

POVJERENJE GRAĐANA U PRAVOSUĐE CRNE GORE

Komparativna analiza nalaza istraživanja
javnog mnjenja i preporuke za reformu



Naziv policy papera

POVJERENJE GRAĐANA U PRAVOSUĐE CRNE GORE
Komparativna analiza nalaza istraživanja javnog mnjenja
i preporuke za reformu

Izdavač



Za izdavača

Milan Radović

Autorka policy papera

Maja Vuletić

Prelom i dizajn

Studio Fler

Godina i mjesto izdanja

Jun 2026, Podgorica

Policy paper je izrađeno kroz projekat “Pravda u brojkama: Percepcije građana i rad pravosuđa” koji sprovodi Građanska alijansa, uz finansijsku podršku NVO MANS i NVO Naša akcija koji sprovode projekat „Osnaživanje glasova zajednice: Zalaganje za pravdu i vladavinu prava “ („Empowering Community Voices: Advocating for Justice and Rule of Law”) finansiran od strane Evropske unije preko Delegacije EU u Crnoj Gori i isključiva je odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

Sažetak

Ovaj dokument objedinjuje rezultate dva istraživanja javnog mnjenja o pravosuđu u Crnoj Gori, sprovedena u februaru i u periodu april-maj 2026. godine, na ukupnom uzorku od preko 2.000 ispitanika. Istraživanja pružaju uvid u percepciju građana o povjerenju u pravosudne institucije, njihovoj efikasnosti, nezavisnosti i ulozi u procesu evropskih integracija.

Nalazi ukazuju na pretežno kritičan odnos javnosti prema pravosuđu, pri čemu se kao vodeći problemi izdvajaju neefikasnost postupaka, nedovoljna nezavisnost i nepristrasnost institucija, slaba međuinstitucionalna koordinacija i nizak nivo povjerenja u sudove i tužilaštvo. Istovremeno, istraživanja prepoznaju i potencijalne oslonce za reforme, uključujući relativno povoljnu ocjenu stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, snažnu podršku mehanizmima profesionalne odgovornosti i široko rasprostranjeno uvjerenje da je reforma pravosuđa važan preduslov za napredak Crne Gore ka članstvu u Evropskoj uniji.

Dokument donosi sintezu i uporednu analizu nalaza, uz preporuke za unapređenje javnih politika u oblasti vladavine prava i reforme pravosuđa.

Ključne riječi: pravosuđe, vladavina prava, povjerenje u institucije, javno mnjenje, reforma pravosuđa, evropske integracije, Crna Gora.

Sadržaj

1. Sažetak za donosioce odluka	6
2. Uvod i kontekst.....	8
3. Metodološki okvir	9
3.1. Ograničenja i napomene uz interpretaciju	10
4. Ključni nalazi.....	11
4.1. Opšta ocjena rada pravosuđa i Ministarstva pravde	12
4.2. Efikasnost i trajanje sudskih postupaka	12
4.3. Nezavisnost, nepristrasnost i politički uticaj	12
4.4. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala.....	13
4.5. Institucionalna koordinacija i odgovornost u kriznim slučajevima	13
4.6. Stručnost nosilaca pravosudnih funkcija	13
4.7. Podrška provjeri profesionalne odgovornosti (vetting)	13
4.8. Povjerenje u institucije - policija ispred pravosuđa	14
4.9. Pravosuđe i evropske integracije	14
5. Poređenje dva istraživanja	15
5.1. Šta donosi prvo istraživanje.....	15
5.2. Šta donosi drugo istraživanje.....	16
5.3. Konvergencija nalaza dva istraživanja.....	16
6. Sinteza nalaza	17
7. Analitički osvrt: interpretacija nalaza i strateške implikacije.....	18
7.1. Jaz između institucionalnog učinka i javne percepcije.....	18
7.2. Dvostruka osnova legitimnosti pravosuđa.....	18
7.3. Neodlučnost kao pokazatelj institucionalne distance	19
7.4. Strateško sekvenciranje reformskih prioriteta	19
7.5. Rizici koji mogu ograničiti reformske efekte	20

8. Preporuke za javne politike.....	21
8.1. Efikasnost i skraćivanje trajanja postupaka	21
8.2. Jačanje nezavisnosti i institucionalnog integriteta.....	21
8.3. Unapređenje rezultata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala	22
8.4. Provjera profesionalnog integriteta (vetting).....	22
8.5. Institucionalna koordinacija i odgovornost u kriznim slučajevima	23
8.6. Transparentnost, komunikacija i pravna pismenost.....	23
8.7. Pravosuđe u funkciji evropskih integracija i izgradnje povjerenja.....	24
8.8. Prioritizacija i vremenski okvir sprovođenja preporuka.....	24
8.9. Predloženi indikatori praćenja napretka	25
9. Medijski i javni odjek	22
9.1. Predstavljanje prvog istraživanja (Bijelo Polje, mart 2026.)	26
9.2. Predstavljanje drugog istraživanja (Podgorica, maj 2026.).....	27
10. Zaključak.....	28
Napomena o izvorima i podacima.....	29

1. Sažetak za donosioce odluka

Rezultati dva istraživanja javnog mnjenja, iako metodološki različita i sprovedena u različitim vremenskim periodima tokom prve polovine 2026. godine, dosljedno ukazuju na sličan obrazac u načinu na koji građani Crne Gore percipiraju pravosuđe. Uprkos razlikama u pristupu i vremenskom okviru, oba istraživanja vode ka istom zaključku: povjerenje u pravosudni sistem ostaje nisko i nestabilno, dok su očekivanja građana prvenstveno usmjerena na konkretne, vidljive i mjerljive rezultate, a znatno manje na deklarativne reforme i politička obećanja.

