



CRNA GORA

IZMEĐU LIDERA I SIMULATORA REFORMI

MART, 2018

ŠEST GODINA OD POČETKA PREGOVORA ZA ČLANSTVO - KORAK NAPRIJED, NAZAD DVA

Šest godina nakon otvaranja pregovora o pristupanju, Crna Gora je i dalje primjer zarobljene države. Kao što godinama i decenijama iscrpljuje demokratsku javnost, tako Vlada Crne Gore strategiju iscrpljivanja majstorski primjenjuje na proces evropskih integracija, pri tom zloupotrebljavajući potrebu Evropske unije za novim integracijskim optimizmom.

Građani ne vide napredak u suzbijanju isprepletenosti javnih i privatnih interesa niti u razbijanju veza sa organizovanim kriminalom i korupcijom na svim nivoima upravljanja. Slabe i politizovane institucije, nekažnjivost korumpiranih funkcionera i zloupotrebe javnih fondova, državna intervencija u medijsko tržište i akcija DPS-a kojom se ugrožava nezavisnost javnog servisa, neprijateljsko djelovanje prema kritički orijentisanim NVO i napadi na njihove lidere – sve je to i dalje prisutno u Crnoj Gori, lideru u pristupanju EU na Zapadnom Balkanu.

Stoga, ključno pitanje na koje treba odgovoriti u odnosima EU i Crne Gore je: da li će Evropska unija i dalje zatvarati oči pred izostankom održivih rezultata, upornim održavanjem starih i uvođenjem novih nedemokratskih praksi.

Pohvale napretkom i uporno ukazivanje na "liderstvo u regionu" ne podstiču vlast da radi više i bolje niti osnažuju ili suštinski uključuju zainteresovano civilno društvo, medije i demokratsku opoziciju.

Niko ne očekuje da EU mijenja vlast u Crnoj Gori niti da utiče na političke tokove u tom

pogledu, ali je prirodno i razumno očekivanje promotera evropske integracije da Evropska komisija vjerodostojno pokaže evropskoj i domaćoj javnosti da se status lidera i napredak ne mogu postići drugim sredstvima osim političkom voljom i sprovođenjem reformi koje daju održive rezultate.

Vrijeme je da regionalna saradnja, dobrosudski odnosi i spoljna politika usaglašena sa EU i potvrđena članstvom u NATO, ne budu glavni pokazatelji uspjeha države i dovoljan kredit za sve očigledniji izostanak unutrašnjih demokratskih reformi.

U ovom papiru predstavljamo niz primjera koji pokazuju neuspjeh ili fasadu reformi u ključnim područjima vladavine prava, uključujući izostanak epiloga u slučajevima izbornih prevara, napumpanu statistiku uslijed nedostatka značajnih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije i selektivni pristup ključnih institucija za borbu protiv korupcije. Oni ukazuju na potrebu za drugačijim pristupom Evropske unije Crnoj Gori, koji bi spriječio vlasti da simuliraju reforme i doveo do rezultata potrebnih za trajnu društvenu promjenu.

GLASAČKE KUTIJE PUNE LAŽI

OEBS i ODIHR ocjenjuju izbore fer i slobodnim, ali njihovi izvještaji ne uzimaju u obzir kontekst u kojem se izbori sprovode. Naučni projekat finansiran od strane EU, "Inform", pruža najpouzdaniju mjeru opsega klijentelističkih praksi u šest zemalja Zapadnog Balkana postavljanjem pitanja "Da li vam je nekad ponuđen novac ili usluga u zamjenu za vaš glas na izborima?". Ovo pitanje direktno mjeri iskustva građana sa klijenteliz-

mom, i stoga se može smatrati prikladnijim indikatorom prisustva klijentelizma nego izvještaji koji mjere percepciju građana o opsegu ove pojave. Zabrinjavajuće je da je jedan od pet ispitanika u Crnoj Gori (22.5%) izjavio da mu je nuđen novac ili usluga u zamjenu za glas, što je najveći procenat u regionu.¹

Istraživanje CEDEM-a iz decembra 2017. godine pokazuje zabrinjavajuće stanje i kada je u pitanju povjerenje u izborni proces. Jedno od pitanja koje je postavljeno građanima glasi: *"Nedavno su održani izboru u nekoliko crnogorskih opština. Opozicija tvrdi da je vlast koristila veliki broj nedozvoljenih radnji kako bi pobijedila na tim izborima. Što vi mislite o tome?"*. Samo 21.6% građana je reklo *"Mislim da je DPS pošteno dobio izbore"*, dok je čak 41% reklo *"Mislim da je DPS dobio izbore nedozvoljenim sredstvima"*, a njih 31.5% *"Ne znam, nemam stav"*.

