

# Istraga „Afere Telekom“ u Skupštini – nerealna očekivanja i realna ograničenja –

Novembar, 2012. godine

## Uvod

Usvajanjem *Odluke o otvaranju parlamentarne istrage i obrazovanju anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekoma Crne Gore* u Skupštini Crne Gore, nakon decenijske pauze, formiran je Anketni odbor koji se suočio sa brojnim izazovima u ostvarenju postavljenog zadatka. Mandat Anketnog odbora vremenski je bio ograničen na period od otvaranja parlamentarne istrage, 28. februara 2012. godine, do 1. oktobra iste godine. Tokom tog perioda Anketni odbor je pozvao 12 lica da daju izjavu, s ciljem da pribavi potrebne informacije.

Cilj ove analize, koja je nastavak istraživanja Instituta alternativa u ovoj oblasti<sup>1</sup>, jeste da odgovori na pitanje – s kojim preprekama se suočio Anketni odbor Skupštine u sprovođenju parlamentarne istrage? Analizirane su okolnosti u kojima je parlamentarna istraga otvorena, uloga ostalih aktera uključenih u rasvjetljavanje pitanja, problemi u primjeni kontrolnih mehanizama, kao i politički kontekst u kojem je parlamentarna istraga sprovedena. Na osnovu analize identifikovanih problema i dobrih rješenja iz komparativne prakse, formulisane su preporuke za unapređenje ovog važnog kontrolnog mehanizma. Namjera nam je da pružimo doprinos snaženju parlamentarne istrage – kao instrumenta za vršenje nadzora nad radom Vlade, državnih organa i institucija. Parlamentarna istraga trebalo bi da bude kontrolni mehanizam koji će se učestalije koristiti, na što funkcionalniji način i sa konkretnim rezultatima.

1 Institut alternativa je krajem 2011. godine realizovao istraživanje *“Parlamentarna istraga u Crnoj Gori – kontrolni mehanizam bez političke podrške”* – čiji je cilj bio da pokuša da odgovori na pitanje zbog čega cijelu deceniju nije bilo primjene ovog kontrolnog mehanizma u Skupštini Crne Gore i koji su mogući problemi koji bi otežavali rad Anketnog odbora. Analiza je dostupna na: <http://institut-alternativa.org/parlamentarne-istrage-u-crnoj-gori-kontrolni-mehanizam-bez-politicke-podrske/>

## Pozadina predmetnog pitanja – „Afera Telekom“

Ministarstvo pravde i Komisija za hartije od vrijednosti<sup>2</sup> Sjedinjenih Američkih Država 2006. godine su pokrenuli istragu protiv Mađar Telekoma i Dojče Telekoma zbog sumnji da su menadžeri navedenih kompanija prekršili *Akt o korupciji u inostranstvu* (FCPA). Tokom istrage se došlo do podatka da su optuženi menadžeri podmitili vladine zvaničnike u Crnoj Gori i Makedoniji sa ukupno 12,2 miliona eura.<sup>3</sup> Ministarstvo pravde SAD-a je 29. decembra 2011. godine potpisalo Sporazum o nagodbi s optuženim stranama u iznosu od 95 miliona dolara, čime je obustavljen krivični postupak.<sup>4</sup> U potpisanom Sporazumu se navodi da je Mađar Telekom nakon privatizacije Telekoma Crne Gore sklopio četiri lažna konsultantska ugovora sa kompanijama iz Njujorka i Londona preko kojih je izvršena korupcija. Nagodba nije obuhvatila obustavu postupka protiv sada bivših funkcionera Mađar Telekoma<sup>5</sup>, protiv kojih je nastavljeno vođenje postupka pred Okružnim

2 SEC – Security and Exchange Committee

3 Od kojih se za navodnu korupciju u Crnoj Gori odnosi 7,32 miliona eura.

4 Dnevna novina “Dan”, četvrtak, 17. januar 2012. godine, strana 7

5 Elkom Štrauba, Andraš Baloga i Tamaš Morvajja

Autorka: Dina Bajramspahić

sudom u Njujorku. Pravni zastupnik Komisije za hartije od vrijednosti u ovoj parnici saopštio je da „...posjeduju dokumenta i dokaze na osnovu kojih se došlo do zaključka da je Mađar Telekom korumpirao više vladinih zvaničnika u postupku kupovine Telekoma Crne Gore“.<sup>6</sup> Okončanje ovog postupka očekuje se do kraja 2012. godine.

Potpisanim Sporazumom o poravnanju strane potpisnice, Mađar Telekom i Dojče Telekom, „ne prihvataju i ne odbijaju“ navode u Sporazumu, zbog čega se navodi iz Sporazuma ne mogu tretirati kao izričit dokaz o korupciji. Ali su, svakako, više nego snažna indicija i alarm uzbune za tri zemlje: Mađarsku, Makedoniju i Crnu Goru, posebno imajući u vidu visok iznos poravnjanja, da se mora sprovesti hitna i ozbiljna istraga o potencijalnoj korupciji u postupcima privatizacije nacionalnih telekomunikacionih kompanija.<sup>7</sup>

## ***U susret parlamentarnoj istrazi***

Informacija o vansudskom poravnanju burno je odjeknula u javnosti, pa su se u rasvjetljavanje afere u Crnoj Gori uključile brojne zainteresovane strane: Vrhovno državno tužilaštvo u saradnji s Upravom policije i Upravom za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, te radna tijela Skupštine: Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije i Odbor za bezbjednost i odbranu. U medijima je sve glasnije promovisana inicijativa za pokretanje parlamentarne istrage o korupciji u privatizaciji Telekoma. Predvodnici inicijative bile su opozicione političke partije Nova srpska demokratija i Pokret za promjene koji u opoziciji započinju pregovore oko zajedničkog podnošenja inicijative. Za uvrštavanje inicijative u dnevni red Skupštine potrebno je 27 potpisa poslanika, a u posljednjih 10 godina opoziciji je samo jedanput pošlo za rukom da na taj način uvrsti inicijativu.