Glavni nalazi mogu se sažeti na sljedeći način:

- **Dominantno negativna percepcija** - Građani rad pravosuđa u posljednjih godinu dana u većoj mjeri ocjenjuju negativno, pri čemu se sporost postupaka izdvaja kao jedan od najizraženijih i najkonzistentnijih problema.
- **Politički uticaj i korupcija kao osnovne prepreke** - Kao glavne sistemske slabosti najčešće se prepoznaju korupcija i politički uticaj. Istovremeno, stručnost nosilaca pravosudnih funkcija ocjenjuje se relativno povoljnije, što ukazuje na razliku između percepcije integriteta sistema i profesionalnih kapaciteta pojedinaca.
- **Efikasnost kao centralno pitanje povjerenja** - Čak 67,3% ispitanika smatra da su sudovi spori u predmetima teških krivičnih djela, dok 79,6% vjeruje da kašnjenje prvostepenih presuda direktno narušava povjerenje u pravosudni sistem.
- **Razlika u povjerenju u institucije** - Građani izražavaju znatno veće povjerenje u policiju (oko 45%) nego u pravosudne institucije (oko 34%), što potvrđuje da se viši nivo povjerenja češće vezuje za institucije koje su neposrednije prisutne u svakodnevnom životu.
- **Snažna podrška vettingu** - Postoji izražena i široko rasprostranjena podrška uvođenju provjere profesionalne i etičke odgovornosti nosilaca funkcija u pravosuđu i policiji, što se može tumačiti kao jasan društveni zahtjev za jačanje odgovornosti i integriteta sistema.

- **Percepcija dugoročnog kontinuiteta problema** - Posmatrano kroz period od dvije decenije od obnove nezavisnosti, dominantan je osjećaj da su promjene ograničenog dometa, iako dio ispitanika i stručne javnosti ipak prepoznaje određene pomake i institucionalni napredak.

Na osnovu ovih nalaza, u poglavlju 7 dokumenta razvijen je detaljniji analitički okvir, dok poglavlje 8 donosi sedam grupisanih preporuka, uz jasno definisane prioritete, vremenske okvire implementacije i indikatore za praćenje napretka.

2. Uvod i kontekst

Pravosudni sistem predstavlja jedan od temeljnih stubova vladavine prava. Njegova funkcionalna uloga ogleda se u obezbjeđivanju pravičnog suđenja, zaštiti ljudskih prava i dosljednoj primjeni prava kroz nepristrasno odlučivanje. U tom kontekstu, transparentnost, nezavisnost i efikasnost sudske vlasti predstavljaju osnovne institucionalne pretpostavke legitimiteta države u percepciji građana. Slabljenje povjerenja u pravosudne institucije, pored toga što proizvodi sektorske posljedice, reflektuje se i na širi okvir pravne sigurnosti i institucionalnog legitimiteta.

U Crnoj Gori, reforma pravosuđa zauzima centralno mjesto u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji, naročito u kontekstu pregovaračkih poglavlja koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava, kao i na oblast pravde, slobode i bezbjednosti. Shodno tome, percepcija građana o funkcionisanju sudova i tužilaštava dobija status relevantnog indikatora šireg stepena institucionalnog razvoja, demokratske konsolidacije i evropske integracije države.

Polazeći od navedenog, Građanska alijansa je integrisala rezultate dva istraživanja u cilju izrade koherentne i empirijski utemeljene analize stavova građana, kao osnove za formulaciju preporuka javnih politika. Prvo istraživanje, sprovedeno u februaru 2026. godine, fokusiralo se na nivo povjerenja u sudstvo i tužilaštvo, efikasnost procesnih mehanizama i stepen institucionalne koordinacije, uz poseban osvrt na problematiku bjekstva pravosnažno osuđenih lica. Drugo istraživanje, realizovano u periodu april–maj 2026. godine, obuhvatilo je širi analitički okvir, uključujući evaluaciju pozicije pravosuđa dvadeset godina nakon obnove crnogorske nezavisnosti, percepciju reformskih procesa, stepen institucionalne nezavisnosti, kapacitete za borbu protiv korupcije, podršku vetting mehanizmima, kao i vezu sa procesom evropskih integracija. Komparativna sinteza ova dva istraživanja omogućava cjelovitiju i metodološki konzistentniju interpretaciju nalaza u odnosu na pojedinačne izvore.

3. Metodološki okvir

Dokument se oslanja na dva kvantitativna istraživanja javnog mnjenja, oba sprovedena strukturisanim anketnim upitnikom i obrađena u statističkom softveru, uz deskriptivnu statistiku i analizu procentualnih raspodjela odgovora.

Karakteristika	Istraživanje I (februar 2026.)	Istraživanje II (april-maj 2026.)
Tematski fokus	Povjerenje u pravosuđe i institucije	Stavovi o pravosuđu i reformi
Period terenskog rada	Februar 2026.	April-maj 2026.
Uzorak	1.000 + 100 online upitnika	1.000 ispitanika
Metod	Strukturisana anketa (teren/online)	Strukturisana anketa (teren/online)
Obrada podataka	Kvantitativna analiza, SPSS	Kvantitativna analiza, SPSS
Težišne teme	Sudovi, tužilaštvo, koordinacija, bjekstva	Efikasnost, obnova nezavisnosti, EU, vetting

Uzorci su koncipirani tako da odraze reprezentativnu sliku punoljetnog stanovništva Crne Gore prema osnovnim demografskim obilježjima: polu, starosti, obrazovanju, ekonomskom statusu, nacionalnoj i vjerskoj pripadnosti, te regionalnoj i urbano-ruralnoj raspodjeli.

3.1. Ograničenja i napomene uz interpretaciju

Da bi tumačenje nalaza bilo korektno, vrijedi imati na umu nekoliko ograničenja:

- **Dva odvojena uzorka** - Riječ je o dva nezavisna uzorka, prikupljena u različitim periodima; poređenja između istraživanja imaju interpretativni karakter i ne predstavljaju objedinjeni uzorak.
- **Uporedivost, ne istovjetnost** - Demografske strukture dva uzorka su uporedive, ali ne i identične, što dodatno opravdava oprez pri direktnom poređenju procenata.
- **Percepcija, ne učinak** - Istraživanja mjere percepciju građana, a ne objektivne pokazatelje učinka pravosuđa; visok udio odgovora „ne mogu da procijenim“ govori o ograničenom direktnom iskustvu dijela javnosti sa sistemom.
- **Vremenski okvir i zaokruživanje** - Rezultati odražavaju stanje javnog mnjenja u trenutku terena; procenti su zaokruženi, a detaljne tabele ukrštanja dostupne su u izvornim izvještajima.

