



RECLAIMING
THE
FUNDAMENTALS

STABILNA KRIZA ULOGA PARLAMENTA U (NE)FUNKCIONALNOM PRAVOSUĐU



Politikon Network

MONTENEGRIN INDEPENDENT THINK TANK

Novembar 2022

STABILNA KRIZA ULOGA PARLAMENTA U (NE)FUNKCIONALNOM PRAVOSUĐU

Izdavač:

Politikon mreža
ww.politikon.me; info@politikon.me

Autor:

Nikola Mumin

Urednik:

Luka Šterić

Proofreading:

Alisa Radić

Dizajn i prelom:

Srđan Ilić

Novembar 2022



Kingdom of the Netherlands

Mišljenja izražena u publikaciji su isključiva odgovornost autora i ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Holandije u Beogradu.

Usled manjka političke volje lokalnih aktera da sprovedu reforme, nedovoljnog razvoja ubjedljivih strategija koje bi ubrzale proširenje, ali i podrške stabilokraciji od strane Evropske unije (EU) koja je u posljednjoj deceniji prioritet davala stabilnosti u odnosu na reforme, tehničke i političke slabosti procesa proširenja dovele su do toga da (u ovom konkretnom slučaju) Crna Gora, ali i region Zapadnog Balkana u cjelosti vremenom postanu manje stabilni i demokratski¹.

Iako je zaokupio nacionalne reformske agende, pregovarački proces zbog svojih inherentnih slabosti nije postao nosilac reformi u oblasti vladavine prava. Takođe, izvrtanjem pregovora u mehanizam za zarobljavanje države, lokalni akteri legalizuju i legitimišu štetne prakse pod okriljem pregovaračkog procesa. Zahtjevi postavljeni u okviru pregovaračkog procesa koriste se za legitimisanje radnji koje dovode do zarobljavanja institucija sistema i snižavaju standarde postignute u oblasti ljudskih prava i vladavine prava. Dodatno, kada je u pitanju uloga visoke politike u pregovaračkom procesu, kredibilna perspektiva proširenja predstavlja ključni podsticaj za države kandidate da sprovedu neophodne reforme, budući da pogodnosti punopravnog članstva u EU moraju biti veći od troškova samog procesa pregovora o članstvu. Komunikacija u tom procesu, kroz političke poruke i izvještaje, mora biti jasna i dvosmjerna kako bi se suzio prostor za pogrešne interpretacije, zloupotrebe i legitimisanje praksi koje nisu demokratske².

Kako se navodi u najnovijem izvještaju Evropske komisije, prioritet daljeg ukupnog napretka u pregovorima Crne Gore sa EU ostaje ispunjavanje privremenih mjerila vladavine prava postavljenih u poglavljima 23 i 24. U izvještaju se navodi da Crna Gora, da bi ovo postigla, treba da intenzivira svoja nastojanja da riješi određena otvorena pitanja. To podrazumijeva ključne oblasti slobode izražavanja i slobode medija, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i kredibiliteta pravosuđa. To, kako se navodi, zahtijeva političku stabilnost i konstruktivan angažman svih zainteresovanih strana, što će dovesti do uspostavljanja stabilne vlade i širokog političkog konsenzusa u parlamentu o ključnim reformama.³

1 Šterić, Luka (ur.), „Reclaiming the fundamentals – Unleashing reform potential of the EU enlargement process“, BCBP, <https://bezbednost.org/en/publication/reclaiming-the-fundamentals-unleashing-reform-potential-of-the-eu-enlargement-process/>

2 Za detaljniju analizu pogledati studiju „Reclaiming the fundamentals – Unleashing reform potential of the EU enlargement process“.

3 European Commission, Montenegro Report 2022 (Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2022. godinu), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en

Da bi se ostvarila efikasna borba protiv organizovanog kriminala i korupcije, pogotovo one na visokom nivou, neophodan je jak i nezavisan pravosudni sistem.⁴ Kroz primjere kako je Skupština u prethodnom periodu odlučivala o ključnim imenovanjima u pravosuđu, pokazaćemo kako je uticala na stanje u oblasti vladavine prava i fundamentalnih reformi. Fokusiraćemo se i na to da ova dešavanja prikažemo u kontekstu pregovaračkog procesa između Crne Gore i Evropske unije, ističući na koji način reforme koje nisu konkretno dio pravnih tekovina EU prolaze ispod radara Evropske komisije iako u značajnoj mjeri utiču na stanje u poglavljima 23 i 24. Instrumentalizacija institucija od strane različitih političkih blokova, često opravdavana „evropskom reformskom agendom“ određenih političkih subjekata, dodatno je usporila reformske procese, izazvala blokadu institucija sistema i uvela Crnu Goru u političku krizu.

