

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

# BALKANIZACIJA UMJESTO EVROPEIZACIJE

Borba protiv korupcije u Crnoj Gori

**Vladimir Vučković, Mira Popović,  
Daliborka Uljarević (ur.)**  
novembar 2020.



U proteklih osam godina, Crna Gora nije proizvela očekivane mjerljive rezultate u suzbijanju korupcije.



EU je pokazala političku nedosljednost u vezi sa kontinuiranim i potrebnim spoljnim pritiskom, pa je tako Crna Gora, bez obzira na sve, dugo napredovala u procesu pristupanja uz vidljiv deficit političke volje da efektivno pristupi prevenciji i suzbijanju korupcije.



Posljedično, korupcija ostaje široko rasprostranjena i nastavlja da bude predmet ozbiljne zabrinutosti.

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

# BALKANIZACIJA UMJESTO EVROPEIZACIJE

Borba protiv korupcije u Crnoj Gori



**Centar za građansko obrazovanje**  
**Centre for Civic Education**

*Stavovi i mišljenja iznijeta u analizi "Balkanizacija umjesto evropeizacije - borba protiv korupcije u Crnoj Gori" dijelom su obrađeni od strane glavnog autora u njegovoj doktorskoj disertaciji "EU's Failure in Europeanizing Montenegro" odbranjenoj na Masarikovom univerzitetu 2018. godine.*

## Sadržaj

Sažetak .....	4
<b>METODOLOŠKI OKVIR .....</b>	<b>5</b>
<b>MOTIVACIONI GOVORI NISU OD POMOĆI .....</b>	<b>6</b>
<b>ODLIČNA PODLOGA ZA USPJEŠNU PRIČU .....</b>	<b>7</b>
<b>PRIMJEDBE SA SVIH STRANA .....</b>	<b>8</b>
<b>ANTIKORUPTIVNA POLITIKA – ZAKONI I INSTITUCIJE SA MANAMA.....</b>	<b>9</b>
<b>DRI, DIK I ASK – SPORI I SELEKTIVNI .....</b>	<b>10</b>
<b>ŠUPLJA MREŽA ZA KRUPNE RIBE .....</b>	<b>11</b>
<b>RECEPT ZA NEUSPJEH – NEDOSLJEDNA EU I VARLJIVA CRNA GORA .....</b>	<b>12</b>
<b>PROMJENA PRISTUPA: ZAMJENA ZA ŠTAP I ŠARGAREPU .....</b>	<b>15</b>
<b>BIBLIOGRAFIJA .....</b>	<b>17</b>

## Sažetak

Crna Gora je dobila status države kandidata u decembru 2010.godine, a u junu 2012.godine Evropska unija (EU) je otvorila pregovore o pristupanju sa Crnom Gorom. Nakon osam godina, Evropska komisija (EK), u svom godišnjem izvještaju<sup>1</sup>, konstatuje ograničeni napredak u 25 poglavlja, dobar napredak u sedam poglavlja, dok za jedno ocjenjuje da nema napretka.

Pregovori sa Crnom Gorom započeli su sa tzv. *novim pristupom* Evropske unije, odnosno vezivanjem za poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), kao početnim i završnim tačkama. Tako je i napredak u tim poglavljima postao presudan za ukupnu dinamiku i kvalitet crnogorskih pregovora sa EU.

Ova studija, prva u nizu od tri, ima za cilj da analizira jedan od tri politička indikatora za članstvo koje i EU tokom procesa pristupanja pažljivo prati - **borbu protiv korupcije**. Dodatno će biti obrađeni *reforma pravosudnog sistema i jačanje regionalne saradnje i unaprjeđenje dobrosusjedskih odnosa*. Ovi uslovi za članstvo u Uniju su uvršteni u najvažnije strateške dokumente politike proširenja, počev od Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP), odnosno Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAP), kao i u novi pregovarački okvir iz 2012.godine po kojem je Crna Gora počela pregovore. Istovremeno, predstavljaju osnov za dalji napredak u hodu Crne Gore ka EU. Konačno, radi se i o tri zavisne varijable koje se moraju imati u vidu za sistemski analitički okvir.

U proteklih osam godina, Crna Gora nije proizvela očekivane mjerljive rezultate u suzbijanju korupcije. Međutim, i EU je pokazala političku nedosljednost u vezi sa kontiniranim i potrebnim spoljnim pritiskom u odnosu na Crnu Goru, pa je tako Crna Gora, bez obzira na sve, dugo napredovala u procesu pristupanja uz vidljiv deficit političke volje da efektivno pristupi prevenciji i suzbijanju korupcije. Posljedično, korupcija ostaje široko rasprostranjena i nastavlja da bude predmet ozbiljne zabrinutosti.

Vidljiva je bila i promjena u doskorašnjem pristupu politike uslovljavanja EU kroz strategiju popustljivosti u jačanju antikoruptivne politike, odnosno dopuštanje zemlji

kandidatu da napreduje u procesu EU integracija iako ne produkuje zadovoljavajuće rezultate u borbi protiv korupcije. Zato je i Crna Gora sa ograničenim napretkom u borbi protiv korupcije paradoksalno dugo napredovala u procesu pristupanja EU.

No, činjenica da su tek osam godina nakon otvaranja pregovora sva 33 poglavlja otvorena, a samo tri privremeno zatvorena, kao i da je na snazi nova metodologija, ukazuje na potrebu značajne promjene pristupa crnogorskih vlasti kako bi se ovaj proces dinamizirao i učinkovito iskoristio za proces unutrašnje demokratizacije i evropeizacije.

<sup>1</sup> European Commission, Montenegro 2020 Report, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf) (posljednji pristup 15. oktobar 2020.)

## METODOLOŠKI OKVIR

Novi pregovarački pristup EU prema Crnoj Gori, koji akcentuje poglavlja 23 i 24, ima dodatni fokus na funkcionalnost suzbijanja korupcije. Upravo tu se crnogorske vlasti kontinuirano suočavaju sa izazovima jačanja antikoruptivnih mehanizama, odnosno osiguravanja nezavisnosti institucija i postizanja mjerljivih rezultata u dijelu istraga, podizanja optužnica i izricanja pravosnažnih presuda za slučajeve visoke korupcije, ali i rada antikoruptivnih institucija van istražnog i pravosudnog sistema, poput Agencije za sprječavanje korupcije (ASK).

Prilikom procjene efektivnosti transformativne moći EU, uzete su dvije varijable u okviru borbe protiv korupcije: 1) *prevencija korupcije*; i 2) *kredibilni rezultati u oblasti istraga, podizanja optužnica i pravosnažnih presuda za slučajeve visoke korupcije*.

Naravno, ukupna slika evropeizacije Crne Gore se stiče tek kad se uzmu sve tri oblasti i prateće varijable koje su nerijetko i međuzavisne, jer kroz njih možemo procijeniti u kojoj mjeri Crna Gora kao država kandidat usvaja i primjenjuje pravila EU kako bi ostvarila unutrašnje institucionalne i političke reforme.<sup>2</sup> Samo usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, u cilju institucionalnih i političkih strukturalnih i drugih promjena, predstavlja definisanu zavisnu varijablu.

U skladu sa definisanim metodološkim okvirom, ovaj papir razlikuje 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 stanarda 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 se na proces primjene i u kojem su evropski standardi i norme prenešeni, usklađeni i na kraju sprovedeni u nacionalnom sistemu.<sup>3</sup>

Na osnovu definisanog predmeta istraživanja, kombinacija oba "*top-down*" (odozgo na dolje) i "*bottom-up*" (odozdo na gore) koncepta evropeizacije može poslužiti kao pogodan istraživački pristup radi određivanja efikasnosti transformativne moći EU na unutrašnje političke promjene u Crnoj Gori.

Primjena ovog dualnog metodološkog pristupa stiče svoju afirmaciju u spoznaji da je proces evropeizacije dvosmjernan i da obuhvata uticaje "*odozgo na dolje*" i "*odozdo na gore*".<sup>4</sup> Upravo, dualni metodološki koncept pokazuje prednosti u kontekstu kontrole pristrasnosti oba pojedinačna pristupa i njihove korisnosti kada se domaće političke elite susrijeću sa snažnim adaptacionim pritiskom, a osobito u slučajevima kada domaći politički akteri moraju pribjeći nepopularnim mjerama radi smanjivanja pritiska od strane spoljnih podsticaja iz EU.<sup>5</sup>

---

Routledge, Abingdon, 2013.

2 F. Schimmelfenning and U. Sedelmeier (ed.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2005.

4 T. Börzel, 'Member states responses to Europeanization,' *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002, str. 193-214.

3 Arolda Elbasani, *Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms*,

5 K. Lynggaard. and I. Manners and K. Lofgren (ed.), *Research Methods in European Union Studies*, New York, Palgrave Macmillan, 2015.

## MOTIVACIONI GOVORI NISU OD POMOĆI

Poput ostalih država bivše Jugoslavije, i Crna Gora je definisala integraciju u Evropsku uniju (EU) kao glavni strateški i spoljno-politički prioritet.<sup>6</sup> Nakon obnove nezavisnosti, 2006. godine, Crna Gora počinje demonstrirati napredak u ispunjavanju političkih kriterijuma kroz proces evropskih integracija, pozicionirajući sebe kao lidera među zemljama zapadnog Balkana u ovom procesu.

Otvaranje poglavlja je išlo relativno brzo u prvoj fazi, a napredak Crne Gore bio je kontinuirano praćen i pozitivno istican od strane visokih zvaničnika EU. Tako su se izjave podrške mogle čuti od strane Federike Mogherini, nekadašnje visoke predstavnice za spoljnu i bezbjednosnu politiku EU i potpredsjednice Evropske komisije, koja je u govoru koji je održala u Skupštini Crne Gore istakla da je Crna Gora u toku posljednjih deset godina postigla snažan iskorak u procesu pristupanja EU. Ili, pak, od strane Žan Klod Junkera, nekadašnjeg predsjednika Evropske komisije, koji je tokom svoje posjete Podgorici istakao da Crna Gora pokazuje vidljive napore u domenu ispunjavanja Kopenhaških kriterijuma napredujući brže nego bilo koja zemlja zapadnobalkanskog prostora posebno zahvaljujući ozbiljnim reformskim poduhvatima koji su sprovedeni u prethodnom periodu.<sup>7</sup>

Zamajac je mogla predstavljati i strategija *Kredibilna perspektiva proširenja i pojačan angažman EU sa zapadnim Balkanom*, koju je u februaru 2018. godine predstavila Evropska komisija (EK). Za razliku od drugih sličnih dokumenta, ova strategija je najavila korak naprijed u intenziviranju integracione dinamike i perspektive članstva regiona zapadnog Balkana. Naime, po prvi put od nastanka paketa proširenja za zapadni Balkan, EK pominje i moguće

rokove, i to za Crnu Goru i Srbiju, tj. mogućnost da postanu punopravne članice EU do 2025. godine.

Međutim, politički uslovi za članstvo u EU su strogo definisani i oni u svojoj srži imaju dokazivanje snažne i nedvosmislene unutrašnje političke volje zemlja kandidata da ostvaruje mjerljive i učinkovite rezultate u oblasti vladavine prava, te neupitne posvećenosti i proaktivnog pristupa prema rješavanju otvorenih bilateralnih problema sa susjednim državama.<sup>8</sup> Tu već motivacioni govori nisu bili dovoljni.

6 Skupština Crne Gore, Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju, str. 3, [http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju\\_o\\_na%C4%8Dinu\\_kvalitetu\\_i\\_dinamici\\_procesa\\_integracija\\_Crne\\_Gore\\_u\\_Evropsku\\_uniju.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju_o_na%C4%8Dinu_kvalitetu_i_dinamici_procesa_integracija_Crne_Gore_u_Evropsku_uniju.pdf). (posljednji pristup 3. septembar 2020.)

7 European Union External Action, Speech by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Parliament of Montenegro, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21734/high-representativevice-president-federica-mogherini-parliament-montenegro\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21734/high-representativevice-president-federica-mogherini-parliament-montenegro_de) (posljednji pristup 3. septembar 2020.); EU Delegation to Montenegro, European Commission President Jean-Claude Juncker visits Montenegro, [https://eeas.europa.eu/delegations/montenegro/42430/european-commission-president-jean-claude-juncker-visits-montenegro\\_ku](https://eeas.europa.eu/delegations/montenegro/42430/european-commission-president-jean-claude-juncker-visits-montenegro_ku) (posljednji pristup 3. septembar 2020.).

8 European Commission, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, str. 2, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf) (posljednji pristup 3. septembar 2020.).

## ODLIČNA PODLOGA ZA USPJEŠNU PRIČU

Vremenom se, pak, pokazalo da lakoću otvaranja poglavlja ne prati ispunjavanje privremenih i završnih mjerila. To je rezultiralo činjenicom da su tek nakon osam godina od početka pregovora otvorena sva 33 poglavlja, ali da su istovremeno samo tri privremeno zatvorena i to ona u kojima suštinski nema komunitarne tekovine.<sup>9</sup>

Crna Gora je imala ogroman potencijal da bude uspješna priča evropskih integracija na zapadnom Balkanu, i to sa onim ishodom koji mogu biti prenešeni na ostatak regiona, ali i oko onih pitanja koja ostaje predugo i neopravdano neadekvatno adresirana u zemlji. Tako se ponekad i predstavljala od strane pojedinih visokih zvaničnika EU kroz njihove motivacione napore usmjerene ka Crnoj Gori.

Nekoliko je razloga osobenosti Crne Gore:

- 1) Crna Gora se bila pozicionirala kao lider u evropskim integracionim procesima među zemljama zapadnog Balkana, što ukazuje na postojanje potencijala i kapaciteta;
- 2) Od 2012. godine, paralelno sa otvaranjem pregovora o pristupanju Crne Gore EU, Unija je definisala nove preduslove za otvaranje pregovaračkih poglavlja, naglašavajući važnost vladavine prava kroz početno otvaranje poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) i uz kontinuirani monitoring i evaluaciju tokom cijelog procesa pristupanja;<sup>10</sup>
- 3) U Crnoj Gori postoji podrška svih relevantnih političkih partija oko budućeg članstva u EU;<sup>11</sup>
- 4) Crna Gora igra aktivnu ulogu u razvoju regionalne saradnje i unaprjeđenja dobrosusjedskih odnosa sa državama zapadnog Balkana kroz proaktivni pristup u rješavanju otvorenih bilateralnih pitanja i naslijeđa iz prošlosti;
- 5) Crna Gora je postala članica NATO-a i prešla određeni put u procesu EU integracija, ali istovremeno se suočava sa ozbiljnim problemima lošeg upravljanja, široko

i duboko rasprostranjene korupcije u institucijama sistema i pravosuđa koje je pod neprimjerenim političkim uticajem<sup>12</sup>;

- 6) I konačno, kao što je slučaj i sa nekim drugim državama zapadnog Balkana, Crna Gora se, do skoro, nalazila pod ozbiljnim uticajem stabilokratije – slabe demokratije u kojoj državom rukovode polu-autokratski (nedemokratski) lideri i snažno utiču na unutrašnje političke procese kroz neformalne klijentelističke mreže a tvrde da za to posjeduju i podršku Zapada u cilju očuvanja unutrašnje političke stabilnosti.<sup>13</sup> Nedavna promjena vlasti, uz tijesnu pobjedu donedavne opozicije, još uvijek ne daje ubjedljiv odgovor u smislu vizije i strategije oblikovanja drugačije Crne Gore koja integriše građanske i demokratske principe, ali i ima kapaciteta da odgovori na brojne nataložene i nove izazove.

9 Privremeno su zatvorena poglavlja Poglavlje 25 – Nauka i istraživanje, 26 – Obrazovanje i kultura, i 30 – Vanjski odnosi

10 "European Commission, Montenegro 2020 Report, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf) (posljednji pristup 15. oktobar 2020.).

11 V. Vučković, 'The Europeanization of Political Parties in Montenegro,' Romanian Journal of European Affairs 16(3), 2016a, str. 36-55.

12 V. Vučković and B. Vučinić and V. Đorđević, 'Partnership for a Secure Future: Montenegrin Road to NATO from 2006 to 2015,' The Journal of Slavic Military Studies 29(4), 2016b, str. 602-625; Arolda Elbasani, 'Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms', Routledge, Abingdon, 2013; Marko Kmezić, 'EU Rule of Law Promotion: Judiciary Reform in the Western Balkans', Routledge, London and New York, 2017; BiEPAG., 'Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot mode,' 2015, str. 6

13 BiEPAG, 'The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and Stabilitocracy,' 2017, str. 7.

## PRIMJEDBE SA SVIH STRANA

Izostanak konsolidovane demokratije u Crnoj Gori, ali i u ostalom dijelu zapadnog Balkana, otvorio je prostor da se procesi donošenja odluka koriste za zadovoljenje partijskih i partikularnih interesa, ali i da se široko zloupotrebjavaju izvršna ovlašćenja kako bi se osiguralo da donešene političke odluke u značajnoj mjeri zadovoljavaju klijentelističke interese<sup>14</sup>.

