

*Aleksandar Radović**

(NE)OPRAVDANI UPLIV POLITIKE PRILIKOM DONOŠENJA ODLUKE O MOLBI ZA IZDAVANJE OKRIVLJENOG ILI OSUĐENOG LICA

Apstrakt. Ekstradicija kao ustanova međunarodne krivičnopravne pomoći ne prestaje da zaokuplja pažnju i stručne i laičke javnosti.¹ Ekstradicija je, od potpuno političkog instrumenta, u svom razvoju prošla različite faze. Nesporno je da je ekstradicija danas institut koji ima političku dimenziju, kojim se izražava stav izvršne grane vlasti prema određenoj državi. Poslednji primjeri zahtjeva za izdavanje lica iz Crne Gore potakli su javnu raspravu u mnogim segmentima, između ostalog, da li je opravdan politički uticaj na donošenje odluke o izdavanju lica drugoj državi.

Ključne riječi: ekstradicija, izdavanje lica drugoj državi, krivičnopravna pomoć

Ekstradicija je osnovni i prvi oblik međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima. Iz tog oblika su proizašli svi ostali danas zastupljeni oblici međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima. Prvim ugovorom o izručenju se smatra ugovor u sklopu mirovnog sporazuma između egipatskog faraona Ramzesa II i hetitskog vladara Hatušilija, sklopljen 1268. godine prije nove ere, kojim se ta dva vladara uzajamno obavezuju da će izručivati odbjegle podanike. Prvi njemu sličan ugovor, u Zapadnoj Evropi, sklopljen je 1174. godine između Henrija II, kralja Engleske, i Viljema Lava, kralja Škotske.² Od tada pa do danas taj institut je imao razne stadijume, zavisno od društveno-političkih prilika i odnosa među državama. Ekstradicija je prvi put regulisana na moderan način u Zakonu o ekstradiciji Belgije od 1. okto-

* MUP Crne Gore, cunmamacun@gmail.com, ORCID 0009-0005-1152-2896

1 Prije 14 godina branio sam magistarsku tezu „Ekstradicija kao ustanova međunarodne krivičnopravne pomoći u pravnom sistemu Crne Gore“, a dileme i postavljena pitanja i danas su u cjelosti aktuelna.

2 D. Sadoff (2019). *Bringing International Fugitives to Justice: Extradition and Its Alternatives*. Cambridge University Press: 129–183, posljednji pristup 20. oktobra 2024.

bra 1833. godine, koji je otvorio put savremenom načinu izručenja zasnovanom na načelima vladavine prava, uvodeći zabranu izručenja sopstvenih državljana i zabranu izručenja političkih delinkvenata te ustanovljavajući proceduru o izručenju.

Postoji logično objašnjenje opravdanosti postojanja tog instituta, a to je da svako može i mora da bude dostupan kako bi se kazna izvršila ili kako bi se obezbijedilo njegovo prisustvo u krivičnom postupku. Prvobitno je taj institut korišćen za izdavanje krivaca za djela koja bi se danas isključivo tretirala kao politička krivična djela ili djela povezana sa političkim krivičnim djelima, da bi se kasnije priroda tog instituta bitno mijenjala do današnjeg oblika.

S obzirom na to da je u Crnoj Gori, a i Srbiji, primijenjen mješoviti sudsko-administrativni model³, u stadijumima odlučivanja o izručenju razlikujemo ulogu sudskog organa i ulogu administrativnog organa.

U sudskoj fazi postupka razlikujemo postupak pred istražnim sudijom i postupak pred vanraspravnim vijećem.⁴ Istražni sudija Višeg suda ispituje lice na koje se odnosi zamolnica na okolnosti zamolnice. Ta radnja nije isto što i saslušanje okrivljenog po Zakonu o krivičnom postupku (ZKP). Lice će se pitati za lične prilike, državljanstvo, odnos prema državi koja traži njegovo izručenje, da li se protivi i, ukoliko se protivi, iz kojih razloga.⁵ Istražni sudija dostavlja cjelokupnu dokumentaciju vanraspravnom vijeću koje odlučuje o ispunjenosti uslova za izdavanje. Vanraspravno vijeće odlučuje meritorno i deklaratorno. Meritorno odlučuje ako utvrdi da nisu ispunjene pretpostavke za izručenje, deklaratorno ukoliko utvrdi da su ispunjene pretpostavke za izručenje. Kada odbije izdavanje stranca, to može biti potpuno ili djelimično, ali odbijanje mora biti obrazloženo.