Slučaj Sudskog savjeta

U slučaju Crne Gore, naglašeni prioriteti u oblasti vladavine prava jesu izbor novih članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, kompletiranje ili dostizanje kvoruma Ustavnog suda i izbor Vrhovnog državnog tužioca. Prvi ključni korak u reformi pravosuđa bili su amandmani na Ustav koji su usvojeni 2013. godine. Njima je utvrđena kvalifikovana dvotrećinska većina neophodna za izbor najviših nosilaca pravosudnih funkcija. Međutim, odsustvo definisanja ustavnih mehanizama koji bi doveli do deblokade procesa izbora nosilaca tih funkcija u slučaju nepostojanja dovoljnog političkog konsenzusa, odnosno kvalifikovane većine u parlamentu, doveli su do toga da ključni djelovi pravosudnog sistema budu u v.d. stanju ili da nemaju ustavni legitimitet.

Skupština Crne Gore je tokom prethodne četiri godine izbjegavala da izabere nosioce ključnih pravosudnih funkcija⁵. Do jednog od prvih presedana došlo je 2018. godine, kada su u Skupštini, na inicijativu Vlade⁶, poslanici tadašnje većine uprkos bojkotu dijela opozicije usvojili izmjene Zakona o sudskom savjetu i sudijama kojima je mandat članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika produžen na još četiri godine. Ovome su prethodile konsultacije sa Venecijanskom komisijom, koja je dala pozitivno mišljenje na prijedlog ovih izmjena, te je ovo rješenje opravdano spriječavanjem blokade pravosudnog sistema.

Četiri godine kasnije, na vanrednoj sjednici održanoj 16. avgusta 2022. godine, Skupština je glasala o četiri kandidata za članstvo u Sudskom savjetu iz reda uglednih pravnika. Na toj sjednici nijedan od kandidata nije dobio neophodne

4 To je u slučaju Crne Gore postalo više nego očigledno nakon hapšenja bivše predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice, bivšeg predsjednika Privrednog suda Blaža Jovanića, kao i nekoliko bivših članova odbora direktora i direktora preduzeća u državnom vlasništvu.

5 CDT, Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU, 2022.

6 Premijer je bio Duško Marković (DPS), a ministar zadužen za pravosuđe Zoran Pažin (DPS).

dvije trećine glasova. Članom 126. Ustava Crne Gore⁷ Sudski savjet definisan je kao samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudija i sudova. Ima predsjednika i devet članova. Sastav Sudskog savjeta čine: predsjednik Vrhovnog suda, ministar nadležan za pravosuđe, četiri člana iz reda sudija i četiri iz reda uglednih pravnika. Predsjednik Sudskog savjeta bira se među članovima Sudskog savjeta koji ne vrše funkciju sudije, i to dvotrećinskom većinom glasova svih članova. Osim toga, ministar nadležan za pravosuđe ne može biti predsjednik Sudskog savjeta. Ustavom definisane nadležnosti Sudskog savjeta su, između ostalog, izbor i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda, dostavljanje godišnjeg izvještaja Skupštini o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu, kao i izbor i razrješavanje sudija, predsjednika suda i sudija-porotnika. Sudski savjet dakle bira i postavlja sudije, odnosno obezbjeđuje nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija. S obzirom na spektar njegovih nadležnosti, uloga ovog organa u sudskoj vlasti izuzetno je značajna, ako ne i presudna za adekvatno funkcionisanje pravosudnog sistema.

