

PRVIH 100 DANA: Između očekivanja i (ne)ostvarenih obećanja

Analitički tim CDT-a:

Darvin Murić, Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, Milica Kovačević



PRVIH 100 DANA: Između očekivanja i (ne)ostvarenih obećanja

Analitički tim CDT-a:

Darvin Murić, Dragan Koprivica, Milena Gvozdrenović, Milica Kovačević

Podgorica, januar 2024.





Publikacija je izrađena uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.



Uvod

Od vremena kada je predsjednik SAD Franklin Ruzvelt, nakon pobjede na izborima na vrhuncu Velike depresije 1932. godine za kratko vrijeme "donio" 15 važnih zakona - 100 dana se uzima kao reper za prvu ocjenu učinka gotovo svake nove Vlade.

I naravno, nije poenta u vremenskom periodu od 100 dana, već u poštovanju obećanja koja je koalicija na vlasti dala u izbornoj kampanji, a predsjednik Vlade naznačio kao prioritete u svom ekspozeu.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je odmah nakon izbora nove Vlade objavio analizu, odnosno osvrt na ključne prioritete u njenom programu rada, a koji su u djelokrugu naše organizacije. Tada smo naglasili da je ekspozé premijera apostrofirao neke od kritičnih tačaka razvoja i otvorio važna pitanja koja se godinama ne rješavaju. Takođe, saopštili smo da program Vlade ne daje makar osnovnu ideju gdje će se Crna Gora nalaziti na kraju ovog mandata i koje su prolazne stanice, odnosno rokovi, za ostvarenje pojedinih prioriteta Vlade.

Danas, u susret prvom "jubileju" Vlade dajemo pregled njenih postignuća u onim oblastima koje su dio misije CDT-a.

Vlada i koaliciona vlast ali i dio opozicije u formalnom smislu ispunili su ono što ovo društvo nije bilo u stanju godinama unazad – kompletiran je izbor nosilaca pravosudnih funkcija, što sigurno predstavlja uspjeh. Ipak, da li će ovi izbori koji su, i pored toga što dio izabраниh kandidata sigurno ima zadovoljavajuće reference, dovesti do stvaranja nezavisnih institucija ostaje da se vidi.

Važno obilježje prvih 100 dana rada Vlade jeste i, čini se, ispoljena odlučnost da prije evropskih izbora Crna Gora dobije završna mjerila u poglavljima 23. i 24, što bi odblokiralo zatvaranje poglavlja iz ostalih oblasti.

Takođe, ovdje treba napomenuti i veoma važan politički momenat i uspjeh Vlade, odnosno uspostavljanje dogovora vezanog za spro-

vođenje popisa 2023. godine koji je zadovoljio sve strane i bio ključni uzrok smanjivanja tenzija koje su prijetile da pređu u ozbiljnije društvene nesporazume.

Pohvalno je i to što su neki važni procesi koji su izostavljeni u ekspozeu, kao na primjer početak izborne reforme i rad na zakonu o Vladi, bili predmet rada Vlade ili koalicione vlasti. Međutim, u ovim oblastima se računaju samo ostvareni rezultati pa, zbog ranijih loših iskustava, treba biti veoma oprezan u ocjenama.

Naš utisak je da su se razlike u kvalitetu po pojedinim resorima u ekspozeu predsjednika Vlade zapravo preslikale na kvalitet rada pojedinih ministara. Dobili smo Vladu neujednačenog kvaliteta po resorima, i te razlike trebaju da zabrinu njenog predsjednika.

U prvih 100 dana Vlade nam nijesu razjašnjene nedoumice o dostiznosti njenih ciljeva, pa se improvizacija iz ekspozea prenijela i na njeno funkcionisanje. U prilog ovome najbolje govori činjenica da Vlada još uvijek nije usvojila godišnji program rada i da kašnjenje za usvajanje ovog veoma važnog dokumenta, iznosi više od mjesec.

Umjesto da Vlada u prvih 100 dana trasira održivu politiku u sektoru bezbjednosti i na taj način poboljša bezbjednost građana i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ona je nastavila utabanim stazama unutrašnjih borbi za političku prevlast u ovom sektoru.

Improvizacija postoji i kad je u pitanju Vladina komunikacija sa javnošću. Nakon zatvaranja za javnost sjednica Vlade i obećanja stalnog informisanja kroz pres konferencije nakon njih, ispostavilo se da konferencije nijesu održane nakon polovine sjednica. Postoje evidentne razlike u komunikaciji sa javnošću kod pojedinih resora odnosno ministara. Netransparentno zaduživanje od 109 miliona eura predstavlja jedan od primjera ove komunikacione filozofije.

Valja napomenuti i jednu neuobičajenu pojavu - odmah nakon formiranja Vlade, od strane jedne od članica vladajuće koalicije otvorena je priča o njenoj rekonstrukciji. Koalicionim sporazumom, o kojem su izvještavali mediji, rekonstrukcija zaista jeste prevedena do kraja 2024. godine. Međutim, ostaje pitanje da li to što se, već u prvih 100 dana Vlade, pokreće priča o izmjenama njenog sastava

predstavlja signal nezadovoljstva radom pojedinih resora ili mogućih negativnih političkih odnosa unutar ove koalicije.

Sve u svemu – ova Vlada zaista nešto radi, iako ne postoji dokumentaciona osnova za detaljnu analizu kvaliteta toga rada. A da li će taj rad dovesti do ispunjenja proklamovanih ciljeva, hoće li ova Vlada biti upisana kao reformska Vlada diskontinuiteta ili će predstavljati kontinuitet populizma i zloupotreba, ostaje da se vidi.

Ostajemo otvoreni za javnu debatu o zaključcima naše analize, kao i za sve dobronamjerne kritike i sugestije.

Tim CDT-a

Demokratija na probi: pogled na izbornu, reformu, slobodu medija i transparentnost Vlade

Jedan od ključnih preduslova za stvarnu demokratizaciju društva jeste sprovođenje izborne reforme koja ima za cilj kreiranje zakonodavstva koje je u skladu sa međunarodnim standardima i izborni proces u koji građani imaju povjerenje.

U tom smislu veoma je važna činjenica da je ponovo, nakon dva neuspjela pokušaja 2019. i 2021. godine, formiran skupštinski Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu (Odbor), koji je u januaru počeo sa radom. Ostaje da se vidi da li će ovoga puta biti istinske volje da se sprovede ovaj komplikovan reformski poduhvat ili će to biti još jedan politički igrokaz u borbi za moć.

Jedan od najvažnijih zadataka je reforma sistema finansiranja političkih partija. Neispunjeno privremeno mjerilo #26 iz poglavlja 23 kaže da zakonodavstvo o finansiranju političkih stranaka, mora biti u potpunosti u skladu s preporukama GRECO-a. Ovo znači da je neophodno jačati administrativne kapacitete i nezavisnost nadzornih tijela kao i kreirati sistem odvrćajućih sankcija tamo gdje je to potrebno.

Aktuelnu Vladu dočekala je svježe usvojena Medijska strategija 2023 – 2027. koja predviđa formiranje Savjeta za medijsku pismenost i Mreže za borbu protiv govora mržnje, dok u njoj nema konkretnijih mjera za borbu protiv dezinformacija. Vladu očekuje i neophodna promjena seta medijskih zakona. Ministarka kulture i medija Tamara Vujović precizirala je da očekuje da se novi medijski zakoni usvoje već u maju ove godine. Ovo je zapravo najava da se ide ka ispunjavanju dijela privremenog mjerila #36 iz poglavlja 23. Drugi dio ovih zahtjeva se odnosi na suzdržavanje vlasti od verbalnih napada i političkih pritisa na RTCG, medije i novinare. Tu su i naslijeđeni problemi koji se tiču neriješenih slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, uključujući i slučaj ubistva, gdje nije bilo napretka.

Ova Vlada se u prvih 100 dana uzdržavala od organizovane kampanje protiv medija, mada je iz vladajuće koalicije bilo pojedinačnih

ocjena¹ koje se mogu tumačiti kao politički pritisak na medije, što predstavlja nastavak prakse gotovo svih prethodnih vlada. U decembru 2023. Vlada je predložila izmjene Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG kojima se predviđalo da visinu iznosa za finansiranje Javnog servisa utvrđuje izvršna vlast, bez prethodnog konsultovanja RTCG-a. Ovo je izazvalo kritike dijela domaće javnosti i međunarodnih organizacija poput Reportera bez granica koji su ocijenili da se ovakvim modelom finansiranja Javni servis stavlja pod politički pritisak. Nakon ovih reakcija, vladajuća većina je odustala od ovog predloga.

Skupština je u decembru usvojila izmjene i dopune Zakona o elektronskim komunikacijama koje je predložio poslanički klub Demokrata, a na koji je Vlada Crne Gore dala pozitivno mišljenje². Suština izmjena je da Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (EKIP) odgovara Vladi, koja bira njen Savjet, što je sada uloga Skupštine. Predsjednik Crne Gore je odbio da potpiše zakon i vratio ga na ponovno odlučivanje jer nije usklađen s pravnom tekovinom EU³. Ovakav stav su u javnim izjavama podržali i predstavnici Evropske komisije (EK)⁴, jednako onako kako su reagovali i na prvi pokušaj usvajanja ovog zakona u aprilu prošle godine. U izvještaju za 2023. godinu EU je skrenula pažnju da su ove izmjene predložene bez javne rasprave i uprkos negativnom mišljenju Vlade i EKIP, te da takav razvoj događaja ozbiljno rizikuje narušavanje nezavisnosti Agencije⁵. Nakon jake reakcije dijela javnosti, i jasnih poruka iz Brisela, Skupština u ponovnom glasanju nije usvojila predlog zakona.

Jedna od prvih odluka nove Vlade je bilo ukidanje prenosa sjednica za javnost, što je kritikovao civilni sektor i dio partija. Iako otvorene sjednice nužno ne znače i povećanje transparentnosti, iako postoje efikasniji načini na koje Vlada može da obezbijedi punu transparentnost svog rada, nije dobro isključivati mogućnost prenosa makar dijela sjednica, u zavisnosti od teme o kojoj Vlada odlučuje. Nakon ukidanja prenosa sjednica, Vlada još uvijek nije ponudila adekvatan

¹ M.L.B. "U navodima iz "plave sveske" ne vidim ništa inkriminišuće", *Portal RTCG*, 24.01.2024.