Posljedično, korupcija u Crnoj Gori je prodrla u sve nivoe društva, a poseban razlog za veliku zabrinutost predstavlja njena prisutnost u institucijama sistema. Sve to dalje ograničava mogućnosti za uspostavljanje nezavisnog institucionalnog aparata i slabi njegovu legitimnost, a nije podsticajno ni za izgradnju demokratskih institucionalnih i administrativnih kapaciteta. U konačnici, rezultat je nemoćan državni aparat koji simulira reformske procese te samim nije u prilici da adekvatno odgovori na rastuće izazove procesa evropeizacije<sup>15</sup>. I EK konstatuje da "dalja poboljšanja u ovom smislu biće moguća samo u okruženju gdje su nezavisne institucije zaštićene od svakog neprijemljenog uticaja i ohrabrene da svoja ovlašćenja koriste u potpunosti... Potrebna je snažna politička volja da se djelotvorno riješe pitanja korupcije..."<sup>16</sup>

Problem sveprisutne korupcije, posebno političkog tipa, prepoznat je i od strane relevantnih međunarodnih nevladinih organizacija, poput *Freedom House* i *Transparency International*.

U izvještaju iz 2019. godine, *Freedom House* ističe da je Crna Gora, zemlja lider u EU integracionim procesima, djelimično slobodna zemlja prevashodno zbog rasprostranjenog pokroviteljstva zasnovanog na sistemu zasluga i široko raspostranje korupcije koja podstiče lojalnost vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista (DPS) - koja je na vlasti više od tri decenije. U tom izvještaju se konstatuje i da mnogi članovi vladajuće partije imaju navodne veze sa organizovanim

kriminalom, dok poslodavci u javnom i privatnom sektoru koji su snažno povezani sa državom vrše pritisak na svoje zapošljene da glasaju za vladajuću koaliciju<sup>17</sup>.

Posljednji izvještaj *Freedom House*-a iz 2020.godine, Crnu Goru u rangiranju spušta na nivo hibridnih režima<sup>18</sup>, što je i najniža ocjena koju je Crna Gora dobila od kad je ova organizacija prati. To je izazvalo i priličnu pozornost u Crnoj Gori, ali i među onima koji je analitički procjenjuju iz inostranstva.

	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Alb	5.25	5.25	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.25	5.25	5.25	5.25	5.25	5.25
Bos	4.50	4.25	4.25	4.25	4.50	4.50	4.50	4.50	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00	5.00
Cro	4.75	4.75	4.75	4.50	4.50	4.50	4.25	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25	4.25	4.25
Kos	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	6.00	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75
Mac	5.00	4.75	4.75	4.50	4.25	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25	4.25	4.50	4.75	4.75
Mon	5.25	5.25	5.50	5.25	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	4.75	4.75
Ser	5.00	4.75	4.50	4.50	4.50	4.50	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25

Tabela 1: Politička korupcija, 2005 – 2018, Izvor: *Freedom House – Nations in transit*<sup>19</sup>

Slična stanovišta i ocjenu nivoa političke korupcije utvrđuje i organizacija *Transparency International* u svojim izvještajima<sup>20</sup>. Iako je u 2020.godini zabilježen mali napredak u odnosu na region, pozicioniranje na rang listi je i dalje vrlo nisko za reformsku i integrativnu fazu u kojoj se Crna Gora nalazi<sup>21</sup>.

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

15 Institut alternativa (IA), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Centar za monitoring (CEMI), 'Crna Gora između lidera i simulatora reformi', 2018, <http://media.cgo-cce.org/2018/04/Crna-Gora-između-lidera-i-simulatora-reformi.pdf> (posljednji pristup 5.oktobar 2020.)

16 European Commission, Montenegro 2019 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf> (posljednji pristup 15. oktobar 2020.)

17 *Freedom House*, Montenegro 2019 Report, <https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2019> (posljednji pristup 7. oktobar 2020.)

18 *Freedom House*, Nation in transit, Montenegro 2020 Report <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2020> (posljednji pristup 7.oktobar 2020.)

19 Arolda Elbasani, Untangling Europeanization, Compliance and Reform: The Missing Link of Domestic Resistance and Accountability in Vučković (eds.) *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*, Peter Lang, Berlin, str. 194

20 Trading Economics, Montenegro Corruption Index, <https://tradingeconomics.com/montenegro/corruption-index>, (posljednji pristup 7.oktobar 2020.)

21 Slobodna Evropa, *Transparency International: Izuzev Crne Gore, Zapadni Balkan još korumpiraniji*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/transparency-korupcija-u-svetu/30391427.html>, (posljednji pristup 7.oktobar 2020.)



# ANTIKORUPTIVNA POLITIKA – ZAKONI I INSTITUCIJE SA MANAMA

Posmatrajući integracionu dinamiku na opštem planu, empirijski rezultati u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori otkrivaju dvije glavne karakteristike tokom osam godina pristupnih pregovora sa EU.

Prvo, prateći nivo EU, vidljiva je potreba Unije da ojača antikoruptivni okvir u Crnoj Gori, posebno kada je riječ o osnaživanju preventivne i represivne politike<sup>22</sup>. Konkretnije, Unija je insistirala na daljem jačanju zakonodavne i institucionalne antikoruptivne dimenzije, posebno Državne izborne komisije (DIK), Državne revizorske institucije (DRI), ranije Komisije za sprječavanje sukoba interesa (KSSI) odnosno kasnije Agencije za sprječavanje korupcije (ASK). Među osjetljivim oblastima, EU je ozbiljnu zabrinutost izražavala u dijelu nedostatka transparentnosti finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, kao i nedovoljno nezavisnih i efikasnih mehanizama otkrivanja različitih izvora prihoda političkih aktera. Zatim, akcenat je bio na konfliktu interesa, i to kontroli državne imovine i resursa koji su izloženi zloupotrebi od strane javnih funkcionera. Takođe, ukazivano je i na nedostatak pravovremene razmjene informacija državnih institucija kao jednog od preduslova za unaprjeđenje uslova za sprječavanje korupcije.

Drugo, kada je u pitanju nacionalni nivo, empirijski podaci ukazuju da je Crna Gora postigla ograničeni napredak u borbi protiv korupcije tokom cijelog ovog perioda. Primjetan je i napor države da dodatno razvije i ojača postojeći zakonodavni okvir u oblasti preventivnih antikoruptivnih mjera. Međutim, tu je demonstriran nedovoljno zadovoljavajući napredak u domenu unaprjeđenja pravnih mjera antikoruptivne preventivne politike kroz česte izmjene nekih od ključnih zakona koje nijesu doprinijele sistemskim odgovorima na identifikovane probleme. Ovo se odnosi, na primjer, na Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakonik o krivičnom postupku, itd<sup>23</sup>. Takođe, ograničeni rezultati su primjetni i u oblasti jačanja intitucionalnog antikoruptivnog

preventivnog sistema, posebno kada se radi o usvajanju Zakona o sprječavanju korupcije i osnivanja ASK-a, čije nadležnosti se odnose na suzbijanje svih pojava oblika korupcije i nadzor nad direktnim sprovođenjem zakonskih odredaba o sprječavanju sukoba interesa i finansiranja političkih partija<sup>24</sup>. Posljednje, ali ne manje važno, određeni napredak je postignut u oblasti unaprjeđenja pravnih represivnih mehanizama posebno kada je riječ o istragama, podizanju optužnica i pravosnažnim presudama za slučajeve visoke korupcije kroz usvajanje Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu i uspostavljanje posebnog i samostalnog Specijalnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina<sup>25</sup>.

Međutim, iako je Crna Gora pokazala određeni napredak u jačanju zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblasti prevencije i represije korupcije, problem korupcije ostaje raspostranjen u mnogim oblastima i nastavlja da bude predmet ozbiljne zabrinutosti. Očigledno je da država ne demonstrira dovoljno snažne napore da se uhvati u koštac sa endemskom korupcijom, posebno u domenu jačanja preventivne antikoruptivne dimenzije i obezbjeđivanju kredibilnih rezultata u istragama, podizanju optužnica i pravosnažnim presuda za slučajeve visoke korupcije. Stoga, primjena uspostavljenog pravnog i institucionalnog okvira u borbi protiv korupcije ostaje nedostatna.

22 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2010 – 2011, str.11.

23 Vlada Crne Gore, Informacija o realizaciji ključnih aktivnosti iz Akcionog plana sprovođenja preporuka iz mišljenja Evropske komisije, str. 11, <http://www.skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/parlamentarni-odbor-za-stabilizaciju-i-privredizivanje/dokumenta> (posljednji pristup 17. septembra 2020.).

