

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

DECENIJA CRNOGORSKIH PREGOVORA SA EU:

kako izaći iz kružnog toka?

**Milica Zindović, Nikola Mirković,
Daliborka Uljarević (ur.)**
decembar 2022.



Nakon decenije pregovora sa EU, od nekadašnjeg lidera u brzini, Crna Gora je danas lider u dužini trajanja ovog procesa na Zapadnom Balkanu i broju izgubljenih šansi.



Građani/ke snažno podržavaju put ka EU, a donosioci odluka sve češće idu stranputicama stavljajući partikularni ispred javnog interesa.



Za 10 godina pregovaračka struktura je promijenjena sedam puta, što je urušilo i institucionalnu memoriju i krhke kapacitete.

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

DECENIJA CRNOGORSKIH PREGOVORA SA EU:

kako izaći iz kružnog toka?



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Sadržaj

| | |
|---|----|
| SAŽETAK | 4 |
| METODOLOŠKI OKVIR | 5 |
| CRNOGORSKI HOD KA EU | 6 |
| PREGOVARAČKA STRUKTURA I NOVA METODOLOGIJA | 8 |
| KAKO PROGUTATI ŽABU: POGLAVLJA 23 I 24 | 10 |
| NOVE REGIONALNE INICIJATIVE I IZAZOVI | 13 |
| (NE)USKLAĐENOST SA EU I POSEBNA PITANJA | 15 |
| GDJE SU GRAĐANI/KE? | 16 |
| KAKO IZAĆI IZ KRUŽNOG TOKA? | 17 |

Sažetak

Nakon deset godina pregovora sa EU, odrednicu regionalnog lidera u evropskim integracijama Crna Gora je zamijenila odrednicom lidera u dužini pregovora u regionu, jer izuzev Turske nema države koja duže pregovara a sa sve mršavijim učincima koje ni simuliranje reformi više ne može prekriti. Donosioci odluka evropske integracije doživljavaju površno, za njih se retorički zalažu znajući da građani i građanke u ogromnoj većini izražavaju podršku tom procesu, ali ne žele da mu se iskreno posvete u želji da zadrže što više poluga moći.

Izveštaji Evropske komisije (EK), ali i mnogih relevantnih crnogorskih i međunarodnih organizacija, godinama unazad ukazuju na trajuću političku krizu u Crnoj Gori, koju karakteriše fragmentirana i polarizovana politička scena uz izostanak političkog dijaloga i političke volje za reformama. Nema ni dovoljno napora u jačanju institucija, demokratskog preispitivanja i balansa između različitih grana vlasti.

Nove Vlade, koje su formirane nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, propustile su šansu da rade na profesionalizaciji i depolitizaciji javne uprave nastavljajući da je razaraju partijskim i nepotističkim kadriranjem, pregovaračka struktura za pregovore sa EU je ostala bez većinskog dijela institucionalne memorije a nije se ušlo ni u njenu optimizaciju i jačanje. Promjene u zakonodavnom okviru, kao i u praksi, nisu imale za osnovu potrebne reforme već su služile usko-partijskim interesima, čime su ograničeni i dometi demokratske konsolidacije države. Istovremeno, te vlasti su pokazale nerezistentnost na nedemokratske uticaje sa strane, što je uticalo na naglašenu polarizaciju i radikalizaciju u društvu, najave od strane funkcionera EU i država članica EU da se formalno mogu obustaviti pregovori sa Crnom Gorom, ali i faktičko zaustavljanje ovog procesa u mnogim dijelovima..

Nestabilnost političkih prilika, Vlada koja je predugo u tehničkom mandatu, kao i trajući izostanak konstruktivnog pristupa političkih aktera, uz upitan legitimitet onih koji imaju značajan udio u vlasti, zahtijeva što hitniju organizaciju prijevremenih parlamentarnih izbora, kao puta za postepeni izlazak iz postojeće krize. Nije realno očekivati da se prije tih izbora može raditi na širokom partijskom, ali i društvenom, konsenzusu koji je neophodan za demokratsku konsolidaciju i evropeizaciju države.

Ostaje da se vidi i da li će neke naredne Vlade imati svijest da su sa evropeizacijom i demokratizacijom društva

nespojivi nacionalno-klerikalni narativ i prakse, uz pokušaje i istorijskih i pravnih relativizacija činjenica, ali i kleptokratski pristupi vladavini. To bi bili preduslovi za kvalitativni iskorak u unaprijeđenju stanja u zemlji i izlasku iz začaranog kruga koji urušava krhko građansko biće u Crnoj Gori i dovodi u pitanje dobre spoljnopolitičke prioritete države Crna Gore.

METODOLOŠKI OKVIR

Pregled decenije pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom (EU) uključuje nekoliko dimenzija tog procesa, kroz koje se procjenjuje pravac kretanja, ključni izazovi i izvode zaključci, ali i preporuke kako bi se mogla i morala dinamizirati evropeizacija crnogorskog društva i države.

Glavno istraživačko pitanje bilo je *da li se i kojom dinamikom Crna Gora kreće ka EU*, a definisani podskup pitanja nastoji pružiti uvid u sadržaj procesa pregovora, odnos prema pregovaračkoj strukturi, uz osvrt na ključna pitanja vladavine prava koja se sažimaju u poglavljima 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), zatim nove regionalne inicijative i dileme koje to donosi za Crnu Goru, ali i neka specifična pitanja na koja EU opominje, poput Programa ekonomskog državljanstva. Poseban segment se odnosi na poziciju građana i građanki, kako bi se napravila korelacija uticaja „odozdo na gore“.

U konačnici, mjere se, kao i u ranijim papirima iz ove edicije¹, tri forme usvajanja evropskih standarda i normi, a što je u korelaciji i sa tri različita nivoa institucionalizacije političkih kriterijuma EU:

- 1) *verbalni* - odnosno retorički nivo usvajanja evropskih standarda i normi od strane unutrašnjih donosilaca odluka;
- 2) *zakonodavni* - proces u kojem vlast nastoji da usvoji određene zakonske tekstove ili da kreira određeni institucionalni okvir u skladu sa zahtjevima EU;
- 3) *sveobuhvatni* – a koji se odnosi na primjenu kroz koju su evropski standardi i norme prenešeni, usklađeni i na kraju sprovedeni u nacionalnom sistemu.²

Sve to prate preporuke za različite kategorije definisanih donosioca odluka ili onih koji mogu izvršiti određeni uticaj.

U analizi su korišćeni primarni izvori, koji obuhvataju

¹Balkanizacija umjesto evropeizacija – borba protiv korupcija u Crnoj Gori, FES/CGO, 2020 - <https://media.cgo-cce.org/2020/11/BALKANIZACIJA-UMJESTO-EVROPIZACIJE-F.pdf>, Dug put do pravde – reforma pravosuđa u Crnoj Gori, FES/CGO, 2020 -<https://media.cgo-cce.org/2021/01/Dug-put-do-pravde-F.pdf>, Dobar susjed – Crna Gora I <https://media.cgo-cce.org/2020/12/DOBAR-SUSJED.pdf>

² Arolda Elbasani, *Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms*, Routledge, Abingdon, 2013.

zvanične dokumente crnogorskih institucija, kao i institucija EU. Takođe, korišćeni su i sekundarni izvori bazirani na istraživanjima domaćih i međunarodnih organizacija civilnog društva, kao i arhive medija.

CRNOGORSKI HOD KA EU

Crna Gora je u junu 2012. godine zvanično otpočela pregovarački proces, kada je i održana prva Međuvladina konferencija između Crne Gore i EU. Iako su predviđanja dinamike tog procesa bila obostrano optimistična, nakon decenije pregovora Crna Gora je otvorila svih 33 pregovaračka poglavlja, od čega su samo tri privremeno zatvorena (jedno u decembru 2012, jedno u aprilu 2013, i jedno u junu 2017).

Dinamika otvaranja poglavlja je dobro krenula, ali je mnogo teže bilo sa njihovim zatvaranjem. Tako je tokom 2012. godine otvoreno i privremeno zatvoreno jedno pregovaračko poglavlje - 25 (Nauka i istraživanje), a 2013. godine otvoreno je šest poglavlja - 26 (Obrazovanje i kultura), 5 (Javne nabavke), 6 (Privredno pravo), 20 (Preduzetništvo i industrijska politika), 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), i privremeno zatvoreno jedno - 26 (Obrazovanje i kultura).

Dalje je u 2014. godini otvoreno devet poglavlja - 7 (Pravo intelektualne svojine), 10 (Informaciono društvo i mediji), 4 (Sloboda kretanja kapitala), 31 (Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika), 32 (Finansijski nadzor), 18 (Statistika), 28 (Zaštita potrošača i zdravlja), 29 (Carinska unija) i 33 (Finansijske i budžetske odredbe).

U 2015. godini otvoreno je šest poglavlja - 9 (Finansijske usluge), 21 (Transevropske mreže), 16 (Porezi), 30 (Vanjski odnosi), 14 (Saobraćajna politika) i 15 (Energetika).

U 2017. godini otvorena su četiri poglavlja - 1 (Sloboda kretanja robe), 22 (Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata), 2 (Sloboda kretanja radnika) i 3 (Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga), a privremeno zatvoreno - jedno 30 (Vanjski odnosi). Zatim su u 2018. godini otvorena dva poglavlja - 17 (Ekonomska i monetarna unija) i 27 (Životna sredina i klimatske promjene), dok u 2019. godini nema ni otvorenih ni privremeno zatvorenih poglavlja.

Konačno, u 2020. godini, otvoreno je posljednje poglavlje – 8 (Konkurencija).

Pregovaračke pozicije za 17 poglavlja u kojima je Crna Gora otvorila pregovore, a gdje nije bilo zahtjeva za prelaznim razdobljima, objavljene su tek 2017. godine, dok je zajednička pregovaračka pozicija za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene objavljena 2019. godine.

Nijedno poglavlje Crna Gora nije privremeno zatvorila posljednjih pet godina, a u međuvremenu je prihvatila novu

metodologiju pregovora, nastavila da primjenjuje Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao i da održava sastanke sa različitim institucijama EU i to na različitim nivoima.