EU je godinama tražila pravosudni i politički epilog afere Snimak. Paradoksalno, epilog afere se konačno dogodio u Skupštini kada je jedan od ključnih aktera afere, **Zoran Jelić**, poznat po izjavi kako zapošljavanjem jednog lica DPS dobija četiri glasa, izabran u Skupštini za doživotnog člana Senata Državne revizorske institucije. Štoviše, skupštinski odbor je predložio njegovo imenovanje na dan kad je Federika Mogerini, visoka predstavica EU, govorila u Skupštini Crne Gore (mart 2017.). Time je ključni akter afere *Snimak* doživio političko unaprijeđenje umjesto presude. Pored toga, Zoran Jelić je godinama kršio zakon obavljajući istovremeno funkciju poslanika i državnog službenika u Zavodu za zapošljavanje, a dobio je i negativno mišljenje DRI za upravljanje

Zavodom. Tako je na kraju ove dugogodišnje priče krivac postao kontrolor.

Dok na državnom nivou nije bilo presuda, političkih ostavki ili razrješenja, nekoliko zvaničnika na lokalnom nivou je kažnjeno za kupovinu glasova, ali nijesu pretrpjeli nikakve ozbiljne posljedice i uspjeli su zadržati javne funkcije. Na primjer, dva funkcionera DPS-a, zaposleni u Opštini Pljevlja, i dalje su na funkciji uprkos tome što su osuđeni za povredu slobode opredjeljenja pri glasanju na izborima 2012. i 2014. godine. **Sead Vesnić** je osuđen na uslovnu kaznu zatvora od šest mjeseci, zbog zloupotrebe prilikom raspodjele jednokratnih novčanih pomoći pred parlamentarne izbore 2012. godine. **Joka Đaćić** je dobila istu kaznu zbog kupovine glasova uoči lokalnih izbora 2014. godine. Upravna inspekcija je konstatovala da ih krivično djelo za koje su osuđeni čini nedostojnim funkcije i naložila otklanjanje nepravilnosti. Uprkos tome, predsjednik Opštine nije razriješio funkcije ova lica, već ih je postavio na nove funkcije. Ministarstvo javne uprave je u januaru 2018. godine poništilo raniju odluku Upravne inspekcije na upitnim osnovama, tvrdeći da pozicije vršioca dužnosti, na koje su ove osobe postavljene, nijesu izričito regulisane zakonom.

AKCIONI PLANOVI ZA POGLAVLJA 23 I 24 – VARLJIVA STATISTIKA

Kada pogledamo sprovođenje akcionih planova za poglavlja 23 i 24, vidljivo je da značajan broj mjera nije realizovan ni poslije više od šest godina od početka pregovora. Vlada se mahom hva-

¹ / Rezultati istraživanja dostupni na: <http://www.formal-informal.eu/files/news/2017/Deliverables%20and%20Milestones%202017/IDSCS-Informal%20Life%20of%20Political%20Parties-Report-27092017.pdf>

li napretkom u izgradnji kapaciteta određenih institucija, organizacijom obuka i zakonodavnom aktivnošću.

Često se ne može vjerovati u zvaničnu statistiku, kako zbog slabog upravljanja podacima tako i zbog njenog prikazivanja na način da se naglase uspjesi, a sakriju problematična pitanja.

Vrijeme je pokazalo i da, naročito u policijsko-tužilačko-sudskom lavirintu, slučaj koji je jedne godine prikazan kao pokazatelj napretka, već sljedeće godine može biti urušen i uspjeh poništen, opovrgavajući prethodnu statistiku. Metodologija za mjerenje rezultata u oblasti organizovanog kriminala i korupcije koja bi bila zasnovana na kombinovanim kvalitativnim i kvantitativnim indikatorima nikada nije uspostavljena.

Pored toga, određena mjerila nijesu do kraja razvijena, što ih čini podložnim različitim interpretacijama, uzimajući u obzir da su previše široka ili ih je nemoguće prevesti na mjerljive indikatore.

Čini se da je mnogo veći problem činjenica da ni tamo gdje su mjere u cjelosti realizovane, one nijesu suštinski doprinijele postizanju očekivanih ciljeva. Ovo ukazuje da čak i kada bi se sprovele sve preostale mjere, većina problema uočenih prelaznim mjerilima bi ostala aktuelna. To proizilazi iz Vladine umješnosti da osmisli i sprovede sve bezbolne mjere, a izbjegne one suštinske, što odražava stvarni nedostatak političke volje za sprovođenje reformi.

Savršeni primjeri toga su rad Specijalnog državnog tužilaštva, Agencije za sprječavanje korupcije, Sudskog i Tužilačkog savjeta i njihovih Disciplinskih i Etičkih komisija koje su, sve u svemu, jednako nedjelotvorne kao i prije reformi.

ARBITRARNA (NE)AKTIVNOST TUŽILAŠTVA

Istraživanje javnog mnjenja o percepciji korupcije (novembar 2017.), pokazalo je da većina crnogorskih građana (56%) ne smatra da je Specijalno državno tužilaštvo (SDT) doprinijelo borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Istovremeno, petina građana ne prepoznaje bilo kakav doprinos SDT-a rješavanju ovog problema.