Aktivnosti nadležnih istražnih organa i nadležnih za nadzor državnih organa koje su prethodile otvaranju parlamentarne istrage:

- a) Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore je još 2006. godine formiralo „predmet Ktr. br 339/06 u vezi sa provjerom radnji i činjenica prilikom sklapanja konsultantskih ugovora“<sup>8</sup>, a 2010. godine predmet je dodijeljen Odjeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. U trenutku kada se počnu javljati inicijative za otvaranje parlamentarne istrage, predmet je već punih 6 godina u prekrivičnoj fazi, odnosno fazi tužilačkog izviđaja, bez konkretnih rezultata.
- b) Uporedo sa pregovorima o inicijativi, predsjednik skupštinske Komisije za praćenje i kontrolu postupka privatizacije, Andrija Mandić (Nova srpska demokratija), pokušava sprovesti kontrolno saslušanje u Komisiji, ali se pokazalo spornim kako odrediti predstavnika Vlade<sup>9</sup> nadležnog

6 Dnevna novina „Dan“, četvrtak, 12. januar 2012. godine

7 Cilj navodne korupcije u crnogorskom slučaju, prema navodima tužbe američke Komisije za hartije od vrijednosti, bila je asistencija Vlade Crne Gore Mađar Telekomu u preuzimanju i manjinskih akcija Telekoma Crne Gore, zahvaljujući čemu je mađarska kompanija stekla potpunu kontrolu nad kompanijom i njenom vrijednom infrastrukturom.

8 Informacija povodom Predloga odluke o otvaranju parlamentarne istrage i obrazovanja Anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekoma Crne Gore potpredsjednika za politički sistem, unutrašnju i spoljnu politiku i ministra pravde, dopis broj: 03-271/12-2

9 Poslanik Mandić je, u ime Komisije, najprije uputio poziv za kontrolno saslušanje ministru ekonomije, Vladimiru Kavariću (dopis br: 00-64-12/12-3/2, Podgorica, 11. januar 2012. godine), koji je odgovorio da „Ministarstvo ekonomije nije nadležno za oblast komunikacija“ (dopis broj 01-SI, Podgorica, 12. januar 2012). Na dopis poslanika Mandića predsjedniku Vlade, da odredi „predstavnik Vlade nadležnog za oblast telekomunikacija“ (broj: 00-64-12/12-3/5, Podgorica, 13.1.2012), premijer je odgovorio „da je prof. dr Vujica Lazović određen za predstavnika Vlade (...) ukoliko je namjera da se razmatraju efekti privatizacije“ i napomenuo da se privatizaciona arhiva nalazi u Ministarstvu ekonomije (dopis Br.01-109/4, Podgorica, 17.1.2012). Iako je Vujica Lazović, potpredsjednik Vlade, pozvan na kontrolno saslušanje, predsjednik Komisije Mandić otkazao je održavanje sjednice.

za pitanje privatizacije Telekoma, pa je kontrolno saslušanje, predviđeno za 20. januar 2012, odloženo. Pokušaj održavanja ovog kontrolnog saslušanja transparentno je pokazao da postoji potreba kvalitetnijeg pravnog regulisanja relacije Vlada – Skupština i ozbiljnije uvažavanje Ustavom propisane kontrolne funkcije Skupštine.

- c) Reakcija na aferu manjinskog koalicionog partnera, Socijaldemokratske partije, bila je inicijativa za održavanje kontrolnog saslušanja Ranke Čarapić (VDT) i Predraga Mitrovića, direktora Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma (UzSPNFT) u Odboru za bezbjednost i odbranu.<sup>10</sup> Cilj kontrolnog saslušanja bio je „*razmotriti dosadašnje aktivnosti koje su državni organi sproveli u vezi s ispitivanjem navoda o eventualnim koruptivnim radnjama tokom i nakon procesa privatizacije Telekoma*“.<sup>11</sup> Zaključak odbora je da je „*neophodno da državni organi ubrzaju postupak prikupljanja podataka i dokaza*“ i da Odbor „*do maja 2012. godine bude informisan o rezultatima daljih aktivnosti u ovom predmetu*“.<sup>12</sup> Tražene informacije dostavljene su i razmotrene na zatvorenoj sjednici tek 31. jula, a zaključci Odbora su da su „*preuzete brojne aktivnosti (...) koje su rezultirale pribavljanjem novih podataka od značaja*“.<sup>13</sup> Međutim, iako je prije i poslije sjednice najavljivan obrt i otkriće važnih informacija<sup>14</sup>, u predmetu “Telekom” do sredine novembra 2012. godine VDT nije procesuiralo tj. nije podiglo optužnicu ni protiv jednog lica.

## Otvaranje parlamentarne istrage

Dvadeset devet poslanika Nove srpske demokratije, Pokreta za promjene i Socijalističke narodne partije 20. januara 2012. godine Skupštini podnose Prijedlog odluke o otvaranju parlamentarne istrage i obrazovanju anketnog odbora o aferi Telekom, koja će u plenumu biti razmotrena 28. februara 2012. godine. Za usvajanje Odluke potreban je 41 glas „za“, što nije dostižno bez podrške dijela vladajuće većine, pa je to jedan od važnijih razloga rijetke primjene ovog kontrolnog mehanizma u praksi. Komentari vladajuće većine u medijima su bili u pravcu nepodržavanja inicijative, koja je kvalifikovana kao pokušaj pritiska na tužilaštvo i sredstvo opozicije za prikupljanje političkih poena protiv vladajuće većine i porodice bivšeg premijera Đukanovića.<sup>15</sup> Međutim, na dan vanrednog zasijedanja u Skupštini kada je razmatrana inicijativa, na izostanak podrške DPS-a za usvajanje Prijedloga zakona o unutrašnjim poslovima – SDP je uzvratio pružanjem podrške parlamentarnoj istrazi<sup>16</sup> i istraga je, neočekivano, otvorena.

