

CRNOGORSKI IZBORI U KOVERTI

Podgorica, jul 2019.



Autori: Boris Marić i Jovana Marović

IZDAVAČ: POLITIKON MREŽA

Analiza je nastala u okviru projekta "Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: (Raz)oktrivanje pravila igre" koji je podržan od strane Evropskog fonda za Balkan (EFB).

Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove EFB.

Afera "Koverta" je izbila 11. januara 2019. godine poslije objavljenog snimka predsjednika "Atlas grupe" Duška Kneževića na kojem tadašnjem gradonačelniku Podgorice Slavoljubu Stijepoviću uručuje kovertu u kojoj je, kako je pojasnio, 97.500 eura za potrebe kampanje vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) tokom parlamentarnih izbora koji su održani u oktobru 2016. godine. Knežević tvrdi da je to učinio u dogovoru sa predsjednikom DPS-a Milom Đukanovićem. Sam Đukanović je potvrdio da su DPS na taj način "pomagali" i drugi, a ne samo Knežević. Neupućenom posmatraču u karakter crnogorskog političkog sistema bi bilo logično da se cijela afera počne rasplitati ostavkama te promptnom reakcijom nadležnih organa. Nasuprot tome, glavni akter ove afere nije razriješen sa pozicije generalnog sekretara Predsjednika Crne Gore niti članstva u predsjedništvu DPS-a.

Uvodne napomene

Nezakonite donacije za potrebe finansiranja izbornih kampanja su realnost u Crnoj Gori i sada postoje konkretni dokazi za to. Ipak, postupanje institucija se nije bitno izmijenilo zbog afere "Koverta". Stoga ova studija slučaja ima za cilj da hronološki opiše (ne)postupanje nadležnih institucija te obrasce u radu koji utiču na percepciju o njihovoj politizovanosti. Kroz analizu koraka i odgovora nadležnih institucija na jednu od najvećih afera koja već više mjeseci opterećuje crnogorsku političku scenu, ova studija slučaja nudi algoritam (ne)odgovornosti i (ne)transparentnosti institucija sistema. Studiju slučaja smo izradili u okviru projekta "Vladavina prava na Zapadnom Balkanu: (Raz)otrikivanje pravila igre" koji Politikon mreža spovodi zajedno sa CRTA-om iz Srbije i Tim institutom iz Sjeverne Makedonije. Projekat je finansijski podržao Evropski fond za Balkan (EFB).

Šta nas je naučila afera "Koverta"?

- ✓ **Retrospektiva: ASK reaguje samo kada DPS naloži - Od nenadležnosti do utvrđivanja prekršaja**

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) je ubrzo nakon izbijanja afere "Koverta" objavila saopštenje¹ zbog povećanog interesovanja javnosti, kao i, po njihovom mišljenju, pojedinih netačnih navoda koji se tiču nadležnosti ove institucije. U saopštenju se na grub način kvalifikuju inicijative i pozivi na reagovanje od:

*"onih koji su u Parlamentu razriješeni zbog nedostojnog vršenja javne funkcije i koji su podnijeli više hiljada lažnih prijava tokom izbornih kampanja u cilju sticanja lične dobiti, a ne u cilju unaprjeđenja efikasnosti rada institucija."*²

Na koga se tačno misli nije precizirano, mada u Crnoj Gori nije rijedak slučaj da oni koji su razriješeni u Skupštini u međuvremenu dobiju sudske sporove i samim tim potvrdu da su razriješenja bila nezakonita.³ U skladu sa tim, ne čudi ni to što ASK u ponovljenim postupcima ne uvažava presude Upravnog suda.⁴

Dakle, ASK reaguje ili ne reaguje u zavisnosti od procjene da li inicijativa dolazi od "ozbiljnog" pojedinca ili pojedinke. Kriterijumi kojima se ASK rukovodi u procjeni nisu poznati, a **ovakva reagovanja ASK pokazuju da institucija koja je osnovana zbog potrebe oznaživanja**

¹ Saopštenje za javnost Agencije za sprječavanje korupcije od 23. januara 2019. godine, <https://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/novosti/1901241240-saopstenje-za-javnost/>

² Isto.

³ Neki od primjera su odluke osnovnih sudova u Podgorici i Nikšiću o nezakonitim smjenama Gorana Đurovića i Nikole Vukčevića iz Savjeta RTCG. "Sud donio mjeru: Vukčević da se vrati u Savjet RTCG", Antena M, 14. februar 2018, <https://www.antenam.net/drustvo/69125-sud-donio-mjeru-vukcevic-da-se-vrati-u-savjet-rtcg;> "Prvostepena odluka Osnovnog suda u Podgorici – Goran Đurović nezakonito razriješen članstva u Savjetu Radio Televizije Crne Gore", Akcija za ljudska prava, 4. mart 2019, <https://www.hracion.org/2019/03/04/4-3-2019-prvostepena-odluka-osnovnog-suda-u-podgorici-goran-durovic-nezakonito-razrijesen-clanstva-u-savjetu-radio-televizije-crne-gore/>

⁴ Odluka Agencije za sprječavanje korupcije od 26. januara 2018. godine, <http://www.antikorupcija.me/media/documents/odluka.pdf>

preventivnih aktivnosti u borbi protiv korupcije sopstvenu nezavisnost i nepristrasnost narušava političkim konstatacijama.

ASK u ovom saopštenju, dalje, tvrdi da nije moguć bilo kakav uticaj na njen rad što bi, po mišljenju ASK, samo sebi trebalo da bude dovoljno i garant utemeljenosi daljih konstatacija. Nakon niza servisnih informacija,⁵ dolazimo do mišljenja ASK-a da je po zakonu Tužilaštvo nadležno u postupanju kod sumnje u postojanje krivičnog djela i ukazuje da sama Agencija nema tužilačko – policijske nadležnosti, te da će u skladu sa zakonom proslijediti potrebnu dokumentaciju o finansiranju političkih subjekata i kampanja ukoliko to od njih bude zahtijevalo Specijalno državno tužilaštvo (SDT). ASK se nije, dakle, prepoznala kao nadležni organ u aferi “Koverta”, objašnjavajući to činjenicom da je SDT počeo obrađivati ovaj slučaj. ASK je ocijenila i kako nije bilo osnova za pokretanje prekršajnih postupaka protiv DPS-a zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, te da je ovu partiju kontrolisala osam puta od početka 2016. godine i da nije utvrdila niti jednu nepravilnost.

Ubrzo nakon prvog saopštenja ovim povodom, ASK je 2. februara⁶ informisala javnost da će ponovo obaviti nadzor i kontrolu kampanje vladajuće partije za parlamentarne izbore 2016. godine, i to posebno u dijelu provjere da li su sva dobijena sredstva na računu koji je otvoren za te potrebe.⁷ Činjenica je da sredstva iz “Koverte” nisu uplaćena na navedeni račun, a na šta zakon obavezuje sve koji žele da doniraju političkim partijama tokom izbornih kampanja, je samo po sebi bio grub prekršaj, ali to da je politički subjekat prekršio ovu zakonsku obavezu je ASK kasnije utvrdila, a ne nakon samog objavljivanja afere, a posebno ne pošto su je zainteresovane strane pozvale da to učini. Kršenje zakona je, dakle, utvrđeno iz drugog pokušaja, i tom prilikom za ASK nije bilo nikakvih prepreka za provjeru i postupanje, pa ni to što SDT ni tada, a ni do danas nije završilo istragu u vezi sa ovim slučajem.⁸ Osim što ne poznaje svoje nadležnosti, ASK argument prilagođava kontekstu.

Otuda možemo zaključiti da je uporno podsjećanje Evropske komisije da Agencija mora biti proaktivnija⁹ nedovoljno za njeno intenzivnije djelovanje. Isto tako, ASK ne provjerava navode o zloupotrebama i kršenjima zakona što bi trebalo da je u opisu njenog posla. Dodatno, Zakon o sprečavanju korupcije obavezuje ASK, da će, u slučaju postojanja osnova sumnje da je učinjeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, dokaze prikupljene u vršenju svoje nadležnosti bez odlaganja dostaviti nadležnom državnom tužilaštvu što ASK nije učinila¹⁰ iako je bila u saznanju da SDT vodi postupak, te čekala da ovo od nje eventualno traži potrebne podatke.

⁵ Ukazivanje niz zakonskih obaveza koje generalno ispunjavaju sve parlamentarne partije, a u konkretnom slučaju DPS.

⁶ “ASK kontroliše da li je DPS prekršio zakon”, Antena M, 2. februar 2019, <https://www.antenam.net/politika/109240-ask-kontrolise-da-li-je-dps-prekrsio-zakon>

⁷ Članom 18 stav 3 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja precizirano je da se sva sredstva namijenjena za finansiranje izborne kampanje uplaćuju na poseban žiro-račun i sva plaćanja troškova kampanje se vrše sa istog računa.

⁸ Jul 2019.

⁹ Izvještaj o Crnoj Gori za 2018. godinu, Evropska komisija, 17. april 2018, str. 21, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

¹⁰ “Ustupanje postupka nadležnim organima”, član 37 Zakona o sprečavanju korupcije

Interesantno je da je prilikom objavljivanja informacije da je DPS prekršila Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ASK informisala javnost da je ipak riječ o 47,5 hiljada eura, što znači da je konačan sud o tome koliki je iznos (koji po rješenju Agencije DPS vraća u državni budžet) bio u koverti donijela na osnovu izjava predstavnika partije protiv koje je vodila postupak. ASK nije informisala javnost o dodatnim aktivnostima koje je preduzela u cilju sprječavanja ovakvih kršenja zakona, ali ni dodatnih provjera navoda svjedoka.

✓ informisanje javnosti formalno i (gotovo) redovno

ASK je, dakle, povodom afere "Koverta" utvrdila da je DPS prekršila Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja¹¹ te da nije na zakonom predviđen način prijavila sve donacije. Ipak, bez obzira što je riječ o odluci o kršenju zakona koji je kvalifikovan kao prekršaj partije, ASK je rješenje kojim je utvrđena odgovornost DPS-a proglasila tajnim i nije dozvolila uvid u ovu informaciju na osnovu zahtjeva za slobodan pristup,¹² uz obrazloženje da određene informacije ne mogu biti objavljene zbog postupka koji se vodi pred SDT. Budući da je ASK odlučivala o kršenju Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, te utvrdila prekršajnu odgovornost za koju je izrekla novčanu kaznu od 20 000 eura, logično je da se u rješenju bavila onim podacima i činjenicama koje pokazuju da je DPS učinio prekršaj. Stoga je nejasno kako ove informacije ugrožavaju tužilačku istragu. Isto tako, i ovaj primjer pokazuje da što je kompleksnije pitanje institucije postaju zatvorenije. Ovakvim postupanjem ASK dodatno utiče na ionako nisko povjerenje u njen rad. Podsjećanja radi ASK je od samog uspostavljanja na udaru javnosti zbog niza propusta i brojnih kršenja zakona, a i sama Evropska komisija je u više navrata ukazivala da se ovo tijelo ne doživljava kao dovoljno nezavisno i proaktivno od javnosti, kao i da je instrumentalizovana u političke svrhe.¹³

Posjeta internet stranici ASK-a govori o prilično ažurnom objavljivanju informacija i akata, ali na izrazito formalan način. Prostor za unapređenje označavanja informacija i njihovog predstavljanja na sajtu postoji. Dodatno, ASK ne informiše javnost o rezultatima u ispunjavanju preporuka Evropske komisije. Više puta su npr. zainteresovane strane ukazivale na to da je problematično što ASK ne objavljuje rješenja u kojima je procijenila da javni funkcioner nije u sukobu interesa.¹⁴

U formalistički pristup ASK uklapa se i Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore i izvještaj o kontroli finansiranja izborne kampanje¹⁵ gdje ASK konstatuje da su se kandidati i državni organi, **generalno posmatrano**,

¹¹ Rješenje ASK br. 02-02-12/2019 od 12. 2. 2019.

¹² "Upravni sud da preispita zašto je rješenje ASK protiv DPS-a tajna", Institut alternativa, 25. mart 2019, <https://institut-alternativa.org/upravni-sud-da-preispita-zasto-je-rjesenje-ask-protiv-dps-a-tajna/>

"Upravni sud da preispita zašto je rješenje ASK protiv DPS-a tajna", Institut alternativa, 25. mart 2019, <https://institut-alternativa.org/upravni-sud-da-preispita-zasto-je-rjesenje-ask-protiv-dps-a-tajna/>

¹³ "Non-paper on the state of play regarding Chapters 23 and 24 for Montenegro", European Commission, November 2018, p. 4

¹⁴ Ana Đurnić "Umjesto reformi, status quo: Kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori", Institut alternativa, maj 2018, <http://media.institut-alternativa.org/2018/06/Status-quo.pdf>

¹⁵ Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor predsjednika Crne Gore i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, održane 15. aprila 2018. godine, ASK, jun 2018. godine, https://www.antikorupcija.me/media/documents/izvjestaj_DfnrRXw.pdf

odgovorno pridržavali zakonskih obaveza, zabrana i ograničenja, i obezbijedili transparentnost finansiranja kampanje i upotrebe javnih resursa.

- **Procedure vršenja kontrole i nadzora od strane ASK nisu detaljno propisane**

Pravilnik o načinu vršenja nadzora tokom izborne kampanje¹⁶ propisuje da ASK kontrolu vrši ispitivanjem dokumenata, izvještaja, informacija, podataka, transakcija, poslovnih i knjigovodstvenih knjiga, računovodstvenih i finansijskih postupaka i drugih akata i evidencija, subjekata kontrole i nadzora, kao i drugih fizičkih i pravnih lica u skladu sa zakonom. **Pravilnik nije utvrdio jasnu i nedvosmislenu proceduru postupanja ASK-a, kao ni obaveze subjekata nadzora i drugih državnih organa, kao i mogućih trećih lica.** Takođe, neprecizno je navedeno da ASK usvaja plan kontrole i nadzora, da to čini na osnovu procjene rizika koju sama priprema, te da se na osnovu toga utvrđuju politički subjekti koji će biti predmet sveobuhvatne kontrole i nadzora.

- **Zašto je zainteresovana javnost postala nezainteresovana?**

U toku izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, nije bilo podnijetih prigovora od strane zainteresovane javnosti, civilnog sektora ili građana.¹⁷ Ovo je vjerovatno i najdramatičniji trenutak u vršenju kontrole i izvještavanju ASK-a, budući da je tokom parlamentarnih izbora 2016. Agenciji dostavljeno ukupno 2373 prigovora o sumnji u postojanje povrede Zakona tokom izborne kampanje.¹⁸ Otuda se postavlja pitanje šta je spriječilo zainteresovanu javnost da učestvuje u izbornom procesu u polju praćenja i kontrole, pa se i nameće zaključak da je to zbog toga što su prethodni prigovori gotovo po pravilu bili odbijeni.

- **Nezakonito finansiranje političkih partija za Specijalno državno tužilaštvo (SDT) nije krivično djelo protiv izbornih prava**

Aferu "Koverta" SDT kvalifikuje u osnovi kao pranje novca putem pomaganja,¹⁹ iako Krivični zakonik (KZ) poznaje niz krivičnih dijela protiv izbornih prava.²⁰ Jedno od krivičnih djela o kojima je SDT trebalo da vodi računa kod ove afere je povreda slobode opredjeljenja pri

¹⁶ Pravilnik o načinu vršenja kontrole primjene odredaba članova 24 do 34 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i načinu vršenja kontrole i nadzora tokom izborne kampanje donešen na osnovu člana 35 i člana 46 stav 7 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja,

¹⁷ "Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, održane 15. aprila 2018. godine", Agencija za sprječavanje korupcije, jun 2018. godine, https://www.antikorupcija.me/media/documents/izvjestaj_DfnRXw.pdf

¹⁸ "Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor poslanika u Skupštini Crne Gore i izbor odbornika u skupštini Opštine Andrijevića, Budva, Gusinje i Kotor i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata održanih 16. oktobra 2016. godine", Agencija za sprječavanje korupcije, decembar 2016. godine, https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje.pdf

¹⁹ Član 268 stav 3 u vezi stavom 1 član 25 Krivičnog zakonika Crne Gore.

²⁰ Članovi 184-194

glasanju. Ovim SDT nastavlja praksu nekažnjavanja i netretiranja političke korupcije na visokom nivou, budući da ne postoji pravosnažna odluka za ovo krivično djelo.²¹

SDT ima sve zakonske pretpostavke,²² naravno i obavezu, praćenja tokova novca, njegovog porijekla, što bi dovelo do suštinskih motiva okrivljenih, a samim tim bi posto jasan karakter političkog interesa, čime bi bila otvorena mogućnost za aktiviranje seta krivičnih dijela za povredu izbornih prava.

Pored toga, treba naglasiti i da tužilačka istraga traje dugo u odnosu na javni interes i interesovanje javnosti za slučaj Koverta. SDT bi trebalo blagovremeno da obavještava javnost o preduzetim aktivnostima i dinamici sačinjavanja optužnog akta.

- **Nema povjerenja u izborni proces bez percepcije da je zakon isti za sve**

Više od polovine crnogorskih građanki i građana, njih 59%, se uopšte ili uglavnom ne slaže da se zakon primjenjuje jednako na sve, dok se samo 6% u potpunosti slaže sa ovom tvrdnjom, pokazuju rezultati Balkanskog barometra za 2019. godinu.²³ Što se, pak, tiče povjerenja u rad institucija, ASK je zadovoljna svojim ocjenama. Poslednje istraživanje javnog mnjenja²⁴ koje je o svom radu sproveda ova institucija pokazuje da građanke i građani imaju povjerenje u njen rad. Naime po metodologiji koju koristiti ASK primjera radi povjerenje u njen rad ima preko 60% građanki i građana dok se 94% izjasnilo da zna čime se ASK bavi. ASK jedino brine što 34,9% ispitanika smatra da se ova institucija bavi krivičnim gonjenjem. Otuda nije teško utvrditi kontradiktornost u podacima, metodologiji i tumačenju istih. 94% ispitanika, dakle, zna čime se ASK bavi, a 34,9% vjeruje da ASK krivično goni (što nije slučaj). Istraživanje CEMI-ja iz juna 2018. godine pokazuje malo drugačije podatke. Pored toga što je znatno manji broj ispitanika, njih 33,7%, zadovoljno radom ASK, ni zadovoljstvo radom drugih institucija koje kontrolišu izborne procese nije veliko. Njih 36,8% je zadovoljno radom Državne revizorske institucije (DRI), a 39,4% ispitanika je zadovoljno radom Ustavnog suda povodom prigovora u vezi sa izbornim procesom.²⁵ Povjerenje građanki i građana u rad ASK nikada nije bilo na visokom nivou. Naime, istraživanje Instituta alternativa iz decembra 2017. godine pokazuje

²¹ Dejan Milovac u dokumentarnom filmu "Koverta" koji je emitovan na TV Vijesti, 26. maja 2019. godine, <https://www.youtube.com/watch?v=6u3v-qSY0iM>

²² Član 3 Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu: „Specijalno državno tužilaštvo je nadležno za gonjenje učinilaca krivičnih djela i to: 1) organizovanog kriminala, bez obzira na visinu propisane kazne; 2) visoke korupcije: a) ako je javni funkcioner izvršio sljedeća krivična djela: zloupotreba službenog položaja, prevara u službi, protivzakoniti uticaj, navođenje na protivzakoniti uticaj, primanje mita, davanje mita. b) ako je pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od četrdeset hiljada eura izvršenjem sljedećih krivičnih djela: zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, zloupotreba ovlašćenja u privredi 3) pranja novca; 4) terorizma; 5) ratnih zločina i 6) povrede izbornih prava propisanih u Glavi šesnaest Krivičnog zakonika Crne Gore.”, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, "Službeni list Crne Gore", br. 010/15 od 10.03.2015, 053/16 od 11.08.2016.

²³ Balkanski barometar 2019: Istraživanje javnog mnjenja, RCC, 3. jul 2019, <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>

²⁴ Komentar direktora Agencije za sprječavanje korupcije na rezultate istraživanja javnog mnjenja, ASK, 28. decembar 2019, <http://antikorupcija.me/me/novosti/1812281157-komentar-direktora-agencije-za-sprjecavanje-korupcije-rezultate-istrazivanja-javnog-mnjenja/>

²⁵ "Građani nemaju povjerenje u rad državnih organa u izbornom procesu", CEMI, jun 2018, <http://cemi.org.me/2018/06/gradani-nemaju-povjerenje-u-rad-drzavnih-organa-u-izbornom-procesu/>

da čak 57% onih koji su čuli za ASK ne smatra da je ova institucija doprinijela rješavanju problema korupcije.²⁶

- **Donacije "ispod žita" nisu zabrinjavajuće ako nisu snimljene**

SDT tvrdi da će dalja istraga pokazati da li postoji potreba za saslušanjem crnogorskog predsjednika, iako se njegovo ime izričito pominje na snimku i bez obzira na to što Đukanović navodi da u koverti nije bilo 97500 eura,²⁷ što pokazuje da je itekako upoznat sa slučajem pa samim tim, ali i kao predsjednik partije koja je donaciju dobila, logična adresa za ispitivanje ovih i drugih tvrdnji. Uprkos tome što je i sam predsjednik DPS-a istakao da su donacije poput Kneževićeve regularne i uobičajene, kao i navoda Kneževića da svako ko želi da se bavi biznisom u Crnoj Gori mora prije toga da plati ceh vladajućoj partiji po cjenovniku koji određuje sam Đukanović,²⁸ ni ASK ni SDT nisu informisali javnost šta preduzimaju po ovom pitanju i kako će pojačati kontrolu i spriječiti da se takva praksa nastavi.

- **Ko još mari za političku odgovornost?**

Skupština je, kao i obično, dala skroman doprinos u suzbijanju ovakvih, učestalih, afera u Crnoj Gori. Najprije su poslanici vladajuće koalicije u Odboru za bezbjednost i odbranu odbili prijedlog Socijaldemokratske partije (SDP) da se povodom afere "Koverta" pred tim odborom saslušaju direktor Uprave policije, direktor ASK, vrhovni i specijalni tužilac, uz obrazloženje da:

"Ovaj Odbor neće dozvoliti da se njegov rad pretvori u sudnicu. Niti će da se miješa u rad onih organa, posebno Vrhovnog državnog tužilaštva, koje je u postupku izviđaja. U ovoj fazi ne smijemo dozvoliti da radimo poslove nekoga ko je za to plaćen i ko je već preduzeo mjere i radnje po pitanju o kojem je cijela crnogorska javnost upoznata".²⁹

Isto tako, ni vanredno zasjedanje Skupštine održano u februaru 2019. godine, na inicijativu opozicionih poslanika, nije rezultiralo usvajanjem zaključaka, budući da ih je opozicija povukla prije glasanja.

Ovim su nastavljene prakse obesmišljavanja kontrolnih mehanizama koje Skupštini stoje na raspolaganju, ali i neutvrđivanja političke odgovornosti.

- **Nije problem što novac može riješiti**

Čelnici DPS-a su u saznanju da se afera "Koverta" u konačnom završava prekršajnom sankcijom su donekle bili mirni. DPS je platio kaznu, a riješenje kojim je sankcija utvrđena ASK je proglasio tajnim. To bi trebalo da je dovoljan garant mirnog sna. Iz same partije kažu:

²⁶ "Stavovi građana Crne Gore o korupciji", Institut alternativa, decembar 2017. godine, <http://media.institut-alternativa.org/2018/02/stavovi-gradjana-cg-o-korupciji.pdf>

²⁷ "Tajni fondovi ključ Đukanovićevih izbornih pobjeda?", Radio Slobodna Evropa, 22. januar 2019.

²⁸ Srđan Janković " Slučaj 'Atlas' ukazuje na spregu biznisa i politike", Radio Slobodna Evropa, 18. januar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-afere-koverta/29717925.html>

²⁹ Isto.

*“Zakon smo prekršili i ponijeli se odgovorno prema svim relevantnim institucijama u Crnoj Gori. ASK je izrekao kaznu, mi smo je prihvatili bez bilo kakvog komentara”.*³⁰

Treba napomenuti da je DPS “mirno prihvatila kaznu” nakon velikog pritiska javnosti budući da je od samog početka pokušavala da nađe najbezbolnije rješenje,³¹ a ono je na kraju došlo u vidu novčane kazne.

- **Evropska komisija kritikuje sa distance**

Da institucije nisu uradile dovoljno potvrdila je i Evropska komisija u poslednjem izvještaju o Crnoj Gori, te povezala rješavanje afere “Koverta” sa vraćanjem povjerenja u izborni proces:

*“Afera “Koverta” zahtijeva kredibilan, nezavisan i efikasan institucionalni odgovor”,*³²

*“Brz, kredibilan, nezavisan i efikasan institucionalni odgovor na ovu aferu će biti ključan za vraćanje povjerenja u izborni proces i državne institucije”,*³³

*“I dalje postoje nedostaci u pravnom okviru koji reguliše finansiranje političkih partija, uključujući i one koje su identifikovane od strane OEBS/ODIHR, kao što praznine i pravne nesigurnosti u vezi sa korišćenjem kredita i partijskih resursa za finansiranje izbornih kampanja i nedostatak transparentnosti finansiranja političkih partija. Afera “Koverta” stavila je u prvi plan rješavanje ovih nedostataka, što bi, takođe, povećalo povjerenje javnosti u izborni procesom.”*³⁴

Ipak, Evropska komisija bi mogla da pomogne u prevazilaženju političke krize koja je produbljena nakon izbijanja ove afere, a u skladu sa instrumentima i inicijativama koje je predvidjela u Strategiji za kredibilnu perspektivu proširenja i pojačan angažman sa Zapadnim Balkanom iz februara 2018. godine.³⁵ Naime, jedan od instrumenata, čije unapređenje je EK najavila, su i ekspertske misije, koje bi trebalo organizovati po uzoru na *ad hoc* misiju

³⁰ “Opozicija povukla zaključke o aferi Koverta”, Portal analitika, MINA, 21. februar 2019. godine, <https://www.mina.news/crnagora/opozicija-povukla-zakljucke-o-aferi-koverta/>, <https://portalanalitika.me/clanak/326749/opozicija-povukla-zakljucke-o-aferi-koverta>

³¹ “Bivši gradonačelnik Podgorice: Radi se o ‘konverziji novca’”, Politika, 12. januar 2019, <http://www.politika.rs/sr/clanak/420114/Bivsi-gradonacelnik-Podgorice-Radi-se-o-konverziji-novca>

³² Izvještaj o Crnoj Gori 2019, Evropska komisija, maj 2019, str. 6, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

³³ Isto, str. 7

³⁴ Isto, str. 8-9

³⁵ “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU engagement with the Western Balkans”, European Commission, February 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

Rajnharda Pribea u, tada, Makedoniji.³⁶ Mandat takve misije u Crnoj Gori trebalo bi da uključi izborne neregularnosti, sa posebnim osvrtom na aferu "Koverta".³⁷

- **Afera "Snimak" podstiče pesimizam**

Brojni problemi vezani za legitimitet pa i za legalitet prate izborne procese u Crnoj Gori uključujući i afere, poput "Snimka" sa partijskog sastanka DPS-a, gdje rukovodstvo ove stranke dogovara niz zloupotreba državnih resursa i izbornog procesa kao takvog. Upravo će ta afera indukovati normativne i institucionalne intervencije, pa i poziciju ASK-a kao ključnog kontrolora tokova novca i zloupotrebe državnih resursa. Sama afera nikada nije dobila potreban pravosudni epilog, iako je bilo pravosnažnih presuđenja, ali na znatno nižim nivoima od onih koji se čuju na "Snimku". Isto tako, pravoznažno osuđeni akteri ove afere su naknadno nagrađeni za tu svoju "žrtvu".³⁸ Ova afera je od 2013. godine³⁹ nalazila svoje mjesto u godišnjim izvještajima Evropske komisije uključujući i ovogodišnji. Uprkos tome, novih aktivnosti na njenom rasvjetljavanju nema.

Zaključak i preporuke:

Afera "Koverta" nije dobila konačan epilog, SDT još ne podiže optužnicu, ASK je rješenje o utvrđenom prekršaju proglasio tajnim, DPS je platio novčanu kaznu, a crnogorska javnost je zbunjena i apatična.

Kredibilan, nezavisan i efikasan institucionalni odgovor na ovu aferu podrazumijeva rezove, istrage i rezultate.

Stoga bi, na tehničkom nivou, ASK trebalo da:

- unaprijedi komunikaciju sa građankama i građanima posebno u dijelu informisanja o sprovedenim aktivnostima u vezi sa brojnim navodima o zloupotrebama i nezakonitim donacijama (odnosno saradnjom sa drugim organima na tom polju);
- uspostavi pouzdan sistem prevencije korupcije, kroz izvedene administrativne istrage i iniciranje postupaka prema drugim državnim organima, a primarno prema Državnom tužilaštvu;

³⁶ Mandat ove misije u Makedoniji je podrazumijevao sprovođenje brze analize situacije i obezbjeđivanje konkretnih preporuka za rješavanje borovnih problema koji su proizašli iz "afere prisluškivanje". Više o tome: "The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015", June 2015, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

Misija na čijem čelu se nalazi Rajnhard Pribe trenutno analizira stanje pravosuđa u Bosni i Hercegovini.

³⁷ Jovana Marović, Tena Prelec i Marko Kmezić " Strengthening the Rule of Law in the Western Balkans: Call for a Revolution against Particularism", BiEPAG, January 2019, <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/01/Strengthening-the-Rule-of-Law.pdf>

³⁸ "Direktorska mjesta za aktere afere „Snimak“", Dan, 5. mart 2019, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&clanak=686376&datum=2019-03-05>

³⁹ Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, Evropska komisija, 16. oktobar 2013, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/montenegro_2013.pdf

- izmijeni i unaprijedi plan mjera koji je pripremila kao odgovor na kritike Evropske komisije na način što će definisati aktivnosti koje će zaista i dovesti do nezavisnijeg i proaktivnijeg pristupa, budući da se sadašnje aktivnosti uopšte i ne odnose na ove probleme u radu;
- izmijeni Pravilnik o načinu vršenja kontrole primjene odredaba članova 24 do 34 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja na način što će precizno propisati procedure kontrole i nadzora;
- iskoristi zakonsku mogućnost angažovanja domaćih i inostranih stručnjaka koji bi pomogli u razvijanju komunikacione strategije (unapređenja poruka, sajta, kanala komunikacije sa građankama i građanima), metodologije rada, procjene rizika i vršenja nadzora.
- unaprijedi način predstavljanja informacija na sajtu uz naprednu pretragu podataka koji bi podrazumijevali ukupan prikaz troškova partija, troškove po kategorijama, uključujući ugovore, fakture i ostalu dokumentaciju;
- poboljša transparentnost na način što će objaviti sva rješenja u vezi sa slučajevima o kojima je odlučivala.

U osnovi percepcije o manjku nezavisnosti i proaktivnosti ASK je njen način uspostavljanja i imenovanje direktora i Savjeta, naknadna razrješenja u Savjetu, nedavni događaji u vezi sa novim izborom članova ovog tijela, kao i kontroverzne odluke ove institucije. Svi naponi da se izgradi povjerenje u rad ove institucije bez prethodnog rješavanja pitanja ko (treba da) rukovodi ASK će ostati bez efekta.

U tom smislu, jedan od primjera dobre prakse je procedura izbora Državne komisije za sprječavanje korupcije u Sjevernoj Makedoniji koja je podrazumijeva saslušanje kandidatkinja i kandidata u Skupštini, uz učestvovanje predstavnika organizacija civilnog društva, koje se direktno prenosi na parlamentarnom kanalu.

SDT bi trebalo da:

- proaktivno djeluje u cilju sprječavanja, otkrivanja i odvrćanja od vršenja krivičnih djela iz korpusa povrede izbornih prava propisanih u glavi XVI Krivičnog zakonika Crne Gore i sa njima povezanih krivičnih djela;
- odredi rizike za regularnost izbornog procesa i uspostaviti proaktivnu praksu operativnog djelovanja.

Evropska komisija bi trebalo da:

- obrazuje *ad hoc* misiju sa mandatom ispitivanja izbornih neregularnosti u Crnoj Gori, u prvom redu afere "Koverta", i formulisanja obavezujućih preporuka koje bi vodile fer izbornoj utakmici.

Izvori:

"A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU engagement with the Western Balkans", European Commission, February 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

Ana Đurnić "Umjesto reformi, status quo: Kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori", Institut alternativa, maj 2018, <http://media.institut-alternativa.org/2018/06/Status-quo.pdf>

"ASK kontroliše da li je DPS prekršio zakon", Antena M, 2. februar 2019, <https://www.antenam.net/politika/109240-ask-kontrolise-da-li-je-dps-prekrasio-zakon>

"Balkanski barometar 2019: Istraživanje javnog mnjenja", RCC, 3. jul 2019, <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>

"Direktorska mjesta za aktere afere „Snimak“", Dan, 5. mart 2019, <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&clanak=686376&datum=2019-03-05>

Dokumentarni film "Koverta", CIN, TV Vijesti, 26. maj 2019. godine, <https://www.youtube.com/watch?v=6u3v-qSY0iM>

"Građani nemaju povjerenje u rad državnih organa u izbornom procesu", CEMI, jun 2018, <http://cemi.org.me/2018/06/gradani-nemaju-povjerenje-u-rad-drzavnih-organa-u-izbornom-procesu/>

Izvještaj o Crnoj Gori za 2018. godinu, Evropska komisija, 17. april 2018, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

"Izvještaj o Crnoj Gori za 2019", Evropska komisija, maj 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, Evropska komisija, 16. oktobar 2013, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/montenegro_2013.pdf

"Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, održane 15. aprila 2018. godine", Agencija za sprječavanje korupcije, jun 2018. godine, https://www.antikorupcija.me/media/documents/izvjestaj_DfnrRXw.pdf

Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor poslanika u Skupštini Crne Gore i izbor odbornika u skupštini Opštine Andrijevića, Budva, Gusinje i Kotor i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata održanih 16. oktobra 2016. godine", Agencija za sprječavanje korupcije, decembar 2016. godine,

https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_tok_u_izborne_kampanje.pdf

Jovana Marović, Tena Prelec i Marko Kmezić " Strengthening the Rule of Law in the Western Balkans: Call for a Revolution against Particularism", BiEPAG, January 2019, <https://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/01/Strengthening-the-Rule-of-Law.pdf>

"Komentar direktora Agencije za sprječavanje korupcije na rezultate istraživanja javnog mnjenja", ASK, 28. decembar 2019, <http://antikorupcija.me/me/novosti/1812281157-komentar-direktora-agencije-za-sprjecavanje-korupcije-rezultate-istrazivanja-javnog-mnjenja/>

Non-paper on the state of play regarding Chapters 23 and 24 for Montenegro", European Commission, November 2018

Odluka Agencije za sprječavanje korupcije od 26. januara 2018. godine, <http://www.antikorupcija.me/media/documents/odluka.pdf>

"Opozicija povukla zaključke o aferi Koverta", Portal analitika, MINA, 21. februar 2019. godine, <https://www.mina.news/crnagora/opozicija-povukla-zakljucke-o-aferi-koverta/>

"Prvostepena odluka Osnovnog suda u Podgorici – Goran Đurović nezakonito razriješen članstva u Savjetu Radio Televizije Crne Gore", Akcija za ljudska prava, 4. mart 2019, <https://www.hracion.org/2019/03/04/4-3-2019-prvostepena-odluka-osnovnog-suda-u-podgorici-goran-durovic-nezakonito-razrijesen-clanstva-u-savjetu-radio-televizije-crne-gore/>

"Saopštenje za javnost Agencije za sprječavanje korupcije", 23. januar 2019. godine, <https://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/novosti/1901241240-saopstenje-za-javnost/>

Srđan Janković " Slučaj 'Atlas' ukazuje na spregu biznisa i politike", Radio Slobodna Evropa, 18. januar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-afera-koverta/29717925.html>

"Stavovi građana Crne Gore o korupciji", Institut alternativa, decembar 2017. godine, <http://media.institut-alternativa.org/2018/02/stavovi-gradjana-cg-o-korupciji.pdf>

"Sud donio mjeru: Vukčević da se vrati u Savjet RTCG", Antena M, 14. februar 2018, <https://www.antenam.net/drustvo/69125-sud-donio-mjeru-vukcevic-da-se-vrati-u-savjet-rtcg>

"The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015", June 2015, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

”Upravni sud da preispita zašto je rješenje ASK protiv DPS-a tajna”, Institut alternativa, 25. mart 2019, <https://institut-alternativa.org/upravni-sud-da-preispita-zasto-je-rjesenje-ask-protiv-dps-a-tajna/>

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, "Službeni list Crne Gore", br. 052/14 od 16.12.2014, 076/15 od 28.12.2015, 083/16 od 31. 12. 2016, 092/17 od 30. 12. 2017.

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, "Službeni list Crne Gore", br. 010/15 od 10. 03. 2015, 053/16 od 11. 08. 2016.

Zakon o sprječavanju korupcije, "Službeni list Crne Gore", br. 053/14 od 19. 12. 2014, 042/17 od 30. 06. 2017.

O Politikon mreži:

Politikon mreža (PIN) je istraživačka organizacija osnovana u novembru 2016. godine sa ciljem promovisanja otvorenog dijaloga i zagovaranja održivih rješenja za unapređenje javnih politika. Politikon kombinuje različite inovativne metode svojstvene društvenim naukama sa ciljem formulisanja predloga za unapređenje vladavine prava i dobrog upravljanja. Važan segment našeg rada obuhvata i istraživanje procesa i promjena na nivou Evropske unije, odnosno posledica koje ove promjene imaju na Zapadni Balkan i, posebno, Crnu Goru. Politikon mreža je nevladina, neprofitna i nestranačka organizacija koja nastoji da analitičkim pristupom utiče na demokratizaciju društva.

www.politikon.me

E-mail: info@politikon.me, Facebook: Politikon mreža;
Tw: @politikonMNE; Instagram: @politikon.network

O autorima:

Jovana Marović je doktorirala na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Tema njenog rada je demokratski deficit u političkom sistemu Evropske unije. Radila je kao savjetnica za Evropsku uniju u sektoru multilaterale Ministarstva inostranih poslova, savjetnica za međunarodne odnose i evropske integracije u kabinetu predsjednika Opštine Budva, koordinatorka istraživanja u Institutu alternativa i specijalna savjetnica ministra rada i socijalnog staranja. Jovana je članica Savjetodavne grupe "Balkan u Evropi" (BiEPAG), bavi se predavačkim i trenerskim poslom, ima konsultantsko iskustvo rada na projektima Svjetske banke, SIGMA i CARE. Članica je radne grupe za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, u procesu pregovora za članstvo Crne Gore u EU. Učestvovala je u International Visitors Leadership Programme-u State Department-a. Jovana je izvršna direktorka Politikon mreže.

Boris Marić je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore. Ima višedecenijsko iskustvo rada u politici, javnoj upravi i civilnom sektoru. Između ostalog bio je ministar rada i socijalnog staranja u Vladi izbornog povjerenja, glavni pravni savjetnik Centra za građansko obrazovanje, odbornik u Skupštini Glavnog grada. Boris je izvršni direktor Centra za građanske slobode (CEGAS).

