

Nikola B. ŠARANOVIĆ*

ASPEKTI MEĐUNARODNE PRAVOSUDNE SARADNJE (PROCES PREGOVORA U POGLAVLJU „PRAVDA, SLOBODA I BEZBJEDNOST“)

Sažetak: Pravosudna saradnja jedan je od ciljeva reforme pravosuđa u Crnoj Gori. Njegovo ostvarenje podrazumijeva reformu normativnog i institucionalnog okvira, kao i kvalitetnu obuku nosilaca pravosudne funkcije i službenika drugih nadležnih organa. Aktivnosti čijom realizacijom se ostvaruje ovaj cilj predviđene su strateškim dokumentima, od *Strategije reforme pravosuđa* do *Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 24 'Pravda, sloboda i bezbjednost'*. Pravni osnovi za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima nalaze se u bilateralnim ugovorima i multilateralnim konvencijama Savjeta Evrope i Ujedinjenih nacija. Takođe, pravna tekovina Evropske unije sadrži niz akata sekundarnog prava kojima je regulisana pravosudna saradnja. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima odvija se na dva nivoa, bilateralnom i multilateralnom, a u posljednje vrijeme sve češće se govori o pravosudnoj saradnji na međunivou Zapadnog Balkana, dok je pravosudna saradnja na nivou Evropske unije institucionalizovana od evropskih mreža za horizontalnu pravosudnu saradnju, preko Evropske pravosudne mreže, do Evropske jedinice za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima — EUROJUST.

Ključne riječi: *pravosudna saradnja, krivične stvari, normativni okvir, institucionalni okvir, bilateralni ugovori, multilateralne konvencije, evropski standardi*

UVOD

Gdje je mjesto pravosudnoj saradnji u naslovu „Spoljna politika Crne Gore — istorija i savremenost“? U spoljnoj politici Crne Gore mjesto joj je u prioritetnom spoljnopolitičkom cilju — članstvu Crne Gore u Evropskoj uniji, gdje zauzima posebnu podoblast u okviru pregovaračkog poglavlja „Pravda, sloboda i bezbjednost“.

* Mr Nikola Šaranović, Ministarstvo pravde Crne Gore

Drugo pitanje bilo bi gdje je mjesto pravosudnoj saradnji u podnaslovu ove konferencije? U istoriji, njeno mjesto je među tekovinama perioda nakon obnove nezavisnosti Crne Gore i njenog punog međunarodnog subjektiviteta. U sadašnjosti, njeno mjesto je među strateškim ciljevima reforme pravosuđa Crne Gore i unapređenja sistema vladavine prava.

Ovome bi se moglo dodati i treće pitanje: gdje je mjesto pravosudnoj saradnji u budućnosti? Odgovor bi glasio: među ključnim instrumentima Evropske unije kao prostora pravde, slobode i bezbjednosti, po čemu je imenovano i pregovaračko poglavlje u okviru kojeg unapređujemo sistem pravosudne saradnje u Crnoj Gori.

OPŠTA ZAPAZANJA O PROCESU EVROPSKE INTEGRACIJE

Prije predstavljanja aspekata ove važne spoljnopolitičke oblasti, sa naglaskom na saradnji u krivičnim stvarima, dozvolite mi nekoliko opštih zapazanja o samom procesu evropske integracije kao okvira reformi koje sprovodimo u Crnoj Gori. Dok iz Brisela dolazi *zov cilja*, pred nama je *izazov puta*. Taj proces je prije svega politički i ekonomski, ali iznad svega aksiološki i kognitivni — tokom njega usvajamo unijske vrijednosti i širimo svijest o svojoj pripadnosti porodici evropskih država i naroda. Integracija je, zato, više od paketa reformi: to je preobražaj društva u cjelini, u kojem se evropski principi usvajaju kao organizaciona načela društvenog života.