Već kod prve petoljetke pregovora, postalo je vidljivo da se pod plaštom integracija Crne Gore skrivaju nimalo evropske pojave koje su ukazivale na prevagu klijentelističko-nepotističkih veza i nesposobnost ključnih donosilaca političkih odluka da u procesu evropeizacije prepoznaju potencijal za kvalitativnu transformaciju crnogorskog društva. Kritički orijentisan dio civilnog društva je sve snažnije opominjao da se uspjeh pregovora ne može mjeriti kroz puko brojanje otvorenih i privremeno zatvorenih poglavlja ili promotivne aktivnosti donosilaca odluka³. Tako da se tada, poslije početno obećane brzine i entuzijazma, put Crne Gore ka EU počinje usporavati.

Sedmu godinu pregovora obilježava neformalna *klauzula balansa*, odnosno zakočen proces. To je bila posljedica nastavka simuliranja reformi i zanemarivanja javnog interesa, nedostatka otvorenosti, transparentnosti i efektivne komunikacije procesa prema građanima i građankama, naglašene netrpeljivosti protiv neistomišljenika, praćene prljavim kampanjama protiv kritički orijentisanih pojedinaca. Dodatno, bilježe se i sve lošiji trendovi u administraciji gdje su se kapaciteti teško izgrađivali a brzo odlivali, dok je prevagu nosilo partijsko kadriranje.

Prethodna vlast Demokratske partije socijalista (DPS) i njenih koalicionih partnera platila je na izborima svoje greške i potcjenjivanje značaja sprovođenja valjanih reformi i pristupanja EU. Međutim, dvije posljednje Vlade – Zdravka Krivokapića i Dritana Abazovića - koje su reprezentovale novu vlast nisu pokazale da su iz tog iskustva naučile nešto.

Na devetogodišnjicu pregovora proces je faktički stao, a u nekim segmentima se nazirala i regresija, na što ukazuju i najgore ocjene Evropske komisije koje je Crna Gora dobila kroz jedan godišnji izvještaj EK⁴. To prate i pokušaji da se krivica za to prebaci na Brisel i turbulencije kroz koje već

3 Grupa autora, *Crna Gora – između lidera i simulatora reformi*, Centar za građansko obrazovanje (CGO), Institut alternativa (IA), Centar za monitoring i istraživanja (CeMI), Centar za razvoj NVO (CRNVO), 2018, <https://media.cgo-cce.org/2018/04/Crna-Gora-izme%C4%91u-lidera-i-simulatora-reformi.pdf>

4 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en

neko vrijeme prolazi EU. Međutim, činjenica je da Brisel samo konstatuje da izostaju očekivani, ali i obećani, konkretni rezultati. Propuštena je šansa i da se nova metodologija, koja je apostrofirala značaj poglavlja 23 i 24, i napredak ka EU vezala za njih, iskoristi za ubrzanje pregovora, a zanemaren je i značaj povjerenja između EU i država članica, na jednoj strani, i Crne Gore kao države koja teži članstvu, na drugoj strani, jer se to povjerenje ubrzano krunilo.

Na desetogodišnjicu se sticajem širih okolnosti otvorio jedan prozor kroz koji je Crna Gora mogla iskoračiti naprijed, ali to nije učinjeno. Umjesto da se Vlada fokusira na one prioritete koji mogu stvoriti političku i društvenu koheziju, premijer Dritan Abazović i većina u toj Vladi su, suprotno preporukama iz EU⁵, u fokus stavili Temeljni ugovor sa SPC, čija je ustavnost i zakonitost sa relevantnim domaćih i međunarodnih adresa osporavana. Izvršna vlast je to ignorisala i ušla u kontroverzno potpisivanje tog dokumenta sa SPC, koja ne izaziva samo podijeljena mišljenja u Crnoj Gori već je dobio i negativnu pažnju Evropskog parlamenta⁶, a Crna Gora upozorenja evropskih parlamentaraca koji su dobro upućeni u prilike u zemlji⁷. Taj trenutak je produbio polarizaciju u društvu i označio kraj mogućnosti da se oko strateški, ali i životno, važnog pitanja – daljeg hoda ka EU – počne kreirati većina koja će odluke iz tog domena moći donositi. I umjesto da je Crna Gora 2022. godinu završila sa dobijenim završnim mjerilima za poglavlja 23 i 24, ali i nekim drugim pomacima, kako je to bilo obećavano od strane 43. Vlade⁸, nastupila je haotična politička situacija obilježena ustavnom krizom jer od polovine septembra 2022. godine Ustavni sud nije imao kvorum, a do kraja 2022. godine propao je i peti pokušaj izbora četvoro nedostajućih sudija.

Manjinska Vlada je, ne slijedeći ono što su bili njeni principi i obećanja u dijelu evropeizacije, izgubila povjerenje na ovim pitanjima, a što je evidentno imalo uticaj na cjelokupan proces pregovora i put ka EU. Kulminacija toga se čita i kroz poruku evropskih parlamentaraca, krajem decembra 2022. godine, da će ukoliko nova Vlada bude

formirana bez prethodno izabranih sudija Ustavnog suda i uz usvojene neustavne izmjene Zakona o predsjedniku⁹ biti moguć scenario zaustavljanja pregovora.

5 Ambasadori jasni: Abazoviću "Temeljni ugovor" važniji od EU, Danas, 5. jul 2022, <https://www.danas.rs/svet/region/ambasadori-jasni-abazovicu-temeljni-ugovor-vazniji-od-eu/>

6 EP rezolucijom optužio Rusiju da cilja 'rasplamsavanje' sukoba na Zapadnom Balkanu, RSE, 10. mart 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/evropski-parlament-rezolucija-rusija-zapadni-balkan/31746842.html>;

7 Picula: Crnogorska politika mora odlučiti nastavlja li u smjeru EU integracija ili će postati potrošna roba srpskih i ruskih interesa, CdM, 20.08.2022, <https://www.cdm.me/politika/picula-crnogorska-politika-mora-odluciti-nastavlja-li-u-smjeru-eu-integracija-ili-ce-postati-potrosna-roba-srpskih-i-ruskih-interesa/>

8 Intervju: Jovana Marović, ministarka evropskih poslova: Završna mjerila za poglavlja 23 i 24 moguće dobiti do kraja godine, Pobjeda, 15. maj 2022, <https://www.pobjeda.me/clanak/završna-mjerila-za-poglavlja-23-i-24-moguće-dobiti-do-kraja-godine>

9 Bilčik o otkazivanju POSP u Strazburu: Sjednica otkazana zbog usvojenog Zakona, nije prikladno održati sastanak, Portal analitika, 13. decembar 2022, <https://www.portalanalitika.me/clanak/bilcik-o-otkazivanju-posp-u-strazburu-sjednica-otkazana-zbog-usvojenog-zakona-nije-prikladno-odrzati-sastanak>

PREGOVARAČKA STRUKTURA I NOVA METODOLOGIJA

Nakon što je Savjet ministara EU u martu 2020. godine usvojio novu metodologiju procesa pristupanja EU, Crna Gora je brzo i zvanično prihvatila, u maju 2020. godine. To je mogao biti impuls i unutrašnjem dinamiziranju tog procesa, jer su elementi revidirane metodologije pozicionirani u okviru već postojećeg pregovaračkog okvira.

Nova metodologija se zasniva na četiri principa:

- *kredibilitet* – podrazumijeva veći nivo povjerenja i posvećenosti na obje strane. Fokus je na kredibilitetu država koje pristupaju i koje moraju biti posvećene primjeni reformi, uz naglasak na to da će pregovori o fundamentalnim stvarima biti pokrenuti prvi, a završeni posljednji i determinisane cjelokupni dalji tok pregovora;
- *snažnije političko upravljanje* - podrazumijeva konstantan politički dijalog EU sa državama koje pristupaju kroz susrete na najvišim nivoima, intenziviranje ministarskih kontakata, redovne samite, te međuvladine konferencije, ali i učešće tih država na ključnim sastancima EU od značaja za njih, kao i većeg uključenja država članica u doprinosu procesu pridruženja;
- *dinamizam* - odnosi se na objedinjavanje više pregovaračkih poglavlja u šest tematskih klastera - osnove (pravosuđe i temeljna prava, funkcionisanje demokratskih institucija, pravda, sloboda i bezbjednost, javne nabavke i ostalo); unutrašnje tržište; konkurentnost i inkluzivni rast; zelena agenda i održivo povezivanje; resursi, agrikultura i kohezija; kao i vanjski odnosi. Klasteri donose i novinu u smislu kondicionalnosti po pitanju vladavine prava, jer neće biti moguće zatvoriti nijedno poglavlje dok se ne ispune privremena mjerila za poglavlja 23 i 24. Takođe, da bi određena država prešla u sljedeći klaster, prvo mora da zatvori sva poglavlja iz prethodnog tematskog klastera;
- *predvidivost* – kao pozitivna i negativna politika uslovnosti, primarno podrazumijeva predvidljiviji proces pregovora za obje strane, a što osigurava i veći stepen izvjesnosti i jasnoće u tome šta EU očekuje od budućih država članica tokom različitih faza pregovora, i koje su to posljedice napredovanja ili njegovog izostanka.

Odnos država koje pristupaju prema reformama i pregovorima može dovesti do dva ishoda: 1) nagrađivanju napretka (bliže integracije države u EU i postepeno uvođenje u pojedinačne EU politike, EU tržište i programe, kao i povećano finansiranje iz pretpripravnih fondova), i 2) sankcionisanju za ozbiljniju ili

dugotrajniju stagnaciju ili regresiju (pauziranje ili zaustavljanje pregovora, kao i smanjenje obima i intenziteta finansiranja, osim podrške civilnom društvu).

Crna Gora nije iskoristila novu metodologiju za konstrukcione promjene unutar pregovaračke strukture, kao ni za optimizaciju i depolitizaciju javne uprave, čime je mogao i morao biti demonstriran otklon prema svim onim lošim praksama kojima su prethodne vlasti pribjegavale, a koje je kritikovala i EU, ali i tadašnja opozicija, kritički orijentisan NVO sektor i mediji.

Podsjećanja radi, Vlada Crne Gore donijela je prvu *Odluku o uspostavljanju pregovaračke strukture za pristupanje Crne Gore EU* 2. februara 2012. godine, radi pripreme za otvaranje pregovora u junu 2012. godine. Tokom decenije pregovora, pregovaračka struktura je sedam puta promijenjena. Nekoliko mehanizama je dodato radi osiguravanja inkluzivnosti i transparentnosti procesa pregovora, čitava struktura je brojala između 800 i 1,300 osoba (tokom različitih perioda), ali obećani rezultati su izostali.