24 European Commission, Montenegro 2015 Report, str. 14-15, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf) (posljednji pristup 17. septembra 2020.); Vlada Crne Gore, Akcioni plan za poglavlje 23. pravosuđe i temeljna prava, izvještaj broj 5, str. 125, <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji?pagerIndex=29> (posljednji pristup 17. septembra 2020.).

25 European Commission, Montenegro 2016 Report, str. 15, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf) (posljednji pristup 17. septembra 2020.); Vlada Crne Gore, Akcioni plan za poglavlje 23. pravosuđe i temeljna prava – polugodišnji izvještaj januar – jun 2015, str. 115, <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji?pagerIndex=24> (posljednji pristup 17. septembra 2020.).

## DRI, DIK I ASK – SPORI I SELEKTIVNI

I pored određenih poboljšanja, činjenice ukazuju na vidljive nedostatke antikoruptivnog sistema u Crnoj Gori.

Naime, nadležne institucije kasne i nevoljno jačaju sopstvene kapacitete, a izostaje i efikasna i neselektivna primjena postojećih antikoruptivnih mehanizama, posebno u dijelu kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, kao i sprječavanja sukoba interesa.

Dodatno, preventivni antikoruptivni organi - Državna revizorska institucija (DRI) i Državna izborna komisija (DIK) - nemaju dovoljno efektivne mehanizme sankcija ukoliko se subjekti ne pridržavaju zakonskih odredbi. Posljedično, oni postaju marginalni igrači u domenu učinkovite kontrole dobijenih sredstava partija za vođenje predizborne kampanje. Dakle, DRI i DIK nemaju učinkovite nezavisne kontrolne mehanizme, pouzdano izvještavanje, funkcionalni nadzor i sankcionu moć koju mogu upotrijebiti protiv onih političkih partija koje dostavljaju netačne ili lažne podatke o pribavljanju finansijskih sredstava kroz privatne donacije<sup>26</sup>.

Slično je i u domenu funkcionisanja nekadašnje KSSI, odnosno današnje ASK. Iako novi zakonodavni okvir jača kontrolne mehanizme ASK-a u dijelu provjera dostavljenih imovinskih kartona od strane javnih funkcionera, praksa ukazuje na selektivnost, ali i na neophodnost unaprijeđenja zakonodavnog okvira. Ne postoji zakonska obaveza da javni funkcioneri dozvole pristup svojim i bankovnim računima svojih porodica što predstavlja ograničenje u crnogorskom kontekstu, a posebno imajući u vidu brojne indicije, pa i javno iznešene dokaze, o nezakonim bogaćenju nekih od njih<sup>27</sup>.

Prepreku predstavlja i još uvijek nedovoljna razmjena informacija preventivnih tijela i drugih nadležnih državnih organa u radi konflikta interesa javnih funkcionera čime se

dovodi u pitanje svrsishodnost usvojenog zakonodavstva<sup>28</sup>.

Uopšteno uzevši, preventivni antikoruptivni organi se kontinuirano suočavaju sa izazovima u dijelu nezavisnosti kontrole imovinskih kartona javnih funkcionera, i to primarno zbog snažnog političkog uticaja koji ograničava primjenu usvojenih zakonskih odredbi. Posljedično, pitanje političke korupcije ostaje ozbiljan problem osobito zbog njenog preovlađujućeg uticaja u preventivnim institucionalnim mehanizmima, odnosno kreira se stanje u kojima su te institucije u službi moćnih donosilaca odluka umjesto u javnom interesu, bilo da se radi o kontroli imovinskih kartona javnih funkcionera ili novca korišćenog za finansiranje izbornih kampanja od strane političkih partija.

26 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, 2017, <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/333/1619-10253-23-2-17--.pdf> (posljednji pristup 5. setembar 2020.), Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, 2019, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html) (posljednji pristup 5. setembar 2020.).

27 Službeni list Crne Gore, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, broj 53/2014 i 42/2017 – Odluka US.

28 Institut alternativa (IA), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Centar za monitoring (CEMI), 'Crna Gora između lidera i simulatora reformi', 2018, <http://media.cgo-cce.org/2018/04/Crna-Gora-između-lidera-i-simulatora-reformi.pdf> (posljednji pristup 5. oktobar 2020.).

## ŠUPLJA MREŽA ZA KRUPNE RIBE

Ograničeni napredak se može konstatovati i u borbi protiv korupcije.

Zakonik o krivičnom postupku iz 2009. godine uveo je mogućnost zaključenja sporazuma o priznanju krivice za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora u trajanju do 10 godina. Nakon izmjena Zakonika o krivičnom postupku iz 2015. godine, sporazum o priznanju krivice može se zaključiti za sva krivična djela osim za krivična djela terorizma i ratnih zločina. Očigledno je zakonodavac propustio da isključi mogućnost zaključenja sporazuma za krivična djela visoke korupcije. Ovaj legislativni nedostatak mogao je ispraviti Vrhovni državni tužilac donošenjem obaveznog uputstva za rad opšteg karaktera na osnovu ovlaštenja koje mu daje Zakon o državnom tužilaštvu. Naime, tim uputstvom se moglo naložiti državnim tužiocima da ne zaključuju sporazume o priznanju krivice u djelima visoke korupcije ili da se ne pregovara oko sankcija ispod određene visine. Propust zakonodavca i pasivno držanje Vrhovnog državnog tužioca doveli su do toga da se predmeti visoke korupcije mogu završiti sa sankcijama nižim od raspona predviđenog Krivičnim zakonikom za takvo krivično djelo.<sup>29</sup>

Posljedično, ovi pravni nedostaci u ZKP-a su značajno korišteni od strane onih koji su bili osumnjičeni za slučajeve visoke korupcije i organizovanog kriminala, a što je rezultiralo značajno manjim kaznama za teška krivična djela. Na primjer, u slučaju "Zavala" iz 2015. godine, Viši sud u Podgorici je potvrdio prethodno donešenu kaznu od tri do pet godina zatvora za bivšeg gradonačelnika opštine Budva, njegovog zamjenika i bivšeg poslanika DPS-a, dok je u slučaju "Košljun", još jedno lice, takođe bivši gradonačelnik opštine Budva bilo pravosnažno osuđeno od strane Višeg suda u Podgorici na šest godina zatvora. Svi oni su potpisali sporazum o priznanju krivice.<sup>30</sup> Štaviše, tokom 2016. godine, Viši sud u Podgorici zaključio je sporazum o priznanju krivice sa Svetozarom Marovićem, bivšim predsjednikom Državne zajednice Srbija i Crna Gora i potpredsjednikom DPS-a. To je predstavljalo pravosnažnu osuđujuću presudu na tri godine i devet mjeseci zatvora za krivična djela u slučaju visoke korupcije, uz obavezu i da vrati 1.1 milion EUR u državni budžet i uplati 100.000 EUR u dobrotvorne svrhe<sup>31</sup>. Ta presuda još nije izvršena, jer je Marović u međuvremenu otišao u Beograd odakle izbjegava

njeno izvršenje pod opravdanjem potrebnog liječenja.

Posljednji u nizu skandala koji se vezuje za političku korupciju, i koji je u fokusu i Evropske komisije, odnosi se na aferu "Koverta". Iako je javnost imala priliku da se uvjeri u umiješanost partijskog vrha DPS-a u visoko koruptivne radnje, kroz direktno primanje neprijavljenog novca za izborne kampanje, a što je dokazano u objavljenom video snimku od strane kontraveznog biznismena i dugogodišnjeg ličnog prijatelja Mila Đukanovića i donatora DPS-a, Duška Kneževića, ovaj slučaj još nije dobio ni pravni ni politički epilog. Nakon snažnog pritiska javnosti, Specijalno državno tužilaštvo (SDT) je nevoljno podiglo optužnicu protiv aktera ove afere, Slavoljuba Stijepovića, bivšeg gradonačelnika Podgorice i ministra prosvjete u Vladi Crne Gore, a sada člana kabineta predsjednika države Mila Đukanovića, zbog uzimanja 97.000 EUR i nezakonitog korištenja u predizborne svrhe. Takođe, povodom ovog događaja potencijalni nalogodavac i predsjednik DPS-a, Milo Đukanović, nikada nije pozvan da da iskaz. Politički uticaj na ASK vidljiv je i u slučaju afere "Koverta" nakon odluke ASK-a da DPS mora platiti kaznu od 47.000 eura kao navodne svote novca koja je uzeta od strane Kneževića. Dodatno, i ta odluka ASK-a je dugo bila nedostupna javnosti, i konačno je na uporno insistiranje civilnog društva objavljena.<sup>32</sup>

Generalno uzevši, podaci ukazuju da se u ovom dijelu ne mogu konstatovati pozitivni i ojačavajući efekti EU u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori tokom dosadašnje integracione faze. Crna Gora, kao zemlja kandidat, jeste napravila pomak u jačanju pravog i institucionalnog okvira, kao i u izgradnji pratećih administrativnih kapaciteta u borbi protiv korupcije. Međutim, primjena usvojenog zakonodavnog okvira ostaje nedostatna i pod snažnim političkim uticajem donedavno vladajuće strukture.