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama utvrđuje se izbor i prestanak mandata članova Sudskog savjeta, na način da članove Sudskog savjeta iz reda uglednih sudija bira Konferencija sudija, od onih sudija koje imaju najveći broj bodova. Konferenciju sudija saziva predsjednik Vrhovnog suda i to najkasnije 30 dana prije no što članovima Sudskog savjeta istekne mandat. Ovaj izbor nije bio toliko problematičan u praksi. Sa druge strane, izbor članova Sudskog savjeta iz redova uglednih pravnika jeste. Glavnu ulogu u izboru članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika ima Skupština, koja među njima bira četiri člana. Ukoliko do izglasavanja članova ne dođe u prvom krugu, glasanje se ponavlja mjesec dana kasnije, ali sada samo za one koji nijesu izglasani u prvom sazivu. Članovima Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika mandat je istekao 2018. godine. Vlada je te godine, uz pozitivno mišljenje Venecijanske komisije, usvojila izmjenu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama prema kojoj članovi Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika nastavljaju da vrše dužnost do izbora novog sastava Savjeta. Ovo je omogućilo tadašnjoj parlamentarnoj većini da, uprkos bojkotu Skupštine od strane većeg dijela tadašnje opozicije, produži mandat tadašnjim članovima Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika prostom većinom glasova. Zbog toga je ustavni legitimitet sastava Sudskog savjeta koji je i dalje na snazi pod velikim znakom pitanja. Dakle, Skupština još od 2018. godine ne uspijeva postići konsenzus oko članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.

Na Konferenciji sudija održanoj u junu 2022. godine, četvoro sudija izabrano je za članove Sudskog savjeta iz reda uglednih sudija na period od 4 godine⁸. Vanredna sjednica Skupštine na kojoj se prvi put glasalo za predložene kandidate za članstvo u Sudskom savjetu iz reda uglednih pravnika održana je 16. avgusta 2022. godine. Glasalo se za četiri kandidata – Nebojšu Vučinića, Radoja Koraća, Dragana Šoća i Fikreta Kurgaša. Oni od poslanika i poslanica nijesu uspjeli dobiti potrebnu dvotrećinsku većinu, za šta im je bilo potrebno 54 glasa. Za Radoja Koraća glasalo je 49 poslanika, za Fikreta Kurgaša 45, za Dragana Šoća 43, dok je Nebojša Vučinić imao 49 glasova. Postupak

⁷ Ustav Crne Gore, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>.

⁸ Izabrane su sledeće sudije: Predrag Tabaš, Sanja Konatar, Radonja Radonjić i Rade Četković.

izbora članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika ponovljen je kasnije, na vanrednoj sjednici održanoj 20. septembra 2022. godine. S obzirom na to da je ovo bilo drugo glasanje, kandidatima je za članstvo u Sudskom savjetu bilo potrebno tri petine glasova u Skupštini, odnosno 49 glasova. U prvom krugu glasanja, kako vidimo iz gore navedenog, dva kandidata (Korać i Vučinić) su imala tri petine glasova poslanika. U drugom krugu, kandidat Radoje Korać dobio je 65 glasova i izabran je za člana Sudskog savjeta. S druge strane, Nebojša Vučinić je u drugom krugu dobio 47 glasova. Ovog puta za njegov izbor nije glasalo dvoje poslanika iz Socijalističke narodne partije (SNP) koji su mu u prvom glasanju dali svoj glas⁹.

Ustavni sud izborne volje

Nakon predsjedničkih izbora održanih u aprilu 2018. godine, kandidat opozicije Mladen Bojanić podnio je prigovor Državnoj izbornoj komisiji da izbori nisu bili regularni, navodeći kao razloge, između ostalog, zloupotrebu državnih resursa, pritiske na službenike i novinare, itd¹⁰. Državna izborna komisija (DIK) je bez kvoruma, dakle nezakonito, tada konstatovala da prigovor nije usvojen. Zakon u tom dijelu predviđa da ukoliko se o prigovoru ne odlučuje u adekvatnom roku, on se usvaja automatski.¹¹ Protiv članova DIK-a podnešena je krivična prijava, koju je Ustavni sud odbacio uz argument da je priznanje demokratske volje građana pretežniji interes nego što je to rad u skladu sa poslovnikom i izbornim zakonodavstvom¹². Ova prijava je kasnije podnešena Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, koji je samo potvrdio odluku Ustavnog suda Crne Gore i u ovom slučaju donio identičnu.

Na skupštinskoj sjednici održanoj 16. avgusta 2022. godine, kada se prvi put glasalo i o kandidatima za članstvo u Sudskom savjetu, Skupština je usvojila izmjene Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore i Zakona o Glavnom gradu, kojima je Zeta postala samostalna opština¹³. Za ovaj prijedlog glasali su poslanici iz parlamentarne većine DPS, SDP, URA, SD, Bošnjačka stranka i klub albanskih poslanika¹⁴. Ustavni sud je ove izmjene ocijenio kao neustavne, jer se izborne jedinice ne mogu mijenjati u toku izbornog procesa.

