



CRNA GORA

SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	18. 11	20. 15	GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-41/15-17		
VEZA:			
EPA:			
SKLADENICA:			PRILOG:

institut alternativa

Skupština Crne Gore

Odbor za antikorupciju

Podgorica, 18.05.2015.

Predmet: Zahtjev za pristup informacijama

Shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list CG", br. 44/12), podnosimo zahtjev za pristup sljedećim informacijama – dokumentima:

1. Materijali sa Druge zajedničke sjednice Odbora za antikorupciju i Odbora za politički sistem, pravosude i upravu održane 15.05.2015. (Informacije koje su dostavili Zoran Pažin, ministar pravde, Raško Konjević, ministar unutrašnjih poslova, Ivica Stanković, vrhovni državni tužilac, Đurđina Ivanović, specijalni tužilac, Mladen Vukčević, predsjednik Sudskog savjeta, Slobodan Leković, predsjednik Komisije za sprječavanje sukoba interesa, Vanja Čalović, izvršna direktorka NVO MANS, Boris Marić, predstavnik Centra za građansko obrazovanje i Zoran Vujičić, predstavnik Građanske alijanse).
2. Analiza Svjetske banke o uvođenju krivičnog djela nezakonito bogaćenje javnih funkcionera u 44 zemlje.
3. Ostali materijale, studije i analize koje su bile predmet razmatranja na sjednici.

Pristup predmetnim dokumentima tražimo u cjelosti elektronskim putem na email: ana@institut-alternativa.org.

Ukoliko je gore navedena opcija nemoguća zbog nepostojanja elektronske verzije dokumenta, pristup želimo ostvariti dostavom kopije putem pošte, preporučenom pošiljkom na adresu Instituta alternativa Ul. Đoka Miraševića, Kroling 3/3, Podgorica.

S obzirom da su tražene informacije precizne i da ne zahtijevaju druge dodatne radnje, molimo da nam iste dostavite u zakonskom roku u jednom od ova dva navedena oblika.

S poštovanjem,

Ana Đurnić

saradnica na projektima

Institut alternativa

Ul. Đoka Miraševića, "Kroling", 3/3

institut alternativa

INSTITUT
ALTERNATIVA
PODGORICA



Skupština Crne Gore
Generalni sekretar

Broj: 00-41/15-17/5
Podgorica, 2. jun 2015. godine

Skupština Crne Gore, na osnovu člana 30 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list Crne Gore“, br. 44/12), postupajući po zahtjevu za pristup informacijama Instituta alternativa iz Podgorice, Ul. Đoka Miraševića, „Kroling“, 3/3, br. 00-41/15-17 od 18. maja 2015. godine, radi pristupa informacijama, donosi

RJEŠENJE

Djelimično se usvaja zahtjev za pristup informacijama Instituta alternativa iz Podgorice, br. 00-41/15-17 od 18. maja 2015. godine, pa mu se dozvoljava pristup kopiji svih materijala sa druge zajedničke sjednice Odbora za antikorupciju i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, od 15. maja 2015. godine, koje Skupština Crne Gore posjeduje. Materijali obuhvataju informacije koje su dostavili mr Raško Konjević, ministar unutrašnjih poslova, Vesna Medenica, predsjednik Vrhovnog suda, Ivica Stanković, vrhovni državni tužilac, dr Slobodan Leković, predsjednik Komisije za sprječavanje sukoba interesa, Vanja Čalović, izvršni direktor Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS i Daliborka Uljarević, izvršna direktorka Centra za građansko obrazovanje.

Odbija se zahtjev za pristup informacijama u dijelu koji se odnosi na kopiju materijala sa druge zajedničke sjednice Odbora za antikorupciju i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, od 15. maja 2015. godine, odnosno informacija koje su dostavili Zoran Pažin, ministar pravde, Đurđina Ivanović, specijalni tužilac, Mladen Vukčević, predsjednik Sudskog savjeta i Zoran Vujičić, predstavnik Građanske alijanse, kao i kopije Analize Svjetske banke o uvođenju krivičnog djela nezakonito bogaćenje javnih funkcionera u 44 zemlje i ostalih traženih materijala, studija i analiza jer Skupština Crne Gore nije u posjedu traženih informacija.

Pristup informacijama iz stava 1 dispozitiva ovog rješenja ostvariće se dostavom kopija informacija, neposredno, na adresu podnosioca zahtjeva.

Žalba protiv ovog rješenja ne odlaže njegovo izvršenje.

Obrazloženje

Institut alternativa iz Podgorice podnio je Skupštini Crne Gore zahtjev za pristup informacijama, br. 00-41/15-17 od 18. maja 2015. godine, kojim je tražio da mu se omogući pristup kopiji:

1. Materijala sa Druge zajedničke sjednice Odbora za antikorupciju i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu održane 15.05.2015. (Informacije koje su dostavili Zoran Pažin, ministar pravde, Raško Konjević, ministar unutrašnjih poslova, Ivica Stanković, vrhovni državni tužilac, Đurđina Ivanović, specijalni tužilac, Mladen Vukčević, predsjednik Sudskog savjeta, Slobodan Leković, predsjednik Komisije za sprječavanje sukoba interesa, Vanja Čalović, izvršna direktorka NVO MANS, Boris Marić, predstavnik Centra za građansko obrazovanje i Zoran Vujičić, predstavnik Građanske alijanse).
2. Analize Svjetske banke o uvođenju krivičnog djela nezakonito bogaćenje javnih funkcionera u 44 zemlje.
3. Ostalih materijala, studija i analiza koje su bile predmet razmatranja na sjednici.

U postupku po zahtjevu za pristup informacijama, Skupština Crne Gore je utvrdila da posjeduje dio traženih informacija, opisan u stavu 1 dispozitiva rješenja, te da se u istom ne nalaze podaci čijim bi se objelodanjivanjem ugrozio neki od interesa iz člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa nalazi da zahtjev u ovom dijelu treba usvojiti kao osnovan, u skladu sa članom 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Skupština Crne Gore je utvrdila da ne posjeduje dio traženih informacija, opisan u stavu 2 dispozitiva rješenja, s obzirom na to da joj, osim informacija navedenih u stavu 1 dispozitiva rješenja nijesu dostavljene druge informacije.

Žalba na rješenje ne odlaže izvršenje, shodno članu 36 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

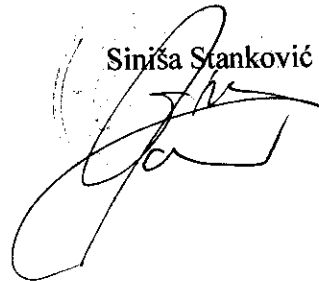
PRAVNA POUKA: Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u roku od 15 dana od prijema rješenja, neposredno ili preko Skupštine Crne Gore. Žalba se podnosi u dva primjerka, sa dokazom o uplati 5,00 eura administrativne takse na žiro račun br. 907-83001-19, shodno tarifnom broju 2 Zakona o administrativnim taksama („Sl. list RCG“, br. 55/03, 46/04, 81/05 i 02/06, i „Sl. list Crne Gore“, br. 22/08, 77/08, 03/09, 40/10, 73/10, 20/11, 26/11 i 56/13).

Dostavljeno:

*Podnosiocu zahtjeva za pristup informacijama

*u spise predmeta

Siniša Stanković





CRNA GORA
VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

01 Broj: 050 /15 – 16227 / 2
Podgorica 15.04.2015 godine



CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	16. IV	20. 15	GOD.
KLASIFIKACIONI	00-63-13/15-14/12		
BROJ:			
VEZA:			
EPA:			
POSREDOVAČICA:	PRILOG:		

SKUPŠTINA
ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU
PRESJEDNIKU ODBORA

G-dinu Predragu Bulatoviću

Poštovani,

Svojim dopisom, 00-63-13/15-14/15 od 27.03.2015.godine, obavijestili ste nas o zajedničkoj sjednici Odbora za antikorupciju sa Odborom za politički sistem pravosuđe i upravu na kojoj će se održati konsultativno saslušanje nosilaca pravosudnih i drugih funkcija, u vezi primjene člana 20 Konvencije UN protiv korupcije.

Povodom vašeg zahtjeva obavještavamo Vas da Ministarstvo unutrašnjih poslova shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave (Sl.list RCG br. 38/3 i Sl.list CG br. 22/08 i 42/11), nije nadležno da vrši poslove uprave koji se odnose na krivično zakonodavstvo i saradnju sa međunarodnim organizacijama u postupku usklađivanja pravosudnog sistema sa međunarodnim standardima.

S poštovanjem,

MINISTAR
mr Raško Konjević

Obrađivač
Aleksandar Meković



CRNA GORA
Vrhovni sud

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	21. IV 20 15 GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-63-13/15-14/16
VEZA:	
EP:	
SKRAĆENICA:	PRILOG: 1

Su. V br. 215/15

Podgorica, 20.04.2015. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE
Odbor za antikorupciju
-predsjedniku, Predragu Bulatoviću-

PODGORICA

Uvaženi,

Aktom od 27.03.2015. godine, tražili ste mišljenje Vrhovnog suda povodom teme koja će se raspravljati na vašem Odboru, a koja se tiče primjene čl. 20 Konvencije UN, protiv korupcije o uvođenju novog krivičnog djela "nezakonito bogaćenje javnih funkcionera".

Kako sudska vlast nije predlagač zakona, već je u obavezi po Ustavu da primjenjuje zakone, uvažavajući vaše nastojanje da kroz djelovanje Odbora, date puni doprinos sprečavanju pojavnih oblika korupcije u svim segmentima, to Vam dostavljam vidjenje, kroz pisani odgovor Su.Vbr. 498/11 od 03.11.2011. godine, tadašnjem ministru pravde g-dinu Dušku Markoviću, o mogućnosti kodifikacije krivičnog djela "nezakonitog bogaćenja" u naš kazneni zakon, kao doprinos ka ostvarivanju konačnog cilja - uspješnosti borbe protiv korupcije.

S poštovanjem,

PREDSEDNIK SUDA,



Vesna Medenica

Su. V. br. 498/11

Podgorica, 03.11.2011. godine

VLADA CRNE GORE

*Potpredsjednik za politički sistem, unutrašnju i spoljnu politiku
i ministar pravde
-na ruke g-dinu Dušku Markoviću-*

PODGORICA

Uvaženi,

Vezano za Nacrt krivičnog djela "Nezakonitog bogaćenja", koji je dat u radnom materijalu Analiza instituta "nezakonito bogaćenje", navodim sledeće:

radnja krivičnog djela nezakonitog bogaćenja je neprecizna, jer ne sadrži u čemu se sastoji radnja državnog službenika koji vrši javnu dužnost, a posebno je neodređena posledica djela koja se sastoji u navodjenju "Značajno uvećanje imovine ili značajno poboljšanog stila života". Ovo sa razloga što krivično djelo mora da bude jasno određeno u smislu odredbe čl. 5 Krivičnog zakonika.

Takodje, nejasno je koju je radnju učinio državni funkcioner, vršeći javnu dužnost, a koja ima za posledicu značajno povećavanje svoje imovine ili životni standard tokom trajanja javne funkcije.

Što se smatra pod državnim službenikom treba da nadje svoje određenje u značenju izraza. U tom pravcu smatram da je ovaj pojam u dovoljnoj mjeri određen imajući u vidu značenje izraza "Službeno lice" koje je dato u odredbi čl. 142 st. 3 Krivičnog zakonika.

Radni materijal u pogledu navedenog krivičnog djela sadrži uglavnom procesne odredbe koje su navedene u stavu 2,3,5,6 i 7, što ne može predstavljati obilježje krivičnog djela, niti naći svoje mjesto u zakonu. Naime, u odredbama čl. 112 i 113 Krivičnog zakonika propisan je opšti institut oduzimanja imovinske koristi, te uslov i način oduzimanja iste, dok se u odredbama člana 85 do 97 Zakonika o krivičnom postupku propisuje procedura privremenog oduzimanja predmeta, imovinske koristi i imovine. S toga je u određenju ovog krivičnog djela,

kao poseban stav, dovoljno navesti da će se od učinioca oduzeti imovina stečena izvršenjem tog djela.

Što se tiče odredbe čl. 4 iz Nacrta ista je nejasna, jer ne sadrži radnje krivičnog djela za lice koje je u ime učinioca krivičnog djela, "svjesno posjedovalo nezakonito stečenu imovinu u ime osumnjičenog".

Očigledno je da bi se ovdje radilo o sasvim drugom krivičnom djelu ili pak o tome da je u pitanju saizvršilaštvo, u smislu odredbe čl. 23 st. 2 Krivičnog zakonika.

Nadalje, propisana kazna za ovo krivično djelo ne slijedi sistematiku našeg Krivičnog zakonika jer se u tački 6 Nacrta navodi da će se učinilac kazniti kaznom zatvora u trajanju od najviše deset godina, što bi značilo da bi minimum kazne bio trideset dana (čl. 36 st. 1 Krivičnog zakonika), što bi svakako predstavljalo neprimjeren raspon propisane kazne, imajući opšti minimum kazne u pitanju i njen posebni maksimum.

Da li je nužno uvođenje ovog krivičnog djela u naš krivično pravni sistem kod činjenice da se državni službenik, kao učinilac krivičnog djela, može pojaviti kod većeg broja krivičnih djela koje imaju za posledicu sticanje imovine, a samim tim i nezakonitog bogaćenja, kao što je na primjer krivično djelo primanje mita, zloupotreba službenog položaja, prevara u službi i slično. U svim ovim slučajevima od učinioca krivičnog djela može se oduzeti stečena imovina, kako je to propisano institutom proširenog oduzimanja imovinske koristi iz čl. 113 st. 2 i 3 Krivičnog zakonika.

