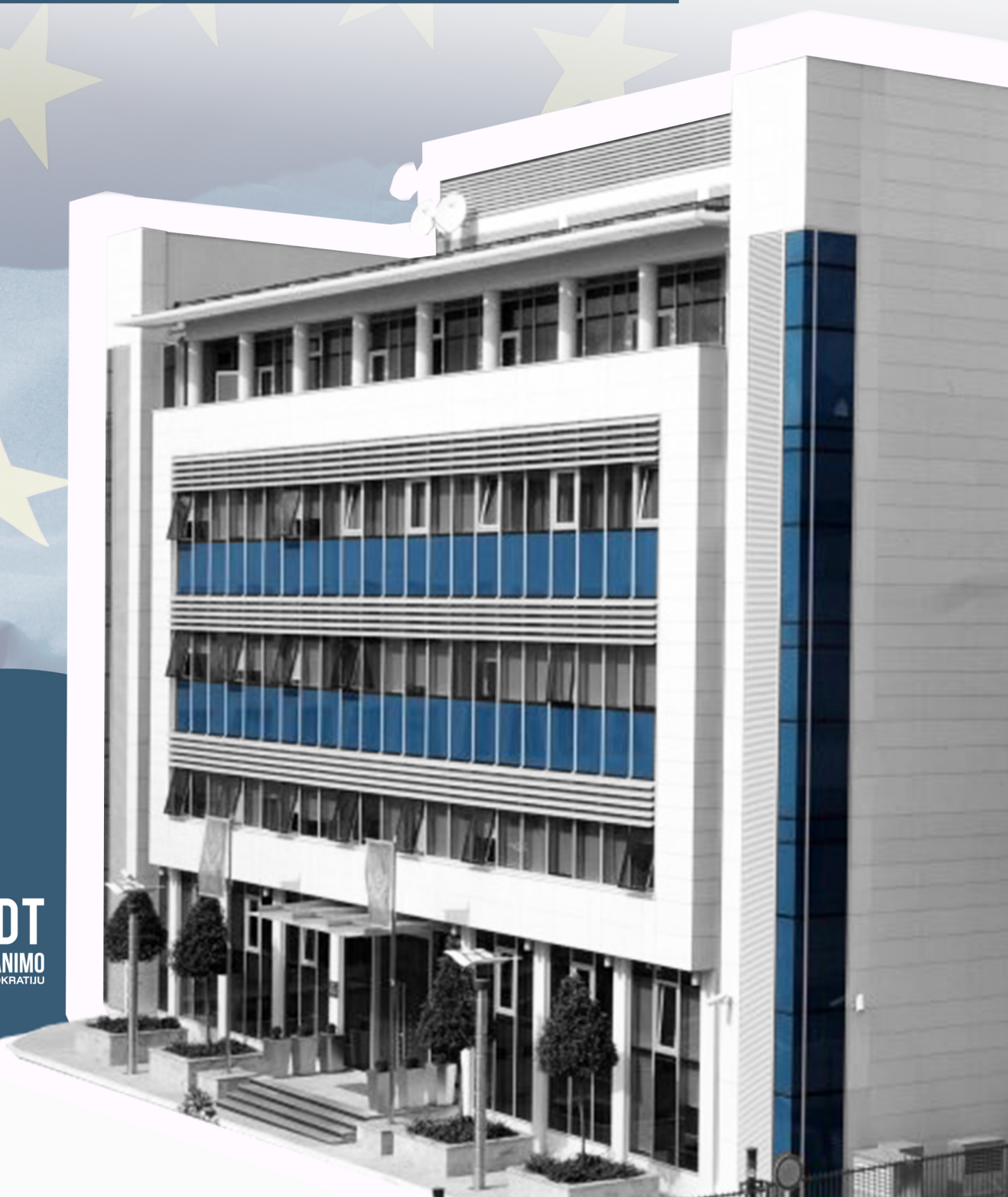


Šestomjesečni pregled reformskih
dometa 44. Vlade Crne Gore

“Stabilnost” ili reforme: Status quo kao “evropska politika”



Šestomjesečni pregled reformskih
dometa 44. Vlade Crne Gore

“Stabilnost” ili reforme: Status quo kao “evropska politika”



IMPRESUM:

Izdavač:

Centar za demokratsku tranziciju (CDT)

Autor/ka:

Darvin Murić

Dragan Koprivica

Milena Gvozdenović

Milica Kovačević

Jovana Đurišić

Za izdavača:

Dragan Koprivica

Sadržaj:

#28 do 28: Evropo strpi se još malo?	5
Demokratizacija na čekanju: Reforma izbora, transparentnost i pravo na kritiku po mjeri partitokratije	7
Vladine reforme za novac: Evropski na papiru, nacionalistički na terenu	10
Partijska logika u sektoru bezbjednosti: VD stanje bez odgovornosti	11
Reforma u tragovima: Zakoni bez snage, institucije bez oslonca	13
Optimizacija po mjeri partija: Javna uprava kao politički resurs	15
Nepoželjna ravnoteža moći: Partijski komfor umjesto institucionalnog balansa	16
Zaduženje umjesto suštinskih reformi: Privremeni rezultati, dugoročni rizici	16

#28 do 28:

Evropo strpi se još malo?

Pred vama je peta analiza rada 44. Vlade Crne Gore i vladajuće većine koju je Centar za demokratsku tranziciju (CDT) pripremio u proteklih 18 mjeseci iz vizure onih oblasti kojima se bavimo duže od dvije decenije unazad. Nastavljamo sa praćenjem procesa i analizama političkih i reformskih aktivnosti, pa se i u ovoj publikaciji bavimo važnim događajima i odlukama vladajuće većine i Vlade koje su se desile od novembra 2024. do kraja aprila 2025. godine.

Prije i nakon njene rekonstrukcije, Vlada i većina u parlamentu je funkcionisala stabilno, iako su s vremena na vrijeme njeni konstituenti razmjenjivali teške riječi, neslaganja, pa čak i prijetnje napuštanjem vlasti.

Predsjednik Vlade i prvi čovjek najjače partije vlasti izabrao je neuobičajenu taktiku za funkcionisanje većine: potpisivao je različite vrste koalicionih i političkih sporazuma sa gotovo svim ključnim akterima na političkoj sceni i na taj način pokušavao upravljati sa heterogenom vlašću i, često, komplikovanim odnosima sa opozicijom. Nekad je u tome imao uspjeha, nekad ga je taj pristup odvodio u ozbiljne probleme, ali je činjenica da su akteri vladajuće većine zadovoljni ovim pristupom i da među njima postoji veliki stepen saglasnosti da i dalje ostanu na vlasti.

Iako je 44. Vlada poseban akcenat stavljala na napredak ka EU i u tome formalno ostvarila konkretnije rezultate od prethodnih izvršnih vlasti, iako smo od visokih predstavnika EU mogli čuti izjave o "impresivnom" napretku, sve je više indikatora da proklamovani cilj – članstvo u 2028. godini – teško da će biti ostvaren. Za ovo, razloge treba prije svega tražiti u Crnoj Gori, ali i u globalnim političkim kretanjima i odnosima unutar EU. Mi se u analizi koju čitate dominantno bavimo unutrašnjim faktorima.

U oblastima kojima se bavi naša organizacija, impresivnog napretka zapravo i nema – izborna reforma nakon više od godinu priprema ne daje ozbiljnije rezultate, transparentnost donošenja odluka Vlade se smanjuje, sve je više pojava namjernog podrivanja demokratskih procesa, daleko smo od dobro organizovane i optimizovane javne uprave, a u pravosuđu je nakon 25 godina reforme više problema nego dobrih praksi. Partitokratija vlada svim dijelovima državnog i sistema lokalnih samouprava, a većina institucija više liči na zastupnike partijskih interesa, nego na profesionalni stub sistema koji nepristrasno sprovodi zakone.

IBAR, kojeg je politička propaganda vlasti označila simbolom uspjeha i prosperiteta, nije dao konkretne rezultate i njegovi dometi su ostali značajno ograničeni. Umjesto temeljnih reformi donijeti su zakoni radi zakona, što se ubrzo pokazalo kao neodrživo jer su već postali predmet novih, opet parcijalnih, izmjena.

Unutar vladajuće većine, u periodu na koji se odnosi naš dokument, bile su primjetne antidemokratske tendencije – satanizacija drugačijeg mišljenja i pritisci na kritičare vlasti koji se simbolično mogu sažeti kroz najavu predlaganja zakona o stranim agentima i rigidan odnos vlasti prema protestima koje je pokrenula neformalna grupa studenata Kamo sutra. I ovdje se koristi sličan modus operandi pa je dio vlasti "zadužen" za nevladine organizacije, dio za studente, dio za kritički nastrojene medije, dok se onaj progresivni dio jasno suprotstavlja ovim tendencijama.

Istu igru vladajuća većina igra i sa iznenada najavljenim projektom od 35 milijardi eura u Ulcinju, čiji su prvi koraci bili veoma loše urađeni i predstavljeni od strane vlade u maniru netransparentnosti, nepoštovanja zakona i upućuju na mogućnost korupcije – jedni su bili zaduženi za propagandu i promociju, drugi za ćutanje, a treći, istina najmanje brojni, za protivljenje. Iz Evropskog parlamenta, povodom potpisanog sporazuma sa UAE i najavljenih investicija, dolazi upozorenje da su pojedine tačke sporazuma u suprotnosti sa pravnim poretком EU. Odnos prema ovom projektu će nam dodatno pomoći da spoznamo karakter ove vlasti.

Ovakav način funkcionisanja imao je svoj iskaz i u izbornim rezultatima u ciklusu od nekoliko lokalnih izbora – trend jačanja političkih subjekata unutar vlasti koji nastupaju sa pozicija ekstremne desnice je evidentan.

Ovo je naravno prouzrokovalo da umjesto reformskih poduhvata i ozbiljne transformacije naše države i društva dobijemo inicijative koje su u skladu sa svjetonazorom pobjednika izbora. Skupština je, prije isteka propisanog roka, stavila na dnevni red peticiju o uvođenju vjeronauke u naš obrazovni sistem. Mimo ustaljene prakse da najčešće odbija raspravljati o peticijama građana, ipak je donešena odluka da nijesu sve inicijative iste, i da njihova interesovanja i potrebe ne treba isto tretirati. Ili, najkraće, reforme su zamijenjene novim pokušajem desekularizacije Crne Gore. Proces popunjavanja ambadorskih mjesta u proteklih šest mjeseci, tekao je bolje nego što je zabilježeno u prethodnom izvještaju. Tako su se, nakon višegodišnje praznina, na čelu većine važnih diplomatsko konzularnih predstavništva našle profesionalne diplomate, što godinama unazad nije bio slučaj.

Kada govorimo o evidentnoj politizaciji institucija ne smijemo zaboraviti ni sektor bezbjednosti. Partijska dominacija nad ovim sektorom je nastavljena, a ni nakon četiri i po godine nemamo ni direktora Uprave policije (UP), a ni njegove pomoćnike u punom mandatu. Ili preciznije, u UP i Agenciji za nacionalnu bezbjednost (ANB) imamo četvrtog direktora za malo duže od četiri godine. Nema političke volje za izbornu reformu čije je sprovođenje u 2024. godini rada doživjelo fijasko. U periodu na koji se odnosi naša publikacija, takođe, nema konkretnijeg rezultata – niti jedan reformski zakon u ovom periodu nije usvojen niti se našao u skupštinskoj proceduri.

Nema volje ni za donošenjem ključnih zakona koji će povećati transparentnost i način funkcionisanja sistema. Zakoni o vladi, skupštini i slobodnom pristupu informacijama i dalje čekaju neki bolji trenutak i neku zaista reformsku vlast, a optimizaciju javne uprave rijetko ko i spominje. Umjesto toga imamo konstantno zapošljavanje partijskih miljenika, bez poštovanja pravila da posao dobije onaj koji ima najbolje reference.

Još jedno važno obilježje funkcionisanja vlasti su i stalni pozivi međunarodnoj zajednici da posreduje u internim sporovima. S jedne strane, političari proklamuju nezavisnost u donošenju odluka, i osuđuju “miješanje stranih ambasada” u političke procese kod nas, dok se, nerijetko, dešava da isti ti političari pozivaju EU da bude “sudija” u našim političkim procesima. Ovo nam daje prilično jasnu sliku o načinu vođenja politike ali i, nažalost, svjedoči o nesposobnosti naših političkih elita da rješavaju nagomilane probleme.

Na kraju, ostavljamo vama da procijenite da li činjenice koje čitate u dokumentu, upućuju na to da će, kako je proklamovano, Crna Gora do kraja 2026. godine završiti pregovore sa EU, a do 2028, postati 28. članica EU.

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

Demokratizacija na čekanju:

Reforma izbora, transparentnost i pravo na kritiku po mjeri partitokratije

U posljednjih šest mjeseci, Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu "radi" u kontekstu izrazite političke nestabilnosti, snažne fragmentacije, i bez ozbiljnijeg rada i suštinskih rezultata.

Iako je mandat Odbora produžen do kraja 2025, njegov rad obilježile su blokade, posebno u periodu od decembra 2024. do marta 2025. godine, kada su aktivnosti bile obustavljene zbog političkih neslaganja vlasti i opozicije, čime se stiče utisak da je Odbor, uvijek prva žrtva političkih nesporazuma.

Nakon potpisivanja sporazuma vlasti i opozicije, uz posredovanje EU, Odbor je u martu ponovo počeo sa zasijedanjem. U načelu, svi akteri, uključujući vlast i opoziciju, podržavaju reforme, ali u praksi nema dogovora ni o elementarnim postulatima fer izbora – od uređivanja biračkog spiska pa do reforme izbornih zakona.

Uprkos formalnim aktivnostima i zvaničnom nastavku, Odbor nastavlja simulaciju reforme i najčešće izbjegava da se bavi svojim poslom.

Skupštinski život obilježen je tenzijama između vlasti i opozicije, a situacija je eskalirala krajem godine, kada je Ustavni odbor Skupštine Crne Gore konstatovao prestanak mandata sutkinje Ustavnog suda Dragane Đuranović, bez prethodno održane sjednice Ustavnog suda. Opozicija je ovaj potez vlasti ocijenila kao "ustavni puč" i blokirala rad parlamenta, zahtijevajući poštovanje ustavnih normi. Zbog ometanja zasijedanja, dijelu opozicionih poslanika, predsjednik Skupštine Andrija Mandića, izrekao je mjeru udaljenja sa sjednice u trajanju od 15 dana.

EU je pozvala sve institucije u Crnoj Gori da poštuju zakon i Ustav države, ističući da je to ključno za evropski put zemlje. U martu 2025. godine, opozicija je prekinula bojkot nakon potpisivanja sporazuma s Vladom kojim je predviđeno da se od Venecijanske komisije (VK) zatraži mišljenje o "slučaju" Đuranović. Iako su se obje strane obavezale da će poštovati preporuke VK, ostaje činjenica da takva mišljenja, nemaju obavezujući već savjetodavni karakter i da se ona ne saopštavaju u formi "presude" za jednu ili drugu stranu.

Iako se Skupština ne može pohvaliti značajnom kontrolnom aktivnošću, predstavnici vlasti pokrenuli su i dvije parlamentarne istrage. Prva, koja se odnosi na postupanje državnih organa u slučajevima nerasvijetljenih ubistava i nasilja koja su se dogodila od uvođenja višestranačja do danas, a druga radi prikupljanja informacija i činjenica o postupanju državnih organa u vezi sa krijumčarenjem cigareta.

Neke opštine (Šavnik, Kotor, Budva) već duže vrijeme funkcionišu u atmosferi pravne nesigurnosti, kršenja zakona, nesigurnosti, političkih blokada pa i nasilja.

Kriza u Šavniku traje gotovo tri godine, jer izborni proces iz 2022. godine nikada nije završen, zbog nemogućnosti da OIK donese odluke o ponavljanju izbora na dva biračka mjesta. U međuvremenu, iako izbori nisu formalno završeni, stari saziv Skupštine opštine – čiji je mandat istekao još ranije – nastavlja da radi.

Kotor se suočava s drugačijom, ali jednako zabrinjavajućom krizom. Iako su izbori održani u septembru 2024. godine, zbog prigovora i osporenih rezultata, te političke blokade Ustavnog suda, novi saziv Skupštine nije konstituisan. Kao rezultat, stari saziv – poput onog u Šavniku – samovoljno preuzima donošenje odluka, te Vladimiru Jokiću, dotadašnjem predsjedniku opštine, dodjeljuje još jedan mandat.

U Budvi je vlast formirana uz, takođe, značajne poteškoće – nasilje i bezbrojne proceduralno-pravne smicalice i intervenciju policije. Pitanje uvođenja dvojnog državljanstva koje potenciraju lideri nekadašnjeg Demokratskog fronta, služi kao sigurno sredstvo za izazivanje tenzija god kod to zatreba. Zapravo, eventualne izmjene zakona o državljanstvu, u ovom pravcu predstavljaju potencijalno veoma opasno sredstvo manipulacije izbornim procesima. Evropski parlament i Komisija, upozoravaju da takve mjere moraju biti transparentne i usklađene sa evropskim standardima, posebno zbog zabrinutosti da bi mogle potkopati reformski kurs i regionalnu stabilnost.

Javnost rada Vlade Crne Gore je i dalje na nezadovoljavajućem nivou. Nastavljena je negativna praksa održavanja sjednica dominantno telefonskim putem, gdje Vlada neke od najvažnijih odluka donosi putem “telefonskih” sjednica koje nisu ništa drugo do prepiske u WhatsApp grupi. Pored toga, njen rad ostaje zatvoren i za veliku većinu medija i druge javnosti jer obećanih konferencija za medije nakon svake sjednice – nema, a intervjui i odgovori se daju selektivno.

Tako je na telefonskim sjednicama usvojen Predlog programa ekonomskih reformi za Crnu Goru za period 2025–2027. godine koji bi trebalo da ostvari ciljeve poput suficita u budžetu, smanjenje deficita na prosječnom nivou od 3,2% BDP-a, smanjenje javnog duga na prosječnom godišnjem nivou od oko 62,7% u periodu 2024–2027. godine... Na isti način, na WhatsApp grupi odlučivalo se o javnom pozivu za zapošljavanje 815 policajaca, davanju u zakup i na korišćenje dijelova morskog dobra kao i brojne druge stvari.

Od novembra prošle godine do 28. aprila 2025. Vlada je održala ukupno 70 sjednica, uživo i telefonskim putem. Konkretno, od toga, 46 je održano telefonski (često je tokom dana održavano više telefonskih sjednica), dok je 24 održano uživo.

U posljednjih pola godine održano je samo sedam konferencija za medije, od čega se premijer pojavio na pet. On je nastavio da selektivno daje intervjue domaćim medijima. Njegova partija od decembra je, nakon niza javno iznesenih kritika na njihov račun, prestala da targetira medije na stranici “PES protiv lažnih vijesti”.

Nacionalni javni servis i njegova uprava ostali su u centru brojnih osporavanja i nedoumica. U Osnovnom sudu u Podgorici počelo je suđenje predsjedniku i članovima Savjeta RTCG za zloupotrebu službenog položaja prilikom izbora Borisa Raonića za generalnog direktora. Mediji su problematizovali činjenicu da su stan po povoljnim uslovima od Javnog servisa dobili novinari sa vrlo kratkim radnim stažom u RTCG-u.

Lokalnih javni servis, Gradska TV iz Podgorice omogućila je u svom programu promociju šovinizma i širenje netrpeljivosti. Gost te televizije, novinar Ivan Milošević, rekao je da je nepristojno da u zemlji koja ima 74 odsto pravoslavnih građana spoljnu politiku vodi predstavnik nacionalne manjine. Umjesto jasne osude ovih stavova i objašnjenja zašto njihov novinar nije reagovao na ovakve stavove prema manjinama javnost je dobila nevještu ogradu i tvrdnju da “nisu u mogućnosti da spriječe goste da u programu uživo iznose i neke kontroverzne stavove” i da stavovi koje je on izrekao nisu stavovi Gradske TV. Zabilježene su i prijetnje novinarki Gradske TV Magdaleni Čelanović, zbog kojih je osuđen kardiolog Vladimir Peruničić.

Ideja o usvajanju zakona o "agentima stranog uticaja" otvorila je prostor za legalizaciju represije nad nevladinim organizacijama i kritičkim glasovima u društvu. Ovaj predlog, je sličan zakonima i inicijativama koje su pokrenute u Rusiji, Bjelorusiji, bosanskohercegovačkom entitetu Republika Srpska, Mađarskoj i drugim autoritarnim sistemima.

EU je u više navrata osudila ovakve inicijative, a Evropski parlament je u rezoluciji posvećenoj gruzijskom zakonu pozvao na povlačenje ove štetne legislative ukazujući da je „targetiranje organizacija civilnog društva i nezavisnih medija uopšte, a posebno ovaj predloženi zakon, nesumnjivo u suprotnosti i nepomirljiv sa normama i vrijednostima Evropske unije, kao i sa bilo kakvim težnjama za članstvo u EU”.

Ova inicijativa je dio sistematske kampanje protiv NVO sektora u Crnoj Gori u kojoj učestvuju visoki funkcioneri vlade i vladajuće koalicije. Tako je potpredsjednik Vlade za infrastrukturu i regionalni razvoj, Milun Zogović, nazvao građanske aktiviste "zečevima" čime je postavio ton za ono što je uslijedilo, predstavljajući nevladine organizacije kao subjekte koje treba razotkriti i "eliminirati". Ova kampanja predstavlja nevladine organizacije kao instrumente američke intervencionističke politike, manipulacije izborima i ideološkog inženjeringa, optužujući ih da zloupotrebljavaju strana sredstva za lično bogaćenje dok promovišu demokratiju, građanski aktivizam, sekularizam i multikulturalizam. Poslanici vladajućih partija direktno i njima bliski mediji su napadali nevladine organizacije i u parlamentarnim debatama iznoseći neistine od njihovom radu targetirajući ih kao strane agente.

Vladine reforme za novac:

Evropski na papiru, nacionalistički na terenu

U posljednjih šest mjeseci, Crna Gora je formalno ostvarila napredak u procesu evropskih integracija. Od dobijanja IBAR-a u julu prošle godine, vlada je od evropskih postignuća, uspjela da zatvori tri poglavlja. Ipak, od najavljenih, optimističnih deset, preko očekivanih četiri, na kraju smo došli do svega tri zatvorena poglavlja sa EU – poglavlja 7 – Pravo intelektualne svojine, 10 – Informatičko društvo i mediji i 20 – Preduzetništvo i industrijska politika.

Zatvaranje četvrtog najavljenog poglavlja 31 Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika, blokirala je Hrvatska kao odgovor na usvajanje rezolucije o Jasenovcu od strane skupštinske većine. Vlada Republike Hrvatske je uputila non paper sa zahtjevom da se riješe otvorena pitanja sa Crnom Gorom – poput razgraničenja kao i procesuiranja ratnih zločina iz 90-ih – prije “zelenog svjetla” za ovo poglavlje. Ministarka evropskih poslova Maida Gorčević najavljuje da bi do kraja godine 2025. godine, “interno” moglo biti zatvoreno najmanje šest, dok glavni pregovarač sa EU Predrag Zenović licitira sa devet zatvorenih poglavlja.

Nekoliko dana nakon što je Sud BiH prvostepeno osudio Milorada Dodika, na godinu zatvora i šest godina zabrane obavljanja dužnosti predsjednika entiteta RS-a, zbog nepoštovanja odluka visokog predstavnika, predstavnici vladajuće većine Andrija Mandić i Milan Knežević sastali su se sa Dodikom u Banjaluci. Prethodno je Mandić, presudu Dodiku nazvao antidemokratskim činom, uz ocjenu da ona donosi političku nestabilnost u BiH. Iako se iz Vlade ograđuju od stavova DF, jasno je da dio crnogorske vlasti na ovaj način grubo podriva pravni poredak u susjednoj državi.

Vlada je pokrenula Barometar 26, dokument koji je trebao predstavljati političko ujedinjenje na putu ka EU i osnov za brže kretanje ka EU. Međutim, zbog čestih poteza vlasti koje je opozicija, ali i dio javnosti, okarakterisao kao antievropske, ova inicijativa nije ostvarila značajniji uticaj van dijelova društva koji gravitiraju vlastima.

EU je prošle godine usvojila Plan rasta za zemlje regiona od šest milijardi eura, od kojih će dio ići zemljama u obliku bespovratne pomoći, a drugi dio u obliku kredita sa veoma povoljnim kamatama. Prije isplate sredstava koja se odnose na prvu tranšu iz Plana rasta, a koja se očekuju između 3. i 4. kvartala, Crna Gora će dobiti određeni novac kao predfinansiranje u iznosu od 26,85 miliona.

Drugi, znatno veći dio sredstava, zavisiće od reformskih dostignuća. Procjene Ministarstva evropskih poslova pokazuju da Crna Gora može računati na svega 60% planiranog iznosa iz prve tranše. Ministarka Maida Gorčević saopštila je da među djelimično ispunjenim obavezama spada i neusaglašena vizna politika, što će državu koštati 4,63 miliona eura. Ipak, najavila je da će Crna Gora tokom turističke sezone uskladiti vizni režim uklanjanjem dvije zemlje sa liste bezviznog režima. Takođe, kašnjenje u sprovođenju ključnih zakona, poput Zakona o energetici i Prostornog plana, dodatno je usporilo reformske procese. Evropska komisija upozorila je Crnu Goru da bi mogla ostati bez sredstava iz Plana rasta ako do kraja februara ne povuče odluku o izmjenama viznog režima. Ovo upozorenje uslijedilo je nakon što je Crna Gora u decembru proširila bezvizni režim na Bahrein i učinila ga stalnim za Saudijsku Arabiju. Međutim, uprkos upozorenjima i rokovima, iz izvršne vlasti poručuju da “nijesu dužni da odmah i odjednom ispune sve kriterijume, već da će do kraja pregovora vizni režim biti usklađen sa EU”.

Partijska logika u sektoru bezbjednosti: VD stanje bez odgovornosti

I nakon skoro 18 mjeseci rada Vlade utisak je da u sektoru bezbjednosti nijesu započete suštinske reforme zasnovane na principima i standardima razvijenih demokratskih država.

Partijska kontrola sektora bezbjednosti suštinski je nastavljena. Nakon četiri i po godine nemamo direktora Uprave policije (UP), a ni njegove pomoćnike u punom mandatu. Nema suštinskih reformi, a ni adekvatne materijalno tehničke opremljenost policije. Bliže su ocjene nazadovanja nego unapređenja sistema koji je nova vlast obećala. Policijski sastav ni nakon skoro 10 godina nije zamijenio policijske uniforme, nema ozbiljnijih investicija u tehnička sredstva za kontrolu saobraćaja, a kao slika stanja može poslužiti i izjava ministra unutrašnjih poslova da su policajci u toku planinske akcije lišeni slobode dvostrukog ubice “nosili čarape od dva eura”.

Utisak je da nedostaje jasna vizija razvoja i potrebnih reformi, a da politička trgovina i partijska kontrola ostaju ključni ciljevi kojima vladajuća većina teži.

Masovno ubistvo u Cetinju, za vrijeme novogodišnjih praznika, pokazalo je niz slabosti u sektoru bezbjednosti. Činjenica da niko nije podnio ostavku, niti je pozvan na odgovornost, makar objektivnu, najjasnija je slika sistema bez odgovornosti. I okolnost da je krajem godine dvostruki ubica u Bijelom Polju skoro mjesec dana izbjegavao potragu policijskih snaga pokazuje ukupnu nemoć da se obezbijedi jedna od osnovnih funkcija – osjećaj sigurnosti u društvu.

Vlast je na ove probleme odgovorila pokretanjem hitne primjene nedavno izmijenjenog zakona o MUP¹ ukazujući da je nedostatak službenika ključni problem u funkcionisanju policijskog sistema. Nakon političkih promjena 2020. godine uslijedio je odlazak velikog broja policijskih službenika, a izvršna vlast je zanemarila okolnost da sistem obrazovanja ne obezbjeđuje adekvatne zamjene. Ovaj proces je pravdan potrebom za “čišćenjem” problematičkih dijelova policije, dok je dio javnosti ovakva rješenja pripisivao motivaciji nove vlasti da “stvore prostor” za nova zapošljavanja i “preuzimanje” kontrole nad policijom. Pitanje nedostatka adekvatnog kadra zbog učinjenih “grešaka u koracima” biće jedan od ključnih izazova u narednom periodu.

Primjena zakonskih odredbi o bezbjednosnim smetnjama za obavljanje policijskog posla, što je takode novina koja je nedavno uvedena u legislativu, otvara niz novih pitanja. Nesporno je da je dio policijskog aparata bio povezan sa kriminalnim strukturama i da je na tom polju tužilaštvo postiglo rezultate u procesuiranju značajnog broja pojedinaca, ali uvođenje instituta “bezbjednosnih smetnji” kao osnove za suspenzije i vođenje disciplinskih postupaka otvara prostor za zabrinutost. Postupci koje vodi Komisija formirana od strane ministra djeluju netransparentno sa mogućnošću proizvoljnih zaključaka koji nijesu potkrijepljeni adekvatnim činjenicama koje mogu izdržati provjeru u očekivanim sudskim postupcima.

Pravni spor ranijeg direktora policije Brđanina i Vlade nakon više presuda Upravnog suda koji je konstatovao da je Vlada kršila zakon, završen je sporazumno. Brđanin je podnio ostavku, ali mu je obezbijedeno savjetničko mjesto direktora ANB, uprkos ranijim tvrdnjama dijelova Vlade o njegovim navodnim kontaktima sa kriminalnim strukturama. Po Vladinoj logici Brđanin je bio nedostojan mjesta direktora policije, ali je sada dostojan odgovornog mjesta u obavještajnoj agenciji.

¹ Vidjeti: Prva godina Vlade Crne Gore pod lupom: Od reformskog zamaha do političkog skretanja?, Centar za demokratsku tranziciju, 2024.

Izvršna vlast je, sredinom decembra 2024. godine, iznenada smijenila direktora ANB bez jasnog objašnjenja i postavila za vršioca dužnosti lice bez ikakvog iskustva ne samo u sektoru bezbjednosti nego i u državnoj upravi. Činjenica da nadležni skupštinski Odbor za odbranu i bezbjednost ni više mjeseci nakon smjene nije našao za shodno da održi sjednicu ukazuje da Skupština Crne Gore nema namjeru da ozbiljno vrši svoju Ustavnu i zakonsku obavezu i kontroliše ovu oblast.

Slično kao i u slučaju UP i u ANB imamo četvrtog direktora za malo više od četiri godine i rotacije unutar sistema nakon imenovanja svakog novog šefa službe. U takvim okolnostima teško je očekivati rezultate i suštinsku reformu koja je neophodna i potrebna.

Skupština Crne Gore ni nakon nekoliko mjeseci se nije izjasnila o odluci Savjeta za odbranu i bezbjednost (SOB) o upućivanju crnogorskih vojnih instruktora u misiju za obuku ukrajinske vojske (EUMAM). Iako je predsjednik Skupštine Mandić glasao za te odluke ostaje nejasno zašto Skupština opstruira učešće Crne Gore u ovoj misiji pod patronatom EU. Isti je slučaj i sa NATO misijom obuke ukrajinskih vojnika (NSATU). Iako je SOB Skupštini proslijedio odluku početkom februara, zakonodavna vlast i dalje odbija da je uvrsti u proceduru.

SOB i dalje ne donosi odluku o predlogu ministra odbrane o razrješenju aktuelnog i imenovanju novog načelnika generalštaba čime se nastavlja neodgovoran pristup koji podstiče ocjene o političko partijskim motivima ministarstva s jedne, kao i o želji predsjednika Milatovića da koristi više ovlašćenja nego što mu Ustav i zakon dozvoljavaju s druge strane. Modernizacija vojske je možda rijetki primjer uspješnih aktivnosti u sistemu bezbjednosti. Nakon nabavke novih uniformi za pripadnike vojske, odluke o kupovini dva patrolna broda, obnavljaju transportnog programa najavljeno i više novih projekata u 2025. godini. Time se osim modernizacije ostvaruje i obaveza svake članice NATO saveza u dijelu finansiranja sistema odbrane sa 2% BDP. Crna Gora nije među zemljama koje su taj cilj ispunile u 2024. godini pa je zato pred ministarstvom poseban zadatak u narednom periodu.

Reforma u tragovima:

Zakoni bez snage, institucije bez oslonca

Proces donošenja IBAR zakona i strategija, koji je trebalo da osnaži vladavinu prava i ubrza reformske procese, bio je opterećen ozbiljnim nedostacima. Ključni reformski dokumenti – strategije reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – izrađeni su u kratkim rokovima, bez dovoljno ambicije i jasne vizije. IBAR je postao politički simbol napretka, dok su njegovi konkretni rezultati ostali značajno ograničeni. Umjesto temeljnih reformi, donijeti su zakoni radi zakona, a ne radi reforme sistema, što se ubrzo pokazalo kao neodrživo jer su već su postali predmet novih, opet parcijalnih, izmjena.

Jedan od rijetkih pozitivnih pomaka u pravosuđu jeste konačno imenovanje predsjednice Vrhovnog suda u punom mandatu, nakon što je ova funkcija gotovo četiri godine bila u VD stanju, što je ozbiljno narušavalo njen rad i autoritet. Iako je izbor predsjednice važan korak ka stabilizaciji sudske vlasti, on sam po sebi ne može nadomjestiti izostanak suštinskih reformi koje bi osnažile nezavisnost pravosuđa i unaprijedile njegovu efikasnost.

U aprilu je Vlada utvrdila Predlog za izmjene Ustava, radi usklađivanja sa dugogodišnjim preporukama Evropske komisije, VK i GRECO-a. One se odnose na reformu sastava Sudskog savjeta – da većinu čine sudije koje biraju njihove kolege, da ministar pravde ne bude član Savjeta i da se nesudijski članovi biraju na osnovu stručnosti i integriteta, prema jasnim kriterijumima. Ostaje da se vidi da li će skupštinska rasprava ostati fokusirana na ove reforme važne za vladavinu prava, ili će biti opterećena političkim kalkulacijama i identitetskim temama.

Ministarstvo pravde je s pravom pokrenulo rad na novim izmjenama i dopunama ovog Zakona o sprečavanju korupcije, ali i na izradi posebnog Zakona o zaštiti zviždača. Javna rasprava o nacrtima pokazala je da i novi predlozi imaju ozbiljne nedostatke.

Slična situacija zabilježena je i u oblasti pravosuđa. U toku su radovi na izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, Krivičnog zakonika, Zakona o sudovima i Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Ove nove izmjene dolaze kao reakcija na nedovoljno precizna zakonska rješenja koja su već usvojena u okviru IBAR procesa.

Nakon javnog apela sudija Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici – koje ima ključnu ulogu u procesuiranju slučajeva visoke korupcije i organizovanog kriminala – došlo je do određenih pozitivnih pomaka. Krajem prošle godine, Sudski savjet donio je odluku o povećanju broja sudija u ovom odjeljenju za dodatnih šest mjesta, uz zaključak da je neophodno obezbijediti i dovoljan broj savjetnika, kako bi svaki sudija imao po jednog stručnog saradnika. Na osnovu javnog oglasa, u Viši sud imenovano je pet novih sudija. Ipak, u segmentu koji zahtijeva angažman izvršne vlasti – poboljšanje prostornih i tehničkih kapaciteta, kao i stvaranje osnovnih uslova za nesmetan rad sudija – nije došlo ni do kakvih konkretnih pomaka.

Slično tome, i pitanje preseljenja Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) u adekvatne prostorije nije riješeno. Rješavanje ovog problema se već dvije godine prolongira, a trenutni smještaj SDT-a i Specijalnog policijskog odjeljenja nije ni približno adekvatan za institucije koje vode borbu protiv organizovanog kriminala.

Nakon što su sudovi prošle godine bili na ivici štrajka zbog izraženog nezadovoljstva sudija i ostalih zaposlenih u pravosuđu, obećano unapređenje njihovog materijalnog statusa nije se ostvarilo. Krajem marta ove godine, predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore uputila je otvoreno pismo predstavnicima izvršne i sudske vlasti, prenoseći nezadovoljstvo sudija trenutnim uslovima rada, kao i njihove zahtjeve za povećanje zarada i poboljšanje ukupnih radnih uslova. U pismu je, između ostalog, ukazano i na postojanje "predloga mjera upozorenja na privremene i stalne obustave rada". Iz ove javne komunikacije se moglo naslutiti da se, iza zatvorenih vrata, vode razgovori o unapređenju materijalnog položaja nosilaca pravosudnih funkcija, što je nedugo zatim potvrđeno i najavom ministra pravde o planiranom povećanju plata za sudije i tužioce u iznosu od 30 odsto.

Iako se veting u pravosuđu često spominje kao potencijalni mehanizam za provjeru integriteta sudija i tužilaca, ovaj proces se ni na koji način ne tretira u Strategiji reforme pravosuda za period 2024–2027, niti u Akcionom planu za 2024–2025. Ministar pravde je nedavno izjavio da „neki vid provjere etičke i disciplinske odgovornosti i stilova života svih koji su povezani sa sudstvom i državnim tužilaštvom“ treba da se sprovede, ali nije jasno da li se to odnosi na klasični veting ili neki drugi model kontrole.

Različita tumačenja relevantnih zakona i višegodišnja sporenja oko odredbi o uslovima za penzionisanje sudija dovela su krajem prošle godine do političke i institucionalne krize o kojoj smo detaljnije pisali u prvom dijelu naše publikacije.

Iako među stručnom javnošću u Crnoj Gori preovladava stav da ispunjenje uslova za starosnu penziju sudija definiše Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (PIO), te da je dio sudija ispunio te uslove, zbog čega im je morala prestati funkcija, malo je pravnih stručnjaka koji bi javno podržali preuzimanje nadležnosti Ustavnog suda u utvrđivanju ovih uslova od strane Skupštine Crne Gore. U demokratskom poretku zasnovanom na vladavini prava, sud je taj koji tumači pravo, a njegova odluka bi trebalo da bude konačna i obavezujuća, jer je upravo kroz jedinstveno tumačenje zakona dužan da osigura pravnu sigurnost, zaštitu pravnog poretka i sprečavanje pravnih i političkih konflikata.

Međutim, dokaz da nemamo ni takav poredak ni takav sud jeste poražavajuća činjenica da je dijelu sudija Ustavnog suda ostanak na funkciji bio toliko važan da su odlučili da presuđuju „u svojoj stvari“ – u očiglednom sukobu interesa o tome kada im funkcija mora prestati. Time su prekršili pravni princip *nemo iudex in causa sua*, koji predstavlja jedan od temelja nepristrasnosti i vladavine prava. Ova pravna situacija nije rezultat samo različitih tumačenja zakona, već i dugogodišnje nesposobnosti vlasti da ovo pitanje riješi na jasan i konačan način.

Ustavni sud Crne Gore, nakon kratkog perioda funkcionisanja u punom sastavu, ponovo je suočen s manjkom sudija. Skupština je, uprkos različitim tumačenjima i sporovima, konstatovala prestanak mandata za dvoje sudija i raspisala javni oglas za njihov izbor, dok je predsjednik države pokrenuo proceduru za imenovanje još jednog sudije, čiji mandat ističe u maju. Iako sud sada formalno nije u potpunoj blokadi, njegova efikasnost je ozbiljno ugrožena, ali ne samo zbog broja članova – već i zbog duboke političke podijeljenosti među sudijama.

Pred sudom su ključne reforme, koje moraju izvući ovu instituciju iz godina politizovane institucije, političkih trgovina prilikom izbora sudija, netransparentnosti, sistematskog kašnjenja i birokratskog zastoja. Sud sa ogromnim zaostatkom predmeta i reputacijom institucije koja više služi partijskim interesima nego zaštiti ustavnih prava građana, može se reformisati samo ako bude oslobođen političkog uticaja. Hoće li političke partije pokazati svijest i odgovornost da Ustavni sud oslobode svoje kontrole – ili će ga zadržati kao instrument političkih obračuna – preostaje da vidimo.

Optimizacija po mjeri partija:

Javna uprava kao politički resurs

Rekonstrukcijom Vlade iz jula prošle godine, poslata je jasna poruka kako vlast vidi optimizaciju i racionalizaciju javne uprave. Crna Gora ima, do sada, najbrojniju vladu, koja je u aprilu po drugi put prošla kroz rekonstrukciju, kada su Ministarstvo energetike i Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa ponovo spojeni, a formirano je i novo, Ministarstvo javnih radova.

Po podacima Vlade, broj zaposlenih na državnom nivou je na kraju 2024. godine iznosio 47 284, a na lokalnom nivou 7 092. Ipak, ovo nijesu konačni brojevi, jer i dalje nema podataka o broju zaposlenih u privrednim društvima u vlasništvu države i opština, koji nije zanemarljiv. Iako je premijer izjavio da se na centralnom nivou smanjio broj zaposlenih za 400 u periodu od novembra 2023, podaci koji su dostupni na sajtu Vlade pokazuju da se u tom periodu broj zaposlenih u javnoj upravi uvećao za preko 600.

Javna uprava postaje sve skuplja što pokazuje podatak da je u budžetu za 2025. isplanirano rekordnih oko 718 miliona eura za bruto zarade, što je za oko 20 miliona eura više u odnosu na budžet iz 2024. U 2023. godinu za bruto zarade je izdvojeno oko 643 miliona eura, a u 2022. oko 542 miliona.

Premijer je najavio da je plan da se otpusti 20 odsto zaposlenih u javnoj upravi, te da su dva puta slali predlog rješenja Evropskoj komisiji koji je bio odbijen, ali nije precizirao koji model optimizacije Vlada predlaže.

O stvarnoj spremnosti Vlade da unaprijedi politike zapošljavanja svjedoči sjednica na kojoj je razmatran Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kada je nakon polemike između ministara smanjen nivo traženog obrazovanja za sve pozicije.

Vlada je početkom februara formirala Komisiju za analizu i praćenje ugovora o djelu, s ciljem da njihov broj smanji za 20 odsto do kraja godine. Međutim, osim troškova koje ovi ugovori nose, važno pitanje ostaje njihova zakonitost i opravdanost, jer se često koriste kao osnov za partijska zapošljavanja i zloupotrebe.

Ministarstvo javne uprave je započelo proces izrade Zakona o javnim ustanovama koji će regulisati osnivanje, upravljanje, kontrolu rada i status zaposlenih. Ministarstvo finansija takođe radi na nacrtu Zakona o privrednim društvima u državnom vlasništvu, koji treba da doprinese boljem poštovanju principa korporativnog upravljanja.

Vlada je napravila određene korake u pravcu digitalizacije javne uprave. Ministarstvo javne uprave je prošle godine uspostavilo Registar državnih organa i institucija. Takođe, krajem godine je uspostavljen novi portal otvorenih podataka i portal e-uprave. Međutim, rubrika eParticipacija, koja je namijenjena javnim raspravama i konsultacijama, je i dalje dostupna samo kao dio starog portala koji je i dalje aktivan.² Skupština Crne Gore je usvojila novi Zakon o informacionoj bezbjednosti, koji je kritikovao dio opozicije, naročito što je prihvaćen amandman da se na programu "sajber bezbjednosti" može zapošljavati bez javnog oglasa i kadrovskog plana, na osnovu akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.³ U decembru 2024. Vlada je donijela Odluku o osnivanju Agencije za sajber bezbjednost.

² Pristupano: 17.03.2025.

³ <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/733244/pejovic-ostro-o-predlozenim-rjesenjima-u-zakonu-za-informacionu-bezbjednost-ugrozovaju-drzavu-kad-god-hitaju-u-eu>

Nepoželjna ravnoteža moći:

Partijski komfor umjesto institucionalnog balansa

Iako se na Zakonu o Vladi radi gotovo tri godine, predlog upućen Evropskoj komisiji ne donosi ključna rješenja za efikasniji i odgovorniji rad izvršne vlasti. Glavni problem predstavlja to što nijesu definisana ovlašćenja Vlade kojoj je izglasano nepovjerenje, a što je u praksi stvaralo političke i pravne dileme. U odnosu na sastav Vlade, predlogom je predviđeno najviše 18 ministarstava uz još dva ministra bez portfelja, što je uvećanje u odnosu na prvobitni tekst zakona koji je broj ministarstva ograničavao na 15. Predlog zakona ne rješava problem učestalih telefonskih sjednica Vlade, niti precizira šta se smatra "hitnim slučajem" za donošenje odluka na taj način.

Predsjednik Skupštine i njegov kabinet su u par navrata najavili da se radi na Zakonu o Skupštini, ali javnost nije dobila detalje tog posla. Ukoliko se zaista radi na ovom zakonu, nejasno je zašto se to čini iza zatvorenih vrata bez uključivanja lokalnih i međunarodnih eksperata. Nijesmo čuli ni da su poslanici uključeni u ovaj proces, što dodatno govori o netransparentnosti i neozbiljnosti u pripremi jednog od najvažnijih zakonskih tekstova.

Zaduženje umjesto suštinskih reformi:

Privremeni rezultati, dugoročni rizici

Aktuelna Vlada je ključna obećanja dala građanima u oblastima jačanja ekonomije i životnog standarda. Najjača partija vladajuće koalicije je svoj politički program temeljila na sprovođenju ekonomskih reformi. Uvećane su minimalne penzije i zarade, a preraspodjelom doprinosa omogućeno je povećanje ostalih zarada.

Novim budžetom nastavljen je rast troškova za nova zapošljavanja u javnom sektoru. Povećane su akcize, uvedene i nove. Povećana je stopa PDV (sa 7 na 15%) uz proteste turističke privrede. Ovo je prouzrokovalo sumnje javnosti u buduću stabilnost javnih finansija naročito što je, u značajnoj mjeri, povećan deficit penzionog sistema. Podaci Ministarstva finansija za prva dva mjeseca mogu biti važno upozorenje za Vladu – manje prihode od plana za februar 2025, te realizovane u odnosu na februar 2024. godine, dio stručne javnosti je komentarisao kao početak "krize" prihodne strane budžeta. Prva dva mjeseca nijesu valjan reper za donošenje konačnih zaključaka zbog "sezonalnog" karaktera našeg budžeta, ali svakako ovi podaci zaslužuju preciznu analizu od strane odgovornih u sistemu.

Brza obećanja o velikim investicijama i ulaganjima u saobraćajnu infrastrukturu daleko su od početka realizacije. Početak nove dionice auto puta koji je najavljen u septembru 2024. nije se desio. Vlada je usvojila a Skupština ratifikovala međudržavni sporazum sa UEA koji izaziva dosta osporavanja, kontroverzi, krivičnih prijava i osudu značajnog dijela javnosti. Čak je i predsjednik države upozorio na krivičnu odgovornost u ovom slučaju. Najava investicije od 35 milijardi eura povezana je i sa problemima sa sumnjivim tenderom za zakup plaža. Ovo jeste za brigu ako imamo na umu da na pragu turističke sezone, nijesu ispunjene ključne pretpostavke za njeno odvijanje.

Iako je inflacija u opadanju pitanje kupovne moći i pored povećanja zarada usljed dvogodišnjeg konstantnog rasta cijena ostaje ozbiljan teret za dalji ekonomski razvoj. Akcija "Limitirane cijene" dala je simbolične rezultate. Podrška bojkotu trgovinskih lanaca zbog visokih cijena od strane premijera Spajića predstavlja jasan populizam, budući da je njegov posao da se bavi borbom protiv inflacije.

Vlada se zadužila 850 miliona za vraćanje starih dugova i finansiranje kapitalnog budžeta. Utisak dobrog dijela stručne javnosti je da budžet nije dovoljno orjentisan na razvoj, a procjena rasta BDP za 2025. od 4.8% isuviše optimistična. Stabilnost javnih finansija ostaje ranjiva, negativni spoljni uticaji mogli bi loše uticati na prihode od poreza na dodatu vrijednost, što bi uz planirani deficit penzionog sistema, mogao biti izazov tokom ove godine. Suštinske reforme nijesu vidljive, a primjedbe stranih investitora o poslovnom ambijentu su i dalje snažno izražene.

