

## INFORMACIJA

### o stanju u jedinicama lokalne samouprave u pogledu efekata postojećeg izbornog sistema na ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu.

#### I. Uvodna razmatranja

Imajući u vidu da je Ministarstvo javne uprave, shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24 i 117/24) nadležno za sistem lokalne samouprave, kontinuirano se prati i analizira funkcionisanje jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Pravo na lokalnu samoupravu jedno je od temeljnih prava građana Crne Gore, garantovano članom 22 Ustava („Službeni list CG“, broj 1/2007). Prema odredbama člana 113 stav 1, lokalna samouprava se ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika, dok stav 2 precizira da pravo na lokalnu samoupravu podrazumijeva mogućnost građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ove odredbe potvrđuju autonomnu prirodu lokalne samouprave, posebno kroz pravo građana da biraju njene organe.

Dodatno, član 2 Ustava Crne Gore definiše da je nosilac suverenosti građanin sa crnogorskim državljanstvom, koji vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika. Takođe, propisano je da se ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proizilazi iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom.

Zakonski okvir za sprovođenje lokalnih izbora i konstituisanje organa lokalne samouprave definisan je kroz dva ključna propisa:

- Zakon o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list RCG", br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06 i 56/06 i "Službeni list CG", br. 46/11, 14/14, 47/14, 12/16, 60/17, 10/18 i 109/20), koji reguliše postupak izbora odbornika u skupštini opštine.
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22 i 85/22), koji propisuje proceduru i rokove za konstituisanje skupštine opštine nakon izbora, kao i postupak imenovanja predsjednika opštine.

Skupština opštine predstavlja predstavnički organ lokalne samouprave, čiji su članovi odbornici izabrani na izborima. Prema Zakonu o izboru odbornika i poslanika, skupštinu opštine čini 30 odbornika, uz dodatnog odbornika na svakih 5.000 birača. Ključna karakteristika izbornog sistema na lokalnom nivou jeste korišćenje zatvorenih blokiranih lista, što znači da građani glasaju za političke partije bez mogućnosti preferencijalnog glasanja za pojedinačne kandidate.

S druge strane, predsjednika opštine bira skupština opštine, pri čemu jedini uslov za izbor jeste da kandidat ispunjava kriterijume propisane za izbor odbornika.

U prethodnom periodu, Ministarstvo javne uprave analiziralo je sistem lokalne samouprave i identifikovalo ozbiljne izazove u važećem izbornom sistemu na lokalnom nivou. Ovi izazovi u značajnoj mjeri utiču na ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu, posebno u kontekstu formiranja i funkcionisanja njenih organa.

U nastavku ove Informacije biće detaljnije opisani ključni izazovi koji su uočeni u dosadašnjoj praksi i njihov uticaj na funkcionisanje lokalne samouprave.

## **II Izazovi u funkcionisanju lokalne samouprave povezani sa postojećim izbornim sistemom**

U periodu od 2022. do 2025. godine, evidentan je trend narušavanja funkcionalnosti organa lokalne samouprave, prvenstveno kroz blokadu rada skupština opština. Ove negativne prakse ozbiljno ugrožavaju ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu i dovode u pitanje efikasnost postojećeg izbornog sistema.

Prema podacima Ministarstva javne uprave, u 2022. godini u dvije opštine raspuštene su skupštine opština i uvedeni su odbori povjerenika zbog neodržavanja sjednica skupštine opštine. Takođe, Ministarstvo je vršilo upravni nadzor u još jednoj opštini, gdje su nakon datih preporuka sjednice nastavljene, čime je izbjegnuto raspuštanje skupštine i uvođenje odbora povjerenika.

Politička nestabilnost nastavila se i u 2024. godini, kada je Vlada donijela četiri odluke o upozorenju skupštinama opština zbog nevršenja zakonom utvrđenih nadležnosti duže od šest mjeseci. Kao rezultat:

- Skupština opštine Budva donijela je odluku o skraćanju svog mandata.
- Skupštine opština Andrijevića i Berane su raspuštene.
- U opštini Šavnik, izborni proces nije okončan još od 2022. godine.
- U opštini Kotor, izbori su održani 29. septembra 2024. godine još uvijek nisu završeni.
- U opštini Budva, u 2024. godini izbori su održani dva puta, jer nakon prvih izbora skupština nije konstituisana u zakonskom roku.

Takođe, Skupština Glavnog grada skratila je svoj mandat.

Učestala je praksa da se nakon izbora prve sjednice novoizabраниh skupština ne održavaju u zakonom propisanom roku, zbog čega ih, u skladu sa članom 39 Zakona o lokalnoj samoupravi, saziva Vlada. U 2022. godini Vlada je sazvala prve sjednice u tri opštine, dok je u 2024. godini to učinila u svim opštinama u kojima su održani izbori, izuzev Berana i Gusinje.

Na ovaj način ne samo da se onemogućava rad predstavničkog organa već i ozbiljno ograničava razvoj lokalne samouprave i ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu.

Nadalje, jedan od ključnih izazova odnosi se na učestalost održavanja izbora na lokalnom nivou. Samo u 2024. godini održano je sedam izbornih procesa<sup>1</sup>, dok se u 2025. godini očekuje još pet redovnih izbora<sup>2</sup>. Ova dinamika ima višestruke negativne posljedice: opterećenje za građane, koji su neprestano uključeni u izborni proces, visoki troškovi za državu i lokalne samouprave, koji se odnose na logistiku i organizaciju izbora, tzv. „izborni turizam”, odnosno pojava da birači mijenjaju prebivalište kako bi glasali u drugoj opštini.

Osim toga, Evropska komisija je u Izvještajima o napretku Crne Gore<sup>3</sup> posebno istakla da kampanje za lokalne izbore traju neobično dugo, čime se dodatno narušava politička stabilnost na lokalnom nivou.

Analiza funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori<sup>4</sup> ukazuje na nesklad između načina izbora predsjednika opštine i međunarodne prakse. Prema Zakonu o lokalnoj

---

<sup>1</sup> Glavni grad Podgorica, opštine; Budva (dva puta), Berane, Andrijevića, Gusinje i Kotor

<sup>2</sup> Prijestonica Cetinje, opštine: Nikšić, Herceg Novi, Mojkovac i Petnjica.

<sup>3</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/4441000a-7e5c-4b2c-b3f3-661bac4e8736>

<sup>4</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/3671cd6c-4d77-4159-a157-c3cdd879cbea>

samoupravi, za predsjednika opštine može biti izabrano bilo koje lice koje ispunjava uslove za izbor odbornika, bez obzira na to da li je učestvovalo na izborima i dobilo podršku građana.

Ovakvo rješenje dovodi u pitanje demokratski legitimitet predsjednika opštine, jer se može desiti da funkciju obavlja osoba koja nije dobila nijednu vrstu podrške građana, što je rijetkost u međunarodnoj praksi.

Postojeći izborni sistem na lokalnom nivou suočava se s ozbiljnim izazovima koji direktno utiču na stabilnost i efikasnost lokalne samouprave. Učestale političke blokade, bojkot rada skupština, nevršenje nadležnosti skupština opština, česti izborni procesi i neadekvatan način izbora predsjednika opštine ukazuju na potrebu za temeljnom reformom ovog sistema.

U kontekstu svega navedenog, posebno ukazujemo na negativnu praksu u opštinama Šavnik i Kotor, u kojima nije okončan izborni proces, te skupštine opština, čiji legitimitet nije zasnovan na izbornoj volji građana, i dalje vrše svoje funkcije. Ove skupštine opština izvršile su reizbor predsjednika opština kojima je, takođe u međuvremenu, istekao mandat. Navedeno ukazuje da je došlo do produženja mandata skupština opština van ustaljenog četvorogodišnjeg mandata, što izaziva ozbiljne i pravne i političke posljedice koje se ogledaju u nepostojanju izbornog legitimeteta skupština, obesmišljavanju demokratskih procesa i ograničavanju biračkog prava i prava građana na lokalnu samoupravu.

U tom smislu, pitanje izborne reforme na lokalnom nivou od suštinske važnosti za unapređenje funkcionalnosti i odgovornosti organa lokalne samouprave. Posebno je važno onemogućiti zloupotrebu političkih blokada koje paralizuju rad skupština opština i individualizovati odgovornost odbornika prema građanima, racionalizovati učestalost izbora, čime bi se smanjili troškovi i povećala politička stabilnost, spriječiti izborne manipulacije, poput „izbornog turizma“, reformisati način izbora predsjednika opštine, kako bi se obezbijedio njegov demokratski legitimitet.