Poslije odluke vanraspravnog vijeća⁶ kojim je utvrđeno da nisu ispunjene zakonske pretpostavke za izručenje, Viši sud dostavlja rješenje neposredno višem, to jest Apelacionom sudu, po službenoj dužnosti. To je jedini slučaj razmatranja sudske odluke po službenoj dužnosti. Posle prvostepenog rješenja da nisu ispunjene pretpostavke za izručenje, pritvoreno lice se pušta na slobodu.⁷ Ukoliko Apelacioni sud potvrdi da nisu ispunjene zakonske pretpostavke za izručenje, takvo rješenje se dostavlja Ministarstvu pravde kako bi se zvanično dostavilo zemlji molilji.

Ako Viši sud utvrdi da su ispunjene pretpostavke za izručenje, u cjelini ili djelimično, i ukoliko Apelacioni sud potvrdi rješenje Višeg suda, Apelacioni sud dostavlja takvo rješenje Ministarstvu pravde, ali u tom slučaju dostavlja na odluku shodno ovlaštenjima Ministarstva pravde u postupku izdavanja lica stranoj državi.

3 Z. Stojanović (2008). Međunarodno krivično pravo, šesto izdanje, Pravna knjiga, Beograd, str. 165.

4 M. Grubač i drugi (2008). Komentar Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Pravni fakultet, Beograd, 2009.

5 Pristanak lica da bude izručeno određenoj državi ne obavezuje organ koji odlučuje o izdavanju niti dovodi do obustave postupka za izdavanje.

6 Zakon o krivičnom postupku Crne Gore, *Službeni list CG* 57/2009, 49/2010, 47/2014, 35/2015, 58/2015, 28/2018, 116/2020, 145/2021, 54/2024, čl. 24, st. 7.

7 Pragmatična je odluka suda da lice zadrži u pritvoru do odluke Apelacionog suda – tako Viši sud u Bijelom Polju, Kv. br. 515/09 od 11. decembra 2009, kada je odlučio da zadrži lice B. P. do odluke Apelacionog suda.

Administrativni organ, odnosno Ministarstvo pravde, ima set nadležnosti u postupku zahtjeva za izdavanje lica po inostranoj zamolnici, koje su propisane članovima 14, 15, 21, 22, 23, 25 i 26 Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.⁸ Ministarstvo pravde i formalno prima zahtjeve za izručenje kao nacionalna tačka za kontakt i takav zahtjev prosleđuje nadležnom Višem sudu.⁹

Kada odlučuje ministar pravde, odlučuje rješenjem. Protiv tog rješenja nije dozvoljena žalba iako odlučuje o pravima određenog lica. Rješenje ministra pravde je konačno i izvršno. Rješenje Ministarstva pravde, shodno tome, nije upravni akt već akt izvršne vlasti kojim ona izvršava prerogative vladanja.¹⁰

Zašto je to uloga izvršne vlasti? Pošlo se od shvatanja da se rješavanje takvog pitanja ne može prepustiti organima samo jedne grane vlasti.¹¹ Istini za volju, odluka ministra pravde se ne svodi uvijek na političko rješavanje po diskrecionoj ocjeni ministra. U nekim slučajevima ministar mora da odbije izručenje, u drugim on može da odbije izručenje.¹² Kada je pak vođen razlozima političkog oportuniteta, neograničen je broj razloga koji ga mogu voditi u odluci i obuhvataju sve ono što on ili Vlada smatraju politički cjelishodnim.