Jednom od tih izmjena, tj. *Odlukom o izmjeni Odluke o uspostavljanju pregovaračke strukture za pristupanje Crne Gore EU*, od 27. marta 2014. godine, uvedeno je i novo tijelo – Savjet za vladavinu prava, koje je trebalo da kroz svoj multisektorski sastav na najvišem nivou doprinese učinkovitosti procesa, ali su dometi i tog, netransparentnog, tijela ostali vrlo ograničeni.

Sastav pregovaračke strukture uglavnom su činili: 1) Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore EU, 2) Savjet za vladavinu prava, 3) Državna delegacija Crne Gore za pregovore o pristupanju Crne Gore EU, 4) Pregovaračka grupa za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore EU, 5) radne grupe za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore EU, 6) Kancelarija za evropske integracije i 7) Sekretarijat Pregovaračke grupe.

Crna Gora je od početka pregovora uključila predstavnike/ce civilnog društva u pregovaračku strukturu, preciznije kroz radne grupe. Ovo je imalo pozitivan efekat u prvoj fazi, ali se relativno brzo pokazalo da je riječ o formalnoj inkluzivnosti. Naime, u praksi su predstavnici/ce NVO bili suočeni sa raznim izazovima kada je u pitanju pristup dokumentima, izgradnja povjerenja, dinamika rada, itd. a vremenom su se i značajno prorijedili sastanci tih radnih grupa i obesmislio njihov rad.

Nakon što je krajem 2020. godine izabrana Vlada Zdravka Krivokapića, imenovana je i nova Glavna pregovaračica za pristupanje Crne Gore EU, koja je ujedno bila i nacionalna IPA

koordinatorka. No, sa uspostavljanjem pregovaračke strukture se dosta kasnilo, što je imalo i negativne posljedice po čitav proces. Ilustracije radi, Crna Gora je bila skoro godinu dana bez šefa pregovaračke grupe za poglavlja 23 i 24, koja su ključna u ovom procesu. Tokom trajanja te Vlade ušlo se u djelimično usklađivanje sa novom metodologijom kroz formiranje nove Pregovaračke grupe sa konceptom šest pregovarača za šest tematskih klastera u kojima se sažimaju 33 pregovaračka poglavlja, koja adresiraju radne grupe. Te grupe su uglavnom bile nefunkcionalne, uz rijetke sastanke, pri čemu sedam od 33 radne grupe nikada nisu održale nijedan sastanak. Zapuštenost ove oblasti tokom mandata Vlade Zdravka Krivokapića konstatuje se i u Izvještaju EK za 2021: *“...pregovaračka struktura značajno oslabljena odlaskom ili otpuštanjem 110 članova, uključujući 16 pregovarača po poglavljima i 24 šefa radnih grupa... Većina ovih ključnih pozicija i dalje je upražnjena. Neka ključna ministarstva nisu pokazala dovoljnu posvećenost i konstruktivan angažman u procesu pristupanja EU pod novim rukovodstvom.... Jačanje administrativnih kapaciteta za primjenu pravne tekovine EU ostaje važan izazov za Crnu Goru, uključujući hitnu potrebu da se rekonstruiše u funkcionalnu pregovaračku strukturu”*¹⁰. Dodatno, EK je ocijenila da je reorganizacija te strukture izvršena bez adekvatne analize ili strateškog pristupa.

Posljednjom izmjenom Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore EU, od 3. avgusta 2022. godine¹¹, koju je usvojila Vlada Dritana Abazovića, uspostavlja se sedma struktura koju čine: 1) Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore EU, 2) Savjet za vladavinu prava, 3) Pregovarački tim, 4) Pregovaračka grupa za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore EU, i 5) Ministarstvo evropskih poslova (MEP). Novina je i da glavni pregovarač više nije na ekspertsko-tehničkom nivou već na političkom, kroz osnivanje MEP-a pod nadležnošću potpredsjednice Vlade za spoljnu politiku, evropske integracije i regionalnu saradnju, koja je vodila pregovarački proces sa EU kao ministarka i potpredsjednica Vlade. Jasno je bilo od početka da ovakvo rješenje vodi daljem urušavanju kontinuiteta strukture kroz česte političke promjene. Sama ministarka i potpredsjednica je krajem novembra 2022. godine podnijela ostavku uz obrazloženje da *“ubrzanje evropskog puta, nije moguće u ovakvim uslovima,”*¹² čime je Crna Gora ostala i bez glavnog pregovarača u punom kapacitetu. Izvještaj EK za 2022. godinu konstatuje da je *“pregovaračka struktura znatno smanjena”*¹³. Značajne intervencije u broju

članova (sa ranijih skoro 800 na 350-400), pratile su i promjene u kadrovskim rješenjima uslijed promjena u institucijama nadležnim za sprovođenje obaveza iz pregovaračkog procesa. Talas imenovanja i razriješenja unutar javne uprave, sa ciljem da se nova vladajuća struktura pozicionira kroz administraciju sa svojim ljudima, imao je efekte i na pregovaračku strukturu.

U praksi nije bilo suštinskih pomaka u dijelu velikih obećanja o rekonstruisanju pregovaračke strukture u skladu sa novom metodologijom, kako bi bila operativnija. Takođe, upitna je, iako je možda nekima zvučala dobro *“ideja da pregovarači/ce budu istaknute ličnosti iz nevladinog sektora, akademije, državnih struktura, koje su prepoznate u javnosti u pojedinim oblastima acquis-ja kako bi preuzeli koordinaciju po klasterima i bile zaštitno lice pregovora.”*¹⁴ U konačnom, bilježi se i značajno manji nivo učešća, u odnosu na raniji period, kritički orijentisanih dijelova civilnog društva. Na to je uticalo skretanje sa puta evropskih prioriteta Vlade Dritana Abazovića.

Svih ovih godina, pregovaračka struktura bila je glomazan i birokratizovan aparat, koji je, nakon što je izgubljen prvobitni entuzijazam, kontaminiran i političkim kombinatorikama. Uz neupitnu potrebu nekog vida povremenih reorganizacija, stihijske i česte promjene nisu imale pozitivan uticaj na tempo pregovora, niti na oblikovanje i održanje dragocjene institucionalne memorije. Tako se došlo i do zamora unutar pregovaračke strukture, odliva ili smjene stručnog kadra, nejasnih principa i nivoa odgovornosti, a i sve nižeg nivoa motivisanosti. Ovaj aparat ostaje udaljen od različitih zainteresovanih strana, kao i građana i građanki. Umjesto da pregovaračka struktura bude ona u kojoj se sažima institucionalna memorija procesa i nezavisna od političkih promjena ona je postala ilustrativna žrtva tih promjena, što je uticalo na usporavanje procesa i na ovom tehničko-ekspertskom, a ne samo na političkom nivou.

10 European Commission Montenegro 2021 Report, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en

11 <https://www.gov.me/clanak/nova-struktura-za-pregovore-o-pristupanju-eu-za-bolju-dinamiku-i-kvalitet-reformi>

12 Jovana Marović podnijela ostavku u Vladi i URI: Ubrzanje evropskog puta nije moguće u ovakvim uslovima, PA, 25. Novembar 2022, <https://www.portalanalitika.me/clanak/jovana-marovic-podnijela-ostavku>

13 European Commission Montenegro 2022 Report, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en

14 *Aktivnosti Ministarstva evropskih poslova u periodu od 200 dana rada 43. Vlade Crne Gore*, <https://wapi.gov.me/download-preview/ee8aa06f-4093-47ed-a90d-0e89790ece01?version=1.0>

KAKO PROGUTATI ŽABU: POGLAVLJA 23 I 24

Izveštaji EK, ali i mnogih drugih relevantnih organizacija, godinama unazad ukazuju na elemente trajuće političke krize, sa izraženim izazovima u poglavljima 23 i 24, kao okosnicama pregovaračkog procesa, ali i ukupne demokratizacije zemlje, prema kojima se mjeri napredak ili izostanak napretka.

Zajednička pozicija EU definiše 83 privremena mjerila u ovim poglavljima. Preciznije, u poglavlju 23 (Pravosuđe i temeljna prava), Crna Gora ima 45 privremenih mjerila, od čega 18 u oblasti pravosuđa, 14 koji se odnose na borbu protiv korupcije, 11 u dijelu temeljnih prava, jedno mjerilo se odnosi na saradnju sa nevladinim organizacijama, a jedno je opšteg karaktera. Takođe, u poglavlju 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) preuzeta je obaveza za ispunjavanje 38 privremenih mjerila, od čega se 13 odnose na policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala, jedno na borbu protiv terorizma, četiri na migracije, četiri su vezana za pitanja azila, zatim dva za oblasti vizne politike, četiri za Šengen i vanjske granice, pet u oblasti pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima; četiri su u dijelu saradnje u oblasti droga i jedno mjerilo je opšteg karaktera. Privremena mjerila su uglavnom vezana za unaprijeđenje zakonodavnog i institucionalnog okvira u skladu s evropskim standardima, a manji dio je posvećen uspostavljanju i konsolidaciji početnog bilansa rezultata u oblastima od značaja za borbu protiv korupcije i poštovanja temeljnih prava.

Tokom mandata Vlade Zdravka Krivokapića napravljeni su tzv. dinamički planovi za poglavlja 23 i 24, kako bi se pokazala posvećenost ispunjavanju ovih mjerila, ali to nije vodilo rezultatima, pa su ti dokumenti stavljeni *ad acta*, a bez zvanično dostupne analize ili izvještaja o realizaciji tih planova.

Pristup pregovorima se zasniva, između ostalog, na uslovnosti. To znači da Crna Gora neće biti u mogućnosti da zatvori nijedno novo poglavlje dok ne ispuni ova privremena mjerila, odnosno da je praktično blokirana bez napretka u ovim poglavljima. Iako zvaničnici Vlade povremeno govore o značajnom stepenu ispunjenosti 83 mjerila i uspostavljanju određenih rezultata u borbi protiv korupcije i drugih vezanih krivičnih djela, rijetke su tu pohvale od strane EK.