10 Inicijativa podnijeta 23. januara 2012. godine

11 “Dnevne novine”, utorak, 24. januar 2012. godine, str. 7

12 Izvještaj o kontrolnom saslušanju Vrhovnog državnog tužioca i direktora Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma na temu dosadašnjih aktivnosti nadležnih državnih organa sprovedenih u vezi s ispitivanjem navoda o eventualnim koruptivnim radnjama tokom i nakon procesa privatizacije Telekoma, Odbor za bezbjednost i odbranu, Broj: 00-64-03/12-6/2. EPA 796, Podgorica, 14. februar 2012. godine

13 Izvještaj o razmatranju informacija Vrhovnog državnog tužilaštva i Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Odbor za bezbjednost i odbranu, Broj: 00-64-03/12- 30/6, EPA 946 XXIV, Podgorica, 31. jula 2012. godine

14 „*Poslanici će biti obaviješteni o novim licima i okolnostima do kojih smo došli intenzivno prikupljajući i obrađujući informacije iz domaćih i međunarodnih izvora. Sve informacije su dostavljene VDT na čiji zahtjev je Uprava i intenzivno radila.*“ – Izjava Predraga Mitrovića za Antenu M, prenosi dnevna novina „Dan“, srijeda, 25. jul 2012, str 6.

15 U Sporazumu o poravnanju između ostalog se navodi da je iznos od 558.000 eura iz jednog od 4 lažna post-privatizaciona ugovora uplaćen „*sestri visokog vladinog zvaničnika koja se bavi advokaturom*“. Bivši premijer Đukanović i njegova sestra Ana Kolarević kasnije će potvrditi da je advokatica Kolarević bila angažovana na konsultantskim uslugama na programu prestrukturiranja Telekoma Crne Gore.

16 Postojalo je neslaganje u vladajućoj koaliciji (DPS-SDP) oko vraćanja Uprave policije pod okrilje Ministarstva unutrašnjih poslova na čijem čelu je ministar iz SDP-a, pa poslanici DPS-a nisu glasali za Prijedlog zakona koji je predložila Vlada a koji je predviđao takvo rješenje. Nakon tog glasanja, SDP je podržao otvaranje parlamentarne istrage. U tom smislu, samo otvaranje parlamentarne istrage nije bilo posljedica veće svijesti o potrebi jačanja kontrolne funkcije Skupštine već rezultat političkog revanšizma.

## ***Poseban zakon – korak naprijed za kontrolnu funkciju***

Već na konstitutivnoj sjednici Anketnog odbora, 9. marta, bio je vidan problem nevaljanog pravnog okvira kojim je regulisano sprovođenje parlamentarne istrage, a koji je ostavljao prostor za brojne opstrukcije u radu Anketnog odbora.<sup>17</sup> Imajući to u vidu, predsjednik Anketnog odbora, Andrija Mandić, inicirao je konsultacije o usvajanju posebnog Zakona o parlamentarnoj istrazi i pripremio Prijedlog zakona. Usaglašavanje Prijedloga zakona vođeno je na zatvorenim sjednicama<sup>18</sup>, pa javnost nije imala uvid u tok pregovora niti je zainteresovanim stručnim stranama ostavljen prostor da doprinesu procesu. Postizanje kompromisa o usvajanju ovog zakona bilo je *na uštrb usvajanja kaznenih odredbi*<sup>19</sup>. Vrijednost usvajanja kaznenih odredbi jeste u osnaživanju nadležnosti Anketnog odbora sankcionisanjem: neodazivanja na poziv Anketnog odbora, nedostavljanja informacija Anketnom odboru i lažnog svjedočenja pred Anketnim odborom. Dogovor o usvajanju zakona takođe je obuhvatio *izostavljanje obavezivanja „drugih lica“*, tj. građana koji imaju saznanja i dokumentaciju od koristi za rasvjetljavanje pitanja koje je predmet rada Anketnog odbora.

Ipak, jednoglasno usvajanje ovog akta, kojim su državni funkcioneri snagom zakona obavezani da odgovaraju Skupštini, veoma je značajan korak za jačanje kontrolne funkcije Skupštine. Usvojen je i Zakon o dopuni Zakona o tajnosti podataka, kojim je članovima Anketnog odbora omogućen uvid u tajne podatke bez traženja dozvole za uvid u tajne podatke.<sup>20</sup>

## ***Prikupljanje podataka od međunarodnih faktora – zavisnost od VDT i Vlade?***

Vrhovnom državnom tužilaštvu trebalo je više od 50 dana da pošalje zamolnice nadležnim organima SAD i Mađarske o istrazi, iako im je Ambasada SAD u Podgorici još 27. februara dostavila prevedene formulare i uputstvo kako da ih ispuni.<sup>21</sup> Ovakvu sporost opozicija je vidjela kao opstrukciju rada Anketnog odbora i *„namjeru da se parlamentarna istraga ‘zaglavi i zamrzne’ u čekanju odgovora američke administracije“*.<sup>22</sup>

Mjesec dana nakon isteka mandata Anketnog odbora, Vrhovna državna tužiteljka je saopštila da je mađarsko tužilaštvo odgovorilo na zamolnicu državnog tužilaštva Crne Gore.<sup>23</sup>

Alternativa zavisnosti od državnih organa u prikupljanju potrebnih podataka iz inostranstva jeste u tome da anketni odbori Skupštine razvijaju svoje mehanizme međunarodne saradnje za čije funkcionisanje nije potrebno ničije posredovanje.

---

17 Parlamentarne istrage su uređene Ustavom Crne Gore i Poslovnikom Skupštine kojim, između ostalog, nije moguće propisati obavezu državnih funkcionera da budu saslušani pred odborom, i nije ih moguće sankcionisati u slučaju da odbiju da se odazovu pozivu.

18 Usaglašavanje Prijedloga zakona sprovedeno je: na drugoj sjednici Anketnog odbora, održanoj 4. aprila 2012, trećoj sjednici 31. maja 2012, četvrtoj sjednici 5. juna 2012. godine. Zakon o parlamentarnoj istrazi objavljen je u Službenom listu Crne Gore, broj 38/2012, od 19.7.2012. god.

19 Poslanici Socijaldemokratske partije (SDP) omogućili su usvajanje Zakona o parlamentarnoj istrazi, ali su svoju podršku Zakonu uslovili izostavljanjem kaznenih odredbi. Međutim, na plenarnom zasijedanju Skupštine neočekivano je Zakon podržala i Demokratska partija socijalista (DPS), pa je Zakon usvojen jednoglasno.

