



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

BRANIMO
DEMOKRATIJU

Je li partitokratija oslobodila put ka **EU**?

Autor/ka:
Dragan Koprivica
Milena Gvozdenović

Je li partitokratija oslobodila put ka EU?

Autor/ka:
Dragan Koprivica
Milena Gvozdenović

Podgorica,
avgust 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**
- 5** **Institucije čekaju partijski dogovor**
- 8** **Ustav po mjeri rokova ili pravosuđa?**
- 8** **Reforma izbora ili reforma partijskog interesa?**
- 10** **Zakoni o Vladi i Skupštini – sistemski zakoni bez
sistemskog pristupa**
- 11** **Pravo na slobodan pristup informacijama o trošku
građana**
- 12** **Strano vlasništvo, domaći politički uticaj**
- 13** **Revizija istorije uz pomoć države**
- 14** **Ka odgovornijim institucijama i snažnijoj demokratiji**

Uvod

Crna Gora nesumnjivo prolazi kroz period ubrzanih reformi. Donose se zakoni, kompletiraju institucije i postižu politički dogovori između vlasti i opozicije, što pokazuje da politički sistem može da proizvodi odluke. Ali istovremeno otvara važnije pitanje – zašto institucije funkcionišu tek kada se partije dogovore da im to dozvole?

Izbor nedostajućih sudija Ustavnog suda dobra je ilustracija tog problema. Crna Gora je konačno dobila Ustavni sud u punom sastavu, ali način na koji je do tog izbora došlo pokazuje da problem nije bio u nedostatku kandidata, već u nedostatku političkog dogovora. Institucija je čekala partije, umjesto da partije poštuju potrebe institucije.

Posebno pitanje otvaraju ustavne promjene u oblasti pravosuđa. Kada javna rasprava o izmjenama Ustava postoji samo formalno, a stavovi stručne i zainteresovane javnosti ne mogu stvarno uticati na konačna rješenja, onda se njen demokratski smisao svodi na puku proceduru. Evropske integracije ne bi smjele da budu izgovor za manje demokratije u procesu donošenja odluka, nego prilika da se standardi javnosti, odgovornosti i kvaliteta podignu na viši nivo.

Ni izborna reforma nije odgovorila na pitanja koja bi suštinski promijenila odnos građana i političkih partija. Otvorene liste nijesu uvedene, reforma biračkog spiska nije sprovedena, a problemi zaštite biračkog prava ostali su neriješeni. Ponovo se pokazalo da se politički konsenzus najlakše postiže tamo gdje se interesi velikih partija susretnu, dok promjene koje bi ograničile partijsku kontrolu mnogo teže dolaze na dnevni red.

Sličan obrazac prepoznamo i u drugim oblastima kojima se bavimo u ovoj publikaciji – u odnosu Vlade i Skupštine, pravu javnosti na informacije, zaštiti medijskog pluralizma, ali i odnosu institucija prema istorijskom revizionizmu i centrima političke i vjerske moći.

Završnica evropskih integracija za Crnu Goru nije samo pitanje zatvaranja pregovaračkih poglavlja, već prilika da se pokaže da reforme mogu proizvesti vidljive i trajne promjene u radu institucija, vladavini prava i demokratskoj odgovornosti.

Iz te perspektive nastala je ova publikacija – da ukaže na oblasti u kojima reformski zamah još nije doveo do promjene praksi koje godinama ograničavaju demokratski razvoj i institucionalnu odgovornost, ali i na prilike da evropski uspjeh Crne Gore iza sebe ostavi snažnije institucije i državu odgovorniju prema svojim građanima.

CDT tim

Institucije čekaju partijski dogovor

Kompletiranje Ustavnog suda izborom dvoje nedostajućih sudija predstavlja važan korak za Crnu Goru, prije svega zbog zaštite ustavnih prava građana, pravne sigurnosti i funkcionisanja institucija, ali i zbog obaveza države u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Izborom Predraga Krstonijevića i Jelene Ružičić Ustavni sud je, nakon više godina, ponovo dobio puni sastav, čime je smanjen rizik od blokade u odlučivanju i stvoren stabilniji okvir za efikasnije rješavanje predmeta. Značaj izbora zato ne treba mjeriti samo činjenicom da je sud konačno popunjen, već i njegovom budućom efikasnošću, sposobnošću da smanji broj zaostalih predmeta i da u punom sastavu štiti ustavna prava građana.

Međutim, način na koji je do izbora došlo pokazuje i jedan od karakterističnih problema crnogorskog političkog sistema – institucionalna pitanja mjesecima ostaju blokirana zbog izostanka političkog dogovora, da bi isti kandidati, kada dogovor konačno bude postignut, dobili ubjedljivu podršku.

Predsjednik Jakov Milatović predložio je Predraga Krstonijevića za sudiju Ustavnog suda još u decembru 2025. godine. U prvom krugu glasanja, Krstonijević je dobio svega 25 glasova, dok je 20 poslanika bilo uzdržano, pa nije ni približno dostignuta potrebna dvotrećinska većina. Umjesto da se postupak brzo završi u drugom krugu, uslijedila su nova odlaganja. Predsjednik države tražio je vanrednu sjednicu za 10. februar 2026. upravo radi drugog glasanja, ali odluka tada nije donesena; glasanje je više puta odlagano, a ni 17. februara poslanici se nijesu izjasnili o kandidatu.¹

U međuvremenu je predsjednik u martu 2026. godine za drugo upražnjeno mjesto predložio sutkinju Vrhovnog suda Jelenu Ružičić, nakon postupka započetog javnim pozivom iz novembra prethodne godine. Ni o njenom izboru Skupština mjesecima nije odlučivala. Tako su tokom proljeća 2026. oba predsjednikova kandidata ostala na čekanju: Krstonijević, o kojem je prvi krug glasanja već bio završen, i Ružičić, o kojoj prvo glasanje nije ni organizovano.

Preokret je uslijedio kada su isti kandidati, bez nove procedure i bez promjene njihovih profesionalnih kvalifikacija, dobili podršku višestruko veću od one koju je Krstonijević imao samo nekoliko mjeseci ranije. Krstonijević je izabran sa čak 64 glasa, dok je samo pet poslanika bilo uzdržano, a Ružičić sa 69 glasova.² Posebno je ilustrativan slučaj Krstonijevića: kandidat koji je imao samo 25 glasova „za“, nešto više od šest mjeseci kasnije dobio je podršku 64 poslanika. Kandidat se u međuvremenu nije promijenio – promijenila se politička spremnost da bude izabran.

Upravo u tome je važna pouka ovog procesa. Crna Gora nije izgubila više od pola godine zato što nije imala kandidate za Ustavni sud, niti zato što je bilo potrebno pronaći nova kadrovska rješenja, već zato što nije bilo političke volje.

Izbor sudija jeste važan uspjeh, ali slučaj Krstonijevića i Ružičić istovremeno pokazuje koliko Crnu Goru može koštati praksa da se pitanja funkcionisanja ključnih institucija rješavaju tek kada ih političke partije uključe u širi paket međusobnih dogovora.

¹ "Poslanici neće danas o Krstonijeviću", *CdM*, 17.02.2026.

² Aljoša Turović, "Krstonijević i Ružičić izabrani za sudije Ustavnog suda", *Vijesti online*, 16.07.2026.

Ustav po mjeri rokova ili pravosuđa?

Promjena Ustava u dijelu koji uređuje pravosuđe predstavljala je priliku da se dugoročno riješe neki od problema koji već godinama opterećuju funkcionisanje sudstva i državnog tužilaštva. Iako su amandmani 24. avgusta usvojeni sa 68 glasova za, bez glasova protiv i uzdržanih, široka parlamentarna podrška njihovom usvajanju ne znači i postojanje stručnog konsenzusa o kvalitetu pojedinih rješenja, posebno imajući u vidu rezerve koje su o njima iznošene i tokom same skupštinske rasprave.³

Jedan od osnovnih nedostataka ustavnih amandmana, na koji je CDT ukazivao, jeste nepostojanje dosljednog koncepta za Sudski i Tužilački savjet. Iako su izbor članova oba tijela i potrebna većina uređeni na sličan način, njihov sastav počiva na različitim principima za koja nijesu ponuđena uvjerljiva obrazloženja. Nije jasno zbog čega se, na primjer, članstvo advokata ograničava u jednom, ali ne i u drugom savjetu, zašto se predstavnik nevladinog sektora predviđa samo u Tužilačkom savjetu, niti zašto se predsjedavanje ovim tijelima uređuje na različite načine.⁴

Ustav ne treba da propisuje identičan sastav dva savjeta po svaku cijenu, ali svaka razlika mora proizaći iz njihovih posebnih nadležnosti i funkcija, a ne iz ad hoc političkih rješenja. Zato smo ukazivali da je potrebno uspostaviti jasan i dugoročno održiv model koji će istovremeno štititi nezavisnost pravosuđa, odgovornost njegovih

nosilaca i pluralizam unutar tijela koja njima upravljaju. U tom kontekstu smo i predlagali da se ozbiljno razmotri i profesionalizacija članstva u savjetima.⁵

Posebnu pažnju zahtijeva sastav Tužilačkog savjeta. Državni tužioci, zajedno sa vrhovnim državnim tužiocem koji predsjedava Savjetom, imaju većinu. Time se pokušaj zaštite tužilaštva od političkog uticaja može pretvoriti u drugi problem – zatvaranje sistema unutar same tužilačke organizacije i jačanje korporativizma. U hijerarhijski ustrojenom tužilaštvu postoji realan rizik da članovi iz reda tužilaca slijede stav vrhovnog državnog tužioca, pa tijelo koje formalno ima jedanaest članova u praksi može postati izraz dominantne volje jednog čovjeka ili same organizacije.

Zato se preporuke Venecijanske komisije ne mogu svesti na jednostavnu formulu prema kojoj tužioci moraju imati većinu u Tužilačkom savjetu. Njihova suština je bila traženje ravnoteže između dva podjednako važna rizika – političke kontrole i korporativizma. Ustavni amandmani u značajnoj mjeri odgovaraju na prvi problem, kroz kvalifikovanu većinu za izbor članova koje bira Skupština, ali istovremeno ponovo otvaraju drugi. Posebno zabrinjava mogućnost da članovi iz reda uglednih pravnika, bez relevantnog pravosudnog iskustva, imaju znatno slabiji uticaj od organizovane i hijerarhijski povezane tužilačke većine.⁶

³ K.R., "Skupština usvojila predlog amandmana na Ustav", *RTCG portal*, 24.08.2026.

⁴ CDT, "Ustavne promjene u pravosuđu ne smiju biti skup ad hoc rješenja", *CDT portal*, 10.08.2026.

⁵ Isto.

⁶ Siniša Gazvioda, *PRAVOSUĐE ANTE PORTAS: Spremnost pravosuđa za ulazak u Evropsku uniju*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2026.

Sa ovim pitanjem neposredno je povezano i predsjedavanje Tužilačkim savjetom. Zadržano je rješenje prema kojem vrhovni državni tužilac istovremeno predsjedava Savjetom, dok je kod Sudskog savjeta primijenjen drugačiji princip i predsjednik se bira među članovima koji nijesu sudije. Teško je pronaći opravdanje da osoba koja upravlja hijerarhijski organizovanim državnim tužilaštvom istovremeno predsjedava tijelom koje bi trebalo da vrši nadzor nad tim sistemom. Takvo spajanje funkcija povećava rizik koncentracije moći i slabi kontrolnu ulogu Savjeta.

Zbog toga smo i predlagali da se predsjedavanje Sudskim i Tužilačkim savjetom uredi prema istom principu – da predsjednike biraju među članovima koji ne dolaze iz sudijske, odnosno tužilačke organizacije, jer se time smanjuje rizik od koncentracije moći, jača nadzorna funkcija savjeta i uspostavlja veća dosljednost u ustavnom uređenju pravosuđa.

Iz navedenih razloga, konačnom usvajanju amandmana morao je prethoditi otvoren i stručni dijalog o modelu koji će istovremeno spriječiti političku kontrolu pravosuđa, ali i njegovu transformaciju u zatvorene sisteme bez djelotvornog spoljnog nadzora.

No, javna rasprava o ustavnim amandmanima je bila samo formalno sprovedena. U njoj su učestvovali predstavnici civilnog društva, stručne javnosti i drugi zainteresovani akteri, ali niti jedna sugestija nije ugrađena u konačni tekst amandmana. Ustavni odbor takav pristup obrazložio je kratkim rokovima i potrebom da eventualne izmjene budu ponovo usaglašene sa Evropskom i Venecijanskom komisijom prije glasanja.⁷ Takvo obrazloženje teško može

opravdati svođenje javne rasprave na puku proceduru, naročito imajući u vidu ranije postavljene rokove za izmjene Ustava, ali i činjenicu da je riječ o izmjenama najvišeg pravnog akta čije odredbe, upravo zbog složenog postupka njihove promjene, mogu oblikovati institucionalni poredak decenijama.

■ ⁷ Biljana Matijašević, "Brisel kao izgovor, javna rasprava kao dekor: Odbor utvrdio predlog amandmana na Ustav, nijedna sugestija nije usvojena", *Vijesti online*, 18.08.2026.

Reforma izbora ili reforma partijskog interesa?

Nakon deset godina čekanja, u julu 2025. godine usvojen je paket izmjena izbornog zakonodavstva koji je vlast i dio opozicije predstavio kao važan reformski iskorak i rezultat političkog konsenzusa. Uvedena je kvota od 40% za manje zastupljeni pol, predviđeno održavanje lokalnih izbora u jednom danu, promijenjena pravila finansiranja političkih subjekata, a Državna izborna komisija trebalo je da bude transformisana u profesionalizovanu i depolitizovanu Centralnu izbornu komisiju (CIK). Ipak, već tada je bilo jasno da je riječ samo o parcijalnoj reformi: značajan dio preporuka međunarodnih organizacija nije adresiran, dok se u brojne dugogodišnje probleme izbornog sistema nije ni ulazilo.

Godinu kasnije vlast i opozicija su u julu 2026. godine na brzinu dogovorile novi krug „reforme“, odnosno novu intervenciju u izbornu zakonodavstvo.

Izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika usvojene su 29. jula. Najproblematičnija promjena odnosi se upravo na kriterijume za izbor predsjednika i članova CIK-a. Opravdano je proširen krug potencijalnih kandidata tako da, osim pravnika, to mogu biti i politikolozi. Međutim, stručni i profesionalni kriterijumi koji su prethodno predstavljali osnov za izbor kandidata iz obaveznih su praktično prevedeni u dodatne elemente koje komisija može uzeti u obzir.

Na taj način je ljestvica za članstvo u instituciji koja bi trebalo da bude nosilac profesionalizacije izborne administracije značajno spuštena. Formalni uslovi svode se na biračko pravo,

odgovarajući nivo obrazovanja i deset godina radnog iskustva, od kojih pet može biti stečeno u veoma široko određenim oblastima – od izbora i političkih sistema do pravosuđa i zaštite ljudskih prava. Posljedica je da kandidat može zadovoljiti zakonski minimum iako nema ozbiljno iskustvo u organizovanju, praćenju ili razumijevanju izbornih procesa. Ograničenja za osobe sa partijskom prošlošću jesu zadržana, ali u sistemu u kome je partijske veze često teško formalno dokazati upravo su visoki stručni i profesionalni standardi morali predstavljati dodatnu branu partijskom preuzimanju CIK-a.⁸

Još važnije, izmjene iz 2026. nijesu prerasle u dugo najavljivanu sveobuhvatnu izbornu reformu. O otvorenim listama, kao jednom od ključnih pitanja demokratizacije izbornog sistema, nije se razgovaralo, niti se desila ni dugo najavljivana reforma biračkog spiska. Nije sprovedena kodifikacija izbornog zakonodavstva, temeljno reformisano medijsko predstavljanje ili sistem kandidovanja, niti je otvorena ozbiljna rasprava o pitanjima poput načina formiranja lokalnih parlamenata ili neposrednog izbora predsjednika opština.

Nijesu otklonjeni ni višegodišnji problemi u zaštiti biračkog prava. I dalje nema mogućnosti žalbe na odluku izborne komisije kojom je prigovor usvojen, bez obzira na njene posljedice, niti je prihvaćena preporuka da se izbori ne poništavaju zbog proceduralnih propusta koji nijesu mogli uticati na rezultat. Tako formalne nepravilnosti bez stvarnog uticaja na volju birača i dalje mogu dovesti

⁸ Nikola Dragaš, "Izbiri onima koji o njima pojma nemaju: Milica Kovačević o predlozima izmjena izbornih zakona", *Vijesti online*, 29.07.2026.

do ponavljanja glasanja ili blokiranja procesa. Zadržana je i mogućnost formiranja skupštinskog odbora za praćenje primjene zakona u dijelu koji se odnosi na medije, čime ostaje prostor za politički nadzor nad medijskim izvještavanjem tokom kampanje.

Izmjene ipak donose nekoliko korisnih korekcija. Građanima je omogućeno da potpisom podrže više od jedne izborne liste, trajanje kampanje usklađeno je sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, skraćeno je pretjerano dugo ograničenje objavljivanja istraživanja javnog mnjenja i preciznije je određeno šta je zabranjeno tokom izborne čutnje. Uvedena je i jasnija zabrana zloupotrebe odricanja kandidatkinja od mandata radi zaobilaženja rodne kvote. Riječ je o korisnim poboljšanjima, ali njihov zbir ne rješava ključne nedostatke sistema.

Još je skromniji domet izmjena Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koje je Skupština takođe usvojila krajem jula. Dopunjene su pojedine kaznene odredbe, ali sankcije ostaju nedovoljno odvraćajuće u odnosu na korist koju stranke mogu ostvariti kršenjem propisa. Nije prihvaćen predlog da se najteži oblici nezakonitog finansiranja propišu kao krivična djela, niti su riješeni problemi na koje godinama ukazuju CDT i ODIHR – neravnopravan položaj političkih subjekata i velika početna finansijska prednost najvećih parlamentarnih partija. Nijesu uvedeni mehanizmi finansiranja relevantnih vanparlamentarnih subjekata niti je značajnije ojačan nadzor Agencije za sprečavanje korupcije, dok je zadržana mogućnost da partije bez stvarnog ograničenja prenose sredstva sa redovnih računa na račune izbornih kampanja.⁹

Problem nije samo sadržaj, već i način na koji se reforma ponovo sprovodi. Nakon što su ključne izmjene 2025. godine usvajane ubrzano, novi zahvat u izbornu zakonodavstvo uslijedio je samo godinu kasnije, poslije stručne rasprave koja je trajala svega nekoliko dana. Takav pristup potvrđuje raniji obrazac: političke partije uspijevaju brzo da pronađu konsenzus kada treba mijenjati pravila oko kojih se njihovi interesi poklapaju, dok pitanja koja bi suštinski demokratizovala izborni sistem, ojačala prava birača i ograničila partijsku kontrolu godinama ostaju po strani.

Zbog toga se ni poslije izmjena iz 2026. godine ne može govoriti o završenoj ili sveobuhvatnoj izornoj reformi. Crna Gora je dobila još jedan paket tehničkih korekcija, uz istovremeno slabljenje nekih od mehanizama koji su samo godinu ranije predstavljani kao garant profesionalizacije izborne administracije. Umjesto sistema građenog oko integriteta izbora i prava građana, izborna pravila i dalje se prečesto oblikuju prema trenutnom kompromisu najvećih političkih partija.

⁹ Isto.

Zakoni o Vladi i Skupštini - sistemski zakoni bez sistemskog pristupa

Donošenje zakona o Vladi i Skupštini godinama se prepoznaje kao važan korak ka preciznijem uređenju odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti i jačanju njihove odgovornosti. Međutim, dosadašnji proces ne pokazuje da će ova dva zakona biti iskorišćena kao prilika za sistemsko unapređenje institucionalnog okvira. Predlog zakona o Vladi ne daje odgovore na neke od ključnih problema u funkcionisanju izvršne vlasti, dok se izrada Zakona o Skupštini već duže vrijeme najavljuje bez informacija o toku procesa, njegovim učesnicima i sadržaju budućeg zakonskog rješenja.

Predlog zakona o Vladi koji je u februaru 2026. godine upućen Skupštini predstavlja korak unazad u odnosu na pojedine ranije verzije teksta ovog zakona. Jedan od najočiglednijih primjera jeste odustajanje od utvrđivanja gornje granice broja resora i potpredsjednika Vlade. Time je propuštena prilika da se postavi makar osnovna brana praksi formiranja i usitnjavanja resora prema potrebama političkih dogovora, umjesto prema funkcionalnim potrebama državne uprave.

Problem postoji i u dijelu koji uređuje transparentnost odlučivanja. Iako su zadržana rješenja kojima se Vlada obavezuje na objavljivanje dnevnih redova, materijala i zapisnika sa sjednica, predlog zakona istovremeno omogućava održavanje telefonskih sjednica u „hitnim slučajevima“, bez bližeg određenja šta se takvim slučajem smatra. Za razliku od ranijih verzija, više nije isključena mogućnost odlučivanja o imenovanjima, postavljenjima i razrješenjima na telefonskim sjednicama. Takođe,

u predlogu zakona se navodi da se na telefonskim sjednicama ne može odlučivati o predlozima zakona koji zahtijevaju dvotrećinsku većinu u Skupštini, no nije jasno zašto u izutetke nijesu uvršteni i zakoni koji se donose većinom ukupnog broja poslanika, među kojima su zakoni kojima se uređuju način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba i korišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, donošenje prostornog plana...¹⁰

Još je značajnije što su u konačnoj verziji oslabljene pojedine odredbe koje se odnose na odgovornost Vlade prema Skupštini. Dok je zadržana obaveza predsjednika, odnosno člana Vlade da prisustvuje sjednici parlamenta na kojoj se postavlja poslaničko pitanje, uklonjena je ranija obaveza da se predsjednik i članovi Vlade odazovu pozivu radnog tijela Skupštine i prisustvuju kontrolnom saslušanju. Takvo rješenje teško je opravdati u okolnostima u kojima se kontrolna funkcija parlamenta već suočava sa ozbiljnim problemima u praksi.

Proces izrade Zakona o Skupštini, koji bi trebalo da predstavlja drugu stranu tog institucionalnog odnosa, i dalje je potpuno netransparentan. Iako su predsjednik Skupštine i njegov kabinet u više navrata najavljivali zakon, javnosti nijesu dostupne ni osnovne informacije o procesu njegove izrade. Krajem 2025. godine pojavile su se nezvanične informacije da je zakon pripremljen i da bi mogao

¹⁰ Milena Gvozdenović, "Predlog zakona o Vladi neće obezbijediti odgovornost izvršne vlasti", *CDT portal*, 23.02.2026.

biti usvojen na samom kraju godine¹¹ međutim, ni nakon toga tekst nije predstavljen javnosti, niti je otvoren proces konsultacija.

Ovakav pristup posebno je problematičan imajući u vidu da bi ključni doprinos Zakona o Skupštini trebalo da bude jačanje institucionalne pozicije parlamenta, njegove kontrolne funkcije i mehanizama kojima se obezbjeđuje odgovornost izvršne vlasti. Praksa neredovnog održavanja premijerskog sata i nedosljednog sprovođenja kontrolnih saslušanja, pokazuju da postojeći okvir nije dovoljan da obezbijedi djelotvornu parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti.

Pravo na slobodan pristup informacijama o trošku građana

Nakon višegodišnjeg čekanja i više neuspjelih pokušaja reforme, Crna Gora je krajem 2025. godine dobila novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Zakon donosi važna unapređenja, prije svega kroz značajno proširenje obaveza proaktivne transparentnosti institucija i ukidanje poslovne tajne kao osnova za ograničavanje pristupa informacijama. Ipak, njegov stvarni doprinos većoj otvorenosti institucija zavisiće od dosljedne primjene, kapaciteta nadležnih organa i efikasnosti mehanizama nadzora.

Istovremeno, potencijal zakona da unaprijedi pravo javnosti da zna značajno je oslabljen

amandmanom usvojenim u samoj završnici zakonodavnog postupka. Njime je propisano da u upravnom sporu pokrenutom zbog ćutanja uprave svaka stranka snosi svoje troškove. To znači da građanin, medij ili organizacija civilnog društva koji su bili primorani da sudskim putem traže informaciju zato što institucija nije postupila po zakonu, moraju sami snositi troškove postupka čak i kada sud potvrdi da je institucija postupala nezakonito.

Takvo rješenje ne samo da obeshrabruje korišćenje prava na slobodan pristup informacijama, već dodatno umanjuje odgovornost institucija za ćutanje i nezakonito uskraćivanje informacija. Dodatno zabrinjava činjenica da se ovakva rješenja uvode u sistemu u kojem postupci pred nadležnim institucijama već mogu trajati mjesecima ili godinama.

Zbog toga je NVO MANS u januaru 2026. godine Ustavnom sudu podnio inicijativu za ocjenu ustavnosti ovog člana zakona, ukazujući da takva odredba predstavlja prepreku djelotvornoj sudskoj zaštiti.¹² Na odluku Ustavnog suda i dalje se čeka.

¹¹ Biljana Matijašević, "Penzije od dvije hiljade eura, Mandić da dijeli ordenje? Zakon o Skupštini pripremljen, dogovaraju se detalji", *Vijesti online*, 28.12.2025.

¹² Dejan Milovac, "MANS podnio inicijativu Ustavnom sudu: Ukinuti član Zakona o SPI kojim se ohrabruje skrivanje informacija", *MANS*, 20.01.2026.

Strano vlasništvo, domaći politički uticaj

Medijsko tržište u Crnoj Gori posljednjih godina karakteriše izražena regionalizacija vlasništva. Značajan dio najuticajnijih privatnih televizija i onlajn medija nalazi se u vlasništvu kompanija čiji su vlasnici ili centri odlučivanja van Crne Gore, a naročito u Srbiji. U malom i politički polarizovanom društvu to nije samo poslovno pitanje, već ozbiljan izazov za medijski pluralizam i demokratske procese, posebno u periodima izbornih kampanja.

Važan korak ka razumijevanju ovog problema napravila je Agencija za audiovizuelne medijske usluge (AMU) uspostavljanjem Digitalne mape medijskog vlasništva. Sama Agencija je prilikom predstavljanja upozorila da Crna Gora ima liberalan pristup ulasku kapitala na medijsko tržište i gotovo da nema ograničenja koncentracije, kao i da sa kapitalom i vlasničkim strukturama u medije mogu prelaziti politički uticaji, poslovni interesi i različiti centri moći.

Transparentnost formalnog vlasništva, međutim, predstavlja tek prvi korak. Za razumijevanje stvarnog uticaja potrebno je znati ko kontroliše kapital, koja su povezana pravna lica, odakle dolazi novac, kakve poslovne i političke veze imaju vlasnici i na koji se način sve to može odraziti na uređivačku politiku. Upravo zato evropski standardi sve veći značaj daju transparentnosti vlasništva, finansiranja medija i zaštiti uređivačke nezavisnosti. Evropski akt o slobodi medija dodatno jača mehanizme zaštite pluralizma i transparentnosti vlasničkih odnosa.

Dok se propisi postepeno približavaju evropskim standardima, na tržištu se nastavlja koncentracija vlasništva i jačanje medijskih grupa iz Srbije. Posebno je indikativna kupovina portala IN4S u maju 2026. od strane beogradske kompanije Alo Media System. Time je grupacija koja već posluje kroz druge medije dodatno proširila svoje prisustvo u crnogorskom onlajn prostoru. Takve promjene ne mogu se posmatrati izolovano od političkog konteksta, naročito imajući u vidu javne debate o odnosima pojedinih vlasnika medija sa političkim strukturama u Srbiji.

Problem postaje još ozbiljniji kada se vlasnička koncentracija poveže sa sadržajem koji ti mediji proizvode. Analize CDT-ovog portala Raskrinkavanje.me godinama pokazuju da se upravo na dijelu ovih medija pojavljuju dezinformacije, manipulativni sadržaji, strani informacioni narativi i poruke usmjerene protiv zapadnih integracija Crne Gore. IN4S i Borba su, između ostalog, više puta bili predmet analiza zbog objavljivanja takvih sadržaja.

U takvom ambijentu najavljeno preuzimanje dijela medijske grupacije kojoj pripadaju Vijesti predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja za budućnost medijskog pluralizma u Crnoj Gori. Alpac Capital je u junu saopštio da je pokrenuo formalne procedure pred crnogorskim institucijama, uz uvjeravanja da će biti očuvani uređivačka nezavisnost i proevropska orijentacija medija.¹³ Suosnivač Vijesti Željko Ivanović javno je

¹³ Dragan Koprivica, "Javnost ima pravno da zna ko preuzima uticajne medije u Crnoj Gori", *CDT portal*, 22.06.2026.

doveo u pitanje transparentnost cijelog procesa i vlasničkih i političkih veza potencijalnog kupca, dok su zabrinutost zbog posljedica transakcije iskazali i predstavnici civilnog društva i Evropske federacije novinara.

Proces je u međuvremenu prešao i u institucionalnu fazu: Savjet AMU je 31. jula 2026. razmatrao dokumentaciju po zahtjevima za prethodnu saglasnost za promjenu vlasničke strukture Televizije Vijesti i Nove M, ali na toj sjednici nije donosio odluku o zahtjevima. U avgustu, Privredni sud Crne Gore je privremeno blokirao promjene u vlasničkoj i upravljačkoj strukturi kompanije, ocjenjujući da postoji dovoljno osnova da se do razrješenja spora o prodaji većinskog udjela u njoj sačuva postojeće stanje.¹⁴

Ishod ovog procesa može imati posljedice koje daleko prevazilaze jednu poslovnu transakciju. Ako bi se promjenom vlasništva jednog od rijetkih velikih medijskih sistema koji nije dio medijskog prostora politički bliskog vlastima u Beogradu dodatno suzio prostor za uređivački nezavisne i pluralističke sadržaje, Crna Gora bi u naredni izborni ciklus mogla ući sa medijskim tržištem još podložnijim spoljnim političkim uticajima. Upravo zbog toga ovaj proces zahtijeva punu transparentnost i ozbiljnu pažnju regulatora, institucija nadležnih za zaštitu konkurencije i javnosti.

Revizija istorije uz pomoć države

Crna Gora se i dalje suočava sa revizijom istorije koja u svojoj osnovi ima jasnu političku agendu. Ključni akteri tog procesa ostaju pojedine političke partije i Srpska pravoslavna crkva (SPC), uz podršku njima bliskih medija i javnih ličnosti. Posebno zabrinjava što u takvim procesima učestvuju i političari koji obavljaju najviše državne funkcije, pa revizionizam prestaje da bude samo društvena ili crkvena pojava i sve više dobija obilježja državne politike.

Slučaj spomenika ratnom zločincu Pavlu Đurišiću pokazao je koliko daleko može ići institucionalna tolerancija takve politike. Spomenik je nezakonito podignut u Gornjem Zaostru, potom premještan u crkvene objekte, da bi mu se na kraju izgubio trag pred očima nadležnih institucija. Kada država nije u stanju da pronađe bronzanu statuu visoku nekoliko metara, čije je kretanje bilo poznato policiji i drugim organima, teško se može govoriti samo o običnom institucionalnom propustu.

Pred državom ostaju dva jednako zabrinjavajuća objašnjenja: ili njeni organi nijesu sposobni da sprovedu zakon ili im nije omogućeno da to učine. U oba slučaja izostala je konkretna komandna, profesionalna i politička odgovornost.

Ovaj slučaj pokazao je i problematičan odnos države prema SPC. Nijedna vjerska zajednica ne može biti paralelna vlast, niti njeni objekti mogu predstavljati prostor u kojem prestaje nadležnost državnih organa. Ako se predmeti koje potražuju policija i tužilaštvo premještaju ili skrivaju u crkvenim prostorima, država je dužna da utvrdi ko

¹⁴ Mihailo Jovović, "Stopirana promjena vlasništva u TV Vijesti: Privremena mjera Privrednog suda zbog spora o prodaji većinskog udjela", *Vijesti online*, 18.08.2026

je to omogućio i da li je neko ometao sprovođenje zakona. Umjesto toga, stvoren je utisak da pred pojedinim centrima političke i vjerske moći institucije uzmiču.

Da revizionistička kampanja nije završena slučajem spomenika pokazao je i parastos na Krnovu, na kojem su govorili predsjednik Skupštine Andrija Mandić i mitropolit SPC Metodije. Pripadnici Đurišićevih formacija predstavljani su kao nenaoružani mladići stradali od „bratske ruke“, iako istorijska dokumenta pokazuju da je riječ o naoružanoj formaciji uključenoj u njemačke operacije protiv partizanskih snaga. Tako se, uz prisustvo predstavnika države i crkve, istorijske činjenice prilagođavaju savremenim političkim potrebama.

Zajedničko djelovanje visokih državnih funkcionera i crkvenih velikodostojnika u prekrajanju istorijskih činjenica, uz istovremenu nemoć institucija da sprovedu zakon u slučaju Đurišićevog spomenika, pokazuje da revizionizam više nije samo borba za interpretaciju prošlosti. On postaje sredstvo savremene politike i pokazatelj stvarnog odnosa moći u državi.

Ka odgovornijim institucijama i snažnijoj demokratiji

U završnoj fazi evropskih integracija opravdano je očekivanje da institucije rade brzo i da se reformske obaveze završavaju u predviđenim rokovima. Istovremeno, brzina ne smije da služi kao opravdanje za snižavanje kvaliteta rješenja, ograničavanje stručne i javne rasprave ili svodenje političkog dogovora na formalno ispunjavanje preporuka. Problem nije u kratkim rokovima samim po sebi, već u tome što se na važnim reformskim poslovima nije radilo vrijedno ili blagovremeno, pa se izgubljeno vrijeme pokušava nadoknaditi ubrzanim procedurama.

Usvajanje ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa predstavlja ispunjenje važne obaveze iz evropske agende, ali time ne prestaju pitanja o kvalitetu pojedinih rješenja koja su postala dio najvišeg pravnog akta. Na Ustav se ne može primjenjivati praksa koja je postala uobičajena kod brojnih zakonskih izmjena – da se propis usvoji, a potom gotovo odmah otvori pitanje njegovih izmjena i dopuna. Upravo zbog toga se od političkih aktera očekivala naročita odgovornost prema kvalitetu, dosljednosti i dugoročnoj održivosti usvojenih rješenja. Činjenica da je za ustavne promjene postignuta potrebna politička saglasnost i da je evropska obaveza ispunjena ne otklanja nedostatke na koje je ukazivano tokom procesa od strane stručne javnosti.

Izborna reforma pokazala je slična ograničenja političkog konsenzusa. Nakon deset godina čekanja i dva kruga izmjena izbornog zakonodavstva, Crna Gora i dalje nije dobila

reformu koja bi otvorila neka od pitanja od kojih suštinski zavisi demokratizacija političkog sistema. Ako za ovakve promjene ni poslije decenije nije bilo dovoljno političke volje, ostaje utisak da će suštinska demokratizacija izbornog sistema morati da sačeka odgovornije političke elite – one koje će biti spremne da mijenjaju i pravila koja zadiru u njihove neposredne partijske interese, a ne samo ona oko kojih se relativno lako može postići međupartijski kompromis.

Zakone o Vladi i Skupštini treba posmatrati kao povezanu sistemsku reformu odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti, a ne kao dva normativna zadatka koja treba formalno završiti. Zakon o Vladi mora dati jasnije odgovore na probleme organizacije izvršne vlasti, transparentnosti njenog rada i odgovornosti prema parlamentu. Zato apelujemo na Skupštinu Crne Gore da značajno koriguje predloženi Zakon o Vladi i ne propusti priliku da doprinese donošenju zaista reformskog zakona.

Jednako važno je da se kroz Zakon o Skupštini ojača institucionalna pozicija parlamenta i njegovi kontrolni mehanizmi. Treba obezbijediti da premijerski sat, poslanička pitanja i kontrolna saslušanja ne zavise od političke volje onih koje bi parlament trebalo da kontroliše. Proces pripreme Zakona o Skupštini mora biti otvoren prema javnosti i stručnoj zajednici, naročito imajući u vidu da je riječ o propisu koji treba dugoročno da uredi jednu od centralnih institucija demokratskog sistema.

Nadamo se da će značajno proširene obaveze proaktivne transparentnosti u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama biti dosljedno primijenjene i da će njihov efekat zaista da se vidi u otvorenijem radu institucija. Istovremeno, smatramo da je potrebno što prije preispitati rješenje prema kojem u upravnom sporu zbog

ćutanja uprave svaka stranka snosi svoje troškove. Takvo rješenje slabi djelotvornost prava na pristup informacijama i odgovornost institucija za zakonito i blagovremeno postupanje, zbog čega smo isticali da ga je potrebno izmijeniti.

Pitanje vlasništva nad medijima Crna Gora ne može više posmatrati samo kroz formalnu registraciju kompanija. Potreban je jedinstven i funkcionalan sistem koji će javnosti omogućiti uvid u direktne, indirektne i stvarne vlasnike, porijeklo kapitala, povezana pravna lica i relevantne finansijske odnose, uz djelotvoran nadzor i sankcije. Ovakva pravila moraju obuhvatiti i onlajn medije.

Istovremeno, budući sistem provjere stranih investicija mora medijski sektor prepoznati kao oblast od posebnog značaja za demokratiju i nacionalni javni interes. Velika strana investicija u fabriku i velika strana investicija u medij ne proizvode istu vrstu posljedica. Ko kontroliše medije dobija mogućnost da utiče na teme o kojima društvo razgovara, način na koji ih razumije i, u krajnjem, političke odluke građana. U zemlji u kojoj vlasništvo nad velikim dijelom važnih privatnih medija već pripada centrima izvan njenih granica, zaštita medijskog pluralizma mora postati pitanje demokratske bezbjednosti, a ne samo tržišne konkurencije.

Država mora pokazati i da primjena zakona ne zavisi od političke, partijske ili vjerske moći aktera na koje se zakon odnosi. Jednako tako, od najviših državnih funkcionera mora se očekivati odgovornost u javnom odnosu prema istorijskim činjenicama. Učešće predstavnika države u politički motivisanoj relativizaciji ratnih zločina i prekrajanju istorije ne može se posmatrati kao njihov privatni odnos prema prošlosti, jer autoritet državne funkcije takvim porukama daje institucionalnu i političku težinu.



BRANIMO
DEMOKRATIJU