9 <https://www.vijesti.me/tv/emisije/622617/ostre-reakcije-na-neizglasavanje-vucinica-so-ca-i-kurgasa-skandal-i-politicka-trgovina>

10 <https://www.portalanalitika.me/clanak/299598--bojanic-podnio-prigovor-na-regularnost-izbornog-procesa-u-cjelini>

11 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/34764/koprivica-dik-sluzi-samo-partijama-zakon-krse-svi>

12 <https://www.vijesti.me/vijesti/3487/bojanic-zatrazio-izbornu-pravdu-u-strazburu>

13 Zeta je bila opština u sklopu glavnog grada Podgorice. Birači iz ove opštine u sklopu glavnog grada imali su glasačko pravo na lokalnim izborima u Podgorici.

14 https://www.vijesti.me/vijesti/politika/617651/zeta-dobila-opstinu-glasa-se-o-clanovi-ma-sudskog-savjeta?utm_campaign=article_intext_related&utm_medium=article_related&utm_source=vijesti

Ovome je prethodio još jedan neustavni čin koji se u Skupštini odigrao početkom maja 2022. godine. Skupština je prvo 5. maja usvojila dopune Zakona o lokalnoj samoupravi kojima su lokalni izbori u Podgorici i još 13 opština odloženi za kraj oktobra. Predsjednik Đukanović je ovu odluku već sljedećeg dana vratio na ponovno odlučivanje, iako je njegova partija, kao najveći činilac parlamentarne većine, najviše doprinijela usvajanju tog prijedloga. Skupština je dva dana kasnije bez rasprave ponovo usvojila ove izmjene, s tim da je Đukanović ovog puta, prema Ustavu, bio u obavezi da potpiše usvojene dopune Zakona. Većina stručne javnosti i nevladinih organizacija koje se bave ovom problematikom ocijenili su dopune Zakona o lokalnoj samoupravi kao političku igru kojom je Đukanović odgovornost za kršenje Ustava prebacio sa sebe na Skupštinu, budući da je, nakon drugog skupštinskog izglasavanja dopuna Zakona, ustavnim normama bio primoran da ih potpiše. Ustavni sud je takođe ocijenio da je odlaganje izbora bilo neustavno¹⁵. Premijer Dritan Abazović je svojim izjavama podržao usvajanje dopuna ovog Zakona, pravdajući ih preporukama Evropske komisije da se lokalni izbori održe u istom danu kako društvo ne bi bilo u konstantnom stanju političke kampanje.¹⁶

Ovakva zamjena teza je nešto što je postalo svojstveno crnogorskim političarima u kontekstu pregovaračkog procesa sa EU. Preporuka EK da se lokalni izbori u svim opštinama održavaju u jednom danu pojavila se, konkretno, u redovnom izvještaju EK o Crnoj Gori za 2021. godinu¹⁷. Tokom 2021. godine u Skupštini je bilo nekoliko inicijativa da se usvoje izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi kako bi lokalni izbori u što većem broju opština bili održani u istom danu. Prva nije usvojena u novembru 2021. godine. Inicijativu da izbori u tri opštine (Cetinje, Mojkovac i Petnjica) budu odloženi za jun 2022. godine i da se održe zajedno sa izborima u Podgorici i još 13 opština podnijele su Demokrate, ali je predsjednik Đukanović iskoristio svoja ovlaštenja i prije glasanja u Skupštini zakazao izbore za decembar 2021. godine, za kada su prvobitno i bili najavljeni. Inicijativa je povučena iz Skupštine nakon što poslanici GP URA, kojoj pripada Abazović, nisu podržali amandmane kojima bi se ukinula Đukanovićeva prethodna odluka o raspisivanju ovih izbora.¹⁸

Ustavni sud Crne Gore ima sedam sudija koje Skupština dvotrećinskom većinom svih poslanika bira na period od 12 godina, i to: dvoje sudija na prijedlog predsjednika Crne Gore i pet sudija na prijedlog nadležnog radnog tijela Skupštine, odnosno Ustavnog odbora, po raspisanom javnom pozivu koji sprovode predlagači. Postupak izbora sudija sprovode predsjednik Crne Gore i radno tijelo Skupštine Crne Gore, i to u roku od 15 dana od prijema obavještenja o prestanku funkcije nekog od sudija ili razrješenju sudije Ustavnog suda. Od 13. septembra 2022. godine i odlaska sudije Miodraga Iličkovića u penziju, Ustavni sud Crne Gore nema neophodan kvorum za odlučivanje. Krnji sastav najviše sudske instance ogleda se u tome da Ustavni sud trenutno ima tri od ukupno sedam sudija, dok je minimum potreban za kvorum za odlučivanje četiri.