² Mišljenje Vlade donijeto na sjednici 29.12.2023.

³ B.H., Nikola Dragaš, "Milatović vratio parlamentu tri zakona na ponovno odlučivanje", *Vijestime*, 03.01.2024.

⁴ Portal Analitika, "Pisonero-Hernandez: Zakon o elektronskim komunikacijama uskladiti sa tekovinom EU", *Portal Analitika*, 12.01.2024.

⁵ Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru 2023.

zamjenski mehanizam za obezbjeđenje transparentnosti, tako da je dostupnost informacija o sadržaju rasprave umanjena.

Kada je u pitanju komunikacija sa medijima, odnosno javnošću, 44. Vlada demonstrirala je nekonzistentnost. U početku mandata premijer Spajić je držao redovne konferencije za medije nakon sjednica Vlade, međutim ta praksa je prekinuta pa su presovi održavani bez jasnog rasporeda. Tako je premijer govorio na šest konferencija nakon sjednica, dok su na jednoj govorili ministarka evropskih poslova i ministar javne uprave, iako je Vlada do početka februara održala 14 sjednica.

Takođe, osim sporadičnih intervjuua u medijima, građani nijesu imali priliku da čuju značajan broj ministara, dok je premijer Spajić u prvih 100 dana Vlade dao samo jedan intervju domaćim medijima.

Vlada je krajem decembra utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji sadrži bitna unapređenja u odnosu na postojeći zakon.



Prozapadna usmjerenost uprkos istočnim uticajima

Nakon izbora nove Vlade iz EU je stigla jasna poruka – podstrek da ispunimo preostala privremena mjerila iz poglavlja 23 i 24 u narednih nekoliko mjeseci, a najkasnije do evropskih izbora koji su u junu i kada ističe mandat trenutne EK. Crna Gora je ohrabrena da to učini sa perspektivom dobijanja završnih mjerila za poglavlja 23 i 24, i posljedično zatvaranja pojedinih poglavlja koja su spremna i uslovljena napretkom u oblasti vladavine prava. Zadatak nove koalicione vlasti je da postigne i dokaže napredak u ispunjavanju čak 31 od 82 privremena mjerila koja su ili djelimično ili u cjelosti neispunjena. Posebno hitna je priprema izmjena važnih zakona, čiji nacrti moraju biti gotovi znatno prije juna, kako bi prije usvajanja dobili i pozitivno mišljenje

EK. Ovo potvrđuje i održavanje međuvladine konferencije Crne Gore i EU na kraju januara, a sa koje je iz Evropske komisije poručeno da su adresirane stvari koje su dugo bile na čekanju i napravljen progres⁶.

Vlada je donijela Odluku o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji (EU) i imenovala glavnog pregovarača na predlog ministarke evropskih poslova Maide Gorčević, kojoj je i odgovoran za svoj rad. Zabrinjava to što se odustalo od ideje da se pozicija glavnog pregovarača politički osnaži tako što će biti direktno odgovoran premijeru. Ovo može predstavljati praktičan problem, te otežati pregovaranje budući da se radi o horizontalnom procesu, i da pregovarač mora da koordinira pregovaračkom strukturom i svim resorima, za što, po ovom modelu, on neće imati formalan autoritet.

Zvanična Vladina politika i resorni ministri za vanjske poslove i odbranu su se po pitanju odnosa prema NATO držali onoga što jeste zacrtano u ekspozeu mandataru - "nastavićemo da sprovodimo sve obaveze koje proističu iz članstva, NATO je posvećen dugoročnoj stabilnosti i bezbjednosti regiona". Premijer Milojko Spajić sastao se u ovom periodu dva puta sa generalnim sekretarom NATO Jensom Stoltenbergom i istakao da Crna Gora ima evroatlantsku Vladu odlučnu da bude snažan oslonac NATO.

Odnosi Crne Gore sa zemljama regiona, u prvih 100 dana Vlade, simbolički se mogu predstaviti kroz dva događaja: prvi je otkazivanje sastanka od strane zvaničnika Republike Hrvatske, a drugi obilježavanje neustavnog dana državnosti bosanskohercegovačkog entiteta Republika Srpska.

Iako je ministar vanjskih poslova Filip Ivanović odabrao Hrvatsku za svoju prvu zvaničnu bilateralnu posjetu, iako su poslije sastanka poslate poruke o prijateljstvu, dijalogu u kome će rješavati sva sporna pitanja, te dobrosusjedskim odnosima⁷ – samo mjesec nakon toga došlo je do vidnog pogoršanja odnosa između dvije države.

Izjava ministra odbrane Dragana Krapovića o logoru Morinj i brodu Jadran bila je okidač za njegovog hrvatskog kolegu Ivana Anušića,

⁶ Biljana Matijašević, Varhelji: Vidjelo se da je proširenje EU stvaran projekat; Spajić: Nova vlast dobila "vruć krompir", *Vijesti*, 29.01.2024.

⁷ MINA, "Crna Gora da iskoristi poziciju predvodnika i ubrza pregovarački proces", *Vijesti.me*, 21.12.2023.

da otkáže planirani sastanak.⁸ Nakon ovoga uslijedili su pokušaji dva ministarstva vanjskih poslova da diplomatskim jezikom "spuste loptu". Da li su ovi događaji posljedica pogoršanih odnosa između dvije države ili su oni posljedica neiskustva u međunarodnoj komunikaciji ostaje da se vidi.

Predsjednik države, predsjednik i članovi Vlade, te predsjednik Skupštine nijesu prisustvovali proslavi neustavnog Dana Republike Srpske. Prva dvojica su saopštila jasne stavove da bi prisustvo bilo protiv zvanične politike Crne Gore, te njenom odnosu prema cjelovitosti Bosne i Hercegovine (BIH)^{9,10}. Predsjednik Skupštine Andrija Mandić je uputio čestitku za "praznik", a svoj izostanak opravdao privatnim obavezama.¹¹ Umjesto Mandića, na proslavi u Banja Luci se pojavio nosilac njegove liste na izborima, Milan Knežević, i drugi članovi ovog političkog saveza.¹²

Pored ova dva događaja, ni prisustvo predsjednika Skupštine u izbornom štabu Srpske napredne stranke (SNS) i učešće u proslavi izborne pobjede ove partije nakon izbora, koji su od inostranih i domaćih organizacija označeni kao upitni, nije potvrda dobre regionalne politike. Obrazloženja ministra Ivanovića i predstavnika Nove srpske demokratije da je Mandić tamo boravio kao predsjednik stranke, ne kao predstavnik države¹³ nijesu bila ubjedljiva niti domaćoj javnosti, niti građanima Srbije koji smatraju da su izbori neregularni.

Iako je 44. Vlada Crne Gore zatekla crnogorsku diplomatsku mrežu u vrlo lošem stanju, u prvih 100 dana nijesu pokrenute procedure za imenovanja ambasadora. Crna Gora nema ambasadora u Stalnoj misiji pri UN u Njujorku već dvije i po godine. Pola godine smo i bez ambasadora pri NATO, što je izuzetno rijetka praksa, već pune dvije godine u ovom savezu nemamo ni vojnog predstavnika. Kad su u pitanju bilateralna predstavništva, rezidentne ambasadore imamo samo u pet zemalja (Belgija, Francuska, Grčka, Italija i Turska), dok većina ambasada djeluje na nivou otpravnika poslova. Crna Gora

⁸ A.B., "Anušić: Otkazao sam sastanak sa Krapovićem zbog izjava o Morinju", *Portal RTCG*, 13.01.2024.

⁹ Mihailo Jovović, "Predsjednik (ne) vjeruje premijeru", *Vijesti.me*, 01.01.2024.

¹⁰ "Spajić o posjeti funkcionera NSD Republici Srpskoj: Vlada slijedi zvaničnu politiku", *Dan*, 11.01.2024.

¹¹ A.I., "Mandić: Neću ići na proslavu dana Republike Srpske, tada mi je slava", *Pobjeda*, 06.01.2024.

¹² "(FOTO) Funkcioneri NSD i DNP kod Dodika na proslavi Dana RS", *Dan*, 08.01.2024.

¹³ "Ivanović: Mandić u Vučićevom štabu nije boravio kao predstavnik države Crne Gore", *Pobjeda*, 21.12.2023.

nema ambasadora u punom kapacitetu ni u jednoj od država regiona, ali ni na nekim od najvažnijih svjetskih adresa, poput Vašingtona ili Pekinga gdje smo bez ambasadora skoro pune tri godine. Nije jasno šta je razlog zbog kojeg nije započeta ova urgentna aktivnost. Da li se čeka dogovor o političkoj "podjeli plijena" za 30% šefova diplomatsko-konzularnih predstavništava koji ne moraju biti iz reda diplomata, ili se radi o mimoilaženjima između Vlade i predsjednika Crne Gore koji ukazom postavlja ambasadore, ostaje da se vidi.



Dinamika moći: borba za prevlast u sektoru bezbjednosti

Jedno od ključnih obilježja rada Vlade u prvih 100 dana jeste politički spor između PES-a i Demokrata u vezi sa sektorom bezbjednosti, naročito oko rukovođenja Upravom policije (UP). Javnosti su bile dostupne informacije iz kojih je vidljivo da na ovom polju postoji problem unutar Vlade¹⁴, a sami potezi nadležnih resora nas nijesu uvjerali u suprotno. Ukratko, u prvih 100 dana nijesu se desile značajnije promjene koje su pompezno najavljivane. Zapravo, nastavljene su prakse, nakon političkih promjena 2020. godine, da se o profesionalnim institucijama stalno govori, ali da nam konkretni koraci ukazuju da je tendencija političke kontrole i (zlo)upotrebe Uprave policije još uvijek tu, baš kao i prije ovih promjena.

Ova Vlada je naslijedila nesređeno stanje u ovom sektoru gdje većina nosilaca ključnih ovlašćenja (pomoćnici direktora i ključne starješine) nijesu birani na osnovu javnog/internog konkursa, kako to zakon propisuje, nego je određivan status vršilaca dužnosti (VD). Činjenica da su pomoćnici direktora UP skoro tri godine u VD sta-

¹⁴

"Policija ni na nebu ni na zemlji?". *Vijesti*, 27.12.2023.

tusu ide u prilog onima koji tvrde da ovaj modalitet funkcionisanja zapravo olakšava političku kontrolu nad radom policije.

Vlada je i pored oprečnih izjava sprovela presudu Upravnog suda¹⁵ kojom je potvrđeno da je prethodna izvršna vlast, suprotno zakonu, razriješila direktora policije Zorana Brđanina. Ministar unutrašnjih poslova Danilo Šaranović je koristeći zakonsko pravo i neusvajanje polugodišnjih izvještaja o radu policije u Skupštini Crne Gore predložio ponovno razrješenje Brđanina.¹⁶ Ukoliko ostavimo po strani pitanje da li je skupštinski odbor na zakonit način odlučivao o ovim izvještajima i kakve sve reperkusije može imati potencijalni novi sudski proces, ostaje važna činjenica da Brđanin, gotovo dva mjeseca nakon negativne ocjene odbora, još uvijek nije smijenjen. I posljednja izjava premijera Spajića da je Brđanin u "punom mandatu"¹⁷ kao i reagovanje ministra Šaranovića na njegovu izjavu¹⁸ jasna su potvrda da partijsko politička borba PES-a i Demokrata za prevlast u sektoru bezbjednosti traje. Ovim se šalje loša poruka da je imenovanje čelnika policije na mandat od pet godina, dakle duže nego mandat Vlade, zakonsko rješenje koje aktuelna Vlada i njeni konstituenti ne žele da iskreno i istinski poštuju.

Ministar pravde Andrej Milović je u više javnih nastupa uslovio svoj ostanak na ovoj poziciji smjenom šefa specijalnog policijskog tima Predraga Šukovića.¹⁹ Naime, on je iznio veoma ozbiljne tvrdnje da je Šuković navodno učestvovao u policijskoj montaži i pripremi hapšenja Milojka Spajića tokom izborne kampanje. Ispitivanje ovih optužbi morala bi biti obaveza organa za sprovođenje zakona. Interesantno je da je Glavni specijalni tužilac (GST), Vladimir Novović, bez čije saglasnosti ne može biti postavljen niti smijenjen šef ovog tima, javno iskazao pozitivne ocjene o radu Šukovića.²⁰ Situaciju je dodatno iskomplikovalo, kada je nakon ovih polemika objavljena "plava sveska" navodnih informacija, podsjetnika i zapisa u kojima Šuković, kao dio izvršne vlasti, daje savjete tada poslaniku, a sada optuženom za organizovani kriminal, gradonačelniku Budve, Milu

¹⁵ "Po presudi suda, Vlada vratila Brđanina na čelo crnogorske policije", *Radio Slobodna Evropa*, 11.12.2023.

¹⁶ M.V./M.L.B. "Šaranović predložio Vladi da smijeni Brđanina", *RTCG*, 26.12.2023.

¹⁷ Mirko Kotlaš "Premijer o smjeni Brđanina: On je u punom mandatu, postoji prostor za dogovor", *Vijesti*, 31.1.2024.

¹⁸ Nikola Dragaš, "Vlada ne smije ignorisati parlament", *Vijesti*, 1.2.2024.

¹⁹ "Milović: Neću biti u Vladi ako Šuković ostane na čelu SPO", *Vijesti online*, 11.12.2023.

²⁰ "Novović: Šuković ima moje povjerenje i podršku", *Dan*, 31.12.2023.

Božoviću, kako da se ponaša i šta da pita predstavnike te iste vlasti, u toku rada u Odboru za bezbjednost i odbranu.

S jedne strane jasno je da ministar pravde javno politički interveniše izvan ingerencija koje ima. S druge strane, ovdje se radi o ozbiljnim optužbama koje moraju biti istražene i nije potpuno jasno da li je svoja saznanja ministar Milović uputio prema GST, za šta ima zakonsku obavezu. Ne sporeći pravo da ministar iznosi svoje političke stavove i ocjene, naglašavamo da, ukoliko ovaj slučaj nije prijavljen nadležnim organima, on predstavlja samo političku instrumentalizaciju funkcije što sigurno neće doprinijeti kredibilnijem sektoru bezbjednosti, a ni neophodnoj reformi pravosuđa.

Jedina kadrovska promjena u Agenciji za nacionalnu bezbjednost (ANB) je razrješenje generalnog inspektora, Artana Kurtija. Njegovo imenovanje je ranije izazvalo niz kontroverzi imajući u vidu Kurtijevu biografiju odnosno pravosnažne presude za teška krivična djela. Ministar pravde Milović objavio je da je podnio i krivičnu prijavu Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) zbog postupanja u dijelu brisanja Kurtija iz kaznene evidencije i iznio javne optužbe za nezakonito postupanje ministarstva pravde u tom slučaju.²¹ Vlada nije otvarala pitanje odgovornosti direktora ANB zbog propusta službe u slučaju "Tunel" iako je kontraobavještajna zaštita institucija jasna zakonska nadležnost Agencije.

Pitanje vojnog poligona Vojske Crne Gore i dalje se ne rješava. Iako je ministar odbrane Dragan Krapović, ne sporeći potrebu da vojska ima poligon za uvježbavanje i održavanje savezničkih vježbi, problematizovao odluku da ovaj poligon bude na Sinjavini²², nije ujedno predložio i poništenje odluke Vlade iz 2019. godine. Crna Gora je već izgubila nekoliko prilika za zajedničke vježbe sa saveznicima kod nas, te značajno zakomplikovala neophodne obuke za svoju vojsku. Iako je Nacrtom novog Prostornog plana poligon predviđen na Sinjavini, ministar je javno govorio o nekim novim lokacijama, ali one još uvijek nijesu poznate javnosti. Sličnu izjavu na istu temu imao je i premijer Spajić.²³

²¹ "Milović: Službenici Ministarstva pravde nezakonito brisali kazne Artanu Kurtiju iz Registra kaznene evidencije", *Portal Analitika*, 9.11.2023.

²² Redakcija Pobjede, "Krapović: Sinjajevina nije opcija za vojni poligon", *Pobjeda*, 21.12.2023.

²³ Redakcija Pobjede, "Spajić: Nema gradnje vojnih poligona na Sinjajevini", *Pobjeda*, 23.1.2024.

Savjet za odbranu i bezbjednost održao je jednu sjednicu nakon izbora nove Vlade. Ostaje otvorena dilema u javnosti kako će Savjet funkcionirati o pitanjima koja se tiču predlaganja i sprovođenja odluka koje proističu iz obaveza članstva u NATO-u. Najava premijera Spajića da je Crna Gora spremna da u okviru NATO snaga pošalje novi kontingent vojnika na Kosovo²⁴ mogla bi da bude prvi test, prvenstveno za predsjednika Skupštine Andriju Mandića zbog stavova njegove političke grupacije da nikada neće podržati slanje vojnika u okviru NATO misija. Do sada taj politički blok uvijek je u Parlamentu glasao protiv takvih odluka. Pristup povjerljivim obavještajnim podacima takođe izaziva kontroverze, a izjava Mandića da "mu ti podaci nijesu potrebni" ne djeluje ubjedljivo za sve koji iole poznaju funkcionisanje ovog važnog tijela.²⁵



Napredak u pravosuđu: borba između ispunjavanja mjerila i političkih uticaja

U prvih 100 dana, napravljen je korak naprijed u ispunjenju privremenog mjerila #2 - izrada nove Strategije reforme pravosuđa 2024-27, čiji je nacrt Ministarstvo pravde uputilo na javnu raspravu.²⁶

Ostaje neispunjeno privremeno mjerilo #3 iz istog poglavlja koje podrazumijeva da se usklade ustavni amandmani o pravosuđu iz 2013, sa sudskim i tužilačkim zakonima koji se odnose na ove promjene u skladu sa preporukama Venecijanske komisije (VK) i EK.

U programu pristupanja 2022-2023, za posljednji kvartal 2023. godine, prethodna Vlada je planirala usvajanje Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu, što se nije dogodilo. Ministarstvo pravde je krajem godine je pokrenulo proces

²⁴ Radio Slobodna Evropa. "Spajić: Crna Gora spremna da pojača prisustvo na Kosovu...". *Vijesti online*, 26.1.2024.

²⁵ Anja Ivanović, "Mandić: Poslao sam jasnu poruku i dopise da mi tajni podaci nijesu potrebni", *Pobjeda*, 17.12.2023.

²⁶ Ministarstvo pravde, Poziv za javnu raspravu o tekstu Nacrta strategije reforme pravosuđa 2024-2027, sa Akcionim planom za period 2024-2025, 24.01.2024

javnih konsultacija i uključivanja predstavnika NVO u izradu predloga Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i Zakona o sudovima.

Kada govorimo o ovim obavezama, treba imati na umu da je potrebno dodatno vrijeme za finalizaciju predloga jer se za njih mora pribaviti mišljenje EK. Takođe, ovdje je jako važno napomenuti da proces pripreme strategije i ovih važnih zakona mora biti inkluzivan i otvoren kako bi se promjene pripremale u skladu sa preporukama VK i EU uz kvalitetnu javnu raspravu o mogućim rješenjima.

U prvih 100 dana nove vlasti desile su se i važna imenovanja u pravosuđu koja mogu imati bitan uticaj na ispunjenje privremenih mjera iz poglavlja 23.

Značajan rezultat je što smo konačno smo dobili i Vrhovnog državnog tužioca (VDT), Milorada Markovića, koji će u narednih pet godina svoj posao obavljati u punom mandatu i koji je izabran podrškom od 75% poslanika.

Uvod u ovaj izbor bili su netransparentni politički dogovori nakon što kandidatkinja Maja Jovanović, koju je predložio Tužilački savjet, u prvom glasanju nije dobila traženu dvotrećinsku podršku. Ministar pravde Milović je vršio uticaj na ovaj proces, iznijevši očekivanje da će Marković biti izabran i javno savjetujući da Jovanović povuče kandidaturu jer nema političku podršku. Slične najave o izboru Markovića iznijele su i Demokrate.

Izbor Markovića je obilježila rasprava o tome da li to što novi VDT nema iskustvo rada u pravosudnim profesijama predstavlja njegovu prednost ili manu, kao i kritika izostanka njegovog ranijeg javnog angažmana na polju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Kako god, pred njim je težak zadatak: da dokaže da je dorastao da se nosi sa kompleksnim problemima koji opterećuju tužilačku organizaciju, ali i da se odupre političkim pritiscima koji mogu doći od onih koji su ga podržali.

Krajem novembra je izborom sedmog sudije kompletiran Ustavni sud Crne Gore (US), čime je formalno ispunjen zahtjev EU. Međutim,

proces je završen onako kako je tekao od početka - u partijskim dogovorima koji nijesu bili transparentni, i gdje su rezultati i biografije kandidata bili u drugom planu u odnosu na politički interes. Ovakav način izbora sudija, u situaciji u kojoj je US više mjeseci bio blokiran i nije mogao da donosi odluke, može se prikazati kao uspjeh. Međutim, ovo je daleko ispod standarda za izbor US jedne demokratske i uređene države, i ispod standarda koji nam je zadat u privremenim mjerilima za poglavlje 23.²⁷ Takođe, ovdje treba napomenuti da još jedan sudija US ubrzo stiže uslove za penziju, pa će biti potrebno uložiti dodatan napor da ovaj sud bude kompletiran.

Krajem decembra su izabrana i tri člana Sudskog savjeta (SS) iz reda uglednih pravnika. Nakon petogodišnje sage kompletiran je njegov sastav i on je izašao iz VD stanja. Iako dio izabranih članova ima potrebnu referencu i integritet za obavljanje ovog posla, valja napomenuti da je i ovaj izbor dogovoren na partijskim sastancima, a da je rasprava o kvalitetu kandidata bila od drugorazrednog značaja.

Da li će ova imenovanja značiti ujedno i ispunjenje privremenog mjerila #4 za poglavlje 23, te da li će dovesti do profesionalnih i nezavisnih institucija, ostaje da se vidi. Zapravo ključno je pitanje da li će EU progledati kroz prste Crnoj Gori, i pored evidentnih političkih uticaja, konstatovati da su ova imenovanja obavljena u transparentnom postupku koji se temelji na zaslugama.

²⁷ Privremeno mjerilo #4: Crna Gora uspostavlja početnu evidenciju imenovanja visokih sudija i tužilaca na visokom nivou na osnovu transparentnih procedura zasnovanih na zaslugama i značajnih pragova kvalifikovane većine u kojima je uključen parlament.

Između obećanja i praksi: partijske sile na putu reforme javne uprave

Praksa partijskog zapošljavanja koju su, sa manje ili više intenziteta, radile sve prethodne Vlade predstavlja "vruć krompir" u rukama nove. U prvih 100 dana nemamo značajnijih indikatora da ova Vlada kreće u diskontinuitet i sprovođenje dugo očekivane optimizacije javne uprave.

Najavljeno uvođenje sistema meritokratije takođe još uvijek nismo vidjeli na djelu, pa se nadamo se da ćemo konkretniju ocjenu moći dati za par mjeseci kada objavimo naredni dio naše analize o ispunjenju obećanja iz ekspozea mandatarata.

Koliko je ova optimizacija komplikovan i težak poduhvat govore i činjenice da se godinama unazad državne institucije ne mogu dogovoriti koliko zapravo ima zaposlenih i javnoj upravi.²⁸

U ovom periodu formiran je novi Savjet za reformu javne uprave koji je održao sjednicu. Između ostalog, razmatrani su postignuti rezultati u reformi javne uprave i donijet je zaključak da Vlada i svi organi državne uprave proaktivno objavljuju podatke u svom posjedu.²⁹

Pred Ministarstvom javne uprave je, pored ovoga, ne manje značajan posao na izradi ili izmjeni velikog broja zakona – Zakona o javnim ustanovama, Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o radu, Zakona o upravnom sporu, Zakona o inspekcijskom nadzoru, Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru - koji su po Strategiji reforme javne uprave već trebalo da budu urađeni.

Nakon što je, krajem prošle godine, Zakonodavni odbor utvrdio da Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi nije u skladu sa Ustavom, on je povučen iz skupštinske proce-

²⁸ Ministar javne uprave iznio je podatak da je u javnoj upravi zaposleno oko 54000 ljudi, ne računajući zaposlene u javnim preduzećima i javnim ustanovama. Međutim, po podacima Uprave prihoda i carina ukupan broj zaposlenih lica u javnom sektoru je oko 77000, uključujući Vladu, ministarstva, uprave, agencije, institucije, lokalnu samoupravu, organe lokalne samouprave, preduzeća čiji je vlasnik Vlada i lokalna samouprava.

²⁹ Ministarstvo javne uprave, "Zajedničkim angažovanjem do efikasne javne administracije", 26.12.2023.

dure. Između ostalog, predlogom je bilo predviđeno snižavanje uslova za zapošljavanje na lokalnom nivou, suprotno preporukama EK.

Digitalna transformacija na centralnom i lokalnom nivou i unapređenje sajber bezbjednosti je proklamovano kao jedan od strateških prioriteta Vlade. Za sada, ove oblasti još uvijek su u fazi razvoja i građani ostaju uskraćeni za bitne usluge. Takođe, uz očigledne nedostatke digitalnih usluga ili skoro potpuni nedostatak istih, najavljeno je i da će Crna Gora do kraja godine dobiti e-šalter, odnosno centralizovani sistem e-usluga koji bi trebalo da građanima omogućiti da elektronski obavljaju administrativne poslove. Dodatno, građani Crne Gore još uvijek nemaju mogućnost plaćanja preko svjetskih servisa poput Pay Pala.

Hakerski napad koji je praktično potpuno paralisao funkcionisanje Vlade, ukazao je na apsolutno nedovoljnu zaštićenost informacionog sistema. Aktuelna izvršna vlast, prema riječima ministra javne uprave Maraša Dukaja, priprema novi Zakon o informacionoj bezbjednosti koji podrazumijeva formiranje Nacionalne agencije za sajber bezbjednost.

Zakoni na čekanju: borba za ravnotežu između Vlade i Skupštine

Vlada je usvojila informacije o presjeku zatečenog stanja u ministarstvima na dan 31. oktobar 2023. godine sa predlozima mjera i obaveza za pripremu Programa rada Vlade za 2024. godinu. Ovaj program se donosi do kraja tekuće godine za narednu godinu.³⁰ Međutim, do danas, on još nije usvojen.

Na plenarnom zasjedanju u oktobru 2023. godine, Venecijanska komisija je usvojila mišljenje o nacrtu Zakona o Vladi, što predstavlja važan osnov za unapređenje ovog zakonskog teksta. Ministarstvo javne uprave nastavilo je aktivnosti u pravcu finalizacije nacrtu Zakona o Vladi, i krajem prošle godine organizovalo okrugli sto na kojem su razmatrani predlozi i sugestije zainteresovane javnosti.

Međutim, osnovni nedostatak ovog procesa leži u činjenici da ovaj nacrt nije pripreman paralelno sa nacrtom Zakona o Skupštini, uz neophodnu koordinaciju između ove dvije institucije. Ova koordinacija je, uz brz i efikasan rad i savladavanje političkih otpora da se ova oblast pravno uredi, ključ za stvaranje održivog sistema balansa vlasti i njihove kontrole.

³⁰

Poslovnik Vlade Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 003/12, 031/15, 048/17, 062/18, 121/23. Član 28

Nedorečenost programa Evropa sad 2

Ni 100 dana rada Vlade nije bilo dovoljno da javnost bude upoznata sa sadržinom i mjerama koje su planirane programom Evropa sad 2. Budžet za 2024. godinu, kao ni Program ekonomskih reformi (PER) nijesu ponudili jasne mjere u ekonomskoj politici koje bi dovele do ispunjenja obećanih ciljeva - "godinu dana nakon izbora Vlade minimalna plata će biti 700, a prosječna 1000 eura, uz sedmočasovno radno vrijeme".

Jedno od ključnih izbornih obećanja jeste ispunjeno: izmjenama Zakona o PIO utvrđen je iznos minimalne penzije od 450 eura.³¹ Ipak, ovo je stvorilo dosta oprečnih mišljenja o načinu na koji je promjena urađena, o pravednosti datog rješenja i njegovim efektima - Crna Gora je jedina zemlja u kojoj su minimalna penzija i minimalna zarada jednake. Bilo je u javnosti i najava tužbi zbog "diskriminatorskog" rješenja. Nije vršeno usklađivanje drugih penzija shodno novom iznosu minimalne penzije što je bilo kritikovano u dijelu javnosti kao i više poslaničkih grupa u Parlamentu.

Vlada je nedostatak transparentnosti po pitanju programa Evropa sad 2, u više navrata, pravdala potrebom da "skenira" ekonomske ishode u prvom kvartalu tekuće godine. Istakli su da je za detaljnije obrazloženje potrebna izrada Fiskalne strategije, obaveznog dokumenta koji se usvaja u prvoj godini mandata za period od 4 godine, nakon čega bi predložili legislativne i druge reforme koje će da obezbijede realizaciju ovog programa. Premijer Spajić je više puta javno, bez iznošenja detalja, potvrdio da će godinu nakon izbora Vlade biti realizovana ključna predizborna obećanja.³²

Utisak je dobrog dijela javnosti da nejasno "komuniciranje" Vlade o ključnim predizbornim porukama na kojima je PES ostvario dobar izborni rezultat ipak pokazuje da oni ni u trenutku kampanje kao ni

³¹ "Zvanično izglasano - Minimalne penzije od januara 450 eura", *Antena M*, 29.12.2023.

³² Biljana Matijašević, "Spajić: Program "Evropa sad 2" će biti primijenjen kako smo obećali...", *Vijesti online*, 31.10.2023.

danas nemaju jasno planirane korake za realizaciju istih. Na to ukazuju i projekcije u PER-u koje ne obuhvataju obećana povećanja minimalne i prosječne zarade, ali stoji opaska da se to može promijeniti nakon usvajanja "reformskih zakona" i Fiskalne strategije.

Pojedini konstituenti Vlade, kao i skupštinske većine, u više navrata su naglašavali da nijesu upoznati sa detaljima programa Evropa sad 2³³.

³³

"Krapović: Niko u Vladi nije nas do detalja upoznao sa programom Evropa sad 2", *Dan*, 11.1.2024.