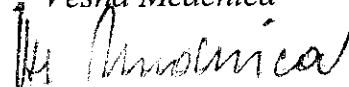
Navedeno krivično djelo kako je to dato u radnom materijalu je slično krivičnom djelu koje postoji u našem Krivičnom zakoniku. Naime u čl. 422 propisano je krivično djelo protivzakoniti uticaj, a koje spada u grupu krivičnih djela protiv službene dužnosti. U odredbi st. 2 navedenog člana je određena radnja ovog krivičnog djela koja se sastoji u tome ko koristeći službeni ili društveni položaj ili uticaj posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, dok je u stavu 3 navedeno, ako je za posjedovanje primjena nagrada ili druga korist tada će se učinilac kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina.

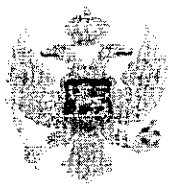
Medjutim, u koliko je nužno da se u naš Krivični zakonik uvede kao novo krivično djelo "nezakonito bogaćenje" onda je nužno u tom pravcu jasno odrediti, ko se smatra učiniocem krivičnog djela, radnju tog djela i u čemu se sastoji njena posljedica.

S poštovanjem

PREDSJEDNIK SUDA

Vesna Medenica





CRNA GORA
VRHOVNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO
Tu.br.434 /15
Podgorica, 17.04.2015.godine

SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO	14 - 11 20 15 GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ	00-63-13/15-14/13
VEZA:	
EPA:	
SKRAĆENICA	PRILOG.

SKUPŠTINA CRNE GORE
ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU
Predsjedniku Odbora g-dinu Predragu Bulatoviću

PODGORICA

VEZA: Vaš dopis broj 00-63-13/15-14/5 od 27.03.2015.godine.

Uvaženi,

Povodom Vašeg dopisa, dajem svoje stručno mišljenje,

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju UN protiv korupcije 23. oktobra 2006.godine. Članom 20 navedene Konvencije, predviđena je obaveza država ugovornica da razmotre mogućnost uvođenja krivičnog djela nezakonito bogaćenje. Mogućnost podrazumijeva potrebu uskladjivanja zakonskog rješenja sa Ustavom Crne Gore.

Gledano sa stručne strane, postoje razlozi za i protiv inkriminisanja krivičnog djela nezakonito bogaćenje. Ovako postavljena inkriminacija mogla bi biti korisna u suzbijanju korupcije učinjene od strane predstavnika političkog establišmenta ili nekog drugog zaposlenog. Ukoliko bi se opredijelili da uvedemo ovo krivično djelo, zakonodavac bi u dijelu propisivanja elemenata bića krivičnog djela morao da odgovori na pitanja na koja su ukazivali pravni teoretičari iz krivično pravne oblasti, i to:

1. Što propisati kao radnju izvršenja krivičnog djela?
 - a) Osnov sticanja imovine;
 - b) Posjedovanje imovine u vrijednosti iznad zakonitih prihoda;
 - c) Propuštanje da se prijavi imovina.... (koja od ove tri konstatacije odgovara radnji krivičnog djela???)

2. Objekat izvršenja krivičnog djela bila bi imovina čija vrijednost prelazi zakonit i uobičajeni prihod u odnosu na obavljeni posao i stručnu spremu.
3. Kada je u pitanju izvršilac krivičnog djela javljaju se pitanja: da li su to javni funkcioneri, državni službenici, službeno i odgovorno lice, svi građani..... Ko od nabrojanih subjekata, ako Konvencija šire definiše pojam "Javnog funkcionera"?
4. Propisivanje ovog krivičnog djela podrazumijevalo bi isključenje protivpravnosti u smislu da učinilac učini vjerovatnim da je imovina stečena na zakonit način.
5. Trebalo bi riješiti i pitanje prividnog idealnog sticaja, jer bi se moralo izričito propisati da se upravo radi o ovom institutu krivičnog prava, ako bi se utvrdilo da je nezakonito bogaćenje rezultat određenih krivičnih djela.

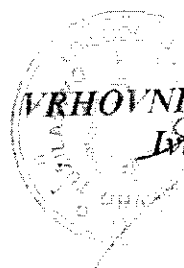
Gledano iz ugla krivičnog prava, nije jednostavno odgovoriti na pitanje opravdanosti uvođenja krivičnog djela neosnovano bogaćenje, a ako se uzmu u obzir razlozi "ZA" i "PROTIV".... Iz ugla građansko – pravne materije, Sticanje bez osnova (Pravno neosnovano obogaćenje) je pravni institut obligacionog prava normiran članom 217 ZOO.

Ako se, s druge strane, okrenemo biću krivičnog djela i svrsi koja se želi postići inkriminacijom istog, teret dokazivanja je na potencijalnom učiniocu krivičnog djela nezakonito bogaćenje. Da li je ovo rješenje u skladu sa članom 35 Ustava Crne Gore koji propisuje pretpostavku nevinosti?

Treba razmisliti o ovom predlogu, ali uzimajući u obzir prethodno iznijete konstatacije, ono što smatram relevantnim je intenzivna borba protiv organizovanog kriminala, korupcije i korupcije na visokom nivou. Potrebna je stalna, kontinuirana saradnja tužilaštva i policije. Neophodna je detaljna finansijska istraga. Tužilaštvo kao organ gonjenja preduzima sve u svojoj nadležnosti kako bi se učinioci krivičnih djela iz oblasti visoke korupcije priveli pravdi. Pri navedenom, treba imati u vidu da učinioci krivičnih djela korupcije, naročito ove na visokom nivou, djeluju na jedan vrlo sofisticiran način koji zahtijeva istragu koja je spora i teška, ako se žele postići rezultati koje svi očekujemo.

U zajedničkom interesu, sa željom da svi zajedno doprinesemo borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i korupcije na visokom nivou, spreman sam da dam dodatna pojašnjenja na Konsultativnom saslušanju.

S poštovanjem,


VRHOVNI DRŽAVNI TUŽILAC
Ljilica Stanković



CRNA GORA
KOMISIJA ZA SPRJEČAVANJE
SUKOBA INTERESA

PRIMLJENO	
KLASIFIKACIJA	2015. GOD.
BROJ	00-63-13/15-14/5
VEZA	
EPA	
SKRAĆENICA	PRILOG

Br.506/2

Podgorica, 24.04. 2015.godine

Skupština Crne Gore
Odbor za antikorupciju
n/r gospodina Predraga Bulatovića, predsjednika

PODGORICA

Gospodine Bulatoviću,

Komisija za sprječavanje sukoba interesa Crne Gore na sjednici održanoj 24. aprila ove godine razmatrala je Vaš dopis br. 00-63-13/15-14/5, kojeg ste uputili ovoj instituciji radi davanja stručnog mišljenja vezano za uvođenje novog krivičnog djela „nezakonito bogaćenje javnih funkcionera“.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa od 16. decembra 2014. godine uvedena je norma u čl.20a, stav 3, a koja glasi: "Ukoliko Komisija u postupku provjere utvrdi da su imovina i prihodi javnog funkcionera i povezanih lica sa javnim funkcionerom veći u odnosu na realne prihode, javni funkcioner je dužan da, na zahtjev Komisije, u roku od 30 dana, dostavi detaljne podatke o osnovima sticanja imovine i prihoda".

Navedenu odredbu Komisija već primjenjuje, što je u skladu i sa preporukama Evropske Komisije.

Stav Komisije za sprječavanje sukoba interesa Crne Gore je da podržava svako rješenje koje ima za cilj usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima. Ukoliko bude normirano novo krivično djelo „nezakonito bogaćenje javnih funkcionera“, Komisija će kao i do sada primjenjivati pozitivne propise u dijelu svojih nadležnosti.

S poštovanjem.

MKB

**PREDSEDNIK KOMISIJE**

Stjepan Leković

KOMISIJA ZA SPRJEČAVANJE SUKOBA INTERESA CRNE GORE

Ul. Crnogorskih serdara b.b Podgorica • TEL: (+382 20) 621-124 • tel/fax: (+382 20) 620-540
www.konfliktinteresa.me • E-mail: konfliktinteresa@kesi.gov.me



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS
Dalmatinska 488 81000 Podgorica, Crna Gora

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266.377; +382.69.446.094
www.micromed.com www.micromed.co.me

manset.com.me, www.manset.co.me	
20. 11	20. 15. GOD.
KLASIFIKACIONI	
BROJ: 00-63-13/15-14/14	
VEZA:	
EPA:	
SKRAĆENICA:	PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE
ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU

Podgorica, 20. april 2015. godine

Predmet: izjašnjenje na akt br. 00 - 63 - 13/15 - 14/7

Poštovani,

U skladu sa Vašim pozivom br. 00 - 63 - 13/15 - 14/7 od 27. marta 2015. godine dostavljamo Vam sledeće

MIŠLJENJE

1. Crna Gora treba hitno da inkriminiše nezakonito bogaćenje kao krivično djelo, u skladu sa članom 20 Konvencije UN-a protiv korupcije, kako bi se pravosudnim organima olakšalo krivično gonjenje javnih funkcionera koji ne mogu da dokažu porijeklo svojih prihoda i imovine;
2. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika trebalo bi da sačini radna grupa koju će uspostaviti Odbor, a koja će biti sastavljena od predstavnika svih poslaničkih klubova, izvršne vlasti, pravosuđa i relevantnih NVO.
3. Prijedlog zakona treba sačiniti i usvojiti najkasnije do kraja prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2015. godini, kako bi se ispunila preporuka Evropske komisije iz Izvještaja o napretku Crne Gore za prethodnu godinu;
4. MANS izražava spremnost da učestvuje kako na Konsultativnom saslušanju koje će Odbor organizovati, tako i u radu radne grupe koja bi se bavila izradom predloga zakona, ukoliko ona bude uspostavljena.

Obrazložjenje

Crna Gora nema kodifikovano krivično djelo nezakonitog bogaćenja, pa je borba protiv ove pojave u praksi značajno otežana. Nedostatnost adekvatnog pravnog okrija najbolje je ilustrovana poslednjim slučajem koji je pokrenulo crnogorsko tužilaštvo, a koji se tiče upravo sumnje u nezakonito bogaćenje lica koje je godinama unazad obavljalo najviše državne i javne funkcije.

Naime, nedavno objavljeni slučaj vezan za tajni račun supruge Svetozara Marovića, koji je decenijama obavljao visoke javne funkcije predstavlja najbolji primjer na kome se mogu sagledati potencijalni efekti kriminalizacije nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera. Prema podacima kojima raspolaže Međunarodni konzorcijum istraživačkih novinara, Marovićeva supruga, Đordina, je u 2006. i 2007. godini imala 3,8 miliona dolara na računu u Švajcarskoj. Taj tajni račun se ne pominje ni u jednom zvaničnom izvještaju javnog funkcionera Marovića o prihodima i imovini njegove porodice.

Tužilaštvo sada treba da utvrdi na koji način je stečen novac koji se nikako ne može objasniti zvaničnim prihodima i imovinom porodice Marović, odnosno da prikupi dokaze o eventualnim krivičnim djelima iz kojih je novac stečen.

Pravni zastupnik Marovića je javno saopštio da se novac ne nalazi na računu u švajcarskoj banci. Međutim, njegova izjava se odnosi na sadašnje vrijeme a ne na period 2006. i 2007. godine za koji su prezentovani dokazi o postojanju ogromih sredstava na tajnom računu, pa se na osnovu toga nameće zaključak da je novac ili podignut ili prebačen na neki drugi tajni račun koji još uvijek nije poznat javnosti.

Zbog toga tužilaštvo treba ne samo da ispita odakle je novac stigao na račun, već i gdje se sada nalazi, odnosno da prikupi i analizira novčane transakcije sa tajnog računa i eventualno drugih računa, kako bi nezakonito stečena imovina bila oduzeta.

Sve te istražne radnje će oduzeti vrijeme tužilaštvu, što će, zajedno sa eventualnim angažovanjem vještaka i drugih eksperata, predstavljati ozbiljan pritisak na budžet te institucije.

Sa druge strane, kriminalizacija nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera bi olakšala posao tužilaštva i ubrzala istragu, što bi svakako omogućilo postizanje konkretnih rezultata u borbi protiv korupcije na visokom nivou, koja je prepoznata kao ključni prioritet procesa evropskih integracija. Uvođenje novog krivičnog djela bi bilo u skladu sa međunarodnim konvencijama i obavezama Crne Gore, a predstavljalo bi značajan legislativni iskorak u borbi protiv korupcije.

Naime, Skupština Crne Gore je ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih Nacija protiv korupcije 23. oktobra 2006. godine. Član 20 te Konvencije glasi: „Svaka ugovorna strana, shodno svom ustavu i osnovnim načelima svog pravnog sistema, razmatra usvajanje zakonodavnih i drugih mjera, potrebnih, da se kao krivično djelo, kad je učinjeno sa namjerom, uvede nezakonito bogaćenje, što znači značajno uvećanje imovine državnog službenika, koje on/ona ne mogu propisno objasniti u odnosu na svoje zakonski stečene prihode“.

Evropska komisija je u poslednjem izvještaju o napretku Crne Gore takođe preporučila kriminalizaciju nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera. Takvu preporuku je dala i

Ambasada SAD u okviru komentara na nedavno usvojeni Zakon o sprječavanju korupcije.

Međunarodni ekspert koji je radio sa Ministarstvom pravde je takođe preporučio uvođenje novog krivičnog djela nezakonito bogaćenje javnih funkcionera, i zaključio da bi to bilo kompatibilno sa našim pravnim sistemom, te da je takva odluka **isključivo političke prirode**. Ipak, nezakonito bogaćenje javnih funkcionera do danas nije kriminalizovano, iako bi to nesporno omogućilo efikasniji rad tužilaštva u borbi protiv korupcije na visokom nivou.

Predstavnici svih poslaničkih klubova koji su učestvovali u raspravi Odbora za antikorupciju povodom organizovanja konsultativnog saslušanja su izrazili spremnost da se nezakonitog bogaćenje javnih funkcionera sankcioniše, pa Vas pozivamo da po hitnom postupku kriminalizujete nezakonito bogaćenje javnih funkcionera.

S poštovanjem,



Vanja Čalović, izvršni direktor

U prilogu Vam dostavljamo izvještaj sa preporukama međunarodnog eksperta, gospodina Ruperta Vininga koji sadrži konkretne preporuke vezane za kriminalizaciju nezakonitog bogaćenja, pa Vas molimo da isti proslijedite članovima Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu koji će učestvovati u radu zajedničkog konsultativnog saslušanja.