20 Zakon o dopuni zakona o tajnosti podataka, "Službeni list Crne Gore, broj 38/2012", od 19.7.2012. god.

21 Dnevna novina „Dan“, subota, 23. jun 2012, str 8.

22 Koča Pavlović, član PzP-a u Anketnom odboru, "Vijesti", srijeda, 15. avgust 2012, str 3.

23 "Nakon što se materijal prevede, tužilaštvo će utvrditi da li nešto od toga vrijedi za dalje vođenje postupka u slučaju Telekom" – saopštila je Vrhovna državna tužiteljka Ranka Čarapić, dnevna novina "Dan", 2. novembar 2012. godine.

## I Kontrolna saslušanja predstavnika istražnih organa

U Anketnom odboru sprovedene su tri grupe kontrolnih saslušanja: (I) pozvana su tri predstavnika nadležnih istražnih organa; (II) četiri bivša državna funkcionera – donosioca odluke o privatizaciji; (III) pet građana, od kojih su tri bivša menadžera Telekomu Crne Gore i dva direktora banaka povezanih s aferom.

Oko saslušanja Vrhovne državne tužiteljke, direktora Uprave policije i direktora UzSPNFT, u Anketnom odboru lako je postignut konsenzus. Od njih su zatražene informacije o tome šta su u dosadašnjem postupku ovi državni ograni preduzeli da rasvijetle slučaj "Telekom". Poslanici su dobili na uvid svu dokumentaciju sa tajnim podacima u koju su članovi Odbora za bezbjednost i odbranu već imali uvid.<sup>24</sup> Prvo, četvorosatno, saslušanje održano je 25. jula<sup>25</sup>, a drugo 26. jula 2012. godine<sup>26</sup>, na zatvorenim sjednicama, nakon kojih su poslanici parlamentarne većine i manjine iznijeli potpuno kontradiktorne ocjene o tome šta su na sjednici čuli. Naime, tajnost sadržaja sjednice omogućila je i jednima i drugima da tvrde da su na sjednici dobili potvrde za svoje inicijalne stavove: vladajuća većina – da saznanja iz prekrivičnog postupka vode ka novim licima, nedržavnim akterima, licima koja nisu iz Crne Gore, i da su navodi u medijima iskonstruisani iz političkih razloga, a opozicija – da su njihove tvrdnje i ostali navodi u medijima o korupciji opravdani.

**DPS:** „Može se konstatovati da ne postoje dokazi na osnovu kojih se može tvrditi da je postojala bilo koja koruptivna radnja koja se odnosi na lica pominjana u posljednje vrijeme u medijima...“<sup>27</sup>

**PZP:** „Podaci koje smo dobili fokusiraju priču na adrese koje smo ranije gledali u medijima...“<sup>28</sup>

Budući da je Odbor za bezbjednost i odbranu održao saslušanja istih lica, dobijene (tajne) informacije trebale su Anketnom odboru da posluže kao osnova za nastavak istrage. S tim u vezi, važno pitanje koje se nakon ovih saslušanja nametnulo tiče se, legalne i legitimne, ali ipak ograničene, upotrebljivosti dobijenih tajnih podataka. Preciznije, otvorila su se pitanja: na koji način će članovi Anketnog odbora praktično koristiti informacije koje su dobili u daljem radu, kako će donositi zaključke na osnovu tajnih podataka i na koji način će dobijene informacije uticati na sačinjavanje izvještaja o političkoj odgovornosti. Dio problema je i u tome što neki opozicioni poslanici tvrde da su određene informacije iz materijala pod oznakom „tajno“ bespotrebno i neopravdano tajne. A svaka logična dalja upotreba tajnih podataka vodi ka njihovom odavanju odnosno protivzakonitom objavljivanju.

## Curenje tajnih podataka – izgovor za pokušaj blokade parlamentarnog nadzora

Problemi sa tajnim podacima se tu ne završavaju. Dvije sedmice nakon saslušanja predstavnika istražnih organa, u medijima<sup>29</sup> se pojavljuju navodi iz materijala u koje su poslanici Odbora za bezbjednost i odbranu i Anketnog odbora imali uvid, a koji su sa oznakom „tajno“. Reakcija koja je uslijedila je apsurdno saopštenje VDT, UP, UzSPNPT kojim je, bez dana istrage, saopšteno da „...će se posljedice ovog slučaja odraziti (...) na povjerenje nadležnih državnih organa u zakonitost rada Anketnog i Odbora za bezbjednost i odbranu (...) poučeni ovim iskustvom, ubuduće u svakom konkretnom slučaju procjenjivaćemo šta predstavlja pretežni javni interes i u skladu sa tom procjenom

24 Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu je o istom predmetnom pitanju takođe održao dva saslušanja Ranke Čarapić, Predraga Mitrovića i Božidara Vuksanovića: 14. februara 2012. i 31. jula 2012. godine.

25 Šesta sjednica Anketnog odbora, saslušani: Ranka Čarapić, vrhovna državna tužiteljka i Predrag Mitrović, direktor Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

26 Sedma sjednica Anketnog odbora, saslušan Božidar Vuksanović, direktor Uprave policije.

27 Izjava člana PzP-a u Anketnom odboru, Koče Pavlovića, dnevna novina „Dan“, petak, 27. jul 2012, str 6

28 Izjava člana DPS-a u Anketnom odboru, Zorana Vukčevića, „Pobjeda“, petak, 27. jul 2012. godine

29 Tajni podaci su iznijeti u tekstovima koji su od 14. do 16. avgusta objavljeni u dnevnim novinama „Dan“ i „Vijesti“.

pružati informacije Anketnom i Odboru za bezbjednost.” Ovo saopštenje je najava namjere da se svjesno krše Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane i Zakon o parlamentarnoj istrazi<sup>30</sup> i najava opstruiranja kontrolne funkcije Skupštine.