15 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/615173/us-ukinuo-zakon-kojim-su-odloženi-izbori-il-ickovic-odluka-zakasnjela-nastupile-mnoge-stetne-posljedice>

16 <https://www.slobodnaevropa.org/a/lokalni-izbori-crna-gora/31841460.html>

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

18 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/575444/u-cetinju-mojkovcu-i-petnjici-ce-se-glasati-5-decembra>

Krajem jula 2022. godine, nakon tri raspisana javna poziva za sudije Ustavnog suda, Ustavni odbor unutar Skupštine odlučivao je o 18 kandidata za ove pozicije. Nijedan od kandidata nije dobio većinu glasova na Ustavnom odboru, pa se u Skupštini nije ni glasalo o izboru sudija Ustavnog suda. Ustavni odbor je potom 13. oktobra predložio Skupštini četiri kandidata za sudije Ustavnog suda, od kojih je bilo dovoljno izabrati jednog kandidata kako bi Ustavni sud stekao kvorum za odlučivanje. Sjednica Skupštine na kojoj se glasalo o ovim prijedlozima održana je 21. oktobra, dva dana prije lokalnih izbora zakazanih u 14 opština. Tu sjednicu bojkotovali su poslanici koalicije DPS-LP, SD-a, Bošnjačka stranke, SDP-a i klub albanskih poslanika. Sami bojkot 40 poslanika bio je dovoljan da Skupština ne može doći do dvotrećinske većine (54 poslanika) za izbor nekog od sudija.¹⁹

Ovakav razvoj situacije doveo je do toga da lokalni izbori zakazani za 23. oktobar budu održani bez kvoruma Ustavnog suda, što je odložilo proglašenje rezultata tih izbora u 6 od 14 opština sve dok Ustavni sud ne bude imao kvorum za odlučivanje. Nova sjednica Skupštine na kojoj će se glasati o sudijama Ustavnog suda biće održana 28. novembra. Uprkos apelima brojnih političkih aktera da se uspostavi određeni politički konsenzus oko ključnih pravosudnih pozicija, uključujući - s obzirom na trenutnu političku situaciju - izbor makar jednog sudije Ustavnog suda, postoji opravdana sumnja da do toga neće doći. Ovo potvrđuju i najave određenih političkih aktera, date medijima nekoliko dana prije skupštinske sjednice na kojoj će se odlučivati o kandidatima za Ustavni sud.²⁰

| Zakon o predsjedniku

Nakon što na Skupštinskoj sjednici održanoj 21. oktobra 2022. godine nije izabran nijedan kandidat za sudiju Ustavnog suda, usled čega on i dalje nema kvorum, poslanici koalicija okupljenih oko DF-a, Demokrata i URA-e su 1. novembra usvojili inicijativu za izmjene Zakona o predsjedniku kojima bi se ograničile nadležnosti predsjednika koje se odnose na predlaganje mandatarata i imenovanje ambasadora. Prema Ustavu, ove radnje su isključivo u nadležnosti predsjednika države. To je urađeno nakon što je predsjednik Đukanović odbio da da mandat poslaniku DEMOS-a Miodragu Lekiću za sastav nove Vlade, nakon što je prethodnoj 19. avgusta ove godine izglasano nepovjerenje. Usvajanjem izmjena ovog Zakona Skupštini bi bilo omogućeno da predloži mandatarata. Ovakvo rješenje opravdavano je kao način da se uzađe iz aktuelne političke krize izborom novog mandatarata, a samim tim i nove Vlade, pošto dostizanje kvoruma Ustavnog suda nije bilo moguće zbog bojkota opozicije DPS-SD-SDP-LP-BS-klub albanskih poslanika.