From: Dusan Polovic [mailto:dusan.polovic@mpa.gov.me]
Sent: Wednesday, February 13, 2013 11:53 AM
To: mans@t-com.me
Subject: Slobodan pristup informacijama - ministarstvo pravde

NVO- MANS -
13/ 51030-51032
13. 02. 2013

Poštovani,

U prilogu mailu dostavljamo Rješenje ovog ministarstva i Informaciju koji su traženi u vašem zahtjevu za pristup informacijama.

S poštovanjem

Dušan Polović
Head of ICT Department
Government of Montenegro
MINISTRY OF JUSTICE
Vuka Karadžića 3, Podgorica
tel/fax: +382 20 407 513
mob: +382 67 637 267
e-mail: dusan.polovic@mpa.gov.me
www.mpa.gov.me

CRNA GORA
VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO PRAVDE
Broj: 01 - 1085/13
Podgorica, 12. 02. 2013. godine

Ministarstvo pravde na osnovu člana 196 Zakona o opštem upravnom postupku („Sl.list RCG“, broj 60/03 i „Sl.list CG“, broj 32/11), i čl. 15 i 18 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.list RCG“, broj 68/05) donosi

RJEŠENJE

Dozvoljava se NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, da ostvari pristup informacijama po zahtjevu Broj 13/51030 - 51032 od 05. 02. 2013. godine.

Pristup ovoj informaciji ostvariće se dostavljanjem informacije, tražene zahtjevom, u elektronskoj formi na e-mail adresu mans@t-com.me

Obrazloženje

NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS podnijela je, ovom Ministarstvu, zahtjev Broj 13/51030 - 51032 od 05. 02. 2013. godine, kojim traži dostavu informacija, kao u zahtjevu.

Odredbom člana 8 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl.list RCG“, broj 68/05), propisano je da je organ vlasti dužan da omogućiti podnosiocu zahtjeva pristup informaciji koja je u posjedu organa vlasti. Organ vlasti, saglasno članu 18, istog zakona, rješenjem kojim dozvoljava pristup informaciji ili njenom dijelu određuje, između ostalog, način i rok pristupa informaciji.

Na osnovu izloženog riješeno je kao u dispozitivu

Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor, u roku od 30 dana, od dana prijema istog, pred Upravnim sudom Crne Gore.

MINISTAR
Duško Marković

CRNA GORA
VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO PRAVDE
Broj: 01 – 1085/13 – 1
Podgorica, 12. 02. 2013. godine

NVO MREŽA ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA - MANS

PODGORICA
Dalmatinska 188

U prilogu akta dostavljamo vam rješenje, ovog Ministarstva, Broj: 01
– 1085/13 od 12. 02. 2013. godine, po vašem zahtjevu za pristup
informacijama Broj: 13/51030 - 551032 od 12. 02. 2013. godine.

MINISTAR
Duško Matković

Rješenje i Informacija dostavljena u elektronskoj formi na e-mail adresu
mans@t-com.me.



British Embassy
Podgorica

Izvještaj i preporuke na projektu

Autor	Rupert Vining, konsultant
Projekat	Borba protiv nezakonitog bogaćenja i korupcije u javnoj administraciji
Odjeljenje	Projektno odjeljenje
Datum	april 2012

Neklasificiran dokument

Sadržaj

UVOD.....	3
KRATAK PREGLED; POLITIČKA ODLUKA.....	4
KAKO SE BAVE SUMNJAMA NA SREDSTVA STEČENA KRIMINALOM U EU.....	5
VEZA IZMEĐU IZJAVLJIVANJA O IMOVINI I NEZAKONITOG BOGAĆENJA.....	8
REGIONALNI PRIKAZ; POKUŠAJ RUMUNIJE I MAKEDONIJE U RJEŠAVANJU PITANJA NEZAKONITOG BOGAĆENJA.....	9
ZAKON O SREDSTVIMA STEČENIM PUTEM KRIMINALNIH RADNJI U CRNOJ GORI.....	13
KONSULTACIJE SA CRNOGORSKIM ORGANIMA VLASTI I ORGANIZACIJAMA GRAĐANSKOG DRUŠTVA.....	15
OPERATIVNA STVARNOST U SPREČAVANJU KORUPCIJE U CRNOJ GORI.....	17
PREPORUKE.....	19
ANEKS 1 TABELA SVJETSKE BANKE O ZEMLJAMA KOJE KORISTE NEZAKONITO BOGAĆENJE.....	23
ANEKS 2 PREDLOG NACRTA ZAKONA.....	25

Uvod

Ovaj izvještaj i analiza urađeni su od strane Strateškog fonda „Ujedinjena Evropa“ britanskog Ministarstva vanjskih poslova, a upravljaju se i podržani su od strane Britanske ambasade u Podgorici, na hitan poziv zamjenika premijera i ministra pravde, gospodina Duška Markovića.

Ekspert se srdačno zahvaljuje na podršci i angažovanju vlasti, a naročito Kabinetu ministra, predsjednici Vrhovnog suda, Vrhovnoj državnoj tužiteljici, Sekretarijatu za zakonodavstvo, Komisiji za sprečavanje konflikta interesa i profesoru Stojanoviću.

U međunarodnim okvirima, ekspert izražava zahvalnost i za doprinos M. Duranda u ime francuskog Ministarstva pravde, koji se trenutno nalazi pri crnogorskom Ministarstvu pravde, a koji je dao korisne savjete u vezi sa pitanjem *Train de Vie* kao krivičnog djela, kao i gospođi Lindi Muzila uljučenom u inicijativi Svjetske banke o povraćaju ukradene imovine (StAR) koja je ljubazno omogućila pristup globalnoj studiji o nezakonitom bogaćenju prije njenog objavljivanja, što se pokazalo od neprocjenjive vrijednosti za međunarodnu komparativnu praksu. Uz to, ekspert se zahvaljuje i na radu Byrane Michael koji je obavio dio komparativnog pravnog rada.

U ovom izvještaju analiziraće se i razmatrati pitanje nezakonitog bogaćenja, mogućnosti uvođenja u crnogorsko nacionalno zakonodavstvo, regionalni i međunarodni primjeri, pristupi nezakonitom bogaćenju unutar granica EU i van njih.

Za međunarodne ilustracije dati su primjeri iz Ujedinjenog Kraljevstva i zakona raznih drugih zemalja članica EU.

U ime vlasti, svoja mišljenja na predloženi nacrt zakona dali su predsjednica vrhovnog suda, ministar unutrašnjih poslova, vladin sekretarijat za zakonodavstvo, vrhovna državna tužiteljica, i komisija za sprečavanje konflikta interesa.

U izvještaju će biti u upotrebi dva naizmjenična termina. Nezakonito bogaćenje nosi usko tehničko značenje u skladu sa Konvencijom UNa protiv korupcije. Termin „sredstva stečena putem krivičnog djela“ ima više opšte značenje, i može se, na primjer, proširiti na opšte prihode stečene putem kriminala. Dok među ta dva postoje zajednički osnovi i metodologija, osnovni pristupi se razlikuju. Na primjer, u oba slučaja preduslov je da osumnjičeni objašnjava neobjašnjeno bogatstvo koje posjeduje.

Međutim, nezakonito bogaćenje razlikuje se zbog preduslova da se prije presude objasni prisvajanje bogatstva ili nekog načina života tokom službene dužnosti, u poređenju sa praksom iz krivičnog zakona koja zahtijeva presudu za predmetno krivično djelo prije nego što se od počinioca krivičnog djela zahtijeva objašnjenje.

Oba pristupa su izričito dozvoljena u okviru pravne filosofije Evropskog suda za ljudska prava. Relevantni test je proporcionalnost, o čemu će biti riječi.

Kratak pregled; Politička odluka

Tokom ove analize nađeno je da zakon Crne Gore tehnički dozvoljava uključivanje nezakonitog bogaćenja u domaće zakonodavstvo. Crna Gora je dužna, u skladu sa Konvencijom UNa protiv korupcije, da razmotri uključivanje u domaće zakonodavstvo.

Odluka za vlasti primarno znači politički izbor, a ne tehničku odluku pravne kompatibilnosti. Da li će pretvaranje nezakonitog bogaćenja u Crnoj Gori u krivično djelo pomoći borbi protiv korupcije? Odluka nije isključivo pitanje pretvaranja u krivično djelo. Moguće je da građansko oduzimanje ili konfiskacija mogu da obezbijede održive smjerove. Ali prednost treba dati upravo pretvaranju u krivično djelo.

Postoje dva načina pretvaranja nezakonitog bogaćenja u krivično djelo, bilo putem Krivičnog zakonika, ili kao *lex specialis* (poseban zakon). Ovo prvo predstavlja pristup kojem se daje prednost. Međunarodna praksa dopušta oba pristupa.

Smatra se da se Crna Gora bori sa ozbiljnim elementima korupcije. Oni su iznad nivoa prepoznatog u državama članicama EU. Ovo se poklapa sa značajnim primjerima neobjašnjenog bogatstva u javnoj administraciji. U bilo kojoj jurisdikciji teško je dobiti dokaze o činu korupcije, a taj je problem još teži u zemlji poput Crne Gore, u kojoj je društvo malo i međusobno povezano. Stoga, ovakva situacija zahtijeva da se nezakonito bogaćenje utvrdi kao krivično djelo kako bi se riješio problem korupcije u javnoj administraciji. Član 20 o nezakonitom bogaćenju definiše taj pristup.

U okviru pravne filosofije EU dozvoljeno je da se zakon uskladi kako bi se razmatrale specifične prijetnje, ukoliko se održava ravnoteža u zaštiti prava osumnjičenog na fer suđenje.

Ravnoteža je fleksibilna, a ne fiksna.

Nezakonito bogaćenje i politička odluka koju ono podrazumijeva primjenjuje se u 44 zemlje širom svijeta. Ovo podrazumijeva režim i običajnog i građanskog prava. To podrazumijeva razvoj ekonomskih super sila, kao što su Kina i Indija (vidi aneks 1 na kraju izvještaja radi tabele koja sadrži nalaze Svjetske banke o zemljama učesnicama).

Jasna slika javlja se na opštem nivou. U državi koja primjenjuje vladavinu prava, očekivano je da se usvoje zakoni koji se suprotstavljaju određenim prijetnjama. Krivično pravo ne postoji u vakumu sa standardnim jednoobraznim pristupom. U velikom broju država koje se bave nezakonitim bogaćenjem, postoje značajni izazovi u borbi protiv korupcije (pogledati prilog 1). U zemljama sa manjom učestalošću korupcije, nezakonito bogaćenje nije prikladno u određenim društvenim okolnostima, iz prostog razloga jer nije potrebno za pitanje zaštite javnosti.

Nekoliko političkih pitanja vlasti treba da razmotre:

- > Da li korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju vladavini prava i javnom dobru u Crnoj Gori?

- > Da li su rezultati iz samog istraživanja i gonjenja za krivična djela korupcije dovoljna da zaplaše prestupnike i zaštite javnost?
- > Da li su rezultati iz samog istraživanja i gonjenja za krivična djela korupcije zadovoljavajući u smislu crnogorskih međunarodnih aspiracija? Ovo se ne odnosi samo na pristupanje EU, već i na potrebu da se privuku strana ulaganja.
- > Kako će se u stvarnosti sprovoditi nezakonito bogaćenje u CG?

Autor ovog izvještaja, kao i mnogi domaći kometatori navode da postoji jak razlog za uvođenje nezakonitog bogaćenja u spektar zakonodavstva koje se tiče antikorupcije u Crnoj Gori.

Kako se bave sumnjama na sredstva stečena kriminalnim radnjama u EU

Države članice EU su 2005. godine razmatrale pitanje bavljenja sredstvima stečenim od kriminala.¹ Neobjašnjeno bogatstvo pojedinaca predstavljalo je posebnu temu;

"Svaka država članica treba da preduzme neophodne mjere da omogući konfiskaciju u skladu sa ovim članom makar:...

(c) u slučaju kada je ustanovljeno da je vrijednost imovine disproportionalna zakonito stečenom prihodu osuđenog lica i da je domaći sud na osnovu specifičnih činjenica ubijeđen da je dotična imovina stečena putem krivičnog djela tog osuđenog lica"

Ovaj stav direktno je upoređen sa stavom iz Konvencije UN-a protiv korupcije o nezakonitom bogaćenju.

Konvencija UN-a protiv korupcije podstakla je uvođenje nezakonitog bogaćenja kao krivičnog djela, zajedno sa odredbama koje to podržavaju, a tiču se krivičnog djela korupcije. U Konvenciji se navodi da potpisnice Konvencije treba da razmotre "mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mjera koje mogu biti potrebne kako bi utvrdila kao krivično djelo, kada se počinio namjerno, nezakonito bogaćenje, to jest znatno uvećanje dobara javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na njegov legalni dohotak" (Član 20). Primjer Hong Konga koji se tiče nezakonitog bogaćenja podstakao je ovu odredbu (kao i mnoge druge odredbe u Konvenciji).²

Na slici 1, prikazan je važan dio Uredbe o sprečavanju mita (koja se širom svijeta citira zbog svoje učinkovitosti u smanjenju korupcije). Član 10 te Uredbe – u praksi – obrnuo je teret dokazivanja u vezi sa ustanovljavanjem krivice za nezakonito bogaćenje. Kao što je prikazano u odlomku, svaki javni funkcioner počinio je krivično djelo u skladu sa Uredbom ukoliko posjeduje bogatstvo ili ima životni stil za koji ne može da dokaže da je stekao zakonitim putem, i koji je disproportionalan sa njegovim / njenim legalnim dohotkom. Kako bi se izbjegla odbrana imovine (da imovina ne podrazumijeva vlasništvo), Uredbom se zahtijeva da i javni funkcioneri koji imaju privremeno vlasništvo nad imovinom dokažu da je

¹ OKVIRNA ODLUKA SAVJETA 2005/212/JHA od 24. februara 2005. o konfiskaciji imovinske koristi, sredstava i imovine povezane s krivičnim djelom

² Uredba o sprečavanju mita Hong Kong, poglavlje 201.

ta imovina stečena na zakoniti način, ili snose odgovornost u skladu sa Uredbom da posjeduju nezakonito bogatstvo.³ Takve odredbe predstavljaju najjači vid hvatanja u koštac sa nezakonitim bogatstvom.

