

Hoće li partitokratija osloboditi put ka **EU**?

Autor/ka:
Dragan Koprivica
Nina Đuranović

Hoće li partitokratija osloboditi put ka EU?

Autor/ka:
Dragan Koprivica
Nina Đuranović

Podgorica,
novembar 2025.



Kingdom of the Netherlands

Publikacija je izrađena u okviru projekta "Eyes on Power: Defending Democracy" koji podržava Ambasada Kraljevine Holandije. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i ne predstavlja nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije.

Sadržaj:



- 4** **Uvodne napomene**
- 6** **Demokratski i fer izbori – samo ako partije to dozvole**
- 7** **Skupština ne kontroliše Vladu, niti to pokušava**
- 8** **Partije spustile rampu na slobodan pristup informacijama**
- 9** **Sloboda medija samo kad partitokratiji odgovara**
- 10** **Četvrt vijeka reforme pravosuđa, problemi isti**
- 12** **Gušenje kritike napadima na civilno društvo**
- 13** **Desničarski mediji, botovi i dezinformacije izvan kontrole**
- 14** **Revizija istorije kroz kampanju crkve, političara i medija**
- 15** **Tužilaštvo često ne čuje govor mržnje**
- 16** **Preporuke za unapređenje stanja**

Uvodne napomene

Nakon dvije godine od stvaranja parlamentarne većine i nakon polovine trajanja mandata 44. Vlade ključno pitanje koje intrigira javnost i oko koga se vode političke “bitke” jeste da li Crna Gora zaista može do kraja 2026. godine zatvoriti sva pregovaračka poglavlja i već 2028. godine postati članica Evropske unije (EU).

Ono oko čega će se velika većina aktera na javnoj sceni saglasiti jeste da nam je otvorena velika prilika da konačno postanemo dio EU. Ona se prije svega ogleda u nedvosmisleno iskazanoj političkoj volji EU i njenim članicama da se to i dogodi, globalnim političkim kretanjima i odnosima unutar EU, ali i iskazanoj tendenciji da nam se pomalo i “progleda kroz prste”.

Ovakva situacija otvara i legitimnu dilemu: da li civilno društvo treba da kratkoročno odustane od svog kritičkog djelovanja do ispunjenja ovog strateškog cilja ili treba da nastavi svoje djelovanje u skladu sa proklamovanim principima i vrijednostima koje zastupa. Na javnoj sceni i po političkim kuloarima sve je više onih, čak i dobronamjernih aktera, koji ovo kritičko djelovanje vide kao nepatriotski čin.

U nekim oblastima procesa EU integracija donosi razloge za optimizam i zadovoljstvo: postali smo dio SEPA platnog prometa, najavljeno je ukidanje rominga za zemlje EU, pokrenut je investicioni program za razvoj saobraćajne infrastrukture i nastavak gradnje autoputa Bar-Boljare, raspisan je program subvencija za energetska efikasnost u domaćinstvima, najavljene su inicijative za modernizaciju i digitalizaciju u obrazovnom sistemu...

Međutim, u oblastima koje su temelj funkcionisanja demokratskog društva – izborima, vladavini prava, stepenu medijskih sloboda, načinu rada Skupštine, te funkcionisanju nezavisnih institucija nema baš puno razloga za zadovoljstvo.

Jednostavnije rečeno, ako sagledamo skandale oko izbora sudija Ustavnog suda i izbora generalnog direktora RTCG, političke opstrukcije u slučajevima izbora članova savjeta Agencije za audiovizuelne medijske usluge, viceguvernera i članova savjeta Centralne banke jasno je da se političke partije neće tako lako odreći svoje apsolutne kontrole nad nezavisnim institucijama sistema.

Kada analiziramo tendencije političkih pritisaka vlasti na tužilaštvo i uslovljavanje usvajanja izvještaja o radu i sve primjetniji izostanak pokretanja postupaka protiv onih koji su sada na pozicijama moći – jasno je da je vladavina prava još uvijek daleko.

Ako ovome dodamo da je izborna reforma sprovedena na način da je tretirala samo “političke” aspekte izbornog procesa uz upitan kvalitet pojedinih rješenja i ignorisanje ključnih aspekata biračkog prava, a da se sadržaja samog izbornog procesa – zaštite biračkog prava i rješavanja višegodišnjih problema gotovo nije ni dotakla, razlog za zabrinutost je još veći.

Uz to, masovna partijska zapošljavanja i vješto izbjegavanje sprovođenja optimizacije i racionalizacije javne uprave trajno je obilježje ponašanja naših vlasti decenijama unazad.

Ovdje ne smijemo zaboraviti da Crna Gora ima, do sada, najbrojniju vladu u svojoj istoriji, koja je u aprilu 2025. godine po drugi put prošla kroz rekonstrukciju, ne zbog stvarnih potreba društva ili efikasnijeg rada uprava, već opet zbog političkih interesa.

Dakle, Vlada i vladajuća većina vrijednosno prihvataju i sprovode reforme samo onda kada to ne ugrožava njihov partijski monopol. Drugim riječima, na našem evropskom putu postoji mnoštvo partijskih prepreka koje predstavljaju svjesno podrivanje demokratskih procesa i suprotno je temeljnim principima zajednice čiji članovi želimo postati.

Nasilje i mržnja su postale dio naše svakodnevice, dok vlast pokušava "sakriti" ili ignorisati tenzije i probleme koje se gotovo svakodnevno dešavaju po ovom osnovu. Ksenofobija i mržnja prema državljanima Turske, te napadi na njihovu imovinu samo su vrh ledenog brijega, koji može, u narednom periodu, postati sve veći problem za našu zajednicu.

Da posao opstrukcije našeg učlanjenja u EU partitokratija obavlja vrlo efikasno može se vidjeti i kroz analizu rezultata istraživanja javnog mnjenja koje je nedavno objavio CEDEM: povjerenje građana i građanki opada za sve institucije koje se vežu za demokratski sistem i vrijednosti. Dakle, u predvorju EU u Crnoj Gori pada povjerenje u demokratske institucije, a izloženost partitokratskim i autokratskim pojavama biva sve veća.

