

Analiza rada 44. Vlade:

Evropski napredak naspram domaćih političkih intriga

Analitički tim CDT-a:

Darvin Murić, Dragan Koprivica,

Milena Gvozdenović, Milica Kovačević



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.

Podgorica, jul 2024.





Uvod

Nakon što smo krajem oktobra 2023. godine pripremili osvrt na program rada 44. Vlade Crne Gore i koalicione vlasti, te na rezultate koje su ostvarili u prvih 100 dana (februar 2024.), pred vama i je treća analiza o kvalitetu rada Vlade i parlamentarne većine koja je podržava, a koja se odnosi na period od februara do kraja jula 2024. godine, i koja obuhvata one oblasti koje su u djelokrugu naše organizacije.

Nesumnjivo, najznačajniji rezultat Skupštine i Vlade u ovom periodu jesu zaključci međuvladine konferencije na kojoj su zemlje Evropske unije (EU) odobrile davanje završnih mjerila u poglavljima 23 i 24, što Crnoj Gori omogućava prelazak u sljedeću fazu procesa pristupanja i početak zatvaranja pregovaračkih poglavlja.

Ovo predstavlja veliki uspjeh i strateški korak ka članstvu u EU koje prethodne Vlade nijesu bile u stanju da naprave. On je rezultat višemjesečnog rada u toku koga je Crna Gora pripremila inovirane strategije za borbu protiv korupcije i reformu pravosuđa, te usvojila set relevantnih zakona u oblasti pravosuđa, korupcije i medija, ali i povoljnog geostrateškog momenta u kome Brisel drugačije gleda na proces proširenja.

Ipak, i pored ostvarenog uspjeha, usvojeni strateški dokumenti i zakoni u oblasti reforme pravosuđa i korupcije zaobišli su temeljne reforme, a proces njihovog donošenja nije bio potpuno transparentan, niti inkluzivan. Medijski zakoni su "stradali" u političkom okršaju za prevlast nad javnim servisom, a odgovori na savremene izazove koji se tiču digitalnih medija i borbe protiv dezinformacija su izostali. Ove nedostatke nijesu negirali ni predstavnici Vlade, pravdajući se kratkim rokovima.

IBAR izvještaj otvara mogućnosti za dalje reforme, ali postoji veliki rizik da bi Crna Gora, i to ne po prvi put, mogla krenuti putem zaobilaženja stvarnih promjena. Takođe, IBAR je u propagandi pretvoren u totem, a kritički glasovi su manje javno, a češće u političkim kuloarima označeni kao neprijatelji evropske integracije, što je vrlo opasna pojava.

Dakle, uspjeh je tu, ali dileme ostaju!

Od samog formiranja vlade traje saga o njenoj rekonstrukciji. Dio vladajuće većine (Nova srpska demokratija) javno zagovara promjenu nekih ministara do kraja jula ove godine, drugi njen dio (PES) se poziva na koalicioni sporazum po kome je krajnji rok za rekonstrukciju 2024, dok se treći dio (Demokrate) u javnosti ponaša prilično nezainteresovano. Kako bilo, ono što jeste izvjesno je da će proces ishodovati stvaranjem novih ministarstava kako bi u Vladi svi interesi bili namireni. Umjesto obećane efikasnosti i meritokratije, dobili smo krojenje najvažnijih državnih resora po potrebama partitokratije.

Kompletan proces usvajanja IBAR zakona pratio je dinamičan politički život u kome se koaliciona vlast i nije iskazala kao evropska, demokratska, a često niti "prozapadna".

Samo dan nakon velikog uspjeha uslijedio je negativan šok izglasavanjem Rezolucije o genocidu u Jasenovcu i logorima Dahau i Mauthausen, koja je izazvala brojne turbulencije na domaćem i međunarodnom planu. Prije svega, usvajanje ovog dokumenta izazvalo je žestoke reakcije opozicije i značajnog dijela civilnog društva, a i unutar PES-a i vladajuće koalicije smo imali različite stavove o potrebi njegovog donošenja. Na međunarodnom planu uslijedile su zvanične reakcije od strane Vlade Republike Hrvatske, otkazana je posjeta predsjednika Evropskog savjeta, Šarla Mišela, a mogle su se čuti i jasne poruke o potrebi "ostanka Crne Gore na evropskom putu".

Razlike u stavovima koalicionih partnera su u ovom periodu bile vidljive na nekoliko važnih polja.

Dešavanja koja su prethodila glasanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, kada je usvojena rezolucija kojom se 11. jul proglašava Međunarodnim danom sjećanja na genocid u Srebrenici, su još jednom izbacila u prvi plan ozbiljna razmimoilaženja u okviru vladajuće koalicije u oblasti vanjske politike. Odgovor na ovo je bio usvajanje potpuno nepotrebne rezolucije o Jasenovcu, koji pokazuje da se oko ove politike prave kompromisi koji mogu stvoriti štetu državi Crnoj Gori.

Posmatrani period je obilježio politički sukob PES-a i Demokrata vezan za imenovanja visokih policijskih funkcionera. Maratonska "ponoćna" sjednica koja je prethodila izboru VD direktora policije ostaće kao značajno svjedočanstvo koliko su političke strukture i dalje "opsjednute" ovim sektorom.