Premda su poslanici bili jedinstveni u osudi pomenutog saopštenja, nastavile su se neosnovane optužbe na račun poslanika. Takve optužbe su se često mogle čuti i od strane poslanika DPS-a upućene članovima opozicije iz ova dva radna tijela.<sup>31</sup> Ni tri mjeseca nakon objavljivanja tajnih podataka nije utvrđeno ko je odgovoran za dostavljanje podataka medijima, ali je ova situacija korištena za kreiranje negativnog ambijenta za sprovođenje parlamentarne istrage.

„Iznošenjem tih informacija prekršen je Zakon o tajnosti podataka za šta prijete kazna do 15 godina. Najgore je što je pala sumnja na članove Anketnog odbora i Odbora za bezbjednost. Ne vidim svrhu Anketnog odbora i tajnih saslušanja ako sve izađe u javnost. U tom slučaju treba obustaviti rad ili ga otvoriti za javnost.“<sup>32</sup>

## ***Donošenje odluke o saslušavanju lica***

Djelimično i na osnovu materijala pod oznakom „tajno“ u koji je Anketni odbor imao uvid, predsjednik Odbora dao je Anketnom odboru prijedlog *Odluke o određivanju lica od kojih će Anketni odbor uzimati izjave*.<sup>33</sup> I već tada, u najranijoj fazi parlamentarne istrage, Anketni odbor se suočio sa tri moguće posljedice postignutog kompromisa oko Zakona o parlamentarnoj istrazi.

- Prvo, postojao je ozbiljan rizik od blokade usvajanja odluke od strane članova vladajuće koalicije<sup>34</sup>, a blokada pozivanja lica tokom istrage nepremostiva je barijera i zaustavlja istragu.
- Drugo, lista je obuhvatila i pet fizičkih lica<sup>35</sup> za koja nije bilo pravnog osnova da budu pozvana, a koja su imala korisna saznanja o predmetnom pitanju.
- Treće, postojao je rizik od neodazivanja lica, dodatno uvećan usljed odsustva kaznenih odredbi.

Ovi problemi ostaju prijetnje u sprovođenju svih narednih parlamentarnih istraga ukoliko se ne unaprijedi pravni okvir za primjenu ovog kontrolnog mehanizma. Treba istaći da je, u ovom konkretnom slučaju, DPS sa svoja dva glasa u Anketnom odboru omogućio usvajanje Odluke koja je obuhvatila sva lica na listi što je omogućilo dalji rad Anketnog odbora.

30 Ovim zakonima je propisano da su državni organi dužni da dostave na uvid svu traženu dokumentaciju koja bi „mogla biti od značaja za ostvarivanje povjerenog zadatka“, dužni su da postupe u najkraćem mogućem roku i da „daju istinite isprave, podatke i obavještenja“.

31 „Polazeći od toga kako su se ponašali opozicioni poslanici u prethodnom periodu, ali imajući u vidu i njihove sadašnje izjave u javnosti, jasno je da je neko od njih dao tajne podatke.“ – član DPS-a u Anketnom odboru, Zoran Vukčević, „Vijesti“, 18. avgust 2012. godine.

32 Izjava člana DPS-a u Anketnom odboru, Zorana Jelića, sa 8. sjednice Anketnog odbora, prenosi dnevna novina „Dan“, subota, 8. septembar 2012. godine, str 7.

33 Prijedlog je obuhvatio sljedeća lica (9): Milo Đukanović, predsjednik DPS-a i bivši predsjednik Vlade CG; Vese-lin Vukotić, bivši zamjenik predsjednika Savjeta za privatizaciju; Branko Vujović, bivši predsjednik Tenderske komisije; Darko Uskoković, bivši ministar ekonomije u Vladi CG; Oleg Obradović, bivši direktor Telekomu CG; Miodrag Ivanović, bivši direktor MONET-a; Milan Perović, bivši direktor u Telekomu CG; Branimir Pajković, bivši direktor Euromarket banke i Duško Knežević, predsjednik Atlas grupe.

34 Zakonom o parlamentarnoj istrazi definisano je da se „u sastavu anketnog odbora nalazi jednak broj poslanika iz parlamentarne većine i opozicije“ (čl. 6, st. 2) i da „anketni odbor odlučuje većinom ukupnog broja članova“ (čl. 6, st. 5).

35 Lica koja nisu državni funkcioneri i donosioci odluka u ime državnih organa.

## II Uzimanje izjava od lica koja nisu imala zakonsku obavezu da se odazovu

Sa liste iz Odluke, pet lica nije imalo zakonsku obavezu da se odazove na poziv Anketnog odbora. Nije se odazvao samo Duško Knežević.<sup>36</sup>

Tri bivša direktora Telekomu pojavili su se pred Anketnim odborom dva puta. Prva sjednica je prekinuta jer su klauzulom iz *Ugovora o radu* bili obavezani na čuvanje poslovne tajne, tj. zabranjeno im je iznošenje informacija o poslovanju firme bez saglasnosti poslodavca. Anketni odbor je uputio molbu Telekomu da im dozvoli davanje izjava, što je Telekom i dozvolio. Međutim, anketni odbori ne mogu u prikupljanju informacija zavisiti od dobre volje kompanija, posebno u slučajevima s ovako teškim optužbama o mogućoj korupciji, pa status Anketnog odbora u ovakvim situacijama mora biti istovjetan statusu VDT u istoj situaciji. Na taj način, Anketni odbor neće dobiti ulogu istražnih organa, već će raspolagati efikasnim istražnim mehanizmima, koji će mu omogućiti da na osnovu prikupljenih informacija donese objektivan stav o političkoj odgovornosti i kvalitetu odluka predstavnika državnih organa.<sup>37</sup>

Iako formalno prisutni na drugoj sjednici, na kojoj je predviđeno njihovo saslušanje uz odobrenje Telekomu, dva bivša direktora su predali i pročitani pisane izjave i odbili da odgovaraju na pitanja članova Anketnog odbora.<sup>38</sup> Pisane izjave koje su dostavili Odboru bile su uvrjedljivog karaktera u odnosu na članove Odbora i osporavale su legitimitet rada Anketnog odbora. Treći, Miodrag Ivanović, iako je došao na sjednicu, odlučio je da ipak ne daje nikakvu izjavu.<sup>39</sup>

Odbijanje da se odgovara na pitanja<sup>42</sup> u potpunosti je obesmisllilo „uzimanje izjave“ jer članovi Anketnog odbora nisu mogli da dobiju informacije značajne za rasvjetljavanje predmetnog pitanja. Regulisanje ovog pitanja preciznijim uređenjem u samom zakonu – učinilo bi funkcionalnijim sprovođenje saslušanja.

### Navodi iz izjava:

„Ako sve unaprijed znate – čemu ova farsa sa davanjem izjava? Zbog političkih i predizbornih igara i zadovoljavanja nećijih političkih apetita?“<sup>40</sup>

„Ovdje osam političara ispituje tri bivša ključna menadžera internacionalne kompanije, jedne od najjačih na svijetu. Nijedan od vas nije nikada vodio ozbiljnu kompaniju, a neki nisu bili ni zaposleni u sličnim kompanijama. Zar to nije apsurdno?“<sup>41</sup>

## III Uzimanje izjava od (bivših) državnih funkcionera

Sva četiri bivša državna funkcionera odazvali su se pozivu i odgovarali su na pitanja. Ovo je segment parlamentarne istrage koji je, u proceduralnom smislu, dobro funkcionisao upravo zahvaljujući usvajanju Zakona o parlamentarnoj istrazi. Državni funkcioneri nisu osporavali legitimitet parlamentarne istrage i na taj način otežavali rad Anketnog odbora. Stavovi koje su iznijeli bili su

36 Predsjednik Anketnog odbora je na sjednici predviđenoj za uzimanje izjave Duška Kneževića objasnio da je Kneževiću poziv za svjedočenje upućivan više puta, iako iz predstavništva njegovih kompanija nisu htjeli da prime pozive. Razlog nemogućnosti ličnog uručivanja je to da, prema informaciji koju je Anketni odbor dobio od MUP-a, Knežević nema prebivalište u Crnoj Gori. Knežević je takođe poslao elektronskom poštom pismo predsjedniku Anketnog odbora u kojem ga obavještava da je u Njujorku i da nema nikakvog osnova da bude „predmet interesovanja“ Odbora.

37 U komparativnoj praksi je čest slučaj da anketni odbori imaju ista ovlašćenja kao pravosudni organi, ali se ovlašćenja primjenjuju sa ciljem utvrđivanja različitih oblika odgovornosti. Tako se u Njemačkoj parlamentarna istraga sprovodi u skladu sa propisima koji uređuju vođenje krivičnog postupka.

38 Tri bivša direktora Telekomu su Obradović, Perović i Ivanović.

39 Po drugi put pred Anketnim odborom, i nakon pauze od sat i trideset minuta tokom koje su se bivši menadžeri Telekomu konsultovali s advokatima, Ivanović je, ponovivši da nije dobio dopis od Telekomu kojim ga oslobađaju čuvanja poslovnih tajni, ponovo napustio sjednicu ne dajući iskaz.

40 Iz izjave Miodraga Ivanovića, (sa prvog pojavljivanja pred anketnim odborom) Podgorica, 20.09.2012.

41 Iz izjave Olega Obradovića, (sa drugog pojavljivanja pred anketnim odborom) 27.09.2012.

42 Obradović i Perović, drugi put pred Anketnim odborom, i Branimir Pajković, bivši direktor Euromarket banke, pročitani su svoje pisane izjave i napustili sjednicu.

usaglašeni po pitanju materije koja je bila predmet rada Anketnog odbora i, očekivano, jednoglasni u tvrdnji da nema osnova za špekulacije o korupciji u privatizaciji. U tom smislu, ova saslušanja nisu doprinijela značajnijem rasvjetljavanju spornih pitanja i nisu pomogle da članovi Anketnog odbora budu bliži usvajanju zajedničkih zaključaka.

## ***Budžet Anketnog odbora***

Predsjednik Anketnog odbora, Andrija Mandić, predložio je da članovi Anketnog odbora, po jedan iz vlasti i opozicije, prisustvuju pripremnom ročištu koje je zakazano za 27. avgust u Okružnom sudu u Njujorku, kako bi imali uvid u informacije koje će razmatrati tamošnji sud.<sup>43</sup> Ova inicijativa je ostala na nivou neformalne komunikacije između predsjednika Anketnog odbora, članova Odbora iz vladajućih stranaka i opozicije, i predsjednika Skupštine. Poslanici DPS-a oštro su kritikovali ovaj prijedlog i ocijenili ga kao „besmislicu“.<sup>44</sup> Ipak, sama inicijativa je ukazala na to da, osim nedostatka političke volje, mogući nedostatak finansijskih sredstava takođe može biti prepreka za prikupljanje informacija od značaja za nezavistan i nepristrasan rad Anketnog odbora. Mogući dodatni resursi potrebni za rad Anketnog odbora mogu biti za angažovanje stručnih savjetnika, tehničku asistenciju, do putnih troškova.

## ***Transparentnost rada***

Sve sjednice na kojima nisu razmatrane informacije pod oznakom “tajno” bile su otvorene za javnost. Mjesec i po dana nakon isteka mandata Anketnog odbora na internet stranici Skupštine Crne Gore nisu objavljeni zapisnici i izvještaji sa sjednica Anketnog odbora, izjave saslušanih lica, itd. Iako su kontrolna saslušanja audio-snimana, nisu izrađene stenogramske bilješke zbog lošeg kvaliteta snimaka. Zapisnik sa sjednice na kojoj je uzeta izjava od Mila Đukanovića, bivšeg predsjednika Vlade, tehničke je prirode: daje informaciju o trajanju sjednice, poslanicima koji su postavili pitanja, ali bez sadržine postavljenih pitanja i odgovora. Postoji značajan prostor za unapređenje dokumentovanja parlamentarne istrage i proaktivniji pristup dostupnosti informacija o radu Anketnog odbora, posebno imajući u vidu značaj i rijetkost primjene ovog kontrolnog mehanizma.

## ***Rezultati i ocjene parlamentarne istrage***

Intenzivniji rad Anketnog odbora poklopio se sa približavanjem prijevremenih parlamentarnih izbora<sup>45</sup>, pa je sprovođenje parlamentarne istrage bilo otežano zbog naglašene politizacije predmetnog pitanja i sve oštrije predizborne retorike parlamentarne većine i manjine. To je uticalo na obesmišljavanje rada Anketnog odbora. Nakon završenih saslušanja, podrazumijevajući da nema potrebnu većinu za usvajanje izvještaja, predsjednik Anketnog odbora je, u skladu sa *Zakonom o parlamentarnoj istrazi*, predložio tehnički izvještaj<sup>46</sup> bez zaključaka s ocjenama o političkoj odgovornosti i predloženim mjerama iz nadležnosti Skupštine. Samim tim, okončanjem parlamentarne istrage<sup>47</sup>, nije eksplicitno razmatrana ničija politička odgovornost, a nije bilo vremena, niti interesovanja, da se problem razmotri sa sistemske tačke gledišta.

43 ND “Vijesti”, 14. avgust 2012. godine, str 2.

44 Izjava Zorana Vukčevića, člana DPS-a u Anketnom odboru, “Pobjeda”, srijeda, 15. avgust 2012, str 3

45 Prijevremeni parlamentarni izbori na nacionalnom novou raspisani su za 14. oktobar 2012. godine, dok je mandat Anketnog odbora bio ograničen na rad do 1. oktobra 2012. godine.

46 Tehnički izvještaj dostupan je na: [http://www.skupstina.me/cms/site\\_data/DOC24/950/950\\_0.PDF](http://www.skupstina.me/cms/site_data/DOC24/950/950_0.PDF)

47 Tehnički izvještaj još uvijek nije razmatran na plenarnom zasijedanju parlamenta usljed formiranja novog, postizbornog saziva Skupštine. (ažurirano: 19.11.2012)



Uzrok nedostatka konkretnijih rezultata ove parlamentarne istrage je, prije svega, u nerealno postavljenom predmetu rada Anketnog odbora: „*rasvijetliti ulogu svih učesnika korupcionaškog skandala*“.<sup>48</sup> Umjesto „rasvjetljenja“, nakon šestomjesečnog rada anketnog odbora – svi su ostali na svojim polaznim stajalištima: opozicija da jeste bilo korupcije; vladajuće stranke da nije bilo korupcije; Tužilaštvo da i dalje radi na slučaju. Objektivno, nije ni moglo biti drugačije ako imamo u vidu Ustavom određenu podjelu nadležnosti između grana vlasti. U Anketnom odboru se ne može ni dokazati ni opovrgnuti slučaj korupcije jer je to pitanje krivične odgovornosti.

Alternativa takvom postavljanju predmetnog pitanja bila bi npr. tvrditi i potkrijepiti činjenicama da je privatizacija bila uspješna ili neuspješna, da je izvršena na štetu interesa građana Crne Gore, tj. da odluke nisu donesene u najboljem interesu većine građana, već u korist pojedinaca, itd.

Premda, mada faktički i nije bilo većine za izglasavanje izvještaja sa političkim ocjenama, vrlo je vjerovatno da bi razmatranje i odbijanje prijedloga takvog izvještaja imalo značajnog odjeka u javnosti i dalo doprinos boljem percipiranju parlamentarne istrage – kao kontrolnom mehanizmu koji je imao neki ishod.

Međutim, jedna od funkcija parlamentarne istrage i ono u čemu je ovaj Anketni odbor bio uspješan jeste: postaviti javno pitanje odgovornosti za šestogodišnji prekrivični postupak nadležnih organa bez ikakvih rezultata; detaljno se informisati o okolnostima privatizacije Telekoma Crne Gore; dovesti u žižu javnosti pitanje od opšteg interesa. Pri tome, posebno treba naglasiti da je ovo prva parlamentarna istraga nakon decenijske pauze, da se novousvojeni zakonodavni okvir za primjenu ovog kontrolnog mehanizma sprovodio po prvi put i da Crna Gora nema tradiciju snažnih nadzornih institucija. Imajući sve to u vidu, parlamentarna istraga o “Aferi Telekom” je napravila proboj za naredne parlamentarne istrage i u određenoj mjeri podigla svijest o kontrolnoj ulozi parlamenta i odgovornosti izvršne vlasti pred Skupštinom. Stoga, ovaj primjer nikako ne smije da bude obeshrabrujući, već, naprotiv, podsticaj za dalji razvoj kontrolne funkcije Skupštine i učestaliju primjenu ovog kontrolnog mehanizma.

## ***Mogući pravci razvoja***

Ono u čemu je Anketni odbor bio manje uspješan jeste utvrđivanje političke odgovornosti i analiza predmetnog pitanja sa systemske tačke gledišta. Oba aspekta parlamentarne istrage su podjednako važna i predstavljaju konkretne rezultate rada Anketnog odbora: utvrđivanje političke odgovornosti i prijedlog mjera iz domena zakonodavne i savjetodavne uloge Skupštine. S tim u vezi, postavlja se pitanje kakve bi bile političke sankcije u slučaju utvrđivanja političke odgovornosti.

- a) Pokretanje postupka za razrješenje sa funkcije. U slučaju kada je riječ o aktuelnom ministru i kada je u Anketnom odboru postignuta saglasnost o političkoj odgovornosti, pokreće se postupak za njegovo/njeno razrješenje u Skupštini u skladu sa Ustavom Crne Gore.<sup>49</sup> Takođe, ukoliko je riječ o licu koje imenuje Vlada, na osnovu izvještaja Anketnog odbora Skupština može zahtijevati od Vlade da ga/je razriješi.
- b) Pritisak javnosti. Reakcija javnog mnjenja pod uticajem utvrđenih činjenica iz parlamentarne istrage važan je mehanizam spoljnog djelovanja parlamentarne istrage. Posebno u situacijama kada parlamentarne većina odbija da na bazi činjenica prikupljenih u Anketnom odboru konstatuje političku odgovornost svog funkcionera. Stoga je neophodno razvijati kulturu političke odgovornosti u kojoj će javnost uspijevati da izvrši pritisak na državne funkcionere

<sup>48</sup> Obrazloženje iz Prijedloga odluka o otvaranju parlamentarne istrage i obrazovanju Anketnog odbora za prikupljanje informacija i činjenica o korupciji u privatizaciji Telekoma Crne Gore

<sup>49</sup> Skupština Crne Gore nadležna je da bira i razrješava predsjednika i članove Vlade – član 82, stav 1, tačka 12 Ustava Crne Gore.

i političke partije da preuzmu odgovornost za donesene odluke i preuzmu dalje korake kojima se odgovorna lica politički sankcionišu.

