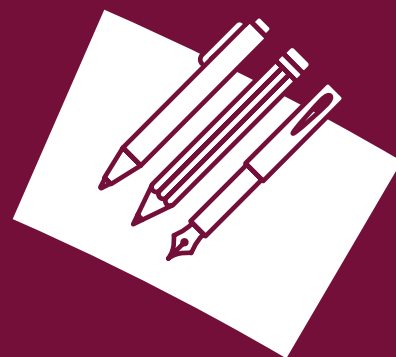




PROCJENA NAPRETKA U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA EU

# Demokratija bez institucija - novi balkanski izum

AUTORI/KE: DRAGAN KOPRIVICA, MILENA GVOZDENOVIĆ I MILICA KOVAČEVIĆ





**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



**ROYAL NORWEGIAN EMBASSY**  
*Belgrade*

This project is financially supported by  
The Royal Norwegian Embassy in Belgrade.  
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Realizaciju projekta finansijski je podržala  
ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.  
<https://www.norway.no/en/serbia/>

PROCJENA NAPRETKA  
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH  
KRITERIJUMA EU

# **Demokratija bez institucija - novi balkanski izum**

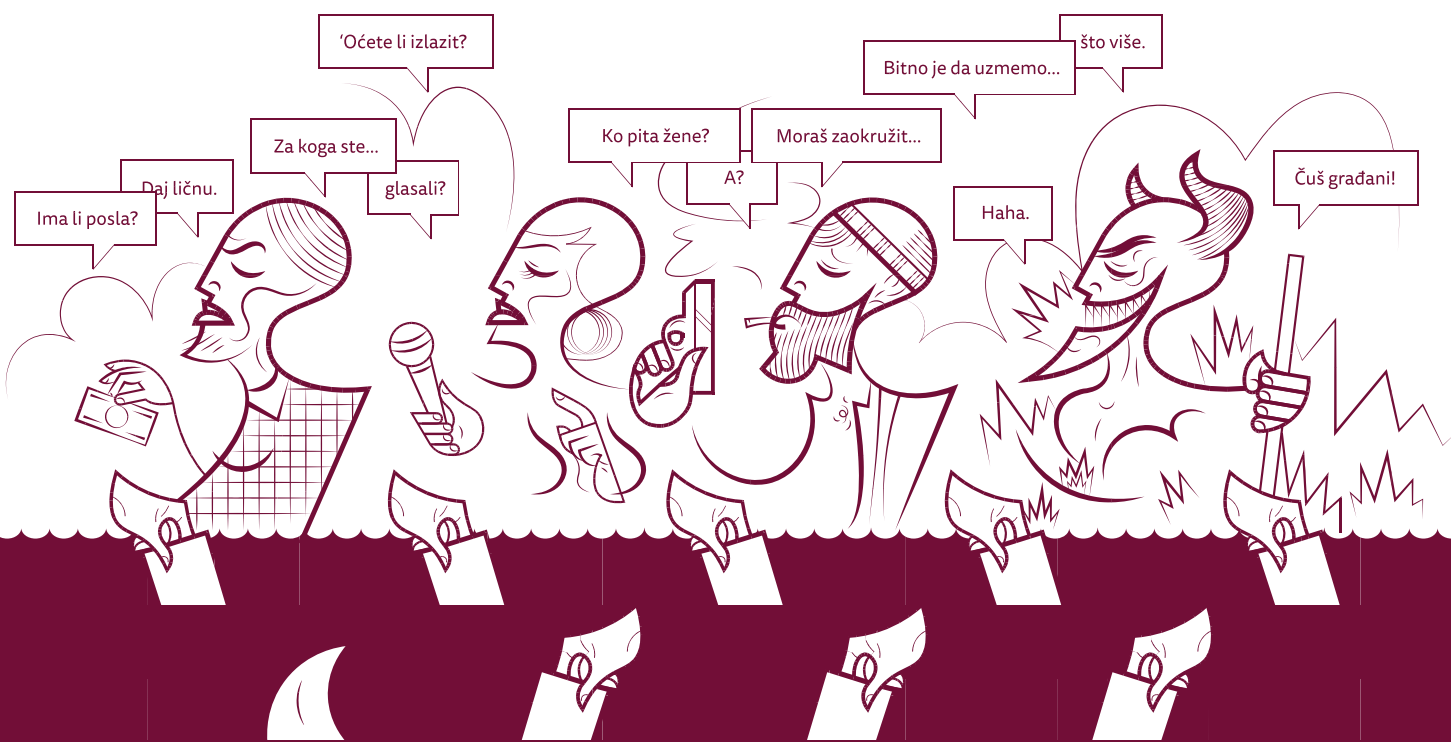
AUTORI/KE: DRAGAN KOPRIVICA,  
MILENA GVOZDENOVIĆ I MILICA KOVAČEVIĆ

PODGORICA, MART 2019.



# Sadržaj

I ispunjavanje političkih kriterijuma za članstvo u EU .....	5
II Države bez jakih i nezavisnih institucija .....	9
III Preporuke: Mogući pravci za poboljšanje stanja u oblasti političkih kriterijuma .....	19
Istraživački centar CDT-a .....	23



# I Ispunjavanje političkih kriterijuma za članstvo u EU

Iza istraživačkih timova Centra za demokratsku tranziciju (CDT), Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Metamorfozis fondacije i Udruženja građana “Zašto ne?” je zahtjevan i naporan posao analize ispunjenosti političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji (EU) u oblastima izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i kriminala, mediji i reforma javne uprave.

Stvaranje finalnog predloga praktične politike nije bio lak zadatak jer u njemu sublimiramo 20 publikacija objavljenih u prethodnih nekoliko mjeseci, hiljade pročitanih strana i stotine intervjua sa ekspertima. Njime želimo skrenuti pažnju na važne momente u procesu ispunjenja političkih kriterijuma u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji.

U sve četiri države proces EU integracija generalno i formalno napreduje, sa manjim ili većim uspjehom se is-

punjavaju zadati parametri i kriterijumi, i gledano sa te strane – postoji razloga za zadovoljstvo.

Međutim, baš u onim, po našem mišljenju, najznačajnijim kriterijumima koji su ključni za demokratsko funkcionisanje društava efekti ovih procesa nijesu niti zadovoljavajući niti ohrabrujući.

Proces EU integracija u ove četiri države, bez obzira što se proces nalazi u različitim fazama, još uvijek nije uspio dovoljno afirmisati ustavna opredjeljenja trojne podjele vlasti i dovesti do jednakog balansa među njima.

Poštovanje načela ravnoteže vlasti, koje je od temeljne važnosti za funkcionisanje političkog i ukupnog društvenog sistema, u našim državama ne funkcionise dovoljno dobro. Nije stvoren sistem kvalitetne teže i protivteže različitih grana vlasti, i to je, po našem mišljenju, ključno pitanje vezano za vladavinu prava u regionu.

Demokratska kontrola institucija vlasti se ne pokazuje efikasnom i ne daje očekivane rezultate. U Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji je evidentna dominacija političkih partija nad institucijama zakonodavne, izvršne i sudske vlasti kojima ustavi daju najveću moć. A unutar ovih institucija, izvršna vlasti ima primat i dominantnu ulogu. Parlamenti, sudovi i tužilaštva su još uvijek nedovoljno jaki i nerazvijeni da bi mogli ozbiljnije parirati ovoj dominaciji.

Politički uticaj onemogućava prijeko potreban demokratski razvoj u našim državama - stvaranje institucija

dovoljnog nivoa integriteta i kredibiliteta koje zavređuju stvarno povjerenje građanki i građana. A nepovjerenje u državne institucije ne može biti saveznik demokratskih normi, vrijednosti niti stabilnosti naših društava.

Opisano stanje, “preliva” se i na sve druge procese i institucije čije su uloge nezamjenjive u modernim demokratskim društvima.

I pored formalnih napredaka, borba protiv korupcije je selektivna, spora i često otežana djelovanjem različitih sila i interesa. Nekontrolisana upotreba resursa, omogućava početnu prednost vladajućima i baca sijenku na kvalitet izbora i povjerenje u izborni proces. Pravosuđe još uvijek nije suštinski nezavisno od ostalih grana vlasti, u nekim od država čak ni formalno. Otvoreni su prostori da državne uprave, umjesto da budu efikasni servisi građana, dominantno postanu glomazna staništa partijski selektovanih i nesposobnih kadrova. Sve ovo otežava i spoljnu kontrolu jer guši ambijent za razvoj kvalitetnijeg novinarstva i medija koji su brana zloupotrebama i zaštita javnog interesa.

Imajući na umu činjenicu da su države, najčešće i najveći poslodavci, na ovaj način akumulirana politička moć, neminovno dovodi do stvaranja jakih veza sa ekonom-

skim moćnicima što u krajnjem može imati za posljedicu dugoročnu opasnost od kompromitacije tržišnih principa.

Stvarne reformske snage, u našim državama, bilo da se nalaze u vlasti ili opoziciji, u ovakvom okruženju imaju veoma skučen prostor za djelovanje. Prije svega, teško se odupiru narastajućem populizmu i često se ne snalaze u stvaranju alternativnih ideja za razvoj. Takođe, klijentelizam, partijska dominacija, sprega politike i novca onemogućavaju povezivanje ovih snaga i njihove konkretne i uspješne akcije.

Ne treba zanemariti ni postojanje ekstremnih etno-nacionalističkih grupa koje se aktiviraju uvijek kad se želi usporiti ili zaustaviti proces integracija ovog regiona, i koje, jakim propagandom i mobilizacijom populističkih snaga, pokušavaju uraditi ono što nijesu uspjeli početkom devedesetih.

Stvarni dometi EU integracija regiona, ali i regionalne i globalne prilike ograničavaju i načine za djelovanje EU.

Uspješna implementacija Prespanskog sporazuma i rješavanje komplikovanog problema između Grčke i Sjeverne Makedonije jeste veliki uspjeh EU politike na Balkanu. Pokazalo se da je konflikte moguće rješavati otvorenim i poštenim dijalogom. Međutim, ostalo je neriješeno pitanje



Srbije i Kosova, ostale su stalne tenzije i veći ili manji, stvarni i/ili potencijalni problemi između gotovo svih država regiona. Održavanje i razvoj regionalne stabilnosti treba da bude jedan od ključnih prioriteta EU politike. Ali ne i jedini.

Dugoročno, veoma je teško ostvariti regionalnu stabilnost ako pojedinačne države iznutra nijesu stabilne. A stabilnost ne znači samo rast GDP, investicija ili bolje puteve – stabilnost znači stvaranje društava koja, u demokratskim procedurama, mogu rješavati i najkompliciranija unutrašnja pitanja. Uspostavljanje ove stabilnosti ne smije biti zapostavljeno niti “žrtvovano” radi ostvarenja stabilnosti u regionu. Oba procesa moraju paralelno i jednovremeno funkcionisati, jer su jednako važni.

Ta dugoročna stabilnost Zapadnog Balkana nije isključivo u domenu država koje ga čine, već zavisi i od većeg broja spoljnih faktora. A onaj najvažniji i ključni je stabilnost EU. Dinamika i efikasnost rješavanja otvorenih pitanja EU (budućnost EU, Bregzit, migrantska kriza, odnosi sa SAD, Rusijom, Kinom...) može opredjeljujuće uticati na region.

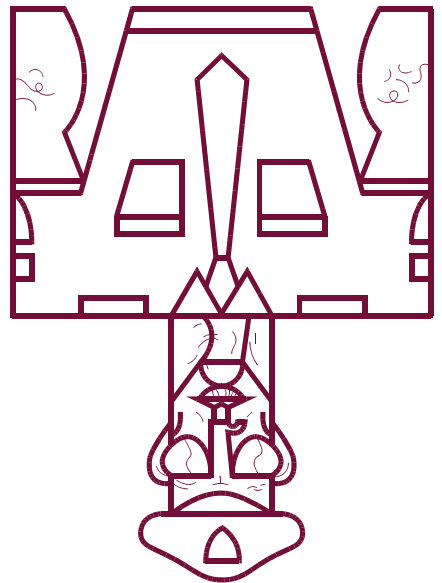
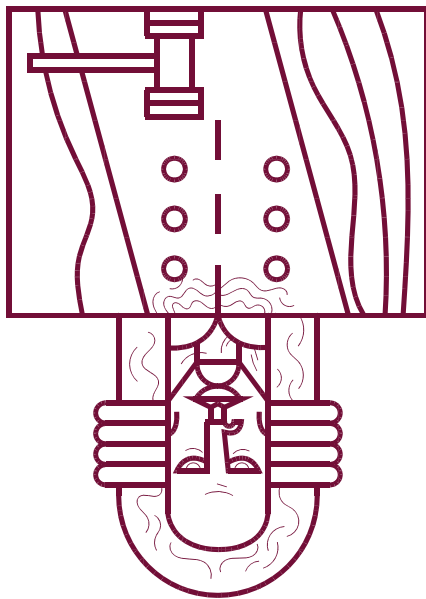
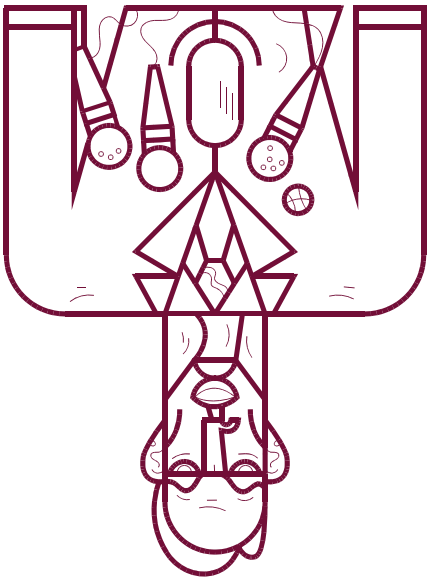
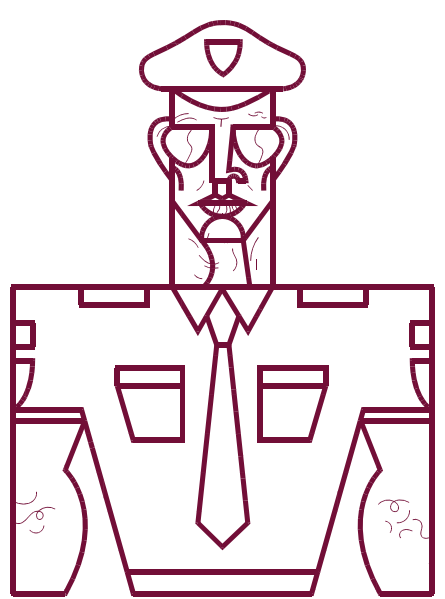
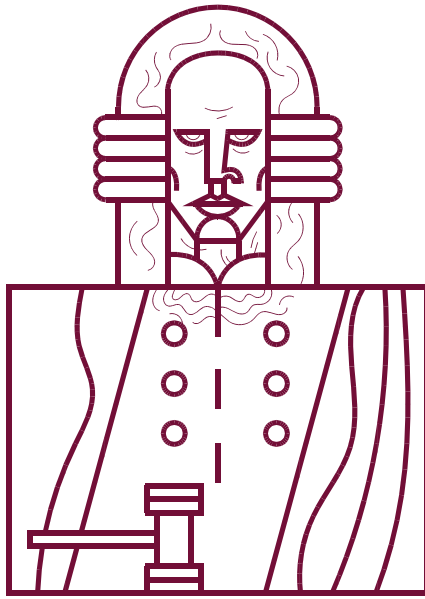
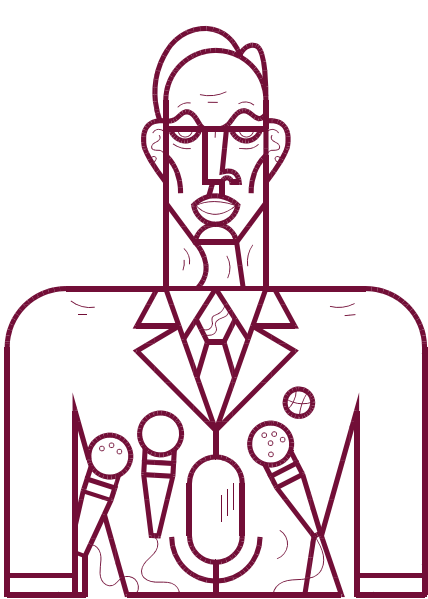
Ideja učlanjenja regiona u EU je još uvijek jedina prihvatljiva alternativa. Jedina zato što, od svih ponuđenih ona, po našem mišljenju, na vrijednosno ispravnoj plat-

formi može da motiviše, mobiliše i pravilno kanališe Zapadni Balkan. Ako se, iz bilo kojih razloga, ostavi prostor za djelovanje i ulazak nekih drugih, vrijednosno različitih aktera, perspektive regiona nijesu svijetle.

Zato EU ne smije zapostaviti Zapadni Balkan. Ne smije biti neodlučna i ostaviti prostore za destruktivno djelovanje drugih. Ne smije biti ni nedorečena i zamagljivati perspektive proširenja i ekonomskog razvoja. I što je najvažnije ne smije, u državama regiona, dozvoliti bilo kakve kompromise sa demokratskim vrijednostima i principima. To od nje očekuju građanke i građani Zapadnog Balkana.

Naša je želja da ovaj predlog praktične politike bude pokretač ozbiljnijeg dijaloga unutar naših država o ovim važnim temama. Takođe, želimo da naš rad skrene pažnju i EU na potrebu intenzivnijeg bavljenja ovim fenomenima. Zato ostajemo otvoreni za javni dijalog i za sve dobronamjerne sugestije, kritike i debatu vezanu za naše zaključke.

Na kraju zahvalnost dugujemo Ambasadi Kraljevine Norveške i Balkanskom fondu za demokratiju na podršci i pomoći u toku realizacije ovog projekta.



## II Države bez jakih i nezavisnih institucija

Naša istraživačka potreba da se kroz ovaj projekat, na regionalnom nivou, bavimo ispunjenošću političkih kriterijuma za članstvo u EU nije slučajna. Politički kriterijumi iz Kopenhagena zaista predstavljaju suštinski važne tačke funkcionisanja demokratskih država, a time i procesa EU integracija.

Ovi kriterijumi nijesu posebno pregovaračko poglavlje, već shodno novijem pristupu EU, predstavljaju osnovu koncepta “fundamentals first”. Ovaj pristup bi trebao da omogućí stabilnost instituta koje garantuju demokratiju – prije svega sistema podjele vlasti i fer izbornog procesa.

Fokus procesa pristupanja sada je na ispunjavanju zadatih mjerila kroz monitoring indikatora u pregova-

račkim poglavljima. Funkcionisanje demokratskih instituta često ostaje neuhvatljivo za ova mjerenja, jer je samo dio ključnih pitanja o ovoj temi obuhvaćen početnim i prelaznim mjerilima, planovima i indikatorima.

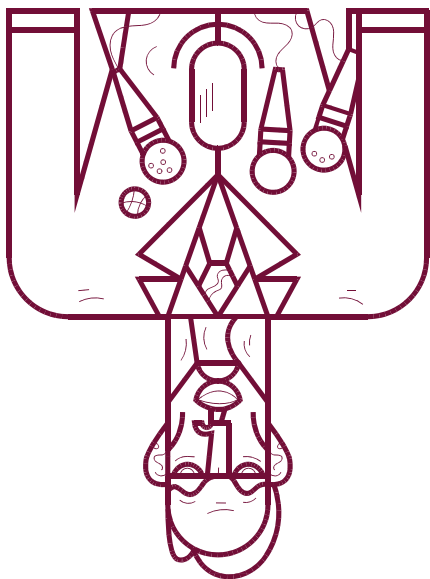
Svaka harmonizacija, promjena pravnog i institucionalnog okvira, pa čak i mjerljivi napredak u poglavljima 23 i 24 može biti varljiva i potencijalno neodrživa dok se ne riješe ove osnovne potrebe zemalja Zapadnog Balkana. Dok ne uspostavi iole funkcionalan sistem ravnoteže i kontrole između grana vlasti koje su birane kroz izborne procese sa neupitnim legitimitetom i kredibilitetom.

Logički, nakon koncepta “fundamentals first” slijedi i koncept vladavine prava koji će zasigurno biti u fokusu novog kruga proširenja kad god se on dogodi. Nakon iskustava Bugarske i Rumunije, on se na drugačiji način implementirao u pregovorima sa Hrvatskom, da bi, nakon hrvatskog iskustva evoluirao do nivoa na kojem se sada primjenjuje u Crnoj Gori i Srbiji. Vjerujemo da će u tom obliku sačekati i otvaranje pregovora sa Sjevernom Makedonijom.

Imajući u vidu značaj ova dva pristupa za naše države, opredijelili smo se da detaljno analiziramo njihove dosadašnje domete sa ciljem da skrenemo pažnju na anomalije procesa i pokušamo dati smjernice za njegovo unapređenje.

Takođe, u najnovijoj strategiji proširenja EU ispravno naglašava potrebu za ispunjenjem Kopenhaških kriterijuma i činjenicu da ni jedna od država Zapadnog Balkana te kriterijume u ovom trenutku ne ispunjava. Istaknuta potreba za daljom i temeljnom demokratizacijom i stabilizacijom regije artikulirana je kroz Akcioni plan za podršku transformaciji Zapadnog Balkana i šest ključnih (flagship) inicijativa. Međutim, s daljom razradom i implementacijom tih inicijativa se zastalo, efekti Akcionog plana su slabo vidljivi, a period njegove implementacije ističe već 2020. godine.

Zato u nastavku teksta dajemo pregled ključnih zaključaka naših istraživačkih timova za političke kriterijume izbora, pravosuđe, borba protiv korupcije i kriminala, mediji i reforma javne uprave. A za sve one koji se detaljnije žele upoznati sa zaključcima preporučujemo 20 analiza koje smo pripremili i objavili u toku ovog istraživačkog procesa.



## Izbori: Nisko povjerenje građana, osporavani rezultati, institucije pod kontolom partija, nepročišćeni birački spiskovi...

Politička elita u **Crnoj Gori** već dvije decenije, u usvajanju međunarodnih izbornih standarda, uspješno balansira između sopstvene želje da promjene budu, prije svega, u njihovom partijskom interesu ili da se zadrži status quo, i potrebe da se međunarodnoj zajednici predstavi kao „reformrska” i „demokratska”.

Politizovana i neprofesionalna izborna administracija, neefektivan rad organa koji kontrolišu finansiranje političkih partija i zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe nastavljaju da bacaju sijenku na legitimitet izbornog procesa. Problem neažurnosti registra prebivališta omogućava fiktivnu prijavu građana u birački spisak. Takođe, ukupan ambijent karakteriše nisko povjerenje građana u rezultate izbora.<sup>1</sup>

— I  
 Dragan Koprivica,  
 Milica Kovačević, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvi dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima*, CDT, Podgorica, 2018.

Problemi u funkcionisanju **Bosne i Hercegovine** vide se i u izbornom procesu. U zakonima ne postoje važni demokratski instituti: mogućnost vanrednih izbora niti rokovi za formiranje vlasti. Izborni zakon je diskriminatoran, jer građani koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda ne mogu iskoristiti osnovno pravo da budu birani u Predsjedništvo BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Izborna administracija je formalno ali ne i suštinski nezavisna i sastavljena je po etničkom ključu. Birački spisak nije ažuran, sadrži veliki broj umrlih lica, a poseban prostor za manipulaciju ostavlja registracija birača iz inostranstva.

Politički subjekti često prijavljuju manje troškove kampanje od realnih, skrivajući stvarne izvore i iznose finansiranja. Zloupotreba javnih funkcija i resursa u predizborne svrhe je takođe jedna od karakteristika izbora u BiH.<sup>2</sup>

Negativna iskustva iz izbornih procesa u **Srbiji**, niti preporuke relevantnih međunarodnih institucija nijesu pokretač procesa u kome bi se revidirao, zaokružio i unaprijedio kvalitet zakona.

Predizborni ciklus obilježavaju funkcionerske kampanje, zloupotreba javnih resursa, nejednaka medijska zastupljenost partija, kao i pritisci na birače i aktere u izbornom procesu. Institucije koje trebaju da vode računa o kvalitetnom izbornom procesu nijesu percipirane kao nezavisne.

Izborni proces karakterišu i slučajevi vršenja pritiska na birače i glasine o potkupljivanju birača. Takođe, birački spisak nije u potpunosti ažuran, a postoje i slučajevi falsifikovanja potpisa za kandidature partija.<sup>3</sup>

Ni izborna zakonodavstvo u **Sjevernoj Makedoniji** nije u potpunosti zaokruženo, iako je mijenjano u nekoliko navrata u posljednje vrijeme. Izborna povjerenje značajno varira i posljednjih nekoliko godina. Takođe, oni koji gube izbore njihove rezultate, nerijetko, osporavaju.

Postojeći izborni model je, često, osporavan sa više strana i apostrofirani kao izvor lošeg upravljanja, kadrovskih politika i sl.

Ključni problem izbora veže se za neažurnost biračkog spiska jer se u njemu nalazi veliki broj ljudi koji više ne žive u zemlji. Izborna administracija je precipirana kao neprofesionalna i podložna partijskom odlučivanju.<sup>4</sup>

— 2

Tijana Cvjetičanin,  
Darko Brkan, Edis Fočo,  
*Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma pri sticanju statusa kandidata za ulazak u EU - Prvi dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima*, UG "Zašto ne", Sarajevo, 2018.

— 3

Tamara Branković,  
Željka Cvejin, *Izbori u Srbiji - demokratija zamagljena kampanjom*, CRTA, Beograd, 2018.

— 4

Теофил Блажевски,  
Горан Ризаов,  
*Изборен систем – еден од главните извори на кризи во РМ*, Фондација Метаморфозис, Скопје, 2018.

## Pravosuđe: Efikasnost i kvalitet pravde, neselektivnost i nezavisnost i dalje upitni...

Reforma pravosuđa u **Crnoj Gori** traje već dugo, ali još uvijek nijesmo stigli do željenog cilja – efikasnog i nezavisnog pravosuđa. Povećan je kapacitet upravljanja pravosuđem ali u dovoljnoj mjeri nijesu zaživjeli mehanizmi koji garantuju nezavisnost Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Efikasnost i kvalitet pravde, još uvijek nije na potrebnom nivou, a to je upravo ono što najviše interesuje građane. Sudovi su opterećeni, broj neriješenih predmeta je veliki i raste iz godine u godinu, a mehanizmi za alternativno rješavanje sporova se izuzetno slabo koriste. Građani i dalje nemaju dovoljno povjerenja u pravosuđe, pa istraživanja pokazuju da velika većina smatra sa se na sudove vrši politički uticaji, i da tužilaštvo ne odlučuje nezavisno i neselektivno o tome koga će krivično goniti.<sup>5</sup>

— 5  
Biljana Papović, Milica Kovačević, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe*, CDT, Podgorica, 2018.

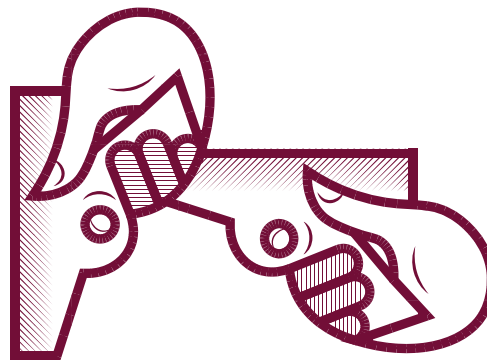
— 6  
Aida Ajanović, Edis Fočo, Tijana Cvjetičanin, *Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU - Drugi dio: Pravosuđe*, UG "Zašto ne", Sarajevo, 2018

Pravosudni sistem u **Bosni i Hercegovini** karakterišu dugotrajni sudski procesi, spora i neefikasna pravda, te nedostatak transparentnosti institucija. Nezavisnost pravosuđa je upitna i često se problematizuje i dovodi u pitanje. Dodatan problem predstavlja i institucionalna fragmentiranost pravosuđa ali i neujednačena sudska praksa koja je direktna posljedica toga što entitetski zakoni nijesu horizontalno harmonizovani.

Građani nemaju povjerenja u pravosuđe, pa samo jedna četvrtina misli da su sudije i tužioc i nepristrasni, i da svoje odluke donose objektivno i u skladu sa zakonom.<sup>6</sup>

I u **Sjevernoj Makedoniji** proces reforme pravosuđa ne ide planiranom dinamikom. Strategija reforme pravosuđa donijeta je 2017. godine ali njena realizacije još uvijek ne daje željene rezultate.

Ključna prepreka za efikasne pravosudne reforme jeste nedostatak političke volje koja prouzrokuje opstrukciju ovog procesa. Politički uticaj na pravosuđe je prisutan pa se često dovodi u pitanje neselektivnost i kvalitet pravde. U procesu vraćanja povjerenja u pravosudni sistem u posljednje vrijeme su napravljeni pozitivni koraci.



Postoji veliki broj pomilovanja od strane predsjednika države koja se vrlo često percipiraju kao zloupotreba ovlaštenja radi aboliranja političkih istomišljenika koji su se ozbiljno ogriješili o zakon u prethodnom periodu.<sup>7</sup>

Ustavna reforma u **Srbiji** koja ima za cilj osnaživanje nezavisnosti pravosuđa formalno je započeta krajem 2018. godine. Međutim, imajući u vidu način na koji se ona do sada sprovodi, postoji bojazan da će rezultirati udovoljavanjem minimumu međunarodnih standarda i zanemarljivim suštinskim napretkom.

Ostvarivanje pravde u Srbiji se čeka dugo, a sudska praksa je nepredvidiva zbog, česte, neujednačene primjene prava. Neažurnost sudova je velika i broji više od milion neriješenih predmeta. Sudije sude na osnovu međusobno neusklađenih propisa koji se često mijenjaju.

Ustavna postavka pravosuđa je, po mišljenju relevantnih aktera, “recept za politizaciju sudstva”. Ni izbor sudija i tužilaca nije lišen političkog uticaja.<sup>8</sup>

## **Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala: Bez jasne političke volje i rezultata u borbi protiv korupcije na visokom nivou...**

Velika su očekivanja **crnogorske** i međunarodne javnosti da se ostvare konkretni rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Entuzijazam koji je postojao prilikom osnivanja Agencije za sprječavanje korupcije je bio kratkog daha. Nakon tri godine funkcionisanja, rijetki su oni koji smatraju da je ova institucija ispunila svoju svrhu.

Iako su tužilaštvo i policija ostvarili korake naprijed u borbi protiv organizovanog kriminala ove institucije su još uvijek percipirane kao one koje selektivno sprovode zakone i za koje je vrh partije na vlasti nedodirljiv. Većina institucija u ovoj oblasti i dalje nema dovoljnu nezavisnost, spremnost niti integritet za kvalitetno obavljanje kontrole.<sup>9</sup>

— 7  
Теофил Блажевски,  
Горан Ризаов, *Нема  
реформа на правосудството  
без политичка волја*,  
Фондација  
Метаморфозис,  
Скопје, 2018.

— 8  
Vladana Jaraković,  
*Pravosuđe u Srbiji - kako  
se kalila (ne)zavisnost*,  
CRTA, Beograd, 2018.

— 9  
Milena Gvozdenović,  
*Procjena napretka Crne  
Gore u ispunjavanju  
političkih kriterijuma u  
pregovorima sa EU. Treći  
dio: Nezavisne institucije  
preduslov za borbu protiv  
korupcije i kriminala*,  
CDT, Podgorica, 2018.



Zakonodavni okvir u **Bosni i Hercegovini** se često mijenja i djelimično je usklađen s međunarodnim standardima. Postoje nedorečenosti i pravne praznine u ključnim oblastima kakve su sukob interesa i finansiranje političkih partija.

Specijalizovana tijela za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, u načelu imaju garantovanu zakonsku nezavisnost, ali im nedostaje stvarna operativna nezavisnost. Složen je institucionalni mehanizam i nije su rijetke pojave postojanja više organa čije se nadležnosti preklapaju, ili nijesu jasno razgraničene. Izrečene sankcije počiniocima krivičnih djela korupcije su blage, i ne mogu služiti odvratanju stvarnih i potencijalnih učilaca od činjenja novih krivičnih djela.<sup>10</sup>

U **Srbiji** trenutno ne postoji zaokružen jedinstven strateški okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Važećoj strategiji za borbu protiv korupcije je istekao rok, a nova nije usvojena. Strateški dokument za borbu protiv organizovanog kriminala je zastario i prevaziđen.

Agencija za borbu protiv korupcije suštinski nije nezavisan organ za prevenciju. Njen rad karakteriše selektivnost u pristupu a gotovo da nema slučajeva procesu-

iranja visoke korupcije.

Efikan sistem javnih nabavki praktično ne postoji i, do sada, ni jedna javna nabavka nije sprovedena po zakonskim procedurama. Veliki problem predstavlja i netransparentnost ovoga sistema.<sup>11</sup>

U **Sjevernoj Makedoniji** je u toku značajna reforma antikorupcijskih politika koja ima za cilj jačanje kompletnog okvira za borbu protiv korupcije. Skoro je usvojen i novi zakon koji je donio brojna unapređenja.

Međutim, komisija za sprečavanje korupcije je, do skoro, postojala samo formalno. Ona protekloj deceniji nije pokrenula niti jedan slučaj visoke korupcije vezan za aktuelne ili bivše donosiocje odluka. Nakon promjena u ovoj oblasti i izbora nove komisije, očekuje se vidljiviji napredak po ovom pitanju.

Kaznena politika u oblasti korupcije i organizovanog kriminala je blaga. I kad postoje osuđujuće prvostepene presude, one bivaju preinačene na višim sudskim instancama.<sup>12</sup>

— 10

Uglješa Vuković,  
*Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma pri sticanju statusa kandidata za ulazak u EU - Treći dio: Antikorupcija i borba protiv organizovanog kriminala*, UG "Zašto ne", Sarajevo, 2019.

— 11

Željka Cvejin,  
*Korupcija i organizovani kriminal u Srbiji - u potrazi za integritetom*, CRTA, Beograd, 2019.

— 12

Теофил Блажевски,  
Горан Ризаов,  
*Антикорупцијата и компромисите — невозможна мисија*, Фондација Метаморфозис, Скопје, 2018.



## Mediji: Pritisci, neizvjesne ekonomske perspektive, nizak nivo profesionalizma...

Prevaziđeni medijski zakoni, neregulisano tržište izloženo spoljnim uticajima, neravnopravan odnos države prema reklamiranju u medijskim kućama, podijeljenost zajednice, neefikasna samoregulacija i nepoštovanje profesionalnih standarda karakterišu medijsku scenu u **Crnoj Gori**.

Naše istraživanje nije prepoznalo istinsku nezavisnost, nepristrasnost i neselektivnost institucija koje primjenjuju zakon. To važi i nacionalni javni servis.

Sloboda i nezavisnost ostaju i dalje samo dio pravnog sistema. Stvarnost je da se mediji učutkuju javnim optužbama, novinari napadaju, a napadači godinama ostaju nepoznati. Novinari mjesečno zarađuju manje od prosječne plate na državnom nivou. Na njihov rad u velikoj mjeri

utiču urednici, dok zaštita od indirektnih uticaja vlasnika ili marketing sektora uglavnom nije osigurana.<sup>13</sup>

**Sjeverna Makedonija** nema strateški zaokruženu medijsku politiku, koja bi na jednom mjestu obuhvatila sva važna pitanja koja se tiču medija. Ipak, zakonodavni okvir je izmijenjen 2018. i prilično usaglašen sa EU i drugim standardima.

Samoregulacija djelimično funkcioniše, kodeks novinara se u načelu poštuje. Međutim, prevladuje ocjena da je kvalitet novinarstva u padu. Istraživačko novinarstvo je na niskom nivou. Pritisak na medije je češće subtilan i ekonomski nego direktan. Aktuelna Vlada je donijela zabranu reklamiranja vladinih kampanja u medijima. Veliki je broj neriješenih napada na novinare. Država još uvijek na efikasan način nije riješila ovo pitanje.<sup>14</sup>

U **Srbiji** ne postoji podsticajno okruženje za puno ostvarivanje slobode izražavanja. Reforma pravnog okvira nije praćena političkom voljom da se zakoni dosljedno primjenjuju. Projektно sufinansiranje medijskih sadržaja pretvorilo se u efikasno sredstvo kontrole nad medijima, a državni organi su i dalje najveći oglašivači.

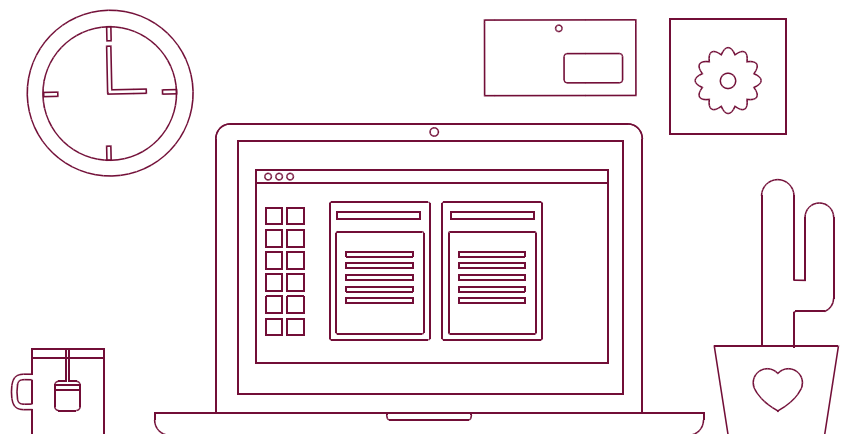
Javni medijski servisi se najvećim dijelom finansiraju

— 13

Milica Bogdanović,  
*Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Četvrti dio: Turobna zbivanja i druge priče o medijima*, CDT, Podgorica, 2019.

— 14

Теофил Блажевски,  
Горан Ризаов, *Медиуми – реформи никогаш доста*, Фондација Метаморфозис, Скопје, 2019.



iz budžeta a prisutan je i uticaj vladajućih struktura na izbor organa ovih servisa. Veliki broj građana iskazuje svoje nezadovoljstvo radom Radio televizije Srbije.

Regulatorno tijelo za elektronske medije visoko je politizovano. Odluke Savjeta za štampu, samoregulatornog tijela nadležnog za praćenje poštovanja Kodeksa novinara, se ne poštuju i ne proizvode pozitivne efekte. Mediji koji krše Kodeks ne snose zbog toga nikakve posljedice. Tokom 2018. godine zabilježeno je 30 slučajeva verbalnih i fizičkih napada na novinare, a učinak istražnih organa u procesuiranju ovih napada je nizak.<sup>15</sup>

Nezavisnost uređivačke politike javnih servisa u **Bosni i Hercegovini** je jedan od najvećih problema medijske scene. Postoje ozbiljna politička uplitanja u rad ovih medija.

Javne subvencije za medije, kao i oglašavanje državnih preduzeća i institucija u medijima je netransparentno, i nije pravično i jednako. Postoje primjeri prijetnji i zastrašivanja novinara od strane javnih funkcionera, a nijesu dovoljno razvijeni mehanizmi za adekvatnu zaštitu od ovih pojava.

Nezavisnost urednika i novinara od vlasnika medija u najvećem broju slučajeva ne postoji, što rezultira

direktnim uticajem na uređivačke politike i integritet novinara i medija. Značajan je nedostatak poštovanja profesionalnih standarda u medijima, pa nijesu rijetki slučajevi i "namjernog" kršenja kodeksa novinara u svrhu različitih medijskih manipulacija.<sup>16</sup>

— 15

Vladana Jaraković,  
*Mediji u Srbiji - u slobodnom padu*, CRTA,  
Beograd, 2019.

— 16

Tijana Cvjetičanin,  
Darko Brkan, *Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma pri sticanju statusa kandidata za ulazak u EU - Četvrti dio: Sloboda i nezavisnost medija u Bosni i Hercegovini*, UG "Zašto ne", Sarajevo 2019.

## Reforma javne uprave: Realna opasnost da državne uprave postanu rezervoar partijskih vojnika upitnih sposobnosti

**Crnogorska** javna uprava već godinama ne uspijeva da odgovori na probleme prevelikog broja zaposlenih, manjka učinkovitosti, te izražene politizacije, i izloženošću rizicima nepotizma i korupcije.

Politizovanost javne uprave je izražen problem, posebno u pogledu političkog uticaja na visoke upravljačke pozicije. Javne politike se i dalje kreiraju dominantno pod uticajem partijske politike, bez dovoljnog učešća građana, civilnog društva i akademske zajednice. Nove opštine se osnivaju na bazi političkih odluka, bez jasno definisane metodologije i kriterijuma, a postojeće imaju višegodišnje probleme samofinansiranja i velike dugove.

Važeća Strategija reforme javne koja treba da riješi ove probleme često se sprovodi samo formalistički, ne

kao ozbiljan reformski zahvat već kao predstava za EU. Jedan od primjera ovog formalističkog pristupa je način na koji se pristupilo optimizaciji broja zaposlenih u javnom sektoru.<sup>17</sup>

U **Sjevernoj Makedoniji** se proces reforme javne uprave sprovodi neujednačenim tempom i sa kašnjenjima u implementaciji.

Problem politizacije javne uprave je izražen, kao i u ostatku regiona, i u javnom diskursu se partije percipiraju kao poslodavci. Izražen problem je i nepostojanje jasnog sistema za mjerenje učinka zaposlenih u javnom sektoru. Procenat zaposlenih u javnoj upravi u odnosu na ukupan broj zaposlenih je niži od evropskog prosjeka, ali ne postoje adekvatni pokazatelji o tome da li je ovaj broj adekvatan i da li garantuje efikasnost uprave. Poseban problem je i veliki broj zaposlenih u pojedinim opštinama, koje su zadužene i finansijski neodržive.

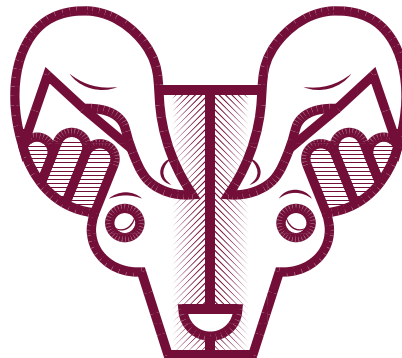
Iako postoje neki srednjoročni planski dokumenti, sistem za planiranje i praćenje javnih politika je razrušen i nefunkcionalan. Učešće javnosti u kreiranju javnih politika ograničeno je pretjeranim korišćenjem skraćenog i hitnog postupka u proceduri donošenja zakona.<sup>18</sup>

— 17

Biljana Papović,  
*Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Peti dio: Javna uprava: Servis građana ili igračka u rukama politike?*, CDT, Podgorica, 2019.

— 18

Теофил Блажевски,  
Горан Ризаов, *Мерит системот и дигитализација на услугите – формула за оптимална и квалитетна администрација*, Фондација Метаморфозис, Скопје, 2019.



I u **Srbiji** se kasni sa sprovođenjem aktivnosti na reformi javne uprave, kao i sa usvajanjem pojedinih važnih dokumenata. Naglasak je na ispunjenju forme, te je primijetan napor da se donesu svi relevantni dokumenti. Međutim, nedovoljno je pažnje posvećeno primjeni, te su procedure transparentnosti i uključivanja javnosti, često zanemarene.

Postoje najave da je neophodno smanjiti broj javnih službenika, međutim ne postoji jasan podatak koliko ih ima, niti jasan plan na koji način to učiniti. U posljednjih nekoliko godina uspostavljena je praksa da najveći broj visokih državnih službenika postavlja u svojstvu vršilaca dužnosti na neodređen period, iako zakon propisuje drugačije. Time se stvara direktan kanal političkog uticaja na rad državne uprave.<sup>19</sup>

Nefunkcionalna, neefikasna, zastarjela, preglomazna, korumpirana su termini koji većina međunarodnih i domaćih izvještaja koristi kada opisuje stanje u javnoj upravi **Bosne i Hercegovine**.

BiH ima jedan od najvećih javnih sektora u regionu. Razlozi za to, u najvećoj mjeri proizilaze iz činjenice da BiH ima izuzetno složeno i decentralizovano politič-

ko-administrativno uređenje. Ipak na veličinu javnog sektora utiče i način na koji funkcioniše politički sistem. Političke partije uspostavile su dominantu praksu klijentelističkog zapošljavanja u javnom sektoru. Rast javnog sektora odnosno broja zaposlenih takođe se može shvatiti u funkciji održavanja socijalnog mira u situaciji vrlo visoke stope nezaposlenosti i siromašta.

Nakon isteka Strategije za reformu javne uprave iz 2014. godine, neusvajanje novog strateškog okvira u dužem vremenskom periodu se negativno odrazilo na ukupnu dinamiku reformi, kao i donatorsku podršku procesu reforme.<sup>20</sup>

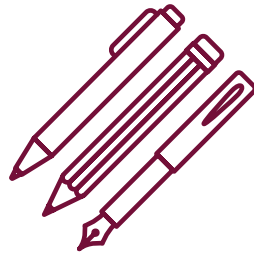
## — 19

Miša Bojović, *Javna uprava u Srbiji - džin na staklenim nogama*, CRTA, Beograd, 2019.

## — 20

Srđan Blagovčanin, *Procjena napretka Bosne i Hercegovine u ispunjavanju političkih kriterijuma pri sticanju statusa kandidata za ulazak u EU - Peti dio: Javna uprava - Stanje i tok reforme*, UG "Zašto ne", Sarajevo 2019.

### III Preporuke: Mogući pravci za poboljšanje stanja u oblasti političkih kriterijuma



**Pozicionirati ispunjavanje političkih kriterijuma u vrh agendi vlada zemalja regiona. Uspostaviti efikasne mehanizme za mjerenje efekata ovoga procesa i redovno informisati javnosti o njegovim ishodima.**

Vlade i skupštine u četiri države moraju pomjeriti svoje političke fokuse na stvarno ispunjavanje političkih kriterijuma. Pristup “prikupljanja štrikova” mora biti zamijenjen stvaranjem kvalitetnih mehanizama za mjerenje šta je postignuto u ovoj oblasti i na koji način je unaprijeđeno stanje u njoj. Nama treba odgovor na pitanje “šta smo postigli”, a ne “šta smo do sada uradili”.

Takođe, potrebno se vratiti iz lavirinta formalnog ispunjavanja kriterijuma u poglavljima 23 i 24 i fokusirati se na ono što je neophodno da bi to ispunjavanje imalo smisla - rješavanje pitanja balansa vlasti i fer i demokratskih izbora.

**Suštinski osloboditi ključne demokratske institucije uticaja partija ili organa vlasti. Omogućiti stvaranje sistema koji će počivati na odgovornosti i integritetu.**

Potrebno je depolitizovati ključne institucije u društvu i promijeniti zakone u pravcu uvođenja dodatnih mehanizama i kriterijuma nezavisnosti. Ovo je naročito odnosi na institucije koje se bave borbom protiv korupcije i na organe za sprovođenje izbora.

Kod nas se ovaj proces neće desiti sam, potreban je impuls od strane vlasti, odnosno politička volja za stvaranje nezavisnih institucija. Ako spontani demokratski poredak može da se ostvari u starim demokratijama, na Balkanu to nije moguće. Potreban podstrek institucijama i od domaće i međunarodne javnosti. Integritet institucija se na stvara spontano. To mora biti dobro planiran i vođen proces stvaranja uslova da se on zaista i postigne.

**U okviru Parlamenata zemalja regiona potrebno je razviti metodologiju i mehanizme za praćenje ispunjavanja političkih kriterijuma.**

Skupštine Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije i Sjeverne Makedonije moraju pojačati svoje kontrolne mehanizme u pravcu pripreme izvještaja o ispunjenosti političkih kriterijuma. Ovaj izvještaj bi bio osnova za ozbiljnu političku debatu o stanju u ovoj oblasti. Ove aktivnosti bi se mogle odvijati unutar postojećih ili formiranjem novih radnih tijela skupštine. Ciklus pripreme izvještaja bi pratio termine objavlivanja EU izvještaja, bio bi pripremljen plan kontrolnih i konsultativnih saslušanja institucija, metodologija izrade izvještaja i sl.

## **Pokrenuti dijalog unutar zemalja Zapadnog Balkana sa ciljem pronalaženja najboljih rješenja za unapređenja u oblastima ispunjavanja političkih kriterijuma.**

U većini država regiona ne postoji nacionalni konsenzus oko najefikasnijeg načina za rješavanje ovih pitanja. Stavovi o ovoj važnoj temi najčešće se svode na zastupanje kratkoročnih interesa vladajućih elita ali i opozicionih struktura. Potrebno je pokrenuti dobro osmišljen i vođen dijalog o ovoj temi u kome bi učestvovali svi najvažniji segmenti društva: institucije, partije, akademska zajednica, NVO, mediji. Ovaj dijalog bi trebao imati za cilj stvaranje mehanizama za najširi mogući konsenzus o pitanjima koja su ključna za funkcionisanje demokratskih društava. A zaključci dijaloga i aktivnosti jačanja balansa vlasti bi trebali podići svijest građana o dugoročnom značaju ovih pitanja za svako od društava.

## **Uspostaviti jače mehanizame, unutar EU za mjerenje objektivnih dometa i efekata država rada na političkim kriterijumima.**

I Evropska unija, sa svoje strane treba uložiti više napore da se jasnije prikažu i ocijene efekti ispunjavanje političkih kriterijuma. Iako ove ocjene postoje, one po našem mišljenju nijesu dovoljno razvijene niti precizne da bi se dobila potpuno vjerna slika ovoga procesa. Svjesni smo da ovaj proces nije lak niti jednostavan, ali i da EU ima i znanje i kapacitete za unapređenje na ovom polju.

Zato se od EU, pred ostalog, očekuje konkretnija i odlučnija aktivnost u implementaciji sopstvenog Akcionog plana za podršku transformaciji Zapadnog Balkana, koji predviđa i podršku detaljnim akcionim planovima u oblasti vladavine prava, i veće prisustvo ekspertskih misija, ali i bolje korišćenje uslovljavanja u pregovaračkom procesu.



**EU treba da se sa više fokusa posveti fundamentalnim demokratskim pitanjima unutar država Zapadnog Balkana i da jače doprinosi njihovim rješavanjima.**

Bez obzira na neslaganja i nestabilnost unutar EU, bez obzira na neizvjestan ishod majskih izbora za Evropski parlament, EU politika svoj fokus vezan za politiku proširenja mora staviti na ključna demokratska pitanja. Ovaj dio politike proširenja nije ništa manje značajan od ispunjavanja kriterijuma u poglavljima, ispunjavanja uslova za otvaranje pregovora ili rješavanje spornih pitanja između država. Politika EU mora naći balans između svih ovih pitanja, dati im jednak prioritet i značaj jer će se u suprotnom proces pridruživanja jako usporiti ili čak dovesti u pitanje. Države koje nemaju kvalitetan izborni proces, nezavisne medije ili neefikasnu kontrolu vlasti ne mogu biti ozbiljne aspirantkinje za članstvo.

**EU bi, takođe, proces pregovaranja ali i učlanjenja trebala učiniti dugoročno stabilnim i izvjesnim. On ne smije zavisiti od trenutnih problema ili ishoda nekih izbora. Jedino bi se na ovaj način otvorila stvarna evropska perspektiva Zapadnog Balkana.**

Ako EU zemljama članicama ne ponudi izvjesnu evropsku perspektivu, alternativu će im ponuditi neki drugi, vriednosno različiti igrači na globalnoj političkoj sceni. Nipošto ne smijemo doći u situaciju da potrebe zemlja regiona pažljivije slušaju ili bolje razumiju neki mnogo manje demokratski akteri.

Politika EU bi trebala biti takva da ohrabruje demokratske snage i da stvara kvalitetnije uslove za njihov razvoj. Takođe, da stimuliše i pomaže ekonomski razvoj i velike projekte makar u onoj mjeri u kojoj to rade i drugi. Sve ovo nije moguće ukoliko se odlučnije ne pristupi rješavanju ključnih unutrašnjih pitanja i problema u demokratskom funkcionisanju država regiona.



# Istraživački centar CDT-a

**Istraživački centar CDT-a (IC)** je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC-a** je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

**IC** u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

**IC** je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće predloge praktične politike:

## O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

---

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvio dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima <https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>

---

Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>

---

Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

---

Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

---

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredjenje-rada-agencije/>

**O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:**

---

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Peti dio: Javna uprava: servis građana ili igračka u rukama politike? <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/javna-uprava-ne-radi-u-interesu-gradana/>

---

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Četvrti dio: Turbna zbivanja i druge priče o medijima a <https://www.cdtmn.org/2019/02/21/nezavisnost-i-sloboda-medija-samo-na-papiru/>

---

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala <https://www.cdtmn.org/2019/02/11/nezavisne-institucije-preduslov-za-borbu-protiv-korupcije-i-kriminala-2018/>

---

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe <https://www.cdtmn.org/2018/12/15/nakon-18-godina-reforme-pravosuda-devalvacija-postignuca/>

---

**O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:**

---

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-practicne-politike/>

---

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-practicne-politike/>

---

**Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:**

---

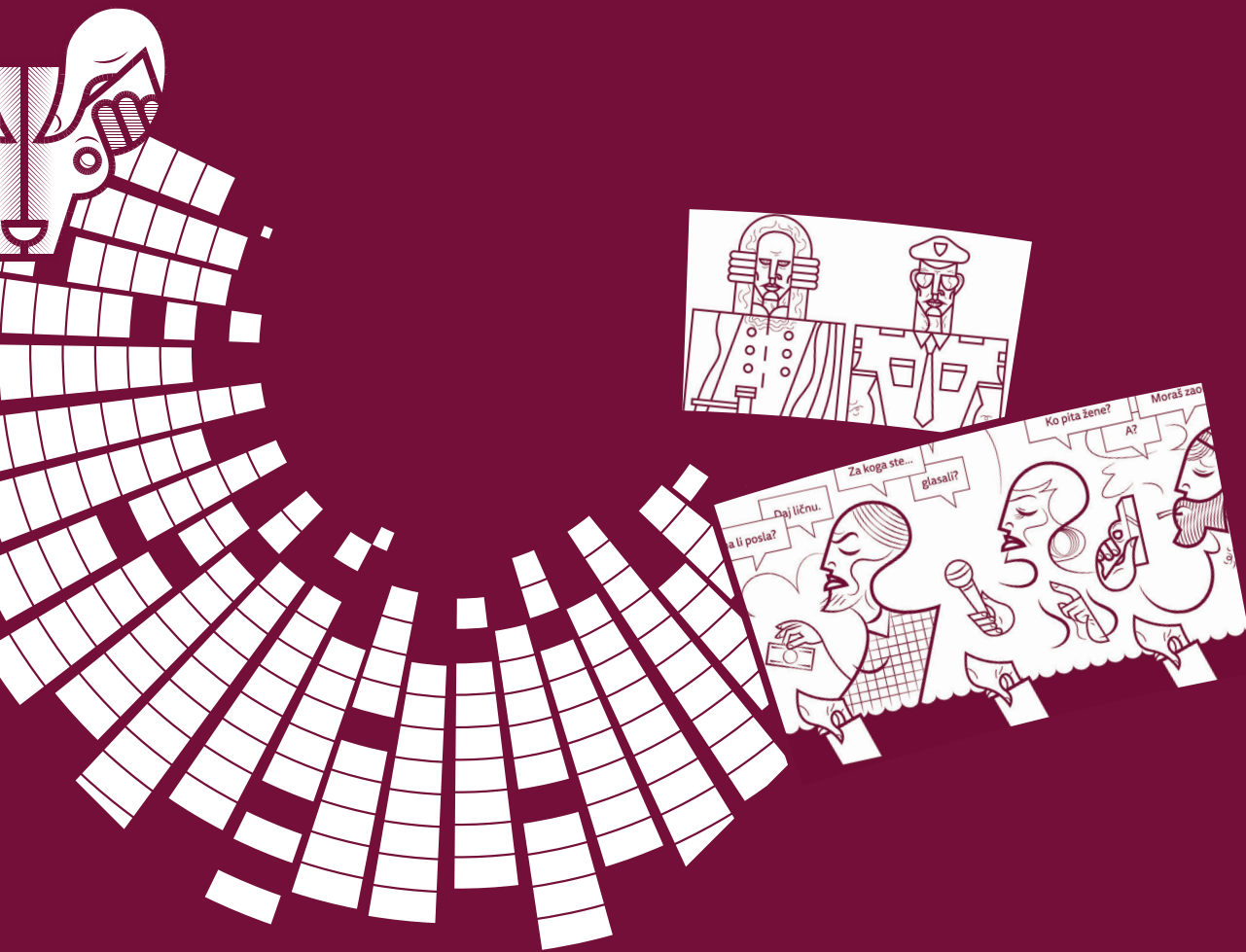
Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-practicne-politike/>

PROCJENA NAPRETKA  
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH  
KRITERIJUMA EU

**DEMOKRATIJA BEZ INSTITUCIJA -  
NOVI BALKANSKI IZUM**

AUTORI/KE: DRAGAN KOPRIVICA,  
MILENA GVOZDENOVIĆ I MILICA KOVAČEVIĆ

ILUSTRACIJE I PRIJELOM  
DEJAN BATRIĆEVIĆ



CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU

MOSKOVSKA 153, 81 000 PODGORICA,  
CRNA GORA +382 20 234 522  
cdtmn@t-com.me ~ www.cdtmn.org