Epilog u slučajevima organizovanog kriminala **Šarić i Kalić**, u vidu oslobađajućih presuda od strane Apelacionog suda predstavlja državnu sramotu, a država se sada suočava i sa zahtjevima za odštetu. Ovi i nekoliko drugih slučajeva su godinama punili statistiku o procesima za organizovani kriminal i oduzetu imovinu stečenu kriminalom. Nepotrebno je reći da niko u državi i pravosuđu ne želi da utvrdi ko je odgovoran za ovaj fijasko.

Još jedan neuspjeh države je izostanak efikasne istrage u slučaju torture od strane pripadnika Specijalne terorističke jedinice (SAJ), što je potvrđeno i odlukom Ustavnog suda odlučujući po žalbama građana. Nakon događaja uslijedio je očigledno fingiran proces protiv samo dva pripadnika SAJ-a (od više desetina koji se jasno vide na video snimku kako prebijaju nedužnog građanina). Komandant SAJ-a, **Radosav Lješković**, bivši pripadnik obezbjeđenja Mila Đukanovića, osuđen je na pet mjeseci zbog prikrivanja svojih kolega i ometanja istrage. On je proveo veći dio kazne van zatvora, u zdravstvenoj ustanovi navodno zbog bolesti, dok mu je na kraju kazna skraćena za trećinu (odobren uslovni otpust). Javnost se sada priprema na mogućnost da

on bude ponovo postavljen za komandanta SAJ-a. U međuvremenu, SDT je potvrdio da je njegova imovina zakonito stečena, a ona uključuje hotel i turistički kompleks kupljen u procesu privatizacije za 329.600 eura. Tokom 2017. godine, državni Investiciono razvojni fond je firmi u kojoj je Lješković suvlasnik dodijelio kredit za refinansiranje u iznosu od 72.714 eura.

SDT je, takođe, uspjelo da u slučaju poznatom kao "Limenka" utvrdi da nije bilo visoke korupcije, iako je činjenjem i nečinjenjem od strane više ministara unutrašnjih poslova, direktora policije i drugih funkcionera pričinjena višemilionska šteta za državni budžet, i višemilionska dobit za brata Mila Đukanovića. Štoviše, ni Zaštitnik imovinsko pravnih interesa nije podnio prigovor na odluku SDT-a iako je imao pravo i osnov za to. U nastavku slučaja i Osnovno državno tužilaštvo je zaključilo da nema osnova za krivično gonjenje. Tako je šteta po državni budžet od približno 7 miliona eura ostala bez bilo kakve odgovornosti - krivične, prekršajne, disciplinske, etičke, političke.

Izviđaj u slučaju korupcije u privatizaciji "**Telekoma**" traje više od šest godina. Nadležni organi SAD su još 2008. godine tražili informacije od nadležnih organa Crne Gore, a 2011. godine je u SAD utvrđeno da postoje dokazi za korupciju. Ambasada SAD je 2014. godine saopštila: *"Komisija za hartije od vrijednosti i berzu (SEC) je došla do dokaza o podmićivanju u Crnoj Gori. Crnogorske vlasti su se u januaru 2012. godine saglasile da otvore istragu o tim tvrdnjama. Od tada, Ambasada SAD podržava istragu pomaganjem vlastima da dobiju dokumenta vezana za ovaj predmet"*.

Tokom 2016. i 2017. godine, Crnu Goru je zapljusnuo talas mafijaških ubistava u obračunu klanova koji se bave međunarodnim švercom kokaina. Surovi obračuni predstavljaju samo vrh ledenog brijega u poslu međunarodnog šverca droge velikih razmjera, pred kojim bezbjednosne službe i tužilaštvo zatvaraju oči. Umjesto suštinske borbe protiv ove pojave, javnosti se nude filmske i promotivne akcije snimanja pretresa lica i objekata koje daju minimalne ili nikakve rezultate, ali služe za širenje utiska da se nešto preduzima.

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma je jedva vidljiva i tokom deset godina vodila je manje od deset postupaka za pranje novca. Ipak, SDT je uspjelo da za ovo krivično djelo optuži lidera i nekoliko članova rukovodstva opozicione partije Pokret za promjene.

Ionako nedopustivo blaga kaznena politika sudova, dodatno se ublažava redovnim predsjedničkim pomilovanjima, koje se koriste češće nego bilo gdje u regionu i čestim opštim amnestijama Skupštine koje su korišćene pet puta od 2006. godine.