Ključnu ulogu u tom aspektu procesa imaju nosioci narativa o evropskoj integraciji. Katkad se čini da umjesto razboritog i otvorenog govora i razgovora slušamo nešto što bismo mogli nazvati *evrointegracionom frazeologijom* koja po svojoj strukturi neodoljivo podsjeća na pletenje ideoloških mantri iz nekih ranijih perioda. Tako se ponekad čini da *ideji evropske integracije* prijete sudbina *ideologije evrointegracionizma*. Ta opasnost leži u svijesti koja pojmove Evrope i Balkana postavlja u opozitni odnos: više Evrope — manje Balkana i obratno. Slična ovoj je i teza da će se Evropa balkanizovati ukoliko se Balkan ne evropeizuje. U tom ponekad gotovo religioznom pogledu na evropsku perspektivu, Unija je raj u koji treba da uđemo sa čistilišta Balkana koji je tako često znao da bude i pakao. Greška ovog pristupa je u binarnoj paradigmi koja Evropu i Balkan postavlja u odnos *zero-sum gamea*. Ova svijest, razvijena iz balkanskog kompleksa niže vrijednosti (ili evropskog kompleksa više vrijednosti — ili oboje) u

Evropskoj uniji vidi panaceju za sve svoje slabosti i boljke, pri čemu se podrazumijeva da iz Brisela treba da dođu i dijagnoza i terapija.

Ni narativ o pravosudnoj saradnji nije ostao imun na ovaj virus banalizacije. A o njoj se može govoriti i drugačije. Na primjer, da ono čemu težimo u velikom prethodno treba da pokažemo u malom. Kada je riječ o pravosudnoj saradnji, to znači da evropske standarde u ovoj oblasti ne možemo postići sa daljima ako tu težnju prethodno ne pokažemo sa bližima, pri čemu se daljina i blizina na ovom polju mjere frekventnošću pravnog saobraćaja koji prati protok ljudi, robe, usluga i kapitala između država.

BILATERALNA/REGIONALNA PRAVOSUDNA SARADNJA

Crna Gora je još i prije početka pregovora o članstvu u Evropskoj uniji prepoznala značaj pravosudne saradnje za vladavinu prava i međunarodne odnose uopšte. Pored pristupanja svim relevantnim konvencijama Savjeta Evrope i Ujedinjenih nacija, a u želji da na bilateralnoj osnovi stvori uslove za čvršću, obavezniju i efikasniju saradnju Crne Gore, zaključila je ugovore o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima, o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima i o izručenju sa Republikom Srbijom, Bosnom i Hercegovinom, Republikom Hrvatskom i Republikom Makedonijom, pri čemu je ugovorima o izručenju sa Srbijom, Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom predviđeno izručenje sopstvenih državljana.

Aktivnosti na planu jačanja bilateralne saradnje nastavljene su pregovorima sa Republikom Kosovo o paketu ugovora o pravosudnoj saradnji, a sličan paket ponuđen je i Republici Albaniji, čime bi Crna Gora zaokružila bilateralnu ugovornu osnovu sa zemljama Zapadnog Balkana. Kada je riječ o širem prostoru, sa Republikom Italijom potpisani su bilateralni ugovori o olakšanju primjene *Evropske konvencije o ekstradiciji* i *Evropske konvencije o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima*, a sa Ujedinjenim Kraljevstvom završeni su pregovori o ugovoru o olakšanju primjene *Evropske konvencije o ekstradiciji*.

O našoj opredijeljenosti za unapređenje pravosudne saradnje sa susjedima najbolje govori činjenica da je Ministarstvo pravde Crne Gore jedino u regionu odredilo kontakt tačku za komunikaciju na principu 24/7. Takođe, riječ je o jedinom ministarstvu u regionu Zapadnog Balkana koje organizuje redovne godišnje susrete predstavnika ministarstava pravde