U današnjim međudržavnim prilikama, određena država može i najčešće ima stav o ukupnim odnosima sa datom državom, izražen kroz činjenicu da li se ekstradicije izvršavaju ili ne.

Primjeri iz prakse održavaju tu ustanovu kao bitan faktor u međudržavnim odnosima. Činjenica da li sa određenom državom postoji ugovor o izdavanju govori o kvalitetu odnosa dvije države. Tim prije su načelno kvalitetniji odnosi sa državama sa kojima postoji ugovor koji omogućava izdavanje i sopstvenih državljana pod određenim uslovima. Da li se lica izručuju određenoj državi ili ne, bitno utiče na ukupne međudržavne prilike.

Različitost mišljenja o pravnoj pomoći, prije svega o izdavanju učinilaca krivičnih djela i međudržavnoj koliziji u oblasti krivičnog gonjenja, neprestano je vodila prvo pravnim, a zatim i spoljnopolitičkim konfliktima. Za potvrdu te teze ne nedostaju ni stariji ni noviji primjeri. Navedimo samo slučaj advokata *Croissant* u odnosima između SR Njemačke i Grčke, slučaj *Phole* u odnosima između SR Njemačke i SAD, slučaj *Hammadei* u odnosima između SR Njemačke i SAD.¹³ Najspektakularniji primjer za političke eskalacije nesporazuma u oblasti ekstradicije osamdes-

8 Službeni list CG 4/2008, 36/2013 i 67/2019.

9 Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima Crne Gore, čl. 15.

10 Ipak, ministar pravde, rješenjem 0802-053/22-1017-K od 29. avgusta 2024, kojim stavlja van snage prethodno rješenje prethodnog ministra pravde kojim se prvobitno odbilo izdavanje lica Turskoj, utemeljenje za stavljanje van snage prethodnog rješenja nalazi u Zakonu o upravnom postupku, čl. 141.

11 M. Grubač i drugi (2009). Komentar Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Cetinje, str. 103.

12 M. Grubač, str. 100.

13 U prva dva slučaja se radilo o pripadnosti terorističkoj organizaciji RAF ili njenoj podršci, a u posljednjem slučaju o atentatu u vezi sa sukobom na Bliskom istoku. JRMP, br. 2-1988 – H. Roggemann, Ekstradicija između SR Njemačke i Jugoslavije, prevod sa njemačkog prof. dr Zoran Stojanović, str. 229.

tih godina prošlog vijeka bio je spor između SR Njemačke i SFR Jugoslavije 1978. godine.¹⁴ U tom slijedu događaja, jugoslovenska strana je tada tražila izručenje šest Hrvata, jednog Srbina i jednog Albanca zbog sumnje da su učestvovali u terorističkim aktivnostima, pa je Njemačka odbila izručenje četiri, a za ostale djelimično prihvatila zahtjev i pritvorila ih. Nakon toga Jugoslavija je oslobodila iz pritvora četiri lica koja su bili navodni teroristi, čije je izručenje tražila Njemačka od Jugoslavije.¹⁵ Bila su potrebna šira diplomatska nastojanja da bi se riješila ta kriza, koja je trajala određeno vrijeme, jer je tek 13. aprila 1983. Savezni ustavni sud Njemačke u presudi naveo „uprkos protekloj krizi njemačko-jugoslovenskih odnosa...“, čime je posredno konstatovao da je kriza završena.¹⁶