4. Ključni nalazi

Nalazi su organizovani tematski, objedinjavanjem rezultata oba istraživanja oko ključnih dimenzija funkcionisanja pravosuđa. Tabela 1 daje pregled najvažnijih pokazatelja, uz naznaku izvora.

Tabela 1. Pregled ključnih pokazatelja percepcije pravosuđa

Pokazatelj	Nalaz	Izvor
Sudovi spori u predmetima teških krivičnih djela	67,3% (samo 11,4% smatra ih efikasnim)	Istr. I
Kašnjenje presuda negativno utiče na povjerenje	79,6% (od toga 66,8% „veoma negativno“)	Istr. I
Povjerenje: policija vs pravosuđe	Oko 45% vs oko 34%	Istr. I
Sudovi „veoma“ samostalni / „uglavnom“ / ne zna	5% / 25,2% / 41,6%	Istr. I
Loša saradnja pravosuđa i policije (bjekstva)	60,2% (38,7% „veoma loše“)	Istr. I
Ne zna ko je odgovoran za bjekstva osuđenih	31,1%	Istr. I
Veliko povjerenje u sudstvo / tužilaštvo	1,4% / 1,3%	Istr. I
Ocjena rada pravosuđa (god. dana)	Negativna gotovo dvostruko izraženija od pozitivne	Istr. II
Najveće prepreke reformi	Korupcija i politički uticaj (dominantno)	Istr. II
Kapaciteti za borbu protiv korupcije i org. krim.	Pretežno „u manjoj mjeri“ / „uopšte nema“	Istr. II
Podrška vettingu	Dominantna (većina „u potpunosti“ podržava)	Istr. II
Stanje od obnove nezavisnosti	Preovlađuje „nije se značajno promijenilo“	Istr. II

4.1. Opšta ocjena rada pravosuđa i Ministarstva pravde

Slika je u cjelini pretežno negativna, s obzirom na to da više od polovine ispitanika rad pravosuđa u posljednjih godinu dana ocjenjuje lošim, dok je udio pozitivnih ocjena osjetno manji, a najviša ocjena („veoma dobro“) gotovo u potpunosti izostaje.

Sličan obrazac uočava se i kod Ministarstva pravde, gdje su ocjene podijeljene, ali uz blagu prevagu negativnih stavova, kao i izraženo visok udio ispitanika koji se uzdržavaju od procjene. Taj značajan broj neodlučnih odgovora ukazuje na to da značajan dio javnosti nema dovoljno informacija ili neposrednog uvida u rad ovih institucija. Stoga se ovakvi rezultati mogu tumačiti kao kombinacija ograničene vidljivosti institucionalnog rada i preovladavajuće kritičke percepcije u javnosti.

4.2. Efikasnost i trajanje sudskih postupaka

Efikasnost je, bez sumnje, centralna tema. Čak 67,3% ispitanika/ca smatra da su sudovi spori u predmetima organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, dok ih tek 11,4% vidi kao efikasne. Tome se pridružuje i podatak da 79,6% građana/ki prepoznaje negativnu vezu između kašnjenja prvostepenih presuda i povjerenja u pravosuđe (od toga 66,8% smatra taj uticaj veoma negativnim). Drugim riječima, stiče se utisak da brzina postupka za građane predstavlja mjeru ozbiljnosti samog sistema.

4.3. Nezavisnost, nepristrasnost i politički uticaj

Otpornost pravosuđa na političke i druge uticaje najkritičnije je ocijenjeni aspekt sistema. Kada se građanima postavi hipotetičko pitanje kako bi sudovi postupali u njihovom slučaju, dominira neodlučnost: oko 41,6% ne može da procijeni da li bi sudovi bili samostalni, tek 5% vjeruje da bi bili „veoma“ samostalni, a 25,2% da bi to bili „uglavnom“. Isti obrazac ponavlja se kod pravednosti i zakonitosti. Tako visok udio neodlučnih nije znak ravnodušnosti, već distance, mnogi prosto nemaju dovoljno iskustva ni informacija da bi sudili.

4.4. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

Većina građana smatra da pravosuđe ima ograničene kapacitete (ili da ih uopšte nema) da se efikasno izbori sa organizovanim kriminalom i korupcijom. Pritom se, kao najveće prepreke unapređenju, izdvajaju upravo korupcija i politički uticaj; spori postupci dolaze kao značajan, ali sekundaran problem, dok se nedostatak stručnosti i resursa vidi kao znatno manje važan. Poruka je jasna: problem se ne smješta u ljude, nego u sistem.

4.5. Institucionalna koordinacija i odgovornost u kriznim slučajevima

U kontekstu slučajeva bjekstva osuđenih lica, sa posebnim fokusom na slučaj Miloša Medenice, saradnja pravosuđa i Uprave policije ocenjuje se pretežno lošom: 60,2% građana smatra da te institucije loše sarađuju, dok 39,8% smatra da sarađuju dobro, ali da problemi leže drugdje. Kada se pita ko je odgovoran, odgovori se rasipaju, i to na sljedeći način - sudstvo i tužilaštvo (25,7%), policija (21,4%), čitav sistem (15,8%), a najveći pojedinačni odgovor, 31,1%, jeste da građani jednostavno ne znaju ko je odgovoran.

4.6. Stručnost nosilaca pravosudnih funkcija

Za razliku od svih ostalih aspekata, stručnost nosilaca pravosudnih funkcija ocenjuje se osjetno povoljnije, budući da je to jedini segment u kojem pozitivne ocjene nijesu u jasnom zaostatku za negativnim. Drugim riječima, građani ne sumnjaju toliko u znanje ljudi koji rade u pravosuđu, koliko u uslove i sistem u kojem ti ljudi rade.

