

**CRNA GORA
MINISTARSTVO PRAVDE
UPRAVA ZA ANTIKORUPCIJSKU INICIJATIVU**

SAŽETI PRIKAZ IZVJEŠTAJA ZA CRNU GORU

**O PRIMJENI POGLAVLJA III (INKRIMINACIJA I SPROVOĐENJE ZAKONA)
I IV (MEĐUNARODNA SARADNJA)
KONVENCIJE UJEDINJENIH NACIJA PROTIV KORUPCIJE (UNCAC)**

Podgorica, februar 2013. godine

**GRUPA ZA EVALUACIJU PRIMJENE
Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije**

I Ciklus evaluacije: Primjena poglavlja III i IV

SAŽETI PRIKAZ IZVJEŠTAJA

1. Uvod: pregled zakonskog i institucionalnog okvira Crne Gore u kontekstu sprovođenja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)

Srbija i Crna Gora potpisale su UNCAC 11. decembra 2003. godine, a ratifikovale je 20. decembra 2005. godine. Izjavom o sukcesiji deponovanom kod Generalnog sekretara 23. oktobra 2006. godine, Crna Gora je pristupila UNCAC-u kao nezavisna država. Zakon za sprovođenje UNCAC usvojen je 22. oktobra 2005. godine, a stupio na snagu 20. decembra 2005. godine.

Član 9 Ustava Crne Gore predviđa da ratifikovani i objavljeni međunarodni sporazumi i opšte prihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada regulišu odnose različito od nacionalnog zakonodavstva.

Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori uključuje odredbe Ustava, Krivičnog zakonika (KZ) i Zakonika o krivičnom postupku (ZKP). Nadalje, sadrži i posebne zakone, kao što su: Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela, Zakon o zaštiti svjedoka i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.

Crna Gora je uspostavila višestran institucionalni okvir za rješavanje problema korupcije. Na polju sprječavanja korupcije, osnovan je niz specijalizovanih organa uključujući: Upravu za antikorupcijsku inicijativu (2001.); Upravu za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (2003.); Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (2003.); Komisiju za sprječavanje sukoba interesa (2004.); Državnu revizorsku instituciju (2004.); Upravu za javne nabavke (2006.) i Državnu komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki (2006.).

Osim navedenih organa, uspostavljena su razna specijalizovana odjeljenja u okviru organa krivičnog gonjenja i sudskog sistema u Crnoj Gori: Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u Sektoru kriminalističke policije u Upravi policije, Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u Vrhovnom državnom tužilaštvu, specijalizovana odjeljenja pri višim sudovima koja procesuiraju slučajeve organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, te Zajednički istražni tim (kao primjer međusektorske koordinacije).

2. Poglavlje III: Inkriminacija i sprovođenje zakona

2.1. Zapažanja o sprovođenju članova koji su predmet evaluacije

Davanje i primanje mita u javnom sektoru inkriminirani su članovima 424 i 423 KZ. Obje odredbe upućuju na termin "službeno lice", koji je definisan u članu 142 KZ, i uključuje i nosioce pravosudne funkcije, bilo izabrane ili imenovane. Upotreba fraze "poklon ili druga korist" u pomenutim članovima, umjesto koncepta „nedopuštena korist“, objašnjena je kao nastojanje da se iskorijeni uobičajena praksa davanja poklona u znak zahvalnosti. U svakom slučaju, fraza "druga korist" obuhvata svaku vrstu koristi, uključujući i materijalnu korist.

I u članu 424 i 423 KZ, jedan od elementa bića krivičnog djela jeste izvršenje ili neizvršenje "službene ili druge radnje" od strane službenog lica. Pominjanje „druge radnje“ tumači se kao pristup koji ide korak dalje od predmeta člana 15 UNCAC, koji je ograničen samo na "vršenje službenih dužnosti".

Za razliku od člana 423 KZ, koji izričito upućuje na davanje mita „neposredno ili posredno“, član 424 KZ upućuje na osobu „koja posreduje pri ovakvom davanju mita službenom licu“. Evaluacionom timu nije bilo jasno da li je u takvim okolnostima i izvršilac takođe odgovoran za posredno podmićivanje službenog lica. Crnogorski organi izvijestili su da se članom 424 KZ inkriminišu i učinilac i posrednik, i da takvo tumačenje u praksi nije problematično.

Dok se član 423 KZ usredsređuje na prihvatanje obećanja poklona ili druge koristi od strane službenog lica za sebe ili drugog, član 424 KZ upućuje na davanje, nuđenje ili obećavanje poklona „drugom licu“. Međutim, evaluacionom timu nije bilo jasno da li to „drugo lice“ treba smatrati za treću stranu kao korisnika ili lice predviđeno da izvrši „druge radnje“ ili samu "službenu radnju". Iako su crnogorski organi izvijestili da se „drugo lice“ tumači kao „treća strana kao korisnik“, tokom posjete su uvidjeli potrebu za izmjenom propisa, sa ciljem da se eksplicitno uvrsti element treće strane kao korisnika u odredbama o podmićivanju.

Tokom posjete zemlji, postavljeno je pitanje u pogledu nedosljednosti sankcija u okviru člana 424. Maksimalne kazne predviđene za davanje mita službenom licu treba da slijede jedinstven pristup.

Elementi krivičnog djela i sankcije koje se odnose na davanje mita (domaćem) službenom licu, shodno se primjenjuju i na podmićivanje stranog službenog lica i lica koje obavlja službenu dužnost u međunarodnoj javnoj organizaciji. Definicija stranog službenog lica data je u članu 142, stav 3, tačka 5a KZ.

Član 17 UNCAC primijenjuje se u domaćem zakonodavstvu kroz članove 420 (pronevjera), 421 (posluga) i 421a (sitna prevara u službi, pronevjera i posluga) KZ. Evaluatori su postavili pitanje usaglašenosti nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima člana 2 stav d UNCAC, budući da nepokretna imovina nije obuhvaćena pomenutim odredbama kojima se sprovodi član 17 UNCAC.

Protivzakoniti uticaj, i u aktivnom i pasivnom obliku, predviđen je kao krivično djelo u članovima 422a i 422 KZ. Krivično djelo iz člana 422a stav 1, pored korišćenja „njegovog/njenog stvarnog ili pretpostavljenog uticaja“, obuhvata „korišćenje službenog ili društvenog položaja“. Član 422a KZ pokazao se širim po obuhvatu od člana 18 UNCAC, budući da ni stav 1 ni stav 2 ne upućuju na zloupotrebu uticaja (pod pretpostavkom da termin „korišćenje [uticaja]“ takođe obuhvata slučajevne zloupotrebe). Tokom posjete zemlji, postavljeno je pitanje u pogledu nedosljednosti sankcija u članu 422a. Maksimalne kazne predviđene stavovima 1 i 2 ovog člana treba da slijede jedinstven pristup.

Član 416 KZ obuhvata sve elemente člana 19 UNCAC (zloupotreba službenog položaja). Ovaj član KZ takođe predviđa i nanošenje štete drugom ili težu povredu prava drugog, protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja. Evaluacioni tim je, vodeći računa o opcionalnoj (neobavezujućoj) prirodi člana 19 UNCAC, pozdravio inkriminisanje ovog krivičnog djela u crnogorskom zakonu, kao i tumačenje da ova odredba ne zahtijeva kumulativno izvršenje navedenih radnji. U cilju šire primjene ove odredbe domaćeg zakona, evaluacioni tim ukazao je da sam UNCAC ne zahtijeva element „štete“.

Nakon razmatranja ovog pitanja u 2011. godini, Crna Gora se opredijelila da ne izvrši transpoziciju opcionalnog (neobavezujućeg) člana 20 UNCAC o inkriminaciji nezakonitog bogaćenja. Umjesto toga, usvojene su izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa u julu 2012. godine. Detaljna analiza po ovom pitanju će uslijediti. Evaluatori su prihvatili ta objašnjenja i pozvali crnogorske organe da ocijene djelotvornost sprovođenja propisa u oblasti prijave imovine i sukoba interesa, u cilju tretiranja potencijalnih nedostataka u tom pravnom okviru.

Podmićivanje u privatnom sektoru inkriminisano je i u aktivnom (član 276b KZ) i u pasivnom obliku (član 276a KZ). Predmet, po članu 276b, jeste „poklon ili druga protivpravna korist“. Pozdravljajući pojašnjenja data od strane crnogorskih organa o ovom pitanju, evaluacioni tim je ohrabrio crnogorske organe da nastave nastojanja za preciznijim, jasnijim i ujednačenijim tumačenjem koncepta „treće strane kao korisnika“ u odredbama o davanju i primanju mita u privatnom sektoru.

U pogledu člana 268 KZ o inkriminisanju pranja novca, evaluatori su konstatovali opširnost tog člana i uvažili objašnjenje da je to učinjeno da se olakša identifikacija različitih slučajeva ovog krivičnog djela, bez namjere da se isključe njegovi drugi oblici. Evaluacioni tim ohrabrio je državne organe da nastave sa težnjom za daljom jasnoćom sudske prakse u tumačenju, posebno u pogledu kriterijuma za izricanje različitih sankcija, u vezi sa članom 48 KZ o sticaju krivičnih djela.

Pravni sistem Crne Gore omogućava primjenu djela pranja novca i prema licima koja poćine predikatna djela. Stoga, može se krivično goniti i u slučajevima kada sam počinitelj djela „opere“ tako stećena sredstva (*self-laundering*). Nadalje, sva krivićna djela, od kojih se ostvaruju sredstva, uključujući krivićna djela izvršena van teritorije Crne Gore, mogu biti predikatna krivićna djela u svrhu pranja novca. U slučajevima kada je krivićno djelo izvršeno u inostranstvu od strane stranih državljana protiv strane države, KZ se primjenjuje samo za krivićna djela kažnjiva sa minimum pet godina zatvora zakonom te države.

Evalaucioni tim je pozdravio implementaciju opcionog (neobavezujućeg) člana 24 UNCAC kroz član 256 KZ (prikrivanje). U cilju podrške široj primjeni domaćih propisa, evaluacioni tim je ohrabrio crnogorske organe da ispituju mogućnost uvođenja elementa „produženog zadržavanja“ u opis krivičnog djela prikrivanja.

Kada je u pitanju član 390 KZ o sprječavanju dokazivanja, evaluacioni tim je bio mišljenja da treba proširiti opseg svjedoka, vještaka ili drugih učesnika u krivičnom postupku, iz stava 1 tog člana, tako da obuhvati i članove njihovih porodica i/ili bliske srodnike.

Crna Gora je u svoj pravni sistem uvela krivičnu odgovornost pravnih lica kroz Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela (2007. godine). Evaluacionom timu dostavljeni su podaci o slučajevima krivične odgovornosti pravnih lica iz tri godišnja izvještaja (za 2009, 2010 i 2011. godinu)¹.

Evaluacioni tim je razmatrao član 124 KZ, kojim se propisuju rokovi zastare koji se povećavaju u skladu sa visinom sankcija predviđenih za data krivična djela. Ti rokovi zastare mogu biti suspendovani ili prekinuti kada počinitelj izbjegava sprovođenje pravde, kao i kada je pokrenut postupak međunarodne pravne pomoći. Međutim, crnogorski organi su prepoznali mogućnost nastanka poteškoća za djelotvorno krivično gonjenje usljed relativno kratkih rokova zastare za manje teška koruptivna djela koja su u nadležnosti osnovnih sudova.

Evaluatori su utvrdili da su sankcije propisane za fizička i pravna lica za većinu djela sa elementima korupcije odgovarajuće i odvratajuće, posebno za krivična djela primanja i davanja mita. Međutim, evaluacioni tim je mišljenja da je odredbe o sankcijama za davanje i primanje mita potrebno ujednačiti. Tekuće izmjene i dopune KZ-a usmjerene su, između ostalog, na ujednačavanje sankcija za davanje i primanje mita, i shodno tome rokova zastare za ta krivična djela, kako je predložio evaluacioni tim. Evaluacioni tim pozdravio je ovakav razvoj događaja, i ohrabrio državne organe da nastave u tom smjeru i blagovremeno usvoje izmijenjeni zakonik.

U Crnoj Gori, imunitet uživaju predsjednik Skupštine i poslanici, predsjednik Vlade i ministri u Vladi, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik i sudije Ustavnog suda i vrhovni državni tužilac (član 86 Ustava). Skupština odlučuje o imunitetskim pitanjima (član 82 Ustava) i može ukinuti imunitet kako bi se omogućilo krivično gonjenje. Sudije uživaju funkcionalni imunitet, koji se ukida odlukom Sudskog savjeta u slučaju krivičnog djela (članovi 122 i 128 Ustava).

Načela zakonitosti i obaveznog krivičnog gonjenja predstavljaju temeljna načela domaćeg pravnog poretka, međutim, u određenim slučajevima zakon predviđa diskreciono pravo tužilaštva da učinioca oslobodi krivičnog gonjenja (članovi 272 i 273 ZKP). U tom smislu, evaluacioni tim je zadovoljan usaglašenošću crnogorskih propisa sa članom 30, stav 3 UNCAC.

Evaluatori su takođe konstatovali novi zakonski okvir u pogledu nadležnosti za vođenje krivične istrage, koja je sada u nadležnosti tužilaštva. Međutim, odluka o izricanju mjere pritvora tokom prekrivičnog postupka i dalje je u rukama istražnog sudije, radi sudske kontrole u cilju zaštite ljudskih prava. Krivična djela iz oblasti organizovanog kriminala i teška krivična

¹ Godišnji izvještaji o radu Vrhovnog državnog tužilaštva

djela korupcije u nadležnosti su Zajedničkog istražog tima, koji za svoj rad odgovara Vrhovnom državnom tužiocu.

U Crnoj Gori utvrđene su mjere kojima je omogućeno oduzimanje predmeta (kao mjera obezbjeđenja), oduzimanje imovine, prošireno oduzimanje imovinske koristi, kao i privremeno oduzimanje predmeta, imovine i imovinske koristi. Uslovi i način oduzimanja imovinske koristi utvrđeni su članom 113 KZ. Oduzimanje može da se odnosi i na vrijednost koja odgovara imovinskoj koristi pribavljenoj kriminalnom djelatnošću, kao i na imovinsku korist prenešenu na druga lica.

Izmjenama i dopunama KZ iz 2009. i 2010. godine, crnogorski propisi omogućavaju prošireno oduzimanje imovinske koristi. Kako bi se provjerila zakonitost porijekla imovine onda kada je moguće prošireno oduzimanje imovinske koristi, ZKP takođe omogućava i vođenje finansijske istrage. Usljed kontinuiranih izmjena i dopuna propisa, odredbama o privremenom i trajnom oduzimanju i zamrzavanju imovine stečene kriminalom i predmeta korišćenih za izvršenje krivičnog djela je gotovo zaokružen zakonski okvir. Iako je na državi ugovornici da utvrdi način na koji će primijeniti zahtjeve UNCAC-a, i nije sporno da se to učini kroz nekoliko zakonskih tekstova, evaluacioni tim je, ipak, konstatovao da su najnovije izmjene relevantnog zakona donekle dovele do usložnjavanja i fragmentacije propisa, što bi moglo otežati njihovu djelotvornu primjenu.

Mjere zaštite svjedoka sprovode se kroz relevantne odredbe ZKP i Zakona o zaštiti svjedoka. Zakon o zaštiti svjedoka reguliše vansudsku zaštitu svjedoka koji svjedoče o počinjenju, *inter alia*, krivičnih djela za koja je predviđena kazna zatvora od deset i više godina, uključujući i teža djela sa elementima korupcije. Ovaj prag bi isključio niz krivičnih djela koje obuhvata UNCAC. Tokom posjete zemlji, državni organi su pojasnili da to odražava ravnotežu resursa u domaćem sistemu krivičnog pravosuđa, ali i naveli da će izmjenu tog praga razmotriti prilikom narednih izmjena i dopuna zakona.

Postoje i odredbe o izvođenju dokaza, kako bi se osiguralo da svjedočenje ne dovodi u opasnost supružnika, bliske srodnike ili bliska lica svjedoka (član 120 ZKP).

Crna Gora je potpisnica Balkanskog sporazuma o zaštiti svjedoka. U sudskoj praksi Crne Gore nije bilo slučajeva premještanja svjedoka u drugu državu. Evaluatori su ohrabрили nadležne državne organe da sklapaju slične sporazume o zaštiti svjedoka, uključujući i relokaciju svjedoka, shodno članu 32 stav 3 UNCAC.

Imajući na umu opcionu (neobavezujuću) prirodu člana 33 UNCAC, evaluacioni tim je konstatovao da, i pored postojanju više odredbi o zaštiti lica koje prijavljuju korupciju u Zakonu o radu i propisima o državnim službenicima i namještenicima, i dalje nema specijalnog propisa u Crnoj Gori kojim se takva zaštita osigurava. U odgovoru je istaknuto da nadležni organi preduzimaju korake ka donošenju posebnog zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Evaluacioni tim ohrabrio je crnogorske organe da nastave aktivnosti na tom planu.

Članovi 125 i 129 ZKP omogućavaju da lica koja učestvuju u krivičnim djelima organizovanog kriminala pruže informacije u svrhu istrage i dokaznih radnji. Evaluacioni tim ohrabrio je proširenje obuhvata ovih odredbi, kako bi se motivisali učinioci drugih krivičnih djela, osim djela organizovanog kriminala, da sarađuju sa organima za sprovođenje zakona. Takve mjere

mogle bi da uključuju davanje imuniteta ili ublažavanje kazne i/ili primjenu mjera zaštite svjedoka, kao i spuštanje donje granice sankcija za krivična djela za koja se primjenjuju mjere zaštite svjedoka, shodno članu 37 UNCAC.

Saradnja domaćih istražnih i tužilačkih organa sa privatnim sektorom činilo se da postoji samo u slučajevima krivičnih djela pranja novca i finansiranja terorizma (član 4 Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma). Evaluacionom timu je ukazano na obavezu poštanskih i drugih privrednih društava i pravnih lica registrovanih za prenos informacija da policiji i tužilaštvu pružaju podatke dobijene sprovođenjem mjera tajnog nadzora koja se određuju za krivična djela organizovanog kriminala i korupcije (čl. 157-160 ZKP). Nadalje, član 283 ZKP za privatni sektor utvrđuje obavezu pružanja pomoći u istragama svih krivičnih djela. Evaluacioni tim pomenute odredbe smatra koracima u pravom smjeru i ohrabruje državne organe da nastave da podstiču saradnju sa privatnim sektorom.

Utvrđeno je da su crnogorski propisi usklađeni sa članom 40 UNCAC o bankarskoj tajni u istragama slučajeva korupcije i pranja novca (član 271 stav 3 ZKP i član 85 Zakona o bankama).

Načela nadležnosti, uključujući i pravila mjesne nadležnosti i aktivnog i pasivnog subjektiviteta, predviđeni su članovima 134 do 137 KZ. Imajući u vidu opcionu (neobavezujuću) prirodu relevantnih zahtjeva UNCAC-a, evaluacioni tim je ohrabrio državne organe da ispituju mogućnost proširenja nadležnosti nad krivičnim djelima, tako da uključe: (1) djela protiv države ili njenih državljana, ne zahtijevajući uključenost državljanina Crne Gore u to krivično djelo; (2) djela koja počine apatridi sa boravištem u Crnoj Gori.

2.2. Postignuti uspjeh i dobra praksa

Evaluacioni tim je prepoznao sljedeće dobre prakse:

- U kontekstu odredbi o podmićivanju, inkriminiše se izvršenje ili neizvršenje „službene ili druge radnje” od strane službenog lica „u vršenju svojih dužnosti“, nasuprot užem zahtjevu iz UNCAC-a. Navođenjem „druge radnje“ omogućeno je procesuiranje slučajeva podmićivanja u kojima je službeno lice u prilici da izvrši na osnovu svog službenog položaja.
- Široka primjena domaćih odredbi o protivzakonitom uticaju, budući da se nijedna ne odnosi na „zloupotrebu uticaja“, kako je navedeno u članu 18 UNCAC;
- Usvajanje izmjena i dopuna zakona koji omogućavaju prošireno oduzimanje imovinske koristi i sprovođenje finansijske istrage; i
- Utvrđivanje krivične odgovornosti pravnih lica.

2.3. Izazovi u sprovođenju, gdje je to primjenljivo

Uz konstataciju kontinuiranih napora koje Crna Gora ulaže u harmonizaciju domaćeg pravnog sistema sa odredbama UNCAC-a u pogledu inkriminacije i sprovođenja zakona, evaluatori su

utvrdili i neke izazove u sprovođenju i/ili osnove za dalje unapređenje, i napomenuli šta nadležni državni organi treba da uzmu u obzir u daljim aktivnostima (u zavisnosti od obavezne ili opcione prirode relevantnih zahtjeva UNCAC-a):

- Izmijeniti propise da se *expressis verbis* uključi fraza „posredno ili neposredno” u relevantne odredbe o davanju i primanju mita od strane domaćih službenih lica, u skladu sa UNCAC-om;
- Tumačiti krivično djelo davanja mita u javnom sektoru na takav način da se nedvosmisleno obuhvate slučajevi kada se korist ne stiče za samo službeno lice već za treću stranu kao korisnika;
- Osigurati da domaći propisi i/ili njihovo tumačenje budu jasni i dosljedni u pogledu prirode koristi i njene kvalifikacije kao „protivpravne“ u odredbi o podmićivanju u privatnom sektoru *vis-à-vis* odgovarajuće veze sa „poklonom ili drugom koristi“ u odredbi o podmićivanju u javnom sektoru;
- Pojasniti tumačenje postojećih odredbi (čl. 420, 421, 421a KZ) kojima se sprovodi član 17 UNCAC, kako bi se osiguralo da iste važe i za nepokretnu imovinu, u skladu sa članom 2 stav d UNCAC-a;
- Nastaviti sa aktivnostima da se, gdje je to potrebno, u sudskoj praksi obezbijedi jasnoća u pogledu tumačenja i područja primjene različitih djelova odredbe o pranju novca, posebno u pogledu kriterijuma za izricanje različitih kazni, u vezi sa članom 48 KZ o sticaju krivičnih djela;
- Nastaviti sa aktivnostima da se dodatno proširi obim mjera za saradnju između organa krivičnog gonjenja i privatnog sektora u stvarima koje se tiču izvršenja krivičnih djela obuhvaćenih UNCAC-om;
- Nastaviti nastojanja da domaći propisi i/ili njihovo tumačenje u pogledu trajnog i privremenog oduzimanja i zamrzavanja imovine stečene krivičnim djelom i imovine korišćene za izvršenje krivičnog djela obezbijede jasan, konzistentan i manje fragmentisan okvir, kako bi se policiji i tužiocima pomoglo u suzbijanju korupcije;
- Izmijeniti, na odgovarajući način, zakonsku odredbu o sprječavanju dokazivanja/ometanju pravde, u cilju proširenja obuhvata svjedoka, vještaka ili drugih učesnika u krivičnom postupku, tako da uključi i članove njihovih porodica i/ili bliske srodnike;
- Osigurati da tekuće izmjene i dopune KZ obuhvate pitanja usaglašavanja sankcija za davanje i primanje mita, kako bi se uklonila nejednakost, unaprijedila koherentnost sistema sankcionisanja i eliminisale eventualne nedoumice i teškoće, koje bi mogle proizići zbog različitih rokova zastare; te isto preduzeti i u odnosu na krivično djelo protivzakonitog uticaja;
- Osigurati da domaće zakonodavstvo predvidi duže rokove zastare za lakša krivična djela korupcije kažnjiva zatvorskom kaznom, a koja su u nadležnosti osnovnih sudova.

3. Poglavlje IV: Međunarodna saradnja

3.1. Zapažanja o sprovođenju članova koji su predmet evaluacije

U domaćem zakonskom okviru izručenje je regulisano Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 2008. godine (u daljem tekstu: ZMPPKS), ako nije drugačije predviđeno međunarodnim ugovorima ili sporazumima.

Crna Gora ne uslovljava izručenje postojanjem ugovora. Ipak, država je zaključila niz bilateralnih sporazuma. Reciprocitet takođe može biti pravni osnov za odobrenje zahtjeva za izručenjem.

ZMPPKS predviđa uslove za izručenje, uključujući i osnove za odbijanje zahtjeva za izručenjem. Pogotovo, član 13 postavlja prag za utvrđivanje djela za koja se može vršiti izručenje (zatvorska kazna u trajanju od šest mjeseci i trajanje neizdržanog dijela kazne od četiri mjeseca, ako se izručenje traži u svrhu izvršenja kazne).

Dvostruka inkriminacija je uslov za odobrenje zahtjeva za izručenjem, bilo da je izručenje regulisano domaćim zakonom (član 11 ZMPPKS) ili međunarodnim ugovorom ili sporazumom,

Nema *ad hoc* odredbe u domaćem zakonodavstvu koja reguliše pitanje izručenja uz pridruživanje povezanih krivičnih djela (članom 44 stav 3 UNCAC). Umjesto toga, ovo pitanje je obuhvaćeno bilateralnim sporazumima o izručenju. Crnogorski organi su prepoznali da ovu opciju možda treba razmotriti prilikom izmjena i dopuna ZMPPKS.

Član 12 ZMPPKS uključuje izuzetke u vezi sa izručenjem za djela političke prirode, uz dalje upućivanje na Evropsku konvenciju o izručenju iz 1957. godine. Zbog opšte primjenljivosti ove odredbe, evaluatori su skrenuli pažnju crnogorskih organa na moguće poteškoće u tumačenju kod budućih slučajeva izručenja koji uključuju lica kojima su „povjerene istaknute javne funkcije“ (član 54 stav 1 UNCAC), kod kojih se mogu javiti navodi o političkoj prirodi krivičnog djela/političkom progonu u državi molilji.

Postupak izručenja reguliše se članovima 15 do 33 ZMPPKS. Može se izdati nalog za pritvaranje tog lica na period ne duži od šest mjeseci sa mogućim produženjem od dodatna dva mjeseca, na obrazloženi zahtjev države molilje. Tokom posjete zemlji, crnogorski organi su izvijestili o namjeri da razmotre produženje maksimalnog trajanja pritvora u svrhu izručenja do jedne godine bez podnošenja relevantnog zahtjeva od strane države molilje.

Nijesu utvrđeni vremenski rokovi za završetak postupka izručenja. Tokom posjete zemlji, crnogorski organi su izvijestili da je potrebno otprilike četiri mjeseca, uključujući i pravne lijekove, da se preda odbjeglo lice.

Relevantne odredbe ZMPPKS usaglašene su sa članom 44 stav 11 UNCAC. Nadalje, pitanje uslovne predaje državljana regulisano je bilateralnim sporazumima.

Crnogorski organi su izvijestili o svojoj namjeri da izmjene i dopune ZMPPKS, u cilju veće efikasnosti, uzimajući pritom u obzir nove prakse u oblasti međunarodne saradnje u krivičnim stvarima, uključujući i one iz UNCAC-a. Tokom posjete zemlji, potvrđeno je da će se sa radom na izmjenama i dopunama ZMPPKS otpočeti uskoro.

Evaluacioni tim je ukazao na nedostatak praktičnih primjera implementacije i statističkih podataka. Tokom posjete zemlji, nadležni državni organi su dali pojašnjenja koja su pomogla evaluatorima da bolje sagledaju kako se zakonski okvir primjenjuje u praksi. Pored toga, dostavljen je i niz statističkih podataka o slučajevima potraživanja i izručivanja lica u periodu od 2010. do 2012. godine. Međutim, sami državni organi su konstatovali da namjeravaju da započnu početkom 2013. godine izradu sistema za upravljanje predmetima, koji bi sadržavao bazu podataka sa statističkim podacima i praktičnim slučajevima vezano i za izručenje i za međunarodnu pravnu pomoć.

Crna Gora je potpisnica Konvencije o transferu osuđenih lica (1983.) i njenog Dodatnog protokola (1997.). Takođe je potpisala bilateralne sporazume o transferu osuđenih lica i uzajamnom priznavanju i izvršenju presuda u krivičnim stvarima, uključujući i one o izvršenju kazni. Crna Gora je takođe potpisnica Evropske konvencije o međunarodnom važenju krivičnih presuda. Izvršenje stranih krivičnih presuda dodatno je regulisano članovima 38 do 41 ZMPPKS.

Međunarodna pravna pomoć se obezbjeđuje u skladu sa važećim međunarodnim ugovorima ili sporazumima. Crna Gora je potpisnica Evropske konvencije o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. i njenih dodatnih protokola. Takođe je potpisala i niz bilateralnih sporazuma na ovom polju. U odsustvu takvih ugovora ili sporazuma, ili kada njima nijesu regulisana određena pitanja, pomoć se pruža u skladu sa ZMPPKS, na osnovu reciprociteta. Pravna pomoć drugim zemljama može se pružiti i u vezi sa krivičnim djelima za koja mogu odgovarati i pravna lica.

Pomoć se može pružiti pod uslovom dvostruke inkriminacije (član 5 ZMPPKS). Zakon ne predviđa vrste pomoći koje se pružaju u slučaju odsustva dvostruke inkriminacije, već se ovo pitanje rješava od slučaja do slučaja. Osnovi za odbijanje zahtjeva za međunarodnom pravnom pomoći navedeni su u članovima 46 i 47 ZMPPKS. Bankarska tajna ne može biti osnov za odbijanje zahtjeva.

Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa je centralni organ koji se bavi zahtjevima za međunarodnom pravnom pomoći. U slučajevima kada ne postoje međunarodni sporazumi o reciprocitetu, zahtjevi za međunarodnom pravnom pomoći se prenose diplomatskim kanalima. Ukoliko postoji međunarodni sporazum ili gdje postoji reciprocitet, zahtjevi se prenose direktno između nadležnih organa za takve komunikacije. U hitnim slučajevima, i uz uslov reciprociteta, zahtjevi za međunarodnom pravnom pomoći mogu se slati i primati preko Interpola. Dužina postupaka po međunarodnoj pravnoj pomoći zavisi od složenosti predmeta.

Član 19 ZMPPKS odnosi se samo na razloge za odbijanje zamolnica za izručenje, ali ne i zahtjeva za međunarodnom pravnom pomoći. To pitanje je riješeno bilateralnim sporazumima. Međutim, prepoznato je da bi, u slučaju kada takvog ugovora nema, postojala potreba da se proširi predmet primjene ovog člana da obuhvati i zahtjeve za međunarodnom pravnom pomoći. Ovo pitanje treba razmotriti prilikom izmjena i dopuna zakona.

Ustupanje i preuzimanje krivičnog gonjenja regulisano je članovima 34 do 37 ZMPPKS. Crna Gora je takođe potpisnica Evropske konvencije o prenosu postupaka u krivičnim stvarima (1972.).

Kada je u pitanju saradnja u oblasti sprovođenja zakona, Crna Gora ispunjava svoje obaveze na osnovu domaćih propisa i relevantnih konvencija i bilateralnih sporazuma, kao i kroz članstva u međunarodnim policijskim organizacijama. Tokom posjete zemlji, izviješteno je o jednom slučaju policijske saradnje sa službama SAD-a, u kome je UNCAC korišćen kao pravni osnov za pružanje informacija (u odsustvu bilateralnog sporazuma).

Crna Gora je potpisala i ratifikovala i Sporazum o strateškoj saradnji sa EUROPOL-om. U kontekstu ovog sporazuma realizuju se programi obuke. Konkretna saradnja sa stranim oficirima za vezu afirmiše se putem NCB INTERPOL i Odjeljenja za međunarodnu policijsku saradnju i evropske integracije. Uprava policije ima jednog oficira za vezu, koji je smješten u sjedištu INTERPOL-a u Lionu.

Blagovremeno će otpočeti pregovori za zaključenje sporazuma između Crne Gore i Eurojust-a. Crna Gora je uspostavila i saradnju sa CARIN mrežom (Međuagencijska mreža za povraćaj dobara osnovana iz Kamdena – Camden Asset Recovery Inter-Agency Network) i trenutno ima status posmatrača.

Kako bi vodila zajedničke istrage sa drugim zemljama, Crna Gora je ratifikovala Drugi opcioni protokol uz Evropsku konvenciju o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.

Crna Gora nije potpisala bilateralne ili multilateralne sporazume za korišćenje posebnih istražnih tehnika, već o njihovoj upotrebi odlučuje od slučaja do slučaja, u skladu sa ZMPPKS, Evropskom konvencijom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i njenim drugim dodatnim protokolom. Kroz članove 157 do 162 ZKP osigurano je da sprovođenje mjera tajnog nadzora bude u skladu sa principom zakonitosti, kao i da dokazi pribavljeni upotrebom takvih mjera budu prihvatljivi pred sudom.

3.2. Postignuti uspjeh i dobra praksa

Evaluacioni tim je zaključio da je Crna Gora uspostavila stabilan okvir za međunarodnu saradnju. Evaluacioni tim identifikovao je sljedeće primjere dobre prakse:

- Status Crne Gore kao potpisnice regionalnih sporazuma o različitim vidovima međunarodne saradnje *per se*, kao i multilateralnih sporazuma o korupciji, pranju novca i organizovanom kriminalu, koji sadrže odredbe o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima; i
- Zaključenje strateškog sporazuma sa Europolom, kao i konkretna saradnja sa stranim oficirima za vezu preko INTERPOL-a, koja ima za cilj da olakša policijsku saradnju.

3.3. Izazovi u sprovođenju, gdje je to primjenljivo

Sljedeće napomene su upućene crnogorskim organima radi djelovanja ili razmatranja (zavisno da li su relevantni zahtjevi UNCAC obavezne ili opcione prirode) sa ciljem unapređenja međunarodne saradnje u borbi protiv djela obuhvaćenih UNCAC-om:

- Razmotriti uvođenje odredbe o izručenju uz pridruživanje povezanih krivičnih djela, u skladu sa članom 44 stav 3 UNCAC, prilikom izmjena i dopuna ZMPPKS;
- Nastaviti praksu da se ni jedno krivično djelo obuhvaćeno UNCAC-om ne tumači kao političko krivično djelo koje može otežati izručenje, posebno u slučajevima koji uključuju pojedince sa „povjerenim istaknutim javnim funkcijama“, kod kojih se mogu javiti navodi o političkoj prirodi krivičnog djela/političkom progonu u državi koja to lice potražuje;
- Proširiti, prilikom izmjena i dopuna ZMPPKS, maksimalno trajanje pritvora u svrhe izručenja bez podnošenja relevantnog zahtjeva od strane države molilje;
- Osigurati, prilikom izmjena i dopuna ZMPPKS, da se odredba o obrazloženju odbijanja zahtjeva za izručenjem proširi tako da obuhvata i zahtjeve za međunarodnom pravnom pomoći;
- Usmjeriti napore na stvaranju sistema za upravljanje predmetima koji sadrži bazu podataka sa statističkim podacima i praktičnim primjerima/predmetima kako za izručenje, tako i za međunarodnu pravnu pomoć, čime bi se obezbijedila bolja slika o tome kako se relevantni zakonski okvir sprovodi u praksi;
- Razmatrati mogućnosti aktivnog angažovanja u bilateralnim i multilateralnim sporazumima sa stranim zemljama (posebno ne-evropskim), u cilju unapređenja djelotvornosti različitih vidova međunarodne saradnje; i
- Razmotriti opredjeljivanje dodatnih sredstava za snaženje efikasnosti i kapaciteta mehanizama međunarodne pomoći.

3.4. Utvrđene potrebe za tehničkom pomoći kako bi se unaprijedilo sprovođenje Konvencije

Predstavnici crnogorskih vlasti su ukazali na to da bi im koristilo ukoliko bi dobili tehničku pomoć u vezi sledećih pitanja:

- Izmjene Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 2008. godine sa ciljem povećanja efikasnosti imajući u vidu nova dešavanja na polju međunarodne saradnje u krivičnim stvarima, uključujući i ona iz UNCAC-a;
- Izradu sistema za upravljanje predmetima koji sadrži bazu podataka sa statističkim podacima i praktičnim primjerima/predmetima, kako u vezi sa izručenjima, tako i u vezi sa međunarodnom pravnom pomoći.