Stoga, budući da se Crna Gora trenutno suočava sa najzahtjevnijom i najizazovnijom integracionom fazom bilo bi razumno očekivati da država pokaže daleko snažniji i proaktivniji pristup u rješavanju problema korupcije kroz efikasno sprovođenje obaveza na putu ka EU, a posebno onih koji se odnose na jačanje preventivnih antikoruptivnih mjera i produkciju mjerljivih rezultata kroz pravosnažne presude za slučajeve visoke korupcije.

29 Službeni list Crne Gore, Zakonik o krivičnom postupku, broj 57/2009, 49/2010, 47/2014 -odluka US, 2/2015 – odluka US, 35/2015, 58/2015 – dr.zakon i 28/2018 – odluka US

30 European Commission (2015), op. cit., str. 54.

31 European Commission (2016), op. cit., str. 15

32 Rješenje Agencije za sprječavanje korupcije, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rje%C5%A1enje\\_-\\_Demokratska\\_partija\\_socijalista.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rje%C5%A1enje_-_Demokratska_partija_socijalista.pdf) (posljednji pristup 10. oktobra 2020.)

# RECEPT ZA NEUSPJEH – NEDOSLJEDNA EU I VARLJIVA CRNA GORA

Imajući u vidu neubjedljiv učinak Crne Gore u prevenciji i borbi protiv korupcije tokom dosadašnjeg procesa pristupanja EU postavlja se i pitanje: kako objasniti konstantno opadajući trend u jačanju antikoruptivne politike u Crnoj Gori kada je upravo učinak u ovoj oblasti jedan od uslova za dalji napredak?

Nekoliko glavnih objašnjenja su uzeta u razmatranje.

Jačanje antikoruptivne politike u Crnoj Gori tokom cijelog integracionog perioda primarno karakteriše produkcija velikog broja strateških dokumenata i zakonodavnih akata. Na primjer, u periodu od 2006. do 2013. godine, Vlada Crne Gore je usvojila pet različitih verzija akcionih planova za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2006, 2008, 2010, 2011, 2013), kao i jednu strategiju (2010). Očekivano, često mijenjanje takvih dokumenata u kratkom vremenskom intervalu iskomplikovalo je praksu jer je to pratila i promjena reformskih prioriteta u ovoj oblasti. U međuvremenu, nastavljena je produkcija zakona i drugih podzakonskih akata. I u ovom slučaju, podsticaj EU rezultirao je samo čestim i neizvedenim donošenjem neujednačenih i neadekvatnih zakona i podzakonskih akata (više od 70) koji su bili ograničeni u opsegu i dometu uticaja<sup>33</sup>. Dodatno, ubrzane i strateški neosmišljene promjene pravnog okvira imale su domino efekat na nedovoljno razvijen i partijski premrežen administrativni aparat koji nije bio spreman da se ozbiljno suoči i nosi za obimnim zakonskim promjenama, posebno kada je riječ o uspostavljanju efektivne nezavisnosti antikoruptivnih institucija. Tako su stvorene loše osnove koje nisu ojačale sistem za borbu protiv korupcije niti utrle put za održive rezultate u domenu istraga, podizanju optužnica i donošenju pravosnažnih presuda u krivičnim djelima sa elementima korupcije. Nadalje, kreirana je situacija u kojoj zbog nefunkcionalnih zakonskih izmjena antikoruptivne institucije ostaju ograničene u svom opsegu djelovanja ne sprovodeći ni kontrolni preventivni pristup. Djelovanje DRI, DIK, KSSI i kasnije ASK-a je donijelo brojne konkretne primjere koji su ukazivali i ukazuju na ozbiljne indicije da ovi organi nijesu suštinski nezavisni niti spremni da sprovedu postojeći zakonodavni okvir. Javnosti su ilustrativni

i primjeri koji se odnose na provjeru imovinskih kartona javnih funkcionera, ali i načina finansiranja političkih partija tokom predizbornih kampanja. Ove institucije su ostale na formalnom nivou, u partijskim stegama vladajuće strukture a bez volje ili mogućnosti da koriste kontrolne i disciplinske mjere. Ukratko, formalno su ispunjeni određeni uslovi koje je EU postavila, ali praktično nije došlo do potrebne promjene.

Nedostatak budžetskih sredstava za jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta organa za sprovođenje zakona (policija, Tužilaštvo) može biti djelimično korišten za objašnjenje regresivnog trenda u suzbijanju korupcije u Crnoj Gori, mada postoje brojni međunarodni donatorski programi koje Crna Gora koristi u ovoj oblasti. Iako su primjećena određena poboljšanja administrativnih i institucionalnih kapaciteta državnih organa u borbi protiv korupcije, a prevashodno kroz povećanje nacionalnih budžetskih izdavanja i finansijske potpore EU kroz Instrument predpristupne pomoći II (IPA II), nije došlo do potpune izgradnje kapaciteta organa za sprovođenje zakona. Ovo je naglašeno kod istražnih organa, i to kroz nedostatak odgovarajućih vještina, adekvatne opreme za rad i ljudskih resursa u cilju spriječavanja i suzbijanja visoke korupcije. Takođe, nivo saradnje između policije i Tužilaštva nije na zadovoljavajućem nivou što otežava djelotvorno suzbijanje endemske korupcije. Posljednje, ali ne manje važno, kapaciteti organa za sprovođenje zakona u domenu finansijskih istraga ostaju predmet ozbiljne zabrinutosti zbog nemogućnosti da adekvatno istraže sumnjivu imovinu i prikupe dokaze koji su održivi u sudskom postupku. Generalno, i finansijski i politički aspekt imaju značajan uticaj na limitirani razvoj antikoruptivnih kapaciteta i rezultata u borbi protiv korupcije.

Nedostatak političke volje od strane vladajuće strukture da suštinski ojača zakonodavni i institucionalni okvir u suzbijanju korupcije, a što bi osiguralo održivost reformskih procesa, predstavlja jedno od ključnih objašnjenja regresije u borbi protiv korupcije. Politička korupcija u Crnoj Gori, izražena i kroz široku zloupotrebu javnih resursa za potrebe finansiranja političkih partija ili izbornih kampanja, po pravilu, ostaje neadekvatno istražena i neprocesuirana, što se kao krajnje zabrinjavajuće konstatuje i u relevantnim međunarodnim izvještajima. Brojne su i ozbiljne optužbe iznešene za zloupotrebu javnih finansija za unutrašnje političko-partijske svrhe tokom parlamentarnih izbora 2012. godine, zatim predsjedničkih izbora 2013. godine,

33 MINA, 'Glavni pregovarač Crne Gore Andrija Pejović: Borba protiv korupcije: Setom zakona unaprijeđen normativni okvir', *Café del Montenegro*, <https://www.cdm.me/politika/borba-protiv-korupcije-setom-zakona-unaprijeđen-normativni-okvir/> (posljednji pristup 4. oktobar 2020.).

kao i parlamentarnih izbora 2016.godine, a ostale su bez pravnog epiloga u procesuiranju i osuđivanju onih za koje postoji osnovana sumnja da su počinili krivično djelo korupcije i zloupotrebe službenog položaja<sup>34</sup>. Korupcija je široko rasprostranjena u svim dijelovima sistema i administrativnog aparata, a politički opterećeno pravosuđe sa urušenim ugledom nema snage da prekine začarani koruptivni krug niti da procesuiraju moćne pojedince iz političke sfere za koje postoje ozbiljne sumnje, a nerijetko i javno predstavljeni dokazi, da su bili dio različitih korupcionaških afera. Afera "Snimak" iz 2013.godine, gdje je javnost imala priliku da čuje, sa audio snimka sastanka vladajućeg DPS-a, kako se zloupotrebljavaju javni resursi u partijske svrhe, nikada nije dobila svoj adekvatan pravno-politički epilog, a na nju se nadovezala afera "Koverta" iz 2019.godine potvrđujući ovu ocjenu.<sup>35</sup>

Važno ukazati i na posljedice nekažnjivosti političke korupcije jer se one ogledaju u sve snažnijim pritiscima na zapošljene u državnim institucijama ili javnim preduzećima od strane vladajuće strukture. Dodatno, postoji osnovana sumnja da su partijski aktivisti DPS-a kupovali lične karte ili druge identifikacione dokumente od onih građana koji se suočavaju sa lošom finansijskom situacijom kako bi osigurali opstanak vladajuće elite kupujući zapravo na taj način glasove<sup>36</sup>.