Savjet za odbranu i bezbjednost je u svojevrsnoj blokadi jer se više od pet mjeseci ne održavaju njegove sjednice što dovodi u pitanje ispunjavanje niza obaveza iz članstva u NATO, zajedničke bezbjednosne politike EU, a dijelom i funkcionisanja sistema Vojske.

Pored razlika, u vladajućoj koaliciji postoje i sličnosti kojima se ne bi trebala hvaliti niti jedna demokratska vlast. Ping-pong između Vlade i Skupštine koji je, po ko zna koji put, spriječio donošenje izuzetno važnog Zakona o slobodnom pristupu informacijama je sigurno jedan od tih primjera.

Izborna reforma je u većini posmatranog perioda bila blokirana, a najava usvajanja kontroverznog zakona o dvojnem državljanstvu je značajno udaljila ionako neefikasan Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu od uspjeha.

Takođe, tu je i neusvajanje zakona o Skupštini i Vladi, istih onih koje su predstavnici današnje vlasti čvrsto zagovarali i obećavali njihovo usvajanje dok su bili opozicija. Bez ovih zakona, nema efikasnog balansa vlasti, a time ni poštovanja Ustava.

Vlada je, nakon devet mjeseci, predstavila program Evropa sad 2, ali je nastavila sa nečinjenjem kada se to tiče reforme javne uprave. U nekim slučajevima, zabilježen je veoma sporan odnos prema medijima, naročito onima koji su skloni kritici Vlade.

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

Tim CDT



Zašto partije ne vole izbornu reformu i slobodne medije?

Odbor za sveobuhvatnu izbornu reformu nije ostvario značajnije rezultate u prvih sedam mjeseci svog postojanja. Jedini opipljiv "rezultat" njegovog rada bio je kompletiranje članstva tj. izbor pridruženih članova iz reda NVO i akademske zajednice.

Nažalost, nastavljena je ranija praksa uslovljavanja rada na jednoj od najvažnijih reformi manje bitnim razlozima. Nakon što je tokom ranijih pokušaja izborne reforme, rad ovog Odbora bio zaustavljan zbog debate o imenu službenog jezika, zbog usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti i drugim temama, ovoga puta razlog za gotovo tromjesečnu pauzu u njegovom radu bilo je donošenje odluke o uvođenju prinudne uprave u opštini Šavnik. Ne sporeći stav da je ta odluka na granici zakonitosti napominjemo da se ta zakonitost treba utvrđivati pred nadležnim sudovima, a nikako u pregovorima različitih političkih opcija.

Dakle, sve je važnije od rada na izbornoj reformi i ako se partije nastave ponašati po ovom obrascu teško je očekivati uspješan završetak rada i ovog saziva Odbora.

Dodatan problem za izbornu reformu je i najava donošenja Zakona o dvojnomo državljanstvu kojim bi se broj crnogorskih državljana značajno povećao, a birački spisak, nakon isteka perioda od dvije godine, povećao za nekoliko desetina hiljada birača. Način na koji je predsjednik Vlade komentarisao ovu mogućnost izazvala je opravdane veoma oštre reakcije dijela javnosti, jer predlog koji je iznijet nije u skladu sa našim ustavnim poretkom i sigurno predstavlja put u izborni inženjering. Nakon ovih reakcija, iz kabineta premijera je stiglo dodatno obrazloženje da će ove promjene nastupiti tek nakon procedure za izmjenu Ustava. U ovom dokumentu se nećemo baviti hipotetičkim situacijama, ali je važno napomenuti da će ovakvo ponašanje predsjednika Vlade i njemu bliskih političkih subjekata biti veliko opterećenje za nastavak rada ovog Odbora.

U toku jula 2024, pokrenuta je u okviru Odbora radna grupa koja ima za cilj pripremu novog teksta Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Ostaje da se vidi da li će u zadatom roku (31. jul) ona uspjeti da pripremi tekst koji je u skladu sa preporukama i međunarodnim standardima i time da ostvari prvi konkretan rezultat.

Odnos Vlade prema medijima u periodu na koji se odnosi naš izvještaj nije poboljšao. O tome najbolje govori činjenica da je tokom sjednice o direktoru Uprave policije veliki broj novinara čekao deset sati ispred zgrade Vlade, na kiši i hladnoći, a da im nije bilo dozvoljeno ući u pres salu. Premijer se nakon toga izvinio i obećao bolje uslove rada za novinare.

Ono gdje takođe nije bilo pomaka je odgovaranje, ili bolje reći neodgovaranje na pitanja medija. Ova Vlada nastavila je negativnu praksu ignorisanja većine medijskih upita, pa se njihova komunikacija sa medijima, u većini slučajeva, svodi na tvitovanje i slanje saopštenja za javnost što ukazuje da vlast medije vidi kao oglasne table, a ne čuvar demokratije.

Od februara, kada je obilježeno 100 dana rada Vlade i kada smo konstatovali da je od početka mandata održano samo sedam pres konferencija, od kojih je premijer govorio na šest, one su postale nešto redovnije. Ipak, premijer Spajić je govorio na četiri presa nakon sjednice, dok su ministri i saradnici odgovarali novinarima na šest konferencija. Mogućnost da mediji pitaju Vladu nije otvorena nakon svake sjednice Vlade, što je bilo obećanje dato na početku njenog mandata.

