



Broj: 0101-011/21-12348

Datum: 01. decembar 2021. godine

**IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI
O NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ODUZIMANJU
IMOVINSKE KORISTI STEČENE KRIMINALNOM DJELATNOŠĆU**

Vrijeme trajanja javne rasprave: 20 dana

Način sprovođenja javne rasprave: Dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku u roku od 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stanici Ministarstva pravde i portalu e-uprave. U cilju obezbjeđenja što šireg učešća relevantnih subjekata, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je dana 18. novembra 2021. godine organizovalo Okrugli sto.

Ovlašćeni predstavnici ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:

1. **Boris Marić**, državni sekretar u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava,
2. **Ivana Mašanović**, načelnica u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Podaci o broju i strukturi učesnika u javnoj raspravi: Nakon isteka roka predviđenog za javnu raspravu konstatovano je da u predviđenom roku na adresu Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava i portalu e-uprave nijesu dostavljene primjedbe, predlozi i sugestije u pisanom ili elektronskom obliku. Na Okruglom stolu dana 18. novembra 2021. godine, učešće su uzeli predstavnici relevantnih institucija i to: sudstva, Državnog tužilaštva, Advokatske komore, Uprave policije, Agencije za sprječavanje korupcije, Klubovi poslanika u Skupštini Crne Gore, predstavnici NVO sektora (MANS, CEMI, CEDEM, Građanska alijansa, Institut za pravne studije), Nacionalnog savjeta za borbu protiv visoke korupcije, OEBS-a, Delegacije EU i Programske kancelarije Savjeta Evrope, Zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i Zaštitnica imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Nakon Okruglog stola Ministarstvo je produžilo rok za dostavljanje komentara i sugestija na tekst Nacrta Zakona do 26.11.2021.godine.

Ministartvo pravde, ljudskih i manjinskih prava će razmotriti svaku datu sugestiju sa posebnom pažnjom, a imajući u vidu važnost ove tematike.

Slijedi rezime predloga, sugestija, komentara i primjedbi koje su pristigle predlagaču ovog zakonskog rješenja na Okruglom stolu i nakon održavanja istog:

R.br.		KOMENTAR/ SUGESTIJA NA NACRT
1.	Vrhovno državno tužilaštvo	Smatramo da nacrt izmjena i dopuna Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i imovine nezakonitog porijekla, zahtijeva i analizu postojećih administrativnih i tehničkih kapaciteta državnih tužilaštava, kojima se ovim izmjenama zakona daje u nadležnost značajan dopunski rad, koji zahtijeva analizu da li je moguće takvim zahtjevima odgovoriti sa postojećim kadrovskim kapacitetima, pogotovo u svjetlu činjenice da kadrovski kapaciteti, ni sa postojećim nadležnostima državnog

		tužilaštva, nisu na nivou potreba koja su iskazala državna tužilaštva. Ovo posebno imajući u vidu i zakonsko ograničenje vremena trajanja finansijske istrage, uz koju, uporedo, treba sprovoditi i postupak izviđaja ili istrage, shodno odredbama Zakonika o krivičnom postupku, u ovim predmetima.
2.	Vrhovno državno tužilaštvo	Smatramo da nije u dovoljnoj mjeri definisano šta je to imovina nezakonitog porijekla, te kako će državni tužioci u primjeni zakona razlikovati u istoj situaciji (postojanje krivične prijave za krivično djelo) kada je imovina "nezakonitog porijekla", a kada se radi o "imovinskoj koristi stečenoj kriminalnom djelatnošću" i u tom pravcu preduzimati radnje u dva, potpuno različita, postupka. Da li je, makar za inicijalnu fazu postupka, potrebno propisati da se vodi jedinstven postupak, pa nakon okončanja finansijske istrage i postupanja po krivičnoj prijavi, ostaviti državnom tužiocu da cijeni da li se radi o jednoj ili drugoj vrsti imovine, ili dozvoliti propisom državnom tužiocu da takve tretmane mijenja u toku postupka, stvar je dopunske analize
3.	Vrhovno državno tužilaštvo	Nejasno je da li se finansijska istraga može i dalje voditi u slučaju kada u postupku po ZKP-u, državni tužilac donese rješenje o odbacivanju krivične prijave (u trenutku dok još uvijek nije završena finansijska istraga), kada otpada osnov sumnje da je izvršeno krivično djelo, kao jedan od osnova za otvaranje finansijske istrage za oduzimanje imovine nezakonitog porijekla. Ovo posebno u slučajevima izviđaja, kao i skraćenog krivičnog postupka, kada je državni tužilac, shodno ZKP-u, vezan kratkim rokovima za odlučivanje o krivičnoj prijavi, koji su kraći od opšteg roka od jedne godine /jedne godine i šest mjeseci, za finansijsku istragu.
4.	Vrhovno državno tužilaštvo	Procesno je sporno što se postupak za oduzimanje nezakonite imovine odvija u prvoj fazi (kod određivanja privremene mjere) kod krivičnog suda, a zatim nastavlja pred parničnim sudom, koji, shodno članu 2 a, oduzima nezakonitu imovinu samo ako postoji "osnovana sumnja da je stečena na nezakonit način", koja formulacija (osnovana sumnja), nije svojstvena parničnom postupku, već krivičnom.
5.	Vrhovno državno tužilaštvo	Smatramo da je greškom izostavljena odrednica "ili zahtjeva za trajno oduzimanje imovinske koristi" u članu 18 a stav 1.
6.	Vrhovno državno tužilaštvo	Smatramo da treba analizirati zakonsko rješenje da privremena mjera obezbjeđenja, kada je u pitanju postupak oduzimanja imovine nezakonitog porijekla, za razliku od oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, nema vremenskog ograničenja. Smatramo da u tom smislu treba dopunski analizirati član 32 i odrediti koje je to vrijeme trajanja privremene mjere obezbjeđenja i kada je u pitanju ovaj postupak. Ovakvo rješenje u koliziji je sa članom 46 a stav 2, po kojem Zaštitnik u tužbi mora zahtijevati produženje određene mjere. Dodatno, cijenimo da Zaštitniku treba omogućiti da u postupku pred parničnim sudom traži produženje određene privremene mjere, ali i određivanje neke druge privremene mjere po ocjeni Zaštitnika (recimo u slučaju dopunski pronađene imovine, u slučaju propusta u finansijskoj istrazi, i slično)
7.	Advokatska komora	Članom 3. nacrta dodatno je povećan već značajno veliki broj krivičnih djela za koja postoji mogućnost proširenog oduzimanja imovine i predviđa se primjena ovog instituta za svako krivično djelo učinjeno sa umišljajem za koje se može izreći kazna zatvora od pet ili više godina. Ono što je suštinski bitno i što je manjkavost i važećeg teksta zakona, jeste da među tim djelima za koja se može izvršiti prošireno oduzimanje imovine velik broj uopšte ne spada u djela korupcije, niti se u praksi javljaju kao organizovani kriminalitet. Upravo veliki broj krivičnih djela za koja se može izvršiti prošireno oduzimanje imovine bivalo je iskorišćeno u praksi tako što se primjenjivalo za manje opasna krivična djela, odnosno za djela koja nijesu koruptivna i koja ne spadaju u organizovani kriminalitet. Tako je primjenom ovog instituta oduzimana imovina koja nije karakteristična za krivična djela organizovanog kriminala i korupcije i njena vrijednost je onda zbirno prikazivana kao