Država nije uspjela (uz osnovanu sumnja da je to uopšte i pokušala) da privede pravdi **Svetozara Marovića**, bivšeg predsjednika Skupštine Crne Gore i predsjednika državne zajednice Srbije i Crne Gore, i njegovog sina **Miloša Marovića**, nakon potvrđivanja sporazuma o priznanju krivice kojim je priznao da je bio šef kriminalne grupe. Njih dvojica se nalaze u Srbiji "na liječenju" koje traje više od godinu dana, a jedan od njih je postao državljanin Republike Srbije, te su tako nedostupni organima gonjenja u Crnoj Gori. U ovom, navodno, najvećem slučaju kojim se država hvali kao dokazom

uspjeha, i kojim je pumpana zvanična statistika, do sada nije izvršena ni zatvorska kazna niti je uplaćena novčana kazna, dok finansijska istraga uz brojne kontroverze i dalje traje.

AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE (BORBE PROTIV) KORUPCIJE?

IPSOS-ovo istraživanje javnog mnjenja iz novembra 2017. godine, pokazalo je da samo 22% građana smatra da se Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) prema svim funkcionerima i službenicima odnosi na jednak način, bez obzira na stranačku pripadnost. Skoro četvrtina građana (24%), nije čula za ASK. Doprinos ove institucije u borbi protiv korupcije ne prepoznaje 44% građana Crne Gore – a ukoliko ne računamo one građane koji nikada nijesu čuli za ASK, čak 57% ne smatra da je ASK doprinijela rješavanju problema korupcije.

Iako statistika ASK iz Izvještaja o radu za 2016. godinu govori u prilog tome da većina javnih funkcionera (73%) i državnih službenika (76%) "nema što da krije", odnosno da su dali saglasnost za provjeru bankovnih računa, na najvišem nivou javnih funkcionera ova statistika je porazna. Predsjednik Vlade, Duško Marković, potpredsjednik Vlade za regionalni razvoj, Rafet Husović i devet od ukupno 19 ministara, nije dalo saglasnost za provjeru njihovih žiro računa Agenciji. Takođe, od ukupno 16 predsjednika parlamentarnih političkih partija, sedam ne želi da im ASK provjerava žiro račune. Među njima je i bivši premijer, Milo Đukanović. Ni direktor ASK nije dao saglasnost za provjeru njegovog računa. Iako se ovim direktno ne krši zakon, to ipak ukazuje na

manjak proaktivnog stava onih čijim primjerom bi se drugi trebalo voditi.

Još jedan slučaj koji pokazuje kako državne institucije funkcionišu različitom dinamikom, selektivno i pod političkim uticajem ili samocenzurom, je slučaj pokušaja ubistva novinara **Tufika Softića**. Državno tužilaštvo nije efikasno istražilo ovaj slučaj više od sedam godina. S druge strane, Softića je sačekala odluka ASK da je u sukobu interesa kao direktor lokalnog radija jer je njegova žena odbornica u lokalnoj skupštini.

Pojedinci koji su se odvažili da postanu zviždači, uradili su to uprkos pravnom okviru i institucijama koje bi trebale da ih štite, jer ih Vlada otvoreno diskredituje i pomaže snažnije uvjerenja da je pametnije ćutati i odabrati odanost šefovima nad javnim interesom. Slikovit primjer je slučaj direktora Željeznica Crne Gore, **Nebojše Obradovića**, koji je osuđen za upotrebu javnih sredstava za plaćanje hotelskog računa za organizovanje skupova Socijaldemokratske partije (SD), manjeg člana vladajuće koalicije, na čijem je čelu aktuelni predsjednik Skupštine Ivan Brajović. U januaru 2018. godine, Viši sud je ublažio njegovu prvostepenu kaznu. U ovom slučaju, ASK nije pružila zaštitu "zviždaču", osobi koja je kao zaposlena u kompaniji koja je upravljala hotelom Ramada, objavila inkriminirajuće informacije. Nesuđena zviždačica je izgubila posao i prošla javnu šikanu režimskih funkcionera i medija, a sam Đukanović je iskazao razumijevanje za poslodavca koji je odlučio da na ovaj način tretira zviždača. Uzimajući u obzir Đukanovićev uticaj u sistemu, ovo zasigurno na doprinosi jačanju ovog instituta niti ohrabruje državne službenike i namještenike da istupe i otkriju dokaze koji upućuju na korupciju.

Nedavni slučaj u kome je ASK, na osnovu inicijative jedne NVO, uvtrdio sukob interesa sada već bivšeg ministra evropskih poslova/ glavnog pregovarača/ambasadora, pokazuje da Agencija nije tigar bez zuba, ukoliko postoji motiv za postizanje rezultata.

JAVNA POTROŠNJA DALEKO OD OČIJU JAVNOSTI

Kada je riječ o upravljanju javnim finansijama, odgovornosti i transparentnosti, više je slikovitih primjera koji svjedoče o izostanku rezultata i otporu uvođenju veće transparentnosti u trošenje javnih sredstava.

Duže od godinu dana, Ministarstvo finansija nije imenovalo budžetskog inspektora. U periodu u kojem je bio aktivan, od usvajanja Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, od 2014. do novembra 2016. godine, budžetski inspektor nije podnio nijednu prekršajnu prijavu. Ministarstvo finansija je svu dokumentaciju o radu bužetskog inspektora označilo stepenom tajnosti „INTERNO“.