4.7. Podrška provjeri profesionalne odgovornosti (vetting)

Podrška vettingu u pravosuđu i Upravi policije izrazito je visoka: više od polovine ispitanika u potpunosti podržava ovu mjeru, a uz one koji je „uglavnom“ podržavaju formira se vrlo široka većina, dok je otpor ograničen. Ovo je rijedak primjer gdje javnost šalje nedvosmislen signal da se očekuje više odgovornosti i integriteta, a postoji mandat da se to i sprovede.

4.8. Povjerenje u institucije - policija ispred pravosuđa

Posmatrano u širem institucionalnom kontekstu, građani daleko više vjeruju institucijama koje su im blizu u svakodnevicu. Povjerenje u policiju (oko 45%) osjetno je veće od povjerenja u pravosudne institucije (oko 34%). Najilustrativniji je podatak da tek 1,4% građana ima veliko povjerenje u sudstvo, odnosno 1,3% u tužilaštvo. Ovaj jaz nije samo crnogorski fenomen, ali jasno ukazuje na strukturni nedostatak vidljivosti i komunikacije pravosuđa prema javnosti.

4.9. Pravosuđe i evropske integracije

Podrška članstvu u Evropskoj uniji je izrazito visoka, dok su stavovi o članstvu u NATO savezu primjetno podijeljeniji. Građani u velikoj mjeri prepoznaju da je napredak u pravosuđu ključan ili veoma važan za pristupanje EU. Ipak, kada se pita hoće li nadležno Ministarstvo uspješno zatvoriti pregovaračka poglavlja iz pravosuđa, preovlađuje umjereni optimizam praćen rezervom, s obzirom da građani vjeruju u važnost cilja, ali ne i bezuslovno u sposobnost sistema da ga ispuni na vrijeme.

5. Poređenje dva istraživanja

Iako mjere isti sistem, ova dva istraživanja polaze od različitih istraživačkih pitanja i time se međusobno smisleno dopunjuju. Prvo istraživanje fokusira se na trenutni nivo povjerenja u institucije i reakcije javnosti na konkretan krizni događaj. Drugo istraživanje zauzima širu vremensku perspektivu i razmatra poziciju pravosuđa nakon dvije decenije državnosti. Tabela 2 sumira navedene razlike.

Tabela 2. Uporedni pregled dva istraživanja

Dimenzija	Istraživanje I (februar 2026.)	Istraživanje II (april-maj 2026.)
Okvir predstavljanja	Skup „(Ne)povjerenje građana u institucije sistema“	Konferencija „...nakon 20 godina od obnove nezavisnosti“
Težište	Povjerenje, koordinacija, slučaj bjekstva	Reforma, nezavisnost, korupcija, vetting, EU
Vremenska perspektiva	Aktuelno stanje i krizni događaj	Dugoročni luk od 2006. do danas
Prepoznatljiv „signal“	Policiji se vjeruje više nego pravosuđu	Korupcija i politički uticaj kao glavne prepreke
Zajednički nalaz	Efikasnost i transparentnost kao slabe tačke	Efikasnost i transparentnost kao slabe tačke

5.1. Šta donosi prvo istraživanje

Prvo istraživanje jasno ukazuje na odnos koji predstavlja važan signal: građani značajno više vjeruju policiji nego pravosuđu (oko 45% naspram oko 34%). Ovaj nalaz je u skladu sa širim obrascem, prema kojem je povjerenje veće u institucije sa kojima građani imaju neposredan i svakodnevni kontakt, dok pravosuđe ostaje udaljeniji i manje vidljiv institucionalni sistem.

Ovakav odnos dodatno je intenziviran konkretnim povodom istraživanja, slučajem bjekstva osuđenog Miloša Medenice. U tom kontekstu, pokazuje se da javnost ne samo da negativno ocjenjuje saradnju između pravosuđa i policije (60,2%), već i u značajnoj mjeri izražava nesigurnost u pogledu atribucije odgovornosti (31,1%). Kriza je, stoga, ukazala na nedovoljno jasne i slabo komunicirane linije institucionalne odgovornosti.

5.2. Šta donosi drugo istraživanje

Drugo istraživanje je namjerno postavljeno u širi, simbolički okvir dvije decenije od obnove nezavisnosti, čime je pravosuđe posmatrano ne samo kroz trenutnu situaciju, već i u odnosu na cjelokupan razvojni put od 2006. godine. Rezultati ukazuju na to da među građanima preovladava percepcija kako se stanje u pravosuđu nije suštinski promijenilo, iako manji dio ispitanika prepoznaje određeni napredak, a dio bilježi i pogoršanje.

Drugim riječima, dvije decenije reformskih procesa nijesu se u dovoljnoj mjeri pretočile u dominantan osjećaj vidljivog i sistemskog napretka. Pored toga, istraživanje dodatno precizira percepciju ključnih problema, pri čemu se posebno izdvajaju korupcija i politički uticaj. Istovremeno, potvrđuje se snažna podrška procesu vettinga, kao i jasna percepcija veze između reforme pravosuđa i evropskog puta zemlje.

5.3. Konvergencija nalaza dva istraživanja

Glavni zaključak jeste da se rezultati dva istraživanja, iako prikupljeni iz različitih perspektiva i u različitim vremenskim okvirima, suštinski podudaraju. Oba istraživanja nezavisno ukazuju na to da su efikasnost i transparentnost među najslabijim segmentima sistema, da je povjerenje građana prema pravosuđu i dalje krhko, te da značajan dio javnosti ostaje neodlučan usljed nedostatka jasnih i dostupnih informacija.

Ova podudarnost nezavisnih mjerenja daje nalazima dodatnu analitičku težinu. Umjesto da odražavaju prolazni utisak vezan za jedan događaj ili trenutak, rezultati upućuju na postojanje relativno stabilnog obrasca javnog mnjenja o stanju i funkcionisanju pravosudnog sistema.