		<p>rezultat na polju borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Institut proširenog oduzimanja imovine se u svim državama javio kao reakcija na organizovani kriminalitet i kao pokušaj da se udari na ekonomsku moć organizovanog kriminaliteta. Zato bi ovaj institut trebao da se primjenjuje upravo u tom cilju, a ne i za lakše oblike kriminaliteta gdje već postoji zakonski osnov za oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem tih djela. Ovakvo rješenje ostavlja ogromni prostor za stvaranje nerealne ili fiktivne statistike u odnosu na primjenu ovog instituta, odnosno za prošireno oduzimanje imovine u velikom broju predmeta koji se ne odnose na organizovani kriminal i korupciju</p>
8.	Advokatska komora	<p>Vrijednost imovine u vezi koje se može pokrenuti finansijska istraga radi oduzimanja u skladu sa ovim nacrtom zakona određena je na 50.000 eura, što je prilično nisko. Polazeći od preširoko određenih krivičnih djela iz člana 2. Zakona, ovako postavljena vrijednost imovine u praksi će dovesti do primjene ovog zakona na krivična djela zbog kojih bi bilo upitno primjenjivati metode propisane ovim zakonom. To može dovesti u pitanje i načelo proporcionalnosti koje opravdava primjenu ovog zakona kada je usmjeren na imovinu aktera organizovanog kriminala i korupcije, zbog opasnosti koju ta vrsta kriminala predstavlja po društvo i zbog teškoća u dokazivanju tih krivičnih djela i oduzimanju imovine od strane aktera organizovanog kriminala i korupcije. Primjena ovog zakona prema drugim vrstama kriminaliteta kod kojih već postoje zakonski mehanizmi koji su mogu uspješno primijeniti, nije opravdana i proporcionalna.</p>
9.		<p>Članom 6. nacrta predloženo je dodavanje novog člana 3a sa nazivom „Imovina nezakonitog porijekla“. U posljednjem stavu 4. ovog člana propisano je da se smatra da je imovina nezakonitog porijekla ako je prenešena na članove porodice bez naknade ili sa naknadom koja ne odgovara stvarnoj vrijednosti. Samo jezičkim tumačenjem proizlazilo bi da je nezakonito porijeklo imovine svake imovine koja se prenese bez naknade na člana porodice, a to bi trebalo da se odnosi samo u slučajevima očigledne nezrarnjere između imovine i zakonitih prihoda. Zato bi u stavu 4 ove odredbe trebalo naglasiti da se smatra da je imovina nezakonitog porijekla „u smislu stava 1, 2 i 3 ovog člana“. Stav 4. mogao bi da glasi:</p> <p>„Smatra se da je imovina nezakonitog porijekla u smislu stava 1, 2 i 3 ovog člana ako je prenešena na članove porodice bez naknade ili sa naknadom koje ne odgovara stvarnoj vrijednosti“</p>
10.	Advokatska komora	<p>Trenutni kapaciteti Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore nijesu dovoljni za primjenu nadležnosti koje se ovoj instituciji povjeravaju po nacrtu zakona. Zaposleni u toj insituciji nemaju nikakvog iskustva kada su u pitanju postupci privremenog ili trajnog oduzimanja imovine, finansijske istrage, predlaganja privremenih mjera i sl, niti su uopšte zastupali državu u nekom parničnom postupku u svojstvu tužioca. Organ koji pokreće parnični postupak za oduzimanje imovine po ovom zakonu, trebao bi da bude uključen u sprovođenju radnji koje prethode pokretanju postupka i koje obezbjeđuju dokaze za parnični postupak. Takođe, lica koja bi zastupala državu u tim parnicama morala bi dobro da poznaju i postupak finansijske istrage, postupak po privremenim mjerama, postupak utvrđivanja vrijednosti imovine i sve ono što prethodi podnošenju tužbe radi oduzimanja imovine u parničnom postupku.</p>
11.	Advokatska komora	<p>Naziv člana 10. Iz nacrta (Oduzimanje u slučaju smrti) trebalo bi dopuniti i sa navodima „i u slučajevima bez presude“ jer definiše i te slučajeve (zbog postojanja okolnosti kojim isključuju krivično gonjenje). Možda je najbolje rješenje da naziv bude „Oduzimanje bez presude“ jer to obuhvata sve slučajeve na koje se odredba odnosi, i slučaj smrti i slučaj kada postoje okolnosti koje isključuju krivičnog gonjenje.</p>
12.	Advokatska komora	<p>Član 13. nacrta propisuje izmjenu člana 11. zakona i sadrži nedostatak koji već postoji u tekstu zakona. Naime, ova odredba propisuje da se naredbom</p>