I u zakonodavnom okviru su brojne (ne)namjerne manjkavosti. Neadekvatna kontrola partijskih donacija iz privatnih izvora otvara mogućnost za pranje novca čime se posljedično ugrožava javni interes u suzbijanju korupcije, posebno u oblasti organizovanja fer i slobodnih izbora. Te kontraverze su u javnosti otvarane, ali bez valjane reakcije nadležnih institucija. Pri tome, ASK nedovoljno koristi postojeće mehanizme da kontroliše privatne novčane donacije ili priloge koji se dodjeljuju političkim partijama, a što je isto posljedica političkih uticaja na rad ovog antikoruptivnog tijela. Na primjer, tokom parlamentarnih izbora 2012. godine DPS je dostavio crnogorskoj javnosti listu od 2.000 donatora koji su uplatili ukupno 654.000 EUR za podršku izbornoj kampanji. Međutim, kuriozitet ovog izvještaja ne predstavlja sakupljen iznos sredstava za podršku izbornoj kampanji DPS-a koliko pojedina lica koja

34 Institut alternativa (IA), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Centar za monitoring (CEMI), 'Crna Gora između lidera i simulatora reformi', 2018, <http://media.cgo-cce.org/2018/04/Crna-Gora-između-lidera-i-simulatora-reformi.pdf> (posljednji pristup 5.oktobar 2020.).

35 Radio Slobodna Evropa, 'Afera "Snimak: Pozitivna Crna Gora dostavila snimak Đukanovića,' *Radio Slobodna Evropa*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/afere-snimak-ko-je-smjestio-milu-djukanovicu/25157499.html> (posljednji pristup 7.oktobar 2020.).

36 Portal Vijesti, 'Na dan izbora u Petnjici: Davali smo 30 eura prije, a 30 eura poslije glasanja', Vijesti online, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/256328/na-dan-izbora-u-petnjici-davali-smo-30-eura-prije-a-30-poslije-glasanja> (posljednji pristup 7.oktobar 2020.).

su bila navedena u izvještaju a koja su javno porekla da su donirali ovoj partiji bilo kakva sredstva i navela da su njihova imena i podaci zloupotrebjeni<sup>37</sup>. Podaci o sličnom tipu uplata su se pojavili i vezano za parlamentarne izbore koji su održani 2016.godine<sup>38</sup>.

Rasprostranjena politička korupcija u javnoj upravi vidljiva je i kroz (ne)ostvarivanje održivih i mjerljivih rezultata u istragama, podizanju optužnica i donošenju pravosnažnih presuda za slučajeve visoke korupcije. Pod snažnim pritiskom EU da produkuje kredibilne rezultate, tada vladajuća struktura je vješto pribjeglja principu žrtvovanja najslabije karike. Preciznije, DPS je na oltar daljeg procesa pristupanja prinio nekoliko visokopozicioniranih funkcionera za koje je procijenjeno da ih se mogu odreknuti bez mnogo štete. No, i takvi funkcioneri su suštinski imali povlašćen tretman, jer su sve grane vlasti usvajale ili primjenjivale one zakonske odredbe koje su im omogućavale da budu relativno blago osuđeni imajući u vidu krivična djela za koja su bili optuženi. Tu se ističe primjer bivšeg potpresjednika DPS-a i predsjednika bivše Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Svetozara Marovića. Prije početka postupka protiv Marovića za njegovo učešće u koruptivnim aferama kojima su oštećeni lokalni i državni budžet za milionske iznose, Skupština je usvojila amandmane na Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) uvodeći i institut sporazuma o priznanju krivice za većinu koruptivnih krivičnih djela, pa i ona koja se tiču visoke korupcije. Tako je Marović dobio nižu kaznu za počinjeno krivično djelo, odnosno pravosnažno je osuđen na svega tri godine i devet mjeseci za slučaj visoke korupcije. Važno je napomenuti da ovaj institut može biti olakšavajući za rad crnogorskih istražnih organa, ali je način njegove dosadašnje primjene izazvao dosta opravdanih pitanja u dijelu svrsishodnosti i transparentnosti, a posebno zbog činjenice da crnogorska javnost i dalje nema pristup informacijama o detaljima ovog ili sličnih slučajeva.

Ukratko, i zakonodavna i izvršna vlast samo su deklarativno usvajali evropski pravni okvir u oblasti jačanja antikoruptivne politike, dok je praksa primjene usvojenih EU normi sporadična i selektivna.

I konačno, pad entuzijazma u EU za dalji proces proširenja u odnosu na zemlje zapadnog Balkana predstavlja posljednje objašnjenje u dijelu nedosljednog odnosa prema izostanku borbe protiv korupcije. Očigledno, veliki broj unutrašnjih i spoljašnjih kriza koje su uzdrmale EU, počev od ekonomske i finansijske krize, problema u institucionalnim reformama, razlika među državama članicama oko budućnosti EU, rasta

37 ND Vijesti, 'DPS od ličnih donacija uknjižio 654.000 eura,' *ND Vijesti*, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/361039/dps-od-licnih-donacija-uknjižio-654-000-eura> (posljednji pristup 10.oktobar 2020.).

38 MANS, <http://www.mans.co.me/kako-je-dps-kreirao-sistem-za-ubacivanje-gotovine-svi-predsjednikovi-ljudi/> (posljednji pristup 11.oktobar 2020.).

populizma, ultradesničarskih partija i polu-autoritarnih lidera, suočavanja sa migrantskom krizom, itd. ostavili su tragove i na politiku proširenja. Perspektiva članstva postoji za zemlje regiona, ali je ona u odnosu na neke ranije primjere neoročena i bez detaljnih mapa puta.

Dakle, nekonzistentnost politike uslovljavanja EU imala je uticaj i na izostanak očekivane političke transformacije u Crnoj Gori tokom dosadašnje integracione faze. Konkretnije, nedovoljno jak uticaj EU imao je mršav efekat na pojedine aspekte suzbijanja korupcije, posebno održivosti antikoruptivne preventivne politike i osiguravanja konkretnih i uvjerljivih rezultata u oblasti istraga, procesuranja počilaca krivičnih djela i donošenja pravosnažnih presuda u slučajevima visoke korupcije. Izbjegavanje EU da bude izričitija u zahtjevu da se osnaži antikoruptivna dimenzija donosioci odluka u Crnoj Gori su zloupotrijebili zarad očuvanja postojećih monopola moći zasnovanih na koruptivnim osnovama. Posljedično, borba protiv korupcije u Crnoj Gori počela je dobijati regresivne karakteristike.

## PROMJENA PRISTUPA: ZAMJENA ZA ŠTAP I ŠARGAREPU

Koji je i koliki je stvarni uticaj tzv. transformativne moći EU na unutrašnje političke prilike i djelotvorne sistemske promjene u Crnoj Gori? Zašto je Crna Gora kao (samo) proklamovani lider u evropskim integracionim okvirima doživjela suštinski neuspjeh u procesu evropeizacije uprkos dugotrajnim reformskim zahvatima čime je dovedena u pitanje i transformativna moć EU na sistemske promjene u državama kandidatima?

Odgovori na ta pitanja se mogu dobiti mjerenjem tri ključna indikatora u procesu pristupanja - *borba protiv korupcije, reforma pravosudnog sistema i jačanje regionalne saradnje i unaprijeđenje dobrosusjedskih odnosa*. Takav analitički i empirijski okvir doprinosi i osvjetljavanju dileme - *da li je Crna Gora zaista zaslužila status lidera u procesu EU integracija ili je, možda, njen napredak odraz permanentne politike popustljivosti EU prema Crnoj Gori budući da ostatak regiona nazaduje ili stagnira?* Dodatno, imajući u vidu pristup pregovorima sa Crnom Gorom, uspostavljen 2012. godine, pa zatim novu metodologiju koju je i Crna Gora prihvatila 2020.godine, vrijeme je da se što argumentovnije diskutuje o *učincima postojeće politike uslovljavanje EU prema regionu, pozitivnih i negativnih podsticaja, ali i mehanizama monitoringa*. Važno je i da *EU prestati favorizovati održavanje "stabilokratija"* umjesto efektivne primjene političkih kriterijuma za članstvo budući da između političkih elita, koje se dominantno označavaju autokratskim, i post-komunističkog naslijeđa i dalje postoje snažne veze i saradnja u mnogim aspektima, posebno u dijelu izbjegavanja sprovođenja mjerljivih rezultata, simuliranja reformi i onemogućavanja sprovođenja održivih reformskih procesa.