U novije vrijeme, Crna Gora je dovela u pitanje odnose sa Turskom zbog rješenja kojim se odbija izručenje Binalija Čamgoza Turskoj iz Crne Gore. To je ujedno bila pravna situacija kada je Viši sud utvrdio da su ispunjene zakonske pretpostavke za izručenje, dok je ministar pravde smatrao da takvo izručenje ne treba dozvoliti.¹⁷ Odnosi Crne Gore sa Turskom su intenzivni u svim sferama, pa se to odražava i na intenzivno međusobno izručenje. Ipak, razlozi navedeni u rješenju Ministarstva pravde 0802-053/22-1017-K od 22. januara 2024. godine kao da opisuju stanje u nekoj zemlji sa kojom Crna Gora nema uspostavljenju praksu međudržavnog izdavanja i u kojoj je poštovanje ljudskih prava na veoma niskom nivou, što ne odgovara zvaničnom stanju stvari. Sam institut ekstradicije zasnovan je na načelu povjerenja među državama. U stručnoj javnosti preovlađuje stav da bi praksa odbijanja zahtjeva za izručenje pozivanjem na zaštitu ljudskih prava dovela u pitanje sam institut ekstradicije, ostavila prostora za široko diskreciono postupanje nadležnih organa i dovela u pitanje načelo povjerenja među državama. Ovdje treba razdvojiti situacije u kojima je licu odobrena međunarodna zaštita i kada mu je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen, kao u slučaju Čamgoz. Čak i kada je upitno poštovanje ljudskih prava u državi molilji, realnije je izručenje usloviti poštovanjem konkretnog segmenta ljudskih prava u odnosu na konkretno lice nego odbiti izručenje sa obrazloženjem upitnog poštovanja ljudskih prava u određenoj zemlji. Pravilo povjerenja i neispitivanja pravnog poretka suverene države sa kojom postoji ugovor i uspostavljeno povjerenje i dalje ima prevagu nad zaštitom pojedinačnih prava, mada smo svjedoci da se i to pravilo s vremena na vrijeme testira.

Odnosi sa Kinom su stavljeni na probu kada je Crna Gora alternativnim mjerama izručila Tajvanu osam lica osumnjičenih za trgovinu ljudima, jer su u sklopu

14 Spor u prethodilo odbijanje Njemačke da izruči Bilandžića, koji je rukovodio organizacijom Hrvatski narodni otpor. Ta organizacija se smatrala odgovornom za ubistvo jugoslovenskog ambasadora u Švedskoj 1971. godine, da je 1972. prouzrokovala pad jugoslovenskog aviona nad ČSSR i 1976. otela jedan avion u Stokholmu. Na teret im se stavljalo pripremanje, planiranje i poimanje u pokušaju ubistva jugoslovenskog vicekonzula. Viši zemaljski sud u Kelnu rezonovao je da te radnje ne predstavljaju političko krivično djelo u smislu člana 3 Ugovora o ekstradiciji iz 1970. godine, sa obrazloženjem da nisu bile direktno upravljene protiv postojanja ili sigurnosti države, protiv šefa ili člana njene Vlade – H. Roggemann, str. 231.

15 H. Roggemann, str. 231.

16 H. Roggemann, str. 224

17 Rješenje Višeg suda Kv. br. 344/23 od 10. aprila 2023 – rješenje Ministarstva pravde Crne Gore 0802-053/22-1017-K od 22. januara 2024.

međunarodne akcije „Call centar“ otkrivena 84 državljanina Tajvana, kojima je kretanje bilo ograničeno u cilju radne eksploatacije u Crnoj Gori. Kina je otvoreno protestovala zbog inače uspostavljenih odnosa sa Tajvanom, koji Kina kao državu ne priznaje, a polagala je pravo i na postupak protiv 84 pronađena lica, smatrajući ih u stvari osumnjičenim. U drugom slučaju, pak, utvrđene su pretpostavke za izdavanje lica C. Z. Narodnoj Republici Kini, ali je propušteno da mu se produži pritvor pa je pušten na slobodu i nikada više nije pronađen.¹⁸

Politički kurs jedne zemlje se oslikava i u ekstradiciji, na koji način i treba posmatrati razloge odlučivanja po molbi za izručenje R. B. Ruskoj Federaciji, za kojega je Viši sud utvrdio da su ispunjene zakonske pretpostavke te je Ministarstvo pravde dozvolilo izručenje, ali je potom na molbu advokata zaustavljen postupak izručenja jer je agresijom Rusije na Ukrajinu dovedeno u pitanje poštovanje ljudskih prava u zemlji molilji. Takav je i slučaj kada je u ponovljenom postupku odlučivanja pred administrativnim organom i u konačnom odlučeno drugačije, ali ovaj put se odlučilo odbijanjem izdavanja lica.¹⁹

