



PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE KRIVIČNO-PRAVNOG OKVIRA

Uvodne napomene

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) upućuje Odboru za sveobuhvatnu izbornu reformu (Odbor) preporuke za unapređenje Krivičnog zakonika Crne Gore (KZCG) koje imaju za cilj poboljšanje kvaliteta zaštite izbornih prava i prevenciju političke korupcije i zloupotreba u finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Zaštita izbornih i političkih prava putem krivičnih sankcija od ključne je važnosti za očuvanje integriteta demokratskih društava. Ta prava služe kao temelj poštene i reprezentativne vlasti, garantujući da se čuje svaki pojedinac i da se poštuju njegovi izbori. Nametanjem kazni za postupke koji podrivaju ova prava, poput povrede slobode opredjeljenja, sprečavanja izbora, zastrašivanja, finansijskih zloupotreba i drugih prevara, društva mogu prevenirati takva ponašanja i zaštititi demokratski proces. Krivične sankcije djeluju kao odvraćanje, signalizirajući ozbiljnost kršenja ovih temeljnih prava i jačajući princip da su slobodni i poštenu izbori neprikosnoveni. Bez ovakve zaštite, sama suština demokratije je ugrožena, dovodeći do erozije povjerenja u institucije i lišavanja građana prava glasa, što na kraju narušava temelje pravednog i ravnopravnog društva.

Predlozi koji su pred Odborom predstavljaju rezime našeg dvoipodeцениjskog zalaganja za fer i demokratske procese i usmjereni su ka preveniranju i kažnjavanju onih djela koja godinama opterećuju naše izborne procese i podrivaju naš demokratski sistem.

Prilikom pripreme naših preporuka imali smo na umu i mišljenje EU iz nedavno objavljenog “non-papera” kojim se, s pravom, skreće pažnja na neadekvatan okvir za sankcionisanje nelegalnog finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja: “Primjetno je da pravni okvir nije u skladu s preporukama GRECO-a i ODIHR-a za značajno povećanje transparentnosti, kontrole troškova političkih stranaka i sprečavanja zloupotrebe državnih resursa, uključujući odvraćajuće sankcije. Stoga, trenutni pravni okvir još uvijek ne predviđa djelotvorne zaštitne mjere i kazne za zaobilaženje pravila.”

Drugim riječima, potrebno je stvoriti pravni okvir koji će omogućiti da se kršenje zakona “ne isplati” i ne donositi korist prekršiocima, poboljšati njegov kvalitet preciziranjem postojećih i uvođenjem novih odredaba u Krivični zakonik, i na taj način stvoriti uslove da nadležni državni organi mogu efikasno djelovati u slučajevima kršenja zakona.

U našem predlogu naći ćete mehanizme za preudupređivanje različitih devijacija koje su činile značajnu štetu izbornim procesima u Crnoj Gori.

U pripremi ovih preporuka vodili smo računa o opravdanosti predloženih intervencija i proporcionalnosti predloženih kazni. Ako izuzmemo teška djela protiv izbornih prava, dominantno zapriječen posebni maksimum za krivična djela protiv izbornih prava iz KZCG je do jedne godine. Opravdano je stoga pitanje - da li posebni maksimum, ovako nisko postavljen, može da dovede do svrhe kažnjavanja (član 32 KZCG), odnosno da li u okviru opšte svrhe izricanja krivičnih sankcija (član 4 stav 2 KZCG) može da dovede do suzbijanja djela kojima se povređuju ili ugrožavaju vrijednosti zaštićene krivičnim zakonodavstvom.¹

Mi vjerujemo da bi promjena ove politike kazni bila značajan korak naprijed za unapređenje kvaliteta naših izbornih procesa ali i doprinijela stvarnom ispunjavanju preporuka GRECO, EU i Venecijanske komisije.

Zato Odboru upućujemo konkretno formulisane i obrazložene predloge za ustanovljavanje nekoliko novih krivičnih djela, kao i za izmjene odnosno poboljšanje nekoliko važećih odredaba KZCG.

To se, prije svega odnosi na uspostavljanje krivičnih djela davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, podmićivanje poslanika odnosno odbornika, falsifikovanje potpisa radi utvrđivanja izborne liste i prikrivanje priloga i koristi. Takođe, predlažemo i dopunu krivičnog djela prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora.

