



Put ka stabilizaciji ili radikalizaciji politike?

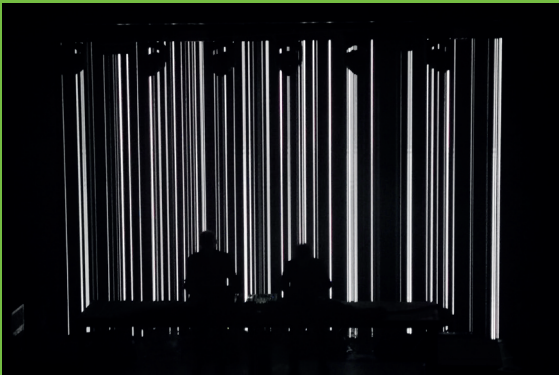
© CDT - Centar za
demokratsku
tranziciju
2020. godine
Podgorica,



+382 20331227
81000 Podgorica, Crna Gora
Moskova 153,
cdtmn@tt-com.me
www.cdtmn.org

20
GODINA

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



© Johannes Breitschaft



Ključni momenat koji je odredio sadržaj ovog izvještaja je sad već definitivni neuspjeh izborne reforme.

Eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju su oblast izbora ocijenili prosječnom ocjenom 2,52 na skali od jedan do pet. Ovaj rezultat ukazuje na to da u ovom mandatu političari nijesu riješili jedan od najznačajnijih problema društva. Prosječna ocjena u istraživanju za 2018. godinu je iznosila 2,64.

Najvažniji razlog za ove ocjene je udaljavanje političkih aktera od pronalaženja kompromisnih rješenja. Ako posmatramo zakonodavni okvir, uslovi za izbore nijesu bitno različiti u odnosu na 2016. godinu, budući da su najvažniji propisi, manje-više, ostali nepromijenjeni. Međutim, ključne institucije nijesu iste već su neke od njih danas u znatno lošijem stanju, u v.d. statusu i spornim mandatima.

Iako zvuči nevjerovatno, politički ambijent za izbore je znatno nepovoljniji nego u veoma tenzičnoj 2016. godini, kada smo ipak imali neki politički dogovor i prelaznu vladu.

Direktan uticaj Zakona o slobodi vjeroispovijesti na izbornu reformu, afera Koverat i drugi skoriji događaji su dodatno povećali ionako veliko nepovjerenje između političkih činilaca i radikalizovali političku scenu i javni diskurs. Opisani ambijent dovodi do nezastavljivog pada povjerenja građana u izbore i pogoduje ekstremnim stavovima i scenarijima, a izrazito je nepovoljan za jedan mirni i demokratski izborni proces.

Problemi izbornog procesa dalje ostaju izborna administracija sačinjena od partijskih predstavnika koji tamo zastupaju partijske a ne javni interes, prostor za zloupotrebu fiktivnih prebivališta, nefikasna regulacija medijskog izvještavanja, kao i brojni problemi vezani za nezakonito finansiranje partija i nekontrolisanu zloupotrebu javnih resursa.

Afere nastavljaju da se gomilaju, a svaki selektivni postupak institucija i pokušaji da se zaštite nosioci društvene moći rezultira učvršćivanjem uvjerenja da je sistem fundamentalno nepravedan.

Malo je onih koji se na našoj političkoj sceni iskreno zalažu za temeljitu izbornu reformu koja bi garantovala bolje izbore, jer većina partija, reformu vidi kao sredstvo za kalkulisanje povoljnijih ishoda za svoje opcije.



Rješenja za probleme, testirana kroz uporednu praksu, postoje i ponuđena su Odboru za sveobuhvatnu izbornu reformu. Ozbiljno će ih možda jednog dana sagledati neke odgovornije političke elite.

Do tada, kakav-takav supstitut korjenitoj reformi može biti politički dogovor koji bi rezultirao makar najnužnijim zakonodavnim promjenama i modelom za bolju kontrolu i primjenu postojećih pravila. Naravno, ukoliko svi politički akteri postave ovo pitanje kao prioritet, i što prije uđu u otvoreni dijalog s ciljem pronalaženja rješenja. Posljedice izostanka takvog dijaloga mogu biti veoma nepovoljne za državu i društvo u cjelini.

Neuspjela reforma i iznevjerena očekivanja

Skupštinski odbor za reformu izbornog zakonodavstva, koji je formiran uz snažnu potporu Evropske unije krajem 2018. godine, ni u jednom trenutku nije funkcionisao u punom sastavu. Njegov rad su obilježila politička prepucavanja, nadmudrivanja i ucjenjivanja. Tačka na mogućnost da se reforma sprovede je stavljena u decembru 2019. godine, kada su Demokrate napustile Odbor zbog najavljenog usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti.

U toku rada Odbora pristiglo je i razvijeno je dosta dobrih predloga. Oni ostaju da sačekaju neku odgovorniju političku elitu, koja će unapređenje ukupnog ambijenta za izbore pretpostaviti sitnim i krupnim partijskim interesima.

Neuspjeh reforme znači i to da je propuštena prilika da se usvoje neke od najvažnijih preporuka međunarodnih i domaćih organizacija, posebno onih iz izvještaja OSCE/ODIHR¹, što će uticati i na buduće ocjene izbornog procesa i procesa demokratizacije u Crnoj Gori.

Crna Gora se prethodnom periodu po prvi put u svojoj novijoj historiji susrela s odlaganjem izbora, budući da su zbog situacije izazvane pandemijom morali biti odloženi lokalni izbori u Tivtu. Tu se još jednom pokazalo da su nam zakoni manjkavi i nepromišljeni, jer ne nude rješenja za ovakve pravne situacije. Predsjednik Crne Gore se poslužio pravnom prazninom, računajući valjda da mu je dozvoljeno ono što nije izričito zabranjeno, i izbore odložio izmjenama svoje odluke o njihovom raspisivanju² iako je ranije bilo tumačenja od strane pravnika iz vladajuće koalicije da se to može učiniti samo u slučaju proglašenja vanrednog ili ratnog stanja³. Praznine su se popunile naknadno – izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi⁴.

¹ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections 2016 <https://bit.ly/3cFkhFl>

OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Presidential Elections 2018 <https://bit.ly/3fXiygs>

² ODLUKA o izmjeni Odluke o raspisivanju izbora za odbornike u Skupštini opštine Tivat <https://bit.ly/3bGC39I>

³ Luković S, Matijašević B, “Đukanović odložio izbore promjenom svoje odluke”, 21.03.2020, Vijesti, <https://bit.ly/367xuEw>

⁴ Sajt Skupštine Crne Gore, 24.04.2020, <https://bit.ly/36cffov>

Partijska izborna administracija

⁵ Matijašević B, “Ivanović predsjednik DIK-a, Vučurović razvio trobojku”, 04.03.2020, Vijesti, <https://bit.ly/3fVB9JR>

-
-

Sastavni dio radne verzije Zakona o izboru odbornika i poslanika na kome je radio Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva bio je i predlog Centra za demokratsku tranziciju (CDT) za profesionalizaciju izborne administracije.

Međutim, kako do usvajanja ovog zakona nije došlo, Crna Gora i u novi izborni proces ulazi sa izbornom administracijom koja je dominantno sačinjena od partijskih predstavnika koji tamo zastupaju partijske a ne javni interes.

Državna izborna komisija ima novog predsjednika. Prvo je u martu 2019. je za predsjednika DIK-a izabran kandidat za koga se i tada znalo da 2020. godine stiće uslove za starosnu penziju. Zbog toga je DIK početkom 2020. neko vrijeme bila bez predsjednika. Novi predsjednik DIK, Aleksa Ivanović, je izabran u martu 2020.⁵

Bez rješenja za nepovjerenje u birački spisak

Jednostrano usvajanje izmjena Zakona o biračkom spisku rezultiralo je promjenama uglavnom tehničke prirode.

Ključni razlog nepovjerenja u birački spisak, sumnja da veliki broj iseljenika i dalje ima fiktivno prebivalište u Crnoj Gori i na osnovu toga koristi pravo glasa, ostao je netaknut, budući da je uslov za njegovo rješavanje promjena Zakona o registrima prebivališta i boravišta, a onda i opsežna terenska provjera.

Vladajuća većina je odlučila da izmjenom zakona oduzme Državnoj izbornoj komisiji nadležnost vršenja nadzora nad biračkim spiskom. Sada umjesto nadzora imamo „ostvarivanje saradnje“, i DIK-i ostalo samo pravo uvida i pristupa podacima⁶. Na ovaj način je legalizovano ono što se dešavalo u praksi – DIK nije vršila svoje nadležnosti nadzora nad biračkim spiskom. Iako je preispitivanje ovog rješenja bilo opravdano, ukidanja ovlašćenja nadzora DIK-i bez dogovora s parlamentarnom opozicijom i kreiranja boljeg mehanizma kontrole može samo doprinijeti urušavanju povjerenja.

CDT je, u sklopu inicijative “Savez za Evropu” predložio uvođenje novog mehanizma koji bi značajno unaprijedio kvalitet i sadržinu kontrole, sa ciljem povećanja povjerenja u izborni proces. Predloženo je formiranje međusektorskog tima za kontrolu ažurnosti biračkog spiska, po uzoru na tim koji je funkcionisao u MUP-u u predizbornom periodu 2016. godine, uz nadogradnu proceduralnih aspekata njegovog djelovanja i zaštitu ličnih podataka.

⁶ Zakon o biračkom spisku (“Sl. list CG”, br. 10/2014, 20/2015, 92/2017, 17/2019 - odluka US i 3/2020)

Čekajući medijske zakone...

I medijski zakoni su na čekanju, a s njima i ispunjavanje preporuka koje bi trebalo da omoguće balansirano izvještavanje i ravnopravnost svih učesnika u izborima, kao i da zaštite građane od nekontrolisane izloženosti plaćenju partijskoj propagandi u toku kampanje.

Samoregulacija ne postoji, a postupanje medija u kampanji nadzire Agencija za elektronske medije (AEM) koja nema niti dovoljno ovlašćenja da izriče efektivne sankcije, niti je dosadašnjim postupanjem demonstrirala nepristrasnost i dosljednu primjenu zakona prema svim prekršiocima⁷. I Evropska komisija je u posljednjem izvještaju konstatovala da je nastavljeno političko miješanje u rad AEM i da je to razlog za ozbiljnu zabrinutost⁸.

Sumnje u dirigovanu politizaciju javnog servisa RTCG su produbljene konačnim presudama Vrhovnog suda, kojima je potvrđeno da su smjene menadžmenta Javnog servisa⁹ bile nezakonite.

U eri digitalizacije medija demokratske države štite svoje izborne procese od uticaja dezinformacija na kreiranje javnog mnijenja i upliva lažnih vijesti u izborne procese. Preciznije definisanje i strože regulisanje problema dezinformacija u izbornim procesima još nije došlo na dnevni red u Crnoj Gori.

⁷ Uljarević D, Vuković D, Mediji u Crnoj Gori - između zagrljaja vlasti i borbe za profesiju, 2020, Centar za građansko obrazovanje, <https://bit.ly/2Z9JB2f>

⁸ European Commission, Montenegro 2019 Report, 29.05.2019, <https://bit.ly/2LxOvxQ>

⁹ Generalne direktorice RTCG Andrijane Kadije, direktora TVCG Vladana Mićunovića i urednika Prvog programa TVCG Aleksandra Mirkovića.

Više novca i manje kontrole za partije

Vladajuća većina usvojila je i novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja¹⁰. Pozitivne novine u zakonu odnose se uglavnom na proceduralne aspekte, i preciziranje pojedinih zabrana.

Djelimično je usvojen naš predlog za izmjene Krivičnog zakonika. Propisana su nova krivična djela vezana za nezakonito finansiranje kampanja - Povreda slobode opredjeljena pri finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora.

Ipak, usvojene novine teško da mogu dovesti do unapređenja u ovoj oblasti, jer nije tretirana kritična tačka – ko i kako primjenjuje zakonodavstvo.

CDT-ovi predlozi Odboru za reformu izbornog zakonodavstva bili su usmjereni upravo na povećanje nezavisnosti Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) kroz povećanje nadležnosti njenog Savjeta i uspostavljanje efikasnog sistema odgovornosti za rad ove Agencije.

Nije bilo političke volje da se reformišu Savjet ASK kroz izmjene Zakona o sprječavanju korupcije, kako bi se ASK učinila otpornijom na političke uticaje kojima smo svjedočili prethodnih godina. Primjer selektivnog postupanja u odbrani interesa vladajuće partije vidjeli smo u njihovom postupanju u aferi „Koverat“.

¹⁰ Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Sl. list CG", br. 3/2020 i 38/2020)

Takođe, nije učinjeno ništa da se zakonom preciziraju obaveze ASK da sprovodi dubinsku, smislenu i dosljednu kontrolu finansiranja partija i kampanja, već je to, kao i do sad prepušteno njenim odlukama i podzakonskim aktima.

Kontrola u ovoj oblasti je oslabljena i ukidanjem obaveze Državne revizorske institucije (DRI) da vrši redovnu godišnju reviziju konsolidovanih računa svih političkih subjekata, pa će umjesto toga DRI će biti obavezna da izvrši makar jednu reviziju godišnjeg računa svakog parlamentarnog subjekta u četvorogodišnjem periodu. Ovo će bez sumnje uticati negativno na transparentnost finansiranja partija. Takođe, DRI može trajno uništiti svoju preostalu reputaciju selektivnim pristupom u izboru subjekata revizije.

Novе izmjene zakona donose i više novca za političke partije. Povećani su limiti za donacije, a parlamentarnim strankama je dozvoljeno da ogromna sredstva koja dobijaju za redovan rad koriste za izbornu kampanju. Partije će dobijati i dodatna sredstva iz budžeta namijenjena funkcionisanju njihovih ženskih organizacija.

Konačno, iz zakona je misteriozno nestala obaveza privrednih društava vezana za ograničenja zapošljavanja i angažovanja zaposlenih lica. Propisano je da se u državnim i lokalnim organima, javnih ustanovama i državnim fondovima u periodu izbora lica mogu privremeno angažovati ili zapošljavati na određeno samo izuzetno, i to radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog rada, na osnovu odluke nadležnog organa, i samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta. U ranijem tekstu zakona, ova zabrana se odnosila i na javna preduzeća. Sada su u više članova javna preduzeća zamijenjena novom frazom privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država, ali, slučajno ili namjerno, u ovom članu ih više nema.

Od „Snimka“ do „Koverte“ – rastuće nepovjerenje i začarani krug bojkota

Ubrzani pad povjerenja javnosti u izbore počeo je 2013. godine sa aferom „Snimak“. Od tad je prošlo sedam godina, a ključni problemi koji su uzrok nepovjerenja i dalje nijesu riješeni. Afere nastavljaju da se gomilaju bez zadovoljavajućeg pravnog ishoda. Najnoviji dodatak ovoj listi je afera „Koverta“, koja je uprkos izraženoj kritici, i to ne samo od opozicione javnosti, „zataškana“ kroz proceduralne nejasnoće i ishode koji su omogućili zaštitu krivaca.

Pasivnost nadležnih institucija i njihova često demonstrirana nespremnost da se suprotstave nosiocima političke moći i temeljito istraže i dovedu do kraja procese u slučajevima nedozvoljenih



pritisaka, klijentelizma i uvođenja problematičnog novca u političko djelovanje doprinose raširenom uvjerenju da sistem nije pravedan i da prekršioći neće biti kažnjeni.

I novija istraživanja pokazuju da je procenat građana koji ne vjeruju institucijama koje sprovode izbore i smatraju da izbori nijesu fer i slobodni zabrinjavajuće visok.¹¹

Navedeno rezultira delegitimizacijom izbornog procesa i svih institucija i procesa koji proizilaze iz njega. I to više nije samo politički oportuna odluka opozicionih partija, već iskaz stava svih opozicionih birača.

Ovo dalje vodi u začarani krug bojkota, vaninstitucionalnih akcija i daljeg urušavanja institucija, koje u manjoj ili većoj mjeri imamo na sceni od 2013. godine¹².

U susret parlamentarnim izborima planiranim za dolazeću jesen, ova perspektiva posebno zabrinjava. Opozicione partije najavljuju bojkot izbora. Čak i ako do njega ne dođe, zbog ovisnosti političkih partija o učešću na izborima i budžetskom finansiranju, postizborni bojkot djeluje kao sasvim izvjesna opcija. A još jedan četvorogodišnji period blokade institucija i procesa stavio bi tačku na reformske procese i crnogorska stremljenja evropskim integracijama.

¹¹ Centar za monitoring, “Pad povjerenja građana u izborni proces”, 04.07.2019, <https://bit.ly/2y7NKbQ>

¹² Westminster Foundation for Democracy, Parliamentary Boycotts in the Western Balkans, 2019, <https://bit.ly/2WCuyML>



Milica Kovačević
Predsjednica

Istraživanje o napretku zemalja regiona u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku **Balkanskog fonda za demokratiju** i **Ambasade Kraljevine Norveške**, u saradnji sa kolegama iz nevladinih organizacija **CRTA** (Srbija), **Metamorfozis** (Makedonija) i **Zašto ne?** (Bosna i Hercegovina).

Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu **39 indikatora**, a u toku rada konsultovali smo mišljenja pet eksperata za ovu oblast.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi.

Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.



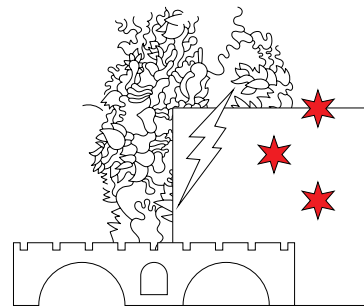
ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Belgrade

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

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU | PUT KA STABILIZACIJI
ILI RADIKALIZACIJI POLITIKE? | Autorka: Milica Kovačević | Ilustracije i prijelom: Dejan Batričević | CDT – Centar
za demokratsku tranziciju | Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora | +382 20 331 227 | cdtmn@t-com.me |
www.cdtmn.org