Evidentan je i veći broj odbijanja izručenja Ruskoj Federaciji zbog toga što je licima koja su bila predmet zamolnica odobrena međunarodna zaštita.²⁰ Međutim, očigledno je i nerezonsko odlučivanje koje nije primjereno današnjim odnosima među državama, kao u slučaju R. M., kojoj su od Višeg suda utvrđene pretpostavke za izdavanje, ali je u međuvremenu ona postala i državljanka Crne Gore pa je izdavanje odbijeno.²¹

Očigledan je generalno nejednak odnos prema državama, prije svega odnos razvijenih zemalja SAD i UK. Nepovjerenje koje te i još neke zemlje ponekad izražavaju prema državama trećeg svijeta nerijetko se izražava, između ostalog, i u neizručivanju okrivljenih ili osuđenih lica sa obrazloženjem da institucije u trećim zemljama neće poštovati kompletan set ljudskih prava datog lica ukoliko bude izručen i slično.²² Paradoks je da su upravo velike uticajne zemlje, možda i odlučujuće, doprinijele kreiranju slabog ukupnog sistema u određenim zemljama trećeg svijeta, a onda se upravo iz razloga nesređenog sistema koji ne pruža pune garancije, lica ne izručuju. Neizručivanje lica koja su počinila politička krivična djela se možda i može razumjeti, ali je problematično što se ta praksa odnosi i na krivična djela opšteg klasičnog kriminala.

18 Viši sud Bijelo Polje, KV 502/21, rješenje Ministarstva pravde 08/2-052/21-1467-K od 31. marta 2022.

19 Rješenje Višeg suda Kv. br. 498/21 od 7. juna 2021 – Rješenje Ministarstva pravde 06/2-053/21-125-K od 23. septembra 2021. te od 17. marta 2022.

20 Tako u slučaju lica S. S. rješenje Ministarstva pravde CG KV 08/2-053/22-505-K od 19. decembra 2022.

21 Rješenje Ministarstva pravde KV 0802-053/22/1015-K.

22 Objašnjenje: D. J. Fleming of the Westminster Magistrate Court: I could not countenance sending RP to a Nigerian Prison in the absence of assurance in the terms indicated above. Lest I be criticized for failing to set out in this judgment the details I have read concerning the treatment of prisoners in Nigeria, all I urge is that the open source bundle of materials be read. The sources of that material are not fly by night. They include the UN Special Rapporteur on torture, Amnesty International; The US State Department, UNDOC; Human Rights Watch and the British High Commission in Nigeria. Lexology.com (2020), www.lexology.com, posljednji pristup 12. avgusta 2021.

Iz opisanih razloga opravdano je što ekstradicija, osim što ima sudski i administrativni karakter, ima i snažnu političku dimenziju. To je ujedno i razlog što je ministru nadležnom za poslove pravosuđa povjeren dio nadležnosti za izdavanje okrivljenih ili osuđenih lica.

Ekstradicija je, od potpuno političkog instrumenta, u svom razvoju prošla različite faze da bi u današnjem obliku imala pretežno karakter sudske ustanove. Da li je dostižan ideal da se ekstradicija potpuno depolitizuje kao ustanova, pokazaće vrijeme pred nama, međutim u sadašnjim prilikama ekstradicija ima političku primjesu i jasnu ulogu politike tako da tu činjenicu ne treba izostavljati u ozbiljnim razmatranjima (ne)opravdanosti pojedinih odluka o izručenju. Istovremeno, institut evropskog naloga za hapšenje, uz određene teškoće u pojedinim državama, pokazao je da izručenje može da se održi bez uplitanja politike. Preciznije, tendencija depolitizacije započeta je Evropskom konvencijom o pojednostavljivanju postupka izručenja od 10. marta 1995, kada je ukinut diplomatski vid komunikacije i uveden centralni organ komunikacije za svaku državu potpisnicu.