Zato za Centar za demokratsku tranziciju (CDT) nema dileme – naša uloga u društvu je da skrećemo pažnju na negativne pojave u okviru svog djelokruga i da se snažno suprotstavljamo podrivanju demokratije u Crnoj Gori.

Takva dilema zapravo je nametnuta od strane partijskih monopola koji se ni po koju cijenu ne žele odreći moći koju su u posljednjim decenijama oteli od građana i građanki.

Očuvanje tih monopola i vođenje politike na destruktivan način zapravo predstavljaju ključnu prepreku našem učlanjenju u EU.

Zato u ovoj, veoma važnoj i osjetljivoj, fazi našeg evropskog puta objavljujemo publikaciju u kojoj skrećemo pažnju na njegove opstrukcije, stvaranje vještačkih prepreka i dvolično ponašanje političkih elita.

Onome ko želi pažljivo pročitati naša zapažanja i preporuke u ovoj publikaciji neće promaći da je naš ključni problem nedostatak iskrene želje da se reformski zakoni zaista sprovedu u duhu vrijednosti demokratskih zajednica i EU.

Nalazimo se u kritičnoj tački procesa u kome je partitokratija koja želi status quo, do sada, odnosila pobjedu nad progresivnim djelovima političkih partija, Vlade i državne uprave. Da li će se odnos snaga ovoga puta promijeniti i da li će ovo ostati još jedna velika propuštena prilika za Crnu Goru, ostaje da se vidi. CDT će ostati privržen ovim progresivnim činiocima i dati maksimum svojih kapaciteta da se strateški cilj učlanjenja naše države u EU zaista i ostvari.

Na kraju, veliku zahvalnost dugujemo Ambasadi Kraljevine Holandije na podršci našem radu čiji je dio i ova publikacija. Raduje nas postojanje ove vrste razumijevanja u međunarodnoj zajednici i potrebe da se glas civilnog društva čuje u svim važnim procesima za naše društvo.

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

CDT tim

Demokratski i fer izbori – samo ako partije to dozvole

Nakon 10 godina, ostvaren je konsenzus i sproveden je dio izborne reforme.¹

Dobili smo nova pravila za finansiranje političkih subjekata, uz značajno veći iznos novca koje partije dobijaju od države koji nije zabilježen u uporednoj praksi. Takođe, izmjene zakona postavljaju Centralnu izbornu komisiju (CIK) kao depolitizovanu i profesionalizovanu instituciju, uz djelimičnu profesionalizaciju opštinskih izbornih komisija. U toku je proces izbora predsjednika i članova CIK-a koji obavlja komisija sastavljena od dvije najjače političke partije i eksperata iz civilnog društva. Važna novost je i uvođenje kvota od 40% za manje zastupljeni pol, odnosno žene i uspostavljanje opštih lokalnih izbora, tj. izbora u jednom danu.

Značajan dio političke elite i međunarodne zajednice ovaj ishod izborne reforme vide kao "istorijski uspjeh" i veoma važan korak na našem putu ka članstvu u EU.

Drugi dio društva, pored nesumnjivog značaja za naš proces pridruživanja EU, ovako postavljenu reformu vidi kao partitokratski manevar za nelegalno odlaganje lokalnih izbora i produžetak njihove vlasti kroz ograničavanje prava građanki i građana da biraju i da budu birani. Takođe, apostrofira se i izostanak mišljenja relevantnih međunarodnih institucija, prije svih Venecijanske komisije (VK) i ODIHR.

Evropska komisija, u svom posljednjem izvještaju, navodi da su izmjene ovih zakona „usvojene bez suštinskog dijaloga sa relevantnim akterima“, te da su „samo djelimično adresirale postojeće preporuke“ međunarodnih organizacija. Dakle, Brisel jasno konstatuje da izbornu zakonodavstvo i dalje nije usklađeno sa evropskim standardima o inkluzivnim, transparentnim i otpornim izbornim procesom.

Činjenica da je partijama ponovo dato pravo da odluče kome će pripasti upražnjeni mandat – predstavlja direktan udar na princip slobodnog mandata. Takva praksa je u suprotnosti ne samo sa evropskim standardima, već i sa pravnim shvatanjima Ustavnog suda Crne Gore, koji je presudama iz 2004. i 2018. godine jasno stao u zaštitu slobodnog i nezavisnog mandata.

Izvjesno spajanje parlamentarnih i lokalnih izbora takođe predstavlja važan argument kritičara.²

Krajem oktobra ponovo je pokrenut rad Odbora za izbornu reformu. Očekuje se priprema velikog broja rješenja do kraja 2025. godine, a nije sasvim jasno zašto su izgubljena dva mjeseca. Nadamo se da obnavljanje njegovog rada nije još jedna politički licemjerna opstrukcija, već iskrena želja za promjenom prevaziđenih izbornih pravila.

¹ Značajan dio izborne reforme koji tretira sadržaj izbornog procesa i rješavanje više decenijskih problema nije ni razmatran na sjednici Odbora uprkos odluci o njegovom osnivanju i javno datim obećanjima njegovih članova. Nije razmatrana implementacija velikog dijela preporuka OSCE/ODIHR, definisanje predloga ZIOP (za sada smo imali samo izmjene), definisanje predloga zakona o biračkom spisku i registrima prebivališta i boravišta, nije pripremljena analiza primjene zakona o ličnoj karti, crnogorskom državljanstvu i političkim partijama. Takođe, nijesu tretirane ni izmjene Zakona o izboru predsjednika, niti je pripremljen Kodeksa ponašanja u izbornim kampanjama.

² Dragan Koprivica, *Sveobuhvatna ili sveobratna izborna reforma?*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2025.

Skupština ne kontroliše Vladu, niti to pokušava

U radu Skupštine Crne Gore sve češće se prepoznaju obrasci koji ukazuju na slabljenje institucionalne kulture, nedosljednu primjenu parlamentarnih procedura i samovolju vladajuće većine. Simbolički, dijapazon ovih pojava se kreće od samovoljne promjene logoa Skupštine do fingiranja parlamentarne kontrole.

