



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

BRANIMO
DEMOKRATIJU

Analiza rada Skupštine Crne Gore: Zakoni na traci, ograničena kontrola vlasti i neostvarena izborna reforma

Autorke:
Milena Gvozdenović
Jovana Đurišić
Nina Đuranović





CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



Analiza rada Skupštine Crne Gore: Zakoni na traci, ograničena kontrola vlasti i neostvarena izborna reforma

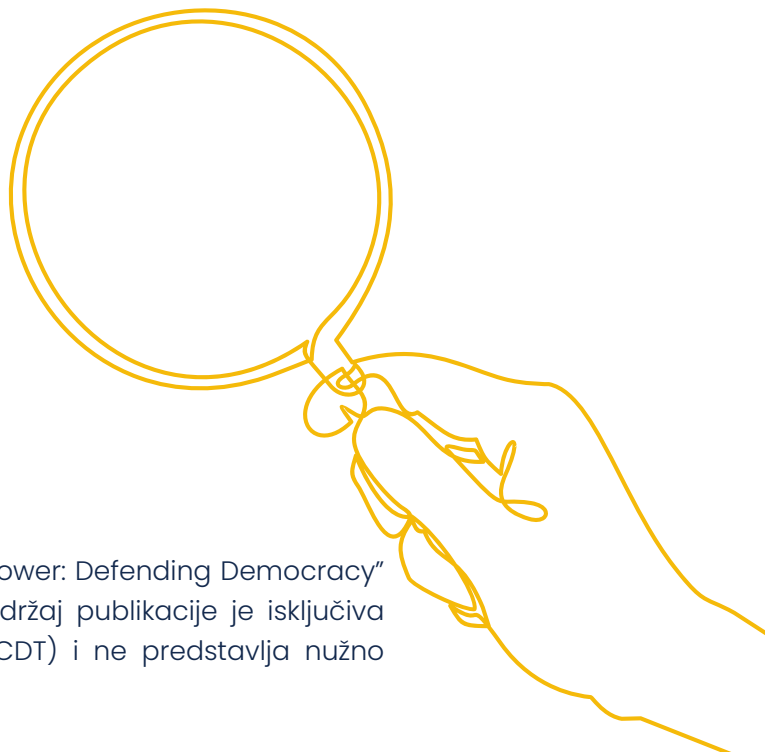
Autorke:
Milena Gvozdenović
Jovana Đurišić
Nina Đuranović

Podgorica,
april 2026.



Kingdom of the Netherlands

Publikacija je izrađena u okviru projekta "Eyes on Power: Defending Democracy" koji podržava Ambasada Kraljevine Holandije. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i ne predstavlja nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije.



Sadržaj:

- 4** **Uvod**
- 6** **Zakoni pod EU plaštom**
- 7** **Vladina posla u rukama poslanika**
- 8** **Brza, ali (ne)kvalitetna zakonska rješenja**
- 9** **Legalizacija političkog uticaja na bezbjednosni sektor**
- 10** **Propuštena šansa za sveobuhvatnu izbornu reformu**
- 10** **EU odobrila, parlament izmijenio Zakon o SPI**
- 11** **Parlamentarna kontrola – koliko većina dozvoli**
- 12** **I dalje bez zakonskog okvira za ravnotežu vlasti**
- 12** **Imenovanja po političkom taktu**
- 14** **Ključni pravci unapređenja rada Skupštine Crne Gore**

Uvod

Crna Gora se nalazi u ključnoj fazi evropskih integracija, trenutku kada se pregovaračka dinamika vidno ubrzava, a zatvaranje poglavlja predstavlja realan politički cilj. Takav kontekst generiše snažan zakonodavni pritisak na Skupštinu, koja se suočava sa izuzetno obimnim i zahtjevnim zadatkom usvajanja niza zakona, potrebnih za ispunjenje obaveza iz procesa pristupanja EU.

U takvim okolnostima javljaju se brojni izazovi, pri čemu je očigledno da način na koji se ovaj proces vodi sužava prostor za kvalitetno i inkluzivno donošenje propisa.

Zakonodavni postupak je netransparentan, zatvoren i sveden na hitnost kao osnovni metod rada. Javne rasprave izostaju ili su svedene na minimum, stručna javnost nema stvarni prostor da utiče na sadržaj rješenja, a parlamentarna debata se skraćuje do mjere da postaje formalnost.

Posljedica takvog pristupa je pad kvaliteta zakona, što se potvrđuje i čestim izmjenama propisa ubrzo nakon njihovog usvajanja. I dok se ovakve situacije relativizuju porukom da „ko radi taj i griješi“, ostaje pitanje cijene tih grešaka u praksi – po pravnu sigurnost i ostvarivanje prava građana.