Osim praksi komunikacije, Vlada i vladajuća većina su svoju viziju zaštite slobode medija i razvoja medijske scene dali i kroz usvajanja paketa tzv. "medijskih zakona". Dugotrajni proces izrade rezultirao je na kraju propisima koji nijesu ni dotakli savremene evropske standarde u pogledu regulacije digitalnih medija¹, ali nijesu riješili ni neke stare probleme.

Nažalost, pokazalo se da i nakon promjene vlasti u Crnoj Gori u okviru vladajuće klase prevladava stav da javni servis treba zadržati pod političkom kontrolom. Tako smo u samoj završnici izmjena Zakona o javnom servisu vidjeli nametanje određenih rješenja², a budući izbori upravljačke strukture RTCG daće nam odgovor na to da li su norme pisane u cilju oslobađanja javnog servisa ili osiguravanja političke dominacije.

Kontroverzu je izazvalo i pitanje omogućavanja plaćenog oglašavanja u *prime time*-u na javnom servisu. Ovo nije pitanje pukog plasiranja reklama, već je usko skopčano sa pitanjima regulacije unutrašnjeg tržišta u cilju stvaranja uslova za ravnopravnost, konkurenciju i medijski pluralizam. Javnost nije upoznata sa eventualnim analizama na osnovu kojih su donijete ove odluke, a koje bi trebalo da uključuju i procjenu budućeg uticaja na tržište i pluralizam medija. Naime, u ambijentu u kome su javni servisi pod uticajem vlasti i gdje raste upliv medija iz inostranstva sa jasnim političkim agendama, na ovaj način se otvara dodatni rizik za opstanak nezavisnih medija i može dovesti Crnu Goru u status države zarobljenih medija (*media capture*), koji svi pjevaju u istom, vladajućem horu.

¹ CDT, "Medijski zakoni se površno bave savremenim problemima, hitno ih uskladiti sa EU standardima", 21.06.2024.

² Ne.V., "Rudović: Ministarstvo nikada nije vidjelo amandmane na medijske zakone koje je Spajićev kabinet uputio EK", *Vijesti online*, 28.05.2024.



Da li prozapadna orijentacija Vlade polako tone u moru partijskih trgovina?

Kada se sagledaju događaji na koje se odnosi ovaj dokument, sa značajnom dozom sigurnosti možemo reći da ne postoji jedinstven odnos prema vrijednosnim odrednicama naše vanjske politike i da su te razlike počele da proizvode vidljivije efekte koji ne idu u prilog interesima države Crne Gore.

Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 23. maja rezoluciju kojom 11. jul proglašava Međunarodnim danom sjećanja na genocid u Srebrenici. Dešavanja koja su prethodila glasanju su još jednom izbacila u prvi plan ozbiljna razmimoilaženja u okviru vladajuće koalicije u oblasti vanjske politike, i odnosa prema ratnim zbivanjima u regionu iz 90-ih godina prošlog vijeka.

Vlada je o ovoj temi odbila da komunicira i odgovara na pitanja crnogorske zainteresovane javnosti. Umjesto toga, o poziciji Crne Gore građani su saznali sa nezvaničnih sastanaka u inostranstvu³, a o predatim amandmanima iz nezvaničnih izvora⁴. Crna Gora je na kraju podržala Rezoluciju, ali je nije kosponsorisala sa većinom država regiona. Predstavnici dijela vladajuće većine javno su tvrdili da je premijer Spajić prekršio njima dato obećanje da će Crna Gora biti uzdržana⁵. Zvaničnici iz Srbije su uputili mnoštvo oštrih riječi zbog odluke Crne Gore da uputi amandmane i podrži rezoluciju, a crnogorski ministar vanjskih poslova je oštro odgovorio na uvrede srbijanskog predsjednika⁶.

Dio vladajuće koalicije koji se protivio glasanju za rezoluciju o genocidu u Srebrenici, kao odgovor, zatražio je da Skupština Crne Gore usvoji rezoluciju o genocidu u Jasenovcu, čiji su predlog potpisali poslanici vladajuće većine, uključujući i poslanike PES-a⁷. Prije usvajanja rezolucije iz Hrvatske smo dobili protestnu notu, a od ministra vanjskih poslova te zemlje i upozorenje da će se usvajanje te rezolucije "negativno odraziti na evropski put Crne Gore i na bilateralne odnose sa Hrvatskom"⁸. No, ta upozorenja nijesu uticala na odluku vladajuće većine da istraje na predlaganju rezolucije, koju su površno sa Jasenovca proširili i na logore Dahau i Mauthausen, i usvojili uz podršku 41 poslanika/ce. Iz Hrvatske je stigao oštar protest i novo upozorenje o ugrožavanju evropskog puta Crne Gore⁹, a predsjednik Evropskog savjeta Šarl Mišel je otkazao najavljenju posjetu Podgorici¹⁰. Iz Savjeta su skrenuli pažnju Crnoj Gori da

³ "Nič: Spajić kazao da će Crna Gora podržati Rezoluciju UN o Srebrenici, ali je neće kosponsorisati", *Portal Analitika*, 29.04.2024.