6. Sinteza nalaza

Posmatrani zajedno, nalazi oba istraživanja ukazuju da se percepcija pravosuđa u Crnoj Gori ne formira prvenstveno na osnovu formalno garantovane nezavisnosti institucija, već prije svega kroz procjenu njihove efikasnosti, međusobne koordinacije i sposobnosti da preuzmu odgovornost za svoje postupanje. U tom kontekstu, dugotrajni sudski postupci, kašnjenja u donošenju odluka, kao i institucionalni propusti u predmetima od velikog javnog značaja, imaju značajan negativan uticaj na nivo povjerenja građana.

Iz rezultata se izdvajaju tri posebno važna obrasca. Prvo, prisutan je izražen deficit povjerenja u stvarnu autonomiju pravosuđa, pri čemu građani korupciju i politički uticaj prepoznaju kao ključne prepreke njegovom efikasnom i nepristrasnom funkcionisanju. Drugo, efikasnost se potvrđuje kao centralni kriterijum institucionalnog kredibiliteta - za građane je pravovremeno, dosljedno i predvidivo postupanje najvažniji pokazatelj da sistem funkcionise u skladu sa svojom svrhom. Treće, visok udio neodlučnih odgovora ukazuje na postojanje značajnog komunikacionog jaza između pravosudnih institucija i javnosti, što upućuje na potrebu za većom transparentnošću i aktivnijim informisanjem građana.

Istovremeno, nalazi identifikuju i određene razvojne potencijale. Relativno povoljne ocjene stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, izražena podrška procesu vettinga, kao i široko prepoznata povezanost reforme pravosuđa sa procesom evropskih integracija, predstavljaju značajna uporišta za buduće reformske aktivnosti. Zbog toga se može zaključiti da izazov ne leži isključivo u jačanju formalnih institucionalnih kapaciteta, već i u demonstriranju njihove djelotvornosti, integriteta i odgovornosti u praksi.

7. Analitički osvrt: interpretacija nalaza i strateške implikacije

Napomena: *Sljedeća analiza predstavlja interpretativni i analitički osvrt zasnovan na nalazima predstavljenim u prethodnim poglavljima. Njen cilj nije uvođenje novih empirijskih podataka, već smještanje postojećih rezultata u širi analitički i reformski kontekst radi identifikovanja ključnih implikacija i mogućih pravaca djelovanja.*

7.1. Jaz između institucionalnog učinka i javne percepcije

Jedan od najznačajnijih uvida koji proizlazi iz analiziranih nalaza jeste postojanje izraženog raskoraka između institucionalnih reformskih procesa i načina na koji ih građani percipiraju. U javnoj sferi legitimnost pravosuđa ne gradi se prvenstveno na normativnim promjenama, usvajanju strateških dokumenata ili formalnom usklađivanju sa međunarodnim standardima, već na vidljivim rezultatima koje građani mogu prepoznati i povezati sa svakodnevnim funkcionisanjem sistema.

Iz te perspektive, reforme koje ostaju ograničene na institucionalni ili stručni nivo, bez jasne manifestacije u iskustvu građana, teško se prevode u rast povjerenja. Nalazi stoga ukazuju da uspješnost reformskih procesa ne zavisi isključivo od njihove sadržine, već i od sposobnosti institucija da rezultate učine prepoznatljivim, mjerljivim i razumljivim javnosti. Drugim riječima, institucionalni napredak proizvodi društveni efekat tek onda kada postane vidljiv u javnoj percepciji.

7.2. Dvostruka osnova legitimnosti pravosuđa

Nalazi se mogu tumačiti kroz dvije međusobno povezane dimenzije institucionalne legitimnosti. Prva se odnosi na nezavisnost, nepristrasnost i otpornost pravosuđa na spoljne

uticaje, odnosno na ono što se u teoriji institucija često označava kao normativna ili proceduralna legitimnost. Upravo u ovom segmentu građani iskazuju najizraženije rezerve, posebno kada je riječ o percepciji korupcije i političkog uticaja.

Druga dimenzija odnosi se na rezultate koje sistem proizvodi, efikasnost postupaka, dosljednost primjene prava i sposobnost institucija da obezbijede pravovremene i uvjerljive ishode, naročito u predmetima od visokog javnog interesa. Analizirani nalazi pokazuju da su obje dimenzije istovremeno izložene značajnim izazovima.

Posebno je indikativno to što su procjene stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija povoljnije od procjena nezavisnosti i efikasnosti sistema u cjelini. Takav obrazac sugerise da građani problem ne prepoznaju prvenstveno u individualnim kompetencijama, već u institucionalnom okruženju, organizacionim procesima i mehanizmima odgovornosti unutar kojih se te kompetencije ostvaruju.

7.3. Neodlučnost kao pokazatelj institucionalne distance

Visok udio odgovora tipa „ne mogu da procijenim“, koji se u pojedinim pitanjima kreće i iznad 40%, predstavlja jedan od najupečatljivijih nalaza oba istraživanja. Takav rezultat ne treba tumačiti kao izraz neutralnosti ili nezainteresovanosti građana, već prije kao indikator ograničene informisanosti i nedovoljne povezanosti javnosti sa radom pravosudnih institucija.

Iz analitičke perspektive, upravo ova grupa građana zaslužuje posebnu pažnju. Za razliku od ispitanika sa čvrsto formiranim negativnim stavovima, neodlučni građani predstavljaju segment javnosti čije se percepcije mogu značajno oblikovati kroz povećanu transparentnost, dostupnost informacija i kvalitetniju institucionalnu komunikaciju. Stoga se smanjenje udjela neodlučnih odgovora može posmatrati kao relevantan indikator uspješnosti budućih napora usmjerenih ka približavanju pravosuđa građanima.

7.4. Strateško sekvenciranje reformskih prioriteta

Iako su različiti aspekti pravosudne reforme međusobno povezani, nalazi sugerisu potrebu za pažljivim određivanjem prioriteta i redoslijeda reformskih intervencija. Mjere

koje mogu proizvesti relativno brze i vidljive rezultate, poput unapređenja efikasnosti postupaka, preciznijeg definisanja institucionalne odgovornosti i unapređenja komunikacije sa javnošću, imaju potencijal da u kratkom roku doprinesu jačanju povjerenja i demonstriraju sposobnost sistema da odgovori na prepoznate slabosti.

