

PODRIVANJE DEMOKRATIJE • VOL 1:

OPASNI POREMEĆAJI USTAVNOG BALANSA VLASTI



AKCIJA^{CDT}



PODRIVANJE DEMOKRATIJE • VOL 1

OPASNI POREMEĆAJI USTAVNOG BALANSA VLASTI

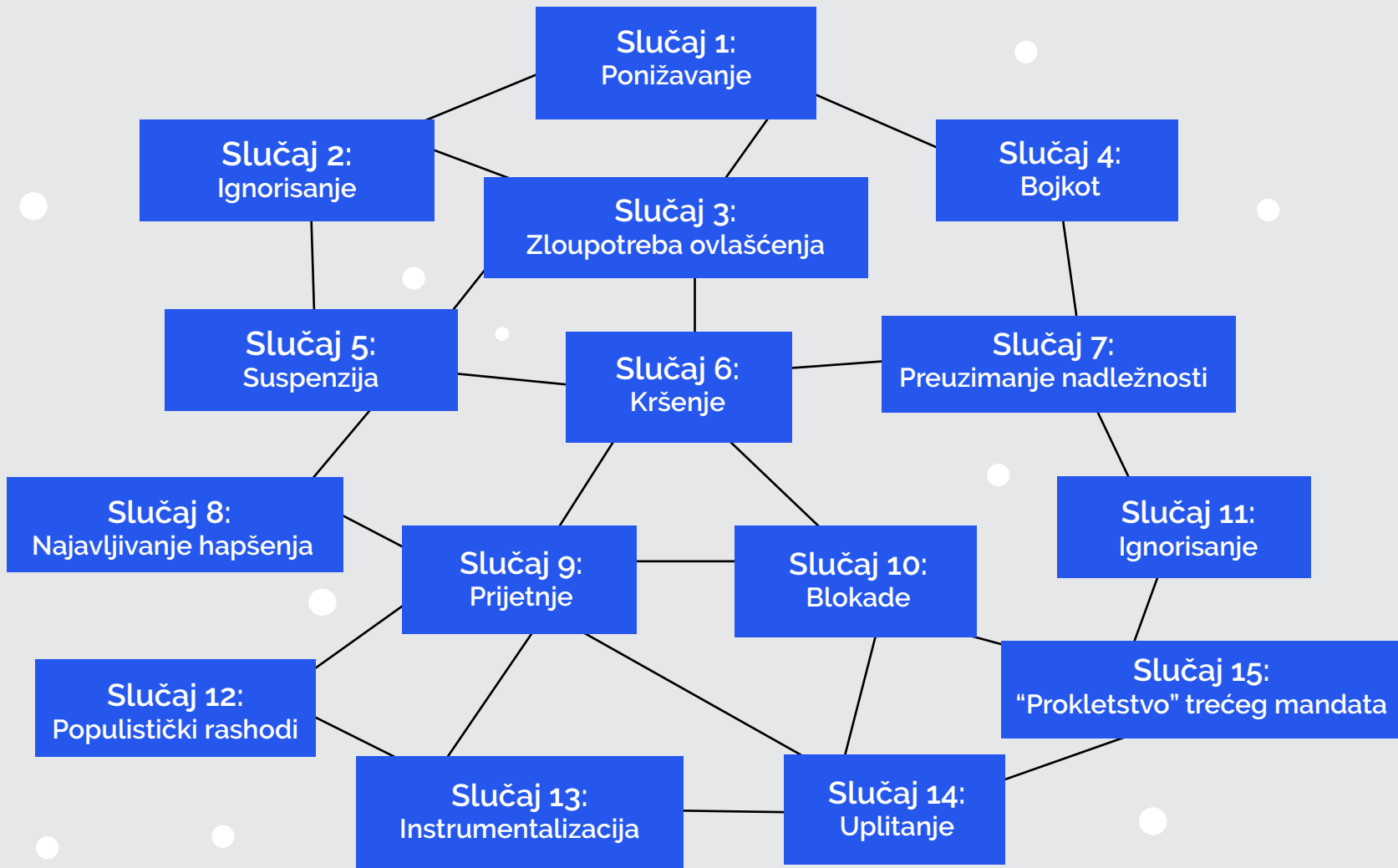
Autor/ka: Dragan Koprivica, Nina Đuranović

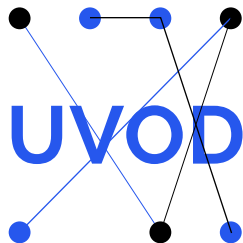
15. septembar, 2022, Podgorica



AKCIJA^{CDT}







UVOD

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) će u narednom periodu objaviti seriju publikacija pod nazivom "Podrivanje demokratije u Crnoj Gori". U nekoliko nastavaka opisaćemo ključne probleme Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i uspostavljanju i odbrani elementarnih načela dobre demokratske uprave.

Učestalo ugrožavanje principa demokratskog funkcionisanja društva, ali i relativizacija ovih pojava od strane većine ključnih političkih subjekata, motivisalo nas je da napravimo svojevrsnu hronologiju njihovog podrivanja ili direktnog uništavanja. Cilj je pokrenuti na akciju one koji nijesu spremni ove principe mijenjati za kakvo unosno namještenje ili funkciju, pokušati da se suprotstavimo ovim autoritarnim pojavama, ali i ostaviti pisane tragove o tome koliko su političari zaista bili iskreni u prihvatanju "evropskih vrijednosti funkcionisanja društva".