Čvrsto vjerujemo da će politički subjekti koji se, makar verbalno, zalažu za stvarno i sveobuhvatno unapređenje naših izbornih procesa, ali i za ispunjavanje ključnih kriterijuma za članstvo naše države u EU, nedvosmisleno podržati preporuke koje im upućujemo.

Oni koji zaista žele fer izbornu trku, smanjenje prednosti koju pojedini subjekti imaju i prije njenog početka i dalji razvoj naše demokratije neće imati dilemu kuda treba da se ide.

Naši predlozi nijesu usmjereni protiv konkretnog političkog subjekta bez obzira da li pripada vlasti ili opoziciji. Njihov target su prekršioc zakona, oni koji smatraju da se izbori u Crnoj Gori i dalje trebaju dobijati kriminalnim, nelegalnim i nečasnim radnjama. Vjerujemo da je u Crnoj Gori konačno došlo vrijeme da se ovakvima stane na put.

Ostajemo otvoreni za sve dobronamjene kritike i sugestije vezane za naš predlog i radujemo se kvalitetnoj raspravi vezanoj za ovu temu.

CDT tim

¹Centar za demokratsku tranziciju (CDT): Krivičnopravna zaštita izbornih prava, maj 2024. godine, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2024/05/KRIVICNOPRAVNA-ZASTITA-IZBORNIH-PRAVA-1.pdf>

Predlog broj 1:

Davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem

U prethodnih 25 godina, koliko CDT posmatra izborne procese, nema niti jednog izbornog procesa koji nije bio obilježen navodima o “kupovini i prodaji glasova”.

Naš zakonodavac predviđa pasivno izbornu podmićivanje u stavu 2 člana 186, dok u stavu 1 iste odredbe, tek u drugom dijelu, govori o aktivnom izbornom podmićivanju i to ne izričito, već bi to proizilazilo tumačenjem sintagme „na drugi protivpravan način na njega utiče da na izborima ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa ili ne glasa za ili protiv određenog kandidata, izborne liste odnosno predloga“. Stoga, smatramo da bi bilo opravdano i veoma važno da se izmjenama KZCG inkriminiše i aktivno izbornu podmićivanje.²

Zato predlažemo uvođenje nove odredbe u Krivičnom zakoniku, koja glasi:

Davanje i primanje mita

1. Ko drugome nudi, daje, obeća nagradu, poklon ili kakvu drugu korist da na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili da glasa u korist ili protiv određenog lica odnosno predloga, kazniće se zatvorom do tri godine.
2. Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i ko zahtijeva ili primi poklon ili kakvu drugu korist da na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili da glasa u korist ili protiv određenog lica odnosno predloga.
3. Ako djelo iz stava 1. ovog člana učini član biračkog odbora ili drugo lice u vršenju dužnosti u vezi sa glasanjem, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.
4. Poklon ili druga korist oduzeće se.

² Centar za demokratsku tranziciju (CDT): Krivičnopravna zaštita izbornih prava, maj 2024. godine, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2024/05/KRIVICNOPRAVNA-ZASTITA-IZBORNIH-PRAVA-1.pdf>

Predlog broj 2:

Podmićivanje poslanika odnosno odbornika

Često smo svjedočili pojavi naglih i teško objašnjivih promjena političkog tabora koje su, kao krajnji ishod, imali i promjenu volje koju su birači izrazili u toku izbornih procesa.

Javnost je u tim slučajevima često vjerovala da je u pitanju “kupovina mandata”, odnosno da u slučajevima pojave “poslanika preletača” ključni razlozi nijesu bili uvjerenja ili politički stav nego da je iza svega toga stajala politička korupcija.

Vjerujemo da, s obzirom na navedene devijacije ali i na visok stepen zaštite izabranih predstavnika i predstavnica građana, uvođenje ovog krivičnog djela moglo državnim organima omogućiti sprovođenje efikasnijih postupaka kako bi se utvrdili pravi razlozi ovakvih političkih “preleta”.

U okviru krivičnih djela protiv biračkih prava, Kazneni zakon Republike Hrvatske je inkriminisao i „Podmićivanje zastupnika“. Riječ je o aktivnom i pasivnom podmićivanju poslanika ili odbornika kako bi u Parlamentu, odnosno skupštini opštine, glasao na određeni način. Sličnu odredbu sadrži i član 108e njemačkog KZ-a.

Kao ilustraciju pravilnog tumačenja javnog interesa, odnosno zaštite izborne volje građana dajemo mišljenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, od 21. januara 2014, a koje se odnosi na ovo djelo: “Dakle, imajući na umu da građani u Republici Hrvatskoj sudjeluju u ostvarivanju vlasti preko svojih izabranih predstavnika, i to onih koji programima, idejama i ciljevima političkih stranaka čiji su članovi u najvećoj mjeri odražavaju njihovu volju kao birača, nastojanje optuženika da „kupnjom“ vijećničkog mandata članice druge političke stranke izmijeni izvornu biračku volju građana G. V. predstavlja izrazitu prijetnju demokraciji.

Stoga se s pravom ističe u žalbi USKOK-a da okolnosti konkretnog slučaja, a posebno imajući u vidu interes cjelokupnog hrvatskog društva i prevencije tzv. „trgovine mandatima“, opravdavaju da postupanje optuženika bude smatrano teškim kaznenim djelom kod kojeg interes kaznenog progona i kažnjavanja počinitelja preteže nad povredom njegovih prava iz članka 10. stavka 2. točke 1. ZKP/08, time što je sniman razgovor bez naloga sudbene vlasti, odnosno bez optuženikovog znanja i pristanka na takvo snimanje.”³

³ Centar za demokratsku tranziciju (CDT): Krivičnopravna zaštita izbornih prava, maj 2024. godine, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2024/05/KRIVICNOPRAVNA-ZASTITA-IZBORNIH-PRAVA-1.pdf>

Zato predlažemo uvođenje nove odredbe u Krivičnom zakoniku, koja glasi:

Podmićivanje poslanika odnosno odbornika

1. Poslanik u Skupštini, odnosno odbornik u skupštini Glavnog grada, Prijestonice, grada ili opštine koji zahtijeva ili primi mito ili prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe i drugoga ili bilo kakvu drugu korist za sebe ili drugo pravno ili fizičko lice, kako bi u Skupštini, odnosno lokalnom parlamentu glasao na određeni način, kazniće se kaznom zatvora od jedne do osam godina.
2. Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko poslaniku, odnosno odborniku da mito, odnosno ponudu ili mu obeća mito za njega ili drugoga, ili kakvu drugu korist za njega ili drugo pravno ili fizičko lice, kako bi u Skupštini, odnosno lokalnom parlamentu glasao na određeni način ili ko posreduje pri takvom podmićivanju.
3. Primljeno mito, odnosno korist će se oduzeti.

Predlog broj 3:

Falsifikovanje potpisa birača radi utvrđivanja izborne liste

Falsifikovanje potpisa birača je pojava koja se ponavlja u izbornim ciklusima, a CDT je u više navrata, pokušavajući da spriječi ovu pojavu, nadležnim tužilaštvima proslijedio na stotine prijava građanki i građana o njenom postojanju.

Paradoksalno je da je naša organizacija od tužilaštva dobila formalno obavještenje o tome da je naša prijava odbačena i u kome se, u isto vrijeme, konstatuje da je postojanje ove pojave utvrđeno.⁴

Naime, iz tužilaštva su CDT o odbacivanju krivične prijave obavijestili skoro punih pet godina nakon njenog podnošenja i to u momentu kada su se našoj organizaciji građani opet javljali sa istim problemom. U obrazloženju za odbacivanje krivične prijave jasno se navodi da su grafolozi utvrdili da potpisi građana koji su se obratili CDT-u i u čije je ime podnijeta prijava nijesu autentični, ipak, krivična prijava je odbačena jer je “nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja”.

Ovo pitanje nije samo pitanje zloupotrebe podataka i falsifikovanja potpisa građana, već i omogućavanje da nelegalnim putem politički subjekti i kandidati dobiju status učesnika u izborima, odnosno pristup novcu koji im je zakonski opredijeljen za kampanju ali i druge benefite od kojih je najvažniji odlučivanje u proširenom sastavu organa za sprovođenje izbora.

Dakle, nesporno je da potpisi relevantnog broja birača predstavljaju uslov da se jedna izborna lista utvrdi, a samim tim i da taj politički subjekt bude pretendent za mandat u Skupštini. Stoga, kako je značaj ovog pitanja za izborni proces nemjerljiv, to je dovoljan razlog da se aktivnosti usmjerene na falsifikovanje potpisa zarad utvrđivanja izborne liste, inkriminišu u okviru grupe krivičnih djela protiv izbornih prava, na način da se propiše krivična odgovornost onoga ko falsifikuje potpise birača, u namjeri da izborna komisija utvrdi izbornu listu za izbor odbornika odnosno poslanika, a da teži oblik ovog krivičnog djela predstavlja situacija ukoliko bi ta izborna lista bila utvrđena.⁵

⁴ Rješenje o odbacivanju krivične prijave ODT Podgorica, 2.3.2023. godine, <https://www.cdtmn.org/analize/rjesenje-odt-podgorica/>

⁵ Centar za demokratsku tranziciju (CDT): Krivičnopravna zaštita izbornih prava, maj 2024. godine, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2024/05/KRIVICNOPRAVNA-ZASTITA-IZBORNIH-PRAVA-1.pdf>

Zato predlažemo uvođenje nove odredbe u Krivičnom zakoniku, koja glasi:

Falsifikovanje potpisa birača radi utvrđivanja biračke liste:

1. Ko falsifikuje potpise birača, u namjeri da izborna komisija utvrdi izbornu listu za izbor odbornika odnosno poslanika, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od šest mjeseci do tri godine.
2. Ukoliko bi, pod uslovom iz stava 1 ovog člana, izborna lista bila utvrđena, izvršilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do pet godina.
3. Za pokušaj djela iz stava 1 ovog člana kazniće se.

Predlog broj 4:

Prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora

Navodi o finansiranju političkih subjekata iz zabranjenih izvora takođe prate sve naše izborne procese. Vjerujemo da ni predstavnicima političkih partija u odboru nijesu nepoznate priče o finansiranju izbornih procesa od strane organizovanih kriminalnih grupa, različitih udruženja i inostranih država, naročito onih iz okruženja.

Članom 193v KZCG je kriminalizovano prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora. To djelo, shodno stavu 1 ovog člana, čini odgovorno lice u političkom subjektu, koje prihvati sredstva, prilog ili drugu korist koji predstavljaju zabranjen izvor finansiranja političkih subjekata. Drugim stavom istog člana je predviđena krivična odgovornost u slučaju kada je odgovorno lice u političkom subjektu moglo i bilo dužno da zna da sredstva, prilog ili druga korist predstavljaju prihod pribavljen kriminalnom djelatnošću. Stavom 3 je predviđena obavezna mjera bezbjednosti na način što je propisano da će se prihvaćena sredstva, prilozi ili druga korist oduzeti.

S pravom se može postaviti pitanje zašto je stav 2 ovog člana orijentisan jedino na “prihod pribavljen kriminalnom djelatnošću”. Očigledno je zakonodavac smatrao da ovaj vid “prihodovanja” predstavlja izuzetno opasnu aktivnost po sam izborni proces, čim je smatrao dovoljnim da kod odgovornog lica treba da postoji (samo) dužnost da se zna. Takav stav je apsolutno legitiman. Pritom, takve situacije je mnogo lakše dokazati nego što bi to bio slučaj da se traži “znanje” odgovornog lica u političkom subjektu da se radi o prihodu pribavljenom kriminalnom djelatnošću. Međutim, smatramo da je zakonopisac, u maniru stava 2 ovog člana, morao da predvidi kažnjavanje i onda ako je odgovorno lice moglo i bilo dužno da zna da se radi o prihodima iz inostranstva.

Kao i prihodi stečeni kriminalnom djelatnošću, tako i prilozi iz inostranstva, predstavljaju ozbiljan i krupan “udar” za demokratske izbore, prvenstveno zbog ciljeva koji se takvim finansiranjem žele postići i kasnijim (nemalim) uticajem tih finansijera (pravnih i fizičkih lica), na političke tokove unutar same države.

Nadalje, opravdano je i pitanje zašto je kriminalizovano samo “prihvatanje”, a ne i “davanje” priloga iz zabranjenih izvora. U ovom slučaju, čini nam se da je stepen odgovornosti za davanje priloga utoliko veći iz razloga što je upravo on svjestan činjenice da ne može da novčano potpomaže rad političkog subjekta, pa i pored toga preduzima aktivnosti u tom pravcu. Stoga, čini nam se opravdanim da i ovaj vid aktivnosti ima krivičnopravnu odgovornost.⁶

⁶ Centar za demokratsku tranziciju (CDT): Krivičnopravna zaštita izbornih prava, maj 2024. godine, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2024/05/KRIVICNOPRAVNA-ZASTITA-IZBORNIH-PRAVA-1.pdf>

Zato predlažemo izmjene i dopune člana 193v u Krivičnom zakoniku (boldovane u predlogu), koji bi trebao da glasi:

Član 193v - Prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora

1. Odgovorno lice u političkom subjektu, koje prihvati sredstva, prilog ili drugu korist koji predstavljaju zabranjen izvor finansiranja političkih subjekata, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do dvije godine.
2. **Ko, svjestan činjenice da je u pitanju zabranjen izvor finansiranja političkih subjekata, da sredstva, prilog ili drugu korist političkom subjektu, kazniće se zatvorom do jedne godine.**
3. **Ko da sredstva, prilog ili drugu korist političkom subjektu, iako je mogao i bio dužan da zna da je u pitanju zabranjen izvor finansiranja političkih subjekata, kazniće se zatvorom do šest mjeseci.**
4. Odgovorno lice u političkom subjektu koje je moglo i bilo dužno da zna da sredstva, prilog ili druga korist predstavljaju prihod pribavljen kriminalnom djelatnošću, **odnosno da predstavljaju prilog iz inostranstva**; kazniće se zatvorom do jedne godine.
5. Prihvaćena sredstva, prilog ili druga korist oduzeće se.
6. Za pokušaj iz stava 1 ovog člana kazniće se.

Imajući u vidu naprijed navedeno, odnosno da odgovorno lice u političkom subjektu shodno članu 66 stav 2 Zakona o finansiranju odgovara za prekršaj zbog prihvatanja priloga iz zabranjenih izvora, te da je radnja prekršaja istovjetna krivičnom djelu iz člana 193v KZCG, to je nužno da se odgovornost “odgovornog lica u političkom subjektu” za prekršaj iz Zakona o finansiranju izbriše i da samo preostane njegova krivičnopravna refleksija. Ovakva zakonska konstelacija može da dovede do toga da pojedinac zbog odgovornosti za prekršaj, izbjegne odgovornost za krivično djelo.⁷

⁷ Centar za demokratsku tranziciju (CDT): Krivičnopravna zaštita izbornih prava, maj 2024. godine, <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2024/05/KRIVICNOPRAVNA-ZASTITA-IZBORNIH-PRAVA-1.pdf>

Predlog broj 5:

Prikrivanje priloga i koristi

Na kraju, ali ne najmanje važno, potrebno je pozabaviti se potencijalno veoma opasnom pojavom o kojoj se, takođe, dosta spekulisalo u javnosti, a za čije postojanje su predloženi i jasni dokazi – neprijavlivanjem donacija, odnosno priloga političkim subjektima.

Ograničenja koja uvodi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja služe kao dobra osnova za sankcionisanje ovih pojava. Međutim, ukoliko ova pojava bude sankcionisana samo prekršajno, ona neće imati puni smisao i biće zapravo poziv na kršenje zakona.

Svima nam je poznat primjer neprijavljene donacije u aferi “Koverta”. Pod pretpostavkom da se tada radilo o neprijavljenoj donaciji legalnog novca, sankcija za takvo ponašanje bila je blaga i nije odražavala ozbiljnost povrede pravila. Vjerujemo da je upravo ovo, jedan od ključnih problema zbog kojeg je pravni okvir za sankcionisanje kršenja pravila o finansiranju partija proglašen nedovoljno adekvatnim.

Krivičnopravna intervencija je nužna radi zaštite integriteta izbornog procesa, principa jednakosti političkih subjekata pred zakonom i povjerenja građana u izborni sistem, koji predstavlja temelj demokratskog poretka.

Zato predlažemo uvođenje nove odredbe u Krivičnom zakoniku, kojom će se inkriminisati politički subjekat koji ne prijavi prilog od fizičkog i pravnog lica a koji je 10% veći od limita dozvoljenog zakonom. Novi član KZ bi trebalo da glasi:

Prikrivanje priloga i koristi

1. Odgovorno lice u političkom subjektu koji nadležnom organu ne prijavi uplatu ili drugi prilog od fizičkog ili pravnog lica u vrijednosti od više od 10% većoj od maksimalnog iznosa visine priloga dopuštenog zakonom, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do dvije godine.
2. Donirana sredstva ili korist oduzeće se.