⁴ Slavica Brajović, "Stejt department imao uvid, ali ne posreduje u vezi sa amandmanima Crne Gore na rezoluciju o Srebrenici", *Radio Slobodna Evropa*, 08.05.2024.

⁵ Redakcija Pobjede, "Knežević: Spajić je meni i Mandiću obećao da će Crna Gora biti uzdržana povodom Rezolucije o Srebrenici", *Portal Pobjeda*, 27.05.2024.

⁶ "Ivanović poručio Vučiću: Neprimjerene i žalosne ocjene", *AlJazeera Balkans*, 20.05.2024.

⁷ Predlog rezolucije o genocidu u Jasenovcu, Skupština Crne Gore, 00-71/24-3, 17.05.2024.

⁸ Sanja Novaković, "Grlić Radman: Rezolucija o Jasenovcu mogla bi ugroziti evropski put Crne Gore i odnose sa Hrvatskom", *Voice of America*, 15.05.2024.

⁹ D.C., "Hrvatska: Postupak Crne Gore ne može se smatrati dobronamjernim i dobrosusjedskim", *Vijesti online*, 28.06.2024.

¹⁰ Predrag Milić, "Mišel otkazao posjetu Crnoj Gori, Milatović kaže da je razlog - rezolucija o Jasenovcu", *Voice of America*, 01.07.2024.

EU računa da će se zadržati pozitivan reformski zamah i jasan strateški put ka EU, ne samo riječima, već i djelima svih političkih aktera. Naglašeno je i da dobrosusjedski odnosi ostaju bitan element procesa pristupanja i da ne bi trebali da se ugrožavaju¹¹.

Crna Gora ima neriješena bilateralna pitanja sa Hrvatskom, koja bi nam se mogla otvoriti kao novo pitanje u pregovorima sa EU. Osim toga, Hrvatska je u procesu NATO i EU integracija nesebično davala važnu podršku Crnoj Gori. Ne postoji ni jedan ugao posmatranja iz koga bi se objektivno moglo zaključiti da usvajanje ove rezolucije ne donosi ozbiljnu štetu Crnoj Gori. Objektivnom posmatraču je sasvim jasna politička zloupotreba crnogorskog parlamenta, usmjerena na umanjeње značaja UN Rezolucije o genocidu u Srebrenici i ispunjavanje zadataka sa tuđih agendi. Crnogorskoj diplomatiji predstoji težak zadatak da pokuša da sanira negativne posljedice ovog čina, ali i da nas vrati politici da su nam jednako važni svi susjedi, umjesto poslušnog ispunjavanja interesa nekih od njih.

I odnos Crne Gore prema pitanju prijema Kosova u Savjet Evrope pokazao je neusaglašenost vladajuće koalicije u pitanjima vanjske politike. Prvo je u martu šefica crnogorske delegacije u političkom Komitetu Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE), Maja Vukićević, glasala protiv predloga da Kosovo postane članica Savjeta Evrope¹². Ministarka evropskih poslova Maida Gorčević (PES) je nakon toga izjavila da će Crna Gora podržati ulazak Kosova u Savjet Evrope kada o tome bude odlučivao Komitet ministara te organizacije¹³. Zatim su u aprilu troje predstavnika Crne Gore na plenumu PSSE glasali različito, Maja Vukićević (DNP) je bila protiv, Vasilije Čarapić (PES) uzdržan, dok je Boris Mugoša (SD) glasao za izvještaj kojim se Komitetu ministara SE preporučuje da prihvati aplikaciju Kosova za članstvo u toj organizaciji¹⁴. Glasanje na Komitetu ministara je odloženo na za sad neodređeno vrijeme jer su Kosovu neke od članica, uključujući Francusku i Njemačku, postavile uslov formiranja zajednice srpskih opština. Međutim, jasno je da unutar vladajuće koalicije postoji temeljno vrijednosno neslaganje te da će, vođenje vanjske politike uprkos koalicionom sporazumu, biti veoma izazovno.

Na pozitivnoj strani, Vlada Crne Gore je konzistentno komunicirala stavove o podršci Ukrajini i kredibilnom članstvu Crne Gore u NATO, i to kroz izjave i aktivnosti ministra odbrane Dragana Krapovića. On je saopštio i da Ukrajina iz rata mora izaći kao pobjednik i da mora biti čvrsto podržana, kao i to da je potpuna integracija regiona u NATO jedini garant stalne stabilnosti na Balkanu¹⁵.

Međutim neizjašnjavanje predsjednika Skupštine Crne Gore i člana Savjeta za odbranu i bezbjednost, Andrije Mandića, o pitanju slanja vojnika u NATO pomorsku operaciju¹⁶ nije u skladu sa ovim izjavama ministra odbrane.

¹¹ Sanja Jovović, Jovo Radulović, " Mišel se sastao sa Milatovićem u Briselu, posjeta Crnoj Gori odložena zbog "političkih dešavanja", *Voice of America*, 02.07.2024.

¹² "Maja Vukićević glasala protiv: Prihvaćena preporuka da Kosovo bude primljeno u Savjet Evrope", *CDM*, 27.03.2024.

¹³ "Gorčević: Vukićević iznijela stav stvoje stranke, podržaćemo ulazak Kosova u Savjet Evrope", *Portal Dan*, 29.03.2024.