Slika 1: Tretiranje nezakonitog bogaćenja u Hong Kongu u skladu sa izmjenama i dopunama iz 1970.godine Uredbe o sprečavanju mita

(parafrazirano zarad jasnoće)

(1) Bilo koje lice, koje je sada ili je bilo... službenik – [i]

(a) ima životni standard koji je iznad ...njegovih/njenih trenutnih ili prošlih zvaničnih prihoda [koji se jedino sastoje od penzija kako je kasnije u članu definisano]; ili

(b) drži pod kontrolom novčana sredstva ili imovinu koja je disproporcionalna sa njegovim/ njenim trenutnim ili prošlim zvaničnim prihodima,

smatra se krivim/om za prekršaj – osim ako ne da zadovoljavajuće objašnjenje sudu kako je bio/la u mogućnosti da održava takav životni standard ili kako su ta novčana sredstva zapala u njegove / njene ruke.

(2) Ukoliko optuženi izjavi da drži ta sredstva ili imovinu u ime trećeg lica, ona će se smatrati imovinom optuženog, osim ukoliko ne iznese suprotne dokaze.

Ključno pitanje je kako neka država članica Evropske Unije, može razmotriti sa jedne strane ravnotežu između suprostavljanja prijetnji korupcije ili organizovanog kriminala i sa druge strane, obavezu zaštite prava pojedinca na sudskom procesu.

U Evropskoj uniji, kao i drugdje, pravna filosofija sa jedne strane, vodi brigu o uspostavljanju ravnoteže između prava države da zaštiti građane od karakterističnih prijetnji i sa druge strane, prava optuženih na fer sudski proces.

Ovaj test konkretno sadrži mogućnost da se prilagodi karakterističnim prijetnjama, time što će mijenjati i razmatrati nivo prijetnje u zavisnosti od promjena društvenih okolnosti. Primjeri će se uzeti iz Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske, Italije i Njemačke.

Dvije vodeće sudske odluke u Ujedinjenom Kraljevstvu, prva 1993. godine i druga 2010. godine, ilustruju kako je test primjenjen i kako se mijenja da bi prikazao trenutne okolnosti.

Prva odluka donijeta 1993. godine od strane visokog suda Ujedinjenog Kraljevstva za prekomorske teritorije, ticala se upravo člana 20 Konvencije UN-a, u formi člana 10 Uredbe o sprečavanju mita u Hong Kongu. U slučaju AG protiv Lee Kwong-Kut (1993) 3 HKPLR 72, 82 sud je izjavio da:

³ Parafrazirali smo tekst člana 10 Uredbe o sprečavanju mita kako bi bio jasniji za čitaoce kojima engleski nije maternji jezik (ovaj izvještaj će se možda prevoditi na strani jezik). Promijenili smo red riječi i parafrazirali da bi samostalni zakon bio jasniji. Čitalac treba da pogleda original teksta za konačnu interpretaciju i primjenu.

- > "Sud napominje da kada se radi o korupciji, postojala je potreba – s razlogom – za posebnim ovlaštenjima istrage i zahtjevima za objašnjavanje. Posebna djela korupcije sama po sebi bila su teška da se otkriju, a kamoli da se dokažu na pravi način. Shodno tome, član 10 je konzistentan sa pretpostavkom nevinosti koju garantuje Ustav. Bilo je naloženo neophodnošću, i išlo se dokle je bilo neophodno (uz dodati naglasak)".

Ali drugi set okolnosti primijenio se 2010. godine u Ujedinjenom Kraljevstvu. Apelacioni sud odlučio je da se obrnuti teret dokazivanja u krivičnom zakonodavstvu ne primjenjuje u pretpostavci da je plaćanje državnom službeniku bilo korumpirano gdje je postojala ugovorna veza. Zakon koji je 1916. godine bio potreban kako bi se zaštitile ogromne javne nabavke tokom Prvog svjetskog rata, više nije odgovarao prilikama u Ujedinjenom Kraljevstvu 2010. godine.⁴

Ali Ujedinjeno Kraljevstvo, u razmatranju ove ravnoteže, pruža najiscrpniji okvir za bavljenje krivičnim postupcima iz oblasti kriminala. Zakon iz 2002. godine o sredstvima stečenim od kriminala, bio je jasna namjera da se primjeni teret dokazivanja po konceptu "ravnoteže vjerovatnoća" u kontekstu krivičnog prava.⁵ Na primjer, sudija koji donosi odluku da li da se zaplijeni imovina pojedinca koji se sumnjiči da je imao koristi od kriminalnih aktivnosti, mora uzeti u obzir pretpostavku da je imetak okrivljenog proizvod kriminalnog životnog stila, i primijeniti kaznu.⁶ Sa pravom treba zabilježiti da ova karakteristična odredba zahtijeva kvalifikujući nivo kriminalne osude prije nego li se taj test primjeni, ali ovo se odražava u ravnoteži primjerenoj okolnostima u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Tri primjera iz Francuske, Italije i Njemačke daju odličnu ilustraciju.

Francuski Krivični zakonik bavi se konfiskacijom neobjašnjenog bogatstva do te mjere da pojedinac (ili državni zvaničnik) može biti u vezi sa kriminalnom organizacijom.⁷ Odredbom je nametnuta kazna od pet godina zatvora i novčana kazna od €75,000.00 za, "nemogućnost od strane lica da opravda prihod koji odgovara njegovom/njenom stilu života, dok su u stalnom kontaktu sa licima koja se bave aktivnostima definisanim u članu 450-1 [posredništvo i/ili saučesništvo]".

U Italiji, ponovo kao dio zakona koji se tiče organizovanog kriminala, Krivičnim zakonikom zahtijeva se da optuženi dokaže legitimnost njegove/njene imovine kada se ona ne poklapa sa prihodom toga lica. Ovom odredbom predviđa se da ako je lice optuženo za jedno od navedenih krivičnih djela (uključujući i organizovani kriminal i krijumčarenje droge, ali i mnoga druga, kao što je uzimanje talaca za otkupninu) i ako tužilaštvo dokaže da 1) optuženo lice posjeduje direktno ili putem posrednika određena sredstva (novac ili druga sredstva); i 2) postoji disproporcija između prihoda koji ostvaruje optuženi (prijava poreza ili aktivnosti/biznis) i vrijednosti tih sredstava; imovina koja je u pitanju se konfiskuje osim ako optuženi ne dokaže zakonito porijeklo.

⁴ Webster 2010 EWCA Crim 2819 1.decembar, 2010

⁵ Zakon od sredstvima stečenim putem kriminala 2002, dostupan online (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents>)

⁶ id. član. 75

⁷ Francuski krivični zakonik, član 450.2(1).

Prije nekoliko godina, Ustavni sud objavio je neustavnu drugu odredbu istog zakona (Član 12, stav 2) koji je navodio kao krivično djelo i propisivao kazne svakome, ko se našao u gorepomenutoj situaciji disproporcije, i ko nije mogao da dokaže zakonito porijeklo svoje imovine. Sud je ustanovio da je odredba sa svojim obrnutim teretom dokazivanja protiv pretpostavke nevinosti.

Dok se odredba odnosi na krijumčarenje droge i organizovani kriminal, odredba se odnosi na ukupno bogatstvo optuženog – a ne samo na imovinu koja se vezuje za neko posebno krivično djelo (kao što je slučaj u većini zemalja).⁸

Više restriktivan pristup vidi se u njemačkom Krivičnom zakoniku, gdje su sačinitelji zakona ciljali na krivično djelo sticanja imovine putem kriminala tako što su dozvolili konfiskaciju u slučajevima "gdje su postojali osnovi da se vjeruje da su se predmeti koristili za nezakonite akte ili su pak dobijeni nezakonitim putem."⁹

Svaka zemlja usklađuje svoje krivično pravo do nivoa prijetnje sa kojom se to društvo suočava. Kao što je gore pomenuto, u Konvenciji UN-a prekršaj nezakonito bogaćenje je drugačiji. Pretpostavka o nezakonitom prisvajanju je osnova osude, a ne zahtijevanje predmetnog krivičnog djela.

Ravnoteža između države i pojedinca je složenija i izazovnija u državama sa visokom stopom korupcije. Kako pravna filosofija razmatra ovu ravnotežu na nivou EU, u Konvenciji se ona razmatra na globalnom nivou kada je riječ o korupciji.

Veza između izjavljivanja o imovini i nezakonitog bogaćenja

Brojne zemlje uvele su nezakonito bogaćenje javnih funkcionera kao krivično djelo tako što su povezali kriminalizaciju sa izjavama o imovini i programima konflikta interesa. Pravna logika koja stoji iza takvog pristupa počiva na dva stuba. Najprije, standardne izjave o imovini i konfliktu interesa imale bi ograničen uspjeh u otkrivanju nezakonitog bogaćenja – zadržavajući prikupljanje bogatstva dobijenog na nezakonit način. Zatim, javni zvaničnici koji imaju korist od nezakonitog bogaćenja počinili bi prevaru i dali bi lažne informacije u izjavi o imovini i konfliktu interesa. Laganje u tim izjavama bi se takođe moglo smatrati krivičnim djelom (kao prevara poreskih vlasti da se ne plaća porez na takvo bogatstvo stečeno nezakonitim putem).

Ono što je suštinska logika člana 20 Konvencije UN-a fokusira se na kriminalizaciju samog ponašanja nezakonitog bogaćenja, a ne podsticanje zemalja da tuže javne zvaničnike kasnije, nakon što su lagali u svojim izjavama o imovini i porezu.

Brojne zemlje počele su se baviti ovim pitanjem nezakonitog bogatstva putem zakona o izjavama o imovini. Kao što je dato na slici 2, većina zemalja – ili pak one koje su zajedno proučavale Svjetska banka i UN – imaju pravne zahtjeve o izjašnjavanju o prihodu.¹⁰ Odabrani državni službenici i namještenici u oko 85% zemalja koje su izučavane u okviru

⁸ Italijanska zakonska uredba član 12 n. 306/1992, potvrđeno izmjenama i dopunama zakonu br. 356/1992

⁹ Krivični zakonik Federacije Republike Njemačke, at sec. 73d.

¹⁰ Ruxandra Burdescu, Gary Reid, Stuart Gilman i Stephanie Trapnell, *STOLEN ASSET RECOVERY: INCOME AND ASSET DECLARATIONS: TOOLS AND TRADE-OFFS*, 2009.

izvještaja Svjetske banke i UN-a morali su da prijave svoje prihode putem izjave o imovini. Ipak, mali broj zemalja pokušao je da uđe u trag kriminalnim radnjama svojstvenim u upotrebi ovih izjava o imovini. U samo oko 39% zemalja koje su izučavane, kazne se mogu nametnuti članovima parlamenta (odabranim političarima) za falsifikovanje ili ne ispunjavanje izjave o imovini. U samo ugrubo oko 41% ovih zemalja kazne se mogu nametnuti državnim službenicima. Ovakvi podaci pokazuju da je dug put i do indirektno kriminalizacije prije nego se uskladi sa duhom člana 20 Konvencije UN-a.

Slika 2: Poređenje šema izjava o imovini

	Članovi parlamenta	Državni službenici
Procenat zemalja koje imaju zakon za izjavu imovine	86%	81%
Lažno upisivanje	72%	79%
Neupisivanje	89%	89%
Kazne	39%	41%

Izvor: Burdescu i drugi (2009). Zasnovano na uzorku od 89 zemalja. Procenti predstavljaju približne vrijednosti.

Operativna verzija nezakonitog bogaćenja može da koristi režim imovine i sukoba interesa kao primarni izvor dokaza u istrazi i krivičnom gonjenju.

Regionalni prikaz; Pokušaj Rumunije i Makedonije rješavanja pitanja nezakonitog bogaćenja

Rumunija ima upozoravajuću priču u vezi sa regulisanjem (a još manje u vezi sa kontrolom) nezakonitog bogaćenja u regionu. U ranim devedesetim, rumunski nacrt zakona o antikorupciji obećavao je kraj nezakonitog bogaćenja.¹¹ Nacrt zakona je zatim prošao kroz čitavu grupu predloga zakona – predloženih da se uvedu odredbe koje se trenutno razmatraju u zemljama kao što je Crna Gora. Izričito, rumunskim zakonom o konfliktu interesa postavljeni su mnogi zahtjevi za izjavu o prihodu i konfliktu interesa, što se može naći i u skorijim zakonima Centralne Evrope.¹² Do 2007. godine zakon se u većini slučajeva ignorisao. Agencija koja je bila zadužena za nadgledanje izjava o imovini i konfliktu interesa nije bila aktivna. Sve žalbe od strane trećih lica ili dojavljivača morali su biti podržani dokazima prije pokretanja bilo kakvog ispitivanja. Kako navodi profesor Jorge, "Kombinacija obje slabosti učinila je da sistem bude potpuno neučinkovit."¹³ Do 2012. godine, 21 od 40 odredbi zakona bile su opozvane. Nećemo se zadržavati na slučaju Rumunije, već ćemo se fokusirati na Makedoniju (gdje su mnogi pravni nedostaci rumunskog zakona ispravljani).

Makedonska pravna filosofija prilikom oporavljanja zakona o sredstvima stečenim od kriminala – kao i svuda drugo – fokusira se gotovo isključivo na konfiskaciji sredstava stečenih putem predmetnog krivičnog djela. Makedonski Krivični zakonik veoma jasno i

¹¹ Rumunski Nacrt zakona o određenim koracima za osiguranje transparentnosti prilikom obavljanja funkcija visokih državnih funkcionera, javnih i poslovnih funkcija, za sprečavanje i sankcionisanje korupcije, knjiga I(IV).

