. U tom kontekstu smjernice uređuju primjenu olakšavajućih i otežavajućih okolnosti, nudeći strukturirana uputstva kako ove faktore treba vrednovati u različitim vrstama predmeta. Takođe se naglašava i obaveza sudija da obezbijede jasno i sveobuhvatno obrazloženje za izrečene kazne. Projekat će nastaviti da prati primjenu smjernica i procjenjuje njihov uticaj na kaznenu politiku.

Sveukupno gledano, izvještajni period pokazuje sprovođenje početnih

⁸³ Smjernice za izricanje kazni u predmetima korupcije na visokom nivou i predmetima sa elementima korupcije, koje je Vrhovni sud Crne Gore donio u martu 2026. godine, dostupne na: sudovi.me/vrhs/sadrzaj/YVN7; Smjernice za izricanje krivičnih sankcija u predmetima teškog i organizovanog kriminala, donijete u februaru 2026. godine, dostupne na: https://sudovi.me/static/vrhs/doc/1._Smjernice_za_izricanje_kazni_u_predmetima_korupcije_na_visokom_nivou_i_predmetima_sa_elementima_korupcije.pdf; Smjernice za izricanje kazni za krivično djelo neovlašćene proizvodnje, držanja i stavljanja u promet opojnih droga, donijete u februaru 2026. godine, dostupne na: [https://sudovi.me/static/vrhs/doc/2._Smjernice_za_izricanje_krivicnih_sankcija_u_predmetima_teskog_i_organizovanog_kriminala_\(2\).pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/2._Smjernice_za_izricanje_krivicnih_sankcija_u_predmetima_teskog_i_organizovanog_kriminala_(2).pdf) i [https://sudovi.me/static/vrhs/doc/2._Smjernice_za_izricanje_kazni_za_cl.300_KZ_CG_\(3\).pdf](https://sudovi.me/static/vrhs/doc/2._Smjernice_za_izricanje_kazni_za_cl.300_KZ_CG_(3).pdf), (pristupljeno 13.10.2026).

⁸⁴ Ibid

aktivnosti ka jačanju kaznene politike u predmetima OKK. Usvajanje smjernica Vrhovnog suda predstavlja značajan institucionalni pomak, koji bi trebalo da se odrazi u fazi sprovođenja ove preporuke. Ipak, u praćenim predmetima još nije potvrđen zaokret u kaznenoj praksi. U više predmeta sa osuđujućim presudama kazne su i dalje izricane na zakonskom minimumu ili

blizu istog, obrazloženja olakšavajućih i otežavajućih okolnosti ostala su neujednačena, a tužilački predlozi vrste i visine kazne rijetki. Zato u narednoj fazi treba pratiti primjenu smjernica, individualizaciju i srazmjernost obrazloženja kazni i dosljedno iznošenje obrazloženih tužilačkih predloga u završnoj riječi.

12

Preporuka

Obezbijediti da kriterijumi za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca odražavaju kvantitativne i kvalitativne aspekte rada koji uvažavaju složenost predmeta OKK.

Faza sprovođenja:



Ključna dostignuća:

12.i Usvajanje podzakonskih akata kojima se uređuje postupak ocjenjivanja rada.

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora sprovela je značajnu reformu sistema za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca. Izmjene Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu, usvojene u junu 2024. godine, stvorile su pravni osnov za nove podzakonske akte koji uvode kvalitativne kriterijume i uvažavaju složenost predmeta. Tužilački savjet usvojio je Pravila za ocjenjivanje

državnih tužilaca u maju 2025. godine, dok su paralelne reforme uvedene za sudije. Izmijenjeni kriterijumi prevazilaze pretežno kvantitativnu procjenu i prepoznaju kvalitet pisanog obrazloženja, složenost procesnih radnji, broj okrivljenih, svjedoka i krivičnih djela, prirodu krivičnog djela, korišćenje međunarodne pravne pomoći i poštovanje procesnih prava.

Preporuka se stoga može ocijeniti kao operacionalizovana jer je osnovni rezultat, usvajanje podzakonskih akata o ocjenjivanju rada i uvođenju kvalitativnih kriterijuma, ostvaren. Ipak, sprovođenje se još ne može smatrati institucionalizovanim jer novi kriterijumi nijesu provjereni kroz puni ciklus ocjenjivanja, a njihov praktični uticaj na

Nalazi:

Državni organi sproveli su značajnu reformu postupka ocjenjivanja državnih tužilaca i sudija. Proces je počeo usvajanjem izmjena Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu u junu 2024. godine. Izmjene su bile neophodne za pravni osnov podzakonskih akata koji uvode značajne promjene kriterijuma ocjenjivanja. Na toj osnovi, Tužilački savjet je u maju 2025. godine usvojio Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca (*ključno dostignuće 12.i*). Uvedene su značajne promjene potkriterijuma koji definišu kvalitet rada.

Ove promjene predstavljaju značajno unapređenje ranijeg, pretežno kvantitativnog ocjenjivanja, uz prepoznavanje kvaliteta pravnog obrazloženja, složenosti predmeta i efikasnosti kao ključnih pokazatelja stručnog učinka.

Kvalitet rada ocjenjuje se, između ostalog, na osnovu podignutih optužnica, kvaliteta pisanog obrazloženja konačnih tužilačkih akata,

složene predmete OKK tek treba procijeniti. U narednoj fazi treba pratiti da li se kriterijumi primjenjuju dosljedno, transparentno i uz uvažavanje složenosti predmeta, kao i da li se primjenom ovih kriterijuma podržava kvalitetna stručna praksa bez podsticanja isključivo kvantitativne produktivnosti ili ocjenjivanja prema ishodima.

finansijskih izviđaja i istraga, složenosti procesnih radnji i poštovanja procesnih prava stranaka u okončanim postupcima. Pravila dalje definišu kvalitet pisanog obrazloženja kao „kvalitetno obrazlaganje odluke i davanje jasnih i preciznih argumenata, dok se pri ocjeni složenosti procesnih radnji i poštovanja procesnih prava stranaka uzimaju u obzir broj okrivljenih, svjedoka i krivičnih djela, priroda krivičnog djela, način prikupljanja dokaza, poput zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć, i poštovanje procesnih prava stranaka“.

Sve ove odredbe usmjerene su na kvalitativne kriterijume, obuhvatajući pisane odluke i širi skup tužilačkih radnji. Prepoznat je i značaj okolnosti konkretnog predmeta koje utiču na njegovu složenost i prirodu i trajanje procesnih radnji. Time se pravilno odražava shvatanje da pri ocjeni kvaliteta tužilačkih radnji treba uvažiti složenost predmeta. U 2025. godini nije bilo ocjenjivanja, ali je Komisija za ocjenjivanje formirana u februaru 2026.

godine, čime je omogućen početak postupka. Tokom 2026. godine, ocijenjena su 32 državna tužioca, dok su postupci ocjenjivanja za preostalih 31 u toku. Stvoreni su i tehnički uslovi za izbor predmeta metodom slučajnog uzorka razvijanjem algoritma u okviru informacionog sistema Sekretarijata Tužilačkog savjeta koji omogućava da se iz svake godine obuhvaćene periodom ocjenjivanja odaberu predmeti kao izvor za ocjenjivanje rada državnog tužioca. U septembru 2026. godine usvojene su izmjene Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu kojima je glavni specijalni tužilac izuzet od ocjenjivanja.⁸⁵

Kao što je navedeno u Preporuci 9, slična reforma sprovedena je i za ocjenjivanje sudija. Usvojene izmjene Zakona o Sudskom savjetu i sudijama⁸⁶ propisuju da se kvalitet sudskih odluka ocjenjuje prema jasnoći, sažetosti i potpunosti obrazloženja. Zakon uvodi i novo poglavlje o ocjenjivanju rada sudija Vrhovnog suda, sa fokusom na efikasnost i integritet, koji su sada prvi put ocijenjeni. Nakon toga, Sudski savjet je u aprilu 2025. godine usvojio izmijenjena Pravila za ocjenjivanje sudija⁸⁷ (*ključno dostignuće 12.i.*). Uveden je dodatni potkriterijum kvaliteta kojim se zahtijeva potpuno, jasno i sažeto

sudsko obrazloženje. Pravila sadrže pokazatelje za ocjenu kvaliteta sudskih akata i spisak oblasti koje Komisija za ocjenjivanje, koju formira Sudski savjet, mora razmotriti. One uključuju primjenu pravila logičkog zaključivanja pri primjeni pravne norme na konkretno činjenično stanje, prepoznavanje činjenica i dokaza važnih za odlučivanje, jasno i sažeto izlaganje činjeničnih i pravnih pitanja i zauzimanje jasnih stavova o pitanjima važnim za predmet spora. Očekuje se da izmijenjeni okvir podstakne temeljitije pravno obrazloženje i veći fokus na sadržinski kvalitet, umjesto na kvantitet. Od 1. januara do 15. septembra ocijenjen je rad 38 sudija i 13 sudija Vrhovnog suda Crne Gore.