¹⁴ "Poslanici iz Crne Gore u SE: Jedan za, jedan protiv i jedan uzdržan u glasanju o Kosovu", *Kosovo Online*, 16.04.2024.

¹⁵ Aljoša Turović, "Krapović: Potpuna integracija regiona u NATO jedini garant stalne stabilnosti na Balkanu", *Vijesti online*, 05.03.2024.

¹⁶ Nikola Dragaš, "Mandić nije glasao za slanje vojnika u NATO operaciju zbog predsjedavanja zaboravio taster", *Vijesti online*, 15.5.2024.

Devet mjeseci od izbora Vlade, većina ambasada Crne Gore i dalje djeluje na nivou otpravnika/ca poslova. Rezidentne ambasadore/ke smo donedavno imali samo u pet zemalja, a predsjednik države Jakov Milatović nedavno je potpisao tek šest ukaza o imenovanju ambasadora¹⁷.

Prema informacijama saopštenim iz Vlade, procedure konsultacija i traženja agremana su pokrenute¹⁸, pa se ovaj zastoj djelimično može opravdati i time što se na trajanje procesa dobijanja agremana u državi prijema ne može uticati. Međutim, agreman za šefove misija u međunarodnim organizacijama nije potreban, pa nema nikakvog opravdanja što još nemamo ambasadore u Ujedinjenim nacijama u Njujorku ili u NATO. Podsjećamo da Crna Gora već skoro punu godinu nema ambasadora pri NATO, a već više od tri godine nemamo stalnog predstavnika pri Ujedinjenim nacijama.

Potpuno je neopravdano da su imenovanja ambasadora na čekanju, iako su procedure za neka postavljenja dovedene skoro do kraja. Politikantski interesi različitih struja u vlasti ne smiju i dalje držati crnogorsku diplomatsku mrežu u VD stanju, već je neophodno sukcesivno popunjavati makar one pozicije oko kojih nema sporenja.

¹⁷ Ne.V., "Milatović potpisao ukaze za postavljenje pet ambasadora", *Vijesti online*, 08.07.2024.

¹⁸ "Ivanović: Činimo sve da ambasadori budu što prije imenovani, čeka se odluka Milatovića", *Portal Dan*, 20.06.2024.



Da li je želja za političkom kontrolom i “trgovina” funkcijama važnija od reforme sistema bezbjednosti?

Iako je Vlada obećala izgradnju profesionalnih institucija bez upliva partijskih interesa, kao i raskid sa negativnim praksama, posmatrani period su obilježili suprotni postupci.

Nastavljen je “politički sukob” PES-a i Demokrata vezan za imenovanja u sektoru bezbjednosti, a treća presuda Upravnog suda, da je Vlada suprotno zakonu razriješila Zorana Brđanina, dokazala je Vladino loše postupanje. Sud je naložio Brđaninov povratak na poziciju prvog čovjeka policije.¹⁹ Činjenica da dvije Vlade (za nepunih 18 mjeseci) tri puta nezakonito smjenjuju direktora policije, koji je izabran na javnom konkursu, upečatljivo pokazuje nivo narušenih principa vladavine prava i bespoštednu političku borbu za kontrolom nad sektorom bezbjednosti. Nakon treće, nezakonite smjene Zorana Brđanina Vlada je “uspjela” ponovo da prekrši zakonske odredbe. Bez formalnog predloga resornog ministra (jasna zakonska obaveza) imenovala je VD direktora Uprave policije (UP).

Maratonska “ponoćna” sjednica koja je prethodila ovom izboru ostaće kao značajno svjedočanstvo o trenutnom stanju u sektoru bezbjednosti kao i očiglednim vladinim nezakonitim odlukama. Treća odluka suda da je Vlada kršila zakone u kontinuitetu je poraz vladavine prava i primjer političke bahatosti izvršne vlasti.

Presude Upravnog suda i imenovanje VD suprotno Zakonu o unutrašnjim poslovima (direktora imenuje Vlada na predlog ministra unutrašnjih poslova) narušio je integritet UP, resornog ministra, dodatno produbljen nefunkcionalan rad te institucije i dovedeni su u pitanje odnosi na relaciji Vlada/ministar/direktor policije.

Raspisani javni konkursi za pomoćnike direktora skoro dvije godine nijesu okončani. Menadžment UP je u kontinuitetu u VD stanju preko tri godine. Izbor kandidata po osnovu javnih konkursa za pomoćnike direktora očigledno je zaustavljen političkom odlukom koja je u suprotnosti sa zakonskim odredbama. Nijesmo imali prilike da čujemo jasno obrazloženje ovakvog ponašanja Vlade i ministra, iako je svakom jasno da se na ovaj način pomoćnici direktora UP zapravo drže pod političkom kontrolom. Ovakvim postupanjem šalje se upečatljiva slika borbe za političku prevlast i odsustvo potrebe za poštovanjem principa meritokratije.

O borbi za prevlast i ukupnom stanju u sektoru bezbjednosti slikovito govori i činjenica da je ministar unutrašnjih poslova zbog postupanja Vlade prilikom izbora VD direktora policije tužio Vladu nadležnom sudu, pa je, makar formalno, ministar u sudskom sporu sa institucijom u kojoj je zaposlen. Upravni sud je odbio ovu tužbu kao nedozvoljenu, ali je ministar najavio da će pred Vrhovnim sudom pokrenuti postupak vanrednog preispitivanja ovog rješenja.