Iz državnog budžeta je u 2017. godini izdvojeno gotovo dva miliona eura za jednokratnu socijalnu pomoć. Od toga je samo 700.000 eura dodijeljeno najugroženijim slučajevima. Skoro dvostruko više je kroz netransparentne procedure otišlo zaposlenima u državnim institucijama i ministarstvima. Socijalni slučajevi, pri tom, mogu da računaju na jednokratnu pomoć preko centara za socijalni rad od pet, deset ili dvadeset eura, dok zaposleni u državnoj upravi dobijaju 500 ili čak nekoliko hiljada eura. Nedavno otkrivene informacije pokazuju da su javni funkcioneri i državni službenici iz lokalne samouprave Berane i odbornici DPS-a,

2012.godine, primili jednokratnu socijalnu pomoć u visini i do 500 eura. Toliko iznosi visina prosječne plate u zemlji, koju su oni dobili iako nijesu bili u stanju socijalne potrebe s obzirom da imaju plate od 500 do 1200 eura. Još oko četiri miliona podijeljeno je za razne oblike pomoći odlukama Vladinog užeg kabineta i Komisije za raspodjelu dijela tekuće budžetske rezerve, a dokumentacija o tome proglašena je tajnom.

Na obim problema na lokalnom nivou ukazuje i odluka Opštine Tivat iz januara 2018. kojom se iznos od 5.5 miliona eura za komunalije "oprašta" "Adriatic Marinas", privatnoj firmi koja vodi Porto Montenegro. Čak je i DPS većina u lokalnom parlamentu priznala da ovo "nije zakonska obaveza, već politička odluka". Ovo može biti naknadna i dodatna potvrda izjave Olivera Korleta, bivšeg direktora "Adriatic Marinas", data za "Toronto life" magazin u junu 2011.godine, kojom je pohvalio izvanrednu mogućnost da se u Crnoj Gori može sjesti sa premijerom i dogovoriti o poreskom i radnom zakonodavstvu.

REFORMA JAVNE UPRAVE BEZ POMAKA

Uprkos deklarativnom opredjeljenju Vlade da učini javnu upravu pristupačnijom građanima, ona se čini sve daljom. Građani i NVO se uporno i redovno "vrte" od organa preko agencija do suda i nazad u potrazi za slobodnim pristupom informacijama, dok se novim zakonskim izmjenama uvode sve snažnija ograničenja. Građani i dalje nemaju besplatan pristup prečišćenim tekstovima zakona i drugih propisa. Crna Gora je na samom početku

uvođenja politike otvorenih podataka, i zauzima 83. poziciju među 115 država obuhvaćenih istraživanjem Open Data Barometer.²

Tri godine pripreme Strategije reforme javne uprave i dvije godine njenog sprovođenja potrošene su na skupljanje osnovnih podataka, kao što je broj zaposlenih u javnom sektoru, uprkos zakonskoj obavezi proaktivnog objavljivanje ovih informacija i usvojenoj posebnoj mjeri "proaktivno objavljivanje broja zaposlenih u opštinama".³

Vlada je zaobišla javne rasprave pri donošenju važnih propisa (izmjene Zakona o javnim nabavkama) ili ih samo djelimično organizovala (izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama), sa važnim izmjenama uvedenim od strane parlamentarne većine u Skupštini u kasnijoj fazi. Organizovala je rasprave „po skraćenom postupku“ (izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti), i javne konsultacije umjesto javnih rasprava (set osam zakona iz oblasti obrazovanja). Nijedan od navedenih zakona, u slučajevima kada je dat na javnu raspravu, nije sadržao analizu o uticaju propisa, iako je Strategija reforme javne uprave prepoznala potrebu da ove analize budu date na javnu raspravu sa nacrtom. Izvještaji sa javnih rasprava često ne sadrže sve bitne podatke i ne pružaju utemeljena obrazloženja zbog čega su prijedlozi prihvatljivi ili ne. Najnovije izmjene Zakona o državnoj upravi dozvoljavaju da se propisi iz oblasti "bezbjednosti, odbrane i godišnjeg budžeta" pripreme bez sprovođenja javnih rasprava.

POŠAST POLITIZACIJE

Pored politizovanog javnog sektora na svim nivoima, partija kontroliše i nezavisne nadzorne institucije ili je u toku proces uvođenja partijskog kadra u njihova upravljačka tijela, kao što je to slučaj sa: Agencijom za sprječavanje korupcije, Državnom revizorskom institucijom, Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, pravosuđem, javnim servisom.

Značajna većina visokih državnih funkcionera su pripadnici vladajućih partija. Pored njih, direktori osnovnih i srednjih škola, članovi odbora i direktori zdravstvenih institucija se takođe biraju iz istih redova. Zdravstvo, obrazovanje i javna preduzeća su van opsega primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, sa vrlo slabije regulisanim zapošljavanjem, kao u privatnom sektoru, ali u koje Vlada/vladajuće partije imaju snažan upliv. Poražavajuća diskriminatorna praksa objavljivanja oglasa za radna mjesta tokom vikenda i u trajanju od jednog dana i dalje se odvija neometano.