¹⁹ <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/627264/skupstina-nije-izabrala-sudije-ustavnog-suda>

²⁰ <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/630094/koprivica-sudije-ustavnog-suda-nece-biti-izabrane-ni-na-sjednici-skupstine-22-novembra>

Iako je ovaj prijedlog usvojen, predsjednik Đukanović ga je, naravno, vratio Skupštini na ponovno odlučivanje. U međuvremenu su ispred Skupštine održani protesti koje su podržale partije koje su prethodno bojkotovale sjednicu na kojoj se glasalo za kandidate za sudije Ustavnog suda. Okupljeni na protestima su, zajedno sa poslanicima pomenutih partija, protestovali zbog neustavnosti izmjena Zakona o predsjedniku usvojenih u Skupštini²¹. Paradoksalno, institucija koja bi mogla da ocijeni ustavnost ovog rješenja (Ustavni sud) ostala je nefunkcionalna upravo zbog toga što su sjednicu bojkotovali poslanici iz ovih stranaka i poslaničkih klubova. Iako je pravna stručna javnost ove izmjene ocijenila mahom kao neustavne, konačnu odluku o tome mora donijeti Ustavni sud kao krajnja instanca.

Vrhovno državno tužilaštvo na dnu liste prioriteta

Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) Crne Gore nalazi se u v.d. stanju još od oktobra 2019. godine, kada je bivšem VDT-u Ivici Stankoviću istekao mandat. Njegov mandat je u statusu vršioca dužnosti na toj funkciji produžavan do juna 2021. godine, kada je Stanković otišao u penziju. Po Ustavom definisanom mehanizmu, Tužilački savjet mora da predloži kandidata ili kandidate sa kojima će razgovor obaviti nadležni skupštinski Odbor, koji na sjednici odlučuje većinom glasova da li će kandidatura biti proslijeđena poslanicima u Skupštini na odlučivanje.

Nakon odlaska Stankovića u penziju, na funkciju vršioca dužnosti VDT-a izabran je Dražen Burić. Burić je na funkciji v.d. VDT-a bio do 5. februara 2022. godine, kada je novi saziv Tužilačkog savjeta na funkciju v.d. VDT-a izabrao Maju Jovanović. Burića je bivši saziv Tužilačkog savjeta kandidovao za puni mandat na poziciju VDT-a 29. jula 2021. godine. Nakon toga, Skupština skoro godinu dana nije ušla u proceduru izbora Vrhovnog državnog tužioca. Dana 18. jula 2022. godine, Burić se nije pojavio na sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i javnu upravu na kojoj je trebalo da se raspravlja o njegovoj kandidaturi. Odboru je unaprijed dostavio dopis u kom je sjednicu odbora okarakterisao kao besmislenu jer su poslanici iz različitih poslaničkih klubova prethodno u javnosti taj prijedlog okarakterisali kao prepreku i gubljenje vremena²². Njegova kandidatura bila je percipirana kao opstrukcija političkom dogovoru oko izbora novog VDT-a, budući da je Burića predložio bivši saziv Tužilačkog savjeta, za kojeg se smatralo da je pod političkim uticajem bivših struktura vlasti, konkretno DPS-a. Tužilački savjet je krajem jula 2022. godine Maji Jovanović produžio mandat za još šest mjeseci.

²¹ Po pisanju Radija Slobodna Evropa, na skupu su dominirale državne crnogorske zastave, ali i zastave EU i SAD.

Nošeni su transparenti na kojima je pisalo: „Ima nas, za Crnu Goru, za EU“, „Evropo ne žmuri dok smrkava u Crnoj Gori“, i „Sa fašizmom nema relaksacije“. Pogledati na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/protest-podgorica-crna-gora/32135716.html>

²² <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/613714/buric-povukao-kandidaturu-za-vdt-a>

Zaključci i preporuke

Pregovarački proces je predmet javne debate u Crnoj Gori već duže vrijeme, ali još uvijek ne na način koji bi bio konstruktivan za društvo. Umjesto toga, postao je arena za sukobljavanje političkih aktera u cilju ostvarivanja sopstvenih partijskih interesa. Partije koje u svojim agendama deklarativno sadrže put Crne Gore ka članstvu u EU kroz reformske procese - a na osnovu dokaza bi se moglo smatrati da su to zapravo sve parlamentarne partije u Crnoj Gori - kroz prizmu svojih pojedinačnih interesa koketiraju sa pregovaračkim procesom. Budući da oko tri četvrtine stanovništva podržava ulazak Crne Gore u EU, nagrada koju donosi deklarativna posvećenost individualnih stranaka procesu pristupanja je velika jer se njome utiče na presudni dio biračkog tijela. Suštinske rasprave o načinu sprovođenja reformi i realizaciji obaveza iz akcionih planova zapravo nema. Iako su određena zakonska rješenja kvalitetna, primjena zakona i Ustava u praksi ostaje ograničena ili čak suprotna propisanim načelima i pravilima.

Nesposobnost procesa da postane suštinski pokretač reformi u oblasti vladavine prava ogleda se najviše u limitiranom okviru pravnih tekovina EU, manjku nacionalnih reformskih agendi i strategija, i postavljanju minimalnih standarda od strane EU koji ne potiču dodatne, neophodne napore u reformskim procesima, pogotovo onim koji se odnose na vladavinu prava. Proces je, uz to, pretvoren u svojevrsni mehanizam zarobljavanja države od strane lokalnih političkih aktera zloupotrebom zahtjeva postavljenih u procesu, „tick-the-box“ pristupom koji omogućava formalno a podrija suštinsko sprovođenje reformi, i strogim uslovljavanjem odozgo koje je oslabilo političku konkurenciju i mehanizme odgovornosti. Dugogodišnje legitimisanje lidera i političkih grupa koje su se do sada pokazale kao nezainteresovane za sprovođenje suštinskih reformi uticalo je na kredibilitet samog procesa i Evropske unije na lokalnom nivou, kao i na manjak političke volje za reformama.

Iako je podrška punopravnom članstvu Crne Gore na visokom nivou, tu podršku je potrebno pretvoriti u političku volju za sprovođenje reformi na lokalnom nivou. Trenutna stagnacija procesa prijeto da ima dugoročne implikacije na stabilnost, bezbjednost i demokratiju u cijelom regionu. Takođe, potencijal upotrebe vanrednih instrumenta i mjera je nešto što u ovom konkretnom trenutku ne bi trebalo olako odbaciti, i što bi išlo u korist stvaranja neophodnog političkog zamajca i volje u samom procesu.

U cilju davanja određenih preporuka koje bi išle u smjeru deblokade sistema u Crnoj Gori i samog pregovaračkog procesa, u ovom dijelu predlažemo:

1. Da Crna Gora uđe u proces ustavnih reformi kako bi za specifične političke momente Ustavom definisala mehanizme za prevazilaženje krize koji bi se ubuduće koristili za deblokadu, kako ne bi ponovo dolazilo do situacija u kojima se izlazi iz Ustavnih okvira.
2. Izbor sudija Ustavnog suda putem šireg parlamentarnog dijaloga, uz moguću medijaciju evropskih zvaničnika i lokalnih eksperata.
3. Izbor Vrhovnog državnog tužioca na puni mandat, kako bi se intenzivirale održive reforme u pravosuđu.
4. Izbor članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika putem šireg parlamentarnog dijaloga i, s tim u vezi, predsjednika Vrhovnog suda kako bi se deblokirao rad sudstva.
5. Prevazilaženje pristupa orijentisanog na lidere tako što će se u zemljama kandidatima koje su u procesu pristupanja pronaći i uključiti istinski pro-demokratski 'džepovi uticaja'. Ovo podrazumijeva veći fokus na državne aktore izvan izvršne vlasti, ali i na prodemokratske političke partije, građanska udruženja, pojedince, nevladine organizacije, itd.
6. EU bi potencijalno mogla da sprovede model uvođenja sankcija pojedincima koji svojim djelovanjem direktno opstruiraju proces pregovora i zloupotrebom evropske reformske agende izazivaju društvenu krizu.
7. Usvajanje holističkog pristupa institucionalnim reformama koji prevazilazi rigidne i dvosmislene Akcione planove i privremena mjerila kroz bolju koordinaciju institucija i pokrivanje tema koje se horizontalno javljaju u više poglavlja. Takođe, trebalo bi razmotriti najavu završnih mjerila kao način podsticaja reformama u zemlji kandidatu, u ovom konkretnom slučaju Crnoj Gori.
8. Uvođenje vanredne mjere formiranja posebnog tijela od strane EU i CG, sačinjenog od nezavisnih stručnjaka i lokalnih eksperata, koje bi pratilo realizaciju ključnih reformi i djelovalo kao savjetodavno tijelo koje proaktivno identifikuje nedostatke u reformskom procesu.
9. Razmatranje mogućnosti uvođenja modela faznog pristupanja pod okriljem nove metodologije.

Reference

1. Beogradski centar za bezbednosnu politiku (2. 10. 2022.), Reclaiming the fundamentals - Unleashing reform potential of the EU enlargement process, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <https://bezbednost.org/en/publication/reclaiming-the-fundamentals-unleashing-reform-potential-of-the-eu-enlargement-process/>
2. Bojanić podnio prigovor na regularnost izbornog procesa u cjelini (19. 4. 2018.), Portal Analitika, <https://www.portalanalitika.me/clanak/299598--bojanic-podnio-prigovor-na-regularnost-izbornog-procesa-u-cjelini>
3. Bojanić zatražio izbornu pravdu u Strazburu (22. 9. 2018.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/3487/bojanic-zatrazio-izbornu-pravdu-u-strazburu>
4. Burić povukao kandidaturu za VDT-a (18. 7. 2022.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/613714/buric-povukao-kandidaturu-za-vdt-a>
5. Centar za demokratsku tranziciju (28. 6. 2022.), Prvih 10 godina pregovora Crne Gore i EU, CDT, <https://www.cdtmn.org/analize/prvih-10-godina-pregovora-crne-gore-i-eu/>
6. Koprivica: DIK služi samo partijama, zakon krše svi (21. 4. 2018.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/34764/koprivica-dik-sluzi-samo-partijama-zakon-krse-svi>
7. Koprivica: Sudije Ustavnog suda neće biti izabrane ni na sjednici Skupštine 22. novembra. (11. 11. 2022.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/630094/koprivica-sudije-ustavnog-suda-neece-biti-izabrane-ni-na-sjednici-skupstine-22-novembra>
8. Lokalni izbori u Crnoj Gori odloženi za jesen (9. 5. 2022.), Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/lokalni-izbori-crna-gora/31841460.html>
9. Montenegro Report 2021, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en
10. Montenegro Report 2022, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en
11. Oštre reakcije na neizglasavanje Vučinića, Šoća i Kurgaša: "Skandal i politička trgovina" (21. 9. 2022.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/tv/emisije/622617/ostre-reakcije-na-neizglasavanje-vucinica-soca-i-kurgasa-skandal-i-politicka-trgovina>
12. Skupština nije izabrala sudije Ustavnog suda (21. 10. 2022.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/627264/skupstina-nije-izabrala-sudije-ustavnog-suda>
13. U Cetinju, Mojkovcu i Petnjici će se glasati 5. decembra (12. 11. 2021.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/575444/u-cetinju-mojkovcu-i-petnjici-ce-se-glasati-5-decembra>

14. US ukinuo Zakon kojim su odloženi izbori; Iličković: Odluka zakašnjela, nastupile mnoge štetne posljedice (28. 7. 2022.), vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/615173/us-ukinuo-zakon-kojim-su-odloženi-izbori-ilickovic-odluka-zakasnjela-nastupile-mnoge-stetne-posljedice>
15. USTAV CRNE GORE (n.d.), <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>
16. Venecijanska komisija podržala napore Vlade da spriječi blokadu Sudskog savjeta (22. 6. 2018.), CDM, <https://www.cdm.me/politika/venecijanska-komisija-podrzala-napori-vlade-da-sprijeci-blokadu-sudskog-savjeta/>
17. Zeta dobila opštinu, članovi Sudskog savjeta nisu izabrani (17. 8. 2022.), vijesti.me, https://www.vijesti.me/vijesti/politika/617651/zeta-dobila-opstinu-glasa-se-o-clanovima-sudskog-savjeta?utm_campaign=article_intext_related

O PROJEKTU

Ova publikacija je napisana u okviru projekta „Osnove u fokusu: evropske integracije izvan akcionih planova“.

Glavni cilj ovog projekta je da suštinski doprinese reformama u oblasti vladavine prava u Srbiji i Crnoj Gori kroz premošćavanje jaza između političkih kriterijuma i vladavine prava u okviru Klastera I u okviru nove metodologije proširenja EU.

Projekat podržava Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu, a sprovodi Beogradski centar za bezbednosnu politiku u partnerstvu sa Beogradskom centrom za ljudska prava, Biroom za društvena istraživanja i Politikon mrežom.