i pravosuđa zemalja regiona. Tom prilikom analizira se primjena ugovora i predlažu se mjere za unapređenje pravosudne saradnje. Analiza njihove primjene pokazala je da dosadašnja pravosudna saradnja u regionu opravdava zaključenje bilateralnih ugovora, ali da ovi mehanizmi nijesu zaživjeli u punoći mogućnosti koje pružaju. Pozitivna strana njihove primjene ogleda se u saradnji centralnih organa komunikacije, tj. ministarstava pravde, u procedurama pružanja uzajamne pravne pomoći i ona se može ocijeniti odličnom, između ostalog, i zbog neopterećenosti prostornom udaljenošću i potrebom prevođenja. Takođe, stvorena je i neformalna mreža kontakata između službenika ministarstava nadležnih za poslove pravosuđa. Negativna strana njihove primjene ogleda se neposrednoj komunikaciji pravosudnih organa. U mnogo slučajeva pravosudni organi upućuju zamolnice posredstvom centralnog organa komunikacije ili preko tog organa odgovaraju na neposredno dostavljene zamolnice. U praksi se događa i nepostupanje po međunarodnim potjernicama.

MULTILATERALNA/EU PRAVOSUDNA SARADNJA

Ipak, postignuća Crne Gore na planu bilateralne, odnosno regionalne saradnje — ojačala su naš legitimitet da radimo na unapređenju saradnje na širem međunarodnom planu, odnosno na nivou Evropske unije. Pored činjenice da su predstavnici crnogorskih institucija članovi svih relevantnih tijela Savjeta Evrope i Ujedinjenih nacija, u veoma kratkom vremenskom periodu crnogorske institucije stekle su status posmatrača u svim relevantnim evropskim pravosudnim mrežama: Evropskoj mreži za pravosudnu obuku, Evropskoj mreži pravosudnih savjeta, Asocijaciji državnih savjeta i vrhovnih upravnih jurisdikcija, Mreži predsjednika vrhovnih sudova EU, Mreži generalnih tužilaca pri vrhovnim sudovima EU, Mreži za zakonodavnu saradnju ministarstava pravde; nakon toga, određene su kontakt osobe za saradnju kroz Evropsku pravosudnu mrežu za krivične i građanske i privredne stvari. Pri tome, status posmatrača u ovim mrežama nije pasivna pozicija, već su crnogorski predstavnici „aktivni posmatrači“ rada ovih foruma, što je od ključnog značaja za kvalitetnu pripremu naših pravosudnih institucija za punu saradnju u evropskom prostoru pravde, slobode i bezbjednosti. Konkretna korist od umrežavanja naših institucija na evropskom nivou ogleda se u komunikaciji koju crnogorske kontakt osobe ostvaruju sa članovima ovih mreža u konkretnim predmetima

međunarodne pravne pomoći. Ilustrativan primjer takve komunikacije je Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima, kroz koju se ostvaruje saradnja na konkretnim predmetima međunarodne pravne pomoći.

Proces umrežavanja našeg pravosuđa na nivou EU krunisan je upućivanjem tužioca za vezu u sjedište Evropske jedinice za pravosudnu saradnju u Hagu. Pravni osnov za rad našeg predstavnika u EUROJUST-u je sporazum između Crne Gore i ove agencije EU, na čijem je svečanom potpisivanju konstatovano da „predstavlja najviši stepen povjerenja između Crne Gore i država EU u oblasti saradnje u borbi protiv teških oblika prekograničnog kriminala“.

Dodatna vrijednost u tom procesu učešće je crnogorskih javnih i privatnih subjekata u Programu pravde Evropske komisije kojem je Crna Gora nedavno pristupila, a u okviru kojeg će se od strane EU finansirati projekti u oblastima: 1. Pristup pravdi; 2. Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima; 3. Inicijative u oblasti droga.

Konačno, Vlada Crne Gore utvrdila je u septembru *Predlog zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama Evropske unije*, kojim u crnogorski pravni sistem prenosimo gro pravnih akata EU u ovoj oblasti i regulišemo primjenu većine instrumenata pravosudne saradnje u krivičnim stvarima (zasnovanih na principima povjerenja i međusobnog priznanja), a to su: evropski nalog za hapšenje, evropski istražni nalog, odluke o novčanoj kazni, presude kojima su izrečene kazne zatvora ili mjere koje podrazumijevaju lišenje slobode, presude i odluke kojima su izrečene probacione mjere i alternativne sankcije, odluke o mjerama nadzora, evropski nalog za zaštitu i saradnja sa Evropskom pravosudnom mrežom u krivičnim stvarima. Zakon će se primjenjivati danom ulaska Crne Gore u Evropsku uniju, a *vacatio legis* do tog dana iskoristićemo za obuku nosilaca pravosudnih funkcija o njegovoj primjeni.

