

**Nakon tri
velika izborna
ciklusa:**

Kako do izbornog integriteta?

> autorka: Biljana Papović
istraživačica: Milica Bogdanović



**Nakon tri
velika izborna
ciklusa:**

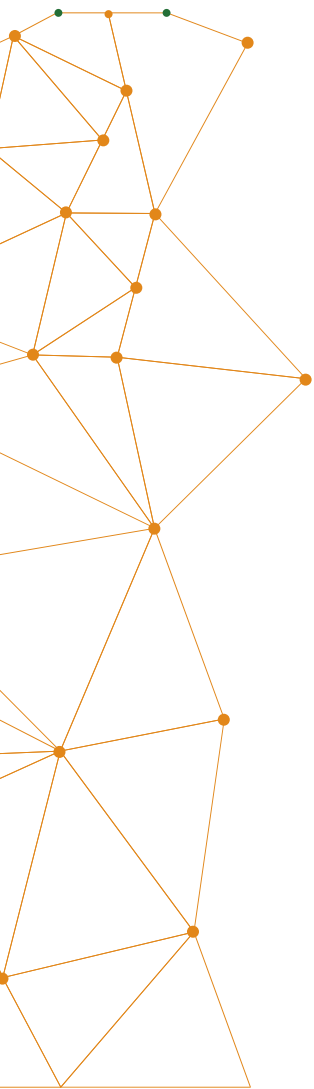
Kako do izbornog integriteta?

autorka: Biljana Papović
istraživačica: Milica Bogdanović



Kingdom of the Netherlands

Podgorica, oktobar 2018.



Uvod

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) upućuje Agenciji za sprječavanje korupcije (Agencija) i zainteresovanoj javnosti preporuke za unapređenje njenog rada na polju implementacije Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja* (ZFPSIK) odnosno kontrole finansiranja političkih subjekata i upotrebe državnih resursa.

Naše ocjene i preporuke proizilaze iz analize Izvještaja o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore i njihovim upoređivanjem sa našim rezultatima monitoringa poštovanja zakona u ovoj oblasti.

Možemo konstatovati da su neki tehnički aspekti kontrole državnih organa unaprijeđeni u odnosu na prethodni period. Međutim, izostao je napredak u kvalitetu kontrole, izostali su rezultati odnosno efekti tih kontrola i izostalo je stvaranje povjerenja građana u rad Agencije.

Zaključci koje Agencija navodi u svom izvještaju, ne odgovaraju u potpunosti realnom stanju, i ne tretiraju ključne probleme u primjeni Zakona. Agencija je ponovila grešku iz 2016. godine i, najčešće, bez dubinske provjere uzimala kao tačne podatke dobijene od političkih subjekata. Na taj način je došla do veoma upitnih zaključaka o finansiranju kampanje za predsjednika.

Agencija je u toku kontrole pripremila veliki broj mišljenja o načinu primjene od kojih su neka, po našem mišljenju, suprotna duhu zakona.

Kontrola državnih organa u poštovanju njihovih obaveza u toku izborne kampanje, je unaprijeđena u odnosu na prethodni period, međutim uočeni su primjeri popustljivosti na određena kršenja Zakona ili kašnjenje državnih organa u realizaciji obaveza.

Opšti zaključak je da kontrola koju Agencija sprovodi, kao i komunikacija sa građanima i javnošću, zahtijeva značajno unapređenje kako bi se povećalo povjerenje u rad ove institucije kao i njen kredibilitet.

U ovom dokumentu možete naći ključne preporuke za unapređenje kvaliteta kontrole koje treba realizovati do sljedećeg izbornog ciklusa, koje smo u direktnoj komunikaciji predstavili Agenciji.

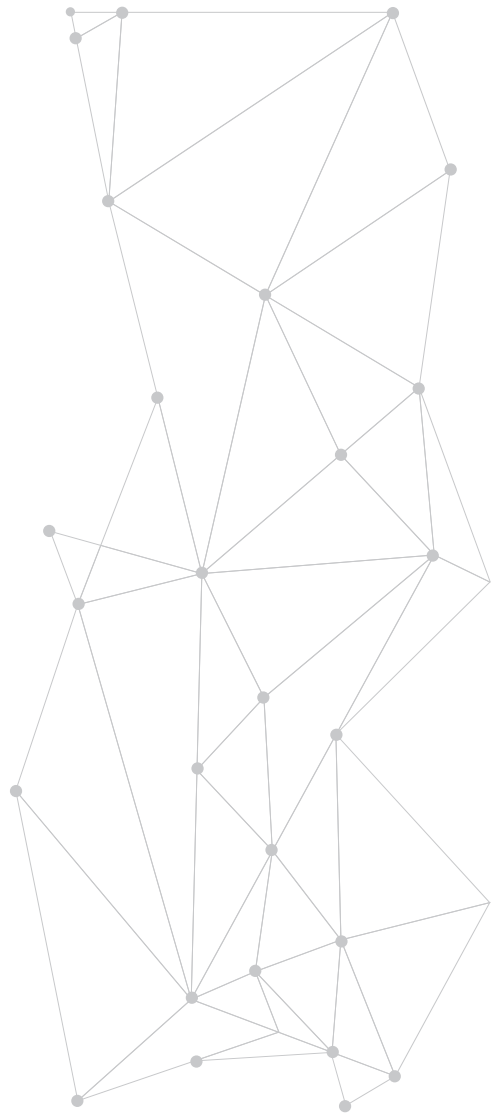
Ostajemo otvoreni da date preporuke dodatno obrazložimo svim zainteresovanim akterima, pružimo objašnjenja i informacije, ali i doprinesemo unapređenju sadašnjeg stanja kroz zajednički rad.

Zahvaljujemo se Agenciji za sprječavanje korupcije na otvorenom pristupu i dostavljanju informacija neophodnih za pripremu ovog dokumenta, a Ambasadi Kraljevine Holandije u Beogradu hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

CDT TIM

[*]

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Sl. list CG", br. 52/2014, 76/2015 - Odluka US, 83/2016 i 92/2017)



CDT je u prethodnoj godini pripremio prijedlog praktične politike „Preporuke za unapređenje rada agencije za sprječavanje korupcije“ kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora. Ovaj dokument sadrži važne preporuke koje se tiču rada Agencije, ali većina tih preporuka nije prihvaćena. Ovog puta radili smo analizu izvještaja o kontroli predsjedničkih izbora, te identifikovali ključne probleme u oblasti transparentnosti rada Agencije i odnosa s javnošću, načina obavljanja kontrole političkih subjekata, kontrole zloupotrebe resursa, kvaliteta izvještavanja kako Agencije tako i političkih subjekata. Na osnovu identifikovanih problema, kreirali smo set preporuka za unapređenje stanja u navedenim oblastima.

Spriječiti, a ne odobravati nenamjensko korišćenje sopstvenih sredstava političkih partija za finansiranje izborne kampanje

U prethodnom prijedlogu praktične politike CDT je ukazao na nepravilnosti kada je riječ o korišćenju sopstvenih sredstava partija za finansiranje izborne kampanje, i tada smo insistirali da se spriječi ova praksa, kojom se neke partije dovođe u neravnopravan položaj.¹

Međutim, praksa Agencije da dopušta zaobilaženje Zakona, kada je riječ o korišćenju sopstvenih sredstava političkih subjekata za finansiranje izborne kampanje, nastavila se i u ovom izbornom ciklusu.² Situacija je za razliku od prethodnih izbora bila još očiglednija, jer partije nijesu samo vršile prebacivanje sredstava u okviru sopstvenih računa, već su ih pozajmljivale kandidatima za Predsjednika, od kojih neki nijesu kandidati političke partije. Sredstva koja se po zakonu

[1]

Centar za demokratsku tranziciju „Preporuke za unapređenje rada agencije za sprečavanje korupcije“ kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora, 2017. godina

[2]

Politički subjekti su vršili prenos sredstava sa glavnog računa (sopstvena sredstva) u ukupnom iznosu od 319.600€ kao pozajmicu na osnovu izbornog rezultata i to podnosioca prijedloga za kandidata za Predsjednika M.Đukanovića 250.000€; podnosioca prijedloga za kandidatkinje za Predsjednika D.Vuksanović 50.000€ i 19.600€ od podnosioca prijedloga za kandidata za Predsjednika M.Bojanića (u skladu sa koalicionim sporazumom, u iznosima Demokratska Crna Gora 10.000€, Građanski pokret URA 4.600€, Socijalistička narodna partije 5.000€).

[3]

Član 10, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Sl. list CG", br. 52/2014, 76/2015 - Odluka US, 83/2016 i 92/2017)

[4]

Akt br.02-02-260/1683 od 26.03.2018. koji Agencija za sprečavanje korupcije upućuje Demokratskoj Crnoj Gori.

[5]

<http://www.promjene.org/index.php/clanak/press-sluzba-pzp/2412-pri-mjedbe-koje-su-navedene-u-iz-vjestaju-dri-o-reviziji-ne-mogu-biti-upucene-pzp-u>

[6]

Saopštenje DRI od 31.07.2018. http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=529:saop%C5%A1te-nje-za-javnost&lang=sr

[7]

Demokratska Crna Gora, Saopštenje za javnost od 13.09.2018. <http://demokrate.me/2018/09/13/lekovic-osmisljena-sin-honizovana-i-zlonamjerna-akcija-ko-ja-ima-za-cilj-pokusaj-diskreditacije-najvecih-protivnika-rezima/> (pristupljeno 25.09.2018.)

dodjeljuju partijama za redovan rad su namjenska sredstva, precizno je definisano u koju svrhu se ona koriste, a među dozvoljenim troškovima nijesu navedeni troškovi finansiranja izborne kampanje.³ Agencija je državna institucija koja ohrabruje nenamjensko korišćenje budžetskih sredstava.

Osim što je zabranjeno koristiti sredstva za redovan rad za finansiranje izborne kampanje, ovdje imamo situaciju i da su političke partije, kao pravna lica, pozajmile novac kandidata za Predsjednika, što je suprotno Zakonu i u smislu izvora finansiranja, jer Zakon jasno propisuje da kreditiranje ili pozajmice mogu vršiti samo banke i druge finansijske institucije.

Pored toga što Agencija netačno tumači zakon, ona izdavanjem mišljenja da ne postoje zakonom propisane zabrane prenosa sopstvenih sredstava na račun otvoren za finansiranje izborne kampanje, dovodi u problem političke subjekte koji na ovaj način koriste sopstvena sredstva⁴, jer Državna revizorska institucija (DRI) tokom kontrole koju obavlja zakon tumači suprotno.⁵

DRI reagovala je nakon ove izborne kampanje, i zaključila da postoji problem u tumačenju Zakona od strane Agencije za sprečavanje korupcije u dijelu korišćenja sopstvenih sredstava za finansiranje izbornih kampanja i ukupnih troškova izborne kampanje političkog subjekta. DRI smatra da ovakvo tumačenje Zakona od strane Agencije za sprečavanje korupcije dovodi u pravnu zabludu političke subjekte, a Državnoj revizorskoj instituciji otežava rad i sprovođenje postupaka kod subjekata revizije.⁶

Međutim, po navodima nekih političkih partija, i tumačenje Zakona od strane DRI je nedosljedno jer je ova institucija u prethodnim izbornim ciklusima tolerisala korišćenje sopstvenih sredstava partija u kampanji.⁷ Kolizija u tumačenju Zakona između ključnih institucija koje se bave kontrolom finansiranja političkih partija izaziva pravnu nesigurnost kod političkih subjekata, i zahtijeva hitno usaglašavanje.

Potrebno je značajno unaprijediti način obavljanja kontrole i nadzora kampanje, u smislu dubinske provjere podataka koje dostavljaju subjekti i drugi obveznici zakona. Agencija mora sprovesti postupak ispitivanja tačnosti, potpunosti, zakonitosti i objektivnosti finansijskih izvještaja političkih subjekata.

Kontrola političkih subjekata

Kontrola finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja od strane Agencije nije dala suštinske rezultate. Agencija ne koristi dovoljno svoja ovlašćenja da provjeri vjerodostojnost podataka i do kraja istraži sporne situacije.

U izvještaju Evropske komisije konstatuje se izostanak dubinske kontrole i procjene rizika, prilikom kontrole finansiranja političkih partija od strane Agencije, u prethodnom periodu⁸. Navodi se da je Agencija preduzela korake u razvoju nove metodologije za unapređenje ove kontrole. Međutim, ako posmatramo kontrolu finansiranja izbornih kampanja, na primjeru kampanje za predsjedničke izbore, moramo konstatovati da nema značajnih unapređenja u kvalitetu rada Agencije.

Agencija pretežno izvodi zaključke iz izvještaja političkih subjekata, a ne sprovodi detaljnu kontrolu vjerodostojnosti podataka u izvještajima. Osim toga, čak i kada konstatuje nepravilnosti Agencija ne izvještava o svojim aktivnostima povodom utvrđenih nepravilnosti niti o pravnim posljedicama za kršenje pravila.⁹

Izvještaj o sprovedenom nadzoru i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata na više

[8]

Montenegro 2018 Report,
EUROPEAN COMMISSION,
Strasbourg, 17. 4. 2018.

[9]

Primjer: “kod kandidatkinje D.Vuksanović je traženo izjašnjenje za 4 nepravilnosti koje se odnose na troškove u Izvještaju nijesu iskazani u potpunosti, kad je u pitanju zakup bilborda (Agencija u posjedu informacije o zakupu 28 bilborda na teritoriji Crne Gore dok je u izvještaju prijavljeno njih 17; dok nije prijavljen zakup bilborda, tj. nenovčana donacija pravnog lica PZU poliklinika Dr Vuksanović u visini od 133,1€), oglašavanje u kampanji (nije prijavljeno oglašavanje na TV Vijesti u vrijednosti od 3.146€ – dostavljeno izjašnjenje i zahtjev za dopunu izvještaja); i nije prijavljen zakup banera na Portalu Bar info.”

[10]

Kod kandidata M. Milačića tražena dopuna dokumentacije kad su u pitanju četiri ugovora koja su zaključena u izbornoj kampanji. Nakon dostavljanja sklopljenih Ugovora i uvida u iste konstatovano je da su Ugovori sklopljeni prije potvrđivanja kandidature i otvaranja posebnog žiro računa na period od 6 mjeseci. U izvještaju o troškovima je navedeno da je plaćena usluga samo za jedan mjesec. Ostalo je nejasno da li su usluge plaćene za ostale mjesece i da li se ovi troškovi uopšte odnose na izbornu kampanju ili na redovan rad Prave Crne Gore.

[11]

Član 24, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja («Sl. list CG», br. 52/2014, 76/2015 - Odluka us, 83/2016 i 92/2017)

[12]

Drugih država, privrednih društava ili pravnih lica van teritorije Crne Gore; javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala; sindikata; vjerskih zajednica i organizacija; nevladinih organizacija; kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću, i dr.

[13]

PREDSJEDNIČKI IZBORI 15. april 2018.
Misija ODIHR-a za posmatranje izbora;
Konačni izvještaj

mjesta apostrofira da su djelovi finansijskog izvještaja “ostali nejasni”¹⁰, što ne smije biti zaključak institucije koja vrši kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Ovo ukazuje na to da Agencija ne primjenjuje i ne koristi u dovoljnoj mjeri svoja zakonska ovlašćenja prilikom sprovođenja kontrole kada ostaju nejasnoće i izostaju zaključci nakon sprovedene kontrole.

U dijelu kontrole zakonitosti prikupljanja sredstava¹¹, Agencija konstatuje da nije bilo finansiranja iz zabranjenih izvora¹², ali ne objašnjava način obavljanja ove kontrole. Postavlja se pitanje kojom je procedurom Agencija utvrdila ovako ohrabrujuće zaključke, naročito ako se ima u vidu da predsjednički kandidati postaju subjekat kontrole Agencije tek nakon potvrđivanja kandidature, pa Agencija nije mogla ni provjeravati njihove ranije aktivnosti u kampanji. Rezultati kontrole finansiranja od strane fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori ili lica koja su pravosnažno osuđena za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala nijesu poznati, jer u momentu objavljivanja Izvještaja o sprovedenom nadzoru i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata ova kontrola nije završena.

Prilikom kontrole medijskog oglašavanja kandidata, Agencija se vodila podacima iz dostavljenih izvještaja i podacima Agencije koja je pratila medijsko izvještavanje i zaključila da su politički subjekti “u najvećoj mjeri tačno i potpuno prikazali iznose prikupljenih i utrošenih sredstava”. Ovaj zaključak je suprotan izvještaju ODIHR-a, u kom konstatuju da se u prijevremenom izvještaju g. Đukanovića pominju samo dvije medijske kuće, dok je medijski monitoring ASK-a utvrdio korišćenje više njih.¹³ Agencija ne daje informaciju da li je formalno reagovala, u skladu sa svojim ovlašćenjima u odnosu na ovu činjenicu. Osim toga Agencija nije odgovorila na pitanje da li je neki od kandidata imao privilegovan finansijski tretman na nekom mediju, što mora biti suština kontrole medijskog oglašavanja, jer je intencija člana Zakona upravo oglašavanje kandidata pod istim uslovima.

Kontrola zloupotrebe resursa

Agencija u svom izvještaju konstatuje da nije naišla na kršenja zakona koja bi mogla dovesti u sumnju na zloupotrebu javnih resursa u izbornoj kampanji. Agencija u svom izvještaju ne pominje ni primjere koji su tokom kampanje našli u medijima - zapošljavanje u javnoj upravi i uticaj na slobodu izbora, i slično.¹⁴ Agencija bi morala djelovati proaktivno i provjeravati sve navode iz medija, odnosno tretirati saznanja iznesena u medijima kao prijave zloupotreba i nepravilnosti. Ovo je naročito važno u svijetlu činjenice da Agencija, prema sopstvenom priznanju, ne dobija prijave građana, pa bi morala više pažnje obratiti na ono što se piše u medijima i ta pitanja provjeriti.

Kako bi izvršila kontrolu zabrane vršenja pritiska na zaposlene, Agencija je sprovela terensku kontrolu i obavila razgovor s određenim brojem zaposlenih u javnoj upravi, nakon čega je konstatovano da nije bilo uticaja političkih aktivista ili pritisaka na zaposlene. Ova metodologija kontrole vršenja pritiska je nedovoljna, jer se ovim mehanizmom ne mogu pouzdano utvrditi činjenice. Teško je zamisliti da bi neko od zaposlenih, na radnom mjestu, javno priznao i da je eventualnih pritisaka bilo.

Prilikom kontrole mjesečne potrošnje budžetskih potrošačkih jedinica, koja po Zakonu ne smije biti veća od prosječne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora¹⁵ konstatovano je prekoračenje potrošnje kod 36 budžetskih jedinica. Zakon eksplicitno zabranjuje prekoračenje prosječne potrošnje u toku kampanje, osim u slučaju vanrednog stanja. Ipak, Agencija toleriše prekoračenja i opravdava ih, obrazlažući razloge zbog kojih je do prekoračenja došlo, iako Zakon ne poznaje ove izuzetke. U toku kampanje, Agencija nije upozorila da je ova odredba Zakona eventualno sporna niti predlagala bilo kakve promjene. Umjesto toga, ova državna institucija u svom Izvještaju konstatuje kršenje Zakona i nema čak ni kritički stav prema ovoj pojavi. Time se budžetskim potrošačkim jedinicama ostavlja na slobodnu procjenu da li će Zakon poštovati ili ne.

[14]

<https://portalanalitika.me/clanak/299598/bojanic-podnio-prigovor-na-regularnost-izbornog-procesa-u-cjelini>

[15]

Član 28, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("sl. List cg", br. 52/2014, 76/2015 - Odluka us, 83/2016 i 92/2017)

U toku ove izborne kampanje, Agencija je unaprijedila transparentnost kontrole sedmodnevnog izvještavanja budžetskih potrošačkih jedinica, u vidu objavljivanja analitičkih kartica sa svih računa u posjedu organa. Pripremljena je baza na internet stranici Agencije sa listom svih budžetskih potrošačkih jedinica i objavljenim analitičkim karticama po sedmicama. Iako ova tabela nije ažurirana redovno, predstavlja iskorak u transparentnosti u odnosu na prethodne izborne kampanje. Ipak, po rezultatima monitoringa CDT-a, nijesu sve budžetske potrošačke jedinice poštovale ovu zakonsku obavezu, kao što se navodi u Izvještaju Agencije. Od početka izborne kampanje rezultat se kretao od 49% budžetskih potrošačkih jedinica koje su u roku objavljivale podatke, do 90% u posljednjoj nedjelji monitoringa.

Kada je riječ o transparentnosti socijalnih davanja i budžetskih rashoda, kontrola je takođe unaprijeđena i redovno su ažurirani podaci na internet stranici Agencije o izvršenoj kontroli. Ministarstvo rada i socijalnog staranja i organi lokalne samouprave redovno su, uz manja zakašnjenja u pojedinim slučajevima, objavljivali analitičke kartice sa podacima o isplatama socijalne pomoći na svojim internet stranicama.

Međutim, iz izvještaja Agencije se ne može zaključiti da li se Agencija bavila kontrolom sadržaja dokumenata koje su institucije objavile.

Spriječiti praksu da se kroz izdavanja neformalnih mišljenja u toku izborne kampanje podstiče korišćenje pravnih praznina i daje legitimitet zloupotrebi resursa

CDT je, koristeći pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, tražio pristup mišljenjima Agencije o određenom postupanju u toku izborne kampanje. Od 88 mišljenja, kako se navodi u Izvještaju Agencije, dostavljen nam je 51 akt, koji po svojoj formi ne odgovara mišljenjima Agencije iz drugih oblasti rada, koja su dostupna na web stranici. Pravna forma dobijenih dokumenata ne prati formu ostalih mišljenja Agencije, jer ne sadrži jasno izdvojeno mišljenje, obrazloženje, zaključke i eventualne preporuke, već su akti pripremljeni u vidu pisma podnosiocu zahtjeva iz kog se ne može uvijek jasno utvrditi predmet i suština problema koji Agencija tumači. Tako, za razliku od ostalih slučajeva iz svoje nadležnosti, Agencija na zahtjev za davanje mišljenja u oblasti kontrole finansiranja izborne kampanje daje samo neformalne odgovore na postavljena pitanja.

Dostavljeni akti nijesu problematični samo po formi, već njihov sadržaj u brojnim aspektima ukazuje na to da Agencija daje legitimitet zloupotrebi resursa u toku izborne kampanje.

Najznačajniji problemi uočeni tokom analize dostavljenih akata:

- Agencija daje mišljenje da se zabrana zapošljavanja na određeno ne odnosi na ugovore o djelu. Usko tumačeći Zakon, Agencija otvara prostor za zaobilaženje onog što je smisao norme, da se spriječi zloupotreba resursa i zapošljavanje na kratak rok u toku izborne kampanje.

Naime, Zakonom su jasno definisani uslovi za zapošljavanje na određeno vrijeme, ili obavljanje privremenih i povremenih poslova, ali kako Ugovor o djelu nije sastavni dio Zakona o radu već obligaciono pravni institut,

on predstavlja model za manipulaciju i radno angažovanje lica u javnoj upravi, čak i u toku izborne kampanje.

Brojni organi su se obraćali Agenciji za mišljenje u vezi sa „potrebom prijema određenog broja zaposlenih“, i dobijali eksplicitan odgovor da se ugovor o djelu ne smatra zapošljavanjem i ne podliježe ograničenjima iz člana 33 Zakona, te da po ovom osnovu mogu nesmetano angažovati određeni broj lica, bez ikakve kontrole osnova za zaključenje ugovora, prirode posla ili iznosa koji su predviđeni kao honorari za ova lica.

- Agencija daje mišljenje da se Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta može mijenjati u toku kampanje.¹⁶ Član 33 Zakona kumulativno precizira uslove za zapošljavanje na određeno vrijeme, odnosno obavljanje privremenih i povremenih poslova u organima vlasti u toku kampanje, a jedan od tih uslova je da radno mjesto bude predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta. Afirmativan odgovor na pokušaje organa za promjenom sistematizacije radnih mjesta u toku kampanje, predstavlja odobravanje da se zakonska norma zaobiđe i zaposle lica u mimo zakonskog ograničenja. Ovakvo tumačenje Zakona podstiče organe javne uprave na pronalaženja pravnih praznina kako bi se neosnovana zapošljavanja u kampanji nesmetano odvijala.

- Agencija daje mišljenje preduzećima čiji je osnivač i većinski vlasnik država (Monteput d.o.o.) da nema zakonskih smetnji za isplaćivanje jednokratnih novčanih pomoći u toku izborne kampanje. Međutim, kako Zakon obavezuje Ministarstvo nadležno za poslove rada i socijalnog staranja i Opštine da objavljuju informacije o primaocima i iznosima socijalne pomoći na svojim web stranicama, Agencija u svom izvještaju govori samo o kontroli ovih subjekata. Ne postoji informacija da li je Agencija vršila kontrolu jednokratnih pomoći koje ispla-

[16]

Akti 02-02-260/1582, 02-02-280/1644 koji Agencija upućuje JU Nacionalni parkovi Crne Gore i Opštini Cetinje kao odgovor za zahtjeve za dostavljanje mišljenja

ćuju preduzeća u državnom vlasništvu u toku izborne kampanje. Ovo predstavlja još jedan od mogućih načina za zloupotrebu resursa u toku kampanje, koji institucija nadležna za kontrolu finansiranja kampanje i sprečavanje korupcije ne bi trebala da ohrabruje.¹⁷

- Kada je u pitanju transparentnost budžetskih rashoda, Agencija smatra da Ministarstvo finansija potrošnju sredstava iz budžetske rezerve, koja sadrži podatke označene stepenom tajnosti „interno“, ne treba da objavljuje u skladu sa Zakonom, već da je dovoljno da se objavi samo informacija o izvršenoj isplati ili informacija da je Agenciji dostavljeno obavještenje.¹⁸ Ovim Agencija jasno odobrava neobjavljivanje određenih podataka o potrošnji budžetske rezerve.

Zakon ipak ne poznaje ovaj izuzetak i obavezuje Ministarstvo na petnaestodnevno objavljivanje izvoda iz državnog trezora kao i analitičkih kartica o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

[17]

Akt 02-02-260/621 od 19.02.2018.
koji Agencija upućuje preduzeću
Monteput d.o.o. kao odgovor
za zahtjev za dostavljanje mišljenja

[18]

Akt 02-02-260/802 od 23. 01. 2018.
koji Agencija upućuje Ministarstvu
finansija kao odgovor za zahtjev
za dostavljanje mišljenja

Unaprijediti transparentnost Agencije i komunikaciju s javnošću. Posebna pažnja mora biti posvećena edukaciji građana o načinu komuni- kacije sa Agencijom.

Agencija u ovom izbornom ciklusu nije poboljšala svoju komunikaciju s medijima, a transparentnost je pogoršana u odnosu na izbore 2016. godine. U prethodnoj analizi, iz 2017. godine zaključili smo da je nepohodno je da Agencija značajno unaprijedi sistem komunikacije s javnošću (tokom i van izborne kampanje), planiranje, kvalitet, sadržaj i kanale komunikacije.¹⁹

I pored toga što su na internet stranici Agencije redovno objavljivani petnaestodnevni izvještaji o priložima u kampanji, cjenovnici medija za 2018. godinu, kao i privremeni izvještaji o troškovima izborne kampanje, izostalo je objavljivanje ključnih dokumenata Agencije u oblasti kontrole i nadzora izborne kampanje.

Prije svega, Plan kontrole i nadzora u toku kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore i nakon kašnjenja sa usvajanjem, nije objavljen. Agencija je na ovaj način uskratila pravo javnosti da vrši nadzor nad njenim radom, pa je ostalo nepoznato i kakvog je kvaliteta plan i da li je planirano na kraju i realizovano. Ova negativna praksa je nastavljena, pa je i plan kontrole i nadzora za lokalne izbore ostao tajna.

Takođe, Agencija suprotno Zakonu²⁰ nije objavila na internet stranici, niti na drugi način učinila dostupnim javnosti data mišljenja o postupanjima u toku izborne kampanje. Mišljenja su jedan od najvažnijih zakonom definisanih instrumenata u radu Agencije, i njihovim neobjavlivanjem Agencija uskraćuje javnost za bitne informacije o izbornom procesu. Agencija je odabrala da služi kao oglasna tabla, kroz objavljivanje akata drugih organa i organizacija, dok svoje dokumente i akte iz svoje nadležnosti ne čini javnim.

Agencija je u toku izborne kampanje koristila saopštenja za javnost kao prioritetan model komunikacije sa mediji-

[19]

Centar za demokratsku tranziciju „Preporuke za unapređenje rada agencije za sprečavanje korupcije“ kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora, 2017. godina.

[20]

Član 79, stav 3, Zakon o sprječavanju korupcije («Sl. list CG», br. 53/2014 I 42/2017)

ma. Na internet stranici objavljeno je 25 saopštenja za javnost, koja su prenijeta ukupno oko 60 puta, što predstavlja izuzetno mali broj s obzirom na važnost teme i trajanje izborne kampanje. Razlog ovako slabe medijske pokrivenosti može se tražiti u tome što je kvalitet saopštenja za javnost ostao na niskom nivou, slično kao u prethodnim izbornim ciklusima. Njihov sadržaj su najčešće informacije o zakonskim rokovima i obavezama, ili o realizaciji obaveza izvještavanja, kao i druge opšte informacije. Agencija mora imati proaktivan pristup u komunikaciji sa javnošću. Predstavnici Agencije moraju prisustvom u medijima, učestvovati u emisijama, dajući odgovore na pitanja medija, objašnjavati teme koje su problematizovane u javnosti, kako bi se javnost upoznala i sa kvalitetom rada Agencije, a ne samo sprovedenim aktivnostima.

Agencija posebno ističe da u toku izborne kampanje nije bilo podnijetih prigovora, odnosno prijavljenih sumnji u nepoštovanje propisanih zabrana, te prijava zloupotreba državnih resursa u predizborne svrhe od strane javnosti, civilnog sektora ili građana. Ovaj podatak Agencija tumači i kao odustvo problema u izornoj kampanji. S obzirom da je u medijima bilo prigovora i navoda o spornim događajima u toku izborne kampanje, ova pojava može da se tumači i kao problem komunikacije između Agencije i građana ili odsustvo povjerenja javnosti u rad Agencije i efekte kontrole koju ona sprovodi. Agencija u svojim medijskim nastupima nije ohrabrila građane da prijave nepravilnosti, niti je informisala građane o tome na koji način i u kojim slučajevima se podnose prigovori, a upitno je koliko građana uopšte zna za ovu mogućnost.

Strateško planiranje komunikacije, razrađeno u godišnjim planovima i posebnim planovima za izborne kampanje, kao i detaljna analiza efekata komunikacije sa javnošću ostaju ključne oblasti kojim se Agencija mora baviti u budućem periodu, kako bi se unaprijedio kvalitet komunikacije sa javnošću. Sa postojećim sistemom komunikacije nije moguće unaprijediti povjerenje građana u rad Agencije.

Promijeniti formulare za izvještavanje političkih subjekata, s posebnim akcentom na preciznije kategoriziranje troškova, kako bi se unaprijedila finansijska transparentnost i kvalitet samih izvještaja

Finansijske izvještaje političkih subjekata potrebno je unaprijediti kako bi sadržali što potpuniju sliku finansijskih transakcija u toku izborne kampanje. Cilj finansijskog izvještaja mora biti da ponudi što preciznije informacije o novčanim tokovima, a forma finansijskog izvještaja ne smije biti prepreka predstavljanju finansijskih podataka. Kako kvalitet finansijskog izvještaja zavisi od forme u kojoj se troškovi prikazuju i od načina klasifikacije troškova, neophodno je promijeniti obrazac za izveštavanje političkih subjekata koji je trenutno u upotrebi.

Kategorije troškova koje su sastavni dio sadašnjeg obrazca za izvještavanje kandidata nijesu dovoljno jasne i precizno klasifikovane. Postojeći obrazac ne sadrži troškove rada na terenu ili primanja aktivista, koje svaki politički subjekt ima u toku kampanje. Kategorija „predizborni skupovi“ je suviše široko postavljena, a ne daje informaciju koji su to troškovi po vrsti. Iznosi opredijeljeni za „ostale troškove“ suviše su visoki da bi ostali bez obrazloženja šta isti obuhvataju.

OSCE takođe naglašava da informacije koje su dostavili kandidati nijesu dovoljno jasne i konzistentne, i da je neophodno unapređenje kvaliteta obrazaca za izvještavanje. “Obrasci za izvještavanje treba da budu razvrstani po određenim kategorijama koje jasno pokazuju razliku u vrsti troškova, uključujući vrstu oglašavanja, i da budu objavljeni u jasnom i lako razumljivom formatu. Takođe, treba razviti smjernice pomoću kojih će se izračunavati doprinosi dati u naturi.”²¹

[21]

PREDSJEDNIČKI IZBORI 15. april 2018.
Misija ODIHR-a za posmatranje izbora;
Konačni izvještaj “U prijevremenom izvještaju g. Đukanovića pominju se samo dvije medijske kuće, dok je medijski monitoring ASK-a utvrdio korištenje više njih.”

Unaprijediti kvalitet izvještavanja Agencije o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje, sa fokusom na kvalitativnu analizu izvještaja političkih subjekata i objašnjenje aktivnosti koje Agencija sprovodi u cilju provjere tačnosti podataka

Izveštaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za predsjedničke izbore, slijedi model izvještavanja na bazi sprovedenih aktivnosti, pa u najvećem dijelu sadrži nabranje aktivnosti Agencije u toku kampanje. Ovim se javnost informiše o broju sastanaka, kontrola, mišljenja, a izostaje kvalitativna analiza dostavljenih izvještaja i logička provjera dostavljenih podataka, što dovodi u pitanje kvalitet obavljene kontrole i samog izvještaja.

Agencija nije proaktivno reagovala na brojne navode o zloupotrebama i kršenjima Zakona, koji su problematizovani u medijima tokom izborne kampanje. Konačno, Izveštaj ove medijske navode ne tretira i ne pominje, iako neki od njih ukazuju na očigledna kršenja Zakona.

Neki od ključnih medijskih navoda o kršenju Zakona i zloupotrebi resursa u toku izborne kampanje koji su zahtijevali kontrolu:

- Afera “Zalutali mail”²² koja pokreće pitanje navodnog vođenja evidencije o biračima, zaposlenim u javnom preduzeću JU Muzeji i galerije Budve. U mailu se navodno nalazi tabela sa imenima zaposlenih u Centru za konzervaciju i arheološka istraživanja, sa njihovim matičnim brojevima i oznakama plus, minus, zatim napomena ko je od njih član ili simpatizer druge partije, ali i instrukcije da je sa nekim od njih neophodno obaviti razgovor.

[22]

<http://www.vijesti.me/vijesti/aferra-zalutali-mail-demos-direktori-ca-centra-vodila-evidenciju-glasaca-dps-a-982866>

[23]

“Brža dijagnostika i kvalitetnije liječenje za najmlađe pacijente”, Pobjeda, 11.04.2018.
<https://www.pobjeda.net/protected/listalica/2018-04-11/files/assets/common/downloads/publication.pdf>

[24]

<http://www.vijesti.me/vijesti/suprotno-zakonu-skolska-sala-za-promociju-dps-a-982809>

- Prisustvo kandidata Mila Đukanovića uručanju donacije aparata za magnetnu rezonancu Institutu za bolesti djece, uz uz visoke vladine zvaničnike.²³
- Održavanje predizbornog skupa kandidata Mila Đukanovića u obrazovnoj ustanovi, Srednjoj pomorskoj školi u Kotoru, čiji je direktor sportsku salu Školskog centra iznajmio u svrhu djelovanja političke stranke.²⁴

Javnost nije informisana da li je Agencija sprovela kontrolu i preuzela mjere u svojoj nadležnosti na osnovu ovih medijskih navoda.

Iako smo i u dokumentu iz 2017. godine identifikovali ovaj problem, i u ovom izvještaju izostali su konkretni odgovori na mnogobrojna pitanja koja su mediji, NVO ili partije postavljali u toku kampanje.

Konačno, Agencija u javnosti mora da se predstavi kao kredibilan organ koji sprovodi kontrolu finansiranja izborne kampanje, koji proaktivno djeluje i uživa povjerenje građana, civilnog sektora i medija, a to nije moguće bez promjene modela komunikacije.

Istraživački centar CDT-a

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. Godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC se u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće prijedloge praktične politike:

O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

Depolitizovana i efikasna izborna administracija - preduslov pobjerenja u izbore <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamen-

tarnih izbora <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-rada-agencije/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-na-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike-ii-dio/>

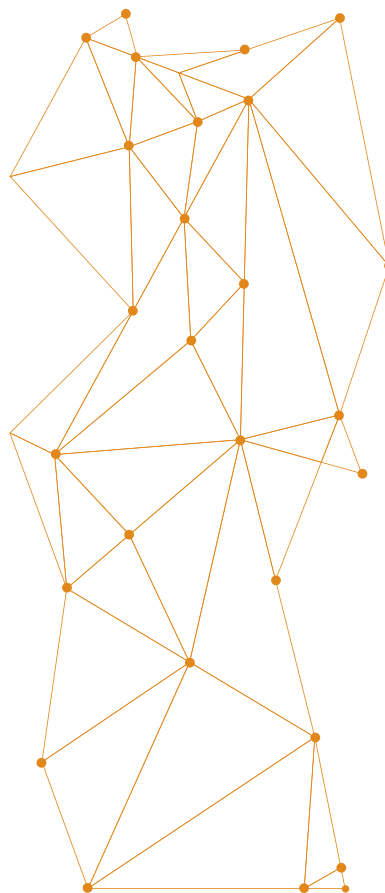
O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

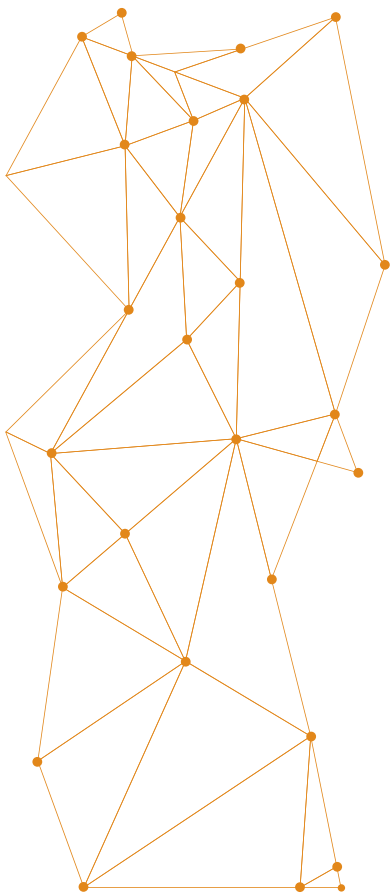
Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>





**Nakon tri
velika izborna
ciklusa:**

Kako do
izbornog
integriteta?

autorka: Biljana Papović
istraživačica: Milica Bogdanović

**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

Moskovska 153,
81 000 Podgorica,
Crna Gora

+382 20 331 227
cdtmn@t-com.me
www.cdtmn.org