Činjenica je da se od 2006.godine, odnosno od kada je Crna Gora kao nezavisna država počela reformski proces, a koji je uključio i borbu protiv korupcije, kontinuirano suočavala i sa paralelnim i snažnim problemom ograničene državnosti. Poput brojnih postkomunističkih zemalja u tranziciji, Crna Gora ima problem neizgrađenog demokratskog sistema, koji karakterišu slabe i zavisne institucije, sistemski ukorijenjena i rasprostranjena korupcija i klijentelizam, uz nedovoljno razvijen i ispolitizovan administrativni aparat koji nije u stanju, a često i ne želi, da se efikasno uhvati u koštac sa problemom korupcije. Upravo je problem takve ograničene državnosti u Crnoj Gori imao dubok trag i na endemsku političku korupciju u okviru samih antikoruptivnih institucija osmišljenih da

preveniraju ili suzbiju sukob interesa javnih funkcionera i da omoguće kreiranje pouzdanih i transparentnih kontrolnih mehanizama koji bi bili u stanju ispitaju način finansiranja političkih partija i njihovih izbornih kampanja. Na to treba dodati nedostatak ekspertize, fondova i ljudskih resursa, te nedovoljnu razvijenost administrativnih kapaciteta organa za sprovođenje zakona kako bi razumjeli da je neuspjeh u borbi protiv korupcije bio neminovan, posebno kada govorimo o postizanju konkretnih i održivih rezultata u dijelu istraga, podizanja optužnice i pravosnažnih presuda za slučajevne visoke korupcije.

Drugo, ostaci postkomunističkog naslijeđa nijesu zanemarljivi u borbi protiv korupcije tokom cijele ove integracione faze. Snažan uticaj tzv. veto igrača u suzbijanju korupcije predstavlja još faktor koji doprinosi regresiji u ovoj oblasti, a posebno izostanku mjerljivih rezultata u slučajevima visoke korupcije. Veto igrači (post-tranzicioni profiteri, finansijski tajkuni, biznis koruptivne elite, itd.), koji datiraju od postkomunističkog perioda, podržavaju vladajuće strukture kroz različite finansijske oblike i duboko su infiltrirani u sve nivoe upravljanja i administracije. Isprepletanost kriminalnih i saradničkih mreže između koruptivne političke elite i veto igrača primarno osiguravaju političku zaštitu ovih igrača od potencijalne istrage, podizanja optužnice i pravosnažnih presuda a kroz politički uticaj u pravosuđu, gdje su nezavisnost i odgovornost sudija i tužilaca više incident nego pravilo. Nerezistentnost crnogorskog pravosuđa na korupciju štiti kako vladajuće elite tako i veto igrače koji su praktično pravno nedodirljivi za sve potencijalne antikoruptivne akcije. Finansijskom podrškom i donacijama za predizborne kampanje vladajuće partije ove organizovane grupacije, koje čine najčešće kontraverzni biznismeni, realizuju svoje privatne interese. Računica je jasna – podrška koruptivnoj izvršnoj vlasti predstavlja važnu polugu za povećavanje sopstvenog nelegalnog bogatstva i za preferencijalan status u poslovima sa državnim organima, javnim preduzećima, itd. Predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, je to jednom prilikom opisao i kao "interesnu dobrovoljnost"<sup>39</sup>. Radi se o uskom krugu post-tranzicionih dobitnika koji kroz povezanost sa vladajućom partijom ostvaruju korist, a

39 Radio Slobodna Evropa, Tajni fondovi ključ Đukanovićevih izbornih pobjeda?, *Radio Slobodna Evropa*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/29724615.html> (posljednji pristup 15.oktobar 2020.).

najčešće kroz koruptivne poslove u oblasti privatizacije, urbanizma, javnih nabavki, itd. U konačnici, radi sticanja sve većeg bogastva, ove međuzavisne kriminalno-političke veze će ostati neprekinute sve dok pritisak EU ne izazove pozitivne efekte u postizanju kredibilnih i pouzdanih rezultata u sveobuhvatnoj borbi protiv korupcije.

Zbog nepovoljnih unutrašnjih uslova, političke elite su demonstrirale i ograničene aktivnosti u jačanju prevencije i suzbijanja korupcije istovremeno sprovodeći mjere zarobljene države kroz antikoruptivne institucije. Integraciona dinamika ukazuje da se problem korupcije nije umanjio i da nastavlja da bude predmet ozbiljne zabrinutosti i osam godina od kada je Crna Gora otvorila pregovore o članstvu sa EU. Očito je da je jak politički uticaj na antikoruptivni institucionalni okvir (DRI, DIK i ASK) i na organe za sprovođenje zakona (policija i Tužilaštvo) djelovao opstruktivno u smislu dosljednog sprovođenja antikoruptivnog zakonodavstva. Crna Gora ima elemente zarobljene države i posljedično politički okovane antikoruptivne organe koji ne koriste ni postojeći zakonski okvir kako bi spriječili ili ograničili političko-partijsku korupciju. Štoviše, hroničan nedostatak kredibilnih rezultata u dijelu istraga, podizanja optužnica i pravosnažnih presuda, posebno za slučajeve visoke korupcije, stvara ubjedljivu sliku o opasnom obimu korupcije u zemlji. Iako je Crna Gora skoro 15 godina uključena u integracionu politiku EU, minimalan je broj pravosnažno osuđenih pojedinaca za slučajeve visoke korupcije. Međutim, ako uzmemo u obzir i da je najveći broj ovih presuda poništen ili, pak, da je većina ovih osuđenih lica koristila institut sporazumnog priznanja krivice lako je zaključiti da zemlja kandidat nije postigla mjerljive rezultate u suzbijanju korupcije.

U tom smislu, ova studija pruža dio argumentacije koji mogu poduprijeti tvrdnju da je transformativna moć EU na domaće strukturalne promjene bila neujednačena i neefikasna.

Konačno, nevoljnost EU da vrši konzistentan pritisak na zemlju kandidata radi uvođenja novih obrazaca u borbu protiv korupcije predstavlja posljednje u nizu objašnjenja zašto Crna Gora nije uspjela da se evropeizuje uprkos dugotrajnom reformskom procesu. EU se predugo fokusirala na proces sam po sebi, a premalo na postizanje realno ostvarljivih rezultata u jačanju antikoruptivne politike u Crnoj Gori. Tako je politika uslovljavanja EU svedena na monitoring i konstantno ponavljanje istih preporuka koje nijesu bile realizovane a to nisu pratile nove mjere koje bi spriječile postojeće koruptivne probleme i dale impuls efektivnom vođenju antikoruptivnih aktivnosti. Dijelom je to i posljedica smanjenog interesovanja EU za nastavak politike proširenja, ali i potrebe da održi unutrašnju političku stabilnost. Očito je da je EU pokušavala da igra konstruktivnu ulogu u dijelu jačanja unutrašnjeg antikoruptivnog sistema kroz izgradnju veza sa nedemokratskim strukturama i liderima čime je posredno iste podržala u neispunjavanju političkih kriterijuma koji se odnose na efikasnu borbu

protiv korupcije. Na taj način, domaće političke strukture su razvile su osjećaj nezamjenjivosti u međunarodnim krugovima i uvjerenja da izostanak rezultata u borbi protiv korupcije ne dovode u pitanje njihov opstanak i moć.

Znači, borba protiv korupcije u Crnoj Gori tokom dosadašnjeg pristupnog procesa permanentno je zavisila od tri međuzavisna faktora - politike uslovljavanja EU, domaćih političkih struktura i efikasnosti, odnosno, načina sprovođenja reformskih aktivnosti. Nevoljnost EU da ultimativno podvuče potrebu uspostavljanja učinkovitih mjera prevencije i suzbijanja korupcije s jedne strane, i nedostatak unutrašnje političke volje da riješi sveprisutni problem korupcije s druge strane, rezultirao je selektivnim pristupom u ispunjavanju antikoruptivnih ciljeva a što nije moglo učiniti istinski nezavisnim i profesionalnim antikoruptivne institucije.



## BIBLIOGRAFIJA

- Arolda Elbasani, *Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms*, Routledge, Abingdon, 2013.
- Arolda Elbasani, 'Untangling Europeanization, Compliance and Reform: The Missing Link of Domestic Resistance and Accountability' i Vučković (ur.) *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*, Peter Lang, Berlin, str. 194
- BiEPAG., 'Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot mode,' BiEPAG, 2015, str. 6.
- BiEPAG, 'The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and Stabilitocracy,' 2017, str. 7.
- EU Delegation to Montenegro, European Commission President Jean-Claude Juncker visits Montenegro, <https://eeas.europa.eu/delegations/montenegro/42430/european-commission-president-jean-claude-juncker-visits-montenegro-ku> (posljednji pristup 3. septembar 2020.)
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2010 – 2011, str.11.
- European Commission, Montenegro 2015 Report, str. 14 i 15, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf) (posljednji pristup 17. septembra 2020.);
- European Commission, Montenegro 2016 Report, str. 15, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf) (posljednji pristup 17. septembra 2020.);
- European Commission, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, p. 2, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans-en.pdf> (pristup 3. septembar 2020.).
- European Commission, Montenegro 2019 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf> (posljednji pristup 15. oktobar 2020.)
- European Commission, Montenegro 2020 Report, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf) (posljednji pristup 15. oktobar 2020.)
- European Union External Action, Speech by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Parliament of Montenegro, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21734/high-representativevice-president-federica-mogherini-parliament-montenegro\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21734/high-representativevice-president-federica-mogherini-parliament-montenegro_de) (posljednji pristup 3. septembar 2020.);
- F. Schimmelfenning and U. Sedelmeier (ed.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2005.
- Freedom House, Montenegro 2019 Report, <https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2019> (posljednji pristup 7. oktobar 2020.).
- Freedom House, Nation in transit, Montenegro 2020 Report <https://freedomhouse.org/country/montenegro/nations-transit/2020> (posljednji pristup 7. oktobar 2020.).
- Institut alternativa (IA), Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Centar za monitoring (CEMI), 'Crna Gora između lidera i simulatora reformi', 2018, <http://media.cgo-cce.org/2018/04/Crna-Gora-izmedu-lidera-i-simulatora-reformi.pdf> (posljednji pristup 5. oktobar 2020.).
- K. Lynggaard. and I. Manners and K. Lofgren (ed.), *Research Methods in European Union Studies*, New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- MANS, <http://www.mans.co.me/kako-je-dps-kreirao-sistem-za-ubacivanje-gotovine-svi-predsjednikovi-ljudi/> (posljednji pristup 11. oktobar 2020.).
- MINA, 'Glavni pregovarač Crne Gore Andrija Pejović: Borba protiv korupcije: Setom zakona unaprijeđen normativni okvir', *Café del Montenegro*, <https://www.cdm.me/politika/borba-protiv-korupcije-setom-zakona-unaprijeđen-normativni-okvir/> (pristup 4. oktobar 2020.).
- Marko Kmezić, 'EU Rule of Law Promotion: Judiciary

- Reform in the Western Balkans*, Routledge, London and New York, 2017.
- ND Vijesti, 'DPS od ličnih donacija uknjižio 654.000 eura,' *ND Vijesti*, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/361039/dps-od-licnih-donacija-uknjižio-654-000-eura> (posljednji pristup 10.oktobar 2020.).
  - Portal Vijesti, 'Na dan izbora u Petnjici: Davali smo 30 eura prije, a 30 eura poslije glasanja', *Vijesti online*, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/256328/na-dan-izbora-u-petnjici-davali-smo-30-eura-prije-a-30-poslije-glasanja>
  - Radio Slobodna Evropa, 'Afera "Snimak: Pozitivna Crna Gora dostavila snimak Đukanovića,' *Radio Slobodna Evropa*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/afere-snimak-ko-je-smjestio-milu-djukanovicu/25157499.html> (pristup 4 septembar 2018).
  - Radio Slobodna Evropa, Transparency International: Izuzev Crne Gore, Zapadni Balkan još korumpiraniji, <https://www.slobodnaevropa.org/a/transparency-korupcija-u-svetu/30391427.html>, (posljednji pristup 7.oktobar 2020.).
  - Rješenje Agencije za sprječavanje korupcije, [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rje%C5%A1enje\\_-\\_Demokratska\\_partija\\_socijalista.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Rje%C5%A1enje_-_Demokratska_partija_socijalista.pdf)
  - Radio Slobodna Evropa, Tajni fondovi ključ Đukanovićevih izbornih pobjeda?, *Radio Slobodna Evropa*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/29724615.html> (posljednji pristup 15.oktobar 2020.).
  - Skupština Crne Gore, Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju, str. 3, [http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju\\_o\\_na%C4%8Dinu\\_kvalitetu\\_i\\_dinamici\\_procesa\\_integracija\\_Crne\\_Gore\\_u\\_Evropsku\\_uniju.pdf](http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju_o_na%C4%8Dinu_kvalitetu_i_dinamici_procesa_integracija_Crne_Gore_u_Evropsku_uniju.pdf), (posljednji pristup 3. septembar 2020.)
  - Službeni list Crne Gore, Zakonik o krivičnom postupku, broj 57/2009, 49/ 2010, 47/2014 -odluka US, 2/2015 – odluka US, 35/2015, 58/2015 – dr.zakon i 28/2018 – odluka US
  - Službeni list Crne Gore, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, broj 53/2014 i 42/2017 – Odluka US.
  - T. Börzel, 'Member states responses to Europeanization,' *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002, str. 193-214.
  - Trading Economics, Montenegro Corruption Index, <https://tradingeconomics.com/montenegro/corruption-index>, (posljednji pristup 7.oktobar 2020.).
  - V. Vučković, 'The Europeanization of Political Parties in Montenegro,' *Romanian Journal of European Affairs* 16(3), 2016a, str. 36-55.
  - V. Vučković and B. Vučinić and V. Đorđević, 'Partnership for a Secure Future: Montenegrin Road to NATO from 2006 to 2015,' *The Journal of Slavic Military Studies* 29(4), 2016b, pp. 602-625
  - Vlada Crne Gore, Informacija o realizaciji ključnih aktivnosti iz Akcionog plana sprovođenja preporuka iz mišljenja Evropske komisije, str. 11, <http://www.skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/parlamentarni-odbor-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/dokumenta> (posljednji pristup 17. septembra 2020.).
  - Vlada Crne Gore, Akcioni plan za poglavlje 23. pravosuđe i temeljna prava, izvještaj broj 5, str. 125, <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji?pagerIndex=29> (posljednji pristup 17. septembra 2020.).
  - Vlada Crne Gore, Akcioni plan za poglavlje 23. pravosuđe i temeljna prava – polugodišnji izvještaj januar – jun 2015, str. 115, <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji?pagerIndex=24> (posljednji pristup 17. septembra 2020.).
  - Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, 2017, <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/333/1619-10253-23-2-17--pdf> (posljednji pristup 5. setembar 2020.)
  - Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, 2019, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja.html) (posljednji pristup 5. septembar 2020.).

## O AUTORIMA

**Dr Vladimir Vučković** je saradnik na programima u Centru za građansko obrazovanje (CGO). Angažovan je i kao predavač na Masarikovom univerzitetu na Katedri za međunarodne odnose i evropske studije na predmetima koje se bave EU, politikom proširenja i zapadnim Balkanom.

**Mira Popović** je koordinatorka programa *Demokratizacija i evropeizacija* u Centru za građansko obrazovanje (CGO).

**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.



**Centar za građansko obrazovanje**  
**Centre for Civic Education**

ISBN 978-9940-44-026-8

COBISS.CG-ID 15547652

## IMPRESUM

Fondacija Friedrich Ebert / Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru  
Dositejeva 51/1 / 11 000 Beograd/Srbija

Odgovorna osoba:  
Dr. Max Brandle / Direktor/ Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru

Tel: + 381 11 3283 285  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)

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

Stavovi koji su izraženi u publikaciji nijesu neminovno stavovi fondacije Friedrich Ebert ili organizacija u kojima autori rade.

## BALKANIZACIJA UMJESTO EVROPEIZACIJE

### Borba protiv korupcije u Crnoj Gori



Crna Gora je imala ogroman potencijal da bude uspješna priča evropskih integracija na zapadnom Balkanu, kako se ponekad i predstavljala od strane pojedinih visokih zvaničnika EU, i to sa onim ishodima koji mogu biti prenešeni na ostatak regiona.



Nevoljnost EU da nametne mjere prevencije i suzbijanja korupcije uz nedostatak unutrašnje političke volje da riješi sveprisutni problem korupcije rezultirao je selektivnim pristupom vlasti da ispuni one ciljeve koje bi učinili istinski nezavisnim i učinkovitim antikoruptivne institucije.



Nedavna promjena vlasti još uvijek ne daje ubjedljiv odgovor u smislu vizije i strategije oblikovanja drugačije Crne Gore koja integriše građanske i demokratske principe, kao i antikoruptivne prakse.

Više informacija o ovoj temi:  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)