Tokom 2025. godine Skupština je usvojila 201 zakon, što predstavlja značajan rast u odnosu na raniji period, pri čemu je za više od polovine (115) predloženo donošenje po hitnom postupku. Iako je ovakva dinamika značajnim dijelom uslovljena obavezama iz procesa pristupanja EU, evropska agenda se sve češće koristi kao univerzalno

opravdanje za ubrzano donošenje zakona, uprkos jasnim upozorenjima iz Evropske unije da brzina ne smije biti na štetu kvaliteta. Osim toga, iz EU je puno puta stiglo upozorenje o potrebi unapređenja izbornih zakona – ključnog zadatka ovog saziva parlamenta, koje su partije zbog sopstvenih interesa svjesno ostavile neriješenim uoči izbora 2027. godine.

Pred parlamentom u 2026. godini je sličan izazov – usvajanje više od 120 zakona iz evropske agende, uz redovne zakonodavne obaveze, po najavama iz Skupštine. Sam obim posla ne bi morao biti problem uz jasan plan i predvidivu dinamiku rada. Međutim, takav okvir izostaje. Poslanici nemaju sistematske informacije o zakonodavnim prioritetima, rokovima i sadržaju rješenja koje priprema izvršna vlast. Time parlament faktički gubi kontrolu nad procesom koji bi, rame uz rame sa Vladom, trebalo da predvodi.

U ovakvim okolnostima, Skupština sve više funkcioniše kao protočni kanal za vladine predloge. Ilustrativan primjer predstavlja sjednica na kojoj je za svega 87 minuta usvojeno 25 zakona. Ovom modelu doprinio je i dio opozicije, pristajući na ograničenu debatu i formalno razmatranje zakona, čime se održavao privid političke inkluzivnosti, ali slabio parlament kao prostor stvarne kontrole i rasprave.

Granice takvog pristupa postale su očigledne u slučaju Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima, koji su, uprkos ozbiljnim kritikama i upozorenjima o odstupanju od demokratskih

standarda, ipak usvojeni u martu ove godine. Imajući u vidu da smo nakon toga čuli najavu najveće opozicione partije da više neće davati podršku nijednom Vladinom predlogu, ostaje otvoreno pitanje kako će opozicija postupiti u inicijativama koje direktno zahtijevaju njenu saradnju na EU putu, poput promjene Ustava; ili izbora sudija Ustavnog suda.

Problemi su evidentni i u pogledu kontrolne funkcije parlamenta, koja zavisi od političke volje većine. To pokazuju iskustva održavanja kontrolnih saslušanja, neodazivanje pozvanih institucija, izostanak zaključaka ili mehanizama praćenja njihovog sprovođenja u praksi. Parlament ne poštuje ni sam premijer koji ne dolazi redovno na premijerske satove, ili bira da ne odgovara usmeno na pitanja poslanika.

Dodatno zabrinjava odnos prema nezavisnim institucijama. Kašnjenja i politički uslovljeni procesi izbora u tijelima poput Ustavnog suda, Savjeta AEM i DRI pokazuju jasnu namjeru parlamenta da ove institucije podredi političkoj volji.

Sve to se dešava u trenutku kada bi Skupština trebalo da bude ključni nosilac demokratske transformacije.

U konačnom, nije dilema da li Crna Gora na putu ka EU može usvojiti veliki broj zakona – može. Ključno pitanje je da li se time zaista približava Evropskoj uniji na način koji suštinski jača svoj pravni i demokratski sistem. Ukoliko Vlada i Skupština nastave da biraju hitnost, netransparentnost i slabljenje kontrole, broj usvojenih zakona može rasti, ali će demokratski kapaciteti slabiti. To je paradoks koji Crna Gora sebi ne bi smjela priuštiti u najavljenoj završnici evropskog puta.

Skupština Crne Gore je tokom 2025. godine usvojila 201 zakon. Na predlog Vlade donijeto je 166 zakona, dok je na predlog poslanika usvojeno njih 35. Od toga, 92 zakona su bila potrebna radi daljeg usklađivanja zakonodavstva sa propisima EU, odnosno ispunjenja mjera i obaveza koje proističu iz procesa pristupanja Evropskoj uniji.¹

Najintenzivniji zakonodavni period zabilježen je u završnici redovnih zasijedanja, u julu i decembru, kada je usvojeno po 50 zakona.