Primjer partijske kontrole nad institucijama je sistem javnih nabavki, gdje je na čelu skoro svih glavnih institucija član jedne od vladajućih političkih partija. Direktor Uprave za inspekcijske poslove ranije je bio **Božidar Vuksanović**, član Glavnog odbora DPS-a. Ovu funkciju sada pokriva **Alija Košuta**, član Opštinskog odbora Bošnjačke stranke Podgorica. Glavni inspektor za javne nabavke **Hivzo Kajević**, ranije je bio član Izvršnog odbora DPS-a, a trenutno je

² / Open Data Barometer rezultati za Crnu Goru dostupni na: <http://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?year=2016&indicator=ODB&detail=MNE>

³ / Kako je navedeno u Operativnom dokumentu za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, Aneks Akcionog plana za Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava).

član Opštinskog odbora te partije u Rožajama. Direktor Uprave za javne nabavke **Mersad Mujević** član je Glavnog odbora DPS-a. Aktualna ministarka javne uprave, **Suzana Pribilović**, članica Glavnog odbora i potpredsjednica budvanske Ženske alijanse DPS-a, prethodno je bila na čelu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.

INTENZIVIRANO URUŠAVANJE MEDIJSKIH SLOBODA

Bez ostvarenog napretka u rješavanju slučaja napada na medije i novinare, vladajuća partija je zloupotrijebila institucije za orkestriranje napada na nezavisne medije, kao i za preuzimanje kontrole nad javnim servisom.

Javni servis (RTCG) je meta napada DPS-a već neko vrijeme, a Agencija za sprječavanje korupcije i parlamentarna većina su otvoreno iskorišćeni za uklanjanje nepodobnih članova Savjeta RTCG. Skupština je razriješila dva člana Savjeta, nakon što je ASK utvrdio da su prekršili Zakon o sprječavanju korupcije. Iako je Upravni sud poništio neke od ovih odluka, Skupština nije čekala pravosnažne presude niti poštovala privremene mjere suda, već su ovi članovi razriješeni u kratkom roku i postavljeni novi. Novo-postavljeni članovi Savjeta su neupitno odani DPS-u, pri čemu je jedan visoki funkcioner DPS-a, drugi član savjetodavnog tijela DPS-a, a treći je poznat kao autor knjige kojom slavi lik i djelo Mila Đukanovića. Razmjere ove organizovane akcije se prepoznaju i kroz Vladino višemjesečno blokiranje potpisivanja dva važna ugovora za RTCG - Ugovor

Vlade i RTCG o pružanju javnih radiodifuznih usluga 2018-2020 u skladu sa Zakonom o RTCG i kolektivni ugovor koji rukovodstvo može potpisati sa zaposlenima nakon dobijanja Vladinog odobrenja. Brutalnost aktivnosti DPS-a, praćena zloupotrebom ovlašćenja vlasti, kakve nisu viđene u proteklih deset godina, jedan je od najubjedljivijih primjera retrogradnih procesa koji je dešavaju u zemlji. DPS je nepopustljiv u ovoj akciji, uprkos jasno iznijetim stavovima glavnih međunarodnih partnera da ovo nije prihvatljivo i da se nezavisnost RTCG ne smije ugrožavati.

Istovremeno, Agencija za elektronske medije ne primjenjuje Zakon o elektronskim medijima, dozvoljavajući privatnoj TV stanici sa nacionalnom frekvencijom (Pink M) da krši profesionalne standarde izvještavanja i širi govor mržnje, kako je to utvrđeno u 32 odluke u posljednje tri godine (2015, 2016. i 2017.), a što je prošlo bez sankcija ili privremenog oduzimanja licence. Pink M kontinuirano vodi prljave kampanje protiv kritičara Vlade iz nevladinih organizacija, nezavisnih medija i opozicije, a instrumentalizovan je i u smjeni dva člana RTCG Savjeta.

Takođe, finansiranje medija iz javnih fondova u Crnoj Gori i dalje je neregulisano, nekontrolisano, diskreciono i netransparentno, što dovodi medije u nepovoljan položaj na tržištu, a s ciljem vršenja kontrole i pritiska na njihovu uređivačku politiku. Vlada zanemaruje imperativnu preporuku iz Izvještaja EK za Crnu Goru iz 2016.godine da usvoji neophodna zakonska rješenja kako bi se spriječio ili ograničio nezakonit uticaj novca iz javnih fondova na slobodu medija i njihovu ekonomsku (ne)stabilnost.⁴

Ustavni sud je 2017. godine istakao problem neefikasnih istraga i potrebu da nadležni u vlastima više rade na rješavanju ovih napada.⁵ Ipak, do sada niko nije odgovarao za neefikasne istrage, niti su policija i tužilaštvo ostvarili napredak u rješavanju napada. Komisija osnovana za praćenje istraga slučajeva zlostavljanja i napada na novinare suočila se sa brojnim preprekama u obavljanju svojih poslova. Tek nakon apela 11 nevladinih organizacija, Ministarstvo unutrašnjih poslova objavilo je izvještaje ove Komisije. U međuvremenu, dogodili su se novi napadi na novinare, dok stari slučajevi još nijesu riješeni, kao što je slučaj sa ubistvom glavnog i odgovornog urednika 2004. godine i pokušajem ubistva novinara 2007. godine.

