

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 07-6321/5
Podgorica, 28. decembar 2022. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 22. decembra 2022. godine, razmotrila **Predlog za ocjenu saglasnosti odredbi čl. 18 i 19 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, koji su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli 13 poslanika u Skupštini Crne Gore (Andrija Mandić, Milan Knežević, Nataša Jevrić, Milun Zogović, Budimir Aleksić, Janko Milatović, Nikola Bajčetić, Predrag Bulatović, Maksim Vučinić, Dejan Đurović, Jelena Božović, Jovan Vučurović i Dragan Bojović), a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosioci Predloga smatraju da su osporene odredbe čl. 18 i 19 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama („Službeni list CG“ br: 56/18 i 72/19) nesaglasne sa čl. 17, 19, 24, 25 i 58 Ustava. Navodi se da je članom 17 Ustava propisano da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma i da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo; da je članom 19 Ustava propisano da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda; da je članom 24 stav 1 Ustava propisano da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno; da je članom 25 stav 1 i 2 Ustava propisano da se za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u

obimu u kojem je to neophodno i da se ograničenje ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva; i da je članom 58 stav 1 i 2 Ustava propisano da se jemči pravo svojine i da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu. Ističu da se nasuprot tome osporenim odredbama Zakona ograničava zajemčeno pravo svojine, koje je u svemu nesaglasno odredbama Ustava i da se samim tim stvara nesigurnost za državu i povećava rizik da se lica čija se ljudska prava na taj način ograničavaju obrate Evropskom sudu za ljudska prava i zahtijevaju zaštitu svojih prava. Takođe, navodi se da osporene odredbe Zakona nijesu u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje podnijetog Predloga.
Osporene odredbe čl. 18 i 19 glase:

„Ograničenje raspolaganja i sticanja sredstava i/ili druge imovine (zamrzavanje)

Član 18

Ograničenje raspolaganja i sticanja sredstava i/ili druge imovine (zamrzavanje) podrazumijeva zabranu transfera, konverzije, raspolaganja ili prometa svim sredstvima i/ili drugom imovinom koja se nalazi u svojini, državini ili pod kontrolom označenog lica, posredno ili neposredno, na osnovu i za vrijeme primjene restriktivne mjere, kao i na pružanje finansijskih i drugih usluga označenom licu.

Restriktivna mjera iz stava 1 ovog člana odnosi se i na sredstva i/ili drugu imovinu:

- koja se može dovesti u vezu sa konkretnim terorističkim aktom, zavjerom odnosno prijetnjom,
- koja je proistekla iz novčanih ili drugih sredstava koja se nalaze u svojini označenog lica,
- fizičkih ili pravnih lica koja posluju u ime ili po nalogu označenog lica.

Sredstva i/ili druga imovina čije je raspolaganje i sticanje ograničeno primjenom restriktivne mjere ne smiju se učiniti dostupnim označenom licu, osim u slučajevima iz člana 19 ovog zakona.

Oslobađanje dijela sredstava i/ili druge imovine (zamrzavanje)

Član 19

U toku primjene restriktivne mjere označeno lice ima pravo da podnese zahtjev radi odobravanja korišćenja dijela sredstava i/ili druge imovine, koja su neophodna za:

- osnovne troškove života,
- troškove za rođenje djeteta, smrt i druge osnovne troškove označenog lica i članova njegove porodice,
- lijekove i liječenje lica ili člana njegove porodice,
- plaćanje obaveza prema državi (porezi, takse, osiguranje itd.),
- prijavljivanje troškova za redovno održavanje sredstava i/ili druge imovine, čije je raspolaganje i sticanje ograničeno, primjenom restriktivne mjere, i
- troškove pravne pomoći.

Ako zahtjev iz stava 1 ovog člana podnese lice sa liste Ujedinjenih nacija, Ministarstvo o tome obavještava Nadležni komitet Ujedinjenih nacija, u skladu sa Smjernicama.

Organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove, u roku od pet dana od prijema zahtjeva iz stava 1 ovog člana donosi rješenje o oslobađanju dijela sredstava i/ili imovine ili o odbijanju zahtjeva.

Visinu i iznos sredstava neophodnih za podmirenje troškova iz stava 1 ovog člana, organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove, utvrđuje rješenjem iz stava 3 ovog člana, na osnovu pribavljenog mišljenja organa državne uprave nadležnog za rad i socijalno staranje.

Rješenje iz stava 3 ovog člana dostavlja se podnosiocu zahtjeva is stava 1 ovog člana, u roku od tri dana od dana donošenja, kao i organima i subjektima koji upravljaju sredstvima.

Protiv rješenja iz stava 3 ovog člana označeno lice može podnijeti tužbu Upravnom sudu, u roku od osam dana od dana dostavljanja rješenja.

Postupak pred Upravnim sudom je hitan."

Ustavom je propisano: da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma, kao i da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17); da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda (član 19); da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, kao i da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (član 24); da se za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno i da se ograničenje ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika,

etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva (član 25 st. 1 i 2); i da se jemči pravo svojine i da niko ne može biti lišen ili ograničen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu (član 58 st. 1 i 2).

U vezi s Predlogom, Vlada ukazuje da su međunarodne restriktivne mjere (sankcije) instrument diplomatske ili ekonomske prirode u cilju uspostavljanja i očuvanja međunarodnog mira i bezbjednosti, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, borbe protiv terorizma i širenja oružja za masovno uništenje (proliferacija), razvoja i jačanja demokratije, vladavine prava i postizanja drugih ciljeva u skladu s međunarodnim pravom i da Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, u potpunosti usaglašava svoje zakonodavstvo sa svim odlukama Savjeta EU (CELEX-ima), u skladu sa Zakonom o međunarodnim restriktivnim mjerama.

U dijelu člana 10 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica i Crne Gore, potpisanog u Luksemburgu, 15. 10. 2007. godine, koji je stupio na snagu 1. 5. 2010. godine, navedeno je sljedeće:

„1. Politički dijalog između ugovornih strana dalje će se razvijati u kontekstu ovog Sporazuma. Pratiće i konsolidovati uzajamno približavanje Evropske unