

# Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU

/ kroz prizmu (ne)ispunjavanja  
političkih kriterijuma za članstvo /

Autori/ke:  
Biljana Papović,  
Dragan Koprivica,  
Milena Gvozdenović,  
Milica Kovačević

# Prvih 10 godina pregovora Crne Gore

# i EU

/ kroz prizmu (ne)ispunjavanja  
političkih kriterijuma za članstvo /

Autori/ke:  
Biljana Papović,  
Dragan Koprivica,  
Milena Gvozdenović,  
Milica Kovačević

## Impresum

**Izdavač:**

Centar za demokratsku tranziciju  
[www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org)

**Za izdavača:**

Dragan Koprivica

**Lektura:**

Marijan - Mašo Miljić

**Priprema za štampu i grafički dizajn:**

Ana Pajović

**Fotografije:**

Boris Pejović

**Štampa:**

Golbi print

**Tiraž:**

50

**Podgorica, 2022.**

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-583-18-7  
COBISS.CG-ID 22493956

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

 **Norway**

Publikacija je urađena u okviru projekta „10 godina od pregovora sa EU: Da li je Crna Gora ispunila političke kriterijume?” finansiranog od strane Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Njemačkog Maršalovog fonda SAD.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskoga fonda za demokratiju, projekta Njemačkoga Maršalovog Fonda SAD ili njihovih partnera.

# Sadržaj

**Uvod | 5**

**Hronologija odnosa Crne Gore i EU, politički kontekst i trenutni status pregovora | 9**

Od SPP do otvaranja svih pregovaračkih poglavlja | **11**

Ustavna reforma pravosuđa | **14**

Politička situacija i događaji koji su obilježili period | **14**

Politika proširenja EU – od euforije do zamora | **20**

Perspektiva za Zapadni Balkan | **21**

Od predvodnice do dijela paketa | **23**

**Ispunjavanje ključnih političkih kriterijuma | 27**

Izborna reforma: Propast reformi zbog partijskih ciljeva | **28**

Skupština Crne Gore: Privilegije kao nagrada za neuspjeh | **33**

Reforma pravosuđa: Zašto nam trebaju treći mandati | **39**

Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala: Nagomilana imovina političara koju niko ne provjerava | **43**

Reforma javne uprave: Jedan zaposleni, četiri glasa | **46**

Poštovanje ljudskih prava: Tantijema za politička namirivanja si dodvoravanje crkvi | **51**

Medijske slobode: Strani vlasnici, domaće plate i napadi | **55**



# Uvod

Pred vama je publikacija „Prvih deset godina pregovora Crne Gore i EU” u kojoj smo sumirali naša iskustva i zaključke višegodišnjeg praćenja ispunjavanja političkih kriterijuma u procesu pregovora sa Evropskom unijom (EU).

Njenim objavlјivanjem željeli smo da obilježimo jubilej za koji nijesmo sigurni da li je razlog za slavlje ili za zabrinutost. Htjeli smo da na jednom mjestu ostavimo svjedočanstvo o prethodnih deset godina, o najvažnijim događajima, reformama i procesima koji su vezani za ispunjavanje ovih kriterijuma.

Godinama unazad pokušavali smo da istražimo i bolje razumijemo kako je moguće da imamo jasno i javno proklamovanu volju političkih subjekata da se riješe sva ključna pitanja i ubrza proces EU integracije, a ujedno ili paralelno sa tim izbjegavanje ili opstrukciju njihovog rješavanja od tih istih aktera.

Za deset godina dugih i zamornih pregovora pokrenuti su brojni reformski procesi u zemlji, otvorena su sva poglavљa, a tri privremeno zatvorena. Ipak, ovo nije izgradilo demokratske i kredibilne institucije i prakse koje su primjerene pravednom, građanskom i evropskom društvu. Naše elite na vlasti, zaklinjući se na vjernost Evropi, prepisale su od EU brojne zakone i procedure, osnivale i ukidale mnoge institucije, pozivale se na demokratske vrijednosti u javnom diskursu, mahale statističkim pokazateljima gotovo jednako često kao i zastavama, a onda, sve češće, tražile što ubjedljivije izgovore za neučinjeno. One su zapravo propustile ključne šanse.

Kako je vrijeme prolazilo registrovali smo sve manje suštinskog napretka. Umjesto njega dobili smo mahom nebitne tehničke poduhvate, pa smo u pri-

premi ove publikacije imali problem da nađemo zaista pozitivne primjere napretka u posljednjih pet godina.

U protekloj deceniji ključni politički igrači su birali različite političke metode i taktike za ostvarivanje svojih ciljeva, ali su se sve češće oslanjali se na vaninstitucionalne mehanizme poput organizovanja protesta, izazivanja nereda i incidenata ili su u bojkotu našli evropski put, dok su dijalog, kompromis i rješavanje kriza u institucijama postali sporadični i najčešće neuspješni.

Ovakav način vođenja politike je polako, ali sigurno, paralisaо zemlju na putu ka EU. To su znali da iskoriste različiti akteri – zemlje u susjedstvu, nede-mokratski režimi, na kraju i crkva, kako bi se pozicionirali ka vrhu piramide uticaja, čime su se problemi Crne Gore samo gomilali.

Nijesu nam išli na ruku ni kolebanje EU povodom proširenja na Zapadnom Balkanu, sve njene krize, nesuglasice i nedoumice.

Vlast DPS-a je svoje političko djelovanje vezivala za EU integracije, i uspjela da uvede Crnu Goru u NATO, ali su problemi u vladavini prava, raširenost korupcije, politički monopol i shvatanje institucija kao partijskog vlasništva, onemogućili ostvarenje našeg evropskog cilja. Ni oni koji su došli nakon njih nijesu umjeli da demonstriraju različite pristupe i prakse, pa će njihovi evropski dometi pasti u zaborav.

I kako to obično biva nada se javlja onda kada je nijesmo očekivali. Agresija Rusije na Ukrajinu je promijenila ponašanje EU. Po prvi put u posljednjih nekoliko godina, vidjeli smo zaista odlučnu i ener-

gičnu reakciju. Vidjeli smo ponovo na sceni jednu evropsku vrijednost koja je u prethodnom periodu sve više blijedjela – ponovo je na djelu prava evropska solidarnost.

U nadi da ovo neće zvučati kao „ratno profiterstvo“, ali rat u Ukrajini je nužno otvorio novu priliku za Zapadni Balkan. Osjeća se drugačija, pozitivnija energija i veća zainteresovanost i prisutnost EU u regionu. Istina, na stolu su i neke ideje koje mogu značiti da je ispred nas još uvijek dug i neizvjestan put. Na stolu su i druge ideje koje treba da zamijene onu izvornu, evropsku. Kad nema velike ljubavi dovoljna je i mala, kako to pjesnik reče.

Međutim, ako ostavimo po strani događanja u EU i vratimo se sebi, shvatićemo da u našoj nesposobnosti moramo tražiti ključni razlog za ovako predug put. Naša je nedoraslost ovom velikom zadatku uzrok što društvo nijesmo transformisali i organizovali na način da makar liči na ono evropsko.

Možda je za Crnu Goru otvorena nova šansa političkim promjenama, a zatim i odlaskom jedne neuspješne, 42. Vlade. Možda je dolazak 43. Vlade, koja je za sebe kao ključni epitet uzela onaj evropski, zaista prekretnica ili makar njen početak ili nagovještaj. Možda, jer u Crnoj Gori je sve i uvijek - možda. A ništa nije sigurno.

Ako nova parlamentarna većina zaista želi ovaj preokret ona mora, u najkraćem roku, pokrenuti dijalog o svim pitanjima koja su zaustavila naš evropski put. Mora se, konačno, otvoriti demokratski i istinski inkluzivan proces koji neće biti zamka za političke protivnike nego iskreno pružena ruka. Mora se konačno demonstrirati da postoje političke elite koje imaju kapacitet za ovaj dogovor, da postoje oni koji misle i na građanke i građane jer su oni, i pored svega što se dešava ovom društvu, ostali vjerni evropskoj ideji.

Do tada, vratićemo se analizi onoga što je kod nas

stvoreno u prethodnih deset godina. Vratićemo se na uspjehu i neuspjehe, na stvarne i fingirane reformske procese, na nadanja i razočarenja. Vratićemo se u prošlost da bi pokušali bolje da razumijemo budućnost. A ta prošlost je, u najkraćem, izgledala ovako:

Skupština Crne Gore je u početnim godinama pregovora imala konstruktivnu ulogu i bila je mjesto u kome je dijalog za rješavanje važnih prepreka na EU putu bio moguć i nerijetko uspešan. Međutim, od 2016. godine, izuzev učlanjenja u NATO, koji jeste značajan korak na ovom putu, njen doprinos procesu, u smislu ispunjavanja političkih kriterijuma, gotovo je nepostojeći. Nemogućnost donošenja odluka za koje je potrebna kvalifikovana većina, skromni rezultati kontrole Vlade, bojkoti, tenzije, te niska kultura dijaloga, ključna su obilježja ovog perioda. Izostala je čak i politička volja da se pripremi i usvoji Zakon o Skupštini koji bi regulisao mnoge proceduralne nedoumice koje su bile osnova za opstrukciju njenog rada, omogućio jačanje njene pozicije u sistemu i kvalitetniju kontrolu izvršne vlasti.

Nakon dvije relativno uspješne izborne reforme iz 2011. i 2015., uslijedile su dvije potpuno propale iz 2019. i 2021. godine. Većina političkih aktera se svojski potrudila da do njih ne dođe. Kako je vrijeme prolazilo mogućnost za dogovor je bila sve manja, pa su nam dani sa početka procesa pregovora izgledali gotovo nostalgično. Kruna desetogodišnje reforme je stigla kroz nezakonito i neustavno odlaganje lokalnih izbora 2022. godine, koje je, pored povreda našeg pravnog sistema, značilo i kršenje međunarodnih demokratskih standarda. Pod firmom ispunjenja EU agende i održavanja ovih izbora u jednom danu stvoren je presedan da svaka nova većina može odlagati lokalne izbore kad i kako želi.

Reforma pravosuđa nam je nakon ustavnih promjena izgledala zaista dostižno. Međutim, političke igre, izglasavanje trećeg mandata predsjednici Vr-

hovnog suda, varanje na ispitima za sudije, malverzacije sa članstvom u Sudskom savjetu, te njegova potpuna inertnost brzo su nas razuvjerili da je tako nešto moguće. Danas imamo istrage protiv te iste, bivše predsjednice Vrhovnog suda i predsjednika Privrednog suda, za teška krivična djela. Imamo pravosuđe kome poslije svega malo ko vjeruje. Imamo sijenku nad radom i onih sudija koji su savjesno i profesionalno radili svoj posao. Svega imamo izuzev vremena. Godine će biti potrebne da se saniraju velike štete koje je sudstvu nanijela „reforma“ koja je sprovedena posljednjih deset godina.

Hapšenja bivše predsjednice Vrhovnog suda i predsjednika Privrednog suda će ostaviti značajne negativne posljedice na povjerenje u pravosuđe. S druge strane, ona su prilika za izgradnju povjerenja u tužilaštvo i ta prilika može da sadrži i tračak nade da je borba protiv korupcije u suštinskom smislu zaista počela. U Crnoj Gori su potrošene godine na stvaranje institucija, donošenje zakona, reformi na različitim nivoima, ali jedna stvar se nije promijenila - značajan broj državnih funkcionera i njihove porodice imaju značajno luksuzniji „životni stil“ od onoga koji im mogu omogućiti njihova prijavljena primanja. I dok god imamo Agenciju za sprječavanje korupcije, tužilaštvo ili policiju kojima ovo nije prioritetno interesovanje, o borbi protiv korupcije se ne može ozbiljno govoriti. Sve formalno ispunjene obaveze, svi održeni seminari, obuke i putevi u Brisel neće značiti ništa sve dok se ne pojave dovoljno odlučni ljudi da institucije otmu od političkih ili kriminalnih uticaja i vrate ih pod okrilje javnog interesa.

Sinonim za državnu upravu je, i nakon deset godina reforme, ostalo partijsko zapošljavanje, mahom nestručnih ljudi. Svaka naredna Vlada je glasno promovisala potrebu optimizacije broja zaposlenih s jedne, i povećavala taj isti broj, s druge strane. Za prvih deset godina pregovora nijesmo uspjeli

da dobijemo ni makar relativno pouzdan broj onih koji rade u upravi, državnim preduzećima i lokalnim samoupravama. Svaka je nova Vlada prepisivala ambiciozne ciljeve prethodne i nalazila razloge i opravdanja da se reforma ne ostvari. Svoju svrhu nije ostvario ni Savjet za reformu javne uprave, koji čak nije razmatrao ni neke od najvažnijih reformskih zakona i sopstvene oblasti djelovanja. Pravo na slobodni pristup informacijama se vremenom smanjivalo zbog restrikcija prilikom promjena zakona i njegovog nepoštovanja od strane institucija. Kompletna reforma se svela na usvajanje zakona i podzakonskih akata, na zadovoljavanje štrikova, bez suštinske pozitivne promjene.

Iako je u posljednjih deset godina napravljen napredak u strateškom, zakonodavnem i institucionalnom okviru opšte su ocjene da poštovanje ljudskih prava nije dovoljno napredovalo u ovom periodu. Ova su prava kod nas dominantno shvaćena kao manjinska i vjerska, a Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je najčešće bilo tantijema za predstavnike manjinskih partija u Vladi. Koncept multietničnosti i multikulturalnosti je u posljednjih nekoliko godina ozbiljno narušen. Bilježi se porast incidenata motivisanih vjerskom i nacionalnom mržnjom. Dugogodišnji partitokratski i klijentelistički pristup zaštiti manjinskih prava se pokazao kao promašaj, koji je rezultirao formalnim unapređenjima koja nijesu bitno uticala na smanjenje podzastupljenosti i diskriminacije manjinskih grupa. Ambijent za učešće žena u politici i javnom životu je destimulativan. Evidentan je zabrinjavajući porast seksističkih i mizoginih kampanja usmjerenih na učutkivanje javno profilisanih žena i na njihov progon iz javne sfere.

U posljednjih deset godina gotovo da nema napretka kad je sloboda medija u pitanju, a Crna Gora je kontinuirano u grupi zemalja u kojima je sloboda medija okarakterisana kao problematična. Na našem medijskom tržištu postoji neodrživo veliki broj

medija i jasno je da postoji i ono drugo, crno tržište i nelegalni tokovi novca koji najviše pogadaju one koji su ovom društvu najpotrebniji – medije koji poštuju profesionalne standarde rada i koji transparentno posluju i objavljaju sve potrebne informacije o svom radu. Problem naše medijske scene je i dominantno vlasništvo sa strane i potencijalna podložnost političkim i ekonomskim uticajima, te uticaji stranih regionalnih medija. U poslednjih deset godina javni servis je poligon za igru političara koji rukovodstva smjenjuju nezakonito, a sve u cilju ostvarenja političkih uticaja. Ako ovome dodamo sve češće ispoljavanje agresivnog ponašanja prema novinarima, neriješene fizičke napade na njih, čak i ubistva, te loš ekonomski položaj novinara i medija, jasno je da nam ozbiljna borba za stvarno profesionalno novinarstvo tek predstoji.

Tako je to bilo dosad, a kako će biti odsad teško je reći. Teško je anticipirati događaje u izrazito nestabilnom i promjenljivom političkom okruženju. Teško je razumjeti budućnost koju kreiraju ove kve političke elite.

Sve što možemo je da naporno radimo i da se nadamo, da se pripremimo na razočarenja, nepovoljan razvoj situacije i na već viđeni tok procesa. Ali i da ne zaboravimo da vjerujemo u uspjeh. Jer će, prije ili kasnije, Crna Gora ostvariti evropske standarde. Na ovaj ili onaj način.

Samo da taj proces ne potraje i narednih deset godina.

**CDT tim**



# **Hronologija odnosa Crne Gore i EU, politički kontekst i trenutni status pregovora**

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Delegacija Evropske Unije u Crnoj Gori



## **Od SPP do otvaranja svih pregovaračkih poglavlja**

Pregовори Црне Горе и ЕУ око потписивања Споразума о стабилизацији и придруžивању (SSP) су почили још у оквиру државне zajеднице Србија и Црна Гора, у новембру 2005. године. Nakон обнове не зависности Црне Горе је добила мандат да директно преговара, па је SSP потписан и октобру 2007. године аступио је на snagu u мају 2010. године. U међувремену, u decembru 2008. године предат је заhtjev za članstvo u EU, da bi nakon dvije godine, u decembru 2011. године, Crnoj Gori bio potvrđen status kandidatkinje.

Prva Međuvladina конференција између Црне Горе и ЕУ којом су званично отворени приступни прего-

vori održана је у јуну 2012. године. Pregовори су организовани u 33 pregovaračka poglavlja. Vlada je formirala pregovaračku strukturu, u 33 radне grupe u čiji сastav su uključeni i predstavnici организација civilnog društva.

U periodu од 2012. до 2020. године, отvorena су сва pregovaračka poglavlja, dok су само три привремено затvoreна. EU је, u slučaju Црне Горе, започела нови приступ u pregovorima, prema којем су među првима отворена pregovaračka poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava i 24 - Pravda, слобода i bezbjednost i ona ће остати отворена sve do kraja pregovaračkog процеса.

### **Otvorena poglavlja**

#### **25 – Nauka i istraživanje**

26 – **Obrazovanje i kultura**, 5 – **Javne nabavke**,  
6 – **Privredno pravo**, 20 – **Preduzetništvo i  
industrijska politika**, 23 – **Pravosuđe i temeljna  
prava**, 24 – **Pravda, sloboda i bezbjednost**

7 – **Pravo intelektualne svojine**, 10 – **Informaciono društvo  
i mediji**, 4 – **Sloboda kretanja kapitala**, 31 – **Vanjska,  
bezbjednosna i odbrambena politika**, 32 – **Finansijski nadzor**,  
18 – **Statistika**, 28 – **Zaštita potrošača i zdravlja**, 29 – **Carinska  
unija**, 33 – **Finansijske i budžetske odredbe**.

9 – **Finansijske usluge**, 21 – **Transevropske mreže**, 16 – **Porezi i  
30 – **Vanjski odnosi**, 14 – **Saobraćajna politika i 15 – Energetika****

12 – **Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna  
politika** i 13 – **Ribarstvo**, 11 – **Poljoprivreda i ruralni  
razvoj** i 19 – **Socijalna politika i zapošljavanje**

### **Zatvorena poglavlja**

#### **2012**

#### **25 – Nauka i istraživanje**

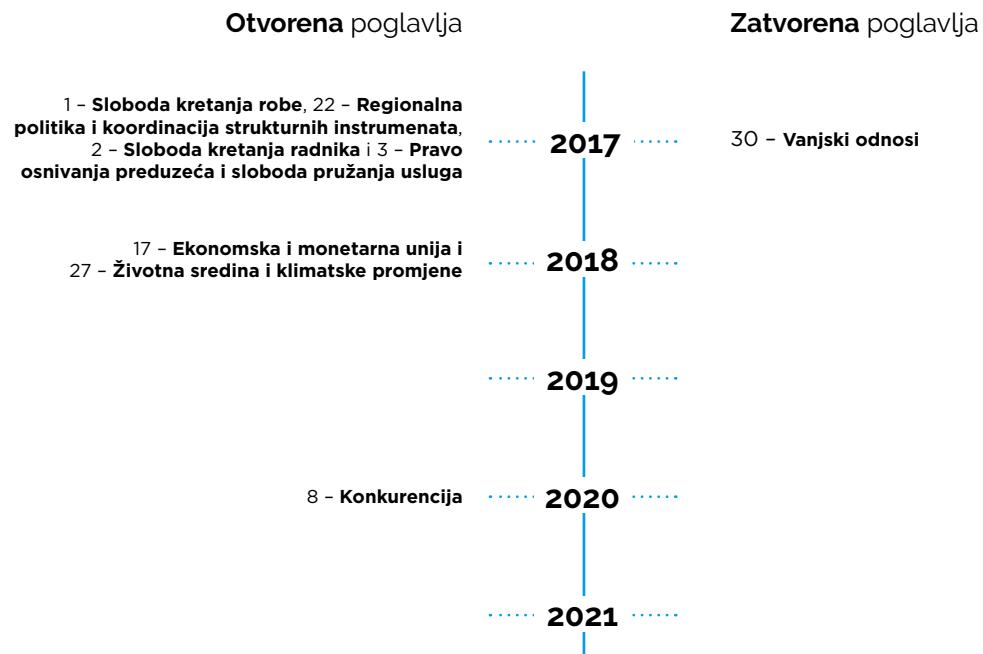
#### **2013**

#### **26 – Obrazovanje i kultura**

#### **2014**

#### **2015**

#### **2016**



U ovom desetogodišnjem periodu EU je uvela novu pregovaračku metodologiju, koja je prihvaćena 2020. godine. Ključna novost je bila insistiranje na konkretnim rezultatima na polju vladavine prava, jer nije moguće zatvaranje nijednog poglavlja prije nego što se ispune privremena mjerila za dva poglavlja koja se tiču vladavine prava (poglavlja 23 i 24). Takođe, otvorena je mogućnost za zaustavljanje ili vraćanje na početak pristupnih pregovora u slučajevima kada države kandidatkinje ne napreduju u bilo kojem polju pristupnog procesa.

Vlada Crne Gore je u pregovaračkom procesu, usvajala i strateške akte koji se tiču procesa pristupanja Crne Gore EU. Početkom 2014. godine usvojena je Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2014-2018. godine. Usvojeno je i više Programa pristupanja Crne Gore.<sup>1</sup> Ovi programi

objedinjuju planove i potrebe daljeg usklađivanja s pravnom tekvinom EU, strateškog i zakonodavnog okvira, a koje se odnose na sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u EU, uz odgovarajuće rokove za realizaciju. Karakteristika ovih dokumenata često je bila nedovoljna veza i neusklađenost sa ostalim planskim dokumentima države. Akcioni planovi za poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava i poglavlje 24. Pravda, sloboda i bezbjednost usvojeni su 2013. godine, a adaptirani 2015. godine. Istekom rokova predviđenih u ovim dokumentima, 2018. godine, nastavljeno je sprovodenje ključne reformske agendu bez konkretnih mjera za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kroz poprečne i brzoplete zakon-

<sup>1</sup> Program pristupanja Crne Gore za period 2014-2018. godine iz 2013. godine; Program pristupanja Crne Gore za period 2015-2018. iz 2015.

godine; Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2016 – 2018. godine iz 2016. godine; Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2018 – 2020. iz 2018. godine; Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2020-2022. iz 2020. godine; Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021 – 2023. iz 2021. godine.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Konferencija za štampu šefa Delegacije EU u  
Crnoj Gori Leopolda Maurera, oktobar 2011



ske i institucionalne promjene. Posljednje izvještaje o realizaciji mjera iz ovih akcionih planova Vlada je objavila 2019. godine.

Proces pregovora obilježio je i nezadovoljavajući nivo njihove transparentnosti. I pored uključivanja predstavnika nevladinog sektora u rad pregovaračkih grupa, nije prepoznata uloga civilnog društva u kontroli procesa i povećavanju njegove otvorenosti. U nedostatku osmišljene i pripremljene komunikacije, šira javnost ostala je uskraćena za mnoge važne informacije o procesu pregovora.

Pregovaračke pozicije za sedamnaest poglavlja u kojima je Crna Gora otvorila pregovore, a gdje nije bilo zahtjeva za prelaznim razdobljima, objavljene su tek 2017. godine<sup>2</sup>, dok je zajednička pregovaračka pozicija za poglavje 27 – Životna sredina i klimatske promjene objavljena 2019. godine.

## Ustavna reforma pravosuđa

Jako važan trenutak u toku višedecenijske reforme pravosuđa dogodio se usvajanjem amandmana na Ustav Crne Gore 2013. godine. Ove promjene su označile početak konkretnijih aktivnosti na jačanju nezavisnosti i autonomije pravosuđa, što je jedan od glavnih preduslova evropskih integracija.

Ovaj momenat predstavlja i demonstraciju političke zrelosti tadašnjih političkih elita, imajući u vidu da je za Ustavne promjene glasalo 59 od 81 poslanika. Politički subjekti, u ovom procesu, uprkos međusobnim razlikama, pokazali su čvrstu posvećenost evropskoj budućnosti Crne Gore.

<sup>2</sup> To su poglavja: 4. Sloboda kretanja kapitala, 5. Javne nabavke, 6. Privredno pravo, 7. Pravo intelektualne svojine, 9. Finansijske usluge, 10. Informatičko društvo i mediji, 14. Saobraćajna politika, 18. Statistika, 19. Socijalna politika i zapošljavanje, 20. Preduzetništvo i industrijska politika, 21. Trans-evropske mreže, 28. Zaštita potrošača i zdravlja, 29. Carinska unija, 30. Vanjski odnosi, 31. Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika, 32. Finansijski nadzor i 33. Finansijske i budžetske odredbe.

Izmjene Ustava su podrazumijevale da se Vrhovni državni tužilac, Sudski i Tužilački savjet, biraju u Skupštini dvotrećinskom većinom i da predsjednika Vrhovnog suda bira sudski Savjet na pet godina. Predviđen je i deblokirajući mehanizam, ukoliko se ne može postići dvotrećinski dogovor, koji podrazumijeva da je u drugom krugu odlučivanja potrebna većina od tri petine poslanika. Suštinski, cilj ustavnih promjena bio je ograničenje preširokih ovlašćenja pojedinim nosiocima sudske vlasti i jačanje nezavisnosti pravosuđa.

Nažalost, ni Ustavni amandmani, kao ni niz reformskih zakona koji su uslijedili, nisu pomogli da u praktici dostignemo zacrtane ciljeve, nezavisno, odgovorno i efikasno sudstvo.

## Politička situacija i događaji koji su obilježili period

“Jedan zaposleni, to su četiri glasa. Ako uspijemo da zaposlimo našeg čovjeka smanjili smo njima jedan glas, a povećali nama”, kazao je visoki funkcioner Demokratske partije socijalista (DPS) Zoran Ješić, 2013. godine, na sjednici najvažnijeg stranačkog organa. Objavljivanje ovog audio zapisa i pokretanje afere “Snimak” razotkrilo je popularnu taktiku DPS-a da obezbijedi sebi izborni uspjeh zloupotrebom državnih resursa i potvrdilo glasine i sumnje kritičara vlasti o malverzacijama i pritiscima koje je sprovodila vladajuća partija.<sup>3</sup>

Nakon ove afere, koja je ozvaničila početak duge političke i institucionalne krize u državi, gotovo da nije postojao izborni proces bez tenzija između političkih subjekata.<sup>4</sup> Jedna od prvih reakcija opozicije

<sup>3</sup> Ana Milačić, Ljubica Miličević, *Ove afere su obilježile vladavinu DPS-a posljednjih 30 godina*, Vijesti, 08.02.2019.

<sup>4</sup> Westminster Foundation for Democracy, *Parliamentary Boycotts in the Western Balkans: Case study*, Montenegro, 2019.

bio je bojkot Skupštine Crne Gore nakon predsjedničkih izbora 2013. godine, čije je rezultate dovela u pitanje.

Podizanje političke krize na veći nivo dostignuto je kada je Demokratski front (DF) 2015. godine pokrenuo višemjesečne proteste, zahtijevajući da se formira prelazna tehnička Vlada sastavljena od svih parlamentarnih partija. Protesti su kulminirali u oktobru te godine, kada je došlo do sukoba sa policijom. Evropski nastrojen dio javnosti je osudio nasilje kao metod u protestima DF-a, ali i brutalnost policije nakon što su dokumentovani brojni primjeri prekoračenja upotrebe sile prema učesnicima protesta. Iako su formalni zahtjevi protesta bili usmjereni na poboljšanje ambijenta za izbore, njihova retorika, ikonografija ali i povezani događaji otkrivali su i drugi, možda i važniji cilj – zaustavljanje integracije u NATO savez. U decembru 2015. godine Crna Gora je dobila punopravni poziv za članstvo u NATO.

Ovi događaji predstavljali su samo uvod u politički turbulentnu 2016. godinu. Krajem januara Skupština je izglasala povjerenje Vladu premijera Mila Đukanovića i to glasovima poslanika DPS-a, predstavnika manjinskih partija i poslanika, do tada, opozicione Pozitivne Crne Gore – dok je SDP, partija koja je do tada bila u izvršnoj vlasti, glasala za pad Vlade.<sup>5</sup>

Nakon ovih dešavanja uslijedili su višemjesečni pregovori o rješavanju političke krize u zemlji. Konačno, uz pomoć međunarodne zajednice dogovoren je formiranje Vlade izbornog povjerenja. Tada su pojedine opozicione partije, zajedno sa nestranačkim ličnostima koje su im bliske, zauzele mjesta u izvršnoj vlasti, odnosno Vladu izbornog povjerenja, u cilju sprovođenja priprema za održavanje fer i slobodnih izbora.

---

5

Isto.

Ipak ovo nije dovelo do stabilizacije, već su se političke prilike u periodu koji slijedi dodatno radikализovale.

Na izborni dan 2016. godine uhapšena je grupa srpskih državljana osumnjičenih za terorizam u pokušaju i stvaranje kriminalne organizacije, slučaj poznatiji u javnosti kao pokušaj državnog udara. Na optužnici će se kasnije naći i lideri DF-a i ruski obavještajci, u procesu koji ni do danas nije pravosnažno okončan. Prvostepeno, lideri DF-a su oslobođeni krivice za ove optužbe. Opozicione partije su optuživale DPS da je ovaj događaj montiran, te da je u velikoj mjeri uticao na konačni rezultat izbora. Kompletna opozicija je zbog ovog događaja odlučila da bojkotuje rad parlamenta. Tako u periodu od novembra 2016. do oktobra 2017, cjelokupna opozicija - 39 od 81 poslanika - u potpunosti je bojktovala Skupštinu Crne Gore.<sup>6</sup>

Ova dešavanja su negativno uticala na političku situaciju u zemlji. Forum za političku raspravu je u potpunosti izmješten iz parlamenta, zakoni su donošeni u proceduri koja je ličila na hitnu, bez suštinske rasprave, a kontrolna funkcija u odsustvu opozicionih stranaka je potpuno degradirana.<sup>7</sup> Bilo je jasno da u takvoj situaciji nije moguće očekivati dijalog koji je neophodan za sprovođenje pravosudnih i izbornih reformi, presudnih za proces integracija.

Pitanje članstva u NATO, koje je obilježilo politički diskurs od 2012. godine, ostalo je bez „završnih riječi“ poslanika crnogorskog Parlamenta. U aprilu 2017. Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o potvrđivanju Sjevernoatlantskog ugovora, koji je označavao posljednji korak države ka punopravnom članstvu u NATO-u. Ovu sjednicu Skupštine su

---

6 Isto.

7 Milena Gvozdenović, Biljana Papović, *Skupština Crne Gore - kočnica ili zamajac reformi i evropskih integracija*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Antivladini protesti u Podgorici, oktobar 2015



i dalje bojktovali opozicione partije, izuzev poslanika SDP-a koji su napravili izuzetak i došli kako bi glasali za Zakon.<sup>8</sup>

Predsjednički izbori 2018. godine su protekli u znaku ponovnog povratka predsjednika DPS-a Mila Đukanovića na državne funkcije nakon što je 2016. godine premijersku funkciju ustupio stranačkom kolegi Dušku Markoviću.

Nova velika afera otvorena je na početku 2019. godine kada je biznismen Duško Knežević, do tada blizak vlastima, objavio snimak na kojem predaje kovertu sa novcem visokom funkcioneru DPS-a Slavoljubu Stijepoviću. To je dovelo do nove serije protesta građana, dok je opozicija još jednom odlučila da napusti Skupštinu.

Najveća eskalacija političkih tenzija uslijedila je 2020. godine, nakon usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti. Na sjednici Skupštine na kojoj je taj akt razmatran i izglasani poslanici DF-a su izazvali incidente zbog čega su i privедeni u policiju. Srpska pravoslavna crkva (SPC) je, nezadovoljna zbog rješenja u zakonu, karakterišući ga kao diskriminatorski, pokrenula seriju protesta (litija), a koji su se proširili čitavom zemljom, okupljujući desetine hiljada građana. Ovi događaji su predstavljali prekretnicu u kojoj je SPC postala ključni igrač u političkom životu Crne Gore.

Višemjesečne litije, neuspis pokušaj pregovora između SPC i Vlade, te početak pandemije COVID-19, bili su uvod u redovne parlamentarne izbore. Nakon ovih izbora, po prvi put, nakon 30 godina, DPS nije participirao u Vladi.

Period nakon izbora su obilježili mukotrpni dogовори između aktera nove vladajuće većine – heterogene grupe koju čine tri ideološki različite koalicije.

Kao najmanji zajednički sadržalač – pala je odluka o formiranju tzv. ekspertske Vlade u koju su ušle nestranačke ličnosti, s izuzetkom potpredsjednika Vlade. Specifično je da je sastanak na kome je formirana ova Vlada održan u manastiru Ostrog uz prisutstvo crkvenih lica. Ubrzo je postalo jasno da su na ministarska mesta mahom postavljeni ljudi koji nemaju iskustvo i upravljačko znanje za te pozicije. Upravljačka mjesta, odnosno javne institucije i odbori direktora počeli su da se pune ljudima koji su bliski vladajućima partijama ili SPC. Od samog početka rada nove izvršne vlasti ključni konstituent nove parlamentarne većine, Demokratski front, žestoko je kritikovao Vladu za koju je glasao, nezadovoljan njenim konceptom. Izvršna vlast je stajala na labavim nogama, bez uspjeha a potom i želje da obezbijedi podršku u parlamentu. Kratkotrajna većina je ispunila jedno obećanje, ono dato SPC, izmjenivši Zakon o vjerskim zajednicama.

Ekspertska, ili apostolska Vlada, kako ju je nazivao premijer Crne Gore, ličnost bliska SPC, pala je nakon što su za njeno nepovjerenje glasali predstavnici opozicije u parlamentu i četiri poslanika koalicije Crno na bijelo. Čitav period njenog trajanja obilježili su protesti, tenzije i skandali.

To je bila još jedna godina koju je obilježio prazan hod ka Evropskoj uniji. Čekajući crnogorskog Godoa, svi pokušaji deblokade procesa su se neslavno završavali, jer partie nijesu uspjele da pronađu kompromis, već su majstorski u prvi plan gurale svoje političke interese.

Postepeno jačanje političke krize, gomilanje unutrašnjih problema iz godine u godinu i nezainteresovanost za integraciju potpuno su za ovo vrijeme u drugi plan gurnuli najbitniju stavku na agendi Crne Gore - članstvo u EU.

Početne uspjehe integracija, kada je Crna Gora, iako najmanja zemlja u regionu Zapadnog Balkana,

<sup>8</sup> Westminster Foundation for Democracy, *Parliamentary Boycotts in the Western Balkans: Case study, Montenegro*, 2019.

bila „najbolja u razredu”, vrlo brzo je iscrpila strategiju pakovanja političkih u državne interese. Taktika koju su bez izuzetka koristile sve vlade i gotovo svi politički subjekti.

Crna Gora nije iskoristila vrijeme kada su vrata EU bila makar „odškrinuta” za proširenje, već je sve više ulagala trud u pokušaje da se „prošvercuje” u Evropu. Grupa NVO je 2018. godine sugerisala Evropskoj komisiji da ozbiljno razmotri aktiviranje klauzule balansa, tj. da zamrzne pregovore o članstvu zbog izostanka rezultata, a naročito u oblasti vladavine prava.<sup>9</sup> Ovakvi apeli, međutim, nijesu otrijeznili crnogorsku političku elitu. Iako je Crna Gora otvorila sva pregovaračka poglavlja, zaključno sa poglavljem Konkurenca 2020. godine, od ukupno 33 pregovaračka poglavlja samo su tri privremeno zatvorena.

Proces evropskih integracija u međuvremenu je, dakle, potpuno usporen. Uoči parlamentarnih izbora 2020. godine tadašnji premijer Duško Marković je pokrenuo inicijativu „Savez za Evropu” kroz koju je održan niz sastanaka sa relevantnim društvenim akterima u cilju, kako je navedeno, postizanja konzenzusa o pitanjima važnim za prevazilaženje podjela i dinamičniji put ka EU. Ipak, i ova inicijativa je završila poput brojnih neuspjelih državnih strategija – bez benefita po crnogorsko društvo. Ipak, EU jeste napravila konkretan korak ka nama, postavljajući nove pregovaračke metodologije.

Po ocjenama crnogorskih eksperata Crna Gora je tek na „polovini puta” ka EU.<sup>10</sup> Ni dvije prethodne Vlade, a ni parlamentarne većine nijesu imale političke snage i znanja da pokrenu preoces EU integracija. Čak su podbacile i u tehničkim aspektima pregovora: trome i glomazne pregovaračke struk-

<sup>9</sup> Vladan Žugić, *EU da zaprijeti suspenzijom pregovora sa zarobljenom Crnom Gorom*, Vijesti, 10.04.2018.

<sup>10</sup> Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Demokratija bez institucija*

ture su bile dodatno oslabljene nakon što ih je poslijepromjene vlasti 2020. godine napustio značajan broj ljudi, a Vlada nije radila na brzom pronaalaženju njihovih zamjena.<sup>11</sup> Pritom, neophodne reforme u oblasti pravosuđa i izbora ostale su paralizane zbog izostanka političke podrške.

Konačno, ovakve slabosti je istakla i Evropska komisija u svom posljednjem izvještaju o Crnoj Gori.

Umjesto reformskih procesa, političkom agendom su dominirala pitanja koja se tiču vjerskih zajednica, etničke pripadnosti ili partijskih interesa. U izvještaju se na više mesta ističu problemi političke polarizacije, tenzičnih odnosa i nepovjerenja, kao prepreka u dostizanju političkih kriterijuma. Kroz čitav izvještaj provijava poruka o izostanku djelovanja u javnom interesu i posvećenosti izlasku iz političke i institucionalne krize.<sup>12</sup>

Uprkos svim zastojima i preprekama, velika većina građana u kontinuitetu podržava članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji. Prema podacima CEDEM-a iz decembra 2021, ta podrška je iznosila 71%, iz čega se vidi da je ovo jedno od pitanja koje uživa najveći konsenzus. Političkim elitama, očito, ova poruka građana ne znači ništa. One radije biraju teme koje polarizuju, usmjerene na partijske i partikularne interese koji donose glasove i vječna uhljebljena.

vol.2, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020.

<sup>11</sup> Milena Gvozdenović, *Borba protiv korupcije: Kad politika diktira rezultate*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

<sup>12</sup> Dragan Koprivica, *Bez politike zasnovane na javnom interesu nema napretka*, CDT portal, 20.10.2021.

<sup>13</sup> CEDEM, *Političko javno mnjenje Crne Gore*, decembar 2021.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Konferencija za štampu Visoke predstavnice Evropske unije  
za spoljnu politiku i bezbjednost Ketrin Ešton, april 2013



## **Politika proširenja EU – od euforije do zamora**

Proširenje je na evropskom dnevnom redu od njegovog nastanka. Politika proširenja temeljila se na uvjerenju da Evropa čini 'porodicu', sa zajedničkim istorijskim i civilizacijskim korijenima, izgrađenu na zajedničkim demokratskim i društvenim vrijednostima i da svi evropski narodi imaju svoje mjesto u Uniji.<sup>14</sup>

EU ima proširenje zapisano u svojim osnivačkim ugovorima, gdje stoji da svaka evropska zemlja koja poštuje vrijednosti EU može podnijeti zahtjev za članstvo.<sup>15</sup> Iako proširenje u formalnom smislu ne potpada pod vanjsku politiku, već je suštinsko pitanje unutrašnje politike i arhitekture Unije, motivi za proširenje su, u velikoj mjeri, geopolitički. Proširenje je i ambicija izražena u Globalnoj strategiji EU.<sup>16</sup>

Generalni uslovi i principi iz Ugovora o Evropskoj uniji precizirani su od strane Evropskog savjeta 1993. godine u Kopenhagenu i 1995. u Madridu. Kopenhaški kriterijumi, koji uključuju političke, ekonomske i administrativne, predstavljali su razumijevanje da će zemlje Centralne i Istočne Europe biti primljene u Evropsku uniju kada ih ispune. Na osnovu ovih kriterijuma uspostavljen je niz mjerila za procjenu njihovog napretka ka ekonomskoj i političkoj kompatibilnosti sa EU. U tim godinama, dok su se zemlje Centralne i Istočne Europe demokratizovale i grabile prema evropskoj porodici, u regionu Zapadnog Balkana je bjesnio krvavi sukob. Umjesto proširenju EU, bili smo posvećeni proširenju nacionalnih teritorija kroz agresivni rat.

EU je 2004. godine, u najvećem proširenju u njenoj

istoriji, primila 10 novih država članica. To bio je trenutak euforije i slavljenja proširenja kao najuspješnije politike EU. Međutim, u isto vrijeme podrška javnog mnjenja za proširenje slabla. To se dijelom objašnjavalo prirodnim zamorom nakon kulminacije, a dijelom nezadovoljstvom nedostacima pristupa Bugarske i Rumunije. Osim toga tu je bila i svijest da će Zapadni Balkan i Turska biti višestrukozadati. Ne treba isključiti ni geopolitičke motive, a nakon petog proširenja je djelovalo da je projekat solidno zaokružen i istočna granica sigurna. Momenat prekretnice je odbijanje evropskog ustava na referendumima u Francuskoj i Holandiji, nakon kampanje u kojoj je protivljenje proširenju bilo centralna tema euroskeptika. Postalo je jasno da članice moraju otvoriti debatu o reviziji politike proširenja.

U tom istom periodu Crna Gora se iz državne zajednice sa Srbijom tek priprema za pregovore o stabilizaciji i pridruživanju. Ona kreće u pravcu EU u trenutku kad želja za proširenjem već ozbiljno postaje. Kada su 2012. godine otpočeli pregovori o članstvu u zemlji je vladao optimizam i bilo je rašireno uvjerenje da će se pregovori okončati u rokovima koji su važili za prethodna proširenja.

Međutim, u EU je već vladala drugačija klima i euforija prema proširenju je isčezla. U svijetlu kriza kojima je EU bila izložena, kritički glasovi prema pretходnim proširenjima bili su sve izraženiji.

Prvo dolazi Globalna finansijska kriza, a onda Evropska dužnička kriza ili kriza Eurozone, koja kreira rascjep između „bogatog i radišnog“ sjevera i „siromašnog i lijenog“ juga Evrope. Ova kriza podriva jednu od temeljnih evropskih vrijednosti, solidarnost, a neraspoloženje prema siromašnim periferijama EU i prema proširenju postaje izraženije.

Nakon dužničke, Evropu pogoda izbjeglička kriza, koja pogoduje rastu nacionalizma i ksenofobije i jačanju ekstremne desnice. I ova kriza baca dodatno svjetlo na nedostatak solidarnosti u EU, a vrijeme

14 Axel Sotiris Walldén, *The demise of EU Enlargement Policy*, 2017.

15 Ugovor o Evropskoj uniji, član 49.

16 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, jun 2016.

zatvaranja granica i podizanja ograda definitivno negativno utiče na proširenje.

Odnos prema EU u Velikoj Britaniji počinje polako da se mijenja već od izbora konzervativne Vlade 2010. godine. Ogromni priliv izbjeglica u narednim godinama vrši veliki uticaj na raspoloženje javnog mnjenja prema proširenju. Zemlja koja je od svog pristupanja EU zajedno s Njemačkom bila ključni zagovarač proširenja se povlači. Na agendum je došla rasprava o budućnosti Velike Britanije u Uniji, koju će obilježiti teme poput imigracije, suvereniteta i ekonomije, i koja će se završiti odlukom ove zemlje o napuštanju EU.

## Perspektiva za Zapadni Balkan

Na Solunskom samitu 2003. godine lideri EU su državama Zapadnog Balkana dali nedvosmislenu podršku za evropsku perspektivu, naglašavajući da će brzina napretka zavisiti od svake zemlje u regionu pojedinačno i njene sposobnosti da sproveđe reforme. Ambiciozno je saopšteno – budućnost Balkana je u Evropskoj uniji.<sup>17</sup>

Iako se danas, sa ove vremenske distance, pomalo cinično analizira da su značaj i težina ključnih poruka iz Soluna možda preuveličavani, nema dileme da su današnje poruke puno uzdržanje i obazrivije. Na samitu održanom 2021. godine u Brdu kod Kranja EU je potvrdila svoju posvećenost procesu proširenja, ali uz podsjećanje na važnost vlastitog razvoja i potrebe da osigura kapacitet za integraciju novih članica.<sup>18</sup>

EU je nakon Soluna otvorila svoja vrata za tri zemlje Balkana, Bugarsku i Rumuniju 2007. i Hrvatsku 2013. godine. Drugim zemljama regiona je ponuđena perspektiva koja, kako se stvari trenutno razvijaju, djeluje neizvjesno. Crna Gora i Srbija su otvorile pregovore koji već traju duže od najdužih pregovora u ranijim proširenjima, i to bez izvjesnog brzog datuma okončanja. Početak pregovora sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom se uprkos pozitivnim preporukama Komisije odlaže zbog protivljenja pojedinačnih država članica. Kosovo i Bosna i Hercegovina su dvije države među zemljama Zapadnog Balkana koje ostaju samo potencijalni kandidati, bez jasne vizije kako bi se mogli riješiti strukturalni problemi tih zemalja koji su preduslov za njihovu integraciju u EU.

Status evropske integracije zemalja Zapadnog Balkana	Stupanje na snagu SPP-a	Podnošenje zahtjeva za članstvo	Kandidatski status	Otvaranje pregovora
Albanija	2009.	2009.	2014.	2020.*
Bosna i Hercegovina	2015.	2016.	--	--
Crna Gora	2010.	2008.	2010.	2012.
Kosovo	2016.	--	--	2020.*
Sjeverna Makedonija	2004	2005	2005	--
Srbija	2013	2009	2012	2014

\*Iako su pregovori sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom formalno otvoreni, još uvijek nijesu počeli

17 EU-Western Balkans Summit Declaration, Thessaloniki, 21.06.2003.

18 Brdo Declaration, 6.10.2021.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Proslava Dana nezavisnosti u Podgorici, maj 2016



Predsjednik Evropske komisije Žan Klod Junker je na samom početku mandata 2014. najavio da neće biti daljih proširenja tokom njegovog mandata. DG ELARG je vrlo simbolički preimenovan u DG NEAR. Ipak, prije isteka mandata Junkerove komisije, 2018. godine, usvojena je nova strategija - Kredibilna perspektiva proširenja i pojačan angažman EU na Zapadnom Balkanu<sup>19</sup>. Iako je to jasno okarakterisano prilično ambicioznim, u strategiji je navedeno da Srbija i Crna Gora mogu potencijalno biti spremne za članstvo u perspektivi do 2025. godine. Još jednom je naglašeno da postignuća u potpunosti zavise od objektivnih zasluga i rezultata svake zemlje. Junker je naknadno pojasnio da je datum 2025. otvoren za sve zemlje kandidate<sup>20</sup>.

No, ovo nije pokrenulo proces, pa je nakon odbijanja Francuske (zajedno s Holandijom i Danskom) da podrži otvaranje pregovora sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom pokrenuta nova debata između članica o prirodi proširenja. U februaru 2020. godine Evropska komisija je, uvažavajući predloge Francuske, usvojila novu strategiju proširenja - „Unapređenje procesa pridruživanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan“.<sup>21</sup> Proširenje je definisano kao glavni prioritet, dok je cilj politike „oživljavanje procesa pristupanja“ kroz četiri glavne inovacije: veći kredibilitet; jači politički nadzor; dinamičniji proces; predvidljivost, pozitivna i negativna uslovjenost.<sup>22</sup>

U ovim posljednjim fazama zamor od proširenja se

19 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6.2.2018.

20 Georgi Gotev, *Juncker tells Balkan states 2025 entry possible for all*, Euractiv, 26.02.2018.

21 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020.

22 CeSPI, *EU's enlargement in the Western Balkans: among hopes and delays, a long path*, 6.07.2020.

ne osjeća samo u EU nego i na Zapadnom Balkanu. Politika uslovljavanja je stalno mijenjala obim i ciljeve, podizala se ljestvica kad su u pitanju ekonomski i demokratske reforme, a bez unutrašnjeg konsenzusa među državama članicama. Ni veliki iskoraci, poput onih u Sjevernoj Makedoniji, nijesu adekvatno nagrađeni napretkom.

Beskrajne nepopularne reforme bez jasnog vremenskog okvira za članstvo stvorile su zamor i kod najmotivisanijih proevropskih struktura. A autoritarne strukture su jedva dočekale da se vrate autoritarnim praksama, pa tako kad je u pitanju demokratizacija balkanskih društava sve češće govorimo o stagnaciji ili nazadovanju.

Uticaj drugih globalnih i regionalnih igrača, poput Rusije i Kine, kontinuirano je u porastu. Kapital iz autoritarnih sistema je duboko penetrirao u regionalne ekonomije, redefinisao medijsku scenu i vrši snažan uticaj na političke procese. Sve to pogoduje korupciji, slabljenju institucija, produbljuje demokratske deficite i postepeno udaljava region od EU standarda. Regionu se nude zamjenska rješenja, slabo razrađene ideje o regionalnoj integraciji, inicijative koje su ili čekaonica za EU ili nada za one koji znaju da ne mogu brzo ući.

## Od predvodnice do dijela paketa

Crna Gora je od početka svog puta snažno zagovarala princip „regate“, prema kome se napredak svake zemlje vrednuje posebno. Ovaj pristup je reflektovan i u brojnim dokumentima EU, gdje je isticana važnost vlastitih zasluga. Vladalo je rašireno uvjerenje da bi malo zdrave konkurenčije u pristupanju podstaklo reforme u pojedinačnim zemljama Zapadnog Balkana.

Zalaganje Crne Gore za princip regate je bilo rezul-

tat realnih okolnosti. Mala zemlja sa stabilnim unutrašnjim prilikama i dobrim odnosima sa susjedima u početku je uspješno ispunjavala zadatke iz pristupa Nato savezu, a formalno je napredovala i u pregovorima. U diskursu evropskih institucija i zvaničnika Crna Gora je dugo bila predvodnica (frontrunner) u procesu integracije. Ubrzo nakon što je i Srbija otpočela pregovore, oznaku predvodnica su dijeliće ove dvije zemlje.

Međutim, sve ovo vrijeme se na stručnim i političkim skupovima razgovaralo i o zemljama koje zaostaju, Bosni i Hercegovini i Kosovu, i činjenici da podsticanje regionalnog takmičenja u EU integracijama neće riješiti njihove probleme. Naprotiv, to u velikoj mjeri pojačava osjećaj da postoje zemlje drugog reda koje su ostavljene i zapostavljene.

Osim toga, pokazalo se da konkurenca nije bila tako konstruktivna kao što se očekivalo. Regionalni lideri su vješto demonstrirali kako se princip regate može pretvoriti u regionalnu igru okrivljavanja, kako se regionalne tenzije mogu iskoristiti u pregovorima sa EU i kako se konkurenca može iskoristiti za izbjegavanje efikasne transformacije.<sup>23</sup>

U situaciji kad angažman EU na Zapadnom Balkanu kroz različite regionalne inicijative i reformisane strategije više djeluje kao upravljanje očekivanjima nego realno proširenje, ponovo se čuju glasovi koji zagovaraju *en bloc* pristup. On bi značio da će se zemlje regiona priključiti EU zajedno, u paketu, kada najmanje pripremljena zemlja ispuni zadane uslove, ili da se uopšte neće pridružiti.<sup>24</sup> Ovdje ne treba tražiti nikakvu sličnost sa velikim proširenjem 2004., jer ovaj bi proces mogao potrajati decenijama.

23 Florent Marciacq, *Reviving Solidarity A New Regional Approach to Integrating the Western Balkans into a Stronger European Union*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019.

24 Ibid.

Crna Gora nije zatvorila ni jedno pregovaračko poglavje od 2017. godine, zbog, tada neformalnog, mehanizma uslovljavanja koji je podrazumijevao da se druga poglavla ne mogu zatvarati dok se ne počaže dovoljan napredak u poglavljima koja se odnose na vladavinu prava. Prihvatanjem nove pregovaračke metodologije taj neformalni pristup postao je i formalni zahtjev – nema zatvaranja poglavla do ispunjenja prelaznih mjerila u poglavljima 23 i 24.<sup>25</sup>

Za Crnu Goru, ovo je vrlo vrijedan sudar sa realnošću, u kojoj ispunjavanje tehničkih zadataka i harmonizacija zakonodavstva nijesu relevantni ako se ne dešavaju prave promjene koje zemlju istinski približavaju onome što je suština kriterijuma iz Koppenhagena. Sa novom organizacijom pregovora u klasterima i rezultatima u oblasti vladavine prava kao uslovom za bilo kakav napredak, broj otvorenih poglavla i usvojenih propisa nema više nikakvu težinu, čak ni na planu unutrašnje dnevne politike. Nedavno otkrivene afere u pravosuđu i policiji nam jasno govore da Crna Gora nije predvodnica, da stanje vladavine prava nije ništa bolje od onih zemalja koje su formalno na začelju procesa.

Iako je rano suditi i nezahvalno prognozirati budućnost procesa EU integracije, možda nova metodologija može poslužiti kao upozorenje, kao „prepremijera“ en bloc pristupa. Pitanje je da li Crna Gora ili bilo koja druga zemlja Zapadnog Balkana ima snage da iskorači, da povede reformske procese, i da se izvuče iz ovog paketa. Ali, pitanje je i da li ćemo dobiti još jednu priliku da „vlastitim zaslugama“ dokažemo da zaslužujemo šansu i povjerenje Unije. Jer propuštene prilike se teško opet otvore.

25 Centar za demokratsku tranziciju, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU - Korak naprijed, nazad dva: Bez napretka u ključnim oblastima*, decembar 2020.

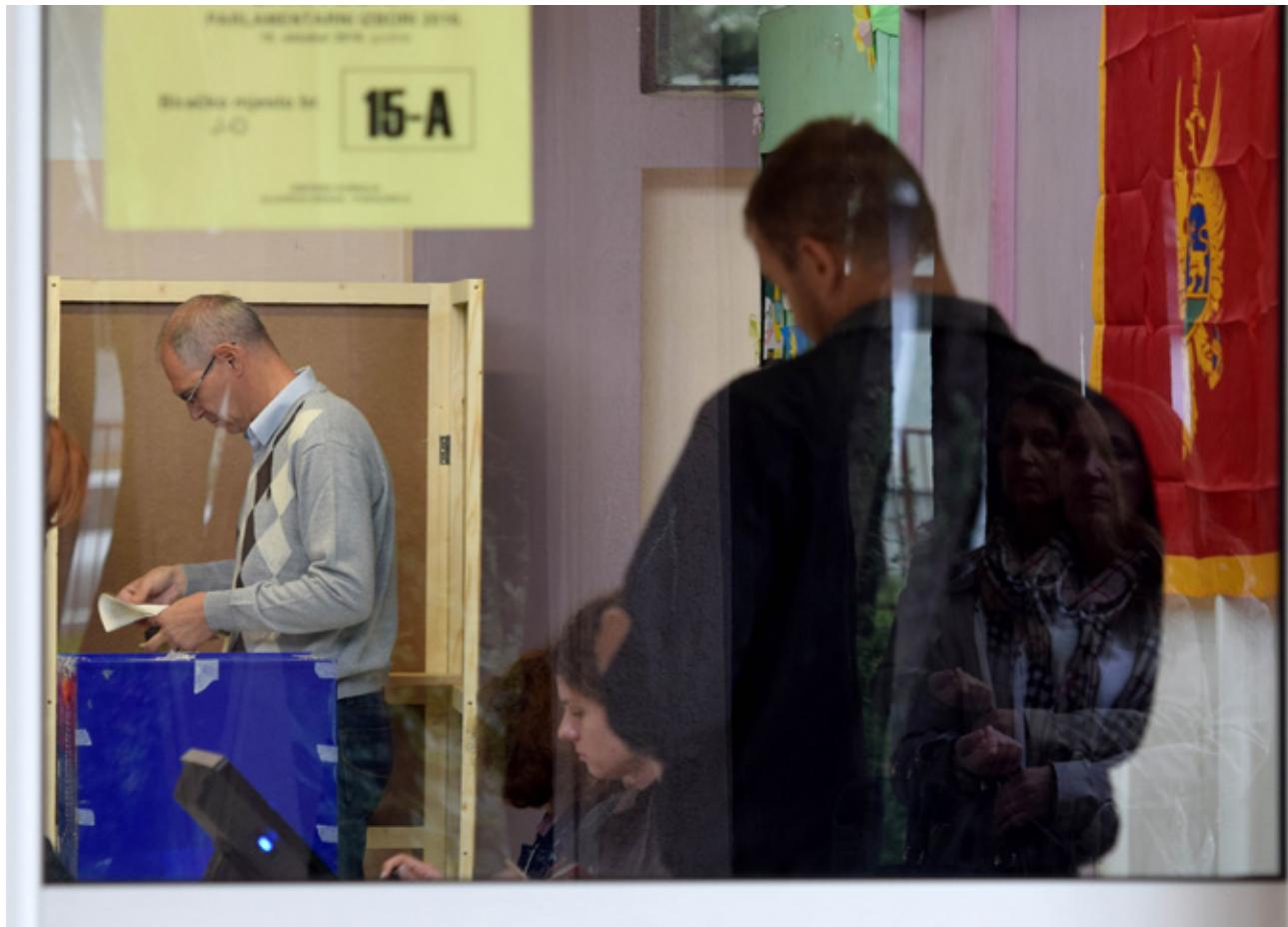
# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Premijer Milo Đukanović i predsjednik Evropskog savjeta Donald Tusk na proslavi desetogodišnjice Dana nezavisnosti, maj 2016



# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Detalj sa biračkog mjesa na parlamen-  
tarnim izborima, oktoabar 2016



# Ispunjavanje ključnih političkih kriterijuma



## Izborna reforma: Propast reformi zbog partijskih ciljeva

Iako je u posljednjih deset godina svaka parlamentarna većina obećavala temeljnu reformu izbornih zakona, pokazalo se da ta reforma nije u interesu političkih partija.

Unapređenje izbornog zakonodavstva, u skladu sa preporukama OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije, bio je prvi od sedam uslova za otvaranje pregovora zemlje sa EU. Nakon četiri godine pregovora o usklajivanju izbornog zakonodavstva sa Ustavom Crne Gore u dijelu afirmativne akcije, u sklopu ispunjavanja uslova EU je 2011. godine postignut dogovor između vlasti i opozicije i zakon je usvojen. No, ni tada u pregovorima poboljšanje ambijenta za izbore nije bilo ključna tema. Većina za promjenu zakona je bila uslovljena dogовором o nazivu maternjeg jezika u obrazovnom sistemu.<sup>26</sup>

Od tada Evropska komisija prati inicijative i poziva na dijalog o izbornom zakonodavstvu. Izborna reforma se nametnula kao ključna reforma od koje zavisi uspjeh drugih demokratskih procesa, ali sa druge strane i kao uzrok problema koji opterećuju crnogorsko društvo. Izbori su ključno izvoriste tenzija i konflikata, tako da je u jednom trenutku postalo praktično nemoguće okupiti političke partie za istim stolom. Pa iako je bilo nekoliko pokušaja, parlamentarne snage nijesu uspješno ispregovarale pravila koja garantuju integritet izbornog procesa.

Izazovi u vezi sa legitimitetom i integritetom izbornog procesa su se samo gomilali, odnosno, na nerijешene probleme dolazili su novi. Dok se širio pro-

stor za izborne zloupotrebe činilo se da malo koga zanima problem rasta nepovjerenja građana u izbore. Partije su uslovjavale izbornu reformu sporednim temama koje su im donosile političke poene.

U cilju podizanja povjerenja građana u izbore, Skupština je 2013. formirala Radnu grupu za reformu izbornih zakona. Ona nije uspjela da dođe do dogovora, i Kolegijum predsjednika Skupštine je preuzeo njene zadatke<sup>27</sup>. Glasovima dijela vladajuće koalicije i opozicionog Demokratskog fronta 2014. godine izmijenjeni su krovni Zakon o izboru odbornika i poslanika (ZIOP) i povezani zakoni. Evropska komisija je ocijenila da su Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o biračkom spisku donijeti bez međustranačkog konsenzusa.<sup>28</sup> Tada je uvedeno nekoliko novina – izmijenjen je sastav Državne izborne komisije (DIK), birački spisak je centralizovan u Ministarstvu unutrašnjih poslova, uveden je sistem elektronske identifikacije birača, uvedena su ograničenja korišćenja javnih resursa u predizbornom periodu...<sup>29</sup>

Skupština je i u narednom periodu u više navrata formirala radna tijela za reformu izbornih zakona, ali nijedna od njih nije došla do konkretnih rezultata kojima bi se unaprijedio izborni proces.

U 2017. godini Skupština je osnovala radnu grupu za sprovođenje OEBS/ODHIR preporuka o izbornoj reformi. U njenom radu su učestvovali samo poslanići vladajuće većine, jer opozicione partie nijesu imenovale svoje predstavnike. Kao rezultat, krajem iste godine, Skupština je usvojila samo amandmane na zakone za koje nije potrebna podrška kvalifikovane većine.<sup>30</sup> To nije ni blizu ispunilo očekivanja od izborne reforme, kao ni ključne preporuke OEBS/ODIHR.

27 Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2014.*

28 Isto.

29 Isto.

30 Westminster Foundation for Democracy, *Parliamentary Boycotts in the Western Balkans: Case study, Montenegro*, 2019.

26 Srđan Janković, *Parlament Crne Gore usvojio Izborni zakon*, Radio Slobodna Evropa, 08.09.2011.

Uz posredovanje EU i u drugoj polovini 2018. godine je bilo pokušaja da se obnovi politički dijalog. Formiran je skupštinski Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva koji je funkcionalisao uz ograničeno učešće opozicionih partija. Poboljšanje izbornog ambijenta je opet stavljen u drugi plan, ovoga puta zbog sporenja oko Zakona o slobodi vjeroispovijesti, pa je i ovaj pokušaj krajem 2019. godine propao.<sup>31</sup>

Vlast se promjenila 2020. godine iako su se izbori održali pod starim uslovima. Ipak promjena vlasti nije promjenila i uslove za održavanje izbora.<sup>32</sup> Iako su partije nove parlamentarne većine vodile svoju kampanju na platformi potrebe unapređenja izbornog ambijenta, i novi pokušaj izborne reforme okončan je neuspjehom. Skupština je krajem decembra 2020. donijela Odluku o obrazovanju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, koji uprkos produžavanju rokova, zahvaljujući političkim sporenjima, još nije ispunio svoje zadatke.

Važeći Zakon o izboru odbornika i poslanika je usvojen davne 1998. godine. Od tada je više puta mijenjan amandmanima, ali i odlukama Ustavnog suda koji je ukidao pojedine njegove odredbe. Zakon sadrži mnoge diskutabilne i prevaziđene odredbe kao i pravne praznine što, u usijanoj političkoj atmosferi, otežava njegovo sprovođenje pa čak i u dijelu kojim se propisuje obavljanje tehničkih stvari.

Ovaj Zakon sprovodi izrazito politizovana administracija. Crna Gora se opredijelila za tzv. nezavisni model izborne administracije, što u principu podrazumijeva autonomiju i nezavisnost od izvršne vlasti.<sup>33</sup> Model počiva na ideji da multipartička izbor-

31 Ivana Koprivica, *Demokrate napustile Odbor zbog zakona o slobodi vjeroispovijesti*, Pobjeda, 11.12.2019.

32 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Izborna reforma - potreba društva ili sredstvo za partijsku trgovinu?*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

33 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, Milena Gvozdenović, *Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2018.

na administraciju može da donosi fer odluke koje ne favorizuju niti jednu političku opciju, zbog međusobne kontrole i konsenzusa između partija koje je čine.<sup>34</sup> Ipak, u Crnoj Gori ova ideja je pretvorena u svoju suprotnost. U DIK partije sude utakmicu u kojoj same igraju, vodeći se prije stranačkim interesima negoli zakonskim ograničenjima i standardima dobre prakse. Mandati DIK su mahom bili obilježeni donošenjem kontroverznih i politički motivisanih odluka, koje su osim javnih kritika znale zavrijediti i krivične prijave.<sup>35</sup>

Od 11 članova DIK njih devet je iz reda političkih partija. Predsjednik DIK i predstavnik civilnog sektora se biraju po javnom konkursu. Međutim Zakon ne garantuje političku nepristrasnost ova dva člana, imajući u vidu da konačnu odluku o izboru donosi skupštinski odbor, koji je sastavljen po principu političke proporcije. Kriterijumi za razrješenje predsjednika i člana iz reda predstavnika civilnog društva uopšte nijesu propisani zakonom, što omogućava skupštinskoj većini njihovu smjenu prije isteka mandata na koji su izabrani.<sup>36</sup> Osim toga, članovi iz reda partija i sami znaju da će biti smijenjeni ukoliko urade nešto što je u suprotnosti sa očekivanjem partija koje predstavljaju.

Na nižim nivoima izborne administracije ne postoji garancije nepristrasnosti, jer opštinske izborne komisije i biračke odbore čine isključivo partijski predstavnici za koje Zakonom nijesu propisane potrebne kvalifikacije.<sup>37</sup> DIK nema kontrolu na radom opštinskih izbornih komisija što takođe otvara pro-

34 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Depositizovana i efikasna izborna administracija - preduslov povjerenja u izbore*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2017.

35 MINA, *Krivična prijava protiv Ivanovića i članova DIK koji su odbili da verifikuju mandat Suade Zoronić*, Vijesti online, 31.12.2020.

36 Biljana Papović et al, *Ocjena integriteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020.

37 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*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2018.

stor za trgovanje kvalitetom sproveđenja izbora.

Kvalitet i regularnost biračkog spiska je pitanje koje godinama izaziva najveće podozrenje javnosti. Iako se godinama u javnosti govorilo o velikom broju „fantoma”, umrlih ili nepostojecih lica u biračkom spisku, zapravo je njegov najkrupniji problem povezan sa regularnošću i ažurnošću registara prebivališta i boravišta crnogorskih državljanina.<sup>38</sup> Ustavom je kao uslov za ostvarenje biračkog prava propisano prebivalište od dvije godine, što znači da je namjera bila da građani koji zaista i žive u Crnoj Gori mogu o njoj da odlučuju, u šta se ne uklapa ono što se podrazumijeva pod klasičnom dijasporom. Ipak, određeni broj građana zloupotrebljava zakon na način što ne odjavljuje svoje prebivalište, iako ima državljanstvo i sva ostala povezana prava u drugoj zemlji u kojoj i živi.<sup>39</sup>

Političari su problem kvaliteta biračkog spiska češće koristili za raspirivanje tenzija i tumačenje bilo kojeg izbornog rezultata ali, uprkos obećanjima, to ih nije podstaklo da se konačno uhvate u koštac sa problemima i obezbijede čist i uredan birački spisak. Naprotiv, u jednom trenutku otvorena je Pandorina kutija kroz pokušaj regulisanja pitanja koja se tiču uslova za dobijanje crnogorskog državljanstva.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2021. godine inciralo proces izmjena Zakona o registrima prebivališta i boravišta kroz koji je trebalo konačno da se propiše mehanizam za sređivanje registara kroz obavljanje terenskih kontrola. To pitanje je potrebno pažljivo tretirati, jer se ne bi smjelo desiti da se oduzme pravo glasa građanima koji to pravo ne ostvaruju u nekoj drugoj zemlji i to su odluke koje

bi morale da izdrže test suda.<sup>40</sup> Međutim, i ovaj Zakon čeka „oživljavanje“ Odbora za izbornu reformu.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja nije doprinio kvalitetu kontrole i time integritetu izbornog procesa. Iznos sredstava koja partije dobijaju iz budžeta je iznad evropskog projekta. Iako bi to trebalo da motiviše partije na transparentno i namjensko korišćenje ovih sredstava, to nije slučaj. Ambijent u kojem partije prolaze nekažneno je podstrek za dalje nezakonito ponašanje. Iz godine u godinu je postalo sve više primjetno da partije troše velika sredstva za izbore, bilo iz ušteđenih sredstava za redovan rad,<sup>41</sup> bilo iz kredita koji se kasnije vraćaju iz sredstava za redovan rad. To partije sa parlamentarnim statusom stavlja u privilegovan položaj i stvara nejednakost između učesnika izbornog procesa. Takođe, postoje velike sumnje u finansiranje partija od trećih strana, što ostaje ispod radara domaćih propisa.

Partije troše mnogo više nego što prijave, novac ulazi u politiku i kroz sive tokove, tako da građanima nikao ne može dati pouzdan odgovor na pitanje odakle se sve finansiraju partije. A kontrola zakonitosti finansiranja kampanja koju sprovodi Agencija za sprječavanje korupcije je birokratizovana i površna, i bez odgovora na najznačajnija pitanja koja postavlja javnost.<sup>42</sup> Partije su u Crnoj Gori među najmoćnijim društvenim akterima i institucije izbjegavaju da im se suprotstave.

Kvalitet izbornog ambijenta je kompromitovan i zbog vrlo čestih izbornih zloupotreba i navoda o njima, odnosno kupovine glasova i nuđenja različitih usluga u zamjenu za glas. I taj modus operandi

---

40 Isto.

41 Biljana Papović et al, *Ocjena integriteteta izbornog procesa: Parlamentarni izbori 2020*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020.

42 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Izborna reforma – potreba društva ili sredstvo za partijsku trgovinu?*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

se pokazao kao vrlo isplativ, ako imamo u vidu da najdrastičniji primjeri izbornih zloupotreba, dokumentovani kao afera „Koverta” i afera „Snimak” nisu doatile svoj politički i pravosudni epilog. Tako je čitava crnogorska javnost imala priliku da gleda kako nelegalno finansiranje DPS-a na kraju prolazi nekažnjeno, čak i kada o svemu postoji video-zapis.<sup>43</sup> Jedina posljedica afere „Koverta” bila je novčana kazna za DPS koja je praktično beznačajna. Ni slučaj zloupotrebe javnih fondova u partijske političke svrhe, koja je patentirana kroz krilaticu „jedan zaposleni, četiri glasa”, nije proizvela posljedice. Iako su očekivanja od promjene vlasti bila velika, dešavanja na narednim lokalnim izborima pokazala su da ovakvi problemi neće nestati samom promjenom vladajuće elite. Izgleda da su i novi vrišioci vlasti vrlo brzo shvatili šta znači „institucionalna prednost” i kako da je koriste. Pored planskog zapošljavanja nekvalifikovanih partijskih kadrova u svim javnim sistemima, pojavili su se i navodi o kupovini glasova od strane partija nove većine koji, takođe, treba da budu ispitani.<sup>44</sup>

Izborni okvir ne omogućava nezavisne kandidature na izborima, što partijama omogućava održavanje monopolja. Posebno sporno je pitanje verifikovanja izbornih lista zbog falsifikovanja potpisa građana, a što je postalo vidljivo 2018. godine uoči predsjedničkih izbora. Tada je DIK uvela posebnu aplikaciju za provjeru potpisa i na hiljade građana se javilo zbog zloupotrebe njihovih podataka.<sup>45</sup>

Partije svoj kadar vrlo uspješno pozicioniraju i na nižim nivoima. Tako postojeći model izbora organa mjesnih zajednica spotiče razvoj građanskih inicijativa i ograničava uticaj građana na rješavanje pita-

43 Isto.

44 Samir Adrović, Nikola Dragaš i Svetlana Đokić, *Objavljen snimak navodne kupovine glasova u Ulcinju, ODT će pozvati aktere da daju izjave*, Vijesti, 04.04.2022.

45 Centar za demokratsku tranziciju, *Državni organi, oprez: Potrebna je efikasnja provjera potpisa podrške*, CDT portal, 09.07.2020.

nja u svojim zajednicama.<sup>46</sup>

Crna Gora ostaje opterećena čestim izbornim procesima, što je stvorilo ambijent neprekidne izborne kampanje. Ideja o održavanju svih lokalnih izbora u jednom danu, makar deklarativno, ima podršku većine političkih subjekata. U 2021. godini je pokrenuta inicijativa o objedinjavanju lokalnih izbora, ali je ona obuhvatila samo dio opština u kojima je predočao izborni proces. Posebno je problematično što su poslanici odlučili da odlože izbore suprotno Ustavu, zakonu i međunarodnim standardima, kroz izmjenu Zakona o lokalnoj samoupravi, umjesto kroz izmjenu ZIOP-a koji reguliše trajanje mandata odbornika.<sup>47</sup> Dakle, ova ideja nije nastala u inkluzivnoj reviziji izbornog okvira na koju poziva Evropska komisija<sup>48</sup>, već iz oportunističkih razloga, uslijed čega smo svjedočili situaciji da političke snage u svega par mjeseci zastupaju potpuno dijametalne stavove o ovom pitanju.

Izborni procesi nijesu zaštićeni ni od negativnih stranih uticaja i dezinformacionih kampanja. Na parlamentarnim izborima 2016. godine je bilo znakovito miješanje iz Rusije, da bi četiri godine kasnije bio jasan uticaj koji je pokušala da ostvari Srbija i druge zemlje regiona. Ipak, Crna Gora se i u tom slučaju ponaša kao da nema šta da štiti, tako da će i kreiranje strateškog i institucionalnog odgovora na ove pojave morati da sačeka neke odgovornije političke elite.<sup>49</sup>

Izbori nijesu tehničko pitanje, već osnovni institut demokratije, pa svaki problem koji je ispoljen u ovoj

46 Milena Gvozdenović, *Mjesne zajednice birati na izborima*, CDT portal, 26.04.2022.

47 Za više detalja pogledati Inicijativu za ocjenu zakonitosti i ustanovitosti Zakona o dopuni Zakona o lokalnoj samoupravi koju je Centar za demokratsku tranziciju predao Ustavnom sudu 11. maja 2022. godine.

48 Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori 2020*.

49 Dragan Koprivica, Milica Kovačević, *Izborna reforma – potreba društva ili sredstvo za partijsku trgovinu?*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Sjednica Skupštine Crne Gore povodom  
usvajanja Ustavnih amandmana, jul 2013



oblasti izazivao je podozrenje javnosti. Iskustvo nas uči da ćemo morati da sačekamo novi paket političkih dogovora da bi svi navedeni problemi zaista i krenuli da se rješavaju, kako bismo konačno vratili izbore građanima.

## **Skupština Crne Gore: Privilegije kao nagrada za neuspjeh**

Iako je u početnim godinama pregovora sa EU Skupština Crne Gore imala značajnu i konstruktivnu ulogu u političkim i društvenim zbivanjima, kao i evropskim integracijama, vremenom su se stvari mijenjale nagore i svjedočili smo degradaciji pozicije, uloga i uticaja parlamenta.

Funkcionalan sistem podjele i međusobne kontrole vlasti, koji je ključni preduslov za kvalitetno sprovođenje brojnih reformi u zemlji i napredak naše zemlje na putu ka EU, nije uspostavljen. Skupština ni u jednom trenutku, u ambijentu opšte dominacije jedne partije, nije uspjela uspostaviti kvalitetan nadzor nad radom Vlade. Snaženju nadzorne uloge parlamenta nijesu išle na ruku česte političke krize koje su više puta kulminirale bojkotom rada parlamenta, čime je dodatno obesmišljena njegova ustavna uloga. Skupština je često bila „protočni bojler“ za predloge Vlade, a posebno u periodima kada su zbog bojkota u njenom radu učestvovali samo predstavnici vladajuće većine.

Iako u propisima postoje dovoljno razrađeni mehanizmi za kontrolu i nadzor vlasti, oni nikada nijesu proizveli ozbiljan efekat na ponašanje Vlade. Mechanizam koji su poslanici najčešće koristili u prikupljanju informacija o radu izvršne vlasti bili su premijerski sat i pitanja ministrima, koji se vremenom sveo na pozornicu za iznošenje političkih stavova i prepucavanje partijskih protivnika.

Nakon što su otvoreni pristupni pregovori sa EU u junu 2012. godine, Crna Gora je krenula sa formiranjem radnih grupa za pripremu pregovora čiji su članovi bili i predstavnici Službe Skupštine. To je bilo prvi put da parlament jedne zemlje kandidata učestvuje u fazi *screeninga*.<sup>50</sup> Izmjenama Poslovnika Skupštine Crne Gore iz 2012. godine formiran je samostalni Odbor za evropske integracije, umjesto dotadašnjeg Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, a formiran je i Odbor za antikorupciju. To je trebalo da omogući Skupštini da unapriredi svoju kontrolnu ulogu i stvori bolje predulove za praćenje pregovora o pristupanju.<sup>51</sup> Za predsjedavajuće ovih odbora birani su poslanici iz reda opozicije. Te 2012. godine Skupština je odlučila da po prvi put otvori parlamentarnu istragu i osnovan je Anketni odbor za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekoma Crne Gore. Potom je usvojen Zakon o parlamentarnoj istrazi kojim je uređeno osnivanje i djelokrug rada anketnog odbora Skupštine i propisano je da Skupština može tražiti i dokumentaciju označenu stepenom tajnosti. Već 2013. godine su usvojene izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka kako bi se članovima Odbora za antikorupciju omogućio pristup povjerljivim podacima bez prethodne dozvole.<sup>52</sup>

Iste godine su usvojeni amandmani na Ustav Crne Gore, što je bio ključni uslov za otvaranje poglavila 23 i 24. Postupak izmjene Ustava Crne Gore je započeo 2011. godine i iako su ga pratili teški pregovori. U poređenju sa godinama koje su nastupile, ovaj period se čak može smatrati zlatnim dobom našeg parlamentarizma. Dakle, na osnovu napretka ostvarenog do 2013. napraviće se još nekoliko manjih dobrih rezultata, ali je 2013. godina početak perioda pada i Skupštine i procesa evropskih integracija.

---

50 Skupština Crne Gore, *Izvještaj o radu za 2012. godinu*.

51 Isto.

52 Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013.*

Nakon predsjedničkih izbora 2013. godine DF je pokrenuo seriju protesta i odlučio da bojkotuje rad parlamenta, zahtijevajući nove izbore zbog „izborne krade”.<sup>53</sup> I ostale opozicione partije su podržale ove zahtjeve, međutim nijesu obustavile parlamentarne aktivnosti. Tada je i SDP, dugogodišnji partner DPS-a u vlasti, osporavao kandidaturu Filipa Vujanovića navodeći da je protivustavna, jer bi to Vujanoviću bio treći mandat na mjestu predsjednika. Ovi događaji i objelodanjivanje afere „Snimak” označili su zaoštravanje u političkom životu Crne Gore. Od tog momenta do danas, gotovo sve parlamentarne partije su u nekom trenutku bojkotovale rad Skupštine na kraći ili duži period.<sup>54</sup>

Parlament je u 2014. godini dovršio vrlo važne procese koji je trebalo da daju „vjetar u jedra” procesu evropskih integracija. Izabrani su nosioci visokih pravosudnih funkcija, uključujući Vrhovnog državnog tužioca, donijet je set izbornih zakona i usvojen je Zakon o sprječavanju korupcije. U 2015. godini je zaokružena pravosudna reforma usvajanjem seta zakona – Zakona o Ustavnom sudu, Zakona o Državnom tužilaštvu, Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakona o sudovima, Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

U ovom periodu DF je samo povremeno učestvovao u radu Skupštine, nazivajući to selektivnim bojkotom.<sup>55</sup> Potpuni bojkot je došao kroz početak višemesečnih protesta krajem septembra 2015, kada su poslanici DF-a zamijenili skupštinsku salu ulicom ispred zgrade Parlamenta.

Nastupio je turbulentni period u kome gotovo da nije bilo moguće obavljati važne parlamentarne poslove. U januaru 2016. godine je tadašnji premijer

Milo Đukanović postavio pitanje povjerenja svojoj Vladi. Vlada je „spašena” zahvaljujući glasovima, do tog momenta, opozicione partije, Pozitivne Crne Gore, što su opozicione partije žestoko kritikovale i kvalifikovale kao političku korupciju.

Nakon teških pregovora DPS-a, SDP-a, Demosa i URA-e Skupština je usvojila predlog o rekonstrukciji Vlade i lex specialis kojim je regulisano formiranje prelazne Vlade izbornog povjerenja.<sup>56</sup> Ove pregovore je s posebnom pažnjom su pratile EU i međunarodna zajednica. Vlada izbornog povjerenja je imala mandat oko pola godine, a djelovi opozicije su se vratili u Skupštinu. U ovom periodu ključni fokus je bio na parlamentarnim izborima koji su održani na jesen 2016.

Političke tenzije i radikalizacija prilika koje su odlikovale period od početka protesta DF-a, dodatno su ojačane tokom samog izbornog dana, kada je više državljanima Crne Gore i Srbije, među kojima i lideri DF-a, uhapšeno zbog sumnje da su pripremali nasilno rušenje crnogorske vlasti. Zbog slučaja „državni udar”, sve opozicione partije su se odlučile za bojkot rada novog skupštinskog saziva koji je konstituisan u novembru 2016. godine. U ovom periodu je potpuno urušena pozicija Parlamenta koji se praktično pretvorio u glasačku mašinu. Iz poluprazne skupštinske sale se nije mogla čuti argumentovana politička debata. Zakoni su se nekritički usvajali u proceduri koja je nalik hitnom postupku. Neučestvovanje u radu Parlamenta je posebno negativno uticalo na kvalitet kontrolne uloge Parlamenta, što se odrazilo na sve reformske procese u zemlji.<sup>57</sup>

Crnogorska Skupština je od uvođenja višestrana-

<sup>53</sup> Opozicija sa protesta u Crnoj Gori zatražila nove izbore, Radio Slobodna Evropa, 20.04.2013.

<sup>54</sup> Westminster Foundation for Democracy, *Parliamentary Boycotts in the Western Balkans: Case study, Montenegro*, 2019.

<sup>55</sup> MINA, *I dalje selektivan bojkot Skupštine*, RTCG portal, 22.10.2013.

<sup>56</sup> Srđan Janković, *Formirana prelazna Vlada, Krivokapić smijenjen*, Radio Slobodna Evropa, 19.05.2016.

<sup>57</sup> Milena Gvozdenović, Biljana Papović, *Skupština Crne Gore - kočnica ili zamajac reformi i evropskih integracija*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Konferencija za štampu Evropskog komesara Johanesa Hana  
i premijera Duška Markovića, decembar 2016



čja bila dobar primjer u međusobnom uvažavanju poslanika, ali stvari su se u posljednjim godinama i značajno promijenile, tako da su incidenti postali redovna pojava.<sup>58</sup> Verbalno i fizičko nasilje je u jednom momentu pozicionirano kao gotovo „legitimo“ sredstvo političke borbe.

DF se vratio u Parlament u oktobru 2017, SDP i Demos nakon lokalnih izbora u maju 2018, poslanici SNP-a u oktobru 2019<sup>59</sup>, dok su poslanici Demokratske Crne Gore i URA-e u potpunosti bojkotovali parlamentarne aktivnosti uz kratkoročno učešće Demokrata u radu odbora koji se bavio reformom izbornog zakonodavstva.<sup>60</sup> Iako su iz Brisela često stizale poruke o potrebi sprovodenja izbornih i drugih reformi za koje je neophodan politički konsenzus, u situaciji zaoštrenih odnosa bilo je praktično nemoguće pokrenuti politički dijalog.

Ključni akt u 2017. godini, Predlog zakona o potvrđivanju Sjevernoatlantskog ugovora, usvojen je glasovima vladajuće većine i opozicionog SDP-a, koji je zbog izglasavanja članstva u NATO privremeno obustavio bojkot. U odsustvu opozicije je iste godine „prečutno“ izmijenjen i Zakon o slobodnom pristupu informacijama što je izazvalo oštре kritike javnosti. Brojne kontroverze pratile su i druga zakonska rješenja u ovom sazivu, poput onih koje su donijele izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Zakon o planiranju i izgradnji objekata, Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, Zakon o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Montenegro Airlinesa...<sup>61</sup>

Povratak dijela opozicije u skupštinske klupe u 2018. godini nije doveo do razrješenja političke blo-

58 Isto.

59 Redakcija Pobjede, Joković: *Milić i Pavicević nas nijesu ni obavijestili da prekidaju bojkot*, 02.11.2019.

60 Željka Vučinić, *Zardalo moćno oružje bojkota*, Vijesti, 19.02.2020.

61 Milena Gvozdenović, Biljana Papović, *Skupština Crne Gore - kočnica ili zamajac reformi i evropskih integracija*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

kade u zemlji. Djelimično i selektivno okončavanje bojkota nije rezultiralo ni unapređenjem kontrole Parlamenta.<sup>62</sup>

O tome u kakvu se glasačku mašinu i instrument sprovodenja samovolje vlasti Parlament pretvorio najbolje svjedoče „čistke“ koje je Skupština tokom 2017. i 2018. sprovedla u nekoliko tijela. Najprije je smijenjen član Savjeta Agencije za elektronske medije. Potom su smijenjeni članovi Savjeta RTCG, te su na ove pozicije imenovani kadrovi bliski vladajućoj strukturi. Takođe, smijenjena je članica Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, iako je u toku bio sudski spor koji je ona pokrenula zbog odluke ASK-a o navodnom kršenju zakona. Vrhovni sud je 2019. godine utvrdio načelni pravni stav po kojem se protiv odluka Skupštine ne može voditi upravni, niti parnični postupak, što je posebno opasno u slučajevima eliminacije neistomišljenika.<sup>63</sup>

Ni 2019. godina nije prošla bez afera koji su dodatno onemogućile šansu za stabilizaciju političkih prijlika. Crnogorsku javnost je potresla afera „Koverta“, zbog koje je ponovo došlo do bojkota Parlamenta.

Krajem 2019. godine usvojen je Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, uprkos protivljenju SPC. Neposredno nakon izglasavanja ovog zakona poslanici DF-a su počeli da fizički napadaju kolege u Skupštini i uništavaju inventar zbog čega je uhapšen gotovo čitav poslanički klub ovog političkog saveza. SPC je organizovala proteste (litije) protiv Zakona širom zemlje.

Izbijanje pandemije korona virusa u proljeće 2020. godine zahtijevalo je uvođenje ograničenja prava građana, a Skupština je ostala samo nijemi posmatrač Vladinih akcija. Njena uloga u nadzoru nad

62 Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori 2018*.

63 Biljana Papović, *Pravosuđe u sjenci uzastopnih mandata*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020.

radom Vlade u ovom periodu bila je marginalna.<sup>64</sup> Skupština ni u tako teškom društveno-političkom trenutku nije uspjela da ostvari politički dijalog.

Na parlamentarnim izborima, u ljetu 2020. godine, došlo je do promjene vlasti. Međutim, rad Skupštine Crne Gore je i u ovom sazivu bio ograničen, ovoga puta zbog događanja bez presedana – Parlament su povremeno bojkotovale i najveća vladajuća i najveća opoziciona grupa, DF i DPS.

U prethodnih deset godina Skupština je imala visok nivo administrativne transparentnosti, a 2021. je po prvi put uveden Parlamentarni TV kanal i uživo prenos zasijedanja skupštinskih odbora. Značajno obilježje u prvoj godini rada aktuelnog saziva bila je i veća inicijativa poslanika u predlaganju zakona, ali i usvajanje sistemskih zakona po skraćenom postupku i bez konsultovanja javnosti.<sup>65</sup>

To je rađeno i bez propisnog uzimanja u obzir uslova za pristupanje EU, što je ocijenila i EK ukazujući da je to „spriječilo napredak u reformama vezanim za EU i dovelo do rizika da se ponište raniji rezultati“.<sup>66</sup> Tako su izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu koje su predložili poslanici bez konsultovanja Venecijanske komisije usvojene u redukovanim obliku nakon kritika ove institucije, a Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju je u cijelosti povučen.

Činjenica da je 42. Vlada Crne Gore izabrana kao ekspertska i da premijer i ministri nijesu imali partijske kolege u skupštinskim klupama dovela je do toga da u jednom momentu gotovo cijela Skupština ne podržava izvršnu vlast. To je na kraju i kulminiralo izglasavanjem nepovjerenja Vladu Zdravku Kričokapiću u februaru 2022. godine. Tokom skoro tri

mjeseca pregovora o novoj Vladi pokazali su se svi nedostaci nepostojanja Zakona o Skupštini i o Vladi. Usljed različitih tumačenja odredaba Poslovnika i odbijanja v.d. predsjednika Skupštine da zakaže sjednicu bio je onemogućen njen rad, dok je Vlada koja je izgubila povjerenje koristila posljedne dane za donošenje kontroverznih odluka. Ipak, sjedница je sazvana i 45 poslanika DPS-a, URA, SDP-a, SNP-a i manjinskih stranaka izabrale su 43. Vladu Crne Gore.

Nova Vlada je postavila ambiciozne ciljeve za godinu dana na koliko je projektovana. Najvažniji od njih je pokretanje procesa evropskih integracija. Da bi se ostvario taj rezultat, neophodno je ostvariti dobre rezultate na ispunjavanju kriterijuma iz poglavљa o vladavini prava, a do tih rezultata Vlada neće moći bez Skupštine. Upravo u Parlamentu je ključ za rješavanje pitanja bez kojih nema pomaka, a to su izbor nosilaca najviših pravosudnih funkcija i izborna reforma. Oba pitanja traže kvalifikovanu, dvotrećinsku ili tropetinsku većinu, tj. šиру podršku od one koju uživa Vlada.

64 Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori 2020*.

65 Milena Gvozdenović, Biljana Papović, *Skupština Crne Gore - kočnica ili zamajac reformi i evropskih integracija*, Centar za demokratsku transiciju, Podgorica, 2021.

66 Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori 2021*.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Konferencija za štampu Ministra inostranih poslova  
Austrije Sebastijana Kurca i Ministra inostranih poslova  
Crne Gore Igore Lukšića, februar 2016



## **Reforma pravosuđa: Zašto nam trebaju treći mandati**

Dvadesetogodišnju reformu pravosuđa obilježio je niz legislativnih promjena u cilju jačanja nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, koje nikada nijesu našle svoju primjenu u praksi. Nakon deset godina pregovora daleko smo od ispunjenja kriterijuma koje je pred nas postavila EU.

Brojni su primjeri da pravosuđe nije nezavisno, da se sudiije i tužioci ne biraju transparentno i bez uticaja politike, da ne napreduju u skladu sa zaslugama, da su pod političkim pritiskom kada donose odluke, i da se ne kažnjavaju za propuste i zloupotrebe. Tehnička unapređenja koja su nam godinama predstavljana kao veliki iskoraci su se pokazala ranjivima na manipulacije, pa se danas sa sigurnošću ne može reći ni da funkcioniše slučajna dodjela predmeta. Pravda je spora, statistike su varljive, a sudska mreža je neefikasna. Gradani ne vjeruju pravosuđu, ne vjeruju u to da su svi jednaki pred zakonom zahvaljujući tome što decenijama gledaju kako se privilegovani i korumpirani igraju selektivne pravde.

Godine koje slijede predstavljaju test za nove političke elite da li će sprovesti suštinsku reformu pravosuđa usmjerenu na konkretnе rezultate. Najveći izazov na ovom polju predstavlja postizanje političkog konsenzusa za izbor Vrhovnog državnog tužioca, članova Sudskog savjeta i sudija Ustavnog suda.

Jedan od ključnih koraka u reformi pravosuđa bili su amandmani na Ustav Crne Gore 2013. godine. Upravo su ustavne promjene nagovještavale početak konkretnijih aktivnosti na jačanje nezavisnosti i autonomije pravosuđa, imajući u vidu da je njihov rezultat bio sastav Sudskog i Tužilačkog savjeta čija polovina članova dolazi iz pravosuđa. Amandmani su utvrđili i kvalifikovanu većinu za izbor najviših

nosilaca pravosudnih funkcija. Godinama kasnije pokazalo se da je odsustvo deblokirajućih mehanizama, kada politički konsenzus za ove izbore ne postoji, donjelo niz posljedica i faktički blokiralo crnogorsko pravosuđe.

Prvi problemi u implementaciji novih rješenja nastali su kada je članovima Sudskog savjeta, izabranim nakon Ustavnih reformi, istekao mandat 2018. godine, bez parlamentarne većine za izbor novih članova iz reda uglednih pravnika. Pod izgovorom sprječavanja blokade, Vlada je pribjegla kreativnom rješenju zaobilazeњa Ustava, na način što je, izmenama zakona, članovima Sudskog savjeta produžila mandat do izbora novih. Ovakav Sudski savjet, koji nema ustavni legitimitet, traje i danas.

Politički dogovor za izbor Vrhovnog državnog tužioca postignut je jednom, u oktobru 2014. godine, ali je nakon isteka mandata ova institucija u v.d. stanju već skoro tri godine. Makar toliko je i zvanično na čekanju i jedan od osnovnih zadataka na našem evropskom putu – mjerljivi rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Ustavni sud, čije se sudije, takođe, biraju kvalifikovanom većinom, danas broji svega četiri od predviđenih sedam sudiјa. Ukoliko se uskoro ne postigne politički konsenzus za izbor nedostajućih sudija Ustavnog suda prijeti blokada, imajući u vidu da odlučuje većinom glasova svih sudija, a još jedan sudsija ove godine ispunjava uslove za penziju.

Mogućnost uticaja izvršne vlasti na pravosuđe nikada nije otklonjena uprkos preporukama međunarodne zajednice. Jedan od članova Sudskog savjeta je ministar pravde, a Tužilačkog savjeta predstavnik Ministarstva pravde.

Odsustvo rezultata u borbi protiv visoke korupcije i organizovanog kriminala motivisalo je novu vlast da 2021. inicira izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu. Izmjene se tiču prekompozicije Tužilačkog

savjeta, na način da većinu članova, od kojih je jedan predstavnik civilnog sektora, bira Parlament. Venecijanska komisija je, nakon prvog kritičkog mишљenja, pozdravila napredak u usvojenim zakonskim izmjenama i ispunjavanje dijela preporuka, ali zakon nije u potpunosti odgovorio na njene preporuke u vezi sa rizikom politizacije Tužilačkog savjeta.

Promjene u Tužilačkom savjetu rezultirale su izbrom novog Specijalnog tužioca koji sada rukovodi kompleksnim slučajevima procesuiranja nekadašnjih kolega. Dugogodišnja predsjednica Vrhovnog suda uhapšena je po nalogu SDT-a zbog osnovane sumnje za krivična djela stvaranje kriminalne organizacije i protivzakonit uticaj, dok je predsjednik Privrednog suda uhapšen zbog sumnji da je organizator kriminalne grupe koja je u stečajnim postupcima nanijela višemilionsku štetu državi.

Ove afere dodatno su poljuljale povjerenje u crnogorsko pravosuđe, imajući u vidu da su u javnost dospjeli konkretni dokazi o direktnom uticaju na sudske odluke, o vezi sa kriminalnim strukturama i brojnim malverzacijama.

Istraživanja javnog mnjenja ukazuju da je povjerenje građana u sudstvo drastično opalo u prethodnoj deceniji, od 41.8% građana 2012. godine i 43.1% 2015. godine došli smo do poražavajućeg rezulta 2021. godine kada je povjerenje u sudstvo imalo svega 27.8% građana.<sup>67</sup>

Broj građana koji smatraju da je svaki ili većina crnogorskih sudija korumpirana izuzetno je visok, a bilježi i trend porasta. Taj procenat je bio nešto manji od polovine građana 2016. godine (44.7%), da bi 2021. godine dostigao 62%.<sup>68</sup>

Sudski i Tužilački savjet nikada nijesu postali ne-

zavisna i nepristrasna tijela, sposobna da sudije i tužioce biraju na objektivan način, oslobođen političkog uticaja. Postupak izbora nosilaca pravosudnih funkcija, od samog ustanovljenja, kontinuirano prate optužbe za pristrasnost, konflikt interesa, nedosljednu primjenu zakonskih kriterijuma. Iako su 2015. godine zakonodavne izmjene imale za cilj uvođenje novog jedinstvenog sistema izbora i napredovanja sudija i tužilaca, ta rješenja nikada nisu dosljedno sprovedena u praksi.

Iako formalno postoje mehanizmi za podnošenje pritužbi na rad sudija i tužilaca, sistem odgovornosti nije objektivno postavljen. Rezultati utvrđivanja povrede etičkog kodeksa ili disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija veoma su ograničeni. Na ovaj problem, ali i odsustvo proaktivnosti savjeta, godinama upozorava i Evropska komisija.

Dugogodišnja koncentracija moći u rukama pojedincata u pravosuđu oslikana je u produženju mandata predsjednicima više sudova u Crnoj Gori iznad zakonskog maksimuma. Najveću reakciju javnosti izazvao je treći mandat predsjednice Vrhovnog suda, uprkos ustavnom ograničenju da isto lice može biti birano za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta.

Zabrinutost zbog kreativnog tumačenja Ustava i zakona prilikom obnavljanja mandata predsjednica sudova mogla se čuti i sa evropskih adresa.<sup>69</sup> To je ozbiljno dovelo u pitanje funkcionisanje vladavine prava u Crnoj Gori, ali i praktično poništilo efekte ustavnih i zakonodavnih reformi u oblasti pravosuđa.

Suđenje u razumnom roku nije odlika crnogorskog sudskog sistema. Iz godine u godinu prenosi se veliki broj neriješenih predmeta, što urušava pravnu sigurnost i kvalitet sudskog postupka. Dužina trajanja postupka upravo je glavni motiv za traženje za-

<sup>67</sup> CEDEM, *Istraživanja „Političko javno mnjenje“ 2012, 2015, 2021. godina.*

<sup>68</sup> Istraživanja javnog mnjenja o percepciji korupcije CMS SELDI, 2016, 2019, 2021. godine, za potrebe CDT i regionalne mreže za borbu protiv korupcije sprovedla je agenciju De Facto.

<sup>69</sup> GRECO, Savjet Evrope, *COE Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru*, IV runda evaluacije, decembar 2019. godine.

**Prvih 10  
godina  
pregovora  
Crne Gore  
i EU**

Ustav Crne Gore



štite pred Evropskim sudom za ljudska prava, gdje se više od 2/3 predstavki odnosi na povredu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>70</sup> U većini presuda Evropskog suda ova povreda je i ustanovljena.

Ustavna žalba se koristi kao mehanizam zaštite prava na suđenje u razumnom roku od 2015. godine. Međutim, umjesto pozitivnog efekta na unapređenje efikasnosti sudske prakse, ovaj mehanizam je samo otvorio novi problem rasta broja predmeta pred Ustavnim sudom, uz nedostatak djelotvornih pravnih ljeкова za dužinu trajanja postupka pred Ustavnim sudom. Zaštitnik Crne Gore pred Evropskim sudom kontinuirano ukazuje na činjenicu da ni državni organi u Crnoj Gori ne poštuju razuman rok za trajanje postupka, pritom bez odgovornosti za štetu po državni budžetu.

Dosadašnje aktivnosti na racionalizaciji pravosudne mreže nijesu omogućile brže rješavanje predmeta i ujednačavanje sudske prakse, umanjile finansijsko opterećenje, niti doprinijele nezavisnosti sudske prakse. Rasterećenje sudova od izvršnih i ostavinskih predmeta nije značajno unaprijedilo efikasnost sudske prakse. Planskim dokumentima je predviđen minimalni broj sudija za osnivanje sudova, što je trebalo da omogući slučajnu dodjelu predmeta i utiče na smanjenje uticaja na sudije u malim sredinama, ali nije sprovedeno u praksi.<sup>71</sup>

Digitalni servisi koji bi unaprijedili efikasnost, statističko izvještavanje, ali i pouzdanost podataka načelno predstavljaju prioritet pravosudnih zvaničnika. Ipak, loša tehnička rješenja upravo predstavljaju sjajan izgovor i mogućnost za manipulacije, prije svega kada je riječ o sistemu slučajne dodjеле predmeta. Mane Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) od samog početka izazivaju brojne sumnje u njegovu pouzdanost.

70 Izveštaji Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu.

71 Ministarstvo pravde, *Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže 2016-2019. godine*, decembar 2016.

Te sumnje najviše se tiču principa slučajne dodjele predmeta, koji iako kroz PRIS načelno funkcioniše, ostavlja brojne mogućnosti manipulacije. Osim što ga nije moguće sprovesti u malim sudovima, gdje su sudske prakse dodatno podijeljene po vrsti predmeta, izražene su brojne sumnje u poštovanje ovog principa i u većim sudovima gdje samo jedan sudija ili jedno vijeće sudija postupa u određenoj vrsti predmeta. Ekspertska zajednica javno je ukazivala da je jedan od načina za zaobilaznju sistema slučajne dodjеле kroz opciju „ponovne dodjele“ koju PRIS omogućava, pa se većim brojem ponavljanja ove opcije može doći do željenog sudske prakse. Brojni su primjeri iz prakse, na koje ukazuju stranke i branici, da su predmeti dodjeljivani željenim sudske prakse.<sup>72</sup>

Uslovi za rad u sudstvu i Državnom tužilaštvu godinama nijesu na zadovoljavajućem nivou, prije svega kada je riječ o prostornim kapacitetima i kvalitetu opreme. Ipak, Vlada na apele za unapređenje ovog pitanja nije imala odgovarajuće reakcije. Izgradnja novih objekata za potrebe sudstva i tužilaštva ostala je na nivou plana i idejnih rješenja već dugi niz godina. U tužilaštvu je posebno izražen problem dijeljenja kancelarija, nedostatka prostorija za sastanke, ali i za zaplijenjenu robu.

## Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala: Nagomilana imovina političara koju niko ne provjerava

“Korupcija je i dalje preovlađujuća u mnogim oblastima i još uvijek predstavlja razlog za zabrinutost”. Ovo je rečenica koju nam cijelu deceniju ponavljaju svi dokumenti koji dolaze iz Brisela. Ona dovoljno

72 CDT: Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU - Pravosuđe, novembar 2018. godine.

jasno govori o izostanku mjerljivih rezultata u ovoj oblasti. I podsjeća da i nakon toliko vremena u Crnoj Gori i dalje moramo ubjeđivati nosioce moći da nije u pitanju samo kriva „percepција”.

Kontinuirane optužbe za rasprostranjenost korupcije u Crnoj Gori, jednako su glasno praćene obećanjima države da će suzbijanje korupcije biti strateški prioritet. Ipak, političke volje za stvarnom akcijom nije bilo, a izostao je i sistemski pristup savladanju naše ključne prepreke na EU putu.

Posljednji strateški dokument koji je objedinjavao borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala usvojen je za period 2010-2014. Nakon toga Crna Gora se opredijelila da vodi borbu protiv korupcije isključivo kroz ispunjavanje aktionsih planova za poglavlja 23 i 24, te odustala od razvoja posebnog nacionalnog strateškog okvira u ovoj oblasti. Od 2018. godine, kada je istekao rok ovim aktionim planovima, ključna reformska agenda odvija se kroz poprečne i brzoprote zakonske i institucionalne promjene.

Odsustvo konkretnih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala uporno je prikrivano usvajanjem niza nacionalnih sektorskih strateških dokumenata.<sup>73</sup> Koliko je odlučna ova borba govori da strateški akti nijesu praćeni adekvatnim aktionim planovima koji bi precizirali aktivnosti državnih organa u tretiranju ove oblasti.<sup>74</sup> Da je organizovani kriminal složen i ozbiljan izazov za Crnu Goru, prepoznaje i procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA)<sup>75</sup>, koja na listu nacionalnih prioriteta stavlja: krijumčaranje i distribuciju

<sup>73</sup> Prioriteti prepoznati u procjeni opasnosti od teškog i organizovanog kriminala SOCTA.

<sup>74</sup> Dragan Koprivica et al, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU - Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforme javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava*, Centar za demokratsku tranziciju, 2017.

<sup>75</sup> SOCTA je prvi put donijeta 2013., a ažurirana je Srednjoročnim pregledom u julu 2015. godine, zatim slijedi SOCTA 2017, i SOCTA 2021.

narkotika, teška krivična djela protiv života i tijela, krijumčarenje vatrenog oružja, ilegalne migracije i trgovinu ljudima, krijumčarenje cigareta, pranje novca, terorizam i vjerski ekstremizam, sajber kriminal.

Od svog osnivanja, 2016. godine, Agencija za sprječavanje korupcije nije uspjela da izgradi kredibilitet institucije koja uživa povjerenje građana. Savjet Agencije je izabran po mjeri prethodne političke većine, a razrješenje članice Savjeta iz reda NVO 2018. godine, koje je po mišljenju suda bilo bez osnova i nezakonito<sup>76</sup>, u javnosti je ocijenjeno kao politički progona neistomišljenika.

ASK je počela da djeluje (pro)aktivnije od izbora nove direktorke 2020. godine, ali ključni nedostatak njihovog rada nije pitanje kvantiteta već kvaliteta. Ova institucija i dalje svoje rezultate mjeri statistikama o sprovedenim aktivnostima, umjesto mjerjenja doprinosa sprječavanju i otkrivanju sukoba interesa i korupcije. Lako u javnosti postoje osnovane sumnje o neobjašnjivom bogatstvu visokorangiranih bivših i sadašnjih funkcionera, provjere porijekla imovine i prenosa vlasništva izostaju. ASK se protiv sukoba interesa javnih funkcionera bori otkrivanjem da li su funkcioneri propustili da prijave neki honorar ili nekoliko akcija male vrijednosti, dok se velikim novcem i sumnjivom imovinom i dalje bave samo mediji i civilno društvo. ASK i dalje optužuju da su odluke koje donosi pristrasne i u službi političkog obraćuna, bez snage da se suprotstavi najmoćnijima.<sup>77</sup>

Povjerenje javnosti u zakonitost finansiranja političkih partija predstavlja još jedan izazov sa kojim se Agencija nije uspješno suočila. Sumnje u zakonitost i transparentnost finansiranja politike ne samo da

<sup>76</sup> Akcija za ljudska prava, Osnovni sud poniošto odluku Skupštine Crne Gore o razrješenju Vanje Čalović Marković članstva u ASK uprkos načelnom stavu Vrhovnog suda, 10.11.2020.

<sup>77</sup> Milena Gvozdenović, *Ispunjavanje političkih kriterijuma u pregovorima sa Evropskom unijom - Borba protiv korupcije: Kad politika diktira rezultate*, Centar za demokratsku tranziciju, decembar 2021.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Zgrada Specijalnog državnog tužilašta



nijesu otklonjene, već su i produbljene. Formalističkim pristupom ovoj materiji ASK se skriva od ulazanja u sukob sa moćnim političkim partijama, a u tome joj pomaže manjkav zakonodavni okvir koji su upravo partije skrojile po svojoj mjeri.

Politika integriteta, uspostavljena 2016. godine, nakon višegodišnjeg odsustva konkretnih rezultata može se smatrati promašenom investicijom. Sistem je postavljen kao niz tehničkih operacija bez sadržaja i efekta, koji troši resurse ASK-a i administrativno opterećuje organe na koje se odnosi, ali nema nikakvog uticaja na poboljšanje integriteta javnog sektora.

Specijalno državno tužilaštvo od svog osnivanja 2015. godine prešlo je put od velikih očekivanja do velikog razočarenja javnosti, uslijed odsustva konkretnih rezultata. Nedostatak kapaciteta, selektivan pristup, koketiranje sa politikom, širok pravni mandat SDT-a, samo su neke od karakteristika institucije koja predstavlja ključnu polugu za suprotstavljanje korupciji na visokom nivou i organizovanom kriminalu.

Mandat bivšeg Glavnog specijalnog tužioca pratile su brojne kontroverze i optužbe za selektivno poступanje. Politički pritisak nakon smjene vlasti da se otpočne sa procesuiranjem složenih slučajeva visoke korupcije rezultirao je njegovim razrješenjem od strane novoizabranoj Tužilačkoj savjetu, zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju.

Propusti u vođenju najsloženijih istraga rezultirali su nedostacima u optužnicama, koji su doveli do oslobođajućih presuda i visokih troškova iz budžeta države. Posebno je zabrinjavajuće odsustvo rezultata u finansijskim istragama i sprječavanju pranja novca.<sup>78</sup> Sumnje da je rad SDT-a bio podređen kri-

minalnim interesima pojačane su kada je otkriveno da je SDT utvrdio da u materijalima dobijenim od Europola, koji ukazuju na direktnu vezu kriminalnih struktura sa crnogorskim sudijama, policajcima i članovima obavještajne službe, nema osnova za preduzimanje krivičnog gonjenja.

Novi Glavni specijalni tužilac, izabran početkom 2022. godine, mandat je počeo opterećen najsloženijim slučajevima visoke korupcije i organizovanog kriminala. Ovaj izbor praćen je i promjenama u specijalnom policijskom odjeljenju, koje direktno sarađuje sa SDT-om, gdje je osim promjene šefa policijskog odjeljenja došlo do imenovanja novih članova.

„Rat klanova” posljednjih godina ozbiljno je narušio bezbjednosnu situaciju u državi i sigurnost građana. Obraćune kriminalnih klanova karakterišu nasilje, ubistva i eksplozije na prometnim, javnim mjestima, a nijesu rijetki slučajevi stradanja nedužnih građana u ovim sukobima.

Međutim, organizovane kriminalne grupe iz Crne Gore, u prethodnoj deceniji, „proslavile” su se daleko van granica Crne Gore, kroz krijumčarenje narkotika, cigareta i oružja, pranje novca i teška ubistva. Ovaj problem država prepoznaće<sup>79</sup>, ali do sad nije pokazala odlučnost i kapacitet da se suprostavi organizovanom kriminalu. Malobrojni uspjesi na ovom polju uglavnom su rezultat rada partnerskih službi, a ne istraga sproveđenih u Crnoj Gori.

Iako statistika o pokrenutim istragama i optužnicama za slučajeve organizovanog kriminala barata velikim brojkama, krajnji ishodi nekih od najvećih slučajeva pokazuju da crnogorsko pravosuđe još uvijek nema kapacitet da se izbori sa organizovanim kriminalom. To slikovito dokazuju primjeri obaranja osuđujućih presuda slučajeva Kalić<sup>80</sup> i Šarić i

78 Biljana Papović, *Ispunjavanje političkih kriterijuma u pregovorima sa Evropskom unijom. Stanje u oblasti organizovanog kriminala i korupcije – Sistem koji koči sam sebe!*, Centar za demokratsku tranziciju, 2020

79 Prioriteti prepoznati u procjeni opasnosti od teškog i organizovanog kriminala SOCTA.

80 2015. godine Safet Kalić, njegova supruga Amina i brat Mersudin pravosnažno su oslobođeni optužbi za pranje 7,7 miliona eura, dok je vrijed-

Lončar<sup>81</sup>, kada osim uzrokovana milionske štete za državu nije otvoreno pitanje odgovornosti postupajućih tužilaca za propuste u krivičnom postupku.

Zahvaljujući Europolu i međunarodnoj policijskoj saradnji, 2022. godine otkriveno je više kriminalnih grupa u Crnoj Gori, kroz dešifrovane razgovore kriminalnih grupa preko kriptovanih telefona i aplikacija. Ova istražna rezultirala je hapšenjem bivše predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore Vesne Medenice, zbog komunikacije njenog sina koja upućuje na šverc cigareta i narkotika, ali i direktni uticaj na pojedinačne predmete i sudske postupke. Kriptovane poruke objelodanile su i činjenicu da su i određeni pripadnici crnogorske policije članovi kriminalne organizacije i direktno uključeni u šverc kokaina, oružja i cigareta. Ono što posebno zabrinjava je da je institucionalni odgovor uslijedio tek kada su ove informacije objavljene u medijima. Višemjesečno čutanje na dostavljeni materijal u javnosti se tumači kao pokušaj zataškavanja i pomoći organizovanim kriminalnim strukturama i njihovim članovima unutar sistema. Ipak, ovaj slučaj, ako bude pravilno vođen, ima potencijal da bude iskorak i novi početak u kome će se nadležni konačno baviti kriminalom i korupcijom na visokom nivou i krenuti u obračun sa dosad nedodirljivim „krupnim ribama“.

Sumnje u kapacitet i volju pravosudnih organa da se obračunaju sa organizovanim kriminalom podstiču i podaci o širokoj primjeni i zloupotrebljama instituta sporazuma o priznanju krivice. Ovaj institut je uveden u zakonodavstvo s ciljem da dovede do brzeg okončanja krivičnog postupka i smanjenja troškova. Međutim, njegova široka primjena ugrozila je interes pravičnosti i dovela do potpuno suprot-

nost imovine koja je trebalo da bude zaplijenjena zbog sumnje da je stečena krijumčarenjem narkotika bila 28 miliona eura.

81 2017. godine Duško Šarić i Jovica Lončar su oslobođeni optužbe za pranje 19,3 miliona eura.

nog efekta - ohrabrivanja kriminaliteta uslijed blagih sankcija. Na disproportionalnost mjera u primjeni sporazuma u odnosu na težinu izvršenog krivičnog djela upozorava i Evropska komisija.<sup>82</sup>

## **Reforma javne uprave: Jedan zaposleni, četiri glasa**

Više od decenije unazad napori institucija koje sprovode reformu javne uprave bili su usmjereni pretežno na kreiranje strateških dokumenata koji nerealno postavljaju ciljeve i domete reforme. To je dovelo do kontinuiranog ponavljanja strateških ciljeva, kroz tri strateška ciklusa, koji i dalje čekaju neke odlučnije reformatore.<sup>83</sup> Crna Gora i dalje nije blizu stvaranja efikasne i servisno opredijeljene javne uprave u koju građani imaju povjerenje.

Nadležnost koordinacije reformom je 2016. godine prešla sa Ministarstva unutrašnjih poslova na novoformirano Ministarstvo javne uprave. Ovaj administrativni manevr nije doprinio da se aktivnosti efikasno sprovode na horizontalnom nivou. Umjesto napretka i ubrzanja reformskog procesa, u Ministarstvu javne uprave dobili smo dežurnog krvca za neažurnost i neodgovornost cjelokupnog državnog aparata u sprovođenju zacrtanih aktivnosti i ciljeva reforme.

Česte kritike javnosti odnose se na tehničko nabranje uspjeha reforme koje ne korespondira unapređenju kvaliteta kadrovske baze države niti javnih usluga.

Sličan, formalni napredak, učinjen je i formiranjem Savjeta za reformu javne uprave. Uprkos impresiv-

82 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021. godinu, okto-bar 2021.

83 Strategija upravne reforme u Crnoj Gori period 2002-2009, Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016 (Aurum), Strategija reforme javne uprave 2016-2020, Strategija reforme javne uprave 2022-2026.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Pripadnici Policije Crne Gore



nom sastavu, visokih predstavnika izvršne vlasti, lokalne samouprave, predstavnika civilnog sektora i univerziteta, Savjet nije zaživio u svojoj ulozi pokretača suštinskih promjena u ovoj oblasti. Naprotiv, ulogu dekora, najbolje potvrđuje činjenica da najvažniji akti u oblasti reforme javne uprave često nijesu bili na dnevnom redu sjednica Savjeta, niti je demonstrirana neka pretjerana briga za ispunjenje ciljeva reforme.

Iza reforme politike zapošljavanja stoje otvorena politizacija, nepotizam i korupcija. Institucije zadužene za kadrovsко planiranje i zapošljavanje nijesu odoljele pritisku političkih subjekata da javna uprava bude pod potpunom partijskom kontrolom. Iako su godinama javnost i tada opozicioni politički subjekti ovaj koruptivni model pripisivali dugogodišnjoj vladajućoj koaliciji, ni smjena vlasti u avgustu 2020. godine nije donijela prekid prakse političkog zapošljavanja. Naprotiv, nagrađivanje partijskih vojnika javnom službom nastavljeno je po istom modelu.<sup>84</sup>

Više od deceniju trajao je proces utvrđivanja tačnog broja zaposlenih u javnoj upravi. Do danas on nije zaokružen, pa još uvijek nemamo pouzdan broj zaposlenih i na centralnom i lokalnom nivou. Brojevi do kojih se došlo predstavljaju predmet brojnih manipulacija, od vođenja paralelnih evidencija koje sadrže različite podatke, preko neažurnog popunjavanja podataka, do novih talasa zapošljavanja u periodima kada se planiraju smanjenja broja zaposlenih.

Prema zvaničnim podacima u upravi je, na centralnom nivou, 2013. godine bilo 39 705 zaposlenih.<sup>85</sup> Još tada je kao poseban cilj u svim planskim do-

kumentima naglašeno smanjenje broja zaposlenih. Međutim, koliko je postojala politička volja da se ovaj cilj sproveđe u djelo govori podatak da je u 2021. broj zaposlenih na centralnom nivou 45 021.<sup>86</sup> U istom intervalu, broj zaposlenih u crnogorskim opštinama porastao je sa 10 500 na 13 235.<sup>87</sup>

Digitalna kadrovska baza nije centralizovana niti objedinjena, iako je njena upotreba počela prije više od 10 godina.

Donosioci odluka su imali jasne otpore da sprovedu sektorske analize kadrovskih potreba, pa su radije kontinuirano dodavali nova radna mjesta, paralelno sa obećanjima evropskim partnerima da će se broj zaposlenih racionalizovati. Ovaj proces je u direktnoj vezi sa neracionalnom potrošnjom budžetskih sredstava, imajući u vidu kontinuirani rast izdvajanja za zarade zaposlenih u javnoj upravi.

#### **Ukupan fond bruto zarada centralni i lokalni nivo<sup>88</sup>**

	2018.	507,5 mil. €	10,9% BDP-a
	2019.	524,6 mil. €	10,6% BDP-a
	2020.	548,8 mil. €	13,1% BDP-a

Posebnu štetu u ovom procesu pretrpjela su preduzeća u državnom vlasništvu, koja su neopravданo izostavljana iz procesa optimizacije, kako bi se partijama na vlasti omogućilo da ovim „kolačem“ zadovolje svoje partijske apetite. Pozicije u upravljačkim tijelima, ali i zapošljavanje u ovim preduzećima u potpunosti je podređeno partijskim kvotama. Precizni podaci o broju zaposlenih u državnim preduzećima nijesu javno dostupni. I ovi problemi još uvijek nijesu dobili sistemsko rješenje koje bi

84 Centar za demokratsku tranziciju, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU - Korak naprijed, nazad dva: Bez napretka u ključnim oblastima*, decembar 2020.

85 Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija, *Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora*, jul 2013.

86 Ministarstvo finansija, *Instrukcije za vođenje evidencije o broju zaposlenih za praćenje sprovođenje reforme javne uprave za period 2022-2026. godine sa propratnom tabelom*, novembar 2021.

87 Ministarstvo javne uprave, *Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020*, jun 2021.

88 Izvor: Strategija reforme javne uprave 2022-2026. godine

vodilo ka profesionalizaciji i unapređenju korporativnog upravljanja.<sup>89</sup>

Pravo na sloboden pristup informacijama, uprkos snažnim pritiscima civilnog sektora, iz godine u godinu doživljava samo degradaciju.<sup>90</sup> Iako se donosioci odluka u načelu zalažu za proaktivno objavljivanje i širok opseg ovog prava, u praksi postoje brojni problemi, neadekvatne kontrole, uporno čutanje administracije, skrivanje ključnih informacija od javnog značaja. Pokazalo se i u ovom slučaju da promjene političkih snaga nijesu garancija za očekivane reforme i objavljivanje informacija koje su godinama neosnovano bile tajne.<sup>91</sup> Od neke progresivnije vlasti se i dalje očekuje da će zakonodavni okvir osloboditi problematičnih ograničenja pristupa informacijama, naročito kada su u pitanju poslovna i poreska tajna, izuzimanje podataka međunarodnih organizacija, stranih država i bezbjednosnog sektora.<sup>92</sup>

Crna Gora je 2018. godine prvi put uvela srednjoročni okvir planiranja politika, koji je svoj izraz dobio usvajanjem Srednjoročnog programa rada Vlade i srednjoročnih programa rada tri pilot ministarstva. Time je započet proces kvalitetnijeg planiranja i „osvjećivanja“ budućnosti za menadžere i zapoštovane u državnoj upravi, ali i mjerena uspješnosti tog planiranja. Glavni nedostaci srednjoročnog planiranja tiču se nedovoljno razvijenih metodoloških pravila i smjernica, nejednakog kvaliteta u različitim resorima, i odsustva javne promocije. Drugi sred-

---

89 Danilo Ajković, *Nova Vlada, stara praksa, CDT: Umjesto profesionalizacije i dalje caruje partitokratija*, Vijesti.me, 31.10.2021.

90 Biljana Papović i Milena Gvozdenović, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU - Reforma javne uprave: Kako mora, ali ne i kako treba*, Centar za demokratsku tranziciju, februar 2020.

91 Centar za demokratsku tranziciju, *Umjesto korjenitih promjena vlast i dalje čuva tajne*, 28.09.2021.

92 Biljana Papović, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU - Reforma javne uprave: Imamo li političku snagu za stvarne promjene?*, Centar za demokratsku tranziciju, decembar 2021.

njoročni program za period 2022-2024, 42. Vlada Crne Gore usvojila je u januaru 2022. godine neposredno prije nego što joj je u Parlamentu izglasano nepovjerenje.

Prilikom pripreme Programa rada Vlade za 2021. godinu prvi put je sproveden proces javnih konsultacija za utvrđivanje prioriteta. Takođe, unapređenja postoje i kroz uvođenje indikatora kojima se može pratiti učinak Vlade u ostvarivanju planiranih politika i aktivnosti, što u prethodnim godinama nije bio slučaj.<sup>93</sup>

Učešće javnosti u kreiranju politika, kao dio inkluzivnog političkog dijaloga, predstavlja posebno kritičnu tačku procesa reforme javne uprave. U prethodnom periodu su razvijeni brojni mehanizmi koji su trebali da osnaže participaciju građana, ali oni nijesu zaživjeli u praksi. Vlasti nijesu demonstrirale dovoljnu posvećenost njihovom promovisanju niti spremnost da prihvate inicijative zainteresovane javnosti za promjenu politika. Civilni sektor i međunarodna zajednica kontinuirano insistiraju na nužnosti unapređenja kvaliteta javnih rasprava, nążlost bez vidljivih rezultata.

Uspješnost pokušaja digitalizacije uprave, koji traje već deceniju, najbolje ilustruje podatak da čak 78% građana Crne Gore nije čulo za elektronske usluge ili ne zna gotovo ništa o njima, dok preko polovine populacije i dalje smatra da se zahtjevi javnoj administraciji brže rješavaju na šalteru.<sup>94</sup> Portal e-uprave uspostavljen je 2011. godine, a za deset godina osim lošeg tehničkog rješenja koje nije unapređivano razvojem IT tehnologija i niza usluga informativnog tipa, građani nijesu dobili nijednu potpunu online uslugu.<sup>95</sup> Kada govorimo o institucionalnom

---

93 Vlada Crne Gore, *Program rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu*, april 2021.

94 Državna revizorska institucija, *Revizija elektronskih usluga e-uprave*, februar 2021.

95 Na portalu e-uprave postoji 523 e-usluge, samo je 157 e-usluga

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Ambasadori članica EU u Skupštini  
Crne Gore na dan usvajanja Ustavnih  
promjena, jul 2013



pristupu digitalizaciji, crnogorske vlade testirale su modele posebnog resora za informaciono društvo od 2009. do 2016. godine, stavljanja ovih poslova u nadležnost resora javne uprave u narednom petogodišnjem periodu, ali suštinskog napretka u digitalnoj transformaciji društva nije bilo. Strateški dokumenti u ovoj oblasti, po ustaljenoj praksi crnogorskih institucija, postavljeni su daleko ambicijsnije od „stanja na terenu“.<sup>96</sup>

Pitanja koja se tiču otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti lokalnih samouprava marginalizovana su u procesu reforme javne uprave.

Opštine se godinama susreću sa problemom finansijske održivosti. Zakon o finansiranju lokalne samouprave iz 2003. godine uspostavio je osnove decentralizovanog sistema finansiranja opština. Ovaj zakon trpio je česte izmjene, koje su opštine karakterisale kao negativne u smislu smanjenja sopstvenih prihoda.<sup>97</sup> Takođe, i visok nivo javne potrošnje na lokalnom nivou generisan, između ostalog i viškom zaposlenih, doveo je opštine u vrlo tešku finansijsku situaciju u kojoj su se suočile sa problemom obezbjeđivanja likvidnosti, čestim blokadama računa i nemogućnošću da obavljaju zakonom utvrđene nadležnosti, odnosno dovedena je u pitanje održivost lokalnih javnih finansija.

Korišćenje sredstava iz Egalizacionog fonda je u stalnom porastu, što ukazuje da su opštine i dalje u velikoj mjeri finansijski zavisne od države. Lokalni parlamenti i Državna revizorska institucija nemaju

razvijeno do nivoa 3 (online popunjavanje i preuzimanje formulara), a jedini dostupni servis koji je razvijen do nivoa 4 (koji predviđa potpunu interoperabilnost registara) je servis koji omogućava online upis djece u škole i vrtiće, kao i online upis studenata na prvu godinu fakulteta (ove usluge su pokretenе u maju 2020. godine), nema servisa na petom nivou usluga (potpuna online usluga). – Strategija digitalne transformacije 2022-2026, Ministarstvo javne uprave digitalnog društva i medija, 2021. godina.

96 Strategija razvoja digitalnog društva 2016-2020, Strategija digitalne transformacije 2022-2026.

97 Ukupni prihodi lokalnih samouprava u 2008. godini bili su 348 mil. €, da bi u 2015. godini pali na 268 mil.

dovoljno jaku ulogu u sistemu kontrole nad finansijama lokalnih samouprava.

Prilikom osnivanja novih opština nijesu presudni racionalni već politički kriterijumi. Ideja uvođenja političkog načina organizovanja lokalne samouprave postojala je kao strateški cilj još 2012. godine, ali nikada nije dobila relevantan epilog.

## **Poštovanje ljudskih prava: Tantijema za politička namirivanja i dodvoravanje crkvi**

Kada je Evropska komisija 2010. godine na bazi Koppenhaških kriterijuma procjenjivala spremnost Crne Gore da otvari pregovore ocijenjeno je da pravni i institucionalni okvir koji reguliše ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina u velikoj mjeri uspostavljen, ali su upitnim ocijenjene implementacija propisa i strategija i učinkovitost politika i institucija<sup>98</sup>. Opšte ocjene u posljednjem izvještaju Evropske komisije ne razlikuju se u velikoj mjeri<sup>99</sup>.

Od ukupno 44 prelazna mjerila u okviru poglavља 23 koje Crna Gora treba da ispuni 11 se odnosi na temeljna prava. U prethodnoj deceniji učinjena su dodatna usaglašavanja zakonodavstva sa pravnom tekvinom EU i napravljen je određeni napredak u boljem definisanju nadležnosti institucija.

Međutim, u brojnim važnim oblastima se promjene propisa i institucija i dalje nedovoljno reflektuju na stvarnu i pravnu zaštitu temeljnih ljudskih prava.

98 Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels, 9.11.2010.

99 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021. godinu, oktobar 2021.

Rodna nejednakost je i dalje jako izražena, a nasilje nad ženama ogroman problem. Manjinske i ranjive grupe su izložene diskriminaciji i preprekama u ostvarivanju prava. Istrage napada na novinare, zloupotrebe sile, torture, zločina iz mržnje su neefikasne. Incidenti motivisani vjerskom i etničkom mržnjom su danas puno brojniji nego prije 10 godina.

I kroz odnos prema institucijama se donekle može naći objašnjenje nedovoljnih rezultata u ovoj oblasti. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je najčešće bilo tantijema za predstavnike manjinskih partija u Vladi, a u Vladi Zdravka Krivokapića bilo je pripojeno resoru pravde.

U prvim godinama pregovora su nadležnosti Ombudsmana proširene i usaglašene sa standardima, uspostavljen je nacionalni mehanizam za prevenciju torture, a kapaciteti institucije su unaprijeđeni u značajnoj mjeri. Ipak, i pored tih promjena, sprovođenje preporuka Ombudsmana od strane organa vlasti nije dovoljno brzo, efikasno i sistematično<sup>100</sup>, pa stvarne koristi rada ove institucije na zaštitu prava pojedinaca često izostaju i zaustavljaju se na preporukama. Kad je u pitanju prevencija torture i zlostavljanja, i pored aktivnosti Nacionalnog preventivnog mehanizma i povećanog broja istraga, postupci su spori i neefikasni, kazne blage, a nekažnjivost počinilaca je i dalje veliki problem.

Najgori rezultati u ovoj oblasti su zabilježeni na polju slobode izražavanja i medija. Nijesu riješeni stari slučajevi napada na novinare, uključujući i ubistvo glavnog urednika lista „Dan“ Duška Jovanovića iz 2004. godine, a u deceniji pregovora su se nagomi-

lali novi slučajevi napada na novinare i imovinu medija za koje su u najboljem slučaju otkriveni samo puki izvršioci. Ambijent za razvoj slobodnog novinarstva je izrazito nepovoljan. Novinari su konstantno meta diskreditacije i delegitimizacije koja često rezultira i ugrožavanjem njihove bezbjednosti. Više informacija o ovome u poglavju posvećenom medijima.

Na strateškom i zakonodavnom planu zabilježen je napredak kada su u pitanju prava LGBT osoba. Na zakonodavnom planu najveći je iskorak usvajanje Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola 2020. godine, ali zbog izostanka cjelovite harmonizacije sa drugim propisima LGBT osobe još uvijek ne uživaju sva prava koja im Zakon garantuje. Prva uspješna Parada ponosa održana je 2013. godine, kada je država konačno preuzeila odgovornost za obezbjeđenje događaja. Od tadašnje „blindirane“ parade pod višeprstenom policijskom zaštitom od napada huligana, postepeno se došlo do održavanja relativno bezbjedne šetnje koja ne izaziva pretjerane reakcije javnosti. No ipak, to je jedan dan u godini. U svim ostalim LGBT osobe su i dalje izložene homofobnim incidentima, prijetnjama i diskriminacijama u pogledu pristupa pravdi, zapošljavanju, stanovanju i zdravstvenoj zaštiti. LGBT aktivizam je u Crnoj Gori i dalje opasno zanimanje.

Gradanski koncept države, multietničnosti i multi-kulturalnosti je u posljednjih nekoliko godina ozbiljno narušen i bilježi se porast incidenata motivisanih vjerskom i nacionalnom mržnjom. Dugogodišnji partitokratski i klijentelistički pristup zaštiti manjinskih prava se pokazao kao promašaj, koji je rezultirao formalnim unapređenjima koja nijesu bitno uticala na smanjenje podzastupljenosti i diskriminacije manjinskih grupa. U političkim kalkulacijama nikad nije bilo mesta za romsku zajednicu, koja je bez valjane reprezentacije ostala na marginama čak i kada su u pitanju formalna unapređenja i i dalje

---

100

Ibid.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Vlada Zdravka Krivokapića nakon  
izglasavanja u Skupštini Crne  
Gore, decembar 2020



predstavlja najranjiviju, visoko diskriminisanu i socijalno deprivilegovanu društvenu grupu.

U prethodnoj dekadi napravljen je vrlo mali napredak u pogledu garancija slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti. Uticaj vjerskih zajednica u Crnoj Gori je snažan, i prijetnja je za sekularno ustrojstvo. Crna Gora je počela pregovore sa EU imajući ovo pitanje regulisano Zakonom o vjerskim zajednicama iz daleke 1977. godine. Odnose sa Svetom Stolicom, te islamskom i jevrejskom zajednicom regulisala je ugovorima iz 2012. godine. Najveća prepreka sistemskom uređenju ove oblasti je kompleksno pitanje odnosa ključnih političkih aktera prema pravoslavnim vjerskim zajednicama, Crnogorskoj pravoslavnoj crkvi (CPC) i Srpskoj pravoslavnoj crkvi (SPC), i njihovi uzajamni konfliktni odnosi. Zakon koji je trebalo da riješi ovo pitanje je godinama pod pritiskom SPC odlagan i povlačen sa dnevnog reda. Kada je konačno usvojen krajem 2019. godine, SPC je odgovorila snažnim protivljenjem, masovnim protestima i podrškom tadašnjoj opoziciji. SPC je na taj način pružila važan doprinos izbornoj pobjedi nove parlamentarne većine. Tu je dokazana političku snagu kasnije kapitalizovala kroz uticaj na izbor Vlade Zdravka Krivokapića, imenovanja, zapošljavanja i kreiranje javnih politika. Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja o pravnom položaju vjerskih zajednica je početkom 2021. godine izmijenjen, tako što su uklonjene odredbe kojima se protivila SPC. Pitanje temeljnog ugovora sa SPC, ali i položaj i odnosi sa CPC i dalje su neriješeni. Vjerske tenzije su izražene, napadi na imovinu ili predstavnike vjerskih zajednica motivisani vjerskom mržnjom u porastu, a država pasivna i nesposobna da pruži adekvatnu zaštitu.

Sloboda okupljanja je garantovana Ustavom i zakonima, ali se često selektivno primjenjuje, u zavisnosti od političke podobnosti okupljanja. Ovakav pristup je bio naročito očigledan dok su trajala

ograničenja okupljanja zbog pandemije COVID-19, kada su neka okupljanja izazivala hapšenja i kažnjavanja, a druga su ignorisana. Poštovanje ograničenja je takvim postupanjem sasvim obesmišljeno, pa su ona na kraju važila samo za „obične“ građane, ali ne i za političke pravake koji su u više navrata javno kršili važeće mjere u aktivnostima kampanje ili prisustvom masovnim religijskim okupljanjima.

Iako se na poboljšanju rodne ravnopravnosti radio kroz brojne strategije i propise, žene su i dalje izrazito neravnopravne u odnosu na muškarce. Institucije nadležne za sprovodenje strateških dokumentata su slabe i loše koordinirane, a više od 2/3 zakona i strateških politika nije orodnjeno. Nedovoljna društvena i politička participacija i ekomska nejednakost su rezultirale time da je Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru 2020<sup>101</sup> ispod prosjeka EU-28.

Ambijent za učešće žena u politici i javnom životu je izrazito destimulativan. Bilježi se zabrinjavajući porast seksističkih i mizoginih kampanja usmjerenih na učutkivanje javno profilisanih žena i na njihov progon iz javne sfere. Podsticajne mjere za bolju predstavljenost u vidu kvota u izbornom zakonodavstvu su donijele napredak. Tako je nakon uvođenja kvote od 30% žena na izbornim listama 2012. u Skupštini Crne Gore bilo 18,5% poslanica, ali se tek nakon izbora 2016, proširenjem ove obaveze na uključivanje jedne žene među svaka četiri kandidate na listi, ovaj procenat povećao na preko 20%. Trenutno je u Skupštini Crne Gore 27% poslanica. Od predstojeće izborne reforme se očekuje još jedan iskorak.

Rodno zasnovano porodično nasilje predstavlja ogroman problem. Seksualno nasilje nije definisano kao krivično djelo, a femicid često ostaje skriveniza

---

<sup>101</sup> Olivera Komar, *Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru – 2019*, 2019.

statistika krvnih delikata. Novi premijer je još dok je bio potpredsjednik Vlade najavio propisivanje femicida kao posebnog krivičnog djela.<sup>102</sup> Sistem zaštite žrtava nasilja je nefunkcionalan, njihov pristup pravdi ograničen, a kaznena politika neefikasna i neodvraćajuća. I nakon 10 godina evropskog puta – u Crnoj Gori je dominantna kultura koja toleriše nasilje nad ženama.

## Medijske slobode: Strani vlasnici, domaće plate i napadi

Od momenta otvaranja pregovora o članstvu do danas jedino što se u Crnoj Gori značajno promijenilo u sferi medija je to da su postali značajno brojniji. Većina problema koja je tada mučila crnogorsku medijsku scenu opstaje i danas.

Prema globalnim indeksima<sup>103</sup> u posljednjih deset godina gotovo da nema napretka kad je sloboda medija u pitanju, Crna Gora je kontinuirano u grupi zemalja gdje je sloboda medija problematična. Takođe je i stanje na terenu, novinari obavljaju svoj posao u teškim uslovima, mete su napada i pritisaka, nedovoljno su plaćeni i zaštićeni, a mediji su snažno politički podijeljeni i ekonomski ugroženi.

Prije otvaranja pregovora Evropska komisija je jasno Crnoj Gori podcrtala da mora ojačati slobodu medija tako što će se uskladiti sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava kada je u pitanju kleveta. Taj, lakši dio posla je završen. Ipak, kod težeg dijela je i te kako zapelo.

„Slučaji nasilja i zastrašivanja novinara i NVO aktivista se moraju valjano procesuirati“, glasila je oštra

102 Katarina Janković, Abazović: *Iniciraćemo uvrštanje femicida kao posebnog krivičnog djela*, Pobjeda, 08.03.2022.

103 Reporters Without Borders, World Press Freedom Index.

i ozbiljna poruka Evropske komisije u Mišljenju EK o aplikaciji Crne Gore za članstvo u EU.<sup>104</sup> Jasno je da Crna Gora na ovom polju nije puno odmakla od 2010. godine kada smo pročitali ove riječi u Mišljenju EK.

U prelaznim mjerilima za poglavlje 23 Evropska komisija od Crne Gore zahtjeva politiku nulte tolerancije u pogledu prijetnji i napada na novinare, prioritiziranje krivičnih istraga u ovim predmetima te dokaze o napretku u istrazi, efikasnom procesuiranju i sankcijama za odvraćanje počinilaca u ovim predmetima.<sup>105</sup> I na prvi pogled je jasno da je Crna Gora daleko od ispunjenja ovog zadatka.

Crna Gora je već tada imala veliki teret – ubistvo glavnog urednika lista „Dan“ Duška Jovanovića. Teret je samo nastavio da raste. Nepunu godinu nakon otvaranja pregovora o članstvu u dvorištu novinara „Vijesti“ Tufika Softića eksplodirala je bomba.<sup>106</sup> Nedugo zatim odjeknula je još jedna eksplozija – ovo ga puta ispred redakcije „Vijesti“<sup>107</sup>, ispod prozora glavnog urednika Mihaila Jovovića. Nizali su se napadi i prijetnje na novinare i redakcije, uništavanje imovine, kamenovanje zgrada redakcija, i kreiranje ambijenta u kome su novinari mete zbog vršenja svoga posla.

Svakako najveća mrlja ostaje slučaj ranjavanja novinarke „Vijesti“ Olivere Lakić,<sup>108</sup> koja je 2018. godine ranjena iz vatre nogororužja ispred zgrade u kojoj živi, nakon što je jedan napad pretrpjela 2011. godine. Slučaj ranjavanja Olivere Lakić nije rasvijetljen ni

104 Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels, 9.11.2010.

105 Dragana Lukić, *Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje s mjerilima za Hrvatsku i Srbiju*, Ministarstvo evropskih poslova, januar 2018.

106 Jelena Jovanović, *Baćena bomba u dvorište kuće novinara "Vijesti"* Tufika Softića, Vijesti, 11.08.2013.

107 Redakcija Vijesti, *Dinamitom na "Vijesti": Hoće li država zatvarati ubice ili ubijati medije?*, Vijesti, 27.12.2013.

108 Slavica Brajović, *U Podgorici ranjena novinarka 'Vijesti'*, Radio Slobodna Evropa, 08.05.2018.

# **Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU**

Posjeta Evropskog Komesara Johanesa Hana "Vijestima"  
nakon ranjavanja novinarke Olivere Lakić, maj 2018



četiri godine nakon događaja, iako je u istrazi<sup>109</sup> bilo izvjesnog napretka. Dodatnu nesigurnost novinari-ma uliva i činjenica da je u istrazi za ranjavanje Lakić uhapšen i policajac zbog sumnje da je učestvovao u napadu.

Vlada Crne Goje je prvi put 2013. godine osnova-la Komisiju za praćenje radnji nadležnih organa u istrazi starih i najnovijih predmeta prijetnji i nasilja nad novinarima, koja je tokom čitavog svog rada trpjela opstrukcije izvršne vlasti i ograničenja pri-stupa potrebnim informacijama.<sup>110</sup> U aprilu 2021. godine formirana je nova Komisija.

Prethodne vlade nijesu angažovale stranog eksper-ta za analizu istrage ubistva Duška Jovanovića, iako je Komisija za praćenje istraga napada na novina-re još 2018. godine zatražila od Vlade da angažuje takvog eksperta. Nema nikakvog napretka u istrazi pokušaja ubistva Tufika Softića 2007. godine, iako su i redovni sudovi i Ustavni sud utvrdili da je u tom slučaju sprovedena nedjelotvorna istraga.<sup>111</sup>

Dugogodišnji urednik lista „Dan“ i nekadašnji pred-sjednik Komisije za praćenje istraga napada na no-vinare, Nikola Marković, ukazao je na zabrinjavajući podatak – da je periodu od 2004. do 2020. godine u Crnoj Gori bilo 85 napada<sup>112</sup> na novinare. U 2021. godini je bilo 50 odsto<sup>113</sup> više napada na novinare nego 2020. godine.

U cilju prevencije Skupština Crne Gore je u januaru ove godine usvojila<sup>114</sup> izmjene Krivičnog zakonika

---

109 Svetlana Đokić, TV Vjesti: *Filip Knežević pucao na Oliveru Lakić?*, 06.11.2021.

110 MINA, Nikola Marković: *Suočavamo se sa institucionalnim i op-strukcijama izvršne vlasti*, Vjesti, 04.01.2015.

111 Gradske portal, HRA: *Zabrinjavajući rast napada i prijetnji novin-a-rima*, 03.05.2022.

112 Al Jazeera Balkans, *Tužilaštvo Crne Gore: Istrage napada na novi-nare prioritet*, 06.03.2020.

113 Lela Šćepanović, *Uvećan broj napada na novinare u Crnoj Gori*, Radio Slobodna Evropa, 17.12.2021.

114 Safejournalists.net, *Usvojene izmjene Krivičnog zakonika: Strože kazne za napade na novinare*, 14.01.2022.

kojima se propisuju znatno strožije kazne za napad na novinare.

Novinari, pored toga što su nedovoljno zaštićeni, ostaju i nedovoljno plaćeni, odnosno, pored napada i rizika kojem se izlažu, u konstantnim su ekonom-skim problemima.<sup>115</sup>

Javni servis je obično igračka u rukama politike, i to one vladajuće. U proteklih 10 godina se više mijenja-lo rukovodstvo nego stanje i poštovanje standarda u RTCG. Rukovodstvo RTCG se mijenjalo isključivo partijskim i političkim odlukama i dogovorima, što jasno ukazuje da Javni servis i dalje nije oslobođen uticaja politike i da nije zaista nezavisno i nepristra-san te da ne ispunjava najviše profesionalne stan-darde. O uticaju politike na Javni servis dodatno govore i činjenice da je većina direktora, članova Savjeta RTCG i urednika smijenjena nezakonito, što su potvrđivali i sudovi<sup>116</sup>, ali što je svakako ostalo nebitno za one koji iz kabineta i skupštinskih klupa određuju ko će upravljati javnim servisom.

Tako je 2016. godine kao uslov ulaska u Vladu izbor-nog povjerenja dio opozicije postavio uslov smjene rukovodstva RTCG-a na čelu sa Radom Vojvodićem i Radojkom Rutović. Menadžment i uredništvo, koje ih je naslijedilo, a koje je predvodila Andrijana Kad-đija smijenjeno je ubrzo, i to opet nezakonito, što je utvrdio i Vrhovni sud.<sup>117</sup> Istu odluku Vrhovni sud je donio i u slučaju Vojvodića.<sup>118</sup>

Ni rukovodstvo koje je naslijedilo Kadiju nije ostalo na čelu Javnog servisa dugo nakon pada DPS-a na izborima u avgustu 2020. godine. U julu 2020. iz-mijenjen je Zakon o RTCG-u, a iz civilnog sektora kritikovali su način na koji je propisan izbor članova

---

115 CEDEM i Misija OSCE u Crnoj Gori, *Izvještaj: Socijalni položaj no-vinarske profesije u Crnoj Gori*, novembar 2014.

116 RTCG, *Durović nezakonito razriješen iz Savjeta*, 04.03.2019.

117 RTCG, *Vrhovni sud: Kadija nezakonito smijenjena*, 24.12.2019.

118 RTCG, *Vrhovni sud presudio u korist Vojvodića*, 11.07.2019.

Savjeta Javnog servisa, navodeći da on dozvoljava da se članovi Savjeta biraju voljom većine poslanika u Administrativnom odboru.

Skupština je u junu 2021. godine imenovala novi Savjet RTCG prostom većinom. Novi Savjet je za generalnog direktora izabrao dugogodišnjeg NVO aktivistu Borisa Raonića. Nakon promjena u menadžmentu vidljiv je pojačani politički pluralizam i balans u programima Javnog servisa, ali je pred ovom kućom još puno rada na dostizanju standarda nezavisnosti i profesionalnosti.

Privatni mediji imaju muku da ostanu održivi i istinski nezavisni. Kao najveće probleme već godinama ističu nelojalnu konkureniju i činjenicu da vlasti nijesu dovoljno dobro regulisale tržište.

Crnoj Gori, prije svega, nedostaje sveobuhvatna medijska strategija. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija pokrenulo je proces javne rasprave za izradu nacrta medijske strategije za period 2021-2025. godine ali su politička dešavanja i nestabilnost značajno usporila ovaj proces.

Zakon o medijima mijenja se više puta, a posljednji put je promijenjen u julu 2020. godine, kada je u njega ubaćena izuzetno sporna odredba kojom se direktno napada princip zaštite izvora. Prilikom posljednje promjene Zakona, tadašnja parlamentarna većina i Vlada su propisale da je novinar dužan da na zahtjev državnog tužioca otkrije izvor informacija kada je to neophodno radi zaštite interesa nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta i zaštite zdravlja. Ovaj potez naišao je na žestoke kritike kako domaće javnosti i medija, tako i iz EU i od evropskih novinara.<sup>119</sup> Ipak, nova vladajuća većina nije našla za shodno da u prvoj godini svoje vladavine promijeni Zakon i ukloni ovu spornu odredbu.

<sup>119</sup> Miloš Rudović i Tina Popović, *Dvije godine buke ni oko čega*, Vesti, 29.07.2020.

Savremeni problem medijske scene u Crnoj Gori je dominantno vlasništvo sa strane, i to povezano sa političkim i ekonomskim centrima moći, što Crnu Goru čini ranjivom na neželjene uticaje i nije podsticajno za novinarstvo koje djeluje u javnom interesu.<sup>120</sup><sup>121</sup> Poseban problem, koji je uočila i Evropska komisija i konstatovala ga u svom izvještaju jeste opsežna uključenost stranih medija iz regionala, posebno tokom perioda izbora.<sup>122</sup>

Državne institucije, slabe, nestabilne i inertne, nijesu učinile ni izbliza dovoljno da regulišu pravila, kako u poštovanju kodeksa i standarda, tako i u tržišnoj trci.

Crnogorski mediji nijesu ostali imuni na širenje dezinformacija, a adekvatne reakcije institucija na ovaj problem i dalje nema na vidiku već su na širenje lažnih vijesti reagovali hapšenjem novinara i etiketiranjem.

Tako je 2020. godine novinarka portala FOS media, Andjela Đikanović<sup>123</sup> uhapšena nakon što je objavila lažnu vijest da će pripadnici kosovske policijske jedinice, ROSU, učestvovati u obezbjeđivanju skupa pristalica Srpske pravoslavne crkve na Badnji dan. Ona je tada uhapšena pod sumnjom izazivanja panike. Pod istim optužbama, nepunih 10 dana kasnije, uhapšeni su i urednici proruskih glasila, IN4S i Borba, Gojko Raičević i Dražen Živković, čiji su portalni izvijestili da je u Vili Gorica odjeknula eksplozija.<sup>124</sup>

Ova negativna iskustva nijesu poslužila za nauk institucijama da se protiv dezinformacija treba boriti ozbiljnom strategijom.

<sup>120</sup> Goran Delić, *Čije su naše televizije*, Centar za demokratsku tranziciju, 23.01.2022.

<sup>121</sup> Darvin Murić, *Čiji su "naši" štampani i online mediji?*, Centar za demokratsku tranziciju, 28.01.2022.

<sup>122</sup> Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021. godinu, oktobar 2021.

<sup>123</sup> Portal Analitika, *Uhapšena novinarka FOS media zbog izazivanja panike*, 05.01.2020.

<sup>124</sup> Portal Analitika, *Uhapšeni Raičević i Živković, određeno im zadržavanje*, 13.01.2020.

Dolaskom pandemije COVID-19 i Crna Gora se suočila sa, istorijski gledano, najvećim talasom dezinformacija. On je dočekan bez ikakvog ozbiljnog plana za borbu protiv dezinformisanja javnosti pa se publika u Crnoj Gori suočila sa dezinformacijama koje su direktno mogle uticati na zdravlje svakog pojedinca. Ključni crnogorski mediji<sup>125</sup> tada su izvještavali prilično odgovorno, uz propuste zbog uvijek problematičnog „copy-paste“ novinarstva kada su pojedine vijesti prenošene iz stranih medija bez prethodne provjere.

Ipak, reakcija Vlade i njenih institucija bila je sasvim neozbiljna. U momentu kada je zdravlje građana bilo ugroženo, a bezbjednost u državi poljuljana zbog podjela koje je izazvao Zakon o slobodi vjeroispovijesti i protestnih litija, umjesto ozbiljne reakcije na gorući problem dezinformisanja Vlada je izabrala da reaguje lijepljenjem etikete „lažna vijest“. Izostala su detaljna pojašnjenja, demantiji ili dokazi da objavljeno nije istina.

Bitnu, ako ne i ključnu, ulogu u dezinformisanju javnosti u Crnoj Gori igraju mediji iz regiona. Prema podacima portala za provjeru činjenica, Raskrinkavanje.me<sup>126</sup>, u crnogorsku javnu sferu najčešće su dezinformacije plasirali tabloidi iz Srbije. To se naročito manifestovalo tokom predizborne kampanje za parlamentarne izbore 2020. godine<sup>127</sup>, kao i za lokalne izbore u Nikšiću<sup>128</sup> kada su srbjanski tabloidi uzeli nikad aktivniju ulogu u izborima van svoje države.

Agresija Rusije na Ukrajinu izazvala je novi talas dezinformacija i jasno ukazala da pojedini mediji u

Crnoj Gori jasno i otvoreno prate proruske narative i da su u službi dezinformisanja javnosti zarad ostvarivanja geopolitičkih ciljeva.

---

125 Dragan Koprivica, Milica Kovačević i Tijana Velimirović, *Mreža dezinformacija i neadekvatna reakcija države*, Centar za demokratsku tranziciju, 2020.

126 Raskrinkavanje.me

127 Tijana Velimirović, *Izborni dan i širenje dezinformacija*, Raskrinkavanje.me, 03.09.2020.

128 Darvin Murić, *Zastave i dezinformacije bitnije od programa za građane*, Raskrinkavanje.me, 27.03.2021.