¹⁹ "Vlada Crne Gore vratila smijenjenog direktora policije nakon odluke suda", *RSE online*, 4.7.2024.

Iako su kredibilno članstvo u NATO i usaglašenost sa evropskom spoljnom politikom prioriteta u izjavama čelnih ljudi Vlade, uočljivo je da rad Savjeta za odbranu i bezbjednost (Savjet) ne prati u potpunosti te prioritete, odnosno stiče se utisak da je u svojevrsnoj blokadi. Utisak je da se primat daje političkim potrebama predsjednika Skupštine koji je protivnik članstva Crne Gore u NATO. Iako je resorni ministar odbrane u skladu sa politikom podrške Ukrajini predložio angažovanje do tri pripadnika Vojske u misiji EU za pružanje vojne pomoći Ukrajini (EUMAM), koji bi učestvovali u obuci ukrajinskih vojnika, Savjet ni nakon tri mjeseca²⁰ nije donio odluku da ovaj predlog uputi Parlamentu na konačno odlučivanje. Značajan dio javnosti smatra da razlozi za ovo leže u činjenici da nedostaje podrška predsjednika Skupštine i člana Savjeta Andrije Mandića, te da neodržavanje sjednica Savjeta više od pet mjeseci dovodi u pitanje ispunjavanje niza obaveza iz članstva u NATO, zajedničke bezbjednosne politike EU, a dijelom i funkcionisanja sistema Vojske.

Izveštaj o radu Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB) koji razmatra Odbor za odbranu i bezbjednost nije usvojen.²¹ Ovim činom, iako ne formalno, zapravo je otvoreno pitanje podrške menadžmentu ANB. Ilustracije radi, u sličnoj situaciji nakon neusvajanja izvještaja o radu UP smijenjen je njen direktor. Međutim, ovoga puta, Vlada, odnosno njen predsjednik nije pokrenuo inicijativu za razrješenje. Ostaje zabrinjavajuća činjenica da su poslanici većinski dali negativnu ocjenu o radu institucije koja je ključna za bezbjednost države. Dakle, i o ovom izvještaju su poslanici vladajuće većine različito glasali što može biti još jedan indikator da se "politički sukob" oko imenovanja direktora UP prenosi i na ANB.

²⁰ RSE, "Crnogorski vojnici će obučavati pripadnike ukrajinskih oružanih snaga", *Pobjeda online*, 12.4.2024.

²¹ "Izveštaj o radu ANB bez podrške Odbora: Ima li posljedica po Milića?", *CDM online*, 31.5.2024.



Je li nam IBAR donio vladavinu prava?

Evropska komisija je u Izvještaju o procjeni privremenih mjerila (IBAR) ocijenila da je Crna Gora ispunila privremena mjerila u poglavljima 23 i 24.

Ovaj uspjeh je rezultat višemjesečne intenzivne komunikacije između Evropske komisije i crnogorske vlade, tokom koje je Crna Gora pripremila strategije za borbu protiv korupcije i reformu pravosuđa, te usvojila set relevantnih zakona u oblasti pravosuđa, korupcije i medija.

Prethodno su, poslije višegodišnje blokade pravosuđa izabrani nosioci najviših pravosudnih funkcija, no propao je i osmi pokušaj izbora predsjednika Vrhovnog suda, pozicije koja je upražnjena i u VD stanju od kraja 2020. godine. Evropska komisija je izrazila žaljenje “zbog dugogodišnje nesposobnosti Crne Gore da imenuje predsjednika Vrhovnog suda u punom mandatu”²².

Uprkos napretku, proces je kritikovan zbog brzine, nedostatka konsultacija sa zainteresovanom javnošću i manjka transparentnosti. I domaća stručna javnost, ali i međunarodna tijela poput Venecijanske komisije, izrazili su brojne rezerve povodom kvaliteta usvojenih propisa i ukazali na potrebu da se oni dalje usklade sa standardima i dugogodišnjim preporukama.

Evropska komisija, željna pozitivnih vijesti na kraju svog mandata, pozdravila je napore Crne Gore, ali ozbiljni problemi ostali su neriješeni. Usvojeni strateški dokumenti i zakoni u oblasti reforme pravosuđa i korupcije zaobišli su temeljne reforme, koje se moraju sprovesti u cilju stvarnog poboljšanja vladavine prava. Medijski zakoni su “stradali” u političkom okršaju za prevlast nad javnim servisom, a savremeni izazovi koji se tiču regulacije digitalnih medija i borbe protiv manipulacije informacijama, te usklađivanje sa novom evropskom regulativom su izostali.

Ove nedostatke nijesu negirali ni predstavnici Vlade, pravdajući se kratkim rokovima. Ipak, IBAR je u propagandi pretvoren u totem, a kritički glasovi su manje javno, a češće u političkim kuloarima označeni kao neprijatelji evropske integracije, što je vrlo opasna pojava.

IBAR izvještaj otvara mogućnosti za dalje reforme, i napredak i u drugim poglavljima pregovora. Ipak, postoji rizik da bi Crna Gora mogla vidjeti ovo kao način zaobilaženja dubljih promjena, što bi moglo omesti stvarni napredak.