Da li je taj ideal dostižan i za zemlje van Evropske unije, pokazaće vrijeme pred nama, ali ne treba biti pretjerani optimista. Pravo jačeg koje danas suštinski vlada među državama, duboka polarizacija te raznolikost pravnih sistema uz često samo deklarativnu spremnost na saradnju ne prave realnu osnovu za univerzalnu primjenu principa na kojima počiva Evropski nalog za hapšenje.²³ Opisani odnosi među državama su vrlo vjerovatno razlog zbog kojeg ideja regionalnog naloga za hapšenje nije zaživjela među državama Zapadnog Balkana, a regionalni nalog je mogao da bude pandan evropskom nalogu, samo što bi se odnosio na zemlje Zapadnog Balkana. Odnosi među državama Zapadnog Balkana opterećeni su raznim pitanjima pa se to opterećenje prelijeva i na ekstradiciju koja definitivno drži politički karakter.²⁴ U iščekivanju dana kada će ekstradicija dostići ideal i biti depolitizovana postoji prostor za unapređenje postojećeg stanja u smislu, na primjer, skraćivanja vremena odlučivanja i u sudskom i u administrativnom dijelu postupka, što kvalitetnijim pripremama za evropski nalog za hapšenje i predaju, širih konsultacija na nacionalnom nivou o pitanjima za koja ne postoji jedinstven stav te analize i slučajeva pomenutih u ovom radu i mnogih drugih slučajeva u kojima postoje oprečna stručna mišljenja.

LITERATURA

- Bajović V. (2009). Ekstradicija (u) SAD-u. *Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja*, zbornik, III deo, Pravni fakultet, Beograd.
- Chukwuka Eze T. (2008). Exploring the politics and law of extradition in international relations, Igbariam, Anambra state, Nigeria, 12(2) (2021).

- 23 Iako 12 godina nije dovoljno dug referentni period, ova teza stoji i danas, a predstavlja jedan od zaključaka moje magistarske teze „Ekstradicija kao ustanova međunarodne krivičnopravne pomoći u pravnom sistemu Crne Gore“, koja je odbranjena u februaru 2013. godine na Pravnom fakultetu u Beogradu, pod mentorstvom prof. dr Zorana Stojanovića.
- 24 Svetozar Marović živi u Srbiji uprkos molbi Crne Gore za izručenje i jednom ponovljenoj molbi pravosudnim organima Srbije. Taj slučaj je i nezaobilazno novinarsko pitanje najvišim zvaničnicima kada se govori o međudržavnim odnosima.

- Grubač M. (2008). *Komentar Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, Cetinje.
- Krapac D. (2005). Novi Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima: načela i postupci. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 12(2). Zagreb.
- Sadoff D. (2019). *Bringing International Fugitives to Justice: Extradition and Its Alternatives*. Cambridge University Press.
- Stojanović Z. (2008). *Međunarodno krivično pravo*, šesto izdanje, Pravna knjiga, Beograd.
- Stojanović Z. (2011). Krivično pravo u doba krize. *Branič* 1–2, UDK:343.2/7(497.11).

*Aleksandar Radović**

(UN)JUSTIFIED INFLUENCE OF POLITICS WHEN MAKING A DECISION ON THE APPLICATION FOR THE EXTRADITION OF A DEFENDANT OR CONVICTED PERSON

SUMMARY

Extradition, as a mechanism of mutual legal assistance, continues to captivate the attention of both experts and the general public. Through various stages of its development extradition has evolved from being a purely political instrument. It is clear that extradition today carries a political dimension, reflecting the position of the executive branch of government toward a particular state. Recent cases involving requests for extradition from Montenegro have sparked public debate on various aspects, including whether political influence is justified in the decision-making process regarding the extradition of individuals to another state.

Key words: extradition, extradition of individuals to another state, mutual legal assistance

* Police of Montenegro, cunmamacun@gmail.com