		<p>državnog tužioca može pokrenuti finansijska istraga radi oduzimanja imovinske koristi i radi oduzimanja imovine nezakonitog porijekla ako postoje propisani uslovi. Formulacije može, koja već postoji u tekstu zakona, nije dobra formulacija i ostavlja prostor za arbitrerno postupanje tužioca koji može (ali ne mora) pokretati finansijsku istragu. Po ranije važećem rješenju iz ZKP-a, državni tužilac naredbom pokreće finansijsku istragu protiv okrivljenog za krivično djelo za koje je propisana mogućnost proširenog oduzimanja i protiv koga je određeno privremeno oduzimanje imovine. Takvu formulaciju trebalo bi vratiti i u ovaj zakon.</p> <p>Dakle, državni tužilac bi morao da donese naredbu kojom pokreće finansijsku istragu uvijek kada se u skladu sa ovim zakonom pokrene postupak oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i postupak oduzimanja imovine nezakonitog porijekla, što ipak ne proizilazi iz formulacije važećeg zakona i teksta nacрта.</p>
13.	Advokatska komora	<p>Izmjena člana 12. predviđa da su na zahtjev državnog tužioca državni organi, banke i druge finansijske institucije dužne da dostave podatke, bez obzira na tajnost, odnosno poverljivost traženih podataka (tajni podaci, lični podaci, poslovna, bankarska ili profesionalna tajna), bez odlaganja. Ovo rješenje sporno je sa aspekta saglasnosti sa Ustavom i međunarodnim konvencijama jer, prema stavovima Evropskog suda za ljudska prava, miješanje u osnovna ljudska prava treba da bude podvrgnuto djelotvornoj kontroli koju treba povjeriti sudu. Da bi ovakve mjere bile u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, stavovima Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnom Crne Gore, mora postojati djelotvorna kontrola i zaštita koju bi trebalo povjeriti sudu. U zakonu mora postojati mjera pravne zaštite od proizvoljnog miješanja u ljudska prava, a miješanje u prava pojedinaca se može smatrati kao neophodno u demokratskom društvu samo ako postoje odgovarajuće garancije protiv zloupotrebe (Presuda Klass i drugi protiv Njemačke). Zato državni tužilac ne bi trebao da ima ovakva ovlašćenja, već bi navedeni subjekti morali da dostave ove podatke samo na osnovu odluke suda.</p>
14.	Advokatska komora	<p>Takođe, ni jedna odredba ne propisuje izričitu obavezu državnog tužioca da podnese predlog za privremeno ili trajno oduzimanje imovine, pa bi tu obavezu trebalo propisati izmjenom člana 22. Zakona, koji bi mogao da glasi:</p> <p>Kad postoje okolnosti iz kojih proizilazi osnovana sumnja da je imovinska korist stečena kriminalnom djelatnošću, državni tužilac će bez odlaganja sudiji za istragu podnijeti predlog za određivanje privremene mjere obezbjeđenja koji sadrži:</p> <ul style="list-style-type: none"> - podatke o imaoцу ili vlasniku stvari, zakonskom nazivu krivičnog djela i imovinskoj koristi koja je predmet privremene mjere obezbjeđenja; - dokaze o pravnom osnovu vlasništva; - okolnosti iz kojih proizilazi osnovana sumnja da je imovinska korist stečena kriminalnom djelatnošću i razloge koji opravdavaju potrebu za određivanje privremene mjere obezbjeđenja.
15.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS)	<p>Potrebno je jasno propisati period u kome se primjenjuje zakon, odnosno na koji period sticanja imovine se može primijeniti. Ukoliko to ne bude eksplicitno navedeno u tekstu zakona, vjerujemo da će doći do različitih tumačenja i problema u primjeni.</p>
16.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS)	<p>Potrebno je podići granicu za ispitivanje imovine na najmanje 100 hiljada eura, kao i uvesti javnu funkciju kao dodatni kriterijum. Na taj način tužilaštvu će biti nešto lakše da odredi prioritete i donekle će se smanjiti prostor za selektivnost.</p>
17.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora	<p>Rješenje po kome zaštinik zastupa predmet za koji je podatke prikupilo tužilaštvo će u praksi stvoriti brojne probleme pa čak i tehničko-</p>