Tokom 2017. godine, DPS i najviši rukovodioci Vlade su se utrkivali u osudi slobode izražavanja, govoru mržnje i etiketiranju kritički orijentisanih medija i NVO. Jedan od najupečatljivijih primjera se desio u septembru, nakon incidenta tokom lokalne izborne kampanje u Mojkovcu. U telefonskom razgovoru sa novinarem *Dana*, premijerov brat je prijetio novinaru da ako su njegove izjave dobile političku interpretaciju, "nemojte se pitati što je neko nekog ubio". U zvaničnom odgovoru, Vlada je umjesto izvinjenja i osude takvog ponašanja, označila novinare "medijskim specijalcima iz glasila Demokrata", a incident "partijskim i medijskim prljavštinama i podmetanjima".⁶

VLADA I ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA – VIŠE NEPRIJATELJI, NEGO PRIJATELJI

Uprkos premijerovom javnom opredjeljenju da održava redovne konsultacije sa NVO, prve i ujedno jedine konsultacije su održane u januaru 2017. godine, na inicijativu i u organizaciji jedne NVO. Štoviše, njegova ocjena da: "Nevladinim organizacijama je čitava godina i svaki dan u nekoj vrsti zloupotreba jer oni žive na donacijama, a ne žive od realnih aktivnosti na terenu", je u velikoj mjeri postala putokaz za cjelokupan Vladin pristup civilnom društvu, posebno onom kritički orijentisanom prema radu Vlade.

Kao posljedica toga, uslovi za djelovanje kritički orijentisanih NVO su pogoršani na više nivoa, uključujući njihovo isključivanje iz procesa pripreme sistemskih akata, praćeno diskrecionom podrškom izabranim NVO, kao što je slučaj sa tzv. "Kućom građanskog društva".⁷

Izmjenama u posljednjem trenutku, Vlada je u Zakon o NVO uvela državne službenike kao nezavisne evaluatore, čime je umanjena objektivnost i nezavisnost procedura za finansiranje projekata NVO.

Strategija za unaprijeđenje podsticajnog okruženja za djelovanje NVO je pripremljena 2017. godine, bez učešća predstavnika NVO u radnoj grupi. Od velikog broja prijedloga NVO za unaprijeđenje, Vlada je samo djelimično pri-

⁵ / Odluka Ustavnog suda o usvajanju ustavne žalbe ("Službeni list Crne Gore" br. 088/17 od 26. decembra 2017.)

⁶ / <http://www.gov.me/vijesti/176068/Reagovanje-predsjednika-Vlade-Duska-Markovica-povodom-politickog-i-medijskog-ugrozavanja-njegove-porodice.html>

⁷ / Više o ovom pitanju dostupno na: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/12/Prevod-brifa-3.pdf>

hvatila jedan. Prema tome, ova Strategija ne sadrži ključne mjere za stimulisanje razvoja NVO niti je odraz stvarnih potreba sektora, već primarno služi za Vladin lažni bilans rezultata.

Uprkos navodnim unaprijeđenjima u Zakonu o NVO u pogledu finansiranja NVO, ministarstva unutrašnjih poslova, finansija, javne uprave, vanjskih poslova, nauke i održivog razvoja i turizma nijesu predvidjeli budžetska sredstva za finansiranje projekata nevladinih organizacija koji bi im mogli pomoći u sprovođenju javnih politika.

Kampanje blaćenja kritički orijentisanih NVO i njihovih lidera su nastavljene. Tako je tokom 2017. godine, provladin dnevni list *Pobjeda*, više puta objavio informacije o navodnim depozitima na bankovnim računima NVO, u iznosu od €45.7 miliona. Kao izvor ovih podataka navedena je Centralna banka Crne Gore, koja nikad nije dala objašnjenje da ova sredstva, zbog računovodstvene klasifikacije, zapravo pripadaju stranim NVO, međunarodnim organizacijama i diplomatskim misijama. Ova vrsta spina je široko upotrebljavana kao instrument u propagandnom ratu protiv NVO, usmjerenom na njihovu diskreditaciju, smanjenje povjerenja građana i državne podrške njihovom radu, ali i narušavanju njihove održivosti, kredibiliteta i uticaja. Tokom 2018. godine, *Pobjeda* je nastavila sa istim pristupom i isto pitanje se našlo na naslovnici već krajem februara.