Sistemski odgovor na predmet rada Anketnog odbora je značajan zato što pruža mogućnost parlamentarnoj istrazi da da dodatnu vrijednost istrazi i rezultira nečim što je kvalitativno drugačije. Na taj način se pravi vidljiva razlika u pristupu u odnosu na tužilačku istragu i rad drugih radnih tijela Skupštine. U tom smislu, Anketni odbor se u svom šestomjesečnom radu mogao baviti još nizom pitanja i problema na koje je "Afera Telekom" ukazala.

#### PRIMJERI HIPOTETIČKIH PITANJA ZA ANALIZU:

- a) Da li bi se određenim izmjenama i dopunama pravno-institucionalnog okvira mogao otežati/onemogućiti slučaj korupcije koji je realizovan na način da su dogovori iz pregovora o privatizaciji realizovani kroz postprivatizacione ugovore?
- b) Konkretniji primjer: da li je potrebno pravno onemogućiti radni angažman najbližih srodnika donosioca odluke o privatizaciji – odnosno angažman na potpisivanju višemilionskog ugovora s investitorom – i tretirati ga kao konflikt interesa?
- c) Da li nešto u postojećem pravno-institucionalnom okviru „ometa“ VDT, UP, UzSPNFT da prikupe informacije o eventualnoj korupciji i utvrde ko su odgovorna lica?

Slična pitanja koja će se analizirati i planirane aktivnosti Anketnog odbora treba da budu sadržani i u *Prijedlozima odluka o otvaranju parlamentarne istrage*. Na taj način bi same inicijative o formiranju Anketnog odbora u Skupštini o nekom pitanju dobile na značaju kroz jasne naznake toga šta će biti konkretni rezultati rada Anketnog odbora.

## ***Zaključci i preporuke:***

Parlamentarna istraga je jedan od najvažnijih<sup>50</sup> kontrolnih mehanizama koje Skupština ima na raspolaganju u kontroli rada Vlade, državnih organa i institucija. Stoga je neophodno stalno jačati i unapređivati njene unutrašnje mehanizme kako bi zaista mogla da objektivno utvrdi političku odgovornost državnih funkcionera. To je, u konačnom, u interesu i same Vlade jer će, uporedo sa jačanjem kontrolne funkcije Skupštine, nužno rasti kvalitet rada Vlade i princip odgovornosti njenih funkcionera i službenika.

Zbog toga Skupština i Vlada treba da preuzmu niz aktivnosti u cilju unapređenja parlamentarne istrage.

1) U pogledu jačanja nadležnosti:

- Neophodno je nadležnostima Anketnog odbora pridružiti kaznene odredbe za neodazivanje na poziv Anketnog odbora, nedostavljanje informacija i lažno svjedočenje.
- Izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnoj istrazi potrebno je stvoriti pravni osnov za pozivanje građana da svjedoče pred Anketnim odborom i omogućiti dostavljanje informacija i dokumentacije od građana koji imaju podatke kojima se može rasvijetliti predmetno pitanje.

2) U pogledu unapređenja procedura:

Izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnoj istrazi neophodno je:

- Omogućiti opoziciji proporcionalno učešće u odlučivanju o uzimanju izjava, kako bi se osigurao minimum prohodnosti opozicionih prijedloga o pozivanju lica.
- Propisati kao obavezno da predsjednik Anketnog odbora, u komunikaciji sa članovima Odbora, pripremi izvještaj koji će se razmatriti u Anketnom odboru. Ukoliko nema većine za usvajanje izvještaja, usvaja se tehnički izvještaj.
- Propisati tehnički postupak sprovođenja saslušanja, na način da se članovima Odbora omoguće dva kruga postavljanja seta pitanja, sa mogućnošću komentara odgovora lica koje se sasluša.

3) U pogledu povećanja svijesti o legitimnosti parlamentarne istrage:

- I Skupština i Vlada, vlast i opozicija, moraju afirmisati parlamentarnu istragu, ukazivati na važnost i značaj ovog kontrolnog mehanizma, i kreirati atmosferu i ambijent u kojima će primjena ovog kontrolnog mehanizma biti konstruktivan, demokratski pokušaj rješavanja društvenog problema, na bazi argumenata i činjenica, a ne nastojanje da se krivična odgovornost utvrdi mimo sudskog postupka.

4) U pogledu finansijske podrške radu Anketnog odbora:

- Potrebno je u budžet Skupštine Crna Gore uvesti poseban program namijenjen unapređenju kontrolne funkcije, koji bi, između ostalog, predviđao i izdatke potrebne za nesmetan rad anketnih odbora.

5) U pogledu unapređenja transparentnosti:

- Na internet stranici Skupštine objaviti svu dokumentaciju o radu Anketnog odbora: zapisnike, izvještaje, odluke, izjave saslušanih lica.
- Imajući u vidu važnost parlamentarne istrage, kontrolna saslušanja pred Anketnim odborom treba da imaju direktan prenos putem Live Streaming-a na internet stranici Skupštine.

---

<sup>50</sup> Najvažniji, ali ujedno i najzahtjevniji, koji se primjenjuje kada ostali parlamentarni kontrolni mehanizmi ne mogu adekvatno odgovoriti i pomoći utvrđivanju političke odgovornosti državnih funkcionera.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-24-3  
COBISS.CG-ID 21216272

ISBN 978-9940-533-24-3



9 789940 533243 >

*Više o Institutu alternativa možete saznati na:*  
**[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)**