	(MANS)	administrativne prirode, ali i suštinske. Treba razmotriti uvođenje posebnog tijela koje bi se specijalizovalo za te postupke i finansijske istrage koje im prethode.
18.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS)	Predlažemo da nezakonito bogaćenje javnih funkcionera bude kriminalizovano, odnosno da bude uvedeno novo krivično djelo koje će biti povezano sa obavezama funkcionera da tačno prijavi svu imovinu i prihode, i prebacivanjem tereta dokazivanja na funkcionera u slučajevima kada se prijavljena imovina i prihodi razlikuje od stvarne.
19.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS)	Predlažemo da se što prije započne sa izmjenom zakonodavnog okvira koji reguliše upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom, i u tom smislu vjerujemo da je italijansko iskustvo od ogromnog značaja. Posebno predlažemo da se razmotri izuzetno uspješno iskustvo te države u vezi sa ponovnim korišćenjem trajno oduzete imovine u humanitarne i slične svrhe.
20.	Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava	<p>Kako oduzimanje imovine i imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom predstavlja kompleksnu i višedimenzionalnu oblast prava koja iziskuje sprovođenje veoma složenih praktičnih postupaka u kojima učestvuju brojne strane i jurisdikcije, smatram da je potrebno dobro razmisliti o nivou nadležnosti sudija, tužilaca (a od donošenja ovog zakona i Institucije Zaštitnika koji bi na neki način trebao biti od samog početka uljuđen u prikupljanje dokaza) kojima bi se dala u rad primjena ovog zakona.</p> <p>Primjena ovog zakona zbog svega naprijed navedenog zahtjeva da nosioci pravosudnih funkcija koji budu involvirani u primjenu ovog zakona posjeduju visok nivo znanja i poznavanja nacionalnog zakonodavstva kao i posjedovanje razumijevanja međunarodnih standarda i instrumenata (kako bi se postupci vodili efikasno bez zastajkivanja). Iz tog razloga možda treba razmisliti o propisivanju uže nadležnosti (posebnih / specijalnih jedinica unutar pravosudnih organa) za postupanje po ovom zakonu, jer izražavam bojazan da ukoliko se ostavi da se nadležnost može odnositi na sve sudove i sva tužilaštva i cjelokupnu Instituciju Zaštitnika nećemo dobiti efikasne postupke. A cilj zakonodavca je dobiti efikasan sistem borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Svakako za uspješno vođenje jednog nazovimo ga novog postupka neophodno je sto bolje pripremiti teren za njegovu adekvatnu primjenu kako se ne bi sam tekst zakona preokrenuo u svoju suprotnost gdje bi postupci do pravosnažnosti trajali najmanje po 7-8 godina. Dakle treba još jednom razmisliti o nivou nadležnosti institucija za postupanje po ovom zakonu. Takođe smatram da bi trebalo razmisliti i o propisivanju odredbi o "hitnosti" rešavanja ovakve vrste postupaka na svim nivoima nadležnosti institucija (jer za to ima prostora i utemeljenja posebno kod građanskih postupaka koji moraju voditi računa o ispravnoj ravnoteži civilne tužbe koju država sa jedne strane pokreće kao vid odvratajućeg mehanizma kontrole kriminala i korupcije sa jedne strane i zaštite prava pojedinaca sa druge strane).</p> <p>Kao zastupnik Crne Gore mišljenja sam da treba da preduzmemo sve što je u našoj nacionalnoj moći kako bi obezbijedili da se postupci sprovedu bez posledice koju bi kasnije kao država morali da plaćamo pred međunarodnim Sudom u Strasburu.</p>

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja: Podgorica, 1. decembar 2021. godine

Naziv organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrtu zakona, odnosno strategije: Direktorat za krivično i građansko zakonodavstvo.