Uloga Skupštine je vrlo često svedena na mehanizam za potvrđivanje unaprijed utvrđenih partijskih dogovora, uz zanemarivanje procedura i parlamentarnog dijaloga. Ovakva uloga najznačajnije demokratske institucije čak je i “formalizovana” kroz koalicioni sporazum partija na vlasti.³

Kontrolna uloga parlamenta takođe je na zabrinjavajuće niskom nivou. Iako Poslovnik Skupštine predviđa 15 sjednica posvećenih premijerskom satu, od početka mandata 44. Vlade održano je tek devet, dok je u 2025. godini premijerski sat održan samo tri puta.

Ni rad skupštinskih odbora ne pokazuje značajniji napredak u ostvarivanju nadzorne funkcije. U 2025. godini održano je svega sedam kontrolnih saslušanja, što ukazuje na ograničen kapacitet odbora da kontrolišu izvršnu vlast.⁴

Sve ovo je moguće jer Crna Gora nema zakone koji uređuju odnose unutar najvažnijih institucija i koji ustavnu odredbu o balansu vlasti pretvara u praksu. Ovdje možemo vidjeti očigledan primjer političke dvoličnosti – gotovo svi politički subjekti, deceniju unazad zagovaraju donošenje zakona o Skupštini⁵ i Vladi⁶, a s druge strane čine sve da ti zakoni ne budu izglasani⁷, jer bi se na taj način značajno ugrozili politički monopoli koji funkcionišu decenijama unazad.

³ Redakcija RTNK, “Ovo je tekst finalnog sporazuma o formiranju nove vlasti”, RTNK, 19.10.2023.

⁴ Podaci su ažurirani 30.10.2025.

⁵ 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. Neki poslanici tvrde da ni oni nisu uključeni u ovaj proces, što dodatno govori o netransparentnosti i neozbiljnosti u pripremi jednog od najvažnijih zakonskih tekstova.

⁶ Iako se na Zakonu o Vladi radi više od tri godine, predlog upućen Evropskoj komisiji ne donosi ključna rješenja za efikasniji i odgovorniji rad izvršne vlasti. Glavni problem predstavlja to što nisu definisana ovlašćenja Vlade kojoj je izglasano nepovjerenje, a što je u praksi stvaralo političke i pravne dileme; niti se adekvatno reguliše pitanje transparentnosti odlučivanja imajući u vidu da nisu definisani razlozi hitnosti i drugi detalji u vezi sa održavanjem telefonskih sjednica Vlade.

⁷ Redakcija portala Analitika, “Vuletić: Blizu smo da iniciramo donošenje zakona o Skupštini”, Portal Analitika, 26.05.2019; Redakcija portala CDM, “Zakon o Vladi neophodan, ne smije biti prostora za zloupotrebe”, Portal CDM, 15.06.2022; Redakcija portala CDM, “Zakoni o Skupštini i Vladi do kraja godine?”, Portal CDM, 03.10.2025.

Partije spustile rampu na slobodan pristup informacijama

Vlada Crne Gore se u ekspozeu⁸ mandataru Spajića obavezala na poštovanje ključnih postulata demokratske vladavine – transparentnosti i otvorenosti.

Umjesto ovoga, u praksi 44. Vlade je dominirao pristup netransparentnog odnosa prema javnosti zainteresovanoj za njen rad, medijima, a nerijetko i poslanicima i poslanicama.

Prema Regionalnom indeksu otvorenosti⁹ za 2025. godinu, Vlada ne ispunjava trećinu, a ministarstva polovinu bazičnih kriterijuma kojima se mjeri transparentnost izvršne vlasti.

Takođe, uspostavljene je, do sada nepoznata praksa da Vlada većinu svojih najvažnijih odluka donosi na telefonskim sjednicama, pa je čak 60 odsto njenih sjednica u dosadašnjem dijelu mandata održano na ovaj način.¹⁰ Ilustracije radi, ovim putem je izvršna vlast odlučivala o programu ekonomskih reformi, javnom pozivu za zapošljavanje 815 policajaca, pa i o davanju u zakup i na korišćenje dijelova morskog dobra i ukidanju bezviznog režima za građane Turske.

Nakon tri neuspjela pokušaja, novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama je razmatran na kraju prolječnog zasijedanja u julu 2025, ali nije stavljen na glasanje. Evropska komisija je u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori na više mjesta ukazala na potrebu usvajanja ovog zakona. Političke partije koje čine vlast nijesu ispunile obećanje dato u ekspozeu mandataru koje je nedvosmisleno značilo usvajanje ovog zakona. U ovom duelu, partitokratija, za sada, odnosi pobjedu nad principima i vrijednostima EU.

⁸ ... Modernizacija institucija, jačanje administrativnih kapaciteta zaposlenih u javnoj upravi, transparentnost i efikasnost rada javne uprave biće prioriteti Vlade na putu ka punopravnom članstvu u EU. ... Drugi prioritet u ovoj oblasti odnosi se na donošenje novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u cilju uspostavljanja maksimalne transparentnosti kao ključnog instrumenta u borbi protiv korupcije.

⁹ Projekat "Regionalni indeks otvorenosti" sprovodi regionalna mreža NVO – ACTION SEE uz podršku Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED). Dostupno na: <https://otvoreneinstitucije.cdtmn.org/>.

¹⁰ Nikola Obradović, "Demokratija traži odluke u institucijama, a ne u grupama kroz telefonske aplikacije", *Centar za građansko obrazovanje (CGO)*, 26. 09. 2025.

Sloboda medija samo kad partitokratiji odgovara

Mediji u Crnoj Gori rade u okruženju u kojem su formalno zagarantovane slobode često potisnute neformalnim pritiscima. Iako je prema Indeksu sloboda medija koji svake godine sprovode Reporteri bez granica (RSF) Crna Gora ostvarila određeni napredak, u izvještaju je ukazano da politički uticaj, napadi na novinare i ekonomski pritisci i dalje ugrožavaju slobodu medija.¹¹

Novinari se nerijetko suočavaju sa prijetnjama smrću ili fizičkog ugrožavanja bezbjednosti i pokušajima ograničavanja njihovog rada.¹² U slučajevima kada su prijetnje ostvarene, a novinari fizički napadnuti, neefikasnost pravosuđa dolazi do izražaja, jer sudski epilog izostane čak i godinama nakon tih napada.¹³

Prvostepena presuda za predsjednika Savjeta RTCG-a i četiri njegova člana za zloupotrebu službenog položaja prilikom izbora generalnog direktora ukazuje da izrazito negativne prakse u ovoj kući nijesu stvar prošlosti.¹⁴

Pored ove presude, skandal sa izborom generalnog direktora RTCG je potvrđen¹⁵ u čak sedam sudskih odluka. Osnovni sud u Podgorici je još u januaru 2023. godine presudom utvrdio da je imenovanje Borisa Raonića na funkciju generalnog direktora RTCG bilo nezakonito.

Slične odluke donijeli su Osnovni¹⁶, Viši¹⁷ i Vrhovni sud¹⁸, a poslednjom presudom Osnovnog suda u Podgorici, donijetom u oktobru ove godine¹⁹, poništena je odluka Savjeta RTCG-a iz septembra 2024. godine kojom je Raonić ponovo izabran za generalnog direktora te medijske ustanove.

Problemi upravljanja i zakonitosti kadrovske politike vidljivi su i na lokalnom nivou u slučaju RTV Podgorica. Osnovni sud je utvrdio da je imenovanje Vladimira Otaševića za v. d. direktora krajem 2023. bilo nezakonito, ali je on u međuvremenu izabran na puni mandat, čime je zaobiđeno izvršenje presude. Revizija je utvrdila zapošljavanje bez konkursa i angažovanje po ugovorima o djelu za poslove koji su redovne prirode. Dodatno, Inspekcija rada je konstatovala da su dva urednika imenovana nezakonito, preuzeta iz privatnih medija bez javnog oglašavanja.²⁰

Postojanje političke potrebe da pod svoju kontrolu stave nezavisne institucije vidi se i u izbjegavanju izbora nedostajućih članova Savjeta Agencije za audiovizuelne medijske usluge (AMU), ključne institucije za regulaciju medijskog sektora u Crnoj Gori. Odlaganje raspisivanja konkursa za kompletiranje članstva u Savjetu od strane predsjednika Skupštine i opstrukcija izbora najboljih kandidata od strane nadležnog

¹⁰ Nikola Obradović, "Demokratija traži odluke u institucijama, a ne u grupama kroz telefonske aplikacije", *Centar za građansko obrazovanje (CGO)*, 26. 09. 2025.

¹¹ Indeks slobode medija, izvještaj za Crnu Goru 2025, Reporteri bez granica.

¹² Jelena Jovanović, B.H., "Uhapšeni Bećirović i još dvije osobe, sumnjiče se da su napali novinarku "Pobjede" i demolirali joj automobil", *Vijesti online*, 11.11.2024.

¹³ Redakcija Pobjede, "Suđenje za ubistvo Kruščića i napad na novinarku Lakić ponovo odloženo", *Portal Pobjeda*, 07.10.2025.

¹⁴ Jelena Kočanović, "Predsjednik i dio članova Savjeta RTCG krivi za zloupotrebu službenog položaja prilikom izbora Raonića", *Vijesti online*, 23.09.2025.

¹⁵ Osnovni sud u Podgorici, P 3110/2021, 04.01.2023. Detaljnije na: <https://sudovime/osp/odluka/536201>

¹⁶ Osnovni sud u Podgorici, P 2827/2023, 30.04.2024. Detaljnije na: <https://sudovi.me/osp/odluka/579430>

¹⁷ Viši Sud u Podgorici, Gž 815/2023, 10.05.2023. Detaljnije na: <https://sudovi.me/vspg/odluka/523278>

¹⁸ Vrhovni sud Crne Gore, Rev 628/2023, 24.01.2024. Detaljnije na: <https://sudovi.me/vr/hs/odluka/540641>

¹⁹ Redakcija Pobjede, "Osnovni sud poništio odluku Savjeta RTCG-a o imenovanju Raonića", *Portal Pobjeda*, 08.10.2025.

²⁰ Ivan Čadenović, "Slučaj RTV Podgorica: Afere vidljivije od programa", *Monitor online*, 24.10.2025.

skupštinskog tijela daje nam jasan indikator da su partitokratski interesi i dalje ispred potreba našeg društva i ispunjavanja njegovih obaveza.²¹

Ostaje da se vidi koji se konkretni politički interesi kriju iza ovih poteza vlasti.

Problemi očuvanja nezavisnosti AMU i javnog servisa, te sprovođenje zakona o medijima mogu, po stavovima iz izvještaja EK, imati direktne implikacije na poglavlje 10.

Ovi i mnogi drugi slučajevi su dodatna potvrda da je apsolutna kontrola politike nad institucijama sistema dominantno obilježje funkcionisanja države, makar to moglo da se negativno odrazi na naš evropski put.²² Jasno je da "reformski kapacitet" većine vladajućih partija omeđen autokratskom potrebom da kontrolišu sve institucije i procese u zemlji. Ono što posebno zabrinjava jeste i to što dio civilnog društva postaje saučesnik partitokratije u poslovima ovakvog tipa i daje legitimitet ovim opasnim naumima vlasti.

Četvrt vijeka reforme pravosuđa, problemi isti

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori traje četvrt vijeka, i uprkos promjenama ustavnog i zakonskog okvira od 2000. godine do danas, problemi u ovoj oblasti ostaju gotovo isti – ona se i dalje vidi kao spora, neefikasna i pod političkim uticajem.

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, rješenja koja smo dobili bila su mahom zadovoljenje formalnih obaveza prema EU, što se ubrzo pokazalo kao neodrživo, jer su već postali predmet novih, opet parcijalnih, izmjena.²³

Ono što zasigurno predstavlja pozitivan pomak u pravosuđu jeste imenovanje predsjednice Vrhovnog suda u punom mandatu, nakon što je ova funkcija gotovo četiri godine bila u v. d. stanju. Ovo je nepobitno važan korak ka stabilizaciji sudske vlasti, ali on sam po sebi ne može nadomjestiti izostanak suštinskih reformi.

Aktuelna Strategija reforme pravosuđa (2024–2027) ne nudi viziju promjene. Dokument je neambiciozan, pisan tako da zadovolji formu EU zahtjeva, bez stvarne analitičke dubine, jasnih ciljeva, indikatora ili odgovornosti institucija. Ilustracije radi, tema vetinga odnosno stvaranja potencijalnog mehanizma za provjeru integriteta sudija i tužilaca koja je svakodnevno prisutna u javnom diskursu nije obuhvaćena ovim dokumentom.²⁴

²¹ Redakcija portala Analitika, "Izabrani članovi Savjeta RTCG, ne i Savjeta AMU", *Portal Analitika*, 30.07.2025.

²² Evropska komisija, Izvještaj o vladavini prava za 2025. godinu – Poglavlje o stanju vladavine prava u Crnoj Gori, Strazbur, 2025.

²³ Darvin Murić, et al, Šestomjesečni pregled reformskih dometa 44. Vlade Crne Gore: "Stabilnost" ili reforme: Status quo kao "evropska politika", Centar za demokratsku tranziciju, 2025.

²⁴ Darvin Murić, et al, Šestomjesečni pregled reformskih dometa 44. Vlade Crne Gore: "Stabilnost" ili reforme: Status quo kao "evropska politika", Centar za demokratsku tranziciju, 2025.

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.

Promjena Ustava u dijelu Sudskog savjeta jeste započeta, ali sporo napreduje. U aprilu 2025. godine je Vlada utvrdila Predlog za izmjene Ustava, radi usklađivanja sa dugogodišnjim preporukama Evropske komisije, VK i GRECO-a. Tužilački savjet je izmijenjen zakonom, ali novim rješenjem su faktički isključeni ljudi sa realnim pravosudnim iskustvom. Sudovi svake godine primaju više predmeta nego što ih rješavaju, dok je broj starih predmeta i dalje visok uprkos mjerama za njihovo smanjenje.

Sistem odgovornosti u pravosuđu nije postao efikasan. Iako su uvedene izmjene u sistem ocjenjivanja i disciplinske odgovornosti, one nijesu prethodno testirane, ni praćene mjerljivim rezultatima.

Ustavni sud već godinama predstavlja jedno od ključnih mjesta političkog uticaja i raspodjele moći. Iako je početkom 2023. deblokiran izborom dijela sudija, upozorenja civilnog sektora da je riječ o političkoj trgovini, uz potiskivanje stručnosti i integriteta u drugi plan, pokazala su se tačnim. Sud je ponovo na ivici blokade, i dok se vodi nova runda pregovora o izboru sudija, kriterijumi i dalje ostaju podređeni interesima političkih aktera, umjesto potrebama države i građana da imaju nezavisnog i profesionalnog čuvara ustavnosti i temeljnih prava.

Reformu koja traje 25 godina prate veliki broj javnih navoda koji tretiraju probleme sa izostankom presuda za najteža krivična djela i brojnim propustima u istragama koji su doveli do prestanka krivičnog gonjenja za aktere koji su povezani sa političkom moći. S druge strane, javno ispoljene tendencije političkih pritisaka vlasti na tužilaštvo i uslovljavanje usvajanja izvještaja o radu, ali i sve češći nedostatak "hrabrosti" tužilaštva da otvara slučajeve protiv onih koji su sada na pozicijama moći ukazuju da je partitokratija našla mehanizme da i u ovom segmentu kontroliše nezavisne institucije.

Gušenje kritike napadima na civilno društvo

Predsjednik Vlade je u svom ekspozeu promovisao poboljšanje kvaliteta saradnje vlasti i civilnog društva.²⁵

Ipak, ambijent u kome civilno društvo djeluje značajno se pogoršao nakon uspostavljanja nove parlamentarne većine i za vrijeme mandata 44. Vlade, a naročito nakon njene rekonstrukcije u julu 2024. godine.

Pokušaj diskreditacije NVO sektora, građanskih aktivista i dijela medija predstavlja stalno obilježje vlasti. Ovaj se proces sprovodi kroz direktno učešće članova Vlade ili partija vladajuće većine, medija koji su im naklonjeni i mreže botova na društvenim mrežama. Posebno je primjetan obrazac ućutkivanja javne kritike kroz predstavljanje svih koji ne dijele mišljenja vladajuće koalicije kao saradnika kriminalnih klanova ili plaćenika kontroverznih biznisa, s ciljem diskreditacije svake kritike na osnovu pojedinačnih slučajeva i zastrašivanja onih koji ukazuju na zloupotrebe.

Najupečatljiviji primjer odnosa vlasti prema kritičkom stavu o njenom djelovanju je najava predloga zakona o "agentima stranog uticaja" u Crnoj Gori. Ovaj predlog je otvorio prostor za verbalno nasilje nad nevladinim organizacijama i kritičkim glasovima, i ima mnoge zajedničke tačke s represivnim i autoritarnim režimima.²⁶

Cilj ove kampanje je stigmatizacija civilnog društva, i u njoj su se koristili različiti mehanizmi: od najprljavijih dezinformacionih narativa o NVO i njihovom radu, preko stalnih uvreda i prijetnji od strane predstavnika vlasti²⁷, lijepljenja etikete satanizma i stalnih pokušaja kriminalizacije²⁸, do SLAPP tužbi za profesionalne medije²⁹ i najave krivičnih prijava i tužbi od strane vlasti protiv istaknutih aktivista.³⁰

Važno je napomenuti da ovakav ambijent za rad NVO i medija postoji, sa manjim pauzama, konstantno i da su se na udaru vlasti ili njihovih medija našli gotovo svi značajniji lideri/ke NVO sektora i kritički nastrojeni mediji.³¹

Predsjednica Evropske komisija Ursula fon der Lajen³² i ambasador EU u Crnoj Gori Johan Satler³³ su, zbog stalnog ugrožavanja ovih sloboda, reagovali u odvojenim izjavama, i jasno stavili do znanja na štetnost ovih pojava u demokratskim društvima. Takođe, Evropska komisija je u izvještaju o Crnoj Gori upozorila na primjere izjava javnih funkcionera kojima se diskredituje rad i reputacija ljudskopravaških aktivista.

²⁵ Ekspoze mandataru za sastav Vlade mr Milojka Spajića, 31.10.2023.

²⁶ Zakoni sličnog sadržaja su usvajani u Rusiji, Bjelorusiji, Krigistanu, Mađarskoj.

²⁷ Dragan Koprivica, *Evropski put naspram autoritarnih ideja: Činjenice o najavljenom zakonu o agentima stranog uticaja*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2024.

²⁸ Srđan Janković, "Pokušaj kriminalizacije studenata koji traže odgovornost ministara zbog masakra na Cetinju", *Radio Slobodna Evropa*, 09.01.2025.

²⁹ Centar za demokratsku tranziciju, *Cijena kritike koju plaćaju NVO i mediji: SLAPP tužbe, diskreditacija i politički pritisci*, Podgorica, 2025.

³⁰ Redakcija portala Dan, "Bogdanović: Podnijeću tužbe i krivične prijave protiv Radulovića", *Portal Dan*, 17.09.2025; Ne.V., "Laković najavio da će tužiti MANS: Neosnovani i besprizorni napadi, svjestan sam pozadine", *Vijesti online*, 28.05.2025.

³¹ Centar za demokratsku tranziciju, *Cijena kritike koju plaćaju NVO i mediji: SLAPP tužbe, diskreditacija i politički pritisci*, Podgorica, 2025.

³² Siniša Luković, "Fon der Lajen: Cilj da Crna Gora uđe u EU nadohvat ruke, volimo to što ste ambiciozni i zbog toga ćemo vas podržati", *Vijesti online*, 14.10.2025.

³³ Redakcija Pobjede, "Satler upozorava na pritisak, Vujović misli da nema ugrožavanja slobode medija", *Portal Pobjeda*, 11.10.2025.

Desničarski mediji, botovi i dezinformacije izvan kontrole

Dok se u EU odvijaju važni procesi regulacije digitalnog medijskog prostora sa ciljem zaštite privatnosti građana, regulisanja odnosa sa velikim tehnološkim kompanijama i odbrane demokratskog poretka od sve očiglednijeg ugrožavanja od strane unutrašnjih i spoljnih aktera, donosiocima odluka u Crnoj Gori izgleda da nije presudno stalo do ovih procesa, jer pokazuju zabrinjavajući stepen institucionalne inercije, ostajući zarobljeni u obrascima analogne medijske epohe.

Krajem 2023. godine usvojena je prva Medijska strategija od osnivanja države³⁴, koja je trebalo da bude vjetar u leđa za početak razvoja zaštite našeg demokratskog poretka od strane države. Međutim, "medijski zakoni"³⁵, koje je ova strategija odredila kao put za rješenje, nijesu definisali, ni prepoznali mehanizme za rješavanje ovih problema.

Borbom protiv dezinformacija bavi se skoro isključivo civilni sektor, dok je medijima koji funkcionišu u sivoj zoni dopušteno da „divljaju“ i plasiraju na desetine dezinformacija sedmično.

Mediji sa profesionalnijom uredničkom strukturom rijetko su, uprkos izraženoj političkoj pristrasnosti i čestom izostanku kredibilnih izvora, kreatori izvornih dezinformacija.

U Crnoj Gori postoji ekosistem kreiran za širenje

dezinformacija i diskreditaciju političkih protivnika, a naročito kritičara vlasti, čije ključne poluge predstavljaju pojedini mediji, mreže botovskih naloga i dio političke elite s obje strane političkog spektra. On kod nas funkcioniše bez posljedica, nezavisno od toga da li je centar koordinacije ovih aktivnosti u zemlji ili van nje. Nedostatak zakonskih mehanizama i neregulisan odnos sa tehnološkim kompanijama dovodi do toga da ove aktivnosti prolaze bez ikakve sankcije, što očigledno odgovara vladajućim strukturama koje imaju svoje učešće u ovim aktivnostima.

Evropska komisija u svom izvještaju poručuje da Crna Gora mora znatno ojačati reakciju na dezinformacije i govor mržnje, ubrzati usklađivanje s evropskim digitalnim i medijskim zakonima, te „zatvoriti prostor za strane uticaje i informacione manipulacije“.

Novi evropski okvir za regulaciju digitalnog prostora, Zakon o digitalnim uslugama (eng. Digital Services Act, DSA) predstavlja važan korak u procesu pristupanja EU i regulaciji digitalnog prostora.³⁶ Ovaj pravni akt je prilika za Crnu Goru, da važeće zakone uskladi sa evropskim normama i da izgradi sistem koji štiti građane i demokratske procese u digitalnom prostoru.

Ministarstvo kulture i medija formiralo je sredinom ove godine radnu grupu³⁷ koja se, između ostalog, bavi i implementacijom Zakona o

³⁴ Vlada Crne Gore, "Usvojena prva Medijska strategija 2023 – 2027. koja će doprinijeti unapređenju ambijenta za slobodno i profesionalno novinarstvo", 19.10.2023.

³⁵ Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore.

³⁶ Akt o digitalnim uslugama (eng. Digital Services Act) definiše odgovornost digitalnih platformi, od moderacije sadržaja i borbe protiv govora mržnje, do obaveza za brzu reakciju na korisničke prijave i transparentnost sistema sponzorisanog sadržaja.

³⁷ Ministarstvo kulture i medija, Lista predstavnika NVO za člana/icu Radnog tijela za EMFA i DSA, 10.06.2025.

digitalnim uslugama. Radna grupa je započela sa održavanjem sjednica³⁸, a pred njenim članovima je izazovan zadatak, uslovljen kratkim rokovima, s obzirom na to da je prema agendi Vlade predviđeno da se pregovarački proces zaokruži do sredine 2026. godine.

Ostaje da vidimo da li će i koliko temeljno nacionalno zakonodavstvo biti usklađeno sa evropskim standardima.

Revizija istorije kroz kampanju crkve, političara i medija

Crna Gora se suočava sa trećim talasom ozbiljne revizije istorije koji u svojoj osnovi ima političku agendu.³⁹

Nakon prvog koji se odigravao devedesetih i drugog sa početka 2000-ih, na sceni je i treći talas koji sprovode slični akteri – dio desno orijentisanih partija sa srpskim nacionalnim predznakom i SPC. Povremeno im se pridružuju i drugi subjekti, mediji ili “intelektualna elita” sa drugim nacionalnim predznakom ili vjerske zajednice koje stoje iza njih. Srž trećeg talasa čini kampanja predstavljanja ratnog zločinca Pavla Đurišića kao antifašiste, premda istorijske činjenice govore sasvim suprotno. Takođe, negiraju se ratni zločini koje su Đurišićeve formacije počinile tokom Drugog svjetskog rata, a javnost se, kroz sprovođenje parastosa, obmanjuje o tome kako su skončali neki od njihovih pripadnika.⁴⁰

Za razliku od prva dva talasa, u trećem učestvuju i političari koji obavljaju visoke državne funkcije pa, po prvi put, ovo postaje zvanična državna politika. U nekim prilikama, naročito u slučaju podizanja spomenika Đurišiću, pojedini državni organi nijesu radili u interesu pravnog poretka nego aktera koji se nalaze na pozicijama moći. Time se još jednom pokazuje da je sprega partitokratije i vjerskih zajednica nerijetko jača od države.⁴¹

Ono što posebno zabrinjava je što dio političkih partija koristi ove mehanizme za podizanje tenzija kada god na dnevni red dođu rješenja koje treba da umanje njihov politički monopol i reformišu društvo i državu. Ovaj modalitet funkcionisanja partitokratije kod nas zapravo može biti veoma opasan u momentima donošenja prelomnih i teških odluka za ispunjenje najvažnijih uslova za članstvo u EU.

³⁸ Podkast “E2 Crna Gora i DSA – de smo?”, NVO 35mm, 11.09.2025. Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=ZgNaPRrBIM>

³⁹ Dragan Koprivica, Milena Gvozdenović, Milica Kovačević, *Ključni uzroci jačanja etnonacionalizma u Crnoj Gori: KontraEvolucija u 9 slika*, Centar za demokratsku tranziciju, 2021.

⁴⁰ Biljana Nikolić, “Od Krnova bi da naprave Lazine: Istoričar Filip Kuzman o nedavnom parastosu četnicima i porukama Mandića”, *Vijesti online*, 20.10.2025.

⁴¹ Balša Rudović, Mihailo Jovović, “Čuva li stražu četničkom komandantu: Zašto sutkinja Popović uporno odbija zahtjev da se oduzme spomenik iz manastira”, *Vijesti online*, 19.10.2025.

Tužilaštvo često ne čuje govor mržnje

Spomenute pojave istorijskog revizionizma su u direktnoj vezi sa sve češćim podsticanjem tenzija i pojavama govora mržnje od strane osoba koje djeluju sa pozicija moći: političara, predsjednika opština, poslanika, predstavnika vjerskih zajednica ili drugih javnih figura.

Slikovit primjer ovih pojava je izjava predsjednika opštine Nikšić, Marka Kovačevića, koji je javno poručio da će se prema građanima koji mu nijesu "braća" postupati kao prema "Turcima". Podsjetimo, riječ je o političaru koji je već ranije oslobođan u postupku za negiranje genocida u Srebrenici.

Još upečatljiviji je slučaj crkvenih velikodostojnika koji Pavla Đurišića – Hitlerovog odlikovanog saveznika, osvjedočenog saradnika fašista i nacista i komandanta formacija koje su počinile masovne zločine nad civilima – nazivaju "junakom nepobjedivog karaktera".

Evropski sud za ljudska prava⁴² je već utvrdio da veličanje Hitlera, negiranje ili relativizacija zločina nijesu sloboda govora, već govor mržnje. Isti standard mora važiti i za njegove balkanske saveznike. Ignorisanje toga znači da Crna Gora ne brani ni svoje pravne obaveze, ni sopstveni antifašistički identitet.

Zabrinjava stav koji je tužilaštvo zauzelo po ovim pitanjima, pa se pod firmom slobode govora, ne vode adekvatni postupci protiv onih koji su na pozicijama moći. Pravosudne statistike i praksa nam jasno otkrivaju modalitet po kome tužilaštva

rade: za govor mržnje i veličanje zločinaca zakon se primjenjuje samo kada to izgovori anonimni građanin na društvenim mrežama.

Tužilaštvo, oslobađajući javne ličnosti od odgovornosti, stvara praksu koja može biti veoma štetna i opasna za društvo – da je govor mržnje prihvatljiv ako dolazi sa pozicija moći. Posljedice su vidljive: umjesto suzbijanja, mržnja se normalizuje, a nasilje postaje realna opasnost.

Ovakva praksa hrabri ksenofobiju i radikalizaciju, te olakšava prelazak sa riječi na djela. Hajka na turske državljane i napadi na njihovu imovinu jasno pokazuju kako se online nasilje i politička histerija brzo prelivaju u uličnu agresiju.⁴³ Ovo je veoma dobar primjer kako izostanak sprovođenja zakona biva važan saveznik ekstremizma.

Da li je na ovakve odluke tužilaštva uticala politika, SPC, njihov zajednički pritisak ili nešto četvrto, ne možemo sa sigurnošću reći. Ipak, nadamo se da razlog nije dolazeći reizbor čelnika tužilaštva i njihov ustupak vladajućim moćnicima. Šta god da je u pitanju, ovakve pojave ne smiju biti svojstvene pravosuđu države koje je na pragu da ispuni kriterijume za članstvo u EU.

⁴² Evropski sud za ljudska prava, "Factsheet – Hate Speech", 2023. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_hate_speech_eng

⁴³ Ana Raičković, "Nacionalistički usklici, lomljenje auta i filmsko hapšenje Turaka", *Portal Pobjeda*, 27.10.2025.

Preporuke za unapređenje stanja

Rješenje problema koje pratimo godinama unazad i koje obrazlažemo u ovoj publikaciji nije jednostavno. Ne zbog toga što u Crnoj Gori ne postoji znanje koje je neophodno za njihovo rješavanje, već što za to ne postoji ono najvažnije – politička volja.

Ključ rješenja ovih problema je ograničenje političkih monopola. Međutim, to je postupak koji se neće desiti sam od sebe, naročito ako imamo u vidu da se u Crnoj Gori nije ni u nagovještajima pojavila politička elita koja bi bila spremna da se odrekne sopstvenog uticaja zbog javnog interesa i razvoja društva. Dakle, do sada, nijesmo imali političke elite koje su bile spremne da bez kalkulacija završe reformske procese, makar to značilo i loš rezultat na narednim izborima.

Kako bilo, mi ćemo nastaviti borbu za pravedno društvo u čijim su temeljima nezavisne institucije, ma koliko nam se taj važan cilj sada činio daleko. Zato u nastavku dajemo pregled najznačajnijih reformskih aktivnosti koje bi trebalo da budu realizovane kako bi se makar umanjili problemi koje opisujemo i time napravili veliki i važan korak ka našem članstvu u EU.

1. U slučaju neaktivnosti i nedostatka rezultata Odbora za izbornu reformu u 2025. godini produžiti rok za njegov rad, i time stvoriti formalne pretpostavke za nastavak reforme koja bi bila završena godinu prije redovnih parlamentarnih i opštih lokalnih izbora.

2. Sprovesti nastavak izborne reforme u skladu sa prethodnim partijskim dogovorom, odnosno Odlukom o osnivanju Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu koja će u sebi sadržati izmjene koje tretiraju i kvalitet izbornog procesa i rješavanje nagomilanih problema.

3. Pripremiti i usvojiti Zakon o Skupštini Crne Gore u kojem će, u skladu sa evropskim standardima, biti uređena pravila funkcionisanja ove institucije i njen odnos sa drugim djelovima vlasti, s naglaskom na parlamentarne procedure i kontrolu rada izvršne vlasti.

4. Usvojiti Zakon o Vladi koji će na kvalitetan način urediti sve aspekte funkcionisanja ove institucije, s naglaskom na povećanje transparentnosti sjednica Vlade i transparentnosti donošenja odluka, povećati kvalitet komuniciranja sa javnostima i jasno utvrditi obaveze Vlade prema parlamentu.

5. Usvojiti izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i unaprijediti ovu oblast u skladu sa standardima zemalja EU.

6. Pripremiti i usvojiti Strategiju razvoja otvorenosti izvršne vlasti u kojoj će biti definisani svi segmenti otvorenosti Vlade, ministarstava i organa uprave.

7. Hitno kompletirati Savjet AMU, i kroz inkluzivan i otvoren postupak, izabrati kandidate sa najboljim referencama koji ne podliježu partijskim uticajima.

8. Odmah nakon pravosnažne presude koja bi potvrdila do sada donešene sudske odluke, pokrenuti postupak za izbor novih članova savjeta RTCG.

9. Dovršiti ustavne izmjene kojima će se reformisati Sudski i Tužilački savjet, potpuno uskladiti sastav i izbor članova sa standardima Venecijanske komisije i obezbijediti jasne mehanizme njihove odgovornosti.

10. Uspostaviti finansijsku nezavisnost sudova i tužilaštva kroz zakonski okvir koji garantuje predvidivo povećanje budžeta, reformu sistema zarada i jačanje profesionalnih i administrativnih kapaciteta sudova i tužilaštava.

11. Uvesti sistem stalnog praćenja učinka pravosuđa – analizu opterećenja, optimizaciju pravosudne mreže na osnovu stručnih kriterijuma, mjerljive pokazatelje efikasnosti i redovno javno izvještavanje o rezultatima.

12. Predstaviti javnosti jasan i zvaničan koncept vetinga u pravosuđu – sa definisanim ciljevima, obuhvatom, kriterijumima, fazama realizacije i očekivanim rezultatima. Ukoliko planira uvođenje vetinga, Vlada treba da sprovede inkluzivnu javnu raspravu, prije nego što eventualni model vetinga uvrsti u strateška dokumenta i sprovede u skladu sa međunarodnim standardima, uz institucionalno učešće pravosuđa i civilnog sektora.

13. Uspostaviti aktivniji odnos Vlade i međunarodne zajednice, za poboljšanje ambijenta u kome funkcionišu nevladine organizacije i civilno društvo. Pokrenuti kampanju o ulozi civilnog društva u EU u kojoj će učestvovati predstavnici vlasti sa najvišeg nivoa.

14. Harmonizovati “medijske zakone” sa ciljevima Medijske strategije 2023 – 2027. godine u dijelu koji se odnosi na zaštitu demokratskih procesa od dezinformacija i uloge demokratskih država u tim procesima.

15. Povećati otvorenost rada radne grupe koja se bavi pripremanjem rješenja za implementaciju Akta o digitalnim uslugama u Crnoj Gori i sprovesti temeljnu implementaciju i harmonizaciju crnogorskog zakonodavstva sa ovim aktom.

16. Unaprijediti institucionalni odgovor na istorijski revizionizam i negiranje utvrđenih istorijskih činjenica kroz dosljednu primjenu važećih propisa i razvoj obrazovnih i medijskih programa zasnovanih na činjenicama i finansiranim od strane države, kako bi se spriječilo glorifikovanje ratnih zločina i saradnika fašističkih i nacističkih režima.

17. Pripremiti analizu postupanja Državnog tužilaštva u slučajevima govora mržnje i veličanja saradnika fašista, nacista i ratnih zločinaca i na osnovu nje sprovesti temeljnu reviziju politike (ne)pokretanja postupaka osoba koje djeluju sa pozicija moći.

18. Pripremiti Strategiju demografskog razvoja i usvojiti kvalitetnu populacionu, a u okviru nje migracionu i imigracionu politiku, kako bi se, na održiv način, nadomjestio demografski deficit i ostvarilo neophodno privlačenje nedostajućeg stanovništva iz drugih zemalja u Crnu Goru. Na osnovu ove strategije kreirati i viznu politiku koja je u skladu sa politikama EU, koja se ne donosi ad hoc, nije usvojena pod pritiskom bilo koga i ne predstavlja osnovu za jačanje ksenofobije, nasilja i antimigrantskih aktivnosti i narativa u Crnoj Gori.