U martu 2026. godine, nakon javnog poziva povodom izmjena Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, sudije Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici predložile su dodatno prilagođavanje postupka ocjenjivanja. Zatražile su i da se uzmu u obzir obim i složenost predmeta u kojima presuđuju.⁸⁸

Skupština Crne Gore usvojila je u julu 2026. godine izmjene Zakona o

⁸⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama (Službeni list CG 60/24), dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/370541?page=6> (pristupljeno 13.10.2026)

⁸⁶ Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, (Službeni list Crne Gore br. 028/15, 42/18 i 60/24), dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/381714>, (pristupljeno 13.10.2026)

⁸⁷ Viši sud u Podgorici, saopštenje, mart 2026. godine, dostupno na: https://sudovi.me/static/vspg/doc/primjedbe_na_nacrt_pravila_za_ocjenjivanje_sudija_i_predsjednika_sudova.pdf (pristupljeno 13.10.2026)

⁸⁸ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudskom savjetu i sudijama (Službenilist Crne Gore br. 114/26), dostupno na <https://www.sluzbenilist.me/propisi/396677?page=2>, (pristupljeno 13.10.2026)

⁸⁸ Viši sud u Podgorici, saopštenje, mart 2026. godine, dostupno na: https://sudovi.me/static/vspg/doc/primjedbe_na_nacrt_pravila_za_ocjenjivanje_sudija_i_predsjednika_sudova.pdf (pristupljeno 13.10.2026)

Sudskom savjetu i sudijama koje predviđaju izuzetak pri ocjenjivanju kvaliteta rada sudija Specijalizovanog odjeljenja.⁸⁹ Uvedeni su posebni kriterijumi kojima se ograničavaju razlozi ukidanja odluka koji se uzimaju u obzir pri ocjenjivanju. Prvobitni zahtjev sudija bio je uvažavanje složenosti predmeta u kojima presuđuju. Adekvatno uvažavanje složenosti i obima ozbiljnih predmeta OKK temelj je pravičnog i uravnoteženog sistema ocjenjivanja rada.

Navedene zakonske i podzakonske izmjene uspostavljaju sveobuhvatniji okvir za ocjenjivanje rada tužilaca i sudija, sa većim naglaskom na kvalitet pravnog obrazloženja i procesnog postupanja u složenim predmetima. Pošto su podzakonski akti nedavno usvojeni, efekat novih kriterijuma tek treba sagledati. Njihova primjena biće važna za procjenu da li izmijenjeni okvir može unaprijediti rad u složenim i osjetljivim predmetima.

Reforma je značajna jer sistemi ocjenjivanja oblikuju profesionalne podsticaje i institucionalne prioritete. Predmeti OKK nijesu samo složeniji ili dugotrajniji od drugih predmeta, već zahtijevaju drugačiju vrstu sudskog i tužilačkog rada. Često uključuju više okrivljenih, obimne iskaze i dokumentarne dokaze, finansijske i digitalne dokaze, međunarodnu pravnu pomoć, ponovljene procesne predloge,

složena pitanja pravne kvalifikacije i pojačanu pažnju javnosti. Ove zahtjeve ne odražavaju adekvatno pokazatelji usmjereni uglavnom na broj riješenih predmeta, donijetih akata ili brzinu okončanja.

Navedeni faktori neposredno su značajni za postupanje u predmetima OKK. Sudija koji mjesecima upravlja suđenjem sa više okrivljenih, zakazuje uzastopna ročišta, kontroliše zahtjeve za odlaganje, ocjenjuje protivrječne dokaze i izrađuje obimnu obrazloženu presudu može u isključivo kvantitativnom modelu izgledati manje „produktivan“ od sudije koji rješava veći broj jednostavnijih predmeta. Slično tome, tužilac koji ulaže znatno vrijeme u strukturiranje složene optužnice, uključivanje nalaza finansijske istrage, potkrepljivanje optužbi za pranje novca ili pripremu obrazloženih predloga kazne možda neće dobiti odgovarajuće priznanje ako je ocjena uglavnom usmjerena na brojčane rezultate. U takvim okolnostima sistemi ocjenjivanja mogu nenamjerno obeshrabriti upravo prakse potrebne za djelotvorno vođenje složenih postupaka OKK.

Izmijenjeni kvalitativni kriterijumi koji uvažavaju složenost značajni su i za individualno ocjenjivanje i za postupanje u predmetima OKK u cjelini. Mogu uskladiti profesionalne podsticaje sa nalazima Projekta o upravljanju suđenjem, kvalitetu optužnica, sudskom

⁸⁸ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudskom savjetu i sudijama (Službeni list Crne Gore br. 114/26), dostupno na <https://www.sluzbenilist.me/propisi/396677?page=2>, (pristupljeno 13.10.2026)

obrazloženju, kaznenoj praksi, finansijskom kriminalu i procesnoj pravičnosti. Pravilnom primjenom mogu podržati pažljiviju pripremu složenih predmeta, aktivnije upravljanje suđenjem, bolje obrazložene tužilačke i sudske akte i realniju procjenu opterećenja u specijalizovanim odjeljenjima. Nasuprot tome, ako ostanu formalni ili se primjenjuju bez dovoljne pažnje složenosti OKK, sistem može nastaviti da potcjenjuje rad potreban za pravično, blagovremeno i održivo napredovanje složenih predmeta.

Preporuka 12 može se ocijeniti kao operacionalizovana. Crna Gora usvojila je zakonodavni i podzakonski okvir za uvođenje kvalitativnih kriterijuma koji uvažavaju složenost u ocjenjivanje sudija i tužilaca, prevazilazeći pretežno kvantitativni model. To je važna reformska etapa jer stvara uslove da

ocjenjivanje bolje odražava stvarnost složenih predmeta OKK, uključujući pravno obrazloženje, složenost dokaznog materijala, procesnu pravičnost i angažman u upravljanju predmetom. Ipak, reforma još nije institucionalizovana jer kriterijumi nijesu provjereni kroz puni ciklus ocjenjivanja. Zato treba pratiti prvi puni ciklus radi utvrđivanja dosljedne i transparentne primjene. To treba da obuhvati procenat ocjena sudija i tužilaca koji postupaju u predmetima OKK u kojima se izričito procjenjuju kvalitativni kriterijumi, uključujući obrazloženje, složenost, procesna prava i upravljanje predmetom. Treba ispitati i da li se nalazi ocjenjivanja koriste za utvrđivanje potreba za institucionalnim učenjem, prioriteta obuka ili mjera podrške, a ne samo za ocjenu pojedinačnog rada.

Korišćenje pravosudnih instrumenata

13

Preporuka

Konsolidovati primjenu finansijskih istraga i mehanizama za oduzimanje imovine u predmetima OKK, sa posebnim fokusom na prevođenje mjera privremenog oduzimanja u rezultate trajnog oduzimanja.

13.1. Vlada i VDT treba da uspostave strukturiran i održiv okvir kojim će obezbijediti blagovremen i neposredan pristup finansijskim podacima za potrebe istraga u predmetima OKK.

13.2. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu treba da razvije i sprovede djelotvorne obuke za specijalizovane tužioce i sudije o sprovođenju finansijskih istraga i odlučivanju u tim postupcima i postupcima oduzimanja imovine.

13.3. Tužilački savjet treba da razvije strateški plan kojim će se obezbijediti da Državno tužilaštvo, naročito SDT, raspolaže stručnim osobljem sposobnim za sprovođenje složenih finansijskih istraga.

13.4. Tužilački savjet treba da razmotri uključivanje rezultata u vezi sa oduzimanjem imovinske koristi u kriterijume za ocjenjivanje tužilaca.

Faza sprovođenja:



Operacionalizacija

Ključna dostignuća:

13.i. Obim pristupa SDT-a različitim državnim registrima (poput katastra, poreskih i carinskih evidencija i sl.) i bankarskim podacima.

13.ii. Procenat praćenih predmeta OKK u kojima su vođene finansijske istrage, a u kojima je imovina identifikovana, privremeno obezbijeđena i kasnije obuhvaćena zahtjevom ili odlukom o trajnom oduzimanju.

13.iii. Broj i vrijednost zahtjeva i odluka o trajnom oduzimanju imovine u predmetima OKK u odnosu na broj i vrijednost mjera privremenog oduzimanja.

13.iv. Olakšan pristup tužilaštava različitim državnim registrima, poput katastra, poreskih i carinskih evidencija, i bankarskim podacima.

13.v. Broj sprovedenih obuka.

13.vi. Strateški plan usvojen.

13.viii. Razmotreno uključivanje ovog kriterijuma.

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora ostvarila je značajan napredak u jačanju početnih faza finansijskih istraga i oduzimanja imovine. VDT je usvojilo obavezujuće uputstvo o finansijskim izviđajima i istragama; izmjenama pravilnika o unutrašnjem poslovanju tužilaštva; institucionalizovani su evidentiranje i praćenje finansijskih istraga koje su uključene i u kriterijume

za ocjenjivanje tužilaca, a broj radnih mjesta ekonomskih stručnjaka u tužilaštvima je povećan. Podaci pokazuju i povećano korišćenje finansijskih istraga i široku primjenu mjera privremenog oduzimanja, uključujući znatna novčana sredstva, nepokretnosti, vozila, luksuzne predmete i udjele u pravnim licima.

Ipak, sprovođenje se još ne može smatrati upotpunosti operacionalizovanim u cijelom procesu oduzimanja imovine jer su konačni rezultati trajnog oduzimanja ograničeni. Povećana primjena finansijskih istraga i privremenih mjera još nije dovela dodonošenja odluka o trajnom oduzimanju neredovnom nivou.

Pribavljanje potpunih i blagovremenih finansijskih podataka unaprijeđeno je tokom izvještajnog perioda, uključujući širi pristup relevantnim bazama podataka i funkcionalnija rješenja za njihovo korišćenje. Ova unapređenja

stvaraju bolje uslove za praćenje imovine i sprovođenje finansijskih istraga. Ipak, pristup potrebnim podacima i dalje je fragmentisan, dok različita ograničenja u pristupu i povezivanju baza opstaju, što ukazuje da interoperabilnost i puna digitalna operacionalizacija relevantnih baza još nijesu ostvarene. U narednoj fazi ojačanu praksu istraga i privremenog oduzimanja treba pretočiti u rezultate trajnog oduzimanja, uključujući praćenje razloga zbog kojih privremeno oduzeta imovina na kraju nije konfiskovana i utvrđivanje pravnih, dokaznih, procesnih i međuinstitucionalnih prepreka.

Nalazi:

Od objavljivanja Javnog izvještaja iz 2024. godine, Crna Gora preduzela je značajne korake za jačanje okvira finansijskih istraga i oduzimanja imovine u predmetima OKK. Raniji nalazi Projekta⁹⁰ i konsultacije ukazali su na trajne izazove u finansijskim istragama i praksi oduzimanja,

uključujući ograničen pristup finansijskim podacima, nedovoljno specijalizovanu stručnost, fragmentisane institucionalne kapacitete i ograničeno pretvaranje mjera privremenog oduzimanja u konačne odluke o trajnom oduzimanju imovinske koristi.

Institucionalna reforma, uključujući ocjenjivanje rada

Institucionalne reforme i povećani ljudski resursi doveli su do značajnog napretka u korišćenju finansijskih istraga i primjeni mjera privremenog oduzimanja imovine (*ključno dostignuće 13. vi*). Tužilački savjet i VDT preduzeli su više koraka za strateški i proaktivniji pristup finansijskim izviđajima i istragama i identifikovanju, obezbjeđenju i oduzimanju imovine

stečene kriminalnom aktivnošću, uz mjerljive i konkretne rezultate. Važan korak bilo je i usvajanje izmjena Pravilnika o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva. Time su institucionalizovani evidentiranje i praćenje ove oblasti rada, uz sistematičnije izvještavanje, evaluaciju rezultata i standardizovane postupke (*ključno dostignuće 13. viii*).

⁹⁰ Vidjeti: Public Report_for publication_ENG, str. 130–132, (pristupljeno 22. 09.2026)

VDT je usvojilo obavezujuće Uputstvo za postupanje državnih tužilaštava za sprovođenje finansijskog izviđaja, odnosno finansijske istrage[1], čime je dodatno ojačan institucionalni i procesni okvir. VDT je preporučilo i svim državnim tužilaštvima da izmijene akte o sistematizaciji i uvedu radna mjesta za finansijske stručnjake, prepoznajući njihovu ključnu ulogu. Nakon izmjena Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu iz 2024. godine[2] i usvajanja obavezujućeg uputstva, više tužilaštava je već uvelo ova radna mjesta (ključno dostignuće 13.vi). U pogledu povećanja broja zaposlenih, u SDT-u su zaposlena dva dodatna finansijska stručnjaka, čime je njihov ukupan broj povećan na 11.⁹³

Istovremeno, izmjene i dopune okvira za ocjenjivanje rada tužilaca uključile su predmete finansijskih istraga u kriterijume koji se koriste za procjenu učinka tužilaca, čime su one dodatno ugrađene u institucionalne i operativne prioritete tužilaštva, kako je navedeno u Preporuci 12 (ključno dostignuće 13. viii).

Institucionalne i kadrovske reforme pratile su mjerljive operativne rezultate. Već izvještaj o radu SDT-a za 2024. godinu⁹⁴ pokazuje povećanje primjene inansijskih istraga u odnosu na prethodne godine, naročito broja obuhvaćenih lica: pokrenuto je 13 novih

istraga protiv 96 fizičkih i pet pravnih lica, u odnosu na 12 istraga protiv 75 fizičkih lica u 2023. godini.⁹⁵ Ovo povećanje broja finansijskih istraga bilo je praćeno primjenom mjera privremenog oduzimanja. Tokom 2024. godine privremeno je oduzeto više od 49 miliona eura, uz dodatna značajna sredstva u stranim valutama, nepokretnosti površine gotovo 480.000m², blokirane bankovne račune, oko 30 vozila i 12 luksuznih satova (ključno dostignuće 13. iii).

Prema Izvještaju SDT-a za 2025. godinu⁹⁶ pozitivan trend broja finansijskih istraga nastavljen je. Pokrenuto je ukupno 26 novih istraga koje obuhvataju 147 fizičkih i jedno pravno lice. Povećana primjena finansijskih istraga praćena je širokom primjenom privremenih mjera. Tokom 2025. godine privremeno su oduzeta novčana sredstva veća od 69 miliona eura, uz dodatna značajna sredstva u stranim valutama. Mjere su obuhvatile i nepokretnosti površine oko 1,9 miliona m², uključujući mjere sprovedene međunarodnom saradnjom, kao i 100 vozila, 34 luksuzna sata, vatreno oružje, municiju i drugu pokretnu imovinu. Obuhvaćene su i akcije i udjeli u pravnim licima procijenjene tržišne vrijednosti veće od 280.000 €. U 2026. godini SDT je pokrenulo 19 finansijskih istraga protiv 99 lica, kao i 14 finansijskih izviđaja

⁹¹ Vidjeti: Uputstvo za postupanje državnih tužilaštava za sprovođenje finansijskog izviđaja, odnosno finansijske istrage, (pristupljeno 13.10.2026)

⁹² Predlog Zakona o izmjeni i dopuni zakona o specijalnom državnom tužilaštvu, dostupno na: 72ef1fe9-7484-4275-bb3a-375c5e5afb9

⁹³ Vidjeti: Izvještaj o radu SDT-a za 2025. godinu, (pristupljeno 13.10.2026)

