**Izlaganje potpredsjednika Vlade i ministra pravde Duška Markovića na Institutu Klingendal**

**29. maj 2013. godine**

**„Vladavina prava u Crnoj Gori – juče, danas i sjutra“**

Poštovani domaćini iz fondacije “Klingendal”, cijenjeni predstavnici institucija Kraljevine Holandije, vaše ekselencije ambasadori, uvaženi predstavnici medija, dame i gospodo,

Izvanredno mi je zadovoljstvo da vam se danas obratim, u povodu promocije studije „Jačanje vladavine prava u procesu proširenja EU na Zapadni Balkan“. Ovom prilikom želim da zahvalim autoru analize, gospodinu Zoranu Nečevu, ne samo na korisnoj studiji, već i na doprinosu organizaciji ovog susreta. Iako moje obraćanje ima formu predavanja, na samom početku želim da se ogradim od doslovnog značenja te riječi, jer pred ovim ekspertskim auditorijumom, današnje izlaganje suštinski doživljam kao političko-pravnu prezentaciju sa istorijskim osvrtom.

“Vladavina prava u Crnoj Gori – juče, danas i sjutra“ tema je koja sadrži dvije komponente: jednu prostornu - jer se odnosi na konkretnu državu, i drugu vremensku – jer je smještena u vremenski okvir prošlog, sadašnjeg i budućeg. Prvi okvir je čvrst, definitivno iscrtan 21 maja. 2006. godine, kada je Crna Gora, nakon skoro jednog vijeka, obnovila državnu nezavisnost, staru cijeli milenijum. Drugi okvir je, pak, fleksibilan, iz jednog prostog razloga; naime, vjerovatno da bi, u skladu sa trenutkom, prikladniji naslov današnjeg izlaganja mogao biti: „Vladavina prava u Crnoj Gori u kontekstu Evropskih integracija“. Međutim, taj naslov bi ograničio naše izlaganje na period od potpisivanja Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju do učlanjenja u Evropsku uniju, što bi nas dvostruko uskratilo: s jedne strane, za vremenski period koji je prethodio evropskim integracijama, a to je vrijeme kada smo od jugoslovenske republike postajali – crnogorska država, a s druge strane - za viziju Crne Gore u Evropskoj uniji. Naše „juče“ moramo poznavati da bi razumjeli naše „danas“ i anticipirali naše „sjutra“.

A naše „juče“, kada je riječ o pravnoj kutluri u Crnoj Gori, seže u 18. vijek, kada je sveti vladika i državotvorac Petar I Petrović Njegoš blagoslovio je Crnu Goru Zakonikom obščim crnogorskim i brdskim, poznatom u narodu kao Zakonik Petra Prvoga. Bio je to normativno-institucionalni izraz dubljih društvenih promjena koje je pokrenuo sveti Petar Cetinjski: ono što je na planu borbe protiv spoljašnjeg neprijatelja učinjeno bitkama za slobodu, a na planu borbe protiv unutrašnjeg neprijatelja suzbijanjem krvne osvete, to je na planu organizovanja političke zajednice učinjeno Zakonikom obščim, kodeksom ustavno-pravnog značenja, zasnovanog na načelu vladavine prava i podjele vlasti, kojim je inaugurisana sudska vlast u vidu Praviteljstva suda crnogorskog i brdskog. To je bio civilizacijski skok Crne Gore: stvorene su pretpostavke da zemlja postane država, gorštak građanin, a narod nacija.

Na globalnom planu, bilo je to vrijeme donošenja američkog ustava i kodifikacije francuskog prava, pa je Crna Gora na ovaj način uhvatila priključak matičnom toku razvoja pravne civilizacije. Cijelog sljedećeg vijeka tekao je proces unutrašnjeg integrisanja i izgradnje države, koja je kao nezavisna priznata na Berlinskom kongresu, što je dalo snažan zamajac daljem društvenom preobražaju, institucionalnim reformama i sveukupnom napretku naše države. Taj napredak ogledao se možda najviše na planu kulture, posebno one pravne, prevazilaženjem arhaične običajne prakse i kodifikacijom imovinskog prava na temelju evropske pravne doktrine i iskustva, u Opštem imovinskom zakoniku, monumentalnom djelu genijalnog Valtazara Bogišića. Vodeći računa o pravcima i vladajućim mišljenjima u zapadnoevropskoj zakonodavnoj teoriji i praksi i unoseći ideje građanskog liberalizma i demokratije, ali, s druge strane, vodeći računa, kako je sam kazao, o originalnosti same zemlje kojoj je Zakonik namijenjen, on je Crnu Goru na velika vrata uveo među zemlje modernog evropskog prava.

Ne krije li se u Bogišićevom pristupu možda i formula za današnje izazove? Nakon cijelog jednog vijeka, ne nalazi li se Crna Gora pred sličnim zadatkom? Nije li ovu generaciju Crnogoraca nakon 21. maja 2006, baš kao i naše pretke nakon Berlinskog kongresa, zapala velika i teška obaveza izgradnje državne arhitekture po evropskim standardima?

Crna Gora se dakle sve do kraja 19. vijeka borila za goli opstanak, 20. vijek je provela u različitim oblicima jugoslovenskog zajedništva, a na početku 21. vijeka odlučila je da sudbinu uzme u svoje ruke. Ne treba zaboraviti da je prvu polovinu dvadesetog vijeka Crna Gora živjela bez imena, a drugu polovinu s povraćenim dostojanstvom, ali u federalnoj državi i socijalističkom sistemu, koji nam je donio mnoge dobrobiti, ali nije bio u potpunosti zasnovan na vrijednostima na kojima se temelji savremena Evropa: demokratiji, vladavini prava, tržišnoj ekonomiji, ljudskim pravima i slobodama. Zato se kao početak procesa koji je kanalisan kroz evropske i evroatlantske integracije može uzeti pad Berlinskog zida, koji je u Crnoj Gori doveo do uspostavljanja višestranačja, kao preduslova demokratije i vladavine prava. Međutim, rat u bivšoj Jugoslaviji učinio je da Crna Gora ne ide poželjnom dinamikom na putu izgradnje demokratskog i prosperitetnog društva. Crna Gora nije mogla biti ostrvo napretka na okruženju rata i stradanja. A zapravo, na neki način je i bila ostrvo: kao dio Savezne Republike Jugoslavije, Crna Gora je početkom devedesetih godina trpjela sankcije Ujedinjenih nacija, zbog čega su se u našem društvu aktivirali oni mehanizmi ekonomskog preživljavanja koje teorija i praksa poznaju kao sivu ekonomiju, potpomognutu korupcijom. Vremenom, Crna Gora je pokazala da može sama: siva ekonomija je svedena na podnošljivu mjeru, višestranačje je profunkcionisalo kao demokratski sistem izbora narodnih predstavnika, institucije su fazno preuzimale nadležnosti od saveznih organa, zrijevala je svijest o sopstvenom identitetu, riječju – tekao je proces nacionalne emancipacije. Valja podsjetiti da je Crna Gora u vremenu tragične rekonfiguracije jugoslovenskih prostora bila utočište desetinama hiljada izbjeglica iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i sa Kosova, kao i u da je igrala veoma važnu ulogu u procesu demokratizacije regiona, podrškom progresivnim snagama u Srbiji. A sada vam postavljam pitanje: da li je Crna Gora u ovim okolnostima mogla, poput nekih drugih država bivšeg socijalističkog bloka, raditi na jačanju vladavine prava, kao prioritetnoj oblasti? Moj odgovor je: nije mogla. Puni uslovi stekli su se tek kada smo na demokratskom referendumu 21. maja 2006. obnovili državnu nezavisnost i krenuli bez odlaganja u proces evropskih i evroatlantskih integracija.

No, na taj put nismo krenuli bez bremena tranzicije. Bez onih slojeva iskustva koji predstavljaju recidive prošlosti, i koje moramo skidati, da ne bi postali sedimenti. Zato reforme u koje smo krenuli nijesu samo promjena forme funkcionisanja institucija, već i preobražaj društva u cjelini. Krenuli smo na put evropskih i evroatlantskih integracija, jer pripadamo Evropi i želimo da osvojimo njene standarde. Prevashodno one standarde koji se tiču demokratskog sistema, nezavisnog i efikasnog pravosuđa, zaštite i promocije ljudskih prava i osnovnih sloboda, riječju – vladavine prava, kao preduslova napretka u svim drugim oblastima.

I zaista, vladavina prava je najfrekventija sintagma u našem javnom govoru. Oko nje se okreće cijela filozofija evropskih integracija, ali i plete, rekao bih, nešto što već dobija obrise evro-integracione frazeologije: cijela jedna inflacija fraza i floskula, opštih mjesta, površnih tumačenja, plitkih poruka, koje liče na ideološke mantre iz nekih ranijih perioda... Nije to ništa neobično, jer svaka ideja ima svoje protagoniste, ali i svoje vulgarizatore.

Iako sam i sam toliko puta govorio o vladavini prava, činjenica da je ovo moj prvi susret sa vama u Klingendalu, daje mi i obavezu i pravo na određena ponavljanja. Vladavina prava se, prema definiciji Ujedinjenih nacija, odnosi na princip vladavine u kojem su sva lica, organi i institucije, javne i privatne, uključujući državu, odgovorne pred zakonima, koji se javno objavljuju, jednako primjenjuju i nezavisno djeluju i koji su u skladu sa međunarodnim i normama i standardima. To podrazumijeva jednakost pred zakonom, odgovornost prema zakonu, pravičnost u primjeni zakona, podjelu vlasti, učešće u odlučivanju, pravnu sigurnost, izbjegavanje arbitrarnosti i proceduralnu i zakonsku transparentnost.

Ovdje dolazimo do našeg “sada” kada je riječ o vladavini prava u Crnoj Gori.

Vladavine prava, kao skupa svih elemenata koji čine njenu definiciju, ali i vladavine prava, kao nečeg što je veće od prostog zbira svojih činilaca. U prvom smislu, Crna Gora jeste država vladavine prava: ima demokratsku vlast ograničenu Ustavom i međunarodnim instrumentima, zakone sa demokratskim svojstvima, kao i institucionalna i procesna jemstva slobode, od kojih su najvažnije – podjela vlasti i nezavisno sudstvo, kako u institucionalnom, tako i u personalnom smislu. To je naša realnost. Međutim, vladavina prava je, danas za sve pitanje razvoja i napretka. Vladavina prava, kao skup standarda čije nam ostvarenje predstavlja zadatak, koji proizilazi iz evropske i evroatlantske agende. Skup zadataka, koji staju u dvije riječi: *jačanje* i *unaprjeđenje*.

Oni su definisani u izvještajima o skriningu Evropske komisije za pregovaračka poglavlja “Pravosuđe i temeljna prava” i “Pravda, sloboda i bezbjednost”, a izrada akconih planova za ispunjavanje tih preporuka predstavlja mjerilo za otvaranje pregovora u poglavljima 23 i 24. Izrada akcionih planova je u finalnoj fazi i pitanje je dana kada će biti upućeni Evropskoj komisiji na dalju proceduru. To su dokumenti koje smo pripremili u saradnji sa partnerima iz Evropske komisije, ali i država članica, kroz mehanizme TAIEX-a i peer-review misije. Međutim, ono što moram da istaknem jeste činjenica da smo odmah nakon dobijanja izvještaja o skriningu u decembru prošle godine, pristupili ispunjavanju preporuka iz ovih dokumenata, u skladu sa strateškim pristupom da izazove ne čekamo, već im idemo u susret. Navešću jedan ilustrativan primjer: ne čekajući da budu definisane akcionim planom, Crna Gora je odmah preduzela aktivnosti na učlanjenju svojih institucija u evropske pravosudne mreže u statusu posmatrača: Vrhovnog suda u Asocijaciji državnih savjeta i vrhovnih upravnih jurisdikcija, Vrhovnog državnog tužioca u Mreži generalnih tužilaca pri vrhovnim sudovima EU, Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije u Mreži za pravosudnu obuku EU i ministarstva pravde u Mreži za zakonodavnu saradnju ministarstava pravde EU. Neke institucije su već dobila status posmatrača i sa zadovoljstvom mogu da konstatujem da će tokom 2013. godine, sudeći po sadašnjoj dinamici, ova preporuka biti u potpunosti ispunjena.

Ključne obaveze, ipak, bile su na unutrašnjem planu. Tako smo, kada je riječ o reformi pravosuđa, došli na korak do usvajanja ustavnih amandmana o izboru najviših nosilaca pravosudne funkcije, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. U cilju jačanja efikasnosti pravosuđa, izradili smo Analizu potrebe racionalizacije pravosudne mreže, koja će nam služiti kao analitička osnova za izradu Plana racionalizacije. U tom kontekstu, ozbiljno razmišljamo o centralizaciji nadležnosti za gonjenje i suđenje u predmetima korupcije i organizovanog kriminala pri jednom Specijalnom sudu, odnosno Specijalnom tužilaštvu.

Nastavili smo sa realizacijom kapitalnih reformskih projekata, posebno u dijelu jačanja nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa. Nalazimo se na korak od usvajanja ustavnih amandmana po preporukama Venecijanske komisije, koju su pretpostavka za svaki dalji napredak u ovoj oblasti. Tim promjenama biće obuhvaćen i Ustavni sud, između ostalog sa ciljem jačanja njegove efikasnosti u postupanju po ustavnim žalbama. Na planu dostupnosti pravosudnih organa, prioritet našeg rada ostaju dalja implementacija Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kao i donošenje Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela, što će biti novina u crnogorskom zakonodavstvu. Kada je riječ o međunarodnoj saradnji, uspješno implementiramo ugovore o izručenju sopstvenih državljana sa zemljama regiona, što je rezultiralo razbijanjem jakih kriminalnih mreža na Balkanu i hapšenjem njihovih vođa. Tekst sličnog bilateralnog ugovora usaglasili smo sa Italijom. Intenzivirali amo komunikaciju sa EUROJUST-om u cilju otvaranja pregovora o zaključenju Ugovora o saradnji. Policija Crne Gore intenzivno sarađuje sa policijama regiona i Evrope, što je rezultiralo zaplijenom više od jedne tone narkotika u Crnoj Gori u prošloj godini. Osnov za multilateralnu policijsku saradnju biće ojačan potpisivanjem Operativnog sporazuma sa EUROPOL-om do kraja ove godine.

Borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala nastavili smo s punom posvećenošću, najprije unaprjeđenjem normativnog okvira, radom na izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, s ciljem njegovog usaglašavanja sa evropskim standardima, UNCAC Konvencijom, kao i preporukama GRECO i MONEYWAL. Iako je dalje usaglašavanje zakonodavstva prioritet, naša pažnja istovremeno je usmjerena na sprovođenje već usvojenog zakonodavstva, i u tom smislu radimo na daljoj implementaciji Zakonika o krivičnom postupku, kroz kontinuiranu obuku policajaca, tužilaca i sudija o primjeni novih instituta, značajnih za efikasnu borbu protiv korurpcije i kriminala. Nastavili smo sa jačanjem Specijalnog istražnog tima, kao embriona Specijalnog tužilaštva, koje će biti sposobno da proaktivno cilja na organizovani kriminal i korupciju i sprovodi visokoprofilne istrage, sa naglaskom na njihovoj finansijskoj komponenti.

Naravno, uporedo sa jačanjem represivnog aparata, radimo na prevenciji korupcije, dosljednim sprovođenjem novousvojenog zakonodavstva: Zakona o finansiranju političkih partija, Zakona o sprječavanju sukoba interesa i Zakona o lobiranju, a naročitu pažnju posvećujemo jačanju integriteta u javnom sektoru i zaštiti “žviždača”, kao i građana koji prijavljuju korupciju. Intenziviramo kampanje u javnosti, ciljajući na promjenu svijesti građana o štetnosti korupcije.

Bilans ostvarenih rezultata u borbi protiv korupcije i kriminala mora biti postupno poboljšavan, naročito u pogledu istraga, krivičnog gonjenja i presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, kao i oduzimanja imovine stečene korupcijom i kriminalom, iako Crna Gora na ovom planu bilježi značajne rezultate, kao što je činjenica da su nadležni organi Crne Gore u protekle dvije godine privremeno oduzeli imovinu stečenu kriminalom u vrijednosti od oko 40 miliona eura.

Takođe, jedan od prioriteta Vlade u ovoj godini je i dalje jačanje sistema zaštite i promocije prava osjetljivih grupa u Crnoj Gori, kao što su LGBT osobe, osobe sa invaliditetom i Romi, Aškalije i Egipćani. Tako smo nedavno donijeli dva strateška dokumenta, koju imaju cilj poboljšanje života LGBT zajednice, odnosno pripadnika RAE populacije.

Sve u svemu, prioriteti Vlade Crne Gore u oblasti jačanja vladavine prava ostaju nepromijenjeni. Riječ je o strateškom pristupu izazovima koje donosi proces evropskih i evroatlantskih integracija, a sa kojima se Vlada Crne Gore suočila još u procesu pred-pregovora.

Dame i gospodo,

I juče i danas, Crna Gora pripada Evropi. Zato želimo da osvojimo njene standarde. To su standardi koji nemaju objektivan i statičan, već inter-subjektivan i dinamičan karakter. Evropski acquis nije dat jednom za svagda, već se mijenja iz dana u dan. To znači da država, i nakon ulaska u Evropsku uniju, mora unaprjeđivati svoj sistem vladavine prava. Dokaz ovome je i novi pregovarački pristup Evropske komisije u poglavljima 23 i 24 nazvan “Strogo i pošteno”, koji se prvi put primjenjuje u pregovorima sa Crnom Gorom, ali i unutar Evropske unije, kada je riječ o materiji pravosuđa i osnovnih prava, odnosno pravde, slobode i bezbjednosti.

Za kraj, želim da saopštim ono što ponekad zaboravljamo: jačanje vladavine prava ne proizilazi samo iz naših spoljno-političkih prioriteta – članstva u NATO i EU, već je riječ o našim unutrašnjim prioritetima, koji nijesu sami po sebi cilj, već sredstvo za poboljšanje životnog standarda, ljudskih prava i uopšte bolji život svih građana Crne Gore i generacija koje dolaze.

To je naša politička investicija u evropsko “sjutra” Crne Gore.

Hvala vam.