Vlasti uporno, već godinama, najavljuju izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Iako je bilo planirano da se u ovoj godini konačno regulišu ograničenja kroz primjenu testa štetnosti i proširi opseg informacija koje su institucije dužne proaktivno da objavljuju, javnost će morati još da sačeka na novi zakon.

²² Biljana Matijašević, "Pisonero: EK žali zbog nesposobnosti Crne Gore da imenuje predsjednika Vrhovnog suda, preduzeti hitne korake", *Vijesti online*, 20.05.2024.

Vlada Crne Gore je po treći put, u posljednje tri godine, uputila Skupštini predlog izmjena i dopuna ovog zakona ali, iz procesno-tehničkih razloga, on se nije našao na dnevnom redu Skupštine. I dok traje ovaj svojevrsni ping-pong između izvršne i zakonodavne vlasti, institucije su i dalje u mogućnosti da prikrivaju čak i neke bazične informacije o svom radu, pa se postavlja pitanje da li je unapređenje prava javnosti da zna iskrena ili samo deklarativna namjera nove vlasti.

Crna Gora je u prethodnih 12 godina od otvaranja pregovora propustila brojne šanse birajući strategiju fingiranja reformi, prepisivanja, kozmetičkih prepravki i zataškavanja problema. Ovaj momenat treba da posluži da se prethodne greške ne ponavljaju, već da se nakon IBAR-a krene u implementaciju usvojenih promjena i hrabrije i odlučnije rješavanje preostalih pitanja, koje neće rezultirati samo optimističnim porukama i lijepim papirima, već kvalitativnim poboljšanjem vladavine prava za sve građane Crne Gore.



Kako zaustaviti partijske sile na putu reforme javne uprave?

Reforma javne uprave, a naročito optimizacija procesa i zaposlenih unutar organa, se gotovo desetak godina predstavlja kao prioritet, a da se u praksi gotovo ništa ne dešava. Nažalost, obrazac ponašanja prethodnih vlada, preuzela je i ova.

Po najsvježijim podacima iz marta ove godine, ukupan broj zaposlenih u javnoj upravi na centralnom nivou je 46,727, dok je na lokalnom zaposleno 7,103 lica, što ukupno čini 53,830 zaposlenih. Međutim, ovo nijesu konačni brojevi. Navedeni podaci, koje je objavilo Ministarstvo finansija, nijesu potpuni jer ne obuhvataju kompletan javni sektor (privredna društva u većinskom vlasništvu države i opština). Takođe, nijesu predstavljeni podaci o angažovanim licima po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima koji se u praksi najčešće koriste kao "prva stepenica" ka zaposlenju na određeno ili neodređeno vrijeme. Drugim riječima, u našoj javnoj upravi stvarno radi znatno veći broj ljudi od broja koji Vlada zvanično saopštava.

Po Strategiji reforme javne uprave, planirano je da učešće ukupnog broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou u ukupnom broju zaposlenih u Crnoj Gori iznosi 23.7% do 2024, odnosno 22.3% u 2026. Interesantno je da se izvještava o padu broja zaposlenih u javnoj upravi u odnosu na ukupan broj zaposlenih (21.7% u 2023. godini), iako je broj zaposlenih u javnoj upravi u porastu. Naime, kako se istovremeno povećava opšta zaposlenost u zemlji, udio zaposlenih u javnoj upravi biva manji, što nije proizvod optimizacije i racionalizacije javne uprave. U prilog ovoj tezi, treba imati na umu da su budžetom za 2024. godinu planirani troškovi za bruto zarade zaposlenih u javnoj upravi dostigli rekordnih 678 miliona eura. Primjera radi, u 2023. godinu za zarade je izdvojeno oko 643 miliona eura, a u 2022. oko 542 miliona.

Praksa partijskog zapošljavanja i dalje predstavlja jednu od gorućih tema u zemlji. U javnosti se i dalje pojavljuju navodi i dokazi o nastavku partijskog zapošljavanja, prevashodno u javnim preduzećima, a najavljeno uvođenje sistema meritokratije još uvijek nijesmo vidjeli na djelu.

Zašto partije ne žele ravnotežu vlasti kako to propisuje Ustav?



Izvršna vlast već dvije godine radi na Zakonu o Vladi, no uprkos tome, nije izgledno da će Parlament uskoro o tome raspravljati, jer nacrt zakona treba poslati Evropskoj komisiji na mišljenje. Prema informacijama iz Ministarstva javne uprave, nacrt je izmijenjen kako bi bio usklađen sa GREKO preporukama, i dalje će biti dostavljen Evropskoj komisiji.²³ Prošle godine, Venecijanska komisija je u mišljenju na nacrt Zakona o Vladi dala važne sugestije za njegovo unapređenje. Srednjoročnim programom rada Vlade Crne Gore 2024-2027 je planirano da predlog Zakona o Vladi bude utvrđen u drugom kvartalu 2024. što nije moguće ispuniti.