⁹⁴ Izvještaj o radu SDT-a za 2024. godinu, dostupno na: Izvjestaj_o_rad_u_za_period_1.1-31.12.2024.godine_januar_2025..pdf, (pristupljeno 13.10.2026)

⁹⁵ Izvještaj o radu SDT-a za 2023. godinu, dostupno na: Izvjestaj_o_rad_u_Specijalnog_drzavnog_tuzilastva_za_2023.godinu-https://tuzilastvo.me/wp-content/uploads/2025/01/Izvjestaj_o_rad_u_Specijalnog_drzavnog_tuzilastva_za_2023.godinu-2.pdf2.pdf, (pristupljeno 13.10.2026)

⁹⁶ Izvještaj o radu SDT-a za 2025. godinu, dostupno na: Tu-S-III-12-br.-1-26-Izvjestaj-o-rad-u-za-2025.-godinu-9.-februar-2026-2.pdf, (pristupljeno 13.10.2026)

protiv 64 lica. U istom periodu, u 15 predmeta podnijeto je 16 predloga za određivanje privremenih mjera zabrane korišćenja i/ili raspolaganja nepokretnostima ukupne površine od oko 240.000,00 m², uz upis zabilježbe zabrane u katastar nepokretnosti. Nadalje, u periodu od 01.01-30.06.2026. godine, Viši sud u Podgorici donio je rješenja kojima su usvojeni predlozi SDT-a podnijeti u ranijem periodu, koji se odnose na nepokretnosti ukupne površine veće od 1.302.000 m².

Skupština Crne Gore usvojila je, u septembru 2026. godine, Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom aktivnošću,⁹⁷ kojim je

Jačanje kapaciteta

Od 2024. do 2026. godine održano je devet tematskih obuka, uključujući finansijske istrage i oduzimanje imovine, za savjetnike, sudije i tužioce. Ukupno je učestvovalo 126 lica. Učešće je tokom izvještajnog perioda raslo,⁹⁸ što ukazuje na kontinuirano i sve veće interesovanje za jačanje kapaciteta u ovim oblastima.⁹⁹

Uprkos pozitivnim promjenama, konačni rezultati trajnog oduzimanja ostaju ograničeni, što ukazuje na jaz između privremenog i trajnog oduzimanja. Viši sud u Podgorici je 2024. godine usvojio samo jedan zahtjev za trajno oduzimanje pokretne imovine U 2025. godini podnijet je samo jedan zahtjev za trajno oduzimanje imovine,

uspostavljen sveobuhvatan okvir za identifikovanje, praćenje, privremeno i trajno oduzimanje imovinske koristi. Zakon predviđa prošireno oduzimanje kada postoji osnovana sumnja da je imovina stečena kriminalnom aktivnošću, a imalac ne učini vjerovatnim njeno zakonito porijeklo, čime se teret dokazivanja prebacuje na imaoca. Uređuje i finansijske izviđaje i istrage, prikupljanje i korišćenje finansijskih i drugih relevantnih podataka, timove za finansijske istrage i saradnju tužilaštva, policije i drugih državnih organa. Predviđa i privremene mjere za obezbjeđenje imovine do mogućeg trajnog oduzimanja i procesne garancije za lica na koja mjere utiču.

koji je obuhvatao dva putnička vozila i nepokretnost¹⁰⁰, dok je Viši sud u Podgorici naložio i trajno oduzimanje jednog pokretnog predmeta. Apelacioni sud Crne Gore je 2026. godine potvrdio presudu Višeg suda u Podgorici kojom je određeno trajno oduzimanje nepokretnosti površine približno 80 m². Osim toga, SDT je u ovoj godini podnijelo pet zahtjeva za trajno oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom aktivnošću.

Blagovremen i sveobuhvatan pristup finansijskim i administrativnim podacima ostaje ključni preduslov za djelotvorne finansijske istrage, praćenje i oduzimanje imovine stečene kriminalnom djelatnošću.

⁹⁷ Vidjeti: Zakono oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom aktivnošću, <https://www.sluzbenilist.me/propisi/397923>, (Službeni list Crne Gore 131/2026), (pristupljeno 13.10.2026)

⁹⁸ 38 učesnika 2024, 30 učesnika 2025. i 58 učesnika 2026. godine.

⁹⁹ U 2024. godini održane su tri dodatne obuke o finansijskim istragama, sa osam učesnika iz sudstva i tužilaštva. U 2026. godini održane su dvije dodatne obuke, sa pet učesnika iz sudstva i tužilaštva. Organizovane su kroz programe OPDAT i ICITAP Ministarstva pravde SAD-a, u saradnji sa kancelarijom INL Ambasade SAD-a u Crnoj Gori i Poreskom upravom SAD-a (IRS).

¹⁰⁰ Izvještaj o radu SDT-a za 2025. godinu, dostupno na: Tu-S-III-12-br.-1-26-Izvjestaj-o-rad-u-za-2025.-godinu-9.-februar-2026-2.pdf, (pristupljeno 13.10.2026)

Ipak, pribavljanje potpunih i blagovremenih finansijskih podataka ostaje izazov. Pristup potrebnim podacima fragmentisan je – različiti državni organi imaju neposredan pristup samo pojedinim bazama. SDT sada ima širok pristup različitim ključnim podacima iz kaznene, prekršajne i matične evidencije, carinske, poreske i druge imovinske podatke, i podatke iz finansijsko-obavještajne oblasti. Ipak, nedostaci u pogledu interoperabilnosti i pune digitalne operacionalizacije u određenoj mjeri opstaju (*ključno dostignuće 13. iv*).

Sveukupno, izvještajni period pokazuje kontinuirane napore za strukturiraniji, sistematičniji i proaktivniji pristup g

3.) Zaključak

Praćenje suđenja i procjena pravosudnog odgovora na OKK u Crnoj Gori pokazuju da su državni organi preduzeli značajne korake za jačanje zakonodavnog i institucionalnog okvira. Iako puni efekti tek počinju da budu vidljivi, uočava se niz početnih ohrabrujućih praksi. Naredna faza reforme podrazumijeva podršku njihovoj dosljednoj primjeni kako bi dovele do mjerljivih i trajnih poboljšanja gonjenja i presuđivanja u predmetima OKK.

Održiva institucionalna reforma nužno zahtijeva vrijeme. Kontinuirano sprovođenje usvojenih mjera, dosljedna primjena i stalno praćenje zato su neophodni da nedavne reforme dovedu do konkretnih poboljšanja djelotvornosti, efikasnosti i kvaliteta

finansijskim istragama i oduzimanju imovine u predmetima OKK. Povećana primjena finansijskih istraga, šire korišćenje mjera privremeno oduzimanja, ojačani institucionalni okviri i unaprijeđeno specijalizovano znanje ukazuju na sve veće prepoznavanje strateškog značaja praćenja i oduzimanja imovine u borbi protiv OKK. Naredna faza treba, stoga, da bude usmjerena na premošćavanje jaza između finansijskih istraga, privremenog oduzimanja i konačne konfiskacije, uz blagovremen pristup finansijskim podacima, jaču interoperabilnost, sistematsku analizu razloga zbog kojih privremeno oduzimanje ne dovodi do trajnog i bliže povezivanje finansijskih dokaza sa optužnicama, presudama i postupcima oduzimanja.

krivičnog pravnog odgovora na OKK. Ostvareni napredak pruža dobru osnovu za dalje sprovođenje i učvršćivanje rezultata.

Pozitivne promjene uočene su širom pravosudnog sektora u predmetima OKK. Crnogorske pravosudne institucije preduzele su korake za unapređenje komunikacije sa javnošću, poput novih aktivnosti, usvajanja komunikacionih strategija i predstavljanja godišnjih izvještaja. Dalji napredak u pristupu informacijama o pojedinačnim predmetima OKK, uključujući dostupne optužnice, prvostepene i drugostepene presude i rasporede suđenja, dopunio bi ove napore i unaprijedio transparentnost.

Sprovedene su ključne zakonodavne i strateške mjere radi davanja prioriteta najsloženijim predmetima OKK u okviru

ograničenih institucionalnih resursa. U skladu sa preporukama Projekta, zakonodavna vlast usvojila je izmjene radi sužavanja nadležnosti SDT-a kroz preciznije ograničavanje kruga javnih funkcionera i povećanje praga za procesuiranje pranja novca. Ojačani su i sudijski kapaciteti: broj sudija Specijalizovanog odjeljenja povećan je sa osam u 2024. godini na 15. To su značajni koraci ka usmjerenijem i održivijem institucionalnom odgovoru. Ipak, uprkos pojedinim ad hoc rješenjima i javno izraženim obavezama, još nijesu postignuta trajna rješenja za ozbiljna prostorna ograničenja Višeg suda u Podgorici.

Pravosudne institucije održale su posvećenost osnovnim principima transparentnosti, naročito dostupnosti i komunikaciji sa javnošću. Praksa razmjene informacija postala je dosljednija tokom izvještajnog perioda. Istovremeno, podaci praćenja pokazuju da se praksa objavljivanja razlikuje po fazama postupka. Povećana je stopa objavljivanja sudskih odluka, naročito u žalbenim postupcima, iako nijesu objavljene prvostepene ili pravosnažne sudske odluke. Ova praksa može odražavati odsustvo koordinisanog pristupa objavljivanju informacija o predmetima OKK i internih dokumenata sa postupcima objavljivanja odluka, ključnih informacija i protokolima komunikacije sa javnošću o predmetima od velikog javnog interesa. Podaci pokazuju povećanje obima objavljivanja rasporeda suđenja tokom izvještajnog perioda. Ove promjene zajedno ukazuju

na pozitivan pravac, ali i na oblasti u kojima bi veća dosljednost dodatno ojačala transparentnost.

Pravosudni organi preduzeli su institucionalne korake za smanjenje zaostalih predmeta. Sveobuhvatni program Vrhovnog suda za rješavanje starih predmeta, veća efikasnost postupanja u pojedinačnim predmetima OKK i mjere za rješavanje nedostatka sudnica i obezbjeđenje kontinuiteta sudijskog postupanja pokazuju da se usmjerava sve veća pažnja ka djelotvornom upravljanju predmetima. Smjernice Vrhovnog suda za upravljanje postupcima posebno su važno dostignuće. Njihova dalja primjena pruža snažnu osnovu za blagovremenije i efikasnije postupke u cjelini. Izazovi preostaju u pojedinim segmentima procesne efikasnosti i upravljanja postupcima, tenedovoljnom korišćenju digitalnih alata za obavješćavanje.

Sprovedene su institucionalne reforme za unapređenje kapaciteta i kvaliteta rada sudija i tužilaca. Državni organi uveli su ključne mjere reforme kriterijuma ocjenjivanja rada u pravosuđu. Relevantni zakoni i podzakonski akti izmijenjeni su tako da obuhvate i kvantitativne i kvalitativne kriterijume. Prepoznavanje i ocjena kvaliteta posebno su značajni za složene i osjetljive predmete koje Projekat prati.

Kao što je prikazano u izvještaju, SPK su ranije bili široko korišćeni u predmetima OKK, uz minimalno obrazloženje presuda i blagu kaznenu politiku, često

ispod zakonskog minimuma. Vrhovni sud i VDT su kao odgovor 2024. godine usvojili Smjernice za primjenu SPK-a, utvrđujući jasnije i strože uslove pregovaranja i prihvatanja. Smjernice su važan korak ka dosljednijem pristupu usmjerenom na kvalitet. Činjenica da nakon njihovog usvajanja u praćenim predmetima nije zaključen nijedan SPK označava jasan zaokret u odnosu na prethodni period i ukazuje na šire preispitivanje pravosudne strategije, u kojoj je redovno suđenje ponovo dobilo centralnu ulogu.

Projekat je uočio ohrabrujuća poboljšanja kvaliteta optužnica, naročito usklađenosti činjeničnog opisa i pravne kvalifikacije. S obzirom na ograničen broj pregledanih predmeta i djelimičnu primjenu mjera za dosljednu izradu akata, dalje praćenje biće važno za procjenu da li ova poboljšanja postaju trajna obilježja tužilačke prakse. Podaci praćenja pokazuju da sudsko obrazloženje u predmetima OKK i dalje sadrži nedostatke koji se ponavljaju, naročito u obrazlaganju elemenata krivičnog djela i ocjeni dokaza. Istovremeno, nove smjernice Vrhovnog suda i izmijenjeni kriterijumi ocjenjivanja ukazuju na razvoj strukturiranijeg pristupa unapređenju obrazloženja. Dalja primjena i praćenje pomoći će u procjeni da li ove mjere dovode do trajnih, sistemskih poboljšanja u praksi.

Uprkos određenom napretku, naročito u ujednačavanju tumačenja krivičnog djela pranja novca, i

presuđivanje u ovim predmetima i dalje otežavaju nedosljedna pravna tumačenja i odsustvo zajedničkog razumijevanja ključnih dokaznih zahtjeva. Iako su sprovedene obimne aktivnosti jačanja kapaciteta, trajanje ovih izazova ukazuje da održiv napredak zahtijeva snažnije institucionalne mehanizme za dosljednu praksu i dodatne obuke.

Kontinuirano usavršavanje aktera u pravosudnom sektoru kroz obuke, mentorstvo, specijalizaciju i stalno prilagođavanje novim pravnim okvirima ostaje ključno za kredibilne i održive reformske rezultate.

Iako je prepoznat značaj obuka koje Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu planira i organizuje o transparentnosti, pranju novca, izradi optužnica, pravnom obrazloženju i finansijskim istragama, potrebni su dodatni naponi da stečene vještine unaprijede stručnu praksu i postupanje u predmetima. Pažnju i dalje treba usmjeriti na podršku njihovoj primjeni, kroz bolje pravno obrazloženje, sažete optužnice, dosljedniju primjenu međunarodnih standarda za samostalno pranje novca i djelotvornije postupanje u složenim predmetima.

Ostvaren je napredak u povećanju broja finansijskih istraga i primjeni mjera privremenog oduzimanja imovine. Ovaj pozitivan trend pruža osnovu za dalje rezultate kroz konačne odluke o oduzimanju nezakonito stečene imovine. Imajući u vidu vrijeme

potrebno od pokretanja istrage do okončanja predmeta, ovakav nesklad je očekivan.

Posvećenost pravosuđa i napredak ostvaren tokom izvještajnog perioda pružaju čvrstu osnovu za nastavak reformi. Trajne sistemske promjene zahtijevaju vrijeme, dosljednost i istrajnost kako bi nove politike postale dosljedna operativna praksa i dale mjerljive rezultate. Ukupni reformski pravac Crne Gore ostaje ohrabrujući.

Crnogorske institucije ostvarile su značajan napredak u usklađivanju praksi sa međunarodnim standardima i postepeno uspostavljaju osnovu za dugoročni napredak. Uz trajnu posvećenost sprovođenju, bolju koordinaciju i kontinuirano institucionalno rukovodstvo, pravosudni sektor može nadograditi ove rezultate, dodatno ojačati odgovor na OKK i učvrstiti povjerenje javnosti u vladavinu prava.

ANEKSI

Aneks I: Statistička dubinska analiza toka praćenih ozbiljnih predmeta organizovanog kriminala i korupcije od optužnice do konačnog ishoda

Dio I — Od brojčanih podataka o ishodima predmeta do dijagnostičkih pokazatelja

Dubinska dijagnostička analiza „Od suđenja do ishoda“ polazi od poznatog reformskog problema. Od pravosudnih institucija često se traži da pokažu rezultate u ozbiljnim predmetima organizovanog kriminala i korupcije (OKK). Najvidljiviji posredni pokazatelj obično je stopa osuđujućih presuda. Lako se saopštava i poredi, a intuitivno djeluje uvjerljivo. Ipak, ovaj je pokazatelj previše ograničen da bi odgovorio na pitanje na koje se obično očekuje da odgovori.

Stopa osuđujućih presuda može pokazati da je ishod zabilježen. Ne može pokazati da li je optužba bila dobro utemeljena, da li su najteže optužbe dokazane, da li je osuda uslijedila nakon redovnog suđenja ili zaključenja sporazuma o priznanju krivice, da li je sankcija imala značajne posljedice, da li je oduzimanje obuhvatilo protivpravnu korist i da li je rezultat ostao isti nakon žalbenog postupka. Stopa oslobađajućih presuda jednako je nepotpuna. Ne pokazuje da li je sud pravilno primijenio standard dokazivanja, da li je optužbu trebalo drugačije postaviti, da li je odlaganje uticalo na pravosnažnost ili da li spisi otkrivaju nedostatke u dokazima, pravnoj kvalifikaciji ili individualizaciji odgovornosti.

Analiza je razvijena jer su ove razlike važne. Ozbiljni predmeti OKK nijesu jednostavne procesne jedinice. Jedan predmet može obuhvatati više okrivljenih i optužbi, različite osnove odgovornosti, mješovite ishode, sporazumna priznanja krivice, oslobađajuće i osuđujuće presude, odluke o oduzimanju imovine i žalbe. Ako se sve svede na jednu oznaku predmeta, dobijeni rezultat postaje razumljiv, ali navodi na pogrešan zaključak. Osuda okrivljenog sa sporednom ulogom za lakše djelo može se računati isto kao osuda glavnog okrivljenog za najteža djela, sa srazmjernom sankcijom i oduzimanjem protivpravne koristi. Oslobađanje zasnovano na pravilnoj sudskoj kontroli može se, takođe, tretirati kao da ima isti reformski značaj kao oslobađanje zbog nedostataka dokaza, nejasne pravne kvalifikacije ili odugovlačenja postupka koje se moglo izbjeći.

Metodološki korak nije bio stvaranje nove baze dokaza, već reorganizacija informacija koje je Projekat već imao. Kako su praćeni predmeti dolazili do kraja ili do drugog značajnog ishoda, timovi su već raspolagali zapažanjima sa ročišta, izvještajima o predmetima, završnim procjenama, pravosudnim aktima, podacima o toku postupaka i ishodima. Dubinska analiza izdvojila je određena obilježja iz tih evidencija i smjestila ih u zajedničku strukturu radi poređenja okončanih predmeta.

U praksi je dijagnostička analiza funkcionisala kao sistematičan registar. Svako polje predstavljalo je standardno pitanje: težina krivičnog djela, status okrivljenog, vrsta postupka, prvostepeni ishod, konačni ishod, kazna, oduzimanje imovine, žalba, razlog oslobađanja, trajanje i medijska pažnja. Svaki red predstavljao je jednog okrivljenog u odnosu na jednu optužbu. Taj izbor je značajan jer je krivična odgovornost lična i vezana za konkretnu optužbu. Krivica se utvrđuje za okrivljenog i provjerava u odnosu na određeni navod. Jedan red za cijeli predmet izbrisao bi upravo razlike koje analiza treba da očuva. Registar je zato omogućio postavljanje istog pitanja o svakom okončanom predmetu, uz očuvanje veze sa izvornim materijalom praćenja.

Dubinsku analizu treba razumjeti kao povećanje analitičke preciznosti uz namjerno ograničene statističke zaključke. Ona koristi opisnu statistiku i unakrsne tabele. Ovi alati pokazuju raspodjelu ishoda u praćenom uzorku i da li se određena obilježja češće ili rjeđe pojavljuju zajedno. Ne dokazuju uzročnost. Ako se okrivljeni višeg statusa češće pojavljuju u određenoj kategoriji ishoda, tabela ne dokazuje povlašćen tretman ili nedozvoljen uticaj. Ako javno eksponirani predmeti imaju drugačiju raspodjelu ishoda, tabela ne dokazuje uticaj medijske pažnje. Ona identifikuje povezanost koju treba objasniti.

Zato je naredni korak uvijek povratak spisima predmeta. Statistički pokazatelj pokreće istraživanje objašnjenja; ne završava ga. Kada dubinska analiza učini povezanost vidljivom, analiza se vraća dokumentaciji na kojoj se tabela zasniva: izvještajima, ročištima, optužnicama, presudama, drugostepenim odlukama i završnim procjenama. Pitanja postaju: koji predmeti stvaraju obrazac, šta se u njima dogodilo, koja objašnjenja dokumentacija podržava i koje alternativne mogućnosti treba ostaviti otvorenim?

Ovo kretanje u oba pravca glavna je vrijednost dijagnostičke analize. Obrazac bez dokumentacije predmeta samo je povezanost koja traži objašnjenje. Uvjerljivo objašnjenje u jednom predmetu samo je primjer ako se ne provjeri u odnosu na širi praćeni uzorak. Dubinska analiza omogućava Projektu kretanje između ta dva nivoa: od spisa do strukturiranog obrasca i od obrasca nazad do spisa.

Dio II — Šta dijagnostička analiza čini vidljivim

Sljedeće obrasce ne treba tumačiti kao nalaze koji jednako važe za sve jurisdikcije. Riječ je o analitičkim pokazateljima iz praćenih uzoraka pravosnažno okončanih ozbiljnih predmeta OKK u regionu. Njihova svrha je da pokažu šta zbirni podaci sami ne mogu objasniti i gdje dokazi praćenja suđenja, pregled pravosudnih akata, analiza toka postupaka, institucionalni podaci i konsultacije zahtijevaju detaljnije razmatranje.

Kada je dijagnostička analiza proizvela potvrđene nalaze za konkretnu jurisdikciju, poktrijepljene provjerom i ukrštanjem izvora, oni su uključeni u odgovarajuća poglavlja. Ova cjelina ima drugačiju svrhu. Razmatra šta postaje vidljivo kada se konačni ishodi razlože na obilježja koja zbirna statistika obično spaja. Izdvaja šire regionalne pokazatelje nastale razvrstavanjem praćenih ishoda prema okrivljenom, optužbi, težini, vrsti postupka, toku žalbenog postupka, sankciji, oduzimanju imovine i trajanju. Time ukazuje na reformska pitanja na koja je potrebno preciznije odgovoriti.

1. Zbirne stope osuđujućih presuda mogu prikriti suprotne stvarnosti

Prvi pokazatelj je metodološki, ali suštinski: stopa osuđujućih presuda nije prikaz rezultata rada, već polazna tačka. Sama ne pokazuje kakva je osuda zabilježena, protiv koga, za koju optužbu, u kojem postupku, poslije kakvog preispitivanja, sa kojom sankcijom i finansijskom posljedicom.

U praćenim uzorcima, naizgled slični zbirni podaci mogu odražavati veoma različite stvarnosti. Visoka stopa osuđujućih presuda može ukazivati na snažan učinak sistema, ali zahtijeva i dodatnu analizu načina na koji su osude postignute: nakon redovnog postupka ili zaključenja sporazuma o priznanju krivice, za glavne ili sporedne okrivljene, uz dokazivanje ozbiljnih optužbi, dovoljno obrazloženje, srazmjerne sankcije i oduzimanje imovine kada je relevantno.

Važi i obrnuto. Niža stopa osuđujućih presuda, naročito u redovnim suđenjima, ne pokazuje automatski nespremnost sudstva ili institucionalnu slabost. Može odražavati pravilnu primjenu standarda dokazivanja u krivičnom postupku. Može ukazivati i na nedostatke dokaza, nestabilnu pravnu kvalifikaciju, nedovoljnu individualizaciju odgovornosti, odlaganja ili nedostatke nastale prije suđenja.

Dijagnostička analiza zato mijenja pitanje. Ne pita da li je stopa osuda visoka ili niska kao cilj za sebe, već šta se krije iza tog broja. Kada se osuđujuće i oslobađajuće odluke i drugi ishodi razvrstaju, isti zbirni podatak može ukazati na sporazumno

rješavanje, dokazivanje u redovnom postupku, korekciju u žalbenom postupku, ponovljeno suđenje, rizik od zastarjelosti, ograničene posljedice sankcija ili izostanak finansijskih posljedica. Zajedno mogu dati razumljivu statistiku; odvojeno postaju informacije relevantne za reformu.

2. Ponavljajući suštinski problem je usklađenost činjenica, dokaza i pravnih elemenata

Najvažniji sadržinski pokazatelj nije da „sudovi ne osuđuju“ ili „tužioc ne gone“. Problem koji se ponavlja je usklađenost. Ozbiljni predmeti OKK često postaju ranjivi onda kada treba povezati činjenični opis, dokaze, pravnu kvalifikaciju, individualnu odgovornost i sudske obrazloženje.

U praćenom poduzorku pravosnažno okončanih redovnih suđenja, ishodi bez osude bili su najuže povezani sa nedostacima u dokaznim materijalima i problemima pravne konstrukcije optužbe. Razlozi vidljivi u dokumentaciji uglavnom su srodni: nedovoljni dokazi, nedokazani bitni elementi krivičnog djela, netačna ili nestabilna pravna kvalifikacija, nejasan činjenični opis, nedostaci optužnice ili slaba veza između radnji okrivljenog i krivičnog djela. To nijesu samo tehnička pitanja. U ozbiljnim predmetima OKK od njih zavisi da li predmet može izdržati kontradiktorno ispitivanje, da li presuda može biti dosljedno obrazložena, da li može opstati nakon žalbe i da li javnost može razumjeti pravni osnov ishoda.

Zato je usklađenost važnija od smjera ishoda. Osuđujuća odluka nije potpun pokazatelj rezultata rada ako se odnosi na lakše djelo, okrivljenog sa sporednom ulogom, ne sadrži valjano obrazloženje niti proizvodi finansijske posljedice. Oslobođajuća presuda nije institucionalni neuspjeh ako dokazi nijesu potvrdili optužbu. Reformsko pitanje je da li se ozbiljni predmeti biraju, optužbe formulišu, potkrepljuju, provjeravaju i obrazlažu tako da povezuju činjenice sa pravnom kvalifikacijom, a pravnu kvalifikaciju sa individualnom odgovornošću.

3. Težina, status okrivljenog i javna vidljivost zahtijevaju pažljivo objašnjenje

U više praćenih uzoraka čini se da obrasci ishoda variraju u zavisnosti od težine krivičnog djela, uloge i statusa okrivljenog ili javne vidljivosti. Ove obrasce treba pažljivo tumačiti. Ne dokazuju nedozvoljen uticaj, selektivnu pravdu ili institucionalnu nespremnost za postupanje. Podaci o ishodima ne mogu utvrditi motiv, pritisak ili zarobljenost institucija.

Istovremeno, takvi obrasci ne mogu se odbaciti kao puko tehničko pitanje. U ozbiljnim predmetima OKK razlike povezane sa težinom, statusom ili vidljivošću posebno su osjetljive jer se odnose na predmete koji predstavljaju najupečatljiviju provjeru jednakosti pred zakonom, institucionalne otpornosti i povjerenja javnosti.

Postoje legitimna objašnjenja. Teži predmeti i predmeti sa okrivljenima višeg statusa mogu biti pravno i zahtjevniji sa stanovišta dokazivanja. Mogu uključivati složenije činjenične strukture, odbranu sa većim resursima, veće teškoće dokazivanja umišljaja, hijerarhije, koristi ili individualnog doprinosa i veću vjerovatnoću žalbe ili procesnog osporavanja. Niža stopa osuda ili složeniji profil ishoda zato mogu odražavati veće zahtjeve dokazivanja i pravilnu primjenu standarda dokazivanja u krivičnom postupku.

Ipak, isti obrazac može otvoriti pitanja na koja sistem mora biti sposoban da odgovori. Kada teški predmeti ili predmeti sa okrivljenima visokog statusa završe bez osude, uz blažu pravnu kvalifikaciju optužbe, sa ograničenim sankcijama, dugotrajnim trajanjem postupka bez pravosnažnog okončanja ili bez vidljivih finansijskih posljedica, javnosti može biti teško da razlikuje složenost dokazivanja od neujednačenih kapaciteta, institucionalnog opreza, nedosljedne prakse ili mogućih efekata pritiska. Dijagnostička analiza ne može samo na osnovu ishoda utvrditi koje od ovih objašnjenja je tačno. Njena vrijednost je u tome što identifikuje predmete u kojima institucije treba da obezbijede posebno jasno obrazloženje, bolje podatke, transparentnu komunikaciju u granicama pravičnog suđenja i povratne mehanizme koji pokazuju da li ishodi odražavaju pravno relevantne faktore, umjesto neobjašnjenih razlika.

4. Pravosnažnost nije isto što i djelotvornost

Pravosnažan ishod neophodan je za pravnu sigurnost, ali sam po sebi nije dokaz djelotvornosti. Pravosnažnost pokazuje da je predmet dostigao završnu tačku. Ne pokazuje da li je put do nje bio blagovremen, srazmjeran, efikasan u korišćenju resursa ida li je podoban za institucionalno učenje.

Dijagnostička analiza pokazuje značaj puta koji vodi do pravosnažnosti. Na primjer, u jednom praćenom poduzorku, 21 odsto konačnih ishoda pojedinačnih optužbi promijenjeno je između prvostepene i pravosnažne faze. To znači da se svaki peti ishod promijenio nakon ponovnog suđenja. U istom uzorku, ponovljeno suđenje zabilježeno je u 28,4 odsto pravosnažno okončanih predmeta, odnosno više od četvrtine vraćeno je na ponovni postupak prije nego što je odluka postala pravosnažna. Pitanja zastarjelosti bila su povezana sa približno 37 odsto konačnih oslobađajućih ishoda u tom uzorku.

Ovi podaci ne znače da je žalba problem. Žalba je procesna garancija. Ne znače ni da svaki promijenjeni ishod ukazuje na loš prvostepeni rad. Pokazuju da pravosnažnost ima svoju istoriju i da je ona važna za reformu. Učestali zahtjevi za ispravkama, ponovno postupanje ili rizik od zastarjelosti troše institucionalne resurse, ugrožavaju

okončanje predmeta zbog rizika od zastarjelosti, produžavaju neizvjesnost kod okrivljenih i oštećenih i izlažu predmete od velikog javnog interesa sumnjama javnosti.

Za donosioce javnih politika, analiza puta do pravosnažnosti može pokazati da li sistem proizvodi održive ishode ili stalno troši javne resurse na korekcije, ponovnu obradu ili okončanje ozbiljnih predmeta nakon odlaganja koja se mogu izbjeći. Može ukazati i na djelove pravosudnog procesa kojima su potrebni bolja priprema, jasnija pravna kvalifikacija, kvalitetnije planiranje suđenja, bolje obrazložene odluke, dosljedniji uputi iz žalbenog postupka i pažljivije upravljanje odlaganjima.

5. Odgovornost zahtijeva sankcionisanje i finansijske posljedice

Posljednji pokazatelj je da osuda nije isto što i puna odgovornost. U ozbiljnim predmetima OKK ishod je važan i zbog utvrđivanja odgovornosti i zbog toga što pravna posljedica treba da odgovara težini krivičnog djela, ulozi okrivljenog i, kada je relevantno, ekonomskim motivima krivičnog djela.

U praćenim pravosnažnim osuđujućim ishodima oduzimanje imovine naloženo je u oko 31 odsto slučajeva. Drugim riječima, u približno sedam od deset pravosnažnih osuđujućih ishoda nije bila vidljiva odluka o oduzimanju imovine. Ovaj podatak treba tumačiti pažljivo. Svaka osuda ne podrazumijeva nužno prepoznatljivu protivpravnu korist ili pravni osnov za oduzimanje. Ipak, u predmetima OKK finansijske posljedice dovoljno su važne da njihovo odsustvo iz vidljivog ishoda zahtijeva pažnju.

Sistem može osuditi, a da pri tom ne naloži oduzimanje imovine. Može izreći uslovnu osudu, sankciju koja se zamjenjuje drugom ili je na drugi način ograničena u praktičnim posljedicama. Može osuditi javnog funkcionera, a da pri tom ne obezbijedi posljedice po funkciju ili ekonomske posljedice. Broj osuda tretira ove ishode kao jednake oblike odgovornosti, iako to u stvarnosti nijesu.

Reformsko pitanje zato je da li ishodi ozbiljnih predmeta OKK imaju značajne pravne, kaznene, odvratajuće, restorativne i finansijske posljedice kada to zakon i činjenice omogućavaju. Trajno oduzimanje i povraćaj imovine nijesu dodatak osudi, već ključni načini na koje pravosuđe odgovara na ekonomske podsticaje organizovanog kriminala i korupcije.

Dio III — Značenje dijagnostičke analize

Dijagnostičku analizu ne treba tumačiti kao potpuno novi skup nalaza odvojen od redovnog praćenja Projekta ili pitanja koja se već mogu smatrati opštepoznatim. Mnoga pitanja koja otvara, poput nedostataka dokaza, nestabilne pravne kvalifikacije, razlika između sporazumnih i redovnih ishoda, žalbenih korekcija,

dugih trajanja postupaka prije pravosnažnosti, ograničenog oduzimanja imovine i neujednačenih posljedica sankcija, već su uočena kroz praćenje ročišta, pregled akata, završne analize predmeta i saradnju na javnim politikama. Doprinos analize je drugačiji: ona ovim pitanjima daje sistematičniju dokaznu osnovu. Pokazuje da li je riječ o izdvojenim primjerima ili ponavljajućim obrascima, da li su rasprostranjeni u cijelom uzorku ili koncentrisani u poduzorcima, da li ih zbirni podaci prikrivaju i gdje dokumentaciju treba detaljnije proučiti prije nego što se odgovorno iznesu objašnjenja.

To je posebno važno jer isto pitanje može imati više uvjerljivih objašnjenja. Niska stopa osuda u redovnim suđenjima može se tumačiti kao nespremnost sudija, slabost tužilaštva, pravilna primjena standarda dokazivanja, nedovoljnost dokaza, složenost, odlaganja ili kombinacija ovih činilaca. Visoka stopa osuđivanja može značiti djelotvornost, ali i u velikoj mjeri zavisiti od sporazumnih postupaka, lakših optužbi, okrivljenih sa sporednom ulogom ili ograničenih posljedica sankcija. Obrazac povezan sa statusom ili težinom može izazvati zabrinutost za jednakost pred zakonom, ali i odražavati veće zahtjeve dokazivanja, odbranu sa više resursa ili složenost dokazivanja hijerarhije, umišljaja i koristi. Analiza ne bira objašnjenje na osnovu statističkih pokazatelja. Čini konkurentna objašnjenja vidljivim i pokazuje koji su dodatni dokazi potrebni da bi se ona razlikovala. Na primjer:

- Zbirne stope osuda često daju previše pojednostavljen odgovor na pitanje rezultata rada. Mogu sugerisati da osuda znači uspjeh, oslobađanje neuspjeh, pravosnažnost okončanje, a oduzimanje imovine finansijsku odgovornost. Dijagnostička analiza usporava takav zaključak. Time se pitanje koje je previše pojednostavljeno: „koliko je osuda izrečeno?“ pretvara u skup pitanja na koja institucije stvarno mogu odgovoriti.
- Kada zbirne stope osuda izgledaju visoko, naredno pitanje nije da li je sistem djelotvoran samo zato što osuđuje, već da li osude prate pravičan postupak, djelotvorna odbrana, obrazložene presude, srazmjerne sankcije, održivost ishoda u žalbenom postupku i finansijske posljedice.
- Kada su stope osuda niske u redovnim suđenjima, naredno pitanje nije da li su sudovi nespremni da osuđuju, već da li dokumentacija ukazuje na nedovoljnost dokaza, probleme pravne kvalifikacije, nejasnu individualnu odgovornost, izradu optužnice, upravljanje suđenjem, odlaganja ili pravilnu sudsku kontrolu.

- Kada sporazumni ishodi čine velik dio osuda, naredno pitanje nije da li su postupci na osnovu priznanja krivice ili skraćeni postupci načelno dobri ili loši već da li se koriste uz garancije: činjenični osnov, srazmjernost, sudsko obrazloženje, umanjeње kazne, ulogu okrivljenog, značaj saradnje i oduzimanje imovine.
- Kada ishodi variraju prema težini djela, statusu okrivljenog ili javnoj vidljivosti, naredno pitanje nije da li obrazac dokazuje uticaj. Ne dokazuje ga. Pitanje je da li sistem može objasniti obrazac pravno relevantnim faktorima: složenost, zahtjevima dokazivanja, strategijom odbrane, hijerarhijom, umišljajem, koristi, tokom žalbenog postupka, obrazloženjem, sankcionisanjem ili drugim obilježjima iz dokumentacije.
- Kada pravosnažnost uslijedi nakon žalbe, ponovljenog suđenja ili rizika od zastarjelosti, naredno pitanje nije da li je žalba problem, već da li ponovljene korekcije ili ponovljeno postupanje ukazuju na probleme pripreme predmeta, planiranja suđenja, obrazloženja presude, procesnog kontinuiteta, povratnih informacija iz žalbenog postupka ili upravljanja odlaganjima.
- Kada osude nijesu praćene oduzimanjem imovine ili značajnim posljedicama sankcija, naredno pitanje nije samo da li je okrivljeni proglašen krivim. Pitanje je da li je osudom oduzeta protivpravna korist, izrečena srazmjerna sankcija, uređene posljedice po javnu funkciju, kada je primjenjivo i obezbijeđena odgovornost koja se može prinudno ostvariti.

Ova se pitanja ne mogu razmatrati na isti način. Na neka se može odgovoriti boljim podacima i sistematičnijim institucionalnim izvještavanjem: da li ishodi variraju po vrsti postupka, da li oduzimanje prati osudu, da li žalba mijenja prvostepene ishode, da li se ponovljena suđenja učestalo javljaju i da li zastarjelost utiče na pravosnažnost. Druga zahtijevaju ciljanu reformu prije nego što ih bude moguće izmjeriti. Ako institucije ne evidentiraju na uporediv način ishode pojedinačnih optužbi, razloge žalbenih korekcija, izvršenje mjere oduzimanja imovine, zamjenu kazne ili trajanje predmeta, sistem još ne može protumačiti šta njegovi rezultati rada znače.

Dodatna pitanja u potpunosti prevazilaze podatke o ishodima. Na njih ne mogu odgovoriti samo statistika ni samo redovno praćenje suđenja, ma koliko pažljivo sprovedeno. Predmet istraživanja više nije samo predmet, ročište ili presuda, već profesionalni postupci kroz koje predmet nastaje. Praćenje pokazuje ono što je vidljivo pred sudom: odlaganja, dokazne sporove, nedostatke obrazloženja, procesne izbore, žalbene ishode, sankcionisanje i oduzimanje imovine. Pregled akata

pokazuje kako se odluke pišu i obrazlažu. Dijagnostička analiza pokazuje gdje se obrasci ishoda grupišu. Međutim, ovi instrumenti ne mogu potpuno pokazati kako se spisi formiraju prije suda, gdje odgovornost prelazi između policije, tužilaštva, stručnjaka, sudova i administracije, koji izbori su namjerni, a koji podrazumijevani, kako stručnjaci razumiju svoje uloge i koji podsticaji dovode do ponavljanja određene prakse čak i kada se reformska pravila formalno promijene.

To je granica objašnjenja ovog instrumenta, ali i veza sa narednim nivoom istraživanja. Kada analiza identifikuje obrasce ishoda koji traže objašnjenje, pitanje postaje kako relevantni profesionalni postupak stvarno funkcioniše. Kako se bira ozbiljan predmet? Kako se pravna kvalifikacija provjerava prije optužnice? Ko provjerava da li dokazi potvrđuju svaki element? Kako se planiraju finansijski dokazi? Kako se razmatraju i primjenjuju zaključci iz ukidanja ili preinačenja u žalbenom postupku? Koja formalna pravila se poštuju, koja zaobilaze, a koja smatraju tuđom odgovornošću?

To su pitanja sprovođenja reforme: da li je reforma zaživjela u radnim navikama, podsticajima i očekivanjima kroz koje se ozbiljni predmeti stvarno procesuiraju. Preporuka može biti usvojena na papiru, smjernica izdata ili baza uspostavljena, ali presudno je da li ljudi koji vode predmet kroz sistem koriste ove alate u trenucima stručnog odlučivanja.

To je osnovni doprinos dijagnostičke analize. Daje kvalitativnoj procjeni snažniju dokaznu osnovu, olakšava tumačenje statističkih podataka i pokazuje gdje pretpostavke o uzrocima treba provjeriti prije utvrđivanja odgovornosti, određivanja reformskih prioriteta ili utvrđivanja potreba za institucionalnim učenjem.



Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju



REGIONALNI PROJEKAT PRAĆENJA SUĐENJA
BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA I
KORUPCIJE NA ZAPADNOM BALKANU



Finansira
Evropska unija