Zakonskim izmjenama predviđeno je da Tužilački savjet ima 11 članova - pet tužilaca i pet uglednih pravnika, od kojih je jedan predstavnik NVO, i jednog predstavnika Ministarstva pravde. Novi Tužilački savjet proglašen je krajem 2021. godine, izabran je prostom većinom, uz nedostatak šire parlamentarne podrške u Skupštini, a što je naišlo na neodobranje Venecijanske komisije (VK) koja je cijenila da to nije pristup koji osigurava

političku neutralnost ovog tijela. Na pozitivnoj ravni, EK je konstatovala gotovo jednoglasno imenovanje v.d. Vrhovnog državnog tužioca od strane Tužilačkog savjeta, u februaru 2022. godine, jer je to bilo u skladu sa preporukom VK da na čelu tužilačke organizacije treba da bude neko od tužilaca. Podsjećanja radi, Zakon o državnom tužilaštvu, usvojen u junu 2021. godine, od strane novih vlasti, otvorio je mogućnost i za imenovanje nekog van Tužilaštva na čelo ove institucije, a što je VK, kao i pojedina druga rješenja u tom zakonskom tekstu, kritikovala¹⁵. Tužilački savjet imenovao je, u martu 2021. godine, i novog Glavnog specijalnog tužioca (GST), izvršio imenovanja na nedostajućim rukovodnim pozicijama u tužilaštvu, i odabrao 23 kandidata za tužioce koji će nakon obuke od 18 mjeseci početi da rade, čime se doprinosi jačanju kapaciteta ove institucije na različitim nivoima. Rad Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) prate zamjerke o netransparentnosti, a sam Glavni specijalni tužilac (GST) je prvi i jedini intervju dao tek nakon devet mjeseci rada jednom privatnom mediju¹⁶, dok mediji generalno ostaju uskraćeni za informacije od javnog značaja ili te informacije dobijaju selektivno od SDT-a. Interesovanje medija je opravdano, imajući u vidu da su pokrenuti postupci protiv pojedinih bivših visokih funkcionera u pravosuđu (poput bivše predsjednice Vrhovnog suda), ali i onih koji su bili aktivni funkcioneri u trenutku hapšenja (predsjednik Privrednog suda, jedan specijalni tužilac), a brojni su postupci koji obuhvataju funkcionere vlasti do avgusta 2020.godine, i jedan koji uključuje funkcionera vlasti nakon izbora avgusta 2020.godine. Većina tih postupaka nije stigla do potvrđivanja optužnice ili suđenja, ali generišu pažnju javnosti i u ovoj fazi.

Sudski savjet, iz razloga političke polarizacije, još uvijek nije kompletiran jer poslanici ne uspijevaju da dođu do konsenzusa oko četiri člana iz reda uglednih pravnika, od kojih je samo jedan u posljednjem izboru u Skupštini dobio potrebnu kvalifikovanu većinu. To naglašava pitanje legitimiteta ovog tijela, koje od 2018. godine radi sa jednim brojem članova kojima je tada istekao mandat. Ovo tijelo funkcioniše, radi na imenovanjima i razrješenjima unutar sudskog sistema, ali ova situacija ima implikacije na snagu i integritet te institucije,

15 Urgent opinion on the revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service, Venice Commission, March 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)008-e)

16 Intervju sa Vladimirom Novovićem, Načisto, TV Vijesti, 22. decembar 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=EWNxTH4qGek>

a samim tim i na razvoj kapaciteta sudstva. Koliko je čitav taj proces obojen uskim partijskim interesima ilustrativno pokazuje činjenica da jedan od kandidata za člana Sudskog savjeta, profesor na Pravnom fakultetu, koji je bio gotovo 10 godina sudija Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu nije dobio potrebnu većinu poslanika, jer kriterijumi na osnovu kojih je o tome odlučivano nisu bili vezani za stručne reference¹⁷.

Iz istog razloga, pet puta je padao u Skupštini izbor nedostajućih sudija Ustavnog suda, koji je od septembra 2022. godine bio u blokadi jer je imao troje od sedam sudija.

Znači, pravni okvir koji garantuje nezavisnost pravosuđa je uspostavljen, ali način na koji se biraju ključni ljudi u pravosuđu ne šalje ubjedljivu poruku o njihovoj nezavisnosti i rezistentnosti na političke uticaje, a što dodatno podriva i funkcionalnost i ugled pravosuđa.

Izveštaji EK za Crnu Goru učvršćuju ocjenu ograničenog napretka u poglavljima 23 i 24, odnosno umjerenu spremnost da država primjenjuje pravnu tekovinu EU i evropske standarde u ovoj oblasti. Ta ocjena za Crnu Goru stoji još od 2015. godine, kada se na taj način počinje mjeriti, odnosno ograničava se na slabu trojku. Preporuke se, iz godine u godinu, u cjelosti ili uglavnom ponavljaju što je opominjuće i ukazuje na trend stagniranja. Naglašava se potreba hitnih imenovanja u pravosuđu, kao i depolitizacije ovog sistema kroz profesionalizaciju i obezbjeđivanja istinske nezavisnosti.

To ne iznenađuje imajući u vidu da je i kraj 2022. godine Crna Gora dočekala sa blokiranim Ustavnim sudom, čelnicima sudstva i tužilaštva u v.d stanju (v.d. Vrhovna državna tužiteljka i v.d. predsjednica Vrhovnog suda), nekompletnim Sudskim savjetom sa spornim dijelom članova kojima je istekao mandat i sa ministrom pravde kao članom čije je učesće u ovom tijelu kritikovao GRECO, zatim Tužilačkim savjetom za čiji izbor nije osiguran mehanizam izbora koji onemogućava politički uticaj. Takođe, nema strateškog dokumenta za pravosuđe, jer je prethodni istekao a novi nije usvojen, niti proaktivnog postupanja i potrebnih učinaka kad je riječ o etičkoj i disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, a izostala je i očekivana racionalizacija mreže sudova i državnih tužilaštava, pa broj sudija i tužilaca ostaje visoko iznad prosjeka u zemljama EU. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama počeo je da se revidira 2019. godine, ali taj posao još nije završen, dok Zakon o državnom tužilaštvu čeka detaljna revizija i usklađivanje sa preporukama Venecijanske komisije.

Praksa preraspodjele predmeta između sudova, radi smanjenja zaostalih predmeta, i dalje budi pitanje kriterijuma po kojima se to radi. Nadalje, konstatuje se dinamičniji rad SDT-a, ali ostaje nepoznata metodologija po kojoj se određeni slučajevi ponovo otvaraju ili ne otvaraju, kao i kako se neki pokreću brzo nakon

17 HRA, GA i Udruženje pravnika izrazili protest što nisu izabrana sva četiri nova člana Sudskog savjeta, Vijesti, 23. septembar 2022, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/622880/hra-ga-i-udruzenje-pravnika-izrazili-protest-sto-nisu-izabrana-sva-cetiri-nova-clana-sudskog-savjeta>

prijave a drugi ne, a posebno imajući u vidu činjenicu da brojni slučajevi uključuju politički ekspornirane ličnosti i imaju ili mogu imati političke implikacije.

Ostaju i otvorena pitanja u dijelu pouzdanosti i dostupnosti statističkih podataka za pravosuđe zbog nepostojanja naprednog sistema upravljanja predmeta. Sudski postupci na svim nivoima traju predugo, a rekord se bilježi pred Upravnim sudom gdje ti postupci prosječno traju i po više od 500 dana. Prekršajni sudovi se u slučajevima kršenja javnog reda i mira, a koji se odnose i na procesuiranje uznemirujućih komentara na socijalnim mrežama pokazuju prespori, nekapacitirani i neučinkoviti.

Na drugoj strani, alternativno rješavanje sporova se promovise i povećava se broj slučajeva koji se rješavaju mirnim putem.

Nema pomaka ni u procesuiranju ratnih zločina, gdje postoji određena saradnja sa susjednim zemljama i Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove iz Haga. Strategija za istraživanje ratnih zločina, iz 2015. godine, obavezivala je tužilaštvo na efikasniju borbu protiv nekažnjivosti, ali pomaka nije bilo. SDT je od tada procesuiralo samo dvije osobe, na osnovu ustupljenih predmeta tužilaštava Srbije i Bosne i Hercegovine, a izostao je i proaktivan pristup i pokretanje postupaka koji se odnose na komandnu odgovornost, saučesništvo, podstrekivanje ili pomaganje. Krivično gonjenje za ratne zločine ne zastarijeva, ali protok vremena otežava i/ili trajno onemogućava ostvarivanje pravde, pa bi ovo trebalo biti instrumentalno tužilaštvu u većem fokusu na ove slučajeve. U 2021. godini, tadašnji ministar vanjskih poslova je prvi put kao zvaničnik Vlade Crne Gore prisustvovao obilježavanju 30 godina logora u Morinju sa kolegom iz Hrvatske¹⁸, a 2022. godine, tadašnji ministri odbrane i vanjskih poslova su, sa kolegama iz Hrvatske, postavili spomen ploču u krugu vojnog objekta koji je 90ih predstavljao logor. Oba ova primjera su skupo koštala te ministre, posebno ministra odbrane i vanjskih poslova koji su zbog toga smijenjeni i iz tehničke Vlade¹⁹, a što opominje da suočavanje sa prošlošću nije dio politika za koje još uvijek postoji razumijevanje unutar vladajućih struktura, a to prati i izostanak svijesti u pravosuđu o značaju ovih slučajeva.

Korupcija ostaje jedna od kritičnih oblasti, zbog kapilarne raširenosti u mnogim oblastima, a Crna Gora je pala i za jedno mjesto u rangiranju za 2022. godinu organizacije Transparency International. Utisak je da Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) radije statistički množi slučajeve, koji su često formalnog karaktera, a da izostaje bavljenje sadržinsko

18 Prvi put u 30 godina: Delegacije Crne Gore i Hrvatske položile vijenac na ulaz u logor Morinj, Vijesti, 30. oktobar 2021, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/569147/prvi-put-u-30-godina-delegacije-crne-gore-i-hrvatske-polozile-vijenac-na-ulaz-u-logor-morinj>

19 Smijenjena dva crnogorska ministra i to zbog spomen ploče u bivšem logoru za hrvatske zarobljenike, Jutarnji list, 30. oktobar, 2022, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/smijenjena-dva-crnogorska-ministra-i-to-zbog-spomen-ploce-u-bivsem-logoru-za-hrvatske-zarobljenike-15265466>

važnim slučajevima. Ozbiljne izmjene Zakona o sprječavanju korupcije su potrebne, ali to pitanje nije više na dnevnom redu donosilaca odluka, kao ni usvajanje najavljenih Zakona o Vladi i Zakona o Skupštini, u koje se, takođe, mogu ugraditi određene antikorupcijske norme. Tokom Vlade Zdravka Krivokapića formiran je Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije, sa nejasnim mandatom i netransparentnim radom, koji je ostao bez rezultata, a pratile su ga i smjene i ostavke dijela članova, čime se pokazalo da je i ovo tijelo više bio pokušaj političkog marketinga nego opredijeljenosti vlasti da suzbijaju korupciju. Generalno uzevši, nema političke volje da se suzbijanje korupcije adresira na neselektivni način ni od jedne vlasti u Crnoj Gori. EK nastavlja da ukazuje da Crna Gora mora unaprijediti bilans rezultata u istragama, optužnicama i pravosnažnim presudama u borbi protiv korupcije, a kako bi demonstrirala kredibilan i djelotvoran odgovor.