Drugi segmenti civilnog društva koji pokazuju kritički odnos prema vlasti dobijaju isti tretman. Nakon decenijske kontrole nad rukovodstvom Ljekarske komore, legitimnom voljom ljekara izabrano je novo koje očigledno nije bilo po volji Vladi. Ministarstvo zdravlja je poništilo prom-

jenju izabranog rukovodstva u zvaničnom registru. Tek nakon godinu dana opstrukcije, ljekari su uspjeli da ponovo održe skupštinu Komore i izaberu svoje rukovodstvo, čime su natjerali Ministarstvo da prihvati njihovu legitimnu odluku. Ipak, i dalje se suočavaju sa pritiscima putem SDT-a koje na osnovu anonimnih prijava poziva ljekare da daju izjavu o cjelokupnom procesu organizacije skupštine.

POZIV NA AKCIJU

EU treba da djeluje brzo i odlučno kako bi spasila reformski proces u Crnoj Gori i usmjerila ga na pravi put, jer danas u velikoj mjeri donosi rezultate koji ne vode ni demokratizaciji zemlje niti usklađivanju sa najboljim standardima i praksama EU, što može dalje voditi smanjenju ukupne podrške procesu EU integracije.

Pažnju zaslužuju i primjeri koji ukazuju na sve slabiji uticaj SAD. Nakon ostvarenja članstva u NATO, crnogorska Vlada ne mari za obaveze prema Otvorenom partnerstvu vlada (OGP) ni za pozive i ocjene u vezi sa političkim napadima na nezavisnost javnog servisa RTCG. Na isti način, kako se bliži završetak tehničkog procesa pregovora, uticaj EU je sve manji, a Vlada je sve odlučnija u odbijanju da ostvari rezultate koje proces reformi zahtijeva.

Iako je učinjen određeni napredak novim pristupom EU kojim se stavlja fokus na poglavlja 23 i 24, i iako se koristi nešto precizniji jezik u Radnom dokumentu Evropske komisije o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24, ovo je još uvijek nedovoljno sredstvo pritiska u crnogorskom kontekstu.

Prema tome, EU treba da zauzme drugačiji pristup prema Crnoj Gori, sa promjenom u tri glavna pravca:

1. KLAUZULA BALANSA MORA BITI VIŠE OD PAPIRNOG TIGRA

Za podsticaj političke volje potrebno je više od ocjena kao što su da je Crna Gora "ostvarila početne rezultate" ili uopštenih poziva da se "ubrzaju ključne reforme", sadržanih u izvještajima Evropske komisije. Izostanak unutrašnje reformske dinamike i stepen otpora promjenama koji pokazuju crnogorske vlasti u različitim granama i nivoima čine razumnu osnovu da Evropska komisija ozbiljno razmotri aktiviranje klauzule balansa. Sama činjenica da bi EK ozbiljno najavila razmatranje ove opcije mogla bi da djeluje otrežnjavajuće na donosioce odluka u Crnoj Gori koji se trenutno vode isključivo partijskim interesima i time ozbiljno ugrožavaju demokratizaciju i evropeizaciju države.

2. MJERILA MORAJU BITI IMUNA NA LAŽNU I POVRŠNU STATISTIKU

EU treba da utvrdi jasnije i preciznije ciljeve koji će svima (samoj EU, Vladi i građanima) vjerodostojno svjedočiti o konkretnim i održivim rezultatima. Mjerila za poglavlja 23 i 24 treba da budu precizirana na način koji neće dozvoliti Vladi da dostavlja samo opisne rezultate

i izvještaje o površnom napretku u ostvarivanju mjerila, nego na način koji će dovesti do suštinskih promjena vidljivih i za crnogorske građane.

3. PRUŽITI PODRŠKU KRITIČKI ORIJENTISANIM NVO I MEDIJIMA

Postoji hitna potreba za mnogo više od uobičajene podrške inicijativama nevladinih organizacija i medija. Potrebna je odlučna politička akcija i politički stav EU prema onome što se dešava u Crnoj Gori posljednjih nekoliko godina, a što zapravo predstavlja intenzivirani nastavak prethodno prisutnih loših praksi, koji dostiže svoj vrhunac tokom 2017-2018 godine. Evropska komisija treba da proširi krug svojih proaktivnih komunikacija u Crnoj Gori na nevladine organizacije, medije i demokratsku opoziciju kako bi pospjela stvarni reformski proces.

OVAJ PAPIR SU PRIPREMILI INSTITUT ALTERNATIVA (IA), CENTAR ZA GRAĐANSKO OBRAZOVANJE (CGO), CENTAR ZA RAZVOJ NVO (CRNVO) I CENTAR ZA MONITORING I ISTRAŽIVANJE (CEMI).

www.institut-alternativa.org

www.cgo-cce.org

www.crnvo.me

www.cemi.org.me