¹² Rumunski Zakon za izjavu i kontrolu imovine funkcionera, sudija, lica koja su na rukovodećim pozicijama i državnih službenika, zakon Law 115/1996, u daljem tekstu rumunski zakon o sprečavanju sukoba interesa.

¹³ Guillermo Jorge, Rumunski pravni okvir za nezakonito bogaćenje, ABA/CEELI REPORT paragraf 57, 2007.

nedvosmisleno ističe da "niko ne može držati u direktnom ili indirektnom posjedu imovinu stečenu putem kriminala."¹⁴ Pod makedonskim zakonom, konfiskacija nezakonitog bogaćenja može se jedino dogoditi nakon što je sud proglasio optuženog krivim zbog predmetnog krivičnog djela.¹⁵ Takva konfiskacija primjenjuje se na direktna sredstva stečena tim krivičnim djelima (novac, imovina, pokretne stvari). Indirektna sredstva – naime bilo kakav način na koji su ta sredstva transformisana – mogu takođe biti konfiskovana.¹⁶ Na primjer, akcije kompanije koje se kotiraju na njujorškoj berzi kupljene novcem za podmićivanje (prikupljeni zvaničnom prodajom javne koncesije) mogu takođe biti podvrgnute koncesiji. Ove se odredbe ne razlikuju od crnogorskog zakona.

U praksi, makedonski tužitelji mogu se uključiti u nekoliko aktivnosti (makar u teoriji) koje imaju za cilj konfiskaciju neobjašnjenog bogatstva javnih zvaničnika. Makedonski sud može otpočeti postupke konfiskacije u slučaju kada predmetno krivično djelo nije ustanovljeno (kao što je definisano članom 97, stav 3 Krivičnog zakonika). Slično tome, član 100a(4) omogućava konfiskaciju sredstava koja nijesu faktički bila povezana sa nekim krivičnim djelom, ukoliko osumnjičeni za krivično djelo ne može biti doveden pred sud (iz praktičnih ili logističkih razloga). Istim članom (pod stav 5) stvara se implicitna dužnost o brizi za treću stranu – i dozvoljava se konfiskacija ukoliko je treća strana "znala, mogla znati ili bila u obavezi da zna da su se ta sredstva koristila ili bila namijenjena za korišćenje prilikom činjenja krivičnog djela."

Sud takođe može da konfiskuje sredstva u slučajevima kada javni zvaničnici (ili druge osumnjičene strane) mogu da potroše sredstva predmetnog krivičnog djela (kao što je to konflikt interesa, korupcija, itd). Članom 98, stav 1 dato je ovlašćenje sudu da naredi konfiskaciju sredstava "koja odgovaraju vrijednosti sredstava stečenih putem kriminala."

Umjesto da pokuša da se javni zvaničnik osudi direktno, tužilac može odlučiti da se bavi izvorima nezakonitog bogaćenja. U slučaju dugovanja pravnih lica (javnih organa ili privrednih društava na primjer), članom 100 definiše se konfiskacija sredstava stečenih putem kriminala od pravnih lica (kao što su kompanije, udruženja, NVO, itd). Sud može da konfiskuje i drugu imovinu da bi nadomjestio sredstva koja su već potrošena. Štaviše, sticatelji, sljedbenici i strane koje su povezane sa pravnim subjektom za čija je sredstva sud dao naređenje, mogu biti indirektno ili nekako drugačije odgovorni za plaćanje štete po naredbi suda.¹⁷ Takvom odredbom dozvoljava se tužiocima da prekinu izvor nezakonitog bogaćenja u slučajevima kada ne mogu da dobiju presudu za javnog zvaničnika direktno. Ograničenje za ovaj pristup je to što izvor plaćanja mora biti poznat.

Makedonski tretman "proširene konfiskacije" dozvoljava takvu konfiskaciju sredstava stečenih putem kriminala i nezakonitog bogaćenja. Članom 98, stav 2 zahtijeva se konfiskacija od lica koja dobijaju ova sredstva kao poklon, kao uplatu, ili postupci koji izazivaju da se sredstva stiču putem kriminala. Strategija tužilaca – kada se oslanjaju na ove odredbe naročito za krivična djela povezana sa nezakonitim bogaćenjem – treba da bude usmjerena na odštetu koju plaća javni zvaničnik (ili javnom zvaničniku).

¹⁴ Makedonski krivični zakonik, čl. 97(1). Član 100(a) ponavlja odredbu gotovo isto.

¹⁵ Isto član 97(2).

¹⁶ Isto član 97a1-3.

¹⁷ Makedonski Krivični zakonik, član 96m(2).

Makedonski pravni okvir uveo je koncept "opravdane odštete" kada se tiče proširene konfiskacije.¹⁸ Na primjer, ako je član porodice obavio posao koji na otvorenom tržištu vrijedi \$50, ali je počinilac krivičnog djela koristio sredstva tog krivičnog djela da isplati člana porodice \$50,000, onda će \$49,450 biti podvrgnuto konfiskaciji kao neopravdana odšteta (i vjerovatan pokušaj da se sakrije ili zaštite sredstva stečena putem tog krivičnog djela).¹⁹ Takva kompenzacija jasno navodi na nezakonito bogaćenje – jer ni jedna razumna osoba nikada neće uslugu platiti više nego što ona košta ili dati poklon koji je preko vrijednosti, osim u slučaju da su za uzvrat dobili nešto (što tužiocima ne mogu da izmjere). Moguće krivično gonjenje – ili pak otkrivanje nezakonitog bogaćenja u slučajevima gdje je plaćena neopravdana kompenzacija – nudi mogući način da za suprotstavljanje nezakonitom bogaćenju. Ali ograničenje je kao i uvijek to da se mora prepoznati predmetno krivično djelo. U praksi ovo može biti veoma teško.

Žrtve nezakonitog bogaćenja sprovedenog od strane makedonskih javnih zvaničnika mogu – u skladu sa postojećim zakonom – pronaći finansijske prednosti u javnom optuživanju takvog bogaćenja. Dobra koja bivaju konfiskovana vraćena su oštećenim licima, a ukoliko nema oštećenih lica, ona postaju državna imovina.²⁰ U članu 99 naročito se ističe da žrtve ili oštećene strane u krivičnom djelu mogu da se prijave sudu za uplatu odštete od sredstava koja su konfiskovana od počinioca krivičnog djela (što je predmet određenog vremenskog roka).

Makedonske vlasti – kao i njihovi ekvivalenti u Crnoj Gori – mogu se takođe oslanjati na inostrane vlasti za prikupljanje dokaza neophodnih za procesuiranje krivičnog djela ili prekršaja nezakonitog bogaćenja koje se tiče korupcije. Zakon Makedonije direktno utiče na međunarodne ugovore uspostavljene sa stranim državama u kojima je Makedonija ugovorna strana.²¹ Član 100a stav 6, omogućava obnavljanje objekata koji se koriste za izvršenje krivičnog djela ili su povezani sa njim inostranoj jurisdikciji (ponovo u skladu sa međunarodnim konvencijama ili sporazumima koje je Makedonija potpisala). Takve odredbe olakšavaju krivičnu presudu koja je u vezi sa krivičnim djelima koja vode do nezakonitog bogaćenja (naročito ako se dio tog bogaćenja dogodio van granica Makedonije).

Ukoliko se ne može dobiti cijela presuda – ili pak konfiskacija – nezakonitog bogaćenja, makedonski tužiocima makar mogu da zaplijene / zamrznju sredstva stečena takvim bogaćenjem. Makedonski sud može zamrznuti ili na drugi način konfiskovati (dok se čeka konačna odluka o konfiskaciji) i u svrhu prikupljanja dokaza. Predmeti i imovina za koju je ili naređeno da se konfiskuje ili da se koristi kao dokaz može biti konfiskovana.²² Sud može da naredi zadržavanje (zamrzavanje) računa ukoliko istražni sudija sumnja da je taj novac nastao iz aktivnosti povezane sa krivičnim djelom.²³ Novac može biti zamrznut do kraja istrage ili suđenja (u zavisnosti od važnosti) – i može se ulagati žalba svaka 2 mjeseca.

¹⁸ Isto., član 98(3)

¹⁹ Član 98(4) Krivičnog zakonika daje izuzetak za nacionalne rukotvorine i blaga koji mogu biti konfiskovani nezavisno od zakonitosti plaćene odštete. Takav član oslikava očiglednu činjenicu da strana koja je počinila krivično djelo nije uopšte imala pravo da prisvoji i/ili prebaci nacionalno bogatstvo. Po svoj prilici, makedonski zakon definiše koji predmeti spadaju u takvu pravnu definiciju.

²⁰ Isto., član 98(5).

²¹ Isto., at art. 97(4).

²² Zakon o krivičnom postupku, član 203. Član nadalje definiše maksimalan period pritvora za takvu imovinu od 30 dana. Članom 203d zabranjena je upotreba predmeta i imovine koja je kasnije oslobođena na zahtjev kao dokaz. Međutim, efekat zadržavanja imovine ostaje netaknut.

²³ Isto., 203(a).

Zakon o krivičnom postupku (članovi od 486 do 493) definišu detaljne i specifične mjere za rukovođenje zaplijenivanjem i očuvavanjem imovine koja se vezuje za konfiskovanu (ili potencijalno konfiskovanu) imovinu kriminalaca. Te se odredbe jednako mogu primjenjivati na nezakonito bogatstvo.

Makedonija ne posjeduje odredbu o nezakonitom bogaćenju – sličnu onoj iz Hong Konga. Na slici 5 prikazani su glavni elementi nezakonitog bogaćenja u Makedoniji. Makedonsko zakonodavstvo sadrži dvojnost u tome što odredba stalno pominje imovinu i prihod koji se pominju u izjavi o imovini.²⁴ Međutim, namjera provizije koja uključuje "zvanično lice ili odgovorno lice u javnom preduzeću, javnoj ustanovi ili drugom pravnom subjektu" jasno se fokusira na elemenat zloupotrebe javne moći – a ne na prevaru u izjavi o imovini.

Slika 5: Makedonska odredba o nezakonitom bogaćenju i prikrivanju imovine
Član 359a makedonskog Krivičnog zakonika
 (izmijenjeno radi jasnosti u engleskom prevodu)

- (1) Zvanično lice²⁵... koje ima na raspolaganju državni kapital, i ... pruži lažne ili nepotpune informacije o svojoj imovini ili o imovini članova svoje porodice, koja značajno prevazilazi njegove/njene zakonite prihode, osuđuje se na kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina i na novčanu kaznu
- (2) Kazna... se primjenjuje... ako se ustanovi u zakonskom postupku da je u toku obavljanja funkcije ili izvršavanja dužnosti on/ona ili član njegove/ njene porodice prisvojio imovinu čiji iznos značajno prevazilazi njegove/njene zakonite prihode, i dao netačne podatke ili prikrio izvor sticanja imovine.
- (3) Ukoliko se krivično djelo iz stave 1 i 2 ovog člana izvršilo u smislu imovine koja u ogromnoj mjeri prevazilazi zakonite prihode počinitelja, on/ona biće osuđeni na kaznu zatvora od jedne do osam godina i novčanu kaznu.
- (4) Počinilac se ne kažnjava... ukoliko da prihvatljivo objašnjenje o porijeklu imovine tokom postupka pred sudom.
- (5) Imovina [ili prihod] koji prevazilaze prihode koje počinilac ostvaruje zakonitim putem i za koje nije dao razumno objašnjenje, biće konfiskovani

Jedna slabost trenutnog makedonskog zakona tiče se tretmana državne tajne. Nedostatak jasnosti kada dokazi mogu biti uskraćeni na osnovu toga što oni čine državnu tajnu, znatno će otežati primjenu bilo koje odredbe koja se tiče nezakonitog bogaćenja. U skladu sa makedonskim zakonom, dokazi (kao što su fajlovi ili pisani dokazi) ne mogu se zaplijeniti ako ta dokumentacija može da krši zvaničnu, državnu ili vojnu tajnu.²⁶ Zloupotreba moći koja

²⁴ Makedonski krivični zakonik, član 359a(1) definiše krivično goñjenje pojedinaca "u suprotnosti sa pravnim obavezama da se izvijesti o statusu imovine ili promjeni istog, daje lažnu ili nepotpunu informaciju."

²⁵ Originalni tekst obuhvata više od javnih zvaničnika i podrazumijeva "razumno lice u javnom preduzeću, javnoj instituciji ili drugom pravnom subjektu" kako bi se omogućio najviši stepen pokrivenosti pojedinaca kojima je data javna moć.

²⁶ Makedonski zakonik o krivičnom postupku član 203c(1) i vidjeti id u članu 204 za jasniji izraz ovog principa. U praksi, makedonske vlasti imale su običaj da kategorizuju brojnu dokumentaciju kao državnu tajnu a ne jednostavno kao povjerljivu dokumentaciju

često dovodi do nezakonitog bogaćenja – naročito kod viših zvaničnika – podrazumijeva i pitanja državnih tajni ili pitanja koja se tiču javnog interesa.

Još jedna slabost – koja će uticati na borbu protiv nezakonitog bogaćenja u Makedoniji na isti način na koji bi mogla da utiče i u Crnoj Gori – tiče se očuvanja vrijednosti imovine prikupljene na nezakoniti način od strane javnog zvaničnika. Brun i njegovi koautori – u studiji Svjetske banke koja se tiče konfiskacije imovine – ističu značaj održavanja netaknute imovine.²⁷ Prodaja preduzeća ili jednostavno konfiskovanje vrijedne imovine koju koristi treća strana mogu da unište velike djelove vrijednosti imovine koja je nezakonito stečena od strane javnih zvaničnika. Nasuprot najboljoj međunarodnoj praksi, ne postoji pravna ili regulatorna odredba u makedonskom (a ni u crnogorskom) zakonu koja dozvoljava očuvanje vrijednosti ove imovine – ili zaštitu prava nevinih trećih strana čija egzistencija možda zavisi od prihoda dobijenih od takvih sredstava stečenih putem kriminala.