U međuvremenu, ponovo je najavljeno donošenje Zakona o Skupštini. Na zalasku prošle godine, predsjednik Skupštine je najavio da će dati predlog zakona do kraja marta ove godine, potom je u maju iz njegovog kabineta rečeno da pravni tim priprema predlog nacrta koji će predložiti Kolegijumu šefa Parlamenta.²⁴ Očigledno, na ovom zakonu se radi iza zatvorenih vrata, pa su lokalni i međunarodni eksperti isključeni iz procesa izrade, a javnost uskraćena za bilo kakve informacije o planovima i radu na zakonu. Nijesmo čuli ni da poslanici imaju ikakve detalje o izradi Zakona o Skupštini, što dodatno govori o netransparentnosti i neozbiljnosti u pripremi jednog od najvažnijih zakonskih tekstova.

²³ Nikola Dragaš, "Iako je u pripremi tri godine, Zakon o Vladi neće ubrzo pred poslanike: Nacrt opet šalju Briselu", *Vijesti online*, 3.5.2024.

²⁴ Tijana Pravilović, "Mandićev kabinet: Pravni tim priprema predlog Nacrta zakona o Skupštini", *TV Vijesti*, 1.5.2024.

Program Evropa sad 2 – Da li su ispunjena predizborna obećanja?



Devet mjeseci nakon formiranja, Vlada je predstavila ključne odrednice najavljenog programa Evropa sad 2 koji je bio noseći stub predizborne kampanje najjače parlamentarne partije. Vrlo jasna obećanja, koja su bila pretočena u nekoliko ključnih poruka²⁵ podigla su očekivanja građana za brzim rastom životnog standarda. Nakon predstavljanja Fiskalne strategije, ipak je ostao gorak ukus.

Ključno obećanje da će plate svim zaposlenim (i u javnom i u privatnom sektoru) biti povećane za 25%, što je bilo ilustrovano kalkulatorom zarada²⁶ (koji je volšebno nestao sa sajta PES-a u susret predstavljanju programa) ostalo je ipak samo predizborno i neispunjeno. Najavljeno smanjenje na sedmočasovni radni režim je, za sada, "zaboravljeno" Fiskalnom strategijom. Odustalo se od suštinske reforme penzionog sistema. Pristupilo se samo korekciji doprinosa za PIO, na način da se dio koji pada na teret zaposlenog 15% smanji na 10%, a taj dio novca koji je išao državi preusmjeri prema zaposlenima. To će usloviti korekciju zarada za 5-6% za sve zaposlene sa platom iznad 800 eura što je neuporedivo manje nego što je bilo najavljivano u kampanji. Povećane su minimalne zarade sa sadašnjih 450 na 600 odnosno 800 eura, za zaposlene sa srednjom i visokom stručnom spremom. Ovo jeste značajno povećanje i jednim dijelom ispunjeno obećanje (prosječna minimalna zarada 700 eura), ali disbalansi na tržištu rada posebno u centralnom i južnom dijelu Crne Gore već su, najvećim dijelom, uslovili ove iznose zarada. Na sjeveru Crne Gore građani koji rade u privatnom sektoru osjetiće mnogo više ovaj efekat, ali ostaće upitno kakve će to posljedice imati na dosta ranjivi mali i srednji biznis. Poslodavcima je ukinut dio doprinosa za PIO koji "pada" na njihov teret (5,5%) što svakako treba pohvaliti jer je tačno kada Vlada kaže da se time stvara konkurentna prednost za poslovanje i investitore u pogledu opterećenja po osnovu rada. Utvrđivanje nove stope PDV za ugostiteljstvo od 15% je mjera koja prati iskustva drugih država sa snažnim udjelom turističke privrede.

²⁵ Zoran Radulović, "Koliko koštaju predizborna obećanja?", Centar za građansko obrazovanje, 9.6.2023.

²⁶ <https://web.archive.org/web/20231001153954/https://evropasad.com/program-es2-za-zaposlene/>

Ako se u okolnostima prisutne inflacije pretpostavi njeno trajanje u narednih godinu dana (mjere za suzbijanje inflacije su ostale nedorečene), a svako povećanje zarada koje nije rezultat povećanja produktivnosti donosi dodatni inflatorni rizik, jasno je da će i pored ovih korekcija kupovna moć, odnosno životni standard ostati na istom ili sličnom nivou. Ekonomski sistem, bez suštinskih reformi, ostaje snažno izložen negativnim spoljnim uticajima i to donosi konstantne rizike. Fiskalne korekcije koje su urađene i kod programa Evropa sad 1 i 2 ovim potezima Vlade su završene jer više nema ni minimalnog prostora za prelivanje dijela prihoda države od doprinosa prema zaposlenima. Rast zarada na ovakav način nije posljedica jednog od ključnih ekonomskih postulata - povećanje zarada je rezultat povećane produktivnosti.

Vladine mjere komentarisao je i predsjednik države Jakov Milatović, koji je do nedavno bio član PES-a, na način koji se može okarakterisati kao negativan.²⁷

Svakako postaje sve vidljivije da je program Evropa sad 2 ipak bio mnogo više nerealna predizborna priča nego poziv za suštinske reforme ekonomskog sistema i njegovo ozdravljenje na pouzdanim osnovama.

²⁷ D.C. Milatović: "Ekonomski populizam je u suprotnosti sa održivim razvojem Crne Gore", *Vijesti online*, 18.7.2024.



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU