

KAKO DO USPJEŠNIJIH ISTRAGA U SKUPŠTINI?

Pogled na parlamentarnu
istragu afere "Snimak"
dvije godine kasnije



institut alternativa

Maj, 2015.

Kako do uspješnijih istraga u Skupštini?

Pogled na parlamentarnu istragu afere "Snimak" dvije godine kasnije

Podgorica, maj 2015. godine

Izdavač:

institut alternativa

Institut alternativa

Adresa: Ul. Đoka Miraševića (Kroling 3/3), Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

Dina Bajramspahić

Saradnik na projektu:

Goran Krivokapić

Tiraž: 150

Izradu ove analize je podržao Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fund iz Budimpešte.



TTF ne preuzima odgovornost za stavove iznijete u analizi. Ova analiza predstavlja stavove i mišljenja autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.

CIP – КАТАЛОГИЗАЦИЈА У ПУБЛИКАЦИЈИ
НАЦИОНАЛНА БИБЛИОТЕКА ЦРНЕ ГОРЕ, ЦЕТИЊЕ

ISBN 978-9940-533-48-9
COBISS.CG-ID 27267344

SAŽETAK

Anketni odbor o aferi "Snimak"¹ se sastojao od 12 članova, održao je 12 sjednica, na kojima je "saslušano" 17 funkcionera vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS). U vezi sa ovom istragom u Skupštini, kao i sa prethodnom, javile su se tri grupe problema tokom tri faze istrage (otvaranja istrage, toka istrage i usvajanja zaključaka). Dodatno, ovu istragu je pratio pad u postignutim standardima transparentosti rada Skupštine i neobjavljivanje relevantnih podataka o radu Anketnog odbora.

Postajale su dvije važne mogućnosti koje su mogle dati snagu ovoj parlamentarnoj istrazi: jedna je snažan javni pritisak, koji bi primorao vlast na preuzimanje koraka političkog sankcionisanja svojih funkcionera koji su imali kompromitujuće izjave i komentare o praksama DPS-a sa ciljem dobijanja podrške građana. Druga je da se od 9 članova Anketnog odbora, koji nisu bili poslanici vladajućeg DPS-a, pod pritiskom javnosti, formira većina koja će usvojiti Izvještaj kojim se konstatuje politička odgovornost lica upletenih u aferu. Kako se to nije desilo, istraga je završena bez rezultata, odnosno usvajanjem Tehničkog izvještaja.

Budući da su tokom februara i marta 2014. godine najavljene dvije nove inicijative za sprovođenje parlamentarne istrage², potrebno je prethodno formirati skupštinsku radnu grupu za unapređenje Zakona o parlamentarnoj istrazi, kako bi se preduprijedilo ponavljanje problema iz dvije prethodne. U prvom redu, potrebno je propisati odgovarajuće kazne za nedostavljanje informacija Anketnom odboru i davanje neistinitog iskaza pred Anketnim odborom, a potom propisati i obaveznost dostavljanja odgovora na pojedinačne zahtjeve članova Anketnog odbora, itd.

1 Pozadina: Afera "Snimak" se odnosi na objavljivanje transkripata audio snimka sa sjednice Savjeta Demokratske partije socijalista, održane 30. juna 2012. godine, na kojoj se raspravljalo o strategiji za predstojeće parlamentarne izbore održane u oktobru 2012. Transkripti su objavljeni u Dnevnoj novinici "Dan" 15. februara 2013. godine. Na toj sjednici su date smjernice za "privlačenje" birača na razne načine, a posebno putem zapošljavanja i davanjem povoljnih kredita. „Dan“ je objavio i transkripte sa ostalih sjednica partijskih organa DPS-a, na kojima se može čuti kako funkcioneri vladajuće političke partije otvoreno govore o partijskom zapošljavanju, (nezakonitoj) dodjeli kredita, dijeljenju socijalne pomoći, mijenjanju i prekranju biračkog spiska, itd. Svi snimci dostupni su na sajtu www.dan.co.me i Facebook stranici ovog dnevnog lista.

2 Od kojih je jedna, o prodaji imovine Duvanskog kombinata, u skupštinskoj proceduri.

UVOD

Tokom poslednje decenije parlamentarizma, tačnije od 2002. godine, u Crnoj Gori su sprovedene dvije parlamentarne istrage: istraga o aferi "Telekom"³ 2012. godine, i istraga o aferi "Snimak"⁴ 2013. godine. Međutim, one nisu u punoj mjeri opravdale svoje sprovođenje jer nisu ostvarile svoj primarni cilj, a to je da se utvrde činjenice o predmetnom pitanju. U oba slučaja, nakon istrage, obje parlamentarne strane (vladajuća većina i opozicija) su ostale na svojim početnim pozicijama i tvrdnjama. To znači da članovi Anketnog odbora nisu uspjeli da postignu minimalnu saglasnost oko spornih pitanja, te su obje istrage rezultirale usvajanjem *tehničkog izvještaja* i stoga građani ni nakon sprovođenja istraga nisu i dalje raspolagali objektivnim podacima o aferama koje su potresale javnost.

Obje novije istrage u crnogorskoj Skupštini završile su neuspješno.

Usvajanje tehničkog izvještaja znači da se ne mogu ni potvrditi ni odbaciti sporna pitanja, odnosno da nisu utvrđene činjenice.

Skupština Crne Gore je 31. marta 2013. godine donijela Odluku o obrazovanju Anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica u vezi sa "indicijama da su članovi Demokratske partije socijalista na sjednicama svojih organa, planirali, osmišljavali i dogovarali aktivnosti u izbornim procesima, zbog sumnje da su zloupotrebljavali državne institucije, organe uprave, agencije, javna preduzeća, budžet i javne fondove, IPA fondove, i sredstva EIB"⁵. Istragu je inicirala parlamentarna opozicija, ohrabrena izjavama zvaničnika iz Evropske unije, uključujući i komesara Evropske komisije za proširenje⁶.

Ova istraga je potvrdila neke od problema u sprovođenju sa kojima se suočila i prethodna istraga, a ukazala i na neke dodatne. Upravo imajući u vidu da je skupštinski nadzor nad radom Vlade, državnih organa i institucija od izuzetnog značaja za unapređenje zakonitosti i odgovornosti njihovog rada, Institut alternativa je pripremio ovu analizu uz podršku Fondacije za otvoreno društvo (TTF), kao nastavak našeg višegodišnjeg bavljenja kontrolnim mehanizmima Skupštine⁷.

Aktuelnost teme:

Pitanje unapređenja sprovođenja parlamentarnih istraga je tokom aprila 2015. godine dodatno otvoreno na Parlamentarnom odboru za stabilizaciju i pridruživanje (POSP)⁸, koji je u okviru Deklaracije i preporuka koje je uputio Savjetu za stabilizaciju i pridruživanje i institucijama u Crnoj Gori i Evropskoj uniji, naveo da: "ohrabruje parlamentarne činioce da poboljšaju Zakon o parlamentarnoj istrazi".

Za potrebe objektivnog sagledavanja rada Anketnog odbora, istraživači IA su neposredno pratili rad na svim sjednicama otvorenim za javnost. Cilj istraživanja je da pruži doprinos uspješnijem sprovođenju budućih parlamentarnih istraga, a time boljem funkcionisanju državnih organa. Istraživali smo i analizirali sa kojim se preprekama suočio Anketni odbor o aferi "Snimak" u prikupljanju podataka, koje okolnosti su nepovoljno uticale na njegov rad, koje su šanse za drugačiji ishod propuštene, te kako unaprijediti ovaj kontrolni mehanizam.

3 Puni naziv: Anketni odbpr za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekom Crne Gore.

4 Puni naziv: Anketni odbor za prikupljanje informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa, povodom objavljivanja audio snimaka, i transkripta sa sjednica organa i tijela Demokratske partije socijalista (u daljem tekstu: Anektni odbor).

5 Član 1 Odluke o otvaranju parlamentarne istrage. Odluka u cjelini je dostupna na: http://www.skupstina.me/~skupcpg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJESTAJI/187/187_0.PDF

6 Štefan File je tada naglasio da se zloupotreba državnih resursa u političke svrhe mora istražiti do kraja, i da "parlamentarna istraga predstavlja važan korak kako bi se povećala parlamentarna kontrola i ojačalo povjerenje građana u demokratske institucije i procese". Izjava Evropskog komesara za proširenje dostupna na: <http://www.vijesti.me/vijesti/file-ocekuje-punu-istragu-o-aferi-snimak-116033>

7 Prethodne su dostupne na sledećoj stranici: <http://institut-alternativa.org/publikacije/>

8 U skladu sa članom 3 Poslovnika i članom 125 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Crne Gore. Preporuka data na desetom sastanku održanom od 8. do 9. aprila 2015. godine u Budvi.

I OTVARANJE PARLAMENTARNE ISTRAGE I POSTAVLJANJE CILJA

Ustavni prag za pokretanje parlamentarne istrage u Crnoj Gori je neopravdano visok (27 poslanika), dok je za otvaranje istrage potrebna većina od ukupnog broja poslanika (41 poslanik), što su neki od razloga zašto se ovaj kontrolni mehanizam Skupštine ne inicira i ne sprovodi češće. Imajući u vidu složenost crnogorske tranzicije i brojne afere i kontroverze koje potresaju javnost, vrijedjelo bi olakšati iniciranje i primjenu ovog mehanizma kako bi se brojni otvoreni problemi od interesa javnosti, imali institucionalni, sistemski odgovor zasnovan na činjenicama.

Međutim, pokazalo se kao posebno izazovno definisati predmet rada Anketnog odbora. Zadatak Anketnog odbora o aferi "Snimak" bio je "utvrditi činjenično stanje" na osnovu kojeg bi se potencijalno konstatovala politička odgovornost uključenih funkcionera i službenika, u skladu sa Zakonom o parlamentarnoj istrazi⁹. Odlukom o obrazovanju Anketnog odbora, međutim, nije detaljnije precizirano na koja pitanja Anektni odbor treba i može objektivno da odgovori, koje pojedinosti da razjasni, niti su anticipirani mogući ishodi i pravci toka istrage, posebno u svijetlu paralelnog vođenja tužilačkih istraga o istom predmetnom pitanju. Pažljivije planiranje i preciznije postavljanje "predmeta rada" jedan je od uslova za funkcionalnije sprovođenje istraga, koji, u ovom slučaju, nije ispunjen.

Prilikom definisanja predmeta rada Anketnog odbora, treba posebno imati na umu da su instrumenti za istragu na raspolaganju Anketnom odboru vrlo skromni, odnosno, svode se na upućivanje zahtjeva za dostavljanje dokumentacije organa na uvid i uzimanje izjava od sadašnjih i bivših zaposlenih u javnoj upravi. Za razliku od skupštinske istrage, državni tužioci u dokazivanju odgovornosti mogu računati i na vještačenja, forenzičke dokaze, mjere tajnog nadzora, oduzimanje predmeta i dokumentacije, itd, što im olakšava rasvjetljavanje krivičnih djela.

Ovako postavljen zadatak Anketnog odbora o aferi "Snimak", zbog svoje teme - koja se temeljila na kontroverznom izjavama funkcionera na sjednici Glavnog odbora političke partije - u značajnom je dijelu zavisio od ishoda saslušanja pozvanih lica, njihovog "priznanja" ili "nepriznanja", odnosno, tumačenja podataka sa kojima su suočeni. Budući da su svi funkcioneri, kao što je bilo i očekivano, poricali da su njihove snimljene izjave potvrda zloupotreba državnih sredstava i pritisak na građane u cilju postizanja boljeg izbornog rezultata – opozicija, koja nije imala većinu za odlučivanje u Anketnom odboru, je dovedena u bezizlaznu "jedna-riječ-protiv-druge" situaciju.

*Primjer izjave iz afere "Snimak":
„Kroz ove projekte nastojeće-
mo da zaposlimo isključivo
naše ljude, članove DPS-a.
Jedan zaposleni, to su četiri
glasa. Ako uspijemo da zapo-
slimo našeg čovjeka, smanjili
smo njima jedan glas,
a povećali nama.“*

Propuštena i dodatna vrijednost?

Sa druge strane, osim utvrđivanja političke odgovornosti, ova parlamentarna istraga je takođe mogla poslužiti za sistemsku analizu mogućnosti za zloupotrebu javnih resursa u cilju dobijanja povlastica i privilegija u izbornom procesu, na osnovu konkretnih primjera koji se mogu čuti na snimcima. U tom smislu rad Anketnog odbora je bio komplementaran radu Radne grupe za izgradnju povjerenja u izborni proces¹⁰ koja je radila u isto vrijeme, pa je na taj način Anketni odbor mogao djelimično opravdati izostanak rezultata u postizanju postavljenog cilja. Na žalost, usvojeni Tehnički izvještaj ne sadrži pravne i institucionalne preporuke za smanjenje mogućnosti za zloupotrebe¹¹.

9 "Anketni odbor, nakon okončanja povjerenog mu zadatka, podnosi Skupštini izvještaj koji može sadržati predlog za utvrđivanje političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija ili preduzimanje drugih postupaka iz nadležnosti Skupštine, odnosno predlog mjera koje, po ocjeni anketnog odbora, Skupština treba da preduzme, u skladu sa Ustavom i zakonom." – Član 9, stav 1, Zakona o parlamentarnoj istrazi.

10 Radna grupa formirana je Zaključcima Skupštine o izgrađivanju povjerenja u izborni proces koji su dostupni na: http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/ZAKONI%20I%20IZVJEŠTAJI/183/183_10.PDF

11 Tehnički izvještaj u cjelini dostupan je na: http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/DOC25/OSTALI%20AKTI/257_0.PDF

Nivo "dokaza" za političku odgovornost – Djela ili vrijednosti?

O prirodi problema našeg političkog i institucionalnog sistema koji je osvijetljen aferom "Snimak" i njegovom aspektu koji je u domenu političke odgovornosti, najbolje govori izjava (sada bivšeg) njemačkog ambasadora u Crnoj Gori, Pijusa Fišera:

"Čak i da nijedna od ovih radnji nije nikad izvršena, ipak ove rasprave govore o mentalitetu i načinu razmišljanja koji su u suprotnosti sa našim razumijevanjem vladavine prava. (...) Ako je makar i razmatrano da dio javnih resursa bude korišćen u stranačko-političke svrhe, to bi predstavljalo kršenje osnovnih principa, pa i vladavine prava. (...) Mislim da je vrijeme da vladajuće partije i opozicija opet započnu dijalog i da pronađu rješenje jer ne možemo ovako nastaviti. Sa ovim problemima smo se suočavali tokom parlamentarnih i predsjedničkih izbora, a sada se ta priča nastavlja i na opštinskom nivou."¹²

II MODEL FORMACIJE ANEKTNOG ODBORA

"Ravnoteža snaga" u Anketnom odboru je jedno od ključnih pitanja za rad, budući da bi disbalans, u korist većine ili manjine, ugrozio funkcionisanje i objektivnost u radu odbora. S tim u vezi, Odlukom o obrazovanju Anketnog odbora je određeno da će 6 članova biti iz parlamentarne većine i 6 iz opozicije. Ovakvom podjelom, postojala je stalna "opasnost" od blokada u radu Anketnog odbora usljed nepostojanja većine za usvajanje odluka, ali je sa druge strane, imajući u vidu određenu heterogenost u dvije grupe, postojala i mogućnost "nadglasavanja" oko pojedinih pitanja - mahom tehničkih. Tako je npr. glasom predstavnika SDP-a, a na predlog Predsjednika Anketnog odbora, izglasana Odluka o angažovanju savjetnika¹³.

Anketni odbor	
Parlamentarna većina:	Parlamentarna manjina:
DPS 3	-
SDP 1	DF 3
BS 1	SNP 2
ALB-HGI-LP 1	Pozitivna 1
= 6	= 6

III DONOŠENJE ODLUKE O SASLUŠAVANJU LICA

Donošenje Odluke o saslušavanju lica prvi je važniji korak nakon otvaranja istrage, i u ovom dijelu opozicija u potpunosti zavisi od vlasti. Naime, budući da ovo pitanje nije preciznije definisano Zakonom o parlamentarnoj istrazi, postoji realan rizik da predlozi opozicije o licima koja treba saslušati ne dobiju podršku i time se onemogućiti dalji rad.

Anketnom odboru o aferi "Snimak" su na konstitutivnoj sjednici¹⁴ dostavljene tri liste predloga za saslušanje koje su pripremili predsjednik Anketnog odbora, član Koča Pavlović (DF), član Azra Jasavić (Pozitivna) i član Mišo Stanišić (DPS). Nakon kraće rasprave, lista je objedinjena i jednoglasno izglasano saslušanje 15 državnih funkcionera¹⁵ članova Glavnog Odbora DPS.

Anketni odbor nije podržao opozicioni predlog predsjednika Anketnog odbora da izjave daju i Duško Marković, Nada Martinović i Boro Vučinić u vezi sa programom "Siguran glas", a predstavnik DPS-a u Anketnom odboru je "povukao" predlog o saslušanju lica povezanih sa navodnim zloupotrebama u Herceg Novom u kojem opozicija vrši lokalnu vlast. Na 9. sjednici, održanoj 11. jula 2013. godine, Odbor nije podržao predlog predsjednika Anketnog odbora za saslušanje još 3 lica (Juso Ajanović, Milivoje Tomčić, i Milutin Simović), ni predlog poslanice Azre Jasavić za saslušanje još 6 lica (Aleksandar Bogdanović, Milutin Vukić, Slobodan Borožan, Vesna Miranović, Rajko Mi-

Odluke o saslušanju:

17 predloga prihvaćeno

12 predloga odbijeno

¹² Izjava za TV Vijesti, dostupno na: <http://www.cdm.me/politika/fiser-nezadovoljni-smo-odgovorom-institucija-na-aferu-snimak>

¹³ Saglasno članu 17, stav 2, Zakona o parlamentarnoj istrazi.

¹⁴ Zapisnik sa prve sjednice Anketnog odbora, održane 11. juna 2013. godine.

¹⁵ Zoran Jelić, Zoran Vukčević, Vukica Jelić, Daliborka Pejović, Igor Lukšić, Suad Numanović, Dejan Medojević, Zoran Bošnjak, Budimir Dabetić, Jovan Martinović, Branimir Gvozdenović, Tarzan Milošević, Boro Lazović, Slavoljub Stijepović i Milo Đukanović.

jušković, Borislav Pravičević), dok je na istoj sjednici podržan predlog poslanika Mića Orlandić da se inicijalna lista lica koja treba da budu pozvana da pred Anketnim odborom daju izjave, saglasno Zakonu o parlamentarnoj istrazi¹⁶, proširi sa imenima: Miomira Mugoše, gradonačelnik Podgorice i Vladan Vučelić, predsjednik opštinskog odbora DPS u Podgorici¹⁷ u vezi sa «zapošljavanjem 106 osoba ženskog pola na Rokšpedovim trafikama uoči izbora, kao i mladih ljudi na sezonskim poslovima».

IV TOK PARLAMENTARNE ISTRAGE

Prikupljanje podataka

Presudno pitanje za fazu toka istrage je prikupljanje podataka, a potom i njihovo interpretiranje. Da bi se što kvalitetnije ispunio zadatak Anektnog odbora, ne bi smjelo biti nikakvih ograničenja za prikupljanje podataka. Međutim, u praksi se javio problem tumačenja prava na inicijativu za upućivanje zahtjeva za dostavljanje podataka podataka, tj. da li pravo pripada Anketnom odboru ili članovima odbora?

Naime, Anketni odbor na 4. sjednici nije "verifikovao zahtjeve za dostavljanjem podataka, predsjednika Anketnog odbora, Koče Pavlovića, koje je poslao na adresu 105 institucija kao zahtjeve Anketnog odbora" (glasanje: 6 za, 6 protiv). Prema mišljenju zamjenika predsjednika iz DPS-a, Milutina Simovića, u pitanju je proceduralna greška predsjednika Anketnog odbora koji je zahtjeve slao bez znanja tog tijela.

Međutim, objektivno, ta verifikacija nije ni obavezna. U pravnom okviru ne postoji ograničenje za poslanike uopšte, a naročito članove Anketnog odbora, (koji imaju i pravo uvida u tajne podatke bez pribavljanja posebne dozvole), da upute državnim organima zahtjev za dostavljanjem podataka. To pravo im je dato i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, Zakonom o tajnosti podataka, i Poslovníkom Skupštine. Prednost verifikacije svih pojedinačnih zahtjeva poslanika bi bila samo da svi članovi Anketnog odbora mogu dobiti na uvid ono za šta je bilo koji član Anketnog odbora iskazao interesovanje, kako bi mogli da, raspolažući istim informacijama, zajednički objektivno donose zaključke o istom predmetnom pitanju.

Na 8. sjednici, Anketni odbor je, "kolektivno", ipak uputio dodatnih sedam zahtjeva Ministarstvu unutrašnjih poslova i šest zahtjeva Zavodu za statistiku, kao i Centrima za socijalni rad iz Podgorice, Bara, Bijelog Polja, Berana, Cetinja, Rožaja, Nikšića i Pljevalja za dostavljanjem podataka saglasno članu 12 Zakona o parlamentarnoj istrazi.

Čak 50 državnih organa nije dostavilo tražene podatke.

Međutim, prikupljanje podataka nije na adekvatan način dokumentovano. Iako se napominje da su upućeni zahtjevi na 8. sjednici, u usvojenom Tehničkom izvještaju nema podataka o tome koji državni organi su dostavili tražene informacije a koji nisu, koji je bio kvalitet odgovora, posebno ne da li su odgovori doprinijeli razrješavanju ijednog od pitanja – iako je to bio primarni cilj formiranja Anketnog odbora. Prema navodima u štampi, čak 50 državnih organa nije dostavilo tražene podatke¹⁸.

16 Član 13: "Rukovodeća lica, službenici i namještenici u državnim organima, organima lokalne samouprave i ustanovama, pravna lica, bivši nosioci državnih funkcija u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti (predsjednik Vlade, predsjednik Skupštine, ministar, poslanik), bivši i sadašnji funkcioneri lokalne samouprave, dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora i da daju izjave i odgovaraju na pitanja članova odbora o činjenicama koje su im poznate u vezi sa predmetom parlamentarne istrage, kao i da dostave dokumentaciju koju posjeduju.

Lica iz stava 1 ovog člana dužna su da daju istinite izjave koje od njih traži anketni odbor."

17 Zapisnik za devete sjednice Anketnog odbora, održane 11. juna 2013. godine.

18 Antena M, Radulović: Tužba protiv MONSTATA nam je prioritet, 22.6.2014. godine, Dostupno na: <http://antenam.net/web/index.php/drustvo/7079-radulovic-tuzba-protiv-monstat-a-nam-je-prioritet>

Problem sa MONSTAT-om i sudski postupak

Predsjednik Anketnog odbora, Koča Pavlović, tražio je tokom sprovođenja parlamentarne istrage od Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT) da mu dostave imena i prezimena, matične brojeve, adrese stanovanja svih građana Crne Gore, kao i ostale podatke prikupljene Popisom stanovništva 2011. godine. MONSTAT je odbio da dostavi cjelokupnu elektronsku bazu podataka Popisa sa individualnim podacima građana, jer su, prema njihovom tumačenju, imena lica zaštićena Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike, i Zakonom o Popisu stanovništva. Umjesto toga dostavili su "agregatne podatke po svim traženim obilježjima, ali bez mogućnosti da se pojedinac identifikuje kroz podatke"¹⁹ smatrajući da se radi o posebno osjetljivim podacima podložnim zloupotrebi.

Od tada traje već treći postupak sudski postupak, i oglašavanje MONSTAT-a o presude Upravnog suda, kojim se osporava Rješenje MONSTAT-a o nedozvoljavanju uvida u sve tražene podatke²⁰.

Budući da za poslanike crnogorskog Parlamenta koji imaju pravo i obavezu kontrole rada Vlade, ne smije biti ograničenja u dostupnosti podataka – ovu situaciju je trebalo prevazići dostavljanjem podataka, ali uvažavajući sve mjere zaštite i uslove za rukovanje podacima sa oznakom tajnosti.

Saslušanja

Ova analiza nema za cilj da ulazi u suštinu rasprava na Anketnom odboru, i davanje ocjene kvaliteta argumenata i diskusija, već da ocijeni da li je bilo kvalitativnih, proceduralnih i drugih problema za sprovođenje ove i budućih istraga. Sa tim u vezi, tokom istrage "Snimak" nismo uočili tehničke prepreke tokom sprovođenja saslušanja, npr. u vidu oduzimanja riječi, suzbijanja diskusije, zatvaranja sjednica za javnost, itd.

Međutim, kada je u pitanju davanje izjava pred Anketnim odborom, javlja se problem mogućih neistinitih iskaza koji, u odsustvu kaznenih odredbi u Zakonu o parlamentarnoj istrazi, ostavljaju prostor i za obesmišljavanje saslušanja i za narušavanje ugleda Skupštine. U slučaju pojavljivanja novih informacija koje bi "pobijale" iskaze date pred Anketnim odborom, ne bi postojao institucionalni mehanizam koji bi po automatizmu reagovao na takvu pojavu.

Suštinska prepreka za sve istrage u Skupštini:

Nema kazni za neistinite iskaze.

Praksa je, takođe, pokazala da je licima koja daju izjave pred Anketnim odborom, nevaljanim pravnim okvirom ostavljeno previše prostora za izražavanje svojih stavova, mišljenja, utisaka, koji su, po svojoj prirodi relativni, subjektivni i ne predstavljaju nužno činjenice, što može sve dovesti u pitanje sve buduće istrage i onemogućiti Anketni odbor da rasvijetli bilo koje pitanje.

Kada je u pitanju tematika sjednica na kojima su održana saslušanja, sve su imale sličan tok, a osnovna karakteristika im je različita interpretacija izjava, odnosno, suprotan stav vladajuće većine opozicione manje oko istih pitanja.

Primjer toka saslušanja – jedni jedno, drugi drugo

Poslanici Zoran Jelić i Zoran Vukčević prvi su koje je Anketni odbor pozvao da daju izjavu povodom afere „Snimak“. Ključna pitanja bila su da pojašne svoje izjave sa objavljenih audio-snimaka i transkripta njihovih govora na sjednicama Savjeta DPS-a. Na opozicione prozivke povodom mogućih zloupotreba, kršenja zakona i diskriminacije, funkcioneri Demokratske partije socijalista negirali su

19 Zavod za statistiku dozvolio pristup elektronskim bazama podataka popisa stanovništva Anketnom odboru, ali bez imena lica, još prilikom prvog zahtjeva Anketnog odbora u junu 2013. godine i podatke dostavio dopisom broj 01-1970/2 na CD-u.

20 Dan, Branislav Radulović upozorio Zavod za statistiku da poslanicima mora dostaviti podatke o popisu, dostupno na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&datum=2014-02-10&clanak=419584>

sumnje da su zloupotrijebili državne resurse u izborne svrhe, da je bilo partijskog zapošljavanja, te da su svojim izjavama na sjednicama partijskih organa izazvali bilo kakve negativne posljedice. Kako su naveli nije bilo zapošljavanja „ni naših, ni njihovih“, već svih građana, bez obzira na političku pripadnost. „Ne zapošljava partija, ni Zavod za zapošljavanje, već poslodavci“ - istakao je poslanik Jelić.

Do kraja istrage i svi preostali funkcioneri Demokratske partije socijalista, uključujući i premijera Mila Đukanovića, negirali su optužbe o zloupotrebi državnih resursa u predizborne svrhe, smatrajući da se ta partija „pošteno i skladu sa važećim zakonima borila na parlamentarnim izborima 2012. godine“.

V SPOLJNI UTICAJI NA PARLAMENTARNU ISTRAGU

Javno mnjenje kao jedan od faktora uticaja u odlučivanju o političkoj odgovornosti

Reakcija javnog mnjenja pod uticajem utvrđenih činjenica iz parlamentarne istrage važan je mehanizam spoljnog djelovanja parlamentarne istrage. Posebno u situacijama kada parlamentarna većina odbija da na bazi činjenica prikupljenih u anketnom odboru konstatuje odgovornost svojih funkcionera. Naime, za razliku od pravosudnog sistema u kojem učestvuju tužilaštvo, odbrana i sud, pa sud kao treća strana, nepristrasno presuđuje - u Skupštini učestvuju dvije strane, parlamentarna većina i manjina, pa ishod parlamentarne istrage zavisi od zajedničkih političkih zaključaka izvedenih iz prikupljenih podataka i od saslušanih lica. Politički zaključci, pak, po svojoj prirodi, veoma često zavise od stavova javnog mnjenja. Međutim, u crnogorskom kontekstu nerazvijene političke kulture i društva prezasićenog aferama, čak ni suočavanje sa eksplicitnim potvrdama odgovornosti nije dovoljno da državne funkcionere primora na preuzimanje političke odgovornosti za svoje postupke.

Budući da su članovi Anketnog odbora plaćeni za rad u odboru²¹, oni su dužni da ulože napor i trud u ozbiljan pokušaj da dođu do zajedničkih zaključaka, umjesto insistiranja na početnim stavovima. U protivnom, sve buduće istrage će nastaviti da budu bez rezultata.

Interes vlasti (ili dijela vlasti) za postizanjem političkog dogovora u komparativnoj praksi je najčešće želja za samoodržanjem na vlasti usljed pritiska javnosti da se utvrdi odgovornost, dok je interes opozije da iskoristi prostor koji joj parlamentarna istraga pruža za poboljšanje svog rejtinga u javnosti kroz ukazivanje na propuste i greške vlasti.

Potencijal koji je postojao u rijetkoj i specifičnoj situaciji u kojoj Demokratska partija socijalista imala samo 3 poslanika u Anketnom odboru od 12 članova, nije iskorišten jer je „prevaga“ u glasanju oko zaključaka mogla da se dogodi samo u slučaju da je parlamentarna istraga bila praćena snažnim, javnim, društvenim pritiskom. Međutim, postojeći pritisak opozicije, medija i međunarodnih zvaničnika, nije bio dovoljan da se postigne očekivani efekat.

Tužilačka istraga afere „Snimak“

Sama afera „Snimak“ je takvog karaktera da je ključni odgovor na nju – ozbiljna, profesionalna, tužilačka istraga, budući da eventualne zloupotrebe službenog položaja spadaju prvenstveno u domen krivične odgovornosti. U vrijeme otvaranja parlamentarne istrage, istražnim organima su već bile podnesene 92 krivične prijave, protiv 116 lica. Na drugoj sjednici održanoj 14. juna obavljen je informativni sastanak sa Veselinom Vučkovićem, tadašnjim vršiocem dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, kako bi se Anketni odbor upoznao sa nalazima Tužilaštva.

²¹ Za rad u Anketnom odboru, članovi su dobili naknadu od po 1.000 eura. Izvor: Agencija Mina, po zahtjevu upućenom Skupštini, 9.3.2013. Dostupno na: <http://portalanalitika.me/clanak/113775/clanovima-anketnog-odbora-po-hiljadu-eura-nadoknade>

Ishod istražnih postupaka i svih provjera su podignute optužnice na nižim nivoima, prvenstveno u lokalnoj upravi Pljevlja, gdje su dva lica, Juso Ajanović, direktor Centra za socijalni rad Pljevlja, i službenik ovog centra Ermin Nuhanović, osuđeni na kaznu zatvora od 6 mjeseci zbog zloupotrebe službenog položaja prilikom dodjele jednokratne novčane pomoći u oktobru 2012. godine.²²

*Od 116 sumnjivih,
samo 2 kriva*

VI TRANSPARENTNOST RADA ANKETNOG ODBORA

Sve sjednice Anketnog odbora bile su otvorene za javnost. Većinom glasova neopravdano je odbačen predlog predsjednika Anketnog odbora da Skupština obezbijedi video prenos sjednice, i audio snimanje, koje je uobičajeno za sve druge odbore gdje audio snimak predstavlja sastavni dio zapisnika sa sjednice odbora. Takođe je odbijen predlog da na sajtu Skupštine Crne Gore bude postavljen baner sa integralnim snimcima i ostalim materijalima i informacijama u vezi sa radom Odbora, jer je većina smatrala da je "javnost već obezbijeđena prisustvom medija". Na sajtu Skupštine do danas nisu objavljeni ni zapisnici sa sjednica, ni ostale informacije

o radu Anketnog odbora, iako se ova dokumenta objavljuju za sva ostala radna tijela Skupštine.

*Troškovi Skupštine
za kopiranje osnovnih
dokumenta
o radu Anketnog
odbora:
557,10 EURO*

Dodatno, Skupština je Institutu alternativa tražila 557,10 EUR za dostavljanje kopije osnovnih dokumenata o radu odbora, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama²³, što znači da su primarni izvori istrage afere o eventualnim zloupotrebama državnih resursa nedostupni za većinu građana Crne Gore.

KRAJ PARLAMENTARNE ISTRAGE

Nakon isteka predviđenog roka od 45 dana, do kada je Anketni odbor bio dužan da sprovede parlamentarnu istragu o aferi "Snimak", poslanici su pristupili pripremi izvještaja koji bi sadržao nalaze istrage, a koji se, po daljoj proceduri, prosleđuje Skupštini na usvajanje. Odboru su dostavljene tri verzije zaključaka, koje su pripremili predstavnici političkih partija: Demokratske partija socijalista, Socijaldemokratske partije i Demokratskog fronta. Niti jedan od izvještaja nije dobio potrebnu većinu za usvajanje, pa je usvojen Tehnički izvještaj.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Iako je usvojanjem Zakona o parlamentarnoj istrazi, napravljen značajan iskorak u uređenju ovog kontrolnog mehanizma, njegova puna djelotvornost će biti razvijena tek aktivnom primjenom. Ipak, dosadašnje dvije istrage ukazuju na prepreke koje će otežavati svaku narednu istragu.

Neophodno je stoga, izmjeniti i dopuniti Zakon o parlamentarnoj istrazi, i u pogledu suštinskih nadležnosti anketnog odbora i u pogledu unapređenja tehničkih pitanja sprovođenja parlamentarne istrage, koji mogu biti načini za otežavanje i usporavanje rada anketnog odbora.

Amandmani na Zakon moraju uključiti usvajanje sljedećih odredbi:

- kaznene odredbe (krivične i prekršajne) za neodazivanje na poziv Anketnog odbora, nedostavljanje informacija i davanje neistinitog iskaza;
- propisivanje obaveze da anketni odbori verifikuju sve pojedinačne zahtjeve poslanika po automatizmu;

²² "Preinačena presuda, Akterima afere Snimak po 6 mjeseci zatvora", dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/akterima-afere-snimak-po-sest-mjeseci-zatvora-820286>

²³ Skupština Crne Gore, Generalni sekretar, Rješenje broj: 00-41/14-152, Podgorica, 5. decembar 2014. godine.

- propisivanje obaveze Stručnoj službi da vodi evidenciju upućenih zahtjeva i dostavljenih odgovora na zahtjeve člana anketnog odbora;
- usvajanje odredbe kojom će se omogućiti opoziciji ravopravno učešće u odlučivanju o uzimanju izjava, kako bi se osigurao minimum prohodnosti opozicionih prijedloga o pozivanju lica;
- usvajanje zakonske odredbe kojom će se dati pravni osnov za pozivanje građana da svjedoče pred Anketnim odborom;
- usvajanje odredbe kojom će se omogućiti dostavljanje informacija i dokumentacije od građana koji imaju podatke kojima se može rasvijetliti predmetno pitanje,
- propisivanje obaveze da predsjednik Anketnog odbora, u komunikaciji sa članovima Odbora, pripremi finalni izvještaj koji će se razmatrati u Anketnom odboru,
- propisivanje tehničkog postupka sprovođenja saslušanja, na način da se članovima Odbora omoguće dva kruga postavljanja seta pitanja, sa mogućnošću komentara odgovora lica koje se saslušava,
- usvajanje odredbe kojom će se obavezati da tehnički izvještaj sadrži transkripte sa svih sjednica, kao dio zvanične dokumentacije anketnog odbora,
- propisivanje niza odredbi koje bi se ticale unapređenja transparentnosti rada Anketnih odbora, uključujući obavezno (proaktivno) objavljivanje svih dokumenata o radu odbora (zapisnike, izvještaje, izjave, odluke, inicijative za dostavljanje podataka, i sve druge podatke.)

U pogledu unapređenja prakse sprovođenja parlamentarnih istraga:

- posvetiti posebnu pažnju definisanju predmeta rada anketnog odbora, predlaganjem unaprijed jednog broja pitanja na koja anketni odbor treba da odgovori.

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje, osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj upravi i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave. Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj. Vrijednosti koje slijedimo u radu su: posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao istraživački centar (think tank) i bavimo se oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu Crne Gore u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je *Škola javnih politika*, koju organizujemo od 2012. godine.

Upravljanje organizacijom podijeljeno je između Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorka istraživanja je dr Jovana Marović.

Više o našem radu saznajte na:
www.institut-alternativa.org