ZAKLJUČAK

Izazove koje nam donosi budućnost ne možemo čekati, već im moramo ići u susret. To znači blagovremenu pripremu za ulazak u kompleksnu normativno-institucionalnu arhitekturu Evropske unije. Ako težimo Uniji u kojoj je jedan od osnovnih principa funkcionisanja upravo načelo iskrene saradnje, postavlja se logično pitanje: ako zemlje našeg regiona nisu spremne za takvu saradnju među sobom, kako takvu saradnju mogu

ostvariti sa državama Evropske unije? Dok države članice Evropske unije predaju jedna drugoj sopstvene državljane bez mnogo formalnosti i na osnovu principa međusobnog priznanja odluka, izručivanje sopstvenih državljana među svim zemljama Zapadnog Balkana nije ni na pomolu. Da ne govorimo o poraznoj činjenici da postoje regionalne organizovane kriminalne grupe, a da ne postoje zajednički istražni timovi između država Zapadnog Balkana.

Ipak, imajući u vidu breme balkanske prošlosti sa kojim smo krenuli u unijsku budućnost, razumljivo je zašto među nekim državama našeg regiona proces uspostavljanja i unapređenja saradnje teče teže i sporije. Zapadnom Balkanu u tome neće pomoći doživljaj Evropske unije kao panaceje za naše slabosti i boljke, pri čemu se podrazumijeva da iz Brisela treba da dođu i dijagnoza i terapija. Problem sa ovom sviješću upravo je u jednom od temeljnih principa na kojem počiva Evropska unija, a to je načelo subsidiarnosti. Prema ovom principu, više instance ne treba da preuzimaju nižim instancama inicijativu koju ove mogu da ostvare svojim sredstvima i potencijalima. Na taj način, uočavanjem i priznavanjem sopstvenih nedostataka, a zatim razvijanjem sopstvenih mehanizama za njihovo prevaziženje uz maksimalno angažovanje sopstvenih kapaciteta, najbolje ćemo doprinijeti napretku svojih društava. U tome treba da budemo otvoreni za podršku drugih (što je pretpostavka rješenja), ali ne i zavisni od drugih (što je garancija problema). U suprotnom, nijesmo opredijeljeni za zajedničke vrijednosti — što je znak snage, već bježimo od sopstvenog identiteta — što je pokazatelj slabosti.

Konačno, prije nego Crna Gora i druge države Zapadnog Balkana postanu dio Evropske unije, Evropska unija treba da postane dio Crne Gore i Zapadnog Balkana.

Nikola B. ŠARANOVIĆ

ASPECTS OF INTERNATIONAL JUDICIAL COOPERATION (PROCESS OF NEGOTIATIONS IN THE CHAPTER „JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY“)

Summary

Judicial cooperation is one of the goals of the judicial reform in Montenegro. Its achievement includes the reform of the normative and institutional framework, as well as the quality training of the judicial office holders and officials of other competent bodies. Activities for achieving this goal are envisaged in strategic documents, from the Judicial Reform Strategy to the Action Plan for Negotiating Chapter 24 „Justice, Freedom and Security“. The legal basis for judicial cooperation in criminal matters is found in bilateral treaties and multilateral conventions of the Council of Europe and the United Nations. Also, the Acquis of the European Union contains a series of secondary legislation that regulates judicial cooperation. Judicial cooperation in criminal matters takes place on two levels, bilateral and multilateral, and more recently, judicial cooperation at the inter-level of the Western Balkans is increasingly discussed, while judicial cooperation at the level of the European Union is institutionalized from European networks for horizontal judicial cooperation, through European Judicial Network, to the European Judicial Cooperation Unit in Criminal Matters — EUROJUST.

Key words: *judicial cooperation, criminal issues, regulatory framework, institutional framework, bilateral agreements, multilateral conventions, European standards*