Iskustvo ovih zemalja – a naročito Makedonije – može da posluži kao primjer Crnoj Gori iz dva razloga. Kao prvo, crnogorski zakon sličan je makedonskom (i u strukturi i u tradiciji jurisdikcije). Početna pozicija koju su sačinitelji makedonskog zakona imali (kao i njihovi međunarodni savjetnici) može da omogući lekcije Crnoj Gori. Kao drugo, makedonski zakon već sadrži većinu međunarodno prihvaćenih normi u oblasti borbe protiv nezakonitog bogaćenja. Makedonski sudovi i agencije kao što je Komitet za sprečavanje korupcije još uvijek nijesu imali hrabrosti da primijene mnoge od potencijalnih pravnih lijekova ponuđenih u zakonu kako bi krivično gonili nezakonito bogaćenje u praksi.

Zakon o sredstvima stečenim putem kriminalnih radnji u Crnoj Gori

Crna Gora ima zakone na snazi koji su približni evropskoj najboljoj praksi na polju spriječavanja, otkrivanja i konfiskacije sredstava stečenih iz kriminalnih radnji. Međutim, Evropska komisija, u svom izvještaju o napretku Crne Gore za 2011. godinu, navodi da polja koja treba jačati uključuju aktivne procedure otkrivanja od strane Komisije za spriječavanje sukoba interesa, banke koje vrše prijave sumnjivih transakcija, kao i jačanje pravnih mjera za konfiskaciju sredstava stečenih kriminalnim radnjama za koje nije potrebna sudska presuda.

Crnogorsko krivično pravo u oblasti sredstava stečenih od kriminalnih radnji – kao većina zakona u regionu – fokusira se na spoj zakona između odredbi u vezi sa konfiskacijom sredstava stečenih od kriminalnih radnji sa jedne strane, i sa druge strane, zabrana (kao i otkrivanja) pranja novca i nedavno donešenog zakona o sukobu interesa i izjavi o imovini kojim se državnim funkcionerima zabranjuje ostvarivanje profita vršenjem državničke dužnosti.

Crnogorski Zakonik o krivičnom postupku većinom glasi kao zakoni iz drugih jurisdikcija – zabrana čuvanja sredstava stečenih kriminalnim radnjama i dozvola konfiskacije.²⁸ Slično standardnoj pravnoj praksi u regionu, Zakonik o krivičnom postupku pruža mogućnost novčane nadoknade koja bi bila plaćena od konfiskacije a koja bi bila do novčane vrijednosti

²⁷ Vidi Brun i drugi., i supra napomena 20.

²⁸ Crnogorski krivični zakonik, član. 112.

sredstava stečenih kriminalnim radnjama (član 113a), kao i konfiskaciju od trećih lica kojima su pomenuta sredstva prenešena (član 113b). Žrtve kriminalnih radnji mogu dobiti nadoknadu do vrijednosti sredstava stečenih od pomenute kriminalne radnje (član 114).²⁹ Crnogorski Zakonik o krivičnom postupku dozvoljava pretragu i zamrzavanje računa koji su u vezi sa aktivnošću za koju se sumnja da je kriminalne prirode.³⁰

U skladu sa članom 90 Zakonika o krivičnom postupku, "U postupku koji se vodi za krivično djelo za koje Krivični zakonik propisuje mogućnost proširenog oduzimanja imovine od osuđenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je osuđeni prenio imovinu koji ne može da dokaže zakonitost njenog porijekla, a postoje osnovi sumnje da je ta imovina pribavljena nezakonito, sud može, na predlog državnog tužioca, odrediti privremeno oduzimanje imovine."³¹ Član 91 omogućava čvršću bazu za zamrzavanje sredstava; posebno član 91 stav 3 koji omogućava zaplijenu sredstava koja su pod rizikom gubljenja. Takođe i član 92 - kroz omogućavanje više detalja o sudskoj naredbi koja je u vezi sa zaplijenom sredstava - omogućava posebnost koja je preporučena kroz međunarodnu praksu. Član omogućava sudijama da izdaju naredbu o zaplijeni sa smjernicama koja sredstva da se uzmu u obzir - a posebno uzima u obzir prava trećih lica koja su nevina. Član 93 poništava bilo kakvo saslušanje ili sudski proces o nezakonitom bogaćenju u slučaju kada je osumnjičeni vlasnik može pružiti dokaz ili dobiti *prima facie* dokaz da su on, ona ili oni, na zakonit način stekli dobra, prihode ili objekte koji su predmet postupka.

Crnogorski zakon - poput makedonskog i ostalih država u regionu - da bi pronalazio i zabranio neobjašnjeno bogaćenje od strane državnih funkcionera, oslanja se uglavnom na Zakon o sprečavanju sukoba interesa. Zakon zahtijeva da se objave imovinski kartoni cijele imovine i prihoda kao i obavještenje kada god prihod javnog funkcionera poraste za više od €5,000.³² Komisija za sprečavanje sukoba interesa, takođe može sprovoditi istrage i analize kada god zvaničnik dobrovoljno Komisiji otkrije mogući ili stvarni sukob interesa.³³ U teoriji, Komisija može da pokrene svoje ispitivanje - iako su ljudski resursi i istraživački kapaciteti Komisije da izvede takvo ispitivanje nesigurni.³⁴ Pretpostavlja se da bi Komisija našla samo dva tipa nezakonitog bogaćenja od strane državnih zvaničnika - ili nezakonito bogaćenje zbog sukoba interesa ili nezakonite aktivnosti. U ovom drugom slučaju, primjenjuje se Krivični zakonik (kao što smo ranije razmotrili). U prvom slučaju, kazne za nezakonito bogaćenje koje se direktno pripisuju za konflikt interesa podrazumijevaju suspenziju, otkaz i novčane kazne.³⁵

Zakon o sprečavanju pranja novca indirektno se odnosi na pronalaženje i konfiskaciju neobjašnjenog bogatstva. Pojedinci koji sakupljaju nezakonito stečeno bogatstvo najčešće traže način da prikriju to bogatstvo putem pranja sredstava ili krijući to u imovini kojoj je teško ući u trag. Zakon o sprečavanju pranja novca - prateći međunarodnu praksu -

²⁹ Kao u makedonskom zakonu, crnogorski zakon definiše vremenska ograničenja za žrtve da se prijave za odštetu od konfiskovanih sredstava kao što je definisano u članu na osnovu vremena konačne presude i vremena kada je žrtva saznala za slučaj iz člana 114, stav 2 i 114, stav 3.

³⁰ Crnogorski zakonik o krivičnom postupku, član 89.

³¹ Modifikovali smo redoslijed u original da bi engleska verzija teksta bila jasnija.

³² Crnogorski Zakon o sprečavanju sukoba interesa član 19.

³³ Isto, član 22.

³⁴ Ovlaštenje za ispitivanja po službenoj dužnosti proističe iz člana 24, vidjeti supra napomenu 36 član 24.

³⁵ Član 49 odnosi se na male novčane kazne koje se nameću fizičkim licima a član 50 odnosi se na novčane kazne za pravna lica (vjerovatno one koje pomažu pojedincu javnom funkcioneru da prikupi nezakonito bogatstvo kršeći zakon o sprečavanju sukoba interesa).

zahtijeva od crnogorskih finansijskih institucija da prijave sumnjive transakcije i da imaju procedure upoznavanja mušterije.³⁶ Zakonom su takođe povećane poteškoće da se prikrije nezakonito bogaćenje putem procedura za ustanovljavanje vlasnika finansijskih računa.³⁷ Zakonom su takođe nametnuta veoma stroga (i potencijalno veoma skupa) pravila koja zahtijevaju od crnogorskih finansijskih institucija da prate transakcije svojih mušterija kao i da prikupe informacije o "prirodi posla ili transakcije."³⁸ Prateći najbolju međunarodnu praksu, članom 27 zakona o sprečavanju pranja novca definiše se i zahtijeva aktivni nadzor lica koja se politički eksponiraju. Zakon omogućava de facto zamrzavanje imovine tako što bankama daje pravo da na zahtjev vlasti suspenduju sumnjive transakcije.³⁹

Na isti način na koji se zakonodavstvo vezano za sprečavanje pranja novca koristi da se prekinu krivična djela bez nužnog krivičnog gonjenja, članovi 90 – 93 crnogorskog zakonika o krivičnom postupku mogu se koristiti da se spriječi neki kriminal koji se tiče sticanja neobjašnjenog bogatstva. Materijalni predlog bio bi taj da je zapljenjivanje jedna od spektra mjera koje se mogu koristiti prilikom nezakonitog bogaćenja kada se ono postane krivično djelo.

Konsultacije sa crnogorskim organima vlasti i organizacijama građanskog društva

Tokom pripremne faze ovog projekta, predloženi nacrt zakona je predat (vidi Aneks 2), nakon čega su organi vlasti pozvani da daju svoja mišljenja formalnim putem i na sastanku. Tu spadaju Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, predsjednik Vrhovnog suda, Sekretarijat za zakonodavstvo i Vrhovni državni tužilac.

Jedna oblast koju je identifikovalo nekoliko crnogorskih sagovornika usredsređena je na definiciju državnog službenika i definicije imovine.⁴⁰ U tom slučaju, ispravna definicija "državnog službenika" je kao što je navedeno u članu 142 stav 3 Krivičnog zakonika. Vukotić s pravom pokreće pitanje u svojoj internoj komunikaciji – naime "kako dokazati da je znatno povećano vlasništvo državnog službenika registrovano pod imenom drugog lica (što znači da 'postoje razlozi da se u to vjeruje')." Zato što odgovornost pada na državnog službenika – kao u prethodno pomenutom primjeru Uredbe iz Hong Konga – imovina podrazumijeva vlasništvo. Okrivljeni snosi odgovornost dokazivanja da imovina za koju je on privremeno zadužen nije njegov posjed.

Predsjednica vrhovnog suda Medenica dotakla se nekoliko stvari u svojoj komunikaciji.⁴¹ Najprije, ona se pita da li je nacrt zakona u saglasnosti sa jasnoćom i namjerom koje se zahtijevaju za krivično djelo po članu 5 Krivičnog zakonika. U odgovoru krivično djelo je namjerno prisvajanje bogatstva, dok je na funkciji, čije porijeklo osumnjičeni ne može da objasni. Drugo, predsjednica ispravno ističe da je operativna definicija državnog službenika

³⁶ Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, član 9.

³⁷ isto, čl. 19 i 20.

³⁸ isto, čl. 21 do 23.

³⁹ isto, čl. 51. Članovi 62 i 63 definišu slična prava na suspendaciju transakcije na zahtjev inostranih agencija za sprovođenje zakona.

⁴⁰ Vukotić daje pisana obrazloženja na ova pitanja. Vidjeti internu komunikaciju od Vladimira Vukotića, Sektor za bezbjednost i zaštitu, Ministarstvo Unutrašnjih poslova, Ref. br: 011/11-16941/1 Podgorica, 19 septembar 2011.

⁴¹ Komentar gđe Medenice zaslužuju posebnu pažnju za izuzetno detaljan uvid na nacrt izvještaja Vidjeti Vesna Medenica, Vrhovni sud, Ref. br: 498/11, Podgorica, 3. novembar 2011.

koja je sadržana u članu 142, stav 3 Krivičnog zakona ispravna verzija (to se slaže i sa stavom vlasti koji je dat tokom evaluacije Greco). Treće, prati tehničko objašnjenje uključivanja proceduralnih mjera u ono što bi trebalo biti jasno krivično djelo. Ovo je pitanje pravnih nacrti. U sistemu Ujedinjenog Kraljevstva, krivično djelo i odgovarajuće proceduralne mjere mogu se međusobno preklapati. Kao četvrto, predsjednica poteže pitanje kriminaliteta lica koje u ime osumnjičenog drži imovinu. Kriminalizacija dijela o tome da je lice znalo porijeklo imovine, omogućilo je da se lice tretira pod proceduralnim zakonom kao osumnjičeni, jačajući za uzvrat moć vlasti da istražuju na jasan način. Kao peto, pitanje kazni je pitanje politike, ali trajanje kazne je važno za sprovođenje moći. Posljednje pitanje koje predsjednica postavlja je zašto bi kriminalizacija nezakonitog bogaćenja bila dodatak postojećem opsegu krivičnih djela vezanih za korupciju u Crnoj Gori. Ovo predstavlja ključ političke diskusije. Nezakonito bogaćenje obuhvata korumpirano prisvajanje imovine bez potrebe za dokazivanjem posebnog čina korupcije. Ostala krivična djela u crnogorskom zakonu to ne rade.

Slično tome, predsjednica Medenica pravi veoma značajnu distinkciju u svojim komentarima o potencijalnom razlikovanju tretiranja javnih pojedinaca nasuprot privatnih. Nezakonito bogaćenje tiče se državnih zvaničnika, a ne privatnika. Ovo je pitanje međunarodnih standarda, i naravno politike. Građani bivše Jugoslavije sjetit će se Zakona o građanskoj imovini kojim se definisala prijetnja od konfiskacije protiv svih građana koji posjeduju neobjašnjeno bogatstvo. Nezakonito bogaćenje pod okvirom Konvencije UN-a je značajno drugačije, i ima potpuno drugačiju funkciju.

Ono što je takođe važno, viši državni tužilac, Ranka Čarapić, koja će imati zadatak da se u praksi bavi ovim principom, saglasna je sa zakonom i kriminalizacijom nezakonitog bogaćenja.

Naravno, što je još važno je i to što državni Sekretarijat za zakonodavstvo smatra zakon tehnički mogućim.

Ovom stavu svoju podršku dao je i profesor Stojanović, koji je bio izuzetno značajna figura prilikom pravljenja nacrti crnogorskog Krivičnog zakonika, a dao je svoj doprinos i drugim značajnim zakonima u Crnoj Gori.⁴²

Predsjednik Komisije za sprečavanje sukoba interesa gospodin Slobodan Leković otišao je korak dalje u smislu politike, i opisao kriminalizaciju nezakonitog bogaćenja kao "link koji nedostaje" u spektru krivičnih kazni dostupnih za vlasti.