Istovremeno, pitanja nezavisnosti, integriteta i otpornosti institucija zahtijevaju dugoročniji pristup, ali ostaju ključni preduslov održivog jačanja legitimnosti pravosuđa. U tom kontekstu, izražena podrška građana mehanizmima provjere integriteta i odgovornosti predstavlja važan društveni resurs koji može doprinijeti ostvarivanju dubljih strukturnih promjena.

7.5. Rizici koji mogu ograničiti reformske efekte

Prvi rizik odnosi se na mogućnost da reformski proces ostane dominantno normativnog karaktera, bez vidljivih promjena u institucionalnoj praksi. U takvim okolnostima jaz između formalnog napretka i javne percepcije mogao bi se dodatno produbiti.

Drugi rizik predstavlja oslanjanje na ad hoc reakcije u kriznim situacijama umjesto na razvoj trajnih mehanizama odgovornosti i koordinacije. Pojedinačni odgovori na konkretne probleme mogu ublažiti trenutne posljedice, ali ne doprinose nužno izgradnji dugoročnog povjerenja.

Treći rizik odnosi se na komunikaciju koja nije praćena provjerljivim rezultatima. Dugoročna legitimnost institucija ne može se graditi isključivo na javnim porukama, već zahtijeva dosljedno potkrepljivanje tvrdnji mjerljivim pokazateljima učinka.

Konačno, zanemarivanje velikog segmenta neodlučnih građana moglo bi ograničiti domete reformskih napora. Upravo ova grupa predstavlja prostor u kojem se percepcije najlakše mijenjaju, zbog čega njeno uključivanje kroz transparentnost i kontinuiranu komunikaciju treba posmatrati kao sastavni dio, a ne kao prateći element reforme.

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da izazov reforme pravosuđa nije samo u unapređenju institucionalnih kapaciteta, već i u sposobnosti sistema da građanima uvjerljivo demonstrira svoju nezavisnost, efikasnost i odgovornost. Tek kada se formalne promjene pretoče u prepoznatljive rezultate, moguće je očekivati stabilniji rast povjerenja javnosti u pravosudne institucije.

8. Preporuke za javne politike

Preporuke predstavljene u ovom poglavlju proizlaze iz objedinjene analize nalaza oba istraživanja javnog mnjenja i ekspertskog osvrta. Iako su grupisane u više tematskih cjelina, povezuje ih zajednički zaključak: održivo povećanje povjerenja građana u pravosuđe moguće je postići jedino kroz reforme koje daju konkretne, mjerljive i javnosti vidljive rezultate. To se prije svega odnosi na efikasnije vođenje postupaka, jačanje institucionalne nezavisnosti i integriteta, unapređenje međuinstitucionalne koordinacije, kao i jasnije utvrđivanje odgovornosti za propuste u radu sistema.

8.1. Efikasnost i skraćivanje trajanja postupaka

- Uspostaviti jasne standarde postupanja i mjerljive rokove za rješavanje prvostepenih predmeta, posebno u slučajevima teških krivičnih djela;
- Redovno objavljivati podatke o prosječnom trajanju sudskih postupaka kao jedan od glavnih pokazatelja efikasnosti pravosuđa;
- Razviti mehanizme ranog upozoravanja i internog nadzora nad predmetima kod kojih postoji rizik od neopravdanog odugovlačenja;
- Ubrzati digitalizaciju sudskih procedura i unaprijediti organizaciju rada kroz ravnomjerniju raspodjelu predmeta i bolje upravljanje resursima.
-

8.2. Jačanje nezavisnosti i institucionalnog integriteta

- Dodatno unaprijediti mehanizme zaštite sudija i tužilaca od političkih, ekonomskih i drugih neformalnih uticaja;
- Obezbijediti punu transparentnost postupaka izbora, imenovanja, napredovanja i disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija;
- Unaprijediti sistem ocjenjivanja rada sudija i tužilaca kroz jasno definisane, objektivne i javno dostupne kriterijume.

8.3. Unapređenje rezultata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala

Istraživanja pokazuju da građani sposobnost pravosuđa da se efikasno suprotstavi korupciji i organizovanom kriminalu doživljavaju kao jedan od ključnih pokazatelja njegove ukupne uspješnosti. Upravo zbog toga je neophodno dodatno jačati institucionalne, kadrovske i tehničke kapacitete nadležnih organa za vođenje složenih finansijskih istraga i procesuiranje predmeta od visokog javnog značaja.

Posebnu pažnju potrebno je posvetiti unapređenju efikasnosti postupanja u predmetima visoke korupcije i organizovanog kriminala, uz obezbjeđivanje veće transparentnosti njihovih ishoda. Redovno i razumljivo informisanje javnosti o rezultatima pravosudnih postupaka može doprinijeti smanjenju jaza između stvarnih institucionalnih rezultata i percepcije građana o njihovoj djelotvornosti.

8.4. Provjera profesionalnog integriteta (vetting)

Nalazi istraživanja ukazuju na izraženu podršku građana uvođenju mehanizama provjere profesionalnog integriteta nosilaca pravosudnih funkcija. Takva podrška predstavlja važan društveni legitimitet za razmatranje i razvoj odgovarajućih modela provjere, u skladu sa ustavnim principima, međunarodnim standardima i najboljim uporednim praksama.

Ukoliko se bude sprovodio, proces provjere treba da bude zasnovan na jasno definisanim kriterijumima, transparentnim procedurama i djelotvornim mehanizmima pravne zaštite. Njegov kredibilitet zavisice prije svega od institucionalne nezavisnosti, profesionalnosti i dosljedne primjene istih pravila prema svim učesnicima procesa. Jednako je važno obezbijediti redovno i objektivno informisanje javnosti o toku i rezultatima postupka kako bi se očuvalo povjerenje u njegovu svrhu i integritet.