Prvu u nizu publikacija posvećujemo direktnom urušavanju Ustavom proklamovanog odnosa između najvažnih djelova vlasti u Crnoj Gori. Pisaćemo o javnim i poznatim primjerima koji nam ukazuju na jasne intencije pojedinih grana vlasti da uspostave neustavnu dominaciju nad drugima.

Kroz 15 primjera prikazujemo samo osnovnu sliku urušavanja našeg ustavnog poretka od strane političkih elita, svjesni da ih je, u prethodnih nekoliko godina, bilo znatno više.

U posljednjih šest godina, u Crnoj Gori se dešavaju izuzetno opasni fenomeni i presedani koji podrivaju njen demokratski poredak. Ispoljavanja ovih fenomena su različita, ali im je zajedničko dvolično ponašanje političara: javna afirmacija EU integracija i demokratskih principa, s jedne i, istovremeno, njihovo potpuno uništavanje kroz stalno pronalaženje opravdanja i loših alibija za neuspjehe.

U ovoj publikaciji ćemo vam pokazati da se u državi, u kojoj se političari diče svojim uspjesima i koja je "lider evropskih integracija", zapravo dešavaju nezamislivi procesi: Vlada unižava Skupštinu, Skupština blokira sopstveni rad, Skupština blokira i pravosudni sistem, predsjednik države prijete tužilaštvu, predsjednik Vlade se predstavlja kao šef krivičnog gonjenja, parlament ignoriše odluke sudova, a Vlada materijalno dotira tužioce i sudije. I još mnogo toga.

Stalnim podiranjem demokratije ispletena je paukova mreža u koju su se upecali država i društvo, ali nažalost i mnogi građani i građanke. Čvorove te mreže, odnosno njene spojeve ili slučajeve koje vam prikazujemo u ovoj publikaciji smo opisali riječima: ponižavanje, ignorisanje, zloupotreba ovlašćenja, bojkot, suspenzija, kršenje, preuzimanje nadležnosti, najavljivanje hapšenja, prijetnje, blokade, ignorisanje, populistički rashodi, instrumentalizacija, uplitanje, "Prokletstvo" trećeg mandata". Nadamo se da će naše, i aktivnosti

drugih progresivnih djelova našeg društva makar i skromno doprinijeti da se počnemo oslobađati ove mreže. Zaista je krajnje vrijeme za to.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije i dobronamjerne i konstruktivne kritike našeg rada pa i ove publikacije.

CDT tim

Kako smo zamislili...

Demokratija predstavlja temeljnu vrijednost u savremenim političkim sistemima, a demokratski legitiman je poredak koji afirmiše političku slobodu građana kroz garanciju političkih i građanskih prava. Preduslov za njihovo ostvarivanje podrazumijeva vladavinu prava i poštovanje zakona.

Razvojem političke teorije uspostavljeno je načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. U težnji da se uredi društveni i pravni sistem država, nastao je Ustav kao temeljni akt koji pravno interpretira autoritete vlasti, razgraničavajući njihova ovlašćenja.

Važnost te podjele vlasti ali i opasne posljedice njihovog disbalansa je još u 18. vijeku primijetio Džejms Madison koji je pisao da "koncentracija svih ovlašćenja, zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih, u istim rukama, bilo jednog, nekolicine ili mnogih, bilo naslijeđenih, samoproglashenih, ili na izborima izabranih, može se sa pravom proglasiti za definiciju tiranije".¹ Nakon održavanja referenduma o državno-pravnom statusu 2006. godine, definisan je novi ustavni identitet Crne Gore. Uzajamna podjela tri grane vlasti i koncept parlamen-

tarizma proklamovani su kao temeljna ustavna načela. Shodno Ustavu Crne Gore, zakonodavnu granu vlasti vrši Skupština preko 81. poslanika. Ona donosi zakone, obrazuje Vladu koja joj odgovara za svoj rad i vrši političku kontrolu nad organima javne uprave. Svoj legitimitet parlament zasniva na izbornoj volji koju građani iskazuju na neposrednim, periodičnim izborima, pa su građani i nosioci suvereniteta.

Predsjednik Crne Gore predstavlja državu, proglašava ukazom zakone sa pravom privremenog suspenzivnog veta, raspisuje izbore za Skupštinu, predlaže sudije Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda, komanduje vojskom. Njega biraju građani, neposredno, na izborima. Mandat koji traje pet godina, odnosno godinu duže od parlamenta i Vlade, omogućava predsjedniku da raspiše izbore, te da predloži mandatara, kako država ne bi ostala bez važnog organa vlasti u periodu između izbora. Predsjednik države odgovara u situaciji kada povrijedi Ustav Crne Gore, a Skupština, na prijedlog 25 poslanika, može inicirati postupak za utvrđivanje njegove odgovornosti.

¹ James Madison, *The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts*, The Federalist Papers: No. 47, New York, 1788.

...A kako je ispalo

Vlada, izvršni organ vlasti, vodi unutrašnju i spoljnu politiku države - predlaže zakone i propise, vrši kontrolnu funkciju nad organima javne uprave, te donosi podzakonske akte u cilju efikasnijeg sprovođenja zakona. Premijer, potpredsjednici i ministri odgovaraju Skupštini Crne Gore, a koja raspolaže instrumentima parlamentarne kontrole u cilju djelotvornijeg obavljanja kontrolne funkcije. Takođe, Vlada može raspustiti parlament, ukoliko se ove dvije grane vlasti ne slože u postupku donošenja zakona.

Nezavisnu sudsku vlast vrše osnovni i viši sudovi, Privredni, Upravni, te Apelacioni sud. Na čelu sudstva se nalazi Vrhovni sud u čijoj je nadležnosti obezbjeđivanje jedinstvene primjene zakona od strane svih sudskih instanci u državi. Ustavni sud ne pripada nijednoj grani vlasti, ali ih kontroliše u pogledu ocjene ustavnosti njihovih odluka.

U pravosudnom sistemu Crne Gore, ne manje značajan državni organ u procesuiranju učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih djela predstavlja i državno tužilaštvo. Tužioci donose odluku o pokretanju ili o nepokretanju krivičnog postupka, te o sprovođenju istrage na osnovu koje odlučuju o krivičnom gonjenju. Sudski i Tužilački savjet su zaduženi za upravljanje sistemom pravosuđa, te za profesionalni razvoj sudija i tužilaca.

Vlada vs. Skupština



Funkcionalan parlament, koji efikasno kontroliše izvršnu vlast, predstavlja preduslov za sprovođenje mehanizama demokratske kontrole, ostvarivanje balansa moći i ustavnih funkcija ključnih institucija. I dok su "varnice" između Skupštine i Vlade redovna pojava u demokratskom životu, ovaj se proces u Crnoj Gori dešava na malo drugačiji način:

Slučaj 1: Ponižavanje

Elementarno je političko pravilo da su poslanici i drugi učesnici u parlamentarnim raspravama dužni da se jedni drugima obraćaju sa uvažavanjem.² Međutim, politički život Crne Gore je znatno drugačiji od pisane riječi. Argumentovanu raspravu u predstavničkom tijelu zamijenile su uvrede, prijetnje i degradacija parlamenta.

Političku praksu vrijeđanja izabranih predstavnika građana, bez snošenja posljedica, uveo je nekadašnji predsjednik Vlade Milo Đukanović koji je nakon neprijatnih političkih provokacija poslanicima uzvratilo sa "Bravo, kreteni!"³. Kada je izgubio većinu u parlamentu, odnosno kad je Skupština Crne Gore počela mijenjati dotadašnje obrasce ponašanja i počela nezavisnije djelovati u odnosu na Vladu, Đukanović je lansirao čuvenu krilaticu "parlamentarna diktatura".⁴

Ovo se očigledno dopalo i bivšem predsjedniku Vlade, Zdravku Krivokapiću, koji se u junu 2021. godine, u jednoj od parlamentarnih debata, ovako obratio onima koji su ga birali: "Ovdje se toliko laži čuje da se postavlja pitanje što je to politika. To nije kultura trgovine i onoga što radite. Da pričate meni o moralu, ovdje je prisutan nemoral, političko licemjerje".⁵

Još dosta sličnih primjera bismo mogli navesti, ali je važnije od toga shvatiti da ove vrste ponašanja nijesu proizvele potrebu parlamenta da im se suprotstavi - Skupština nije imala snage da brani svoju ustavnu poziciju i nije pokrenula mehanizme kojima bi kaznila ovakav tretman od strane izvršne vlasti.

Slučaj 2: Ignorisanje

Mehanizam parlamentarnog kontrolnog saslušanja je jedan od ključnih mehanizama demokratske kontrole izvršne vlasti. On se sprovodi u cilju utvrđivanja načina sprovođenja politike i drugih aktivnosti parlamenta, i omogućava da predsjednik skupštinskog odbora „pozove na sjednicu odgovornog predstavnika Vlade, predstavnike državnih organa, organizacija i institucija i od njih zahtijeva da se izjasne“⁶

² Poslovnik Skupštine Crne Gore, *Službeni list Crne Gore 081/21*, član 105.

³ Marija Mirjačić, Mila Radulović, "Umalo došlo do fizičkog obračuna Radulovića, Vučinića i Đukanovića", *Vijesti online*, 13.05.2016.

⁴ Predrag Tomović, "Teške optužbe Đukanovića produbljuju jaz u vladajućoj koaliciji", *Radio Slobodna Evropa*, 06.08.2013.

⁵ E.M, J. Đ. "Krivokapić: U Skupštini prisutan nemoral i političko licemjerje, Lekić: Politički pajac da nema podršku većine", *Portal Pobjeda*, 16.06.2021.

⁶ Poslovnik Skupštine Crne Gore, *Službeni list Crne Gore 081/21*, član 75.

Krajem oktobra 2021, skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu pozvao je predsjednika Vlade Krivokapića na kontrolno saslušanje o mogućem nezakonitom upravljanju policijom. Premijer je odbio da prisustvuje sjednici i dao svoju interpretaciju da „odluka o kontrolnom saslušanju predsjednika Vlade nije utemeljena ni na Ustavu, ni na Zakonu, ni na Poslovniku Skupštine” i da ga zato ni na koji način ista ne obavezuje.⁷

Nije ovo jedini slučaj demonstracije šta je Krivokapićev kabinet mislio o Skupštini i kako se odnosio prema njoj. Prema evidenciji kolega iz Instituta alternativa⁸, do decembra 2021. ministri u prethodnom sazivu Vlade nijesu se odazvali na čak osam parlamentarnih saslušanja. Ni u ovim situacijama poslanici, bilo kakvim formalnim inicijativama, nijesu zaštitili dignitet parlamenta i tražili odgovornost bahatih ministara.

Vlada vs. Vlada

Saziv Vlade Zdravka Krivokapića činili su politički akteri različitih političkih profilacija što je, u kompleksnoj političko-društvenoj situaciji, znalo rezultirati međusobnim uzurpiranjem ovlašćenja od strane njenih predstavnika:

Slučaj 3: Zloupotreba ovlašćenja

Neustavno i nezakonito tijelo, bolje reći sijelo, formirano od predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti noć uoči ustoličenja mitropolita Srpske pravoslavne crkve (SPC) na Cetinju, primjer je kršenja balansa između vlasti ali i unutrašnjeg konfrontiranja predstavnika Vlade.

Bivši premijer Zdravko Krivokapić javno je demonstrirao kako sa ministrima, šefom Agencije za nacionalnu bezbjednost, poslanicima, generalnom sekretarkom Vlade i još nekoliko neidentifikovanih građana, prati postupanje policije tokom ustoličenja.

Iako je policija, u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima, politički i ideološki neutralna, te operativno nezavisna od Ministarstva i drugih organa državne uprave⁹, Krivokapić je, na dan ustoličenja, uputio tadašnjem ministru unutrašnjih

⁷ „Crnogorski premijer odbio saslušanje pred skupštinskim Odborom za bezbjednost”, *Radio Slobodna Evropa*, 24.10.2021.

⁸ Nikoleta Pavićević, “Članovi Vlade da pokažu elementarno poštovanje svojih obaveza prema Skupštini”, *Institut alternativa*, 11. 12. 2021.

⁹ Zakon o unutrašnjim poslovima, *Službeni list Crne Gore* 070/21, 123/21, član 14.

Slučaj 4: Bojkot

poslova, Sergeju Sekuloviću, obavezujuće ali i nezakonito uputstvo želeći da sam ili sa novoformiranim "timom" preuzme upravljanje aktivnostima policije na Cetinju. Sekulović je ovo "uputstvo" odbio i nastavio da postupa onako kako je smatrao da treba.¹⁰

Postupanje bivšeg premijera jasno ukazuje na kršenje ustavnih ovlašćenja Vlade na način da je u donošenje odluka uključio njemu preferirane poslanike Skupštine, ali i na jasan problem postupanja državnih funkcionera mimo zakonom utvrđenih nadležnosti.

Poslanici vs. Skupština

Nijesu poslanici pokazali odsustvo inicijative samo kad je trebalo da zaštite Skupštinu od Vlade, već je demokratija na crnogorski način demonstrirana i u slučajevima degradiranja Skupštine od strane samih poslanika:

¹⁰ Ana Šofranac, "Sekulović: Uputstvo od premijera uručila mi je Žana Prašćević; Knežević: Sekulović i Krivokapić nakon ovoga ne mogu biti u Vladi zajedno", *Portal Cafe del Montenegro*, 27.09.2021.

Bojkot Skupštine postao je u Crnoj Gori "redovan" instrument za ostvarivanje političkih ciljeva partija. Nakon parlamentarnih izbora 2016, poslanici opozicije usaglasili su se o daljem bojkotu rada parlamenta, što je tadašnja stranka vlasti, Demokratska partija socijalista (DPS), žestoko osudila i nazvala opstrukcijom demokratije i evropskih procesa. Zakonodavni proces je u tom mandatu bio obilježen usvajanjem sistemskih zakona po skraćenom postupku i bez rasprave ili osluškivanja stavova šire javnosti. Parlament je više ličio na "protočni bojler" nego na najvažniju političku instituciju u zemlji.

Međutim, već u narednom mandatu, ovoga puta opozicioni poslanici DPS-a su promijenili svoj stav o bojkotu pa su, više puta, bojkotovali rad Skupštine. Tada bojkot za njih nije značio uništavanje parlamenta nego borbu za demokratiju, baš onako kako su tu borbu opisivale opozicione partije za vrijeme vlasti DPS-a.

Ipak, aktuelni saziv je donio jednu sasvim novu dimenziju bojkota koja vjerovatno može da uđe u udžbenike političke teorije: parlament su bojkotovali opozicioni DPS, ali i najjača

partija vlasti Demokratski front (DF) koji zajedno čine više od dvije trećine poslanika.

Ovaj se fenomen ne može nikako drugačije tumačiti nego kao želja partija da sebi, odnosno svom stranačkom interesu, podrede rad najznačajnije institucije u zemlji, da svjesno blokiraju njen rad a time i sve važne reformske tokove u državi.

Slučaj 5: Suspenzija

Nakon izglasavanja nepovjerenja Vladi Zdravka Krivokapića i smjene predsjednika Skupštine Alekse Bečića, u februaru 2022, rad parlamenta bio je suspendovan na tri mjeseca. Funkciju v.d. predsjednika Skupštine je, u tom periodu, obavljao poslanik DF-a, tadašnji potpredsjednik parlamenta Strahinja Bulajić.

Bulajić je, suprotno Ustavu¹¹ i Poslovniku Skupštine¹², odbio legalan zahtjev da zakaže sjednicu¹³ na kojoj je bila predviđena rasprava o izboru narednog predsjednika parlamenta. Bulatović je svoj stav obrazložio da na taj način "brani volju građana Crne Gore".¹⁴ Ovo je pratila i izjava jednog od lidera

DF-a, Andrije Mandića, da Bulajić „neće uraditi ništa protivno onome što su stavovi DF-a i Nove srpske demokratije“,¹⁵ koja jasno ukazuje na uslovljavanje odluka predstavnika zakonodavne vlasti partijskom suprematijom.

Slučaj 6: Kršenje

Poslanici koji su željeli zakazati sjednicu Skupštine koju potpredsjednik Bulajić nije želio sazvati, preuzeli su "inicijativu" i mimo poslovnika i do tada ustaljenih pravila sazvali sjednicu Skupštine kako bi omogućili izbor nove Vlade. Oni su "uzeli pravdu u svoje ruke" i pod firmom zaštite Ustava da bi ispravili jednu grešku, napravili su drugu. Na kršenje pravila, odgovorili su kršenjem.

¹¹ Ustav Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 1/2007, 38/2013, članovi 89 i 90.

¹² Poslovnik Skupštine Crne Gore, *Službeni list Crne Gore 081/21*, član 26.

¹³ Predrag Milić, „DF-ov v.d. predsjednika Skupštine odbio da sazove sjednicu o izboru novog šefa parlamenta“, *Glas Amerike*, 25.02.2022.

¹⁴ B. H, "Bulajić: Neću zakazati sjednicu Skupštine za 3. mart", *Vijesti online*, 25.02.2022.

¹⁵ A.Obradović, „Planira li Bulajić nezakazivanjem sjednice da blokira Skupštinu“, *Cafe del Montenegro*, 23.02.2022.

Ključni gubitak u ovom procesu bio je integritet parlamenta. Umjesto da se problemi rješavaju sistemski, da se pravila koja imaju pravne praznine poboljšavaju, da parlamentarne prakse postaju "zakoni", poslanici godinama rade upravo suprotno.

Iako je prethodno, na javnoj sceni iskazan konsenzus o potrebi izglasavanja Zakona o Skupštini kako bi se ove pojave suzbile i pojačala "snaga" parlamenta, za njegovu pripremu je formirano posebno parlamentarno radno tijelo, čiji je rad završen fijaskom. Nakon tog fijaska, formirano je još jedno radno tijelo za pripremu ovog zakona i njegov rad je u toku. Ostaje da se vidi kakvi će biti rezultati njegovog rada.

Vlada i predsjednik vs. Tužilaštvo



Proizvoljno tumačenje ustavnih nadležnosti državnih funkcionera i institucija koje predstavljaju, te sistema podjele vlasti rezultiraju sve izraženijim političkim uticajem izvršne vlasti na tužilaštvo. Taj uticaj je, u prethodnih desetak godina, bio stalan i ispoljavao se ili kroz izbor politički podobnih članova Tužilačkog savjeta, koji su onda vršili uticaj na rad tužilaštava, ili kroz direktan uticaj na tužioce. Nakon izbora novog Tužilačkog savjeta ovaj uticaj je evoluirao, postao još vidljiviji javnosti, te dobio nova ispoljavanja:

Slučaj 7: Preuzimanje nadležnosti

Predsjednik Vlade, Zdravko Krivokapi je, prilikom protesta protiv ustoličenja mitropolita SPC na Cetinju, bez većeg ustezanja, saopštio javnosti "da su brzom akcijom policije, koju je naložio, stavljene lisice na ruke bivšem direktoru Uprave policije".¹⁶ Iako je ova vrsta postupanja suprotna Zakoniku o krivičnom postupku¹⁷ koji propisuje načela za pravično vođenje krivičnog postupka, iako je premijer zapravo javno priznao nezakonito postupanje i ugrožavanje ovlašćenja druge grane vlasti, i ovo je ponašanje prošlo bez političke i pravne sankcije.

Slučaj 8: Najavljivanje hapšenja

Potpredsjednik u 42. sazivu Vlade, a zatim i premijer Vlade u tehničkom mandatu, Dritan Abazović, uveo je u javni dis-

¹⁶ „Uhapšen Veselin Veljović“. *Vijesti online*, 05.09.2022.

¹⁷ Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list Crne Gore* br. 057/09, 049/10, 047/14, 002/15, 035/15, 058/15, 028/18, 116/20, 145/21, član 44.

kurs praksu oglašavanja u toku ili neposredno nakon sprovedenih aktivnosti hapšenja osumnjičenih za krivična djela od strane Uprave policije. U više slučajeva su Abazović, ali i njegova partija, ove aktivnosti policije predstavili na način koji unaprijed osuđuje privedena lica¹⁸ i kršeći prezumpciju nevinosti. Ne praveći diferencijaciju između pojmova u krivičnom postupku, mijenjajući status tih lica, osim što dovede javnost u zabludu, ovakve poruke predstavnika vlasti predstavljaju miješanje u Ustavom propisane ingerencije pravosuđa. Pretpostavljate da je i ovaj politički manir prošao bez političke ili pravne sankcije.

Slučaj 9: Prijetnje

I predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, takođe je izvršio neposredni pritisak na tužilaštvo kada je uputio tužiocima svojevrsno upozorenje, a zapravo prijetnje koje se odnose na njihove buduće odluke. Nakon hapšenja bivše predsjednice Vrhovnog suda, Vesne Medenice i njenog sina, predsjednika Privrednog suda Blaža Jovanića, te članova Upravnog odbora kompanije "Plantaže", Đukanović je saopštio da će tužioci odgovarati ukoliko sudovi ne potvrde optužnice

osuđujućim presudama, te da u tom slučaju ne mogu zauzimati te pozicije¹⁹.

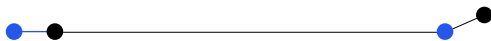
Za razliku od prethodnog, aktuelni sastav Tužilačkog savjeta javno je reagovao na ove poruke političara. Oni su u saopštenju za javnost pozvali predsjednika države i Vlade, kao i ostale visoke javne zvaničnike da se suzdrže od upućivanja sugestivnih poruka tužiocima²⁰. Ovim su, na veoma jasan način, javnosti stavili do znanja da poruke sa najviših državnih adresa doživljavaju kao pritisak.

¹⁸ Ne. V, „URA: Buka koja se stvara oko Temeljnog ugovora nije buka radi toga - to je buka radi pravde“, *Vijesti online*, 18.07.2022.

¹⁹ Ne. V, K. B, " Đukanović zaprijetio tužiocima: Odgovaraće ako sud ne osudi Medenicu, Vukotića", *Vijesti online*, 12.07.2022.

²⁰ "Tužilački savjet: Političari da rezultate tužilaca ne pripisuju u sopstvene zasluge", *Dan portal*, 15.07.2022.

Sudovi vs. Skupština



Skupština Crne Gore je u prethodne četiri godine izbjegavala da izabere nosioce ključnih pravosudnih funkcija. Iako su, kao što pretpostavljate, izgovori za ovu vrstu ponašanja bili brojni, ključna politička institucija je svojim djelovanjem oduzela legitimitet ključnim pravosudnim institucijama, umanjila im značajan dio integriteta, a neke dovela do potpunog kolapsa. Takođe, ona je u više navrata, donosila odluke koje su sudovi stavljali van snage, koje nakon toga nije ispravljala već je, jednostavno, ignorisala presude pravosudne grane vlasti.

Slučaj 10: Blokade

Nakon što 2018. godine u Skupštini Crne Gore nije bilo političke volje za izbor novih članova Sudskog savjeta iz redova uglednih pravnika, a nakon konsultacija sa Venecijanskom komisijom, produžen je mandat postojećim. Ovim je pravosudnim institucijama značajno umanjena snaga, integritet i mogućnost da funkcionišu u punom kapacitetu.

Ta volja nije uspostavljena ni četiri godine kasnije, jer je Skupština, na vanrednoj sjednici održanoj 16. avgusta 2022, još jednom propustila priliku da kompletira sastav Sudskog savjeta za šta je bila neophodna podrška dvije trećine poslanika.

Ni pokušaj da se izaberu sudije Ustavnog suda, krajem jula 2022, koje takođe bira Skupština dvotrećinskom većinom, nije uspio. Poslanicima nije bio dovoljno dobar niti jedan od prijavljenih 18 kandidata. Odlučivanje u Ustavnom sudu nije moguće jer u sastavu ima svega troje od sedam sudija. Ustavni odbor uskratio je podršku svim kandidatima koji su se prijavili za sudije na prethodna tri javna poziva i koji su prošli konsultativno saslušanje. U toku je novi konkurs za izbor sudija Ustavnog suda.

Izostanak izbora sudija i blokada Ustavnog suda predstavlja jedan od najopasnijih primjera podriivanja demokratije, koji pored ostalog, može dovesti do onemogućavanja građankama i građanima da zaštite svoja prava, ali i da im se direktno uskrati pravo da biraju i da budu birani, nakon čega se Crna Gora ne bi mogla svrstati u red demokratskih država.

Slučaj 11: Ignorisanje

Skupština Crne Gore je tokom 2017. i 2018. godine sprovela političke „čistke“ u nekoliko tijela. Najprije su smijenjeni članovi Savjeta RTCG i na njihovo mjesto su izabrani politički podobni kadrovi. Potom je smijenjena članica Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), iako je u toku bio sudski spor koji je ona pokrenula protiv ASK-a.²¹

Zanimljivo je da je Vrhovni sud, nakon odluka osnovnih sudova, donio načelni pravni stav po kojem se protiv odluka Skupštine ne može voditi upravni ili parnični postupak. Na ovaj način je ključni sud omogućio političke eliminacije i uklanjanje neistomošljenika vlasti.²² Odluka Vrhovnog suda je zaprepastila javnost u Crnoj Gori ali i Evropsku komisiju, koja je, u izvještaju o napretku Crne Gore za 2020. godinu izrazila zabrinutost zbog ovakvog pravnog stava²³.

Uprkos pravnom stavu Vrhovnog suda, neke su sudije osnovnih sudova pokazale otpor i hrabrost, te preispitale odluke Skupštine.

Skupština je, ipak, ignorisala odluke sudova u slučajevima kada su presudili da su navedene smjene bile nezakonite.

Skupština vs. Stabilnost

Značajan segment javnih finansija i fiskalne strategije čini procjena prihoda, kao i rashoda. U Crnoj Gori, finansiranje iracionalnih odluka i neodgovornost javnih funkcionera za usvojene odluke predstavljaju značajan problem, ali su ujedno i mehanizam populističkog pristupa kako u ekonomiji, tako i u politici. Posljedica ovoga pristupa je stalno zaduživanje države koje nije usmjereno na razvojne projekte nego na potrošnju. Stoga ne treba da čudi zaključak Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) da država ulazi u period visoke ekonomske nestabilnosti.²⁴

²¹ Biljana Papović et al. *Prvih deset godina pregovora Crne Gore i EU*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2022.

²² Biljana Papović. *Pravosuđe u sjenci uzastopnih mandata*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2020.

²³ Izvještaj o Crnoj Gori 2020. godinu, Evropska komisija.

²⁴ "Završena je posjeta zaposlenih MMF-a Crnoj Gori", *Centralna banka Crne Gore*, 28.07.2022.

Slučaj 12: Populistički rashodi

Jedna od najznačajnijih odluka po kojima će ostati upamćena Vlade Zdravka Krivokapića je usvajanje programa „Evropa sad“. Kao i svaka poreska reforma, i ova ima svoje pozitivne i negativne efekte.

Osim povećanja minimalne zarade na 450 eura, „Evropa sad“ je podrazumijevala i ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje na zarade, i progresivno oporezivanje zarada i dobiti. Ovim je zasigurno napravljen značajan korak naprijed sa staništa kvaliteta života siromašnijih djelova društva ali i ka pravednijoj raspodjeli društvenog bogatstva.

Međutim, ono na šta je politički realniji dio javnosti ali i mnoge međunarodne institucije²⁵ upozoravale se nažalost desilo. Ukidanjem plaćanja doprinosa za zdravstvo dovedeno je u pitanje finansiranje Fonda za zdravstveno osiguranje (FZO). Usvajanje programa odrazilo se i na Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore (PIO) zbog nedostatka finansija za povećanje minimalnih penzija, te usklađivanja penzija sa zaradama.²⁶ Uvođenjem neoporezivog dijela zarade, do 700 eura bruto, prouzrokovalo je značajan gubitak prihoda opština, naročito onih nerazvijenijih, koje imaju niske zarade.²⁷

Osam mjeseci nakon implementacije "Evropa sad", prema podacima Ministarstva finansija²⁸, deficit budžeta, inicijalno projektovan na 268 miliona eura, povećan je na 438 miliona. U pokušaju da prevenira potpuni kolaps zdravstvenog sistema, Vlada je krenula u pripremu rebalansa bužeta i najavila novo zaduživanje. Zanimljivo je da su sadašnji najveći kritičari ove reforme i njenih efekata zapravo oni koji su, iz populističkih razloga, glasali za nju. Tako u Crnoj Gori izgleda politička odgovornost i tako izgleda još jedan primjer podriivanja stabilnosti i demokratskih procesa radi ostvarivanja partikularnih političkih ciljeva.

²⁵ "Montenegro: 2021 Article IV Consultation-Press Release: Staff Report; and Statement by the Executive Director for Montenegro", Međunarodni monetarni fond.

²⁶ "Državna kasa za osam mjeseci u minusu 138 miliona zbog „Evrope sad“, *Portal Analitika*, 12.09.2022.

²⁷ Marija Mirjačić, Goran Kapor, "Opštine izgubile 2,7 miliona zbog "Evrope sad": Vlada novac mora da im nadoknadi iz tekuće budžetske rezerve", *Vijesti online*, 25.05.2022.

²⁸ Goran Kapor, "Zbog starih dugova, rasta plata i penzija, a smanjenja dažbina, povećano zaduženje za 195 miliona", *Vijesti online*, 12. 09 2022.

Vlada vs. Pravosuđe



Instrumentalizaciju važnih karika u pravosuđu Vlada je ostvarivala preko Komisije za stambena pitanja. Tako smo došli u situaciju da, u trenutku kad je borba protiv korupcije na visokom nivou proklamovana kao jedan od prioriteta, a ta borba podrazumijeva postupke protiv visokopozicioniranih vladinih službenika, ta ista Vlada kanalije značajna finansijska sredstva prema sudijama i tužiocima koji su nosioci te borbe. Ovim je još jednom, na kreativan način, doveden u pitanje ustavni princip podjele vlasti koji garantuje nezavisnost tri grane vlasti i njihove međusobne kontrole.

Slučaj 13: Instrumentalizacija

Vlada na osnovu Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera od 2007. godine obezbjeđuje znatno povoljnije uslove za stambene kredite ili dodjelu stanova.

Komisija koja se bavi tim poslovima je objavila spisak funkcionera kojima su u toku mandata 41. Vlade (2016–20) dodi-

jeljeni stanovi ili krediti po povoljnim uslovima. Među korisnicima te Vladine politike bili su predstavnici sve tri grane vlasti - između ostalih i predsjednik Ustavnog suda, bivša predsjednica Vrhovnog suda, državni tužilac, specijalni tužioc...

Da praksa dodjele stanova pod netransparentnim kriterijumima stvara prostor za potencijalno podrivanje nezavisnosti različitih grana vlasti, odnosno nedozvoljeni uticaj izvršne na pravosudnu vlast, ukazao je i Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou²⁹. I ASK je u maju 2021. godine dala mišljenje da bi „svaka grana vlasti trebalo da donosi planove za rješavanje stambenih potreba svojih funkcionera, te zaposlenih“³⁰.

Mandat 43. Vlade (2022-22), koja je sebe deklarirala kao evropsku i reformsku, započeo je imenovanjem novih članova Komisije za dodjelu stanova, sa ciljem proispitivanja pretходno donijetih odluka. Nakon negativnih reakcija javnosti, predloženo je da se Odluka o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera stavi van snage³¹.

²⁹ Vanja Čalović Marković, "Stambena politika Vlade - Primjeri kršenja zakona i procedura", Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, 21.04.2021.

³⁰ Agencija za sprječavanje korupcije Crne Gore, "Mišljenje na odluku o načinu kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera", *Službeni list Crne Gore br. 31/14, 24/16, 3/18 130/20*.

³¹ D. C, "Komisija predložila da se odluka za rješavanje stambenih potreba funkcionera stavi van snage", *Vijesti online*, 21. 06. 2022.

Slučaj 14: Uplitanje

Svoj odnos prema Ustavu i nezavisnosti sudske vlasti potpredsjednik 42. Vlade (2020-22) Dritan Abazović je demonstrirao kritikujući postupanje sudije za istragu Višeg suda u Podgorici, Miroslava Bašovića, da ne odredi pritvor³² za više lica koja su procesuirana kao članovi kriminalne grupe.

Tom prilikom je iznio sumnje o povezanosti kriminalnih struktura sa institucijama sistema i naveo da je neophodno mijenjati sudsku, tužilačku granu vlasti, kao i kompletan sistem.

Ovo je, od strane NVO Akcije za ljudska prava i značajnog dijela stručne javnosti ocijenjeno kao neprimjeren pritisak na sud od strane izvršne vlasti.³³

Koncentracija moći - Uvertira za paukovu mrežu

Trećim izborom Filipa Vujanovića na funkciju predsjednika države trasirana je praksa donošenja odluka, diskutabilnih sa aspekta njihove ustavnosti ali i izigravanje važnog pravila u demokratiju da broj mandata jedna osobe na istoj funkciji mora biti ograničen na maksimum dva.

Slučaj 15: "Prokletstvo" trećeg mandata

Iako Ustav propisuje da isto lice može biti predsjednik Crne Gore najviše dva puta, Ustavni sud je donio odluku da Vujanović ipak može biti kandidat za predsjednika i treći put. Čuvar ustavnosti smatrao je da se mandat predsjednika Republike Crne Gore, u sastavu savezne države (SRJ) i državne zajednice (SCG), razlikuje od mandata predsjednika Crne Gore, u suverenoj, nezavisnoj i međunarodno priznatoj državi.³⁴

Treći mandat na funkciji predsjednice Vrhovnog suda potvrđen je i Vesni Medenici, takođe mimo Ustava. Sudski savjet nije smatrao spornim njenu treću kandidaturu, već je, jednoglasno, donio odluku o trećem mandatu. Tako je, nakon što je prvi mandat Medenice započeo 2007. godine, ona ostala na toj funkciji funkciji 13 godina.

³² Jelena Jovanović, „Abazović: Bašović pustio kriminalce, a uhapsio državu“, *Vijesti online*, 24.04.2021.

³³ D.C, "HRA osudila izjave Abazovića: Sudija Bašović godinama predstavlja svijetlu tačku u pravosuđu", *Vijesti online*, 25.04.2022.

³⁴ Matija Stojanović, "Neobičan slučaj kontinuiteta državnih institucija Crne Gore", *Studia Iuridica Montenegrina* 3 (1), 75-99.

Ustavni sud i Sudski savjet su na ovom primjeru demonstrirali nezainteresovanost za zaštitu demokratskog poretka, a temeljne vrijednosti demokratije podredili moćnicima koji su imali ambicije da značajan dio svog života provedu na istim funkcijama.

Međutim, demokratija, makar i simbolički, ponekad zna da uzvrati udarac onima koji je uništavaju. Treći mandat Vujanovića je prošao bez značajnijeg rezultata i teško se uopšte i sjetiti neke njegove važne društvene aktivnosti u periodu od 2013. do 2018. godine. Medenica je prošla još i gore - prijevremeno je 2020. godine okončala treći mandat, a u aprilu 2022. je uhapšena zbog osnovane sumnje da je počinila dva krivična djela - stvaranje kriminalne organizacije i protivzakonit uticaj. Koncentracija moći u crnogorskom pravosuđu nije bila izuzetak, već pravilo.³⁵

Možda, nakon ovoga epiloga, nekom bude jasnije zašto je važno ograničavati moć političara i drugih funkcionera kroz različite mehanizme, uključujući i ograničenje mandata. Jer kad moć naraste, narastu i apetiti da se i dalje vlada što za društva kao naše može imati nesagledive posljedice.



³⁵ Željka Vučinić, "Mrčela: Problem su treći, četvrti ili peti mandati predsjednika sudova", *Vijesti online*, 21. 06. 2020.