Predsjednica MANS-a, vodeći predstavnik civilnog društva, dok je postavljala tehnička pitanja vezana za sprovođenje zakona, dala je svoju podršku kriminalizaciji nezakonitog bogaćenja u Crnoj Gori.

Još su se tri pitanja potegla tokom sastanaka. Prvo pitanje ticalo se toga šta predstavljaju termini "značajno povećanje" i "razumno objašnjenje".

⁴² Ovo pitanje predstavio je profesor Stojanović i o njemu se diskutovalo tokom konferencije održane u RESPA MNE 24-26. februara 2012.

U zakonu za sprečavanje sukoba interesa jasno je data definicija značajnog povećanja (€500). Međutim, postoji jaki politički argument da se sudu da diskrecija da pronađe šta predstavlja značajno povećanje, a ne da se u zakonu da fiksna brojka. Značajno povećanje može se uzeti u obzir u odnosu na okolnosti osumnjičenog. Iznos od 500 eura moraće da se poveća (zbog materijalnosti – naročito kako crnogorska ekonomija i inflacija rastu). Drugo potegnuto pitanje tiče se tretmana trećih strana. Neobjašnjeno bogatstvo koje koriste nevine treće strane treba da se tretira kao najbolja praksa prilikom regulisanja sredstava stečenih putem kriminalnih radnji. Treće pitanje ticalo se tretmana imuniteta. Postoje dva različita načina da se tretira relativno širok spektar imuniteta koji pokrivaju crnogorske zvaničnike. Najprije, jednostavna konfiskacija može se postići i putem ne – krivičnog postupka (kao što su administrativni i manji prekršaji). Zvaničnici nijesu imunitetom zaštićeni od ovih postupaka. Zatim, prilikom bavljenja krivičnim gonjenjem za nezakonito bogaćenje (pod predloženim budućim krivičnim djelom), tužioci treba da se prijave Parlamentarnoj komisiji za imunitete, i da zatraže podizanje tog imuniteta. Parlamentarni komitet upućuje odluku da se podign imunitet Parlamentarnoj plenariju – koje odluku donosi većinom glasova.

Operativna stvarnost u sprečavanju korupcije u Crnoj Gori

Crna Gora je obezbijedila namijenjene izvore za krivično gonjenje radi borbe protiv korupcije. Zakonodavstvo se u određenoj mjeri prilagodilo bavljenju sredstvima stečenih putem kriminalnih radnji, i približilo zakonodavstvu iz zemalja članica EU.

Međutim, korupcija je u Crnoj Gori aktivna. Standardne poteškoće koje se susreću prilikom krivičnog gonjenja radi korupcije u Crnoj Gori su još više otežane zbog malog društva. Stopa prijavljivanja korupcije je niska. Iako je zakon o dojavljivačima revidiran 2011.godine, malo je vjerovatno da će imati direktan i predvidiv uticaj na trenutnu nisku stopu prijavljivanja.

Ekspert je imao priliku da u nekoliko navrata detaljno ispita process optuživanja. Rezultati u borbi protiv korupcije još uvijek su mali. Slučajevi se često tiču prekršaja koji su objektivni, na primjer odlazak sa funkcije javnog funkcionera, često sličan krađi od strane zaposlenog.

Ovo ukazuje na potrebu da se prilagodi zakon koji se direktnije tiče djela korupcije prilikom obavljanja javne funkcije. Samo krivično gonjenje nije dovoljno. Ovo za uzvrat treba da bude koordinisano između tužilaštva, režima o izjavi o imovini, finansijske istrage i servisa oporezivanja.

Kada je u praktičnom smislu korišteno nezakonito bogaćenje u Hong Kongu, ono se koristilo da bi se pokrenuo napad na korpuciju. Pretpostavlja se da se ovo upotrijebilo u oko 50 slučajeva između 1970 – 2000. godine. Pošto je uspješno korišteno da se razbije krug korupcije u administraciji, od 2000. godine rijetko se upotrebljava jer su vlasti sada u jačoj poziciji da zabrane slučajeve korupcije.

Operativno sprovođenje u Crnoj Gori značilo bi sličan pristup. Nezakonito bogaćenje koristilo bi se kao dopuna postojećim zakonima u Crnoj Gori, na primjer paralelno sa prekršajima koji podrazumijevaju zloupotrebu službenog položaja. Nadalje, potrebno je napraviti stratešku upotrebu odredbi koje se tiču zaplijenjivanja. One treba da funkcionišu pod jasno vođenom i formalizovanom strukturom, uz mogućnost da ta struktura bude revidirana. To će značiti

temeljni pristup tužilaštvu sa krivičnim gonjenjem kao prvi izbor (neobjašnjeno bogatstvo / zloupotreba službenog položaja / određeni prekršaji korupcije / pranja novca), kazne sukoba interesa kao drugi izbor i odredbe oporezivanja kao treći izbor. Na ovaj način, institut nezakonitog bogaćenja bi mogao imati pozitivan uticaj na rezultate slučajeva korupcije u Crnoj Gori.

Preporuke

Uvođenje odredbe kojom se ističe da je nezakonito bogaćenje krivično djelo u crnogorsko krivično zakonodavstvo najvjerojatnije će pratiti primjer zakona iz zemalja koje imaju građansko pravo. Zakon će predstavljati ozbiljan korak, a kako bi se pružila podrška u tom procesu, ponudene su sljedeće preporuke:

1. Rad sa ekspertom koga je vlast namijenila za to u radnoj grupi kako bi se ispitala najbolja metodologija da se uvede nezakonito bogaćenje.
2. Vodjenje studiju o nuđenju amnestije trenutnim vlasnicima nezakonitog bogatstva kroz njihove izjave o imovini. Ustavna zabrana retroaktivnog efekta potencijalno sprečava konfiskaciju nezakonitog bogatstva prikupljenog u prošlosti (i potencijalno krivično gonjenje javnih funkcionera koji su vlasnici tog bogatstva).⁴³ Takvom amnestijom postižu se četiri stvari :
 - > Otklanja se retroaktivna primjena zakona. Amnestija koja se završava na primjer u aprilu 2013. godine će u praksi učiniti bogatstvo nezakonitim od aprila 2013.
 - > Iskorištava se ustavni izuzetak koji dozvoljava retroaktivne promjene. Ta mjera takođe omogućava "blaže uslove" koji se zahtijevaju u članu 147 Ustava za primjenu promjena u Krivičnom zakoniku omogućavajući uvođenje odredbe za nezakonito bogaćenje u Krivični zakonik.
 - > Vodi do jednokratnog velikog povećanja u prihodu od poreza. S obzirom na budžetski deficit od 4% BDP-a, jednokratno povećanje u prihodima od oporezivanja ranije neizjavijenog nezakonitog bogatstva moglo bi da doprinese milione eura u budžet za 2013.godinu
 - > Objavljuje se novi zakon. Amnestijom će se (sudeći po primjerima drugih zemalja) doći do velikog obima pokrivenosti u štampi. To pojavljivanje u štampi značiće da javni funkcioneri znaju za novo krivično djelo i da će dobijati redovne podsjetnike za kazne koje se pripisuju tim krivičnim djelima.

Takva amnestija ima precedente – i čini jednu od ključnih alatki u planu UN-a o zakonu o antikorupciji, jer one po tome mogu da budu signal prekida sa prošlošću.⁴⁴ Zaista, kako pokazuje iskustvo iz Hong Konga – takva amnestija mogla bi da učvrsti trenutnu crnogorsku antikorupciju jer [Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije] možda nije uspjela bez amnestije [za korumpirane policajce].⁴⁵ Međutim, autori studije UN-a naglasili su da takve amnestije ne treba da se smatraju pokrivenim mjerama i zavise umnogome od pojedinačnog slučaja.

⁴³ Crnogorski Ustav, član 147 "Zakoni i ostala regulative nemaju retroaktivni efekat. Ponuda amnestije krši jedan od ključnih koncepata Svjetske banke protiv dozvoljavanja kriminalcima da dobiju profit od neke ranije neetičke/illegalne aktivnosti. Međutim, zbog specifičnosti u crnogorskom iskustvu, nećemo uzeti u obzir taj njihov savjet. Vidite Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant i Larissa Gray, *STOLEN ASSET RECOVERY: A GOOD PRACTICES GUIDE FOR NON-CONVICTION BASED ASSET FORFEITURE*, 2009.

Izuzetak [tim retroaktivnim radnjama] postoji za pojedinačne odredbe zakona u javnom interesu (kao što je ustanovljeno tokom usvajanja zakona). [Retroaktivne] odredbe u Krivičnom zakoniku mogu da imaju retroaktivni efekat samo ako [takve odredbe] vode do prikladnijih uslova za osuđivanje počinioca krivičnog djela" (veoma parafrazirano da bi se oslikao engleski prevod).

⁴⁴ Ujedinjene nacije, antikorupcijski plan: antikorupcijski zakon, član 6. dostupan [online](#).

⁴⁵ Isto., na strani 6.

Kako bi se utvrdilo da li bi amnestija olakšala sprovođenje postojećih zakona o nezakonitom bogaćenju, Ministarstvo pravde ili drugi nadležni organi trebali bi otpočeti studiju koja se bavi ovim pitanjima. Ta studija treba da sadrži argumente za i protiv takve amnestije naročito u Crnoj Gori, opcije za implementaciju takve amnestije, i vjerovatne političke, ekonomske i društvene troškove i koristi.

3. Sprovođenje studije koja definiše konfiskaciju samo kao nekrivičnu sankciju

Najbolja praksa u suočavanju sa sredstvima stečenim putem kriminala – i sa konfiskacijom neobjašnjenog bogatstva u mnogim zemljama koje su uključene u Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj – upućuje na upotrebu nekrivičnih sankcija.⁴⁶ Mnogi od poznatih slučajeva iz zemalja koje imaju građansko pravo fokusiraju se na gonjenje korisnika nezakonitog bogaćenja pod teretom dokazivanja. Teret dokazivanja u građanskom pravu – naročito sa svojom ravnotežom mogućnosti – mogu da olakšaju konfiskaciju nezakonitog bogatstva.

Za sada, zakon o državnim službenicima i namještenicima - naročito dio koji se bavi disciplinskim mjerama, ne definiše teret dokazivanja za tvrdnje. Stara tradicija 'tereta dokazivanja na tužioca' naslijeđena iz jugoslovenskih zakona, spriječavala je rukovodioce u razmatranju i nalaženju kreativnih rješenja za brojne slučajeve u vezi sa seksualnim uznemiravanjem, prevarom, korupcijom i ostalim problemima.⁴⁷

Treba sprovesti studiju da bi se ispitalo da li bi u crnogorskom zakonodavstvu funkcionisalo uvođenje ravnoteže vjerovatnoće u teretu dokazivanja. Takva studija bi uključivala ustavnost takve odredbe, metode koje su korištene u crnogorskom kontekstu da bi se uspostavile navedene vjerovatnoće (ne imajući benefite od sudske prakse ili pravne tradicije koje pomažu u stvaranju pravnih doktrina koje se koriste u procjeni ovih vjerovatnoća) i perspektivu širenja takvog pravnog koncepta na građansko i javno pravo.

4. Razmatranje kriminalizacije kršenja zakona o sprečavanju sukoba interesa.

Osnovno pravno znanje predlaže način da se kriminalizacija nezakonitog bogaćenja sastoji od kriminalizacije sukoba interesa. Logika je sljedeća:

- > sve aktivnosti koje se slažu sa zakonom o sprečavanju sukoba interesa objašnjavaju zakoniti prihod
- > nezakoniti prihod može da dođe samo od kršenja zakona o sprečavanju sukoba interesa

⁴⁶ Savjet Svjetske banke vezan za ovo pitanje je kontradiktoran – tako da CG mora odabrati pristup koji najbolje funkcioniše (politički i u smislu pravne filosofije). Brun i ostali snažno se zalažu za nekrivičnu konfiskaciju (kao način da se bavi pitanjima poput nezakonitog bogaćenja). Greenberg i ostali snažno se zalažu protiv – ništa što favorizuje nekrivično a ne krivično sprovođenje krši jedan od njihovih ključnih principa. Vidjeti Brun i ostali, u supra napomeni 20 i Greenberg i ostali, u supra napomeni 46.

⁴⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima implicitno nameće teret dokazivanja na tužioca da dokaže tvrdnje – osim u slučaju iz člana 80 (koji zabranjuje teret dokazivanja u slučajevima kada dojavljivač optuži svoju agenciju za zlostavljanje zbog toga što je prijavio korupciju u svojoj agenciji). Ipak, primjeri iz zemalja kao što je Makedonija dokazuju da djelovi zakona o radu i građanskoj sužbi polako obrću teret dokazivanja i uvode ravnotežu vjerovatnoće u donošenju odluka kada osnovna ljudska prava lica nijesu ugrožena.

- > takav nezakoniti prihod (kao što je kršenje zakona o sprečavanju sukoba interesa) sastoji se od nezakonitog bogaćenja
- > nezakonito bogaćenje treba da bude krivično djelo
- > s tim u vezi: kriminalizacija kršenja zakona o sprečavanju sukoba interesa imaće isti uticaj kao i uvođenje krivične odredbe o nezakonitom bogaćenju.

5. Omogućiti statističku obuku Komisiji za sprečavanje sukoba interesa kako bi prepoznali nezakonito bogaćenje

Iskustvo iz Rumunije pokazuje da ukoliko Komisija ne bude aktivno nadgledala izjave o imovini i sukobu interesa, cjelokupna politika vezana za nezakonito bogaćenje mogla bi da propadne. U slučaju Rumunije, zbog nedostatka sprovođenja zakona, Parlament je izgubio podršku za zakonske odredbe koje se tiču nezakonitog bogaćenja – i postepeno je polovina povučena. Iskustvo Makedonije je još uvijek novo da bi se o njemu sudilo – iako već kritike od strane državne komisije za sprečavanje sukoba interesa prijetе da umanje napore koje je učinila Makedonija. Iskustvo Hong Konga upućuje na to da se odlučnim potezima i aktivnostima borba protiv nezakonitog bogaćenja može učiniti uspješnom.