Predstavnici vlasti su ukazivali da činjenica da je usvojeno dvostruko više zakona od prosjeka u prethodnoj deceniji², predstavlja dokaz odlučnosti da se ispune evropske obaveze.

Međutim, iza naizgled impresivne statistike krije se ozbiljan problem u načinu na koji su brojni zakoni pripremani i usvajani. Zakonodavni proces obilježen je ograničenom transparentnošću i nedostatkom rasprave, dok se parlamentarna procedura u pojedinim slučajevima svodi samo na formalno potvrđivanje Vladinih rješenja. Trend ubrzanog donošenja zakona postaje pravilo, a ne izuzetak, što ilustruje podatak da je za više od polovine zakona usvojenih u 2025. godini (njih 115) predložen hitni postupak; a primjer februarske sjednice Skupštine, na kojoj je za svega 87 minuta usvojeno 25 zakona, ilustrativno pokazuje kako se u crnogorskom parlamentu usvajaju zakoni.³

Zakonodavna dinamika snažno je povezana sa obavezama koje proizilaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, no evropska agenda postala je univerzalno opravdanje za ubrzan zakonodavni proces, odnosno za hitnost u pripremi i usvajanju zakona. Istovremeno, predstavnici Evropske unije ukazuju na potrebu očuvanja kvaliteta

¹ Podaci Skupštine Crne Gore od 16.02.2026.

² Ne.V., "Pejović: Dok smo mi pokazali odlučnost, rezultate i političku volju, oni su fingirali reforme i zaustavili evropski put", *Vijesti online*, 01.09.2025.

³ Milena Gvozdenović, "Neslavni rekord parlamenta – 25 zakona za 87 minuta", *Centar za demokratsku tranziciju*, 03.02.2026.

zakonodavstva u procesu evropskih integracija, ukazujući da se ne treba žrtvovati kvalitet zakona zbog brzine.⁴

Problem, međutim, ne leži samo u planiranju zakonodavnih aktivnosti na putu ka EU, već i u nedostatku šire koordinacije i saradnje u njihovoj realizaciji. Poslanici nerijetko nijesu pravovremeno informisani o tome koji se akti moraju usvojiti u određenim rokovima, dok u odsustvu Plana zakonodavnog rada i godišnjih planova rada odbora ni šira javnost nema uvid u zakonodavne prioritete parlamenta.

Tokom parlamentarnih rasprava poslanici su ukazivali da tempo zakonodavnog procesa često ne ostavlja dovoljno prostora za detaljno razmatranje zakonskih predloga. U vladajućoj garnituri priznaju da često ne čitaju sve što im Vlada dostavi, tvrdeći da je nemoguće “da u svakom trenutku da poslanik bude upoznat sa svakom tačkom dnevnog reda i sa svakom pojedinošću određenog zakona”⁵. Kako sve ovo utiče na kvalitet propisa najbolje govori to što se pojedini zakoni moraju nanovo otvarati zbog problema u primjeni ili međusobne neusklađenosti pojedinih rješenja.

Ovakva praksa u pripremi i usvajanju zakona uspostavljena je još tokom izglasavanja tzv. IBAR zakona, nakon čega je ubrzano „pretrčavanje“ kroz mnoga važna zakonska rješenja očigledno postalo svojevrсни modus operandi ovog saziva parlamenta.

Zakoni pod EU plaštom

Proces zatvaranja pregovaračkih poglavlja sa Evropskom unijom ušao je u završnu fazu, čime je značajno povećan obim zakonodavnih aktivnosti. Međutim, način na koji izvršna vlast sprovodi ove aktivnosti ne samo da nije dovoljno inkluzivan, već nije ni transparentno komuniciran prema javnosti, pa ni prema samim poslanicima. Zbog toga ostaje nepoznato u kojoj fazi je usaglašavanje pojedinih zakona sa pravnom tekovinom EU, pa čak i kada su zakonski predlozi već ušli u skupštinsku proceduru. Na primjer, u martu ove godine dnevni red Skupštine je dopunjen sa 21 zakonom koji je Vlada dostavila, a naknadno je pojašnjeno da je svega šest zakona usaglašeno sa EU. Mišljenja Evropske komisije na koje se predstavnici vlasti pozivaju takođe nijesu dostupna javnosti.

Poseban izazov predstavlja činjenica da Evropska komisija daje mišljenje samo na one dijelove zakona koji se odnose na usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, dok odredbe koje su dio nacionalnog zakonodavstva ostaju izvan tog okvira. Takva situacija ostavlja prostor da se u okviru zakona koji su dio evropske agende uvode i rješenja koja nijesu predmet evropskog nadzora, na šta pojedini poslanici opozicije i civilno društvo često upozoravaju.