8.5. Institucionalna koordinacija i odgovornost u kriznim slučajevima

Događaji koji su obilježili javni i politički prostor tokom prethodnog perioda dodatno su ukazali na značaj jasne podjele nadležnosti i efikasne koordinacije između pravosudnih i bezbjednosnih institucija. Situacije koje uključuju izvršenje sudskih odluka, postupanje prema licima visokog bezbjednosnog rizika ili druge predmete od posebnog javnog interesa zahtijevaju precizno definisane procedure i odgovornost svih uključenih aktera.

U tom smislu potrebno je unaprijediti formalne mehanizme saradnje između sudova, tužilaštva, policije i drugih nadležnih organa, uz jasno definisane protokole razmjene informacija i postupanja. Istovremeno, od posebnog značaja je uspostavljanje transparentnih procedura za utvrđivanje odgovornosti u slučajevima institucionalnih propusta, uključujući pravovremeno informisanje javnosti o sprovedenim kontrolama, utvrđenim činjenicama i preduzetim mjerama.

Dodatni prostor za unapređenje postoji u razvoju interoperabilnih informacionih sistema koji bi omogućili efikasniju i pravovremenu razmjenu podataka između institucija, smanjujući rizik od proceduralnih grešaka i kašnjenja u postupanju.

8.6. Transparentnost, komunikacija i pravna pismenost

Rezultati istraživanja ukazuju da značajan broj građana nema dovoljno informacija o načinu funkcionisanja pravosudnog sistema, njegovim nadležnostima i procedurama. Takav nalaz sugerise potrebu za sistematičnijim pristupom javnoj komunikaciji i unapređenju pravne pismenosti.

Pravosudne institucije bi trebalo da razviju proaktivniji model komunikacije sa građanima, zasnovan na pravovremenom, tačnom i razumljivom predstavljanju informacija od javnog značaja. To podrazumijeva redovno objavljivanje statističkih podataka, sažetaka najznačajnijih odluka i objašnjenja procedura na jeziku prilagođenom široj javnosti.

Pored toga, preporučljivo je razvijati edukativne programe, javne kampanje i saradnju sa obrazovnim institucijama, medijima i organizacijama civilnog društva radi jačanja razumijevanja uloge pravosuđa u demokratskom društvu. Veći nivo informisanosti građana može doprinijeti kvalitetnijem javnom dijalogu i realističnijem sagledavanju rezultata reformi.

8.7. Pravosuđe u funkciji evropskih integracija i izgradnje povjerenja

Nalazi oba istraživanja potvrđuju da građani reformu pravosuđa u značajnoj mjeri povezuju sa procesom evropskih integracija i ukupnim demokratskim razvojem države. Zbog toga je važno da reformske aktivnosti budu predstavljene ne samo kao institucionalna obaveza u procesu pristupanja Evropskoj uniji, već i kao instrument unapređenja kvaliteta života građana kroz jačanje pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom.

Istovremeno, istraživanja pokazuju da se povjerenje građana ne može graditi isključivo na usvajanju novih zakonskih rješenja ili strateških dokumenata. Održiv rast povjerenja zavisi prije svega od sposobnosti institucija da ostvaruju vidljive i mjerljive rezultate, dosljedno primjenjuju zakone i demonstriraju odgovornost prema javnom interesu.

8.8. Prioritizacija i vremenski okvir sprovođenja preporuka

Imajući u vidu nalaze istraživanja i identifikovane izazove, preporuke je moguće grupisati prema njihovoj hitnosti, očekivanom efektu i vremenskom horizontu realizacije.

Najveći prioritet u kratkoročnom periodu imaju mjere usmjerene na povećanje efikasnosti postupaka, unapređenje institucionalne koordinacije i uspostavljanje mehanizama odgovornosti za eventualne propuste u radu sistema. Ove oblasti neposredno utiču na percepciju građana i predstavljaju pitanja na koja javnost najosjetljivije reaguje.

U srednjoročnom periodu fokus bi trebalo usmjeriti na jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i na eventualno sprovođenje modela provjere profesionalnog integriteta, ukoliko za to budu stvoreni normativni i institucionalni uslovi.

Dugoročne reformske aktivnosti treba da budu usmjerene na dalje jačanje nezavisnosti pravosuđa, unapređenje profesionalnih standarda i razvoj institucionalne kulture zasnovane na odgovornosti, transparentnosti i integritetu.

Transparentnost, komunikacija sa javnošću i praćenje rezultata reformi predstavljaju horizontalne prioritete koji treba da prate sve faze reformskog procesa.

8.9. Predloženi indikatori praćenja napretka

Da bi se efekti preporučenih mjera mogli objektivno pratiti i evaluirati, potrebno je uspostaviti sistem indikatora koji omogućava redovno mjerenje promjena u ključnim oblastima funkcionisanja pravosuđa.

Predloženi indikatori obuhvataju pokazatelje efikasnosti, transparentnosti, institucionalne odgovornosti, borbe protiv korupcije, međuinstitucionalne saradnje i nivoa javnog povjerenja. Njihova svrha nije samo mjerenje rezultata pojedinačnih aktivnosti, već i procjena ukupnog napretka u jačanju vladavine prava i povjerenja građana u pravosudni sistem.

Prednost ovakvog pristupa ogleda se u mogućnosti da budući ciklusi istraživanja javnog mnjenja, zajedno sa administrativnim podacima institucija, omoguće kontinuirano praćenje trendova i objektivnije vrednovanje reformskih učinaka.

9. Medijski i javni odjek

Oba istraživanja predstavljena su na javnim događajima u organizaciji Građanske alijanse, uz učešće predstavnika pravosudnih institucija, tužilaštva, policije i stručne javnosti, te su bila praćena u medijima. Na taj način, nalazi istraživanja nijesu ostali ograničeni na analitički nivo, već su otvorili prostor za institucionalni i javni dijalog o ključnim izazovima u funkcionisanju pravosudnog sistema.

9.1. Predstavljanje prvog istraživanja (Bijelo Polje, mart 2026.)

Prvo istraživanje predstavljeno je na skupu „(Ne)povjerenje građana u institucije sistema i percepcija rada pravosuđa“, održanom u Evropskoj kući u Bijelom Polju. Ključne nalaze prezentovao je prof. dr Miloš Bešić. U panel diskusiji učestvovali su rukovoditeljka Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju, Katarina Kljajević, sutkinja Višeg suda u Bijelom Polju, Sanja Konatar, i načelnik Regionalnog centra bezbjednosti „Sjever“, Haris Đurđević.

Učesnici su u diskusiji iznijeli više stavova koji su u značajnoj mjeri koherentni sa nalazima istraživanja. Posebno je istaknuto da percepcija javnosti zavisi kako od subjektivnog osjećaja pravičnosti, tako i od nivoa informisanosti građana o nadležnostima i funkcijama institucija. Sporost sudskih postupaka povezana je sa velikim obimom predmeta, nedovoljnim kadrovskim kapacitetima, kao i ponavljanjem postupaka u pojedinim slučajevima. Kao mjere unapređenja navedeni su sprovođenje planova za rješavanje starih predmeta, popunjavanje upražnjenih sudijskih pozicija i nastavak procesa digitalizacije pravosuđa. Takođe je prepoznata potreba za jačanjem strateške komunikacije institucija, naročito u kriznim situacijama.

9.2. Predstavljanje drugog istraživanja (Podgorica, maj 2026.)

Drugo istraživanje predstavljeno je na konferenciji „Gdje se danas nalazi crnogorsko pravosuđe nakon 20 godina od obnove nezavisnosti“, održanoj u Podgorici. Nalaze je prezentovao prof. dr Miloš Bešić, dok su u panel diskusiji učestvovali predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, Valentina Pavličić, državna tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu, Danka Živković, i predstavnica AIRE centra, Vanja Radević.

Zajednički zaključak učesnika bio je da se povjerenje u pravosuđe ne uspostavlja u kratkom roku, već se gradi kroz dosljedne, mjerljive i transparentne rezultate, uz istovremeno jačanje nezavisnosti institucija i njihove otpornosti na spoljne uticaje. U diskusiji su izdvojeni stavovi koji su u skladu sa nalazima istraživanja: da percepcija javnosti ne mora nužno odražavati objektivno stanje sistema, ali predstavlja važan indikator za usmjeravanje reformskih intervencija; da značajan dio građana nema neposredno iskustvo sa pravosuđem, te svoj stav formira dominantno na osnovu medijskog izvještavanja, što dodatno naglašava potrebu za proaktivnom institucionalnom komunikacijom; da pojedinačni negativni slučajevi mogu značajno uticati na ukupnu percepciju, često nadjačavajući pozitivne pomake; te da transparentnost predstavlja mehanizam zaštite ne samo javnog interesa, već i integriteta samih nosilaca pravosudnih funkcija. Istaknuto je i da je, uprkos izraženoj kritičkoj percepciji, u periodu od obnove nezavisnosti ostvaren određeni institucionalni napredak, ali da je neophodno njegovo dosljedno potvrđivanje u praksi i jasnije komuniciranje prema javnosti.

10. Zaključak

Rezultati dva istraživanja javnog mnjenja, sprovedena iz različitih metodoloških i vremenskih perspektiva u razmaku od nekoliko mjeseci, ukazuju na konzistentan obrazac: građani Crne Gore pravosuđe prepoznaju kao jednu od ključnih državnih oblasti, ali istovremeno izražavaju izražen deficit povjerenja u njegovu efikasnost, nezavisnost i odgovornost.

Kao dominantni izvori tog deficita identifikuju se sporost sudskih postupaka, kašnjenje u donošenju presuda, nedovoljna institucionalna koordinacija, kao i nejasno definisana odgovornost u predmetima visokog javnog značaja. U tom kontekstu, podatak da građani iskazuju veći nivo povjerenja u policiju nego u pravosudni sistem dodatno ilustruje intenzitet izazova sa kojima se sistem suočava.

Nalazi istraživanja, kao i stavovi aktera pravosudnog sistema, upućuju na zaključak da se povjerenje ne može obnoviti deklarativnim pristupom, već isključivo kroz vidljive i mjerljive rezultate koji su prepoznatljivi građanima. U tom smislu, neophodan je integrisan reformski pristup koji obuhvata unapređenje efikasnosti postupaka, jačanje institucionalne nezavisnosti i integriteta, uspostavljanje jasnih mehanizama odgovornosti u kriznim situacijama, kao i kontinuiranu i sistemsku komunikaciju sa javnošću.

Dodatno, izražena podrška procesima vettinga i jasna povezanost reforme pravosuđa sa evropskim integracionim procesom predstavljaju važan okvir za legitimizaciju i ubrzanje reformskih aktivnosti.

Zaključno, dvije decenije nakon obnove nezavisnosti, crnogorsko pravosuđe se nalazi u fazi u kojoj ima mogućnost da dugoročno povjerenje javnosti gradi na kombinaciji mjerljive institucionalne efikasnosti, dosljedne odgovornosti i transparentne komunikacije. Indikatori definisani u poglavlju 8.9 omogućavaju sistemsko praćenje i evaluaciju napretka u narednim istraživačkim ciklusima.

Napomena o izvorima i podacima

Svi kvantitativni i kvalitativni nalazi navedeni u poglavljima 4, 5 i 6 zasnivaju se na dva primarna istraživanja javnog mnjenja koja čine empirijsku osnovu ovog dokumenta:

- **Istraživanje I** - „Povjerenje građana u rad pravosuđa u Crnoj Gori“ - terensko istraživanje sprovedeno u februaru 2026. godine (uzorak: 1.000 ispitanika + 100 online intervju); predstavljeno u martu 2026. u Bijelom Polju.
- **Istraživanje II** - „Stavovi građana i građanki o pravosuđu u Crnoj Gori“ - terensko istraživanje sprovedeno u periodu april-maj 2026. godine (uzorak: 1.000 ispitanika); predstavljeno u maju 2026. u Podgorici.