Komisija treba da bude obučena da na lak način utvrdi sumnjivu imovinu i sumnjive izjave o sukobu interesa. Osnovna statistika – koja se najčešće oslanja na upotrebu programa Excel – može se koristiti za prepoznavanje sumnjivih izjava o imovini. Obična obuka ne podrazumijeva da će Komisija koristiti ove metode da u stvari istražuje i upućuje određene izjave na procesuiranje. Međutim, takva obuka omogućiće osnovni nivo kompetencija. Statistička analiza prepoznaje sumnjive izjave objektivno (tako da ne može biti pritužbi da je su članovi Komisije koristili diskreciju ili se angažovali u politiku). Statističkom analizom takođe se omogućavaju procijenjene mogućnosti svakog pojedinca koji je uključen u aktivnosti nezakonitog bogaćenja – omogućavajući tako široku procjenu rizika. U idealnom slučaju, takva obuka bila bi ostvarena na stvarnim slučajevima tako da se rezultati obuke mogu razumjeti i upotrijebiti odmah.

6. Obučavanje tužilaca i sudija da bi se bavili slučajevima nezakonitog bogaćenja

Nezakonito bogaćenje često podrazumijeva složeno finansijsko krivično djelo. Tužioci treba da imaju vještine da bi mogli čitati izvještaje o prihodu i bilanse stanja, kao i da sastavljaju mapu slučaja kako bi uopšte imali slučaj protiv državnog funkcionera koji se tiče nezakonitog bogaćenja (naročito kada se sredstva koriste za finansiranje privatnog biznisa). Tužioci takođe treba da budu u mogućnosti da čitaju i interpretiraju pokazatelje crvene zastavice koje koriste statistički i drugi programi koji danas otkrivaju nezakonito bogaćenje. Sudije treba da budu u stanju da se bave posebnim pitanjima vezanim za prihvatljivost dokaza, evaluaciju "razumne sumnje", da autorizuju pretragu i zaplijenu, i da prosuđuju tužilačke žalbe o dotičnoj krivici određenog javnog funkcionera. Preporučujemo specijalizovanu obuku koja je vezana za nezakonito bogaćenje kako bi se crnogorski zvaničnici lakše bavili ovim pitanjem.

7. Obzirom na rizik unutrašnjih ulaganja, možda može biti korisno da se asistira savjetu investitora na temu međunarodnog zakona o podmićivanju i da se predloži okvir ministru

koji bi podstakao značajne investitore i omogućio pravolinijsko čuvanje od zahtjeva za one koji daju mito.

8. Tretirati javne funkcionere kao lica koja se politički eskponiraju i obučiti osoblje u bankama koje se bavi pitanjima usklađenosti da prepoznaju sumnjive transakcije koje označavaju nezakonito bogaćenje bilo u prošlosti bilo sada

Zakonom o sprečavanju pranja novca, crnogorske finansijske institucije dužne su da prijave sumnjive transakcije, zatim da udju u procedure upoznavanja svojih mušterija, da prepoznaju vlasnika finansijskih računa, da nadgledaju transakcije mušterija i da se ukluče u aktivan nadzor lica koja su politički eksponirana.⁴⁸ Ipak, svuda u svijetu (čak i u SAD i EU) banke nailaze na poteškoće prilikom praćenja bankovnih računa javnih funkcionera. Razvijenije banke u ovim zemljama imaju dugogodišnje iskustvo u upotrebi statistike za nadgledanje računa javnih funkcionera, a naročito politički aktivnih lica. Obuka osoblja u crnogorskim bankama mogla bi da pomogne tužiocima da prepoznaju i krivično gone slučajeve nezakonitog bogaćenja.

⁴⁸ Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, članovi 9, 19, 20, 21 i 23.

Aneks 1

Jurisdikcija sa odredbama nezakonitog bogaćenja i vladavinom prava, kontrolom korupcije i BDP po glavi stanovnika

2009	JURISDIKCIJE	WDI Vladavina prava (od 214)	WDI Kontrola korupcije (od 211)	Svjetska Banka BDP po glavi stanovnika (od 174)
1	Alžir	156	132	85
2	Angola	187	200	94
3	Antigua i Barbuda	39	26	49
4	Argentina	150	131	49
5	Bangladeš	154	178	148
6	Butan	87	53	128
7	Bolivija	182	143	110
8	Bocvana	71	52	
9	Brunej	60	45	
10	Kina	117	135	89
11	Kina - Hong Kong	72	18	9
12	Kina - Makao	68	68	2
12	Kolumbija	129	110	76
14	Kostanika	74	58	70
15	Kuba	147	75	
16	Ekvador	107	174	94
17	Egipat	97	125	95
18	El Salvador	165	99	90
19	Etiopija	164	155	163
20	Gabon	131	173	51
21	Gvajana	143	137	140
22	Honduras	169	168	112

(Nastavak na idućoj strani)

Jurisdikcija sa odredbama nezakonitog bogaćenja i vladavinom prava, kontrolom korupcije i BDP po glavi stanovnika

2009	JURISDIKCIJE	WDI Vladavina prava (od 214)	WDI Kontrola korupcije (od 211)	Svjetska Banka Podataka BDP po glavi stanovnika (od 174)
22	Indija	95	113	119
24	Jamajka	135	127	87
25	Liban	145	163	61
26	Lesoto	113	80	146
27	Madagaskar	158	105	162
28	Malavi	110	130	158
29	Malezija	75	89	58
30	Meksiko	141	108	84
31	Nepal	125	158	157
32	Nikaragva	167	160	147
33	Nigor	146	146	170
34	Pakistan	172	183	126
35	Panama	102	107	62
36	Paragvaj	178	167	106
37	Peru	148	116	78
38	Filipini	138	154	117
39	Ruanda	126	81	164
40	Senegal	115	136	141
41	Sierra Leone	176	177	166
42	Uganda	127	166	153
43	Venezuela	194	207	65
44	Zapadna obala i Gaza	118	129	

Izvor: Institut Svjetske banke, Pokazatelji upravljanja širom svijeta i WDI, 2009.godine. Iako krivično djelo nezakonitog bogaćenja zahtijeva da se sprovodi snažna vladavina prava, ono se takođe donosi i kao zakon u nekim jurisdikcijama, u kojima se, zbog korupcije, vladavina prava smatra slabom. Nadalje, blisko ispitivanje jurisdikcije u ovoj studiji otkrilo je da su mnoge zemlje u razvoju u kojima je korupcija na visokom nivou uvele krivično djelo nezakonitog bogaćenja kako bi se suočili sa ovim fenomenom.

Aneks 2

Nacrt krivičnog djela nezakonitog bogaćenja.

1. To treba da bude krivično djelo za javnog funkcionera koji ima funkciju a prisvojio je značajan porast imovine i porast životnog stila tokom te funkcije, ili nakon perioda te funkcije, a u vezi sa pomenutom funkcijom, i kada u slučaju takvog značajnog porasta nije mogao da da opravdanje o pravnom porijeklu te imovine.
2. Prilikom ispitivanja pitanja značajnog porasta u imovini i životnom stilu, tužilačke vlasti treba da razmotre i imovinu koju neko drugi drži u ime javnog funkcionera.
3. Kada je sud zadovoljan tokom postupka za krivično djelo pod članom 1, da, imajući u vidu bliskost njegove/njene veze sa optuženim i ostale okolnosti, nema razloga da se vjeruje da je bilo koje lice držalo novčana sredstva ili imovinu u ime optuženog ili prisvojio takva sredstva ili imovinu kao poklon od optuženog, onda će se ta sredstva ili imovina, u odsustvu suprotnih dokaza, smatrati da su pod kontrolom optuženog.
4. To je krivično djelo za lice pomenuto u stavu 3 koje svjesno drži pod svojim vlasništvom nezakonito stečenu imovinu od strane ili u ime osumnjičenog.
5. Prateći početak istrage za ovo krivično djelo, od tužioca se zahtijeva da razmotri istragu pod članom 264 Krivičnog zakona o izbjegavanju poreza i doprinosa, i tužilac je dužan da obavijesti poreske vlasti. One će zatim otpočeti istragu osumnjičenog u roku od jedne sedmice od obavještenja, a ako je značajno obaviće i istragu lica povezanih sa osumnjičenim. Tužilaštvo i poreske vlasti treba stalno da razmjenjuju informacije u vezi za istragom u slučaju.
6. U slučaju osude, imovina stečena nezakonitim putem biće konfiskovana, a lice osuđeno za krivično djelo nezakonitog bogaćenja biće osuđeno na zatvorsku kaznu u trajanju od najviše deset godina.
7. U slučaju osude za nezakonito bogaćenje sud je u obavezi da pretpostavi da je sva imovina koja je u posjedu ili životni stil koji se upražnjava od strane osumnjičenog u proteklih 5 godina djelo korupcije i u obavezi je da to konfiskuje, osim ukoliko osuđeno lice ne da opravdanje da je porijeklo te imovine i životnog stila zakonito.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for civic education

CRNA GORA	
SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	20. IV 2015. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-63-13/15-18
VEZA:	
EPA:	
SKRAĆENICA:	PHILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE
ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU
n/r Predrag BULATOVIĆ, predsjednik Odbora

Podgorica, 20. april 2015.

Predmet: Inicijativa sa komentarom vezana za potrebu i mogućnost ustanovljavanja novog krivičnog djela u Krivičnom zakoniku Crne Gore, na osnovu člana 20 Konvencije UN protiv korupcije

Poštovani gospodine BULATOVIĆ,

Koristim priliku da vam zahvalim što ste Centar za građansko obrazovanje (CGO) prepoznali kao nevladinu organizaciju sa punim kredibilitetom i kapacitetom da učestvuje u zaista složenom postupku kreiranja sistemskih pretpostavki za dolaženje do mjerljivih rezultata u borbi protiv korupcije na visokom nivou.

CGO je, u kontinuitetu bio i ostao, na stanovištu da je neophodno uvesti u Krivični zakonik Crne Gore krivično djelo **nezakonito bogaćenje**, upravo poštujući principe Konvencije UN, kao i brojne preporuke EK, a posebno vrlo jasne navode Izvještaja o napretku Crne Gore 2014 i Rezolucije EP o Crnoj Gori 2014.

Konvencija UN protiv korupcije jasna je u odredbi člana 20 u kojem se kroz upućenje na poštovanje nacionalnog pravnog poretka predviđa propisivanje krivičnog djela **nezakonito bogaćenje**.

Država je u obavezi da poštuje svoj Ustav i osnovna načela svog pravnog sistema, a nakon toga svaka država ugovornica ima obavezu da razmotri mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mjera potrebnih da se kao krivično djelo, kada se poćini namjerno, predvidi nezakonito bogaćenje, odnosno znatno uvećanje dobara javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na svoje zakonite prihode.

CGO cijeni da je neophodno izvršiti razradu člana 20 Konvencije UN kroz uvođenje krivičnog djela, kao i normiranje mehanizama i nadležnosti antikorupcijskih institucija sa akcentom na buduću Agenciju za sprijećavanje korupcije i njenu mogućnost i obavezu iniciranja istrage u odnosu na krivično djelo nezakonitog bogaćenja.

Naziv samog krivičnog dijela mora biti **NEZAKONITO** bogaćenje, a ne NEOSNOVANO bogaćenje jer je to bitno drugaćije. Stavljanje akcenta na rijeć **nezakonito** je od posebne važnosti za primjenu zakona u praksi. Jasno se upućuje na vezu između utvrđivanja znatnog uvećanja dobara javnog funkcionera i nezakonitosti u sticanju, kroz razne vidove zloupotrebe službenih ovlašćenja u vršenju funkcije. Dovođenjem u korelaciju ova dva konteksta nepogriješivo se krećemo ka biću krivičnog djela **nezakonito**

bogaćenje. Svaki drugi naziv ovog krivičnog djela biće demonstracija nedostatka političke volje da se istinski uspostavi funkcionalan institucionalni sistem borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Sama norma kojom bi bilo propisano krivično djelo nezakonito bogaćenje mora sadržati jasne odredbe da državni funkcioner koji nezakonito i u znatnoj mjeri uveća svoja dobra, kao i dobra sa sobom povezanih lica po bilo kojem osnovu, na način što kršenjem zakonskih normi, dovođenjem u povoljniji položaj, odavanjem povjerljivih informacija, nezakonito posredujući ili na bilo koji drugi način kršeći zakon, za sebe ili sa sobom povezano lice po bilo kojem osnovu pribavi nezakonitu imovinsku korist, znatno uvećavajući materijalna dobra, bude kažnjem izricanjem kazne zatvora u trajanju od dvije do deset godina.

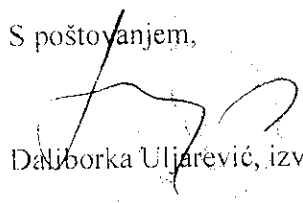
Normom bi se morala stepenovati težina vršenja krivičnog djela nezakonitog bogaćenja, a teret dokazivanja sporne imovine bi trebalo staviti na funkcionera koji bi imao zakonsku obavezu dokazivanja osnova sticanja.

Uz uvođenje krivičnog djela nezakonitog bogaćenja, CGO smatra, što će i dostaviti u formi inicijative, a ovo smatrajte obavještenjem o pripremi inicijative, mora se propisati i krivično djelo **protivzakonitog posredovanja**, kao u velikom broju slučajeva prethodno i povezano krivično djela sa krivičnim djelom nezakonitog bogaćenja.

Takođe, ovom prilikom prijavljujemo **učešće kolege Borisa Marića**, višeg pravnog savjetnika CGO-a za učešće u radu sjednice, shodno vašem dopisu od 27.marta 2015, br. 00-63-13/15 -14/7 i ljubazno vas molim da ovaj dopis proslijedite drugim članovima Odbora.

U nadi da ćemo i dalje sarađivati sa ciljem uspostavljanja funkcionalnog normativno-institucionalnog sistema borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala šaljem ovaj dopis kao doprinos radu Odbora za antikorupciju,

S poštovanjem,


Daliborka Uliarević, izvršna direktorka