Istovremeno, evropske obaveze nijesu spriječile ni Vladu, niti parlament da unazade pojedina rješenja u zakonima koji su prethodno dobili pozitivno mišljenje Evropske komisije, poput Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

⁴ Portal Dan, “Satler: Napredak na EU putu zavisi od brzine reformi”, 22.09.2024.

⁵ Predrag Tomović, “Parlament kao protočni bojler”, TV Vijesti, 28.02.2026.

Vladina posla u rukama poslanika

Analiza zakonodavne prakse pokazuje da značajan broj zakona ulazi u parlamentarnu proceduru bez prethodno sprovedene javne rasprave. Najviše pažnje izazvali su Zakon o ANB i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, u čiju pripremu nijesu bile uključene zainteresovane strane.

Vlast često “legalizuje” izbjegavanje rasprave i na način što Vladina rješenja poslanici predstavljaju kao svoje predloge zakona i upućuju ih u skupštinsku proceduru. Za razliku od Vladinih predloga zakona, za poslaničke inicijative ne postoji obaveza sprovođenja javne rasprave.

Poslanici su u najvećem broju slučajeva predlagali i izmjene i dopune zakona kojima se vršilo uglavnom tehničko usklađivanje, za potrebe zatvaranja određenih pregovaračkih poglavlja ili usklađivanja sa evropskom normom. Od ukupno 35 zakona koji su usvojeni na predlog poslanika u 2025, za pet je organizovana javna rasprava i to od strane Vlade kao kreatora zakona, dok je za Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja organizovan okrugli sto u parlamentu. Poslanici vladajuće većine i sami priznaju da je Vlada pisala tekstove zakona koje su predlagali, a to pravdaju evropskim putem Crne Gore.⁶

Problem javne rasprave nije samo u njenom izostanku, već i u činjenici da je u pojedinim slučajevima ona održana znatno prije nego što je zakon ušao u parlamentarnu proceduru, što dovodi u pitanje njen stvarni uticaj na konačni tekst zakona. Tako je, na primjer, rasprava o

Nacrtu zakona o Vladi održana u septembru 2022, a predlog je ušao u skupštinsku proceduru u februaru 2026, nakon što je pretrpio značajne izmjene.

Takve situacije ukazuju da javna rasprava u praksi često nema funkciju stvarnog uključivanja javnosti u oblikovanje zakona, već predstavlja samo formalni korak koji ne utiče bitno na konačni sadržaj propisa.

⁶ Predrag Tomović, “Poslanici većine predložili najmanje 20 zakona, priznaju da ih je pisala Vlada”, *Vijesti online*, 25.12.2025.

Brza, ali (ne)kvalitetna zakonska rješenja

Pojedini propisi mijenjaju se ubrzo nakon usvajanja, što ukazuje na nedovoljnu pripremljenost zakonskih rješenja. Posljedice takvog pristupa nijesu tehničke prirode, već imaju i konkretan uticaj na funkcionisanje institucija i svakodnevni život. Ovakvi problem javljali su se i u slučaju tzv. IBAR zakona u oblasti borbe protiv korupcije, pravosuđa i ljudskih prava, koji su se morali nanovo mijenjati.

Ilustrativan je primjer novog sistema Poreske uprave za registraciju privrednih društava, koji ne funkcioniše zbog neusaglašenosti Zakona o privrednim društvima i Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata, usvojenih u julu prošle godine.⁷

Problemi su zabilježeni i u primjeni Zakona o legalizaciji bespravnih objekata⁸, koji je ubrzo nakon usvajanja morao biti mijenjan zbog neprimjenjivih rokova.

Takođe, parlament je u julu 2025. usvojio Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, a već u novembru je Evropska komisija pozvala na dodatne izmjene ovog zakona, kako bi se značajno povećala transparentnost i kontrola trošenja sredstava političkih partija i spriječila zloupotrebe državnih resursa.

Kako se zakoni pripremaju vidi se i kroz primjere Vladinog amandmanskog djelovanja na zakone u "pet do 12". U februaru su tako na Zakon o tržištu kapitala stigla 32 Vladina amandmana na 189

stranica, svega dva dana prije početka sjednice na kojoj se glasalo o zakonu, a uz obrazloženje da je Vlada prvobitno prihvatila predlog zakona bez saglasnosti resornih ministarstava. Takođe, amandmani na Zakon o ANB i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima dostavljeni su poslanicima tek uoči početka sjednice.

No, to što se pojedini zakoni doraduju za predstavnike vlasti "nije slabost, već potvrda dvosmjernog procesa evropskih integracija".⁹

Ovim zakonodavni proces, iako formalno okončan usvajanjem zakona, u praksi funkcioniše kao kontinuirani ciklus izmjena i dopuna, čime se narušava pravna sigurnost.

⁷ Redakcija Pobjede, "Laketić: Proces registracije privrednih društava ne funkcioniše zbog pravne nesigurnosti", 17.02.2026.

⁸ Marija Mirjacić, "Rok za predaju upisa nelegalnog objekata koji ističe 14. februara pomjera se za još šest mjeseci", *Vijesti online*, 20.01.2026.

⁹ Ivana Vlaović, "Četiri IBAR zakona moraju da se mijenjaju: Planirane dorade ili propuštena šansa za prave reforme", *TV Vijesti*, 11.05.2025.

Legalizacija političkog uticaja na bezbjednosni sektor

Način usvajanja Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima ogolio je sve slabosti netransparentnog zakonodavnog postupka, ali i ukazao na pretežni interes da se kroz zakonska rješenja omogući politička kontrola nad sektorom bezbjednosti. Civilno društvo i stručna javnost kontinuirano su upozoravali da predložena rješenja odstupaju od standarda zaštite ljudskih prava i principa demokratskog nadzora nad bezbjednosnim strukturama. Ipak, to nije spriječilo vladajuću većinu koja ima dovoljno glasova da i takva rješenja uvede u naš pravni sistem.

Zakoni su prvi put predloženi u julu prošle godine, ali su nakon brojnih kritika povučeni sa dnevnog reda, da bi se u decembru ponovo našli na dnevnom redu – bez otklanjanja ključnih spornih pitanja.

Posebno problematična su rješenja koja Agenciji za nacionalnu bezbjednost omogućavaju samostalno prikupljanje obavještajnih podataka, dok izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima uvode “bezbjednosne smetnje” kao osnovu za otkaz ili trajni gubitak policijskog zvanja i policijskih ovlašćenja, bez sprovođenja disciplinskog postupka.

Za oba zakona izostala je javna rasprava, uz obrazloženje da se radi o hitnim i bezbjednosnim pitanjima. Iako je saopšteno da su amandmani usaglašeni sa Briselom, Evropska komisija je ukazala da pojedine odredbe nijesu u skladu sa pravnom tekovinom EU, niti su bile neophodne za dalji napredak u pregovorima.

Nakon što je predsjednik vratio zakone na ponovno odlučivanje, oni su ipak usvojeni u martu. Ovakav epilog dodatno je produbio političke tenzije – koje su prvenstveno rezultirale ostavkama predstavnika DPS-a u skupštinskim odborima i izlaskom jednog poslanika iz PES-a. DPS je potom najavio da više neće glasati ni za jedan predlog Vlade. Protivljenje usvajanju zakona izrazili su i drugi poslanici opozicije, GP URA, Demokratske narodne partije i Evropskog saveza, kao i stručna javnost i organizacije civilnog društva.

Propuštena šansa za sveobuhvatnu izbornu reformu

Ovaj saziv parlamenta nije adekvatno odgovorio na svoj ključni zadatak – unapređenje izbornog zakonodavstva. Rad Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu od samog početka karakterisali su spor tempo, povremene blokade i izostanak političke volje. Iako su u julu 2025. usvojene izmjene dva važna izborna zakona, u procesu bez javne rasprave i konsultacije sa međunarodnim partnerima, time nijesu adresirani brojni suštinski problemi izbornog procesa. Nakon jula održano je svega nekoliko sjednica radnih grupa, bez konkretnih rezultata. Mandat odbora istekao je krajem godine bez produženja, zbog čega su brojni problemi na koje godinama ukazuju OEBS/ODIHR i domaći posmatrači izbora ostali neriješeni u susret izborima koji nas očekuju 2027.

Ovaj problem dodatno dobija na značaju u kontekstu rokova. Naime, prema međunarodnim standardima, izorno zakonodavstvo ne bi trebalo mijenjati u godini koja prethodi izborima, a opšti lokalni i, potencijalno, parlamentarni izbori očekuju se u junu. To znači da bi reforma morala biti završena najkasnije do sredine juna 2026. godine. U takvim okolnostima, za sprovođenje sveobuhvatne reforme preostalo je svega nekoliko mjeseci, što potvrđuje da je višemjesečno odlaganje samo odvelo proces do tačke bez povratka.

EU odobrila, parlament izmijenio Zakon o SPI

Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen je u decembru 2025. godine, s tim da je u samoj završnici postupka unazađen amandmanom poslanika Pokreta Evropa sad, kojim se građanima nameće plaćanje sopstvenih sudskih troškova, čak i kada se utvrdi da im je pristup informacijama nezakonito uskraćen¹⁰. Riječ je o rješenju preuzetom iz predloga DPS-a iz 2019. godine, na šta je već ranije dato negativno mišljenje.¹¹ Povodom ove odredbe podnijeta je inicijativa za pokretanje postupka ocjene njene ustavnosti.¹²

Vlada je početkom 2025. godine utvrdila predlog zakona sa pozitivnim mišljenjem Evropske komisije, a on je mjesecima bio u skupštinskoj proceduri, da bi potom bio izmijenjen u suprotnom pravcu. Dakle, zakon koji se godinama najavljivao kao ključni reformski iskorak je na kraju doveo do rješenja koje faktički ograničava pravo na slobodan pristup informacijama i pristup sudu.

¹⁰ Članom 49 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da u upravnom sporu pokrenutom zbog ćutanja uprave „svaka stranka snosi svoje troškove”.

¹¹ Darvin Murić, “PES kao nekad DPS: Kontinuitet sabotiranja slobodnog pristupa informacijama”, *Raskrinkavanje.me*, 15.01.2026.

¹² Dejan Milovac, “MANS podnio inicijativu Ustavnom sudu: Ukinuti član Zakona o SPI kojim se ohrabruje skrivanje informacija”, *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*, 20.01.2026.

Parlamentarna kontrola – koliko većina dozvoli

Skupština Crne Gore kontrolnu funkciju ostvaruje u ograničenom i politički uslovljenom obimu. To potvrđuju čekanja na održavanje kontrolnih saslušanja, neodazivanje pozvanih institucija, izostanak izvještaja i zaključaka nakon rasprava. Posebno zabrinjava što ovakav pristup nalazi podršku dijela poslanika većine, jer kontrolna funkcija parlamenta nije rezervisana samo za opoziciju, već predstavlja obavezu i odgovornost svih poslanika i poslanica.

U 2025. godini održano je 13 kontrolnih saslušanja, od čega osam na zahtjev poslanika opozicije, tri na zahtjev poslanika većine, dva na osnovu odluke odbora. Ipak, za osam od ukupno 13 saslušanja još uvijek nijesu dostupni izvještaji sa zaključcima.¹³ Poseban problem predstavlja nedostatak mehanizama za praćenje sprovođenja usvojenih zaključaka, što ukazuje na ograničenu efikasnost parlamentarnog nadzora u praksi.

Umjesto da se inicijative opozicije za kontrolno saslušanje po pravilu prihvataju, u ovom sazivu parlamenta smo imali primjere da inicijative opozicije budu odbijene.

Ovo pravo opozicije je ograničeno izmjenama Poslovnika Skupštine iz 2024. godine, kada je propisano da umjesto dva puta, na zahtjev trećine članova iz parlamentarne opozicije kontrolno saslušanje može biti organizovano samo jednom u toku redovnog zasijedanja; kao i jednom na zahtjev poslanika većine.

Uz to, odlaganja u održavanju saslušanja su prisutna, pa se dešava da prođe i po nekoliko mjeseci od izglasavanja inicijative do saslušanja, čime se ona obesmišljavaju, a dio državnih organa u praksi bira da li će se uopšte pojaviti pred odborima. Tako imamo primjere da ministri otkazuju dolazak na sam dan kontrolnog saslušanja, ili da odlažu saslušanja zbog “službenih obaveza”.

Kontrolnu ulogu Skupštine ne poštuje ni sam predsjednik Vlade koji bira da li će i kada prisustvovati premijerskom satu i odgovarati na pitanja poslanika i poslanica. Pored čestih odlaganja, zabilježen je i slučaj u kojem je premijer prisustvovao sjednici, ali je odbio da usmeno odgovara na pitanja poslanika.

Ni drugi organi vlasti ne poštuju parlamentarnu kontrolu u dovoljnoj mjeri, što nam potvrđuje činjenica da se Vrhovni državni tužilac nije odazvao ni na jedan od tri poziva za kontrolno saslušanje u 2025. Na ovaj način učvršćuje se praksa po kojoj se Skupštini praktično onemogućava da nadzire rad tužilaštva, izuzev prilikom razmatranja godišnjeg izvještaja o njihovom radu. Posebno zabrinjavajuće je što ovakav stav ima direktnu podršku pojedinih poslanika većine.

Iako je razumljivo, opravdano i zakonom propisano da tužioci ne odgovaraju na pitanja o okolnostima pojedinačnih predmeta, to ne može biti razlog da izbjegavaju davanje objašnjenja o pravilima i načinima po kojima rade, ili sistemskim nedostacima koje pojedini slučajevi otkrivaju.

¹³ Podatak iz marta 2026. godine.

I dalje bez zakonskog okvira za ravnotežu vlasti

Predlog zakona o Vladi, predstavljen u februaru 2026. godine, ne donosi reformske pomake u radu izvršne vlasti, niti unapređuje odnos između Vlade i Skupštine.

U predlogu zakona je navedena obaveza da predsjednik Vlade, odnosno član Vlade prisustvuje sjednici Skupštine na kojoj mu se postavlja poslaničko pitanje, no ne predviđaju se nikakve mjere ili posljedice u slučaju nepoštovanja. Takođe, iz predloga je uklonjena ranije predviđena obaveza da se predsjednik i članovi Vlade odazovu pozivu radnog tijela Skupštine i prisustvuju kontrolnom saslušanju.

Dodatni problem predstavlja činjenica da ovaj zakon nije pripreman paralelno sa Zakonom o Skupštini, iako se upravo u odnosu dvije grane vlasti bilježe sistemski problemi i narušavanje ustavnog balansa vlasti. Dodatno zabrinjavaju informacije od kraja prošle godine da već postoji nacrt Zakona o Skupštini koji cirkuliše u političkim krugovima, mimo formalne i transparentne zakonodavne procedure.

Imenovanja po političkom taktu

Produžene blokade u imenovanju članova i rukovodstva ključnih institucija u Crnoj Gori dovele su do njihovog dugotrajnog nefunkcionisanja ili rada u ograničenom kapacitetu. Ovakav obrazac nije slučajna – riječ je o politički uslovljenom upravljanju procesima imenovanja, kroz koje se nastoji ostvariti kontrola nad institucijama nadležnim za nadzor i ustavnopravnu zaštitu.

Savjet Agencije za audiovizuelne medijske usluge (AMU), kompletiran je tek nakon godinu i po funkcionisanja u nepotpunom sastavu.

Cijela 2025. godina je protekla u ignorisanju ovog “hroničnog problema”, uprkos kontinuiranim pozivima Evropske komisije da Skupština hitno imenuje nove članove i okonča prolongiranje kompletiranja Savjeta.¹⁴ Predstavници najveće parlamentarne partije su čak javno nagovijestili da traže kandidata koji je po mjeri partija.¹⁵ Skupština je tek 31. decembra prošle godine imenovala dva nova člana Savjeta AMU-a.

Nije isključeno da bi Savjet mogao ponovo funkcionisati u nepotpunom sastavu, s obzirom na to da u prvoj polovini godine ističu mandati tri trenutna člana, a da bilježimo kašnjenja u organizaciji novih konkursa.¹⁶

¹⁴ Evropska komisija, *Montenegro Report 2025*, 04.11.2025.

¹⁵ Vijesti online, “Nedović: Možda se poslanici usaglasile oko drugog kandidata za Savjet AMU-a”, 06.11.2025.

¹⁶ “Đurović: Predsjednik Skupštine da omogući naimenovanje članova Savjeta RTCG i Savjeta AMU u skladu sa zakonom”, *Antena M*, 17.03.2026.

Nedostatak parlamentarnog konsenzusa, međutim, paralizuje i rad drugih nezavisnih institucija. Fiskalni savjet nije formiran ni nakon duže od dvije godine od stupanja na snagu izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, zbog čega nije bilo moguće da ispuni svoju ključnu ulogu u razmatranju budžeta za 2026. godinu. Ostaje da se vidi kakav će biti ishod četvrtog poziva za imenovanje članova Fiskalnog savjeta.

Slična dinamika obilježila je i imenovanje punog sastava Senata DRI. Proces je trajao godinama, uz političke nesuglasice koje su dovele do dugotrajnog rada u nepotpunom sastavu, uključujući i odsustvo predsjednika. Parlamentarna većina je primjenjivala različite aršine u tumačenju Zakona o DRI i procedura izbora, što su kao problem prepoznali i opozicija i sami izabrani kandidat¹⁷, ukazujući na nepravilnosti u postupku. Predsjednik Senata izabran je 1. decembra 2025, čime je formalno okončana višegodišnja procedura popune upražnjenih mjesta.

Kompletiranje Ustavnog suda i dalje ostaje kao jedan od najkompleksnijih zadataka.

Skupština Crne Gore je kroz odlaganja, neuspjela glasanja i nemogućnost obezbjeđivanja kvalifikovane većine za izbor nedostajućih sudija Ustavnog suda, praktično omogućila da institucionalni vakuum potraje. Izostanak konsenzusa u ovom procesu je doveo i do višemjesečne blokade Parlamenta, prije svega zbog spora vlasti i opozicije u vezi različitih tumačenja procedura i nadležnosti skupštinskog odbora koji je donio odluku o penzionisanju jedne sutkinje Ustavnog suda.

Skupština je krajem 2025. godine konačno izabrala dvoje sudija Ustavnog suda, dok se na izbor preostalih dvoje sudija, koje predlaže predsjednik države, i dalje čeka. Dva predsjednikova predloga nijesu dobila podršku parlamenta u 2025.¹⁸ I dalje se čeka na drugi krug glasanja o kandidatu koji je predložen prošle godine, kao i glasanje o novoj kandidatkinji koju je predsjednik predložio u martu ove godine.

¹⁷ "Milan Popović izabran za člana Senata DRI, podržano i slanje crnogorskih vojnika u NATO misiju za Ukrajinu", *Portal Analitika*, 12.11.2025.

¹⁸ Vučinić nakon dva kruga odlučivanja nije imala dovoljno glasova parlamentaraca, dok je za izbor Krstonijevića u prvom krugu ruku diglo 25 poslanika, a na drugo glasanje se još čeka. Više detalja na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/798688/milatovic-predlozio-ruzicic-za-sudiju-ustavnog-suda>

Ključni pravci unapređenja rada Skupštine Crne Gore

Polazeći od potrebe normativnog i institucionalnog jačanja Skupštine Crne Gore, kao prioritet se nameće donošenje zakona o Skupštini, koji bi, uz oslanjanje na postojeći ustavni i poslovnički okvir, sistemski uredio ključne aspekte njenog rada i dodatno osnažio njenu ulogu u odnosu na izvršnu vlast. Proces njegovog donošenja treba da bude transparentan i inkluzivan, uz učešće svih relevantnih aktera, a poželjno je obezbijediti i kvalifikovanu većinu za njegovo usvajanje, kako bi se osigurao širi politički konsenzus i dugoročna stabilnost rješenja.

Unapređenje zakonodavnog procesa zahtijeva jačanje transparentnosti i inkluzivnosti kroz precizno definisane obaveze javnih konsultacija. U tom smislu, potrebno je propisati obavezo sprovođenje javne rasprave i u slučajevima kada su poslanici predlagači zakona. Istovremeno, neophodno je uvesti sistem naknadne kontrole primjene i efekata zakona (ex-post evaluacije), kao jednog od najvažnijih mehanizama ostvarivanja demokratske odgovornosti izvršne vlasti.

Radi povećanja predvidivosti zakonodavnog procesa, potrebno je objavljivati plan zakonodavnog rada Skupštine, kao i godišnjih planova rada svih odbora, uz njihovo redovno ažuriranje. Ovi planovi treba da budu javno dostupni i usklađeni sa obavezama iz procesa evropskih integracija.

Jačanje kontrolne uloge parlamenta zahtijeva jasnije definisanje obaveza predsjednika Vlade i članova Vlade u odnosu na Skupštinu, uključujući precizne rokove za postupanje i učešće u parlamentarnim mehanizmima nadzora. U tom kontekstu, potrebno je predvidjeti i konkretne mjere u slučaju nepoštovanja tih obaveza.

Paralelno s tim, neophodno je uspostaviti sistemsko praćenje realizacije zaključaka sa saslušanja. Unapređenje instituta kontrolnih saslušanja podrazumijeva i vraćanje ranijeg poslovničkog rješenja koje je omogućavalo snažniju inicijativu opozicije.

U cilju unapređenja odnosa između grana vlasti, preporučuje se i aktivnija uloga poslanika u daljem oblikovanju Zakona o Vladi, posebno u dijelu koji se odnosi na odgovornost izvršne vlasti prema parlamentu i preciznije definisanje međuinstitucionalnih odnosa.

Konačno, u kontekstu evropskih integracija, potrebno je dodatno unaprijediti transparentnost EU procesa, naročito u dijelu koji se odnosi na zakonodavnu dinamiku i sadržaj reformskih obaveza, kako bi Skupština imala proaktivnu ulogu u oblikovanju i ispunjenju evropske zakonodavne agende, a javnost pravovremeno ovako važne informacije.



BRANIMO
DEMOKRATIJU