Određeni pomaci se konstatuju u borbi protiv organizovanog kriminala, a koji su vezani za intenziviranu međunarodnu saradnju sa novim rukovodstvom Uprave policije, a što svoj izraz uglavnom ima u zaplijenama velikih količina narkotika, ali i hapšenjima istaknutih članova kriminalnih grupa. Takođe, na zakonodavnom planu, izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima, iz decembra 2021. godine, vratile su u taj zakonski tekst one mehanizme sprječavanja političkog uticaja na imenovanje i razriješenje direktora Uprave policije koje su bile u nacrtnoj verziji, ali su se zbog amandmana pojedinih partija vlasti izgubili.

U dijelu ljudskih prava, i pored solidnog zakonskog okvira u mnogim oblastima, ključni izazovi su u primjeni, što prati i nejednak pristup pravdi, neefikasno identifikovanje i procesuiranje diskriminacije, govora mržnje i nasilja. Posebno su primjetni izrazi netrpeljivosti i govora mržnje na nacionalnoj ili religijskoj osnovi. Prisutnost diskriminacije se prepoznaje više nego ranije, a Romi, žene i siromašni se vide kao najdiskriminisaniji, dok ogroman procenat - 94.1% građana i građanki smatra, kroz iskustva ili posredno uvjerenje, da u Crnoj Gori postoji politička diskriminacija, koju primarno vide prilikom zapošljavanja, ukazuju istraživanja javnog mnjenja²⁰.

Vladin prijedlog izmjena Zakona o oduzimanju nezakonito stečene imovine dobio je negativno mišljenje međunarodnih eksperata, a i civilni sektor je istog stava. Glavne primjedbe usmjerene su na to da predložene izmjene nisu usklađene sa cjelokupnim pravnim sistemom, te da ishitreno izmještanje postupka oduzimanja iz krivične u građansku proceduru, kao i u nadležnost Zaštitnika imovinskopравnih interesa može otvoriti brojna pravna i praktična pitanja. Ideja da postupak oduzimanja otpočne već nakon potvrđivanja optužnice ne predstavlja opšteprihvaćen standard u pravnim sistemima država članica EU i izaziva brojne kontroverze, među kojima i eventualno kršenje pretpostavke nevinosti. Predlog izmjena Zakona, ukoliko bude usvojen, može izazvati

i situacije da određena imovina bude oduzeta kao imovina stečena kriminalnom djelatnošću, a da se krivični postupak okonča odustankom od krivičnog gonjenja ili oslobađajućom krivičnom presudom.

Uloga kritički orijentisanog civilnog sektora ključno je važna i civilno društvo ostaje konstruktivan partner i korektivan faktor u procesu demokratizacije, iako klima u kojoj radi nije podsticajna. Nevladine organizacije imaju veliko povjerenje građana i građanki, najčešće i značajno veće od mnogih institucija.

Medijska scena u Crnoj Gori ostaje duboko polarizovana i široko politizirana, pod sjenkom nerasvijetljenih napada na novinare i imovinu medija, nedovoljno u praksi transparentnim i kompetitivnim sistemom finansiranja iz javnih fondova, slabom samoregulacijom i selektivnom regulacijom, RTCG-om koji ne uspijeva da napravi pomak u istinskoj transformaciji ka javnom servisu svih građana i građanki. Tome treba dodati i nerazvijenu medijsku pismenost uz rastući a neregulirani uticaj za odgovornost sadržaja na društvenim mrežama²¹. Tokom 2022. godine, zabilježeno je 19 fizičkih i verbalnih napada, uz činjenicu da nijedan od najvećih slučajeva napada na novinare iz prethodnih godina nije u cjelosti rasvijetljen. U 2021. godini, Skupština je usvojila izmjene Krivičnog zakonika, kojima je propisana jača krivičnopravna zaštita novinara. Određeni napredak se bilježi i u dijelu unaprijeđenja uslova za rad za novinare kroz uvećanje dnevnica za rad nedjeljom za zaposlene u medijima, a što će stupiti na snagu najkasnije u junu 2023. godine prema Opštem kolektivnom ugovoru. U toku je rad na izmjenama i dopunama seta medijskih zakona (Zakon o medijima, Zakon o javnom medijskom servisu Crne Gore, Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama). Polovina građana i građanki vjeruje da u Crnoj Gori nema objektivnih i nezavisnih medija, a većina je i stava da mediji osnažuju polarizaciju i tenzije u društvu kroz direktno svrstavanje na određenu stranu²².

21 Mediji u lavirintu promjena u Crnoj Gori, CGO, 24. maj 2022, <https://cgo-cce.org/2022/05/24/mediji-u-lavirintu-promjena-u-crnoj-gori/>

22 Građani imaju sve više problema, a političari manjak odgovornosti, CG Puls, CGO/Damar, 14. novembar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/11/24/gradani-imaju-sve-vise-problema-a-politicari-manjak-odgovornosti/>

20 Diskriminacija ostaje veliki problem u crnogorskom društvu, CGO, 11. oktobar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/10/11/diskriminacija-ostaje-veliki-problem-u-crnogorskom-drustvu/>

NOVE REGIONALNE INICIJATIVE I IZAZOVI

Crna Gora je prepoznatljiva po razvijenoj regionalnoj saradnji, učestvuje u oko 50 regionalnih inicijativa i uspijevala je generalno da održi dobre odnose sa svim susjedima.

Ta saradnja u regionu Zapadnog Balkana zaokružena je Berlinskim procesom, a koji uključuje svih šest zemalja regiona, ima podršku EU, država članica, međunarodnih finansijskih institucija, civilnog društva, političkih aktera i poslovnog sektora u regionu.

Ipak, posljednjih godina snažno je lansirana i nova inicijativa regionalne saradnje - *Otvoreni Balkan*, od strane lidera Albanije i Srbije, Aleksandra Vučića i Edija Rame, a koja ima i podršku SAD. Toj kontroverznoj inicijativi do sada se pridružila samo Sjeverna Makedonija, dok Kosovo, Crna Gora i Bosna i Hercegovina ostaju po strani, ali uz različite pristupe. Kosovo je rezolutno protiv ove inicijative, u Bosni i Hercegovini su, shodno etničkim i političkim linijama, podijeljeni stavovi ali nema zvanične podrške.

No, kad je postao premijer, Dritan Abazović postaje i agilni promoter ove inicijative u Crnoj Gori, uz podršku Demokratskog fronta (DF) i Socijalističke narodne partije (SNP), političkih subjekata bliskih Vučiću. Abazović je i prvi crnogorski premijer koji je učestvovao na samitima i skupovima u okviru inicijative Otvoreni Balkan, jer su ranije Vlade slale pojedine ministre ili druge funkcionere nižeg ranga, izražavajući i na taj način stav o toj inicijativi. Ostali parlamentarni subjekti imaju rezervisan do odbijajući stav, kao i relevantne nevladine organizacije, većinska akademska i stručna javnost, uz argumentaciju da je ta inicijativa suvišna u postojećim okvirima, a posebno nakon revitalizacije Berlinskog procesa, u novembru 2022. godine, ali i da ima integrisane opasne elemente za ono što su interesi države Crne Gore.

Takođe, i opozicija i dio stručne javnosti u Albaniji problematizuje inicijativu Otvoreni Balkan. Srbija je ratifikovala pet sporazuma iz ove inicijative dok Albanija i Sjeverna Makedonija nisu ratifikovale nijedan jer za to ne postoji dovoljna podrška u njihovim parlamentima.

Javnost ostaje slabo informisana o koristima i štetama koje ova inicijativa može donijeti Crnoj Gori, pa se u Crnoj Gori ispitanici dominantno (53.2%) ne smatraju dovoljno informisanim da bi donijeli mišljenje. Među podržavaocima ove inicijative su

uglavnom pristalice DF-a, SNP-a, URE i Evrope sad²³.

Analiza koju je uradilo Ministarstvo evropskih poslova²⁴, uz ocjenu da je Otvoreni Balkan još uvijek u eksperimentalnoj fazi, na poziciji je da bez konkretnih podataka o uspješnosti projekta Crna Gora ne bi trebalo da donosi odluku o priključenju, uz napomenu da je do tih podataka i nemoguće doći jer sporazumi u dvije od tri države koje u njoj učestvuju nisu ratifikovani u njihovim parlamentima. U istoj analizi stoji i da inicijativa Otvoreni Balkan nema pravni okvir koji garantuje ravnopravan odnos i položaj država koje u njemu učestvuju, niti institucionalne mehanizme nadzora, mapu puta, strategiju, i opipljive rezultate, dok čitav projekat počiva na odnosima harizmatičnih lidera i netransparentnih procedura između samita na visokom nivou. Upozorava se i da uklanjenje svih granica u regionu predstavlja rizičan potez imajući u vidu postojanje tzv. Balkanske rute kojom se vrše različite kriminalne aktivnosti, kao i da pokušaj intenziviranja ekonomskih integracija ne može zaliječiti politička neslaganja ili nadomjestiti izostanak napretka država regiona u poglavljima 23 i 24.

Ova analiza je indukovala i ostavku potpredsjednice Vlade i ministarke evropskih poslova²⁵, čiji je resor na njoj radio, jer su premijer i ostali članovi Vlade većinski htjeli da te nalaze relativizuju ili ponište, na što ukazuje i činjenica da je analiza sklonjena sa sajta Vlade, pa je na pritisak javnosti naknadno vraćena²⁶. Premijer Abazović je u svojim nastupima izrazio neslaganje sa nalazima analize i nastavio²⁷, kao i članovi Vlade iz SNP-a da zagovara

23 Građani imaju jedne brige a političari druge prioritete, CG Puls, CGO/Damar, 11. jul 2022, <https://cgo-cce.org/2022/07/11/gradani-imaju-jedne-brige-a-politicari-druge-prioritete/>

24 Analiza o prednostima i manama učešća u regionalnoj inicijativi "Otvoreni Balkan", Ministarstvo evropskih poslova, novembar 2022, <https://media.cgo-cce.org/2022/11/MEP-Analiza-o-OB.pdf>

25 Ostavka Abazovićeve potpredsjednice zbog Otvorenog Balkana?, RSE, 25. novembar 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/marovic-cg-eu-open-balkan/32148751.html>

26 Vlada: Analiza o Otvorenom Balkanu povučena greškom sa sajta, PA, 25. novembar 2022, <https://www.portalanalitika.me/clanak/vlada-analiza-o-otvorenom-balkanu-povucena-greskom>

27 Abazović o Otvorenom Balkanu: Zašto bi imali neprijateljski

ovu inicijativu, tako da ne bi bilo iznenađenje da u nastupajućem periodu, dok je na funkciji, potpiše neki vid pristupanja toj inicijativi. Ovo je problematično imajući u vidu tehnički mandat Vlade i da ona ne bi trebalo da donosi takve odluke. Međutim, nije za očekivati da to Abazoviću, ukoliko se odluči na takav potez, bude ograničavajući faktor, jer je i ranije dokazao da je sasvim drugačije doživljavao ograničenja tog mandata kad je u toj situaciji bio njegov prethodnik Zdravko Krivokapić ili kad je on sam u takvoj poziciji.

Kritičari Otvorenog Balkana, osim nekih od argumenata koji su elaborirani i u Vladinoj analizi, uz podvlačenje da Crna Gora mora da se drži standarda koji vode ka EU²⁸, smatraju da politička potka te inicijative nosi ideologiju tzv. Srpskog sveta, u čemu ne mogu imati koristi ostale države regiona, kao i da jačanje Vučićeve politike na Balkanu predstavlja pobjedu i za zvaničnu Moskvu²⁹. Ruski ministar vanjskih poslova, Sergej Lavrov, izrazio je podršku Moskve Otvorenom Balkanu³⁰.

Kada su ekonomski rizici u pitanju, tržište i ekonomija Srbije mnogo su veći od crnogorskog. Otvaranjem slobodnog tržišta na nivou regiona, van regulisanih standarda EU, Crna Gora kao mala ekonomija ulaskom velike konkurencije ugrožava opstanak domaćih proizvođača koji najviše prodaju na domaćem tržištu. Na ovo se nadovezuju i pitanja od značaja za zdravlje kojima bi zemlje bile izložene u slučaju uvoza bez sanitarne kontrole. A u kojoj mjeri su ove kontrole neophodne svjedoči podatak da se sa granice tokom godine vrati više od hiljadu tona hrane, dominantno voća i povrća, zbog nedozvoljenih pesticida. Fitosanitarna politika i politika bezbjednosti hrane u Crnoj Gori u potpunosti je usaglašena sa EU pravilima, a što je sadržano u poglavlju 12, koje je Crna Gora otvorila 2016. godine, što nije slučaj sa Srbijom, Albanijom i Sjevernom Makedonijom.

Nadalje, otvorene granice nose bezbjednosne rizike sa sobom, jer takav režim trgovine nosi opasnost ustaljivanja i još lakšeg opstanka tzv. „balkanskih ruta“, sa kojima

carinske službe i policije u regionu i sada teško izlaze na kraj. Ovakav princip granica u mnogome bi mogao da olakša nezakonitu trgovinu narkoticima, oružjem ali i ljudima.

Zvaničnici EU su jasno izrazili da prednost daju brzom ratifikaciji i primjeni sporazuma između država regiona koji su potpisani u novembru 2022. godine u Berlinu, ali je i taj proces u Crnoj Gori usporen, pa je neizvjesno i kad će ovi sporazumi sa ovom Vladom i sastavom Skupštine biti ratifikovani.

odnos prema nekoj inicijativi koju možda sutra treba da aktivira Crna Gora, CdM, 30. novembar 2022, <https://www.cdm.me/politika/abazovic-o-otvorenom-balkanu-zasto-bi-imali-neprijateljski-odnos-prema-nekoj-inicijativi-koju-mozda-sjutra-treba-da-aktivira-crna-gora/>

28 Regionalne inicijative na Zapadnom Balkanu – šanse i zablude, CGO/FES/SOG, 25. oktobar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/10/25/crna-gora-da-se-drzi-standarda-koji-vode-u-eu/>

29 Regionalne inicijative na Zapadnom Balkanu – šanse i zablude, CGO/FES/SOG, 25. oktobar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/10/25/cilj-svake-regionalne-inicijative-da-bude-mir-i-prosperitet-zapadnog-balkana/>

30 Lavrov: Sa Vučićem ću razgovarati o svim temama 'od interesa za srpske prijatelje', RSE, 4. jun 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/lavrov-srbija-poseta/31883520.html>

(NE)USKLAĐENOST SA EU I POSEBNA PITANJA

Ekonomsko državljanstvo

Od 26. maja 2008, odnosno stupanja na snagu Zakona o crnogorskom državljanstvu, do 31. decembra 2022. godine, Vlada Crne Gore je dodijelila 1117 tzv. počasnih državljanstava u toj privilegovanoj proceduri, ukazuju podaci Centra za građansko obrazovanje (CGO), dobijeni shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Od toga je 690 ili 62% dodijeljeno u posljednje dvije godine po spornom Programu ekonomskog državljanstva. U Vladi Zdravka Krivokapića, po tom osnovu, dodijeljeno je 291 državljanstvo, a u mandatu Dritana Abazovića 399 do kraja 2022. godine. Najveći broj lica koja su dobila ekonomsko državljanstvo porijeklom su iz Rusije.

Program ekonomskog državljanstva uveden je 2019. godine³¹, u vrijeme Vlade Duška Markovića, uprkos kritikama EK, a podrazumijeva izdavanje crnogorskih pasoša u zamjenu za investiranje u neki od razvojnih projekata iz oblasti turizma, prerađivačke industrije ili poljoprivrede.

Prema ovom Programu kritički stav su imale partije tadašnje opozicije, ali se to promijenilo kod većine kada su došli na vlast. Tako je odlukom Vlade Zdravka Krivokapića, od 30. decembra 2021. godine, Program produžen na još godinu dana, a uz obavezu investitora da u narednih mjesec dana Vladi dostave bankarsku garanciju u iznosu od 50% investicije propisane programom, zatim da aplikanti za državljanstvo odvoje dodatnih 100.000 EUR u Fond za inovacije, pored postojećih 100.000 EUR koje se uplaćuju u Fond za razvoj nerazvijenih opština. Ova odluka je iznenada uključena na agendu sjednice, iako su prethodno pojedini zvanični Vlade navodili da bi to moglo dovesti u pitanje integracije Crne Gore u EU i bezvizni režim, kao i da Program nije dao očekivane finansijske rezultate.

Dalje, odlukom Vlade Dritana Abazovića, od 23. juna 2022. godine, smanjen je i minimalan iznos traženih bankarskih garancija sa 2,5 miliona eura, koliko iznosi 50% minimalne investicije, na fiksnih milion eura, ali i dodate neke druge privilegije već privilegovanim podnosiocima zahtjeva za ekonomsko državljanstvo. Time je postalo vidno da, umjesto obustavljanja ove sporne prakse, vlasti dodatno stimulišu kontroverzne biznismene iz čitavog svijeta i olakšavaju im proceduru za sticanje crnogorskog državljanstava prkoseći kontinuiranim opomenama EK da se ovim dovodi u pitanje usklađenost vizne politike Crne Gore sa politikom EU.

31 Odluka o kriterijumima, načinu i postupku izbora lica koje može steći crnogorsko državljanstvo prijemom radi realizacije posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za privredni i ekonomski interes Crne Gore

U posljednjem Izvještaju EK za Crnu Goru za 2022. godinu³², upozorava se da ovaj program uspostavlja rizike kao što su pranje novca, utaja poreza, finansiranje terorizma, korupcija i infiltracija organizovanog kriminala i treba ga prekinuti. Takođe, šalje se i jasna poruka da je EK, u svom četvrtom i petom izvještaju u okviru mehanizma suspenzije viza, preporučila Crnoj Gori da što prije u potpunosti ukine šemu ekonomskog državljanstva, a da Crna Gora još uvijek nije realizovala taj zahtjev. Slične ocjene su sadržane su u Izvještaju EK o procjeni rizika od pranja novca i finansiranja terorizma koji utiču na unutrašnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti³³, gdje stoji da programi državljanstva i boravka za investitore stvaraju niz rizika za države članice i za EU u cjelini.

Ovom Vladinom Programu protivi se i 45.2% građana i građanki, dok ga podržava ga manje od trećine (31%), a manje od četvrtine (23.9%) nema stav³⁴.

Po podacima Agencije za investicije, preko Programa ekonomskog državljanstva je, do novembra 2022. godine, na ESCROW računu, odnosno računu za aplikacije koje su u proceduri, uplaćeno preko 243 miliona EUR, a kroz takse u budžet Crne Gore skoro 32 miliona EUR. Praksa je da se novac sa ovog računa prebacuje na klasične račune onda kada Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) izda rješenje o prijemu u državljanstvo aplikanta. Prema istim podacima, na poseban račun za manje razvijene opštine do sada je uplaćeno 24.5 miliona EUR, a na ESCROW računima za tu namjenu je uplaćeno 48.8 miliona EUR. Pored ovih skoro 350 mil EUR, ministar finansija u tehničkoj Vladi, Aleksandar Damjanović, naveo je da se tokom 2023. godine, osnovu podnijetih i riješenih aplikacija, može očekivati još 70 miliona EUR sredstava na osnovu ekonomskog državljanstva³⁵.

32 European Commission Montenegro 2021 Report, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

33 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554>

34 Građani imaju jedne brige a političari druge prioritete, CG Puls, CGO/Damar, 11. jul 2022, <https://cgo-cce.org/2022/07/11/gradani-imaju-jedne-brige-a-politricari-druge-prioritete/>

35 Damjanović: Naredne godine do 70 miliona eura od ekonomskog državljanstva, Vijesti, 5. decembar 2022, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/633583/damjanovic-naredne-godine-do-70-miliona-eura-od-ekonomskog-drzavljanstva>

GDJE SU GRAĐANI/KE?

Građani i građanke Crne Gore su okrenuti prema EU, i u posljednjih 10 godina podrška je rijetko bila ispod 60%, a išla je i do preko 70%. Krajem 2022. godine, na pitanje da li podržavaju članstvo Crne Gore u EU 75% njih je odgovorilo potvrdno, dok je 13% bilo protivno i 12% bez stava. Na nešto direktniji upit kako bi se opredijelili ako bi se raspisao referendum o članstvu Crne Gore u EU 85% bi glasalo za to članstvo, a svega 15% bi bilo protiv.³⁶

Iako su velike nade okrenute prema ovom procesu, postoji i razumijevanje koliko kompleksnost društveno-političke situacije u Crnoj Gori usporava put ka EU. U tom dijelu, istraživanja ukazuju da je nešto više od četvrtine (27%) pesimistično i smatra da zemlja nikad neće ući u EU. Na drugoj strani, oko dvije petine (40%) vjeruje da bi to moglo biti za pet do 10 godina, a svega desetina navodi 2025. godinu kao moguću godinu pristupanja, dok skoro četvrtina ostaje bez procjene.³⁷

Opredijeljenost ka EU se oslikava i u pogledu na spoljnu politiku, gdje se kao glavni oslonac vidi EU (preko 60%), dok je mnogo manji broj onih koji su na poziciji da je to Srbija (14.7%), odnosno Rusija (12.2%), ali i SAD (8.9%).

Različita istraživanja bilježe i krizu legitimiteta institucija, koje u dužem vremenskom periodu imaju deficit povjerenja. Povjerenje je najveće u pojedine vaninstitucionalne aktere, kao što su vjerske zajednice³⁸ ili samo u dijelove sistema (obrazovni, policija) pa zatim u crkvi³⁹, a zajedničko je istraživanjima da su političke partije na dnu ljestvice i da generišu snažno nepovjerenje. Očekivanja od institucija su da postupaju neselektivno i profesionalno. Na to ukazuje i pomak u povjerenju u nezavisnost rada SDT-a koje je između jula i oktobra 2022. godine skočilo sa 12% na 17.3% u dijelu onih koji vjeruju da je sistem počeo da radi, odnosno sa 7.5% na

18.2 % naraslo je uvjerenje da za SDT nema nedodirljivih. To se može tumačiti i kroz činjenicu da je u tom periodu jedna tužilačka akcija uključila i visokog funkcionera vladajuće partije i direktora Uprave prihoda i carina⁴⁰.

Vlada se prepoznaje kao najodgovornija za dinamiku vođenje procesa pregovora, slijedi Skupština, a zatim pravosuđe, političke partije, itd. Postojanje razumijevanja nivoa odgovornosti se direktno dalje ogleda i u nezadovoljstvu izostankom rezultata i ocjenama institucija koje su podbacile. U tom kontekstu, nije iznenađenje da aktualna Vlada Dritana Abazovića dobija prosječnu ocjenu od 2.23, na skali od 1 do 5, a da je više od polovine građanstva stava da je rad ove Vlade ispod svih očekivanja, za nešto manje od četvrtine je to u okvirima očekivanog, dok je za svega oko 5% učinak Vlade iznad svih očekivanja. Preovlađuju i stavovi da su Vladu određivali partijski a ne interesi građana, da su ministri najviše fokusirani na samopromociju, kao i da je Vlada više okrenuta interesima SPC nego države Crne Gore. Samom Abazoviću ne vjeruje skoro 47% građanstva, trećina mu djelimično vjeruje a svega 5.5% mu vjeruje u potpunosti⁴¹.

Građani i građanke Crne Gore vide i da donosioci odluka nijesu spremni da preuzmu odgovornost za svoje postupke (76%).⁴² Kontinuirano raste broj onih koji misle da Crna Gora ide u pogrešnom smjeru, dostižući čak tri petine (61%) u oktobru 2022, dok je u oktobru 2021. godine to bilo nešto više od dvije petine (45.9%), a trodecenijsku vlast je DPS izgubio na izborima u avgustu 2020. godine kada je bilo 35.5% onih koji su smatrali da zemlja ide u pogrešnom pravcu.⁴³

36 CEDEM, decembar 2022, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/12/Prezentacija-DECEMBAR-2-10-56h.pdf>

37 Potencijal za proteste ograničen, raste zabrinutost zbog situacije u zemlji, a EU izgleda sve dalje, CGO Puls, CGO/Damar, 25. februar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/02/25/potencijal-za-proteste-ogranicen-raste-zabrinutost-zbog-situacije-u-zemlji-a-eu-izgleda-sve-dalje/>

38 Građani imaju sve više problema, a političari manjak odgovornosti, CGO/Damar, 24. novembar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/11/24/gradani-imaju-sve-vise-problema-a-politricari-manjak-odgovornosti/>

39 CEDEM, decembar 2022, <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/12/Prezentacija-DECEMBAR-2-10-56h.pdf>

40 Vlada Abazovića lošije ocijenjena od Vlade Zdravka Krivokapića, 14. oktobar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/10/14/vlada-abazovica-losije-ocijenjena-od-vlade-zdravka-krivokapica/>

41 Vlada Abazovića lošije ocijenjena od Vlade Zdravka Krivokapića, 14. oktobar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/10/14/vlada-abazovica-losije-ocijenjena-od-vlade-zdravka-krivokapica/>

42 Građani imaju sve više problema, a političari manjak odgovornosti, CGO/Damar, 24. novembar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/11/24/gradani-imaju-sve-vise-problema-a-politricari-manjak-odgovornosti/>

43 Vlada Abazovića lošije ocijenjena od Vlade Zdravka Krivokapića, 14. oktobar 2022, <https://cgo-cce.org/2022/10/14/vlada-abazovica-losije-ocijenjena-od-vlade-zdravka-krivokapica/>

KAKO IZAĆI IZ KRUŽNOG TOKA?

Crna Gora, nakon decenije pregovora, nije uspjela demonstrirati u praksi posvećenost ispunjavanju evropske reformske agende, a posebno u dijelu ostvarivanja rezultata u nekim od najkritičnijih oblasti, poput pravosuđa, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, jačanja slobode izražavanja i medijskih sloboda, a to prati i pojava novih izazova. Na ozbiljnost situacije u kojoj se država našla ukazuju i direktna upozorenja iz EU, s kraja 2022. godine, da pregovori mogu biti obustavljeni.

Od nekadašnjeg predvodnika evropskih integracija u regionu, što je i bila podsticajna a ne suštinski tačna karakteristika, zemlja je došla u fazu u kojoj se bilježi stagnacija ili regresija u brojnim oblastima, postajući i destinacija čestih posjeta specijalnih izaslanika - US, UK, EU i država članica – koji, inače, dolaze tamo gdje su problemi. Dva posljednja izvještaja EK daju i najniže ocjene napretka u poređenju sa posljednjim godinama, uz napomenu da su i identifikovani pomaci minimalni. U pet od 33 poglavlja o kojima Crna Gora pregovara ocjena je dobar napredak, a u 28 ograničen napredak. Napredak u dva poglavlja (30 – Vanjski odnosi, 31 – Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika) se uglavnom veže za usklađivanja sa EU kad je riječ o sankcijama prema Rusiji zbog agresije na Ukrajinu. Crna Gora je primila preko 30, 000 izbjeglica iz Ukrajine, što je više od bilo koje države u susjedstvu. Premijer Dritan Abazović je, zajedno sa albanskim kolegom Edi Ramom posjetio Ukrajinu, Skupština Crne Gore je 30. jula 2022. godine usvojila rezoluciju kojom se osuđuje ruska vojna invazija na Ukrajinu, a ključni akteri su podržali status kandidata Ukrajine za članstvo u EU. Jedan broj parlamentarnih i vezanih aktera je, pak, ostao pri relativizaciji ruske agresije na Ukrajinu, a to prati i nekoliko medija u Crnoj Gori.

Tokom vladavine DPS-a razvijen je i zloupotrebljavan sistem kontrole i monopola, zbog kojeg je, u relevantnim međunarodnim izvještajima, korupcija opisivana kao endemska, a javni interes je toliko bio ugušen partijskim da je Crna Gora nosila epitet zarobljene države. To simuliranje reformi i političke volje, praćeno odupiranjem sadržajnom usvajanju demokratskih i evropskih obrazaca ponašanja u vođenju politike i rukovođenju institucijama, i uz hranjenje partijskih apetita i zadovoljavanje ličnih interesa, bilo je i ostalo karakteristično za sve crnogorske vlade. Takav pristup narušio je kredibilitet Crne Gore u evropskim krugovima, a na intenzitetu je osobito dobio posljednjih godina, jer su se stvari brzo dešavale i sve je bilo još ogoljenije.

Dugo je nesmjernost vlasti bila viđena kao izraz demokratskog deficita Crne Gore i kočničar demokratske konsolidacije. Međutim, parlamentarni izbori 2020. godine nijesu doveli do potrebnih kvalitativnih promjena. Dobro je što se ušlo u

fazu čestih smjena vlasti, iako je i tu Crna Gora otišla opet u dijametralno suprotnu poziciju. Tako su u posljednjih godinu dvije Vlade - 42. Vlada Zdravka Krivokapića i 43. Vlada Dritana Abazovića - izgubile povjerenje u Skupštini, a promjenljiva je postala i skupštinska većina. To su Vlade iznevjerenih očekivanja onih koji su vjerovali da će fokus biti na evropeizaciji društva. Loše prakse su nastavljene, kao i svjesno ignorisanje demokratskih pravila kako u punom, tako i u tehničkim mandatima ovih Vlada, a što karakterišu, između ostalog, ekstenzivna zapošljavanja zasnovana na partijskoj ili ideološkoj podobnosti (posebno u vrijeme tehničke Vlade Abazovića) i neodgovorne odluke, koje dobijaju na neprimjerenosti kada su te Vlade već bile bez legitimiteta. Zaboravljena su obećanja o depolitizaciji i optimizaciji državne uprave, a oni kadrovi koji pokušavaju da budu profesionalni su često i prvi na udaru jer su smetnja partijskom kadriranju i izbjegavanju primjene sistema odgovornosti. Takođe, nema sadržajnih pomaka ni u transparentnosti rada izvršne vlasti, a otvorene sjednice Vlade su više doprinijele otkrivanju nedemokratskih procedura i indolenciji značajnog broja članova Vlade, nego inicijalnoj namjeri.

Crna Gora nije iskoračila kroz prozor mogućnosti ubrzanja svog puta ka EU, koji se otvorio u ljeto 2022. godine, i to zbog šire konstelacije međunarodnih odnosa indukovane agresijom Rusije na Ukrajinu. To je zatvoreno ishitrenim prioritiziranjem potpisivanja Temelnog ugovora sa SPC od strane premijera Abazovića, za koju je, pored uporišta u svojoj partiji, imao i podršku partija koje sa simpatijama gledaju na srbijanskog predsjednika Aleksandra Vučića a neki i na ruskog predsjednika Vladimira Putina, ali i očekivano protivljenje onih političkih subjekata koji su okrenuti prema zapadnim partnerima.

Posebno brine vidljiv gubitak uticaja EU i država članica u Crnoj Gori, što se reflektuje i kroz bremenitost procesa izbora sudija Ustavnog suda, usvajanje niza zakonskih tekstova po ubrzanom proceduri, a bez javnih konsultacija ili ignorisanje preporuka, pa čak i upozorenja, iz EU⁴⁴. Skupština se samomarginalizovala,

44 Najradikalniji primjer je usvajanje Izmjena Zakona o predsjedniku, sredinom decembra 2022. godine, od strane parlamentarne većine iz avgusta 2020. godine, i uz oglašavanje o direktna i repetitivna upozorenja sa svih relevantnih zapadnih strana jer se radilo o tekstu na koji je Venecijanska komisija dala negativno mišljenje, a neki poslanici su i javno priznali da su znali da time i krše Ustav. Tome je prethodilo odbijanje predsjednika države da mandat za novu Vladu da kandidatu oko kojeg su oni u posljednji čas postigli konsenzus.

a Odbor za evropske integracije je od januara do jula 2022. godine zasjedao samo tri sata i pet minuta, u okviru svega tri sjednice⁴⁵. Generalno uzevši, sposobnost vlasti i institucija da ispunjavaju obaveze preuzete na putu ka EU su sve slabije, a politička volja postoji najviše na retoričkoj ravni. Izostanak učinaka prati i sve polarizovanija i toksičnija politička situacija, obilježena nepovjerenjem među akterima, ali i množenjem političkih činilaca koji su neotporni na maligne strane uticaje. Identitetska pitanja dominiraju, uz učestale primjere klerikalizacije i radikalizacije društva, čime se dodatno ograničava napredak.

Rezultati lokalnih izbora, koji su održani u oktobru 2022. godine u 14 opština u Crnoj Gori, mjesecima čekaju na konačno proglašenje u tri opštine⁴⁶, uključujući i Podgoricu, zbog nefunkcionalnosti Ustavnog suda. Dodatno, u jednoj opštini, Šavniku, izbori nijesu okončani zbog opstrukcija dijela političkih aktera. Zaboravljene su afere "Snimak" i "Koverta", koje nikada nijesu dobile adekvatan institucionalni i politički epilog. Napretka nije bilo ni u reformi izbornog zakonodavstva, iako je to pitanje bilo istaknuto i prije i nakon posljednjih parlamentarnih izbora. U perspektivi bi se moralo raditi i na zakonskim intervencijama kako bi se lokalni izbori održali u istom danu i Crna Gora na taj način prevazišla funkcionisanje od izbora od izbora. Novi predsjednik Državne izborne komisije (DIK), izabran u julu 2021. godine, bilježi visok stepen povjerenja različitih aktera kad je riječ o nezavisnosti, a DIK radi na unaprijeđenju transparentnosti, ali bez pune profesionalizacije teško je očekivati značajnije snaženje ove institucije.

Dok se na jednoj strani ističu prihodi od kontroverznog Programa ekonomskog državljanstva, na drugoj se bilježi dalje slabljenje resursa ključnih institucija u planiranju i upravljanju EU fondovima. Uzrok tome su velike fluktuacije kadra, nizak nivo kapaciteta i koordinacije među ministarstvima, uz sporu dinamiku indirektnog ugovaranja EU fondova prema trećim subjektima, posredstvom nadležnog organa Vlade. Posljedice se mjere i kroz pad apsorpcionog kapaciteta, ali i u finansijskim gubicima, pa je tako, na primjer, više od 6 miliona EUR iz IPA fondova izgubljeno tokom 2021. godine u okviru jednog programa⁴⁷.

Kao rezultat takvih okolnosti, Crna Gora danas ima neizgrađene, nefunkcionalne, nekredibilne i nedovršene institucije, ali i kontinuitet prevage partijskih i partikularnih interesa nad javnim interesom, a što se reflektuje kroz hronični izostanak političke volje u odnosu na reforme koje razbijaju monopole moći a uspostavljaju funkcionalnu vladavinu prava. Raskorak

45 Informacija o zakonodavnim i nadzornim aktivnostima Skupštine Crne Gore za period od 1. januara do 31. jula 2022., <https://api.skupstina.me/media/files/1664967502-informacija-o-zakonodavnim-i-nadzornim-aktivnostima-1-januar-31-jul-2022-godine.pdf>

46 Podgorica, Plav, Pljevlja

47 European Commission Montenegro 2021 Report, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en

između deklarativnog zalaganja za evropeizaciju i otpora usvajanju demokratskih obrazaca ponašanja u vođenju politike i rukovođenju institucijama ostaje konstanta vlasti, iako su smjene dobile na ubrzanju.

U pravcu početka normalizacije prilika u zemlji, pored izbora sudija Ustavnog suda, neophodno je što prije izabrati Vrhovnog državnog tužioca u punom mandatu, kompletirati Sudski savjet i raspisati vanredne parlamentarne izbore. Izbori su i nešto što građani i građanke dominantno vide kao način izlaska iz krize, jer Vladu Dritana Abazovića, kao najbolji model vidi svega 2.8% građana.⁴⁸ Možda ti izbori neće dati odmah odgovor na aktuelni crnogorski rebus, ali će se znati ko ima i kakav legitimitet da o nekim pitanjima odlučuje.

Takođe, potrebno je dalje raditi na jačanju pravosuđa, putem izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudovima i Zakona o državnom tužilaštvu, i to kroz inkluzivne konstultacije sa zainteresovanim akterima i uz usklađivanje sa preporukama Venecijanske komisije i GRECO-a, ali i kroz kadrovsko provjetranje.

Pregovaračka struktura mora biti tehničko-koordinacioni mehanizam koji postoji nezavisno od toga ko je na vlasti, uz politički konsenzus o značaju institucionalne memorije i snaženja administrativnih kapaciteta u ovom domenu, kako bi se proces pokrenuo i na toj ravni.

Bobra protiv korupcije mora biti više od atraktivnih medijskih naslova i statistike, i u tom pravcu su, s pravom, mnogo veća očekivanja od SDT-a i ASK-a nego što oni za sada daju u dijelu učinaka, iako se radi o različitim institucijama, sa različitim mandatima i rezultatima.

Dalje, potrebno je pažljivo pratiti procese zapošljavanja, a posebno u organima za koje su najavljene značajne kadrovske promjene, a kako bi se ograničio neprimjeren politički uticaj i profesionalno jačale institucije.

Civilno društvo bi moralo biti uključene u procese donošenja odluka i oblikovanja javnih politika, a Vlada mora obezbijediti redovno finansiranje NVO iz javnih fondova i raditi na unaprijeđenju zakonskog osnova za održivost NVO sektora.

Obaveza je svih aktera da doprinesu smanjenju tenzija i ograničenju klerikalizacije koje dovodi u pitanje građanski koncept države Crne Gore, ali i da se uspostavljaju mehanizmi koji će jačati rezistentnost na spoljne maligne uticaje.

U ovom kontekstu, EU i države članice, kao i SAD i UK, morali bi aktivnije podržati inicijative za uspostavljanje i produbljivanje društvenog i političkog dijaloga, kao i progresivne aktere, a kako bi se prevazišla postojeća polarizacija, ojačale institucije i ukupna otpornost prema regionalnim ili širim hegemonističkim projektima, i zemlja vratila na put evropeizacije i demokratizacije.

48 <https://cgo-cce.org/2022/11/24/gradani-imaju-sve-vise-problema-a-politicari-manjak-odgovornosti/>

O AUTORIMA

Milica Zindović je magistrirala političke nauke na Univerzitetu Pompeu Fabra u Barceloni. Radi u Centru za građansko obrazovanje (CGO) na poziciji saradnice na programima.

Nikola Mirković je politikolog i radi u Centru za građansko obrazovanje (CGO) na poziciji saradnika na programima.

Daliborka Uljarević je izvršna direktorka Centra za građansko obrazovanje (CGO)

Ova publikacija je izdata u saradnji sa:

Centar za građansko obrazovanje (CGO) je jedna od vodećih nevladinih organizacija u Crnoj Gori posvećena razvoju građanskog društva i učešću građana i građanki u oblikovanju politika i donošenju odluka kroz obrazovanje različitih aktera u oblasti demokratije, ljudskih prava i evropskih integracija.

Više o CGO-u na www.cgo-cce.org



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

IMPRESUM

Fondacija Fridrih Ebert | Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru
Dositejeva 51 | 11000 Beograd | Srbija

Odgovorna osoba:
Kirsten Schönefeld | Direktorka, Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru

Tel: +381 11 3283 285

<https://serbia.fes.de>

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Fridrih Ebert.

DECENIJA CRNOGORSKIH PREGOVORA SA EU: kako izaći iz kružnog toka?



Prvu dekadu pregovora Crne Gore sa EU obilježile su brojne afere, neefikasna borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, urušavanje institucija, napadi na novinare, nezrela politička nadgornjavanja koja su dovela do opasne polarizacije u društvu.



Posljednje godine su praćene klerikalizacijom i radikalizacijom i dovođenjem u pitanje nekih sloboda koje su se činile osvojenima, ali i ugrožavanjem građanskog koncepta države Crne Gore.



Bilježe se i određeni uspjesi, prije svega oni na spoljnopolitičkom planu, ali neizvjesnost koja stoji pred Crnom Gorom i ovo može dovesti u pitanje

Više informacija o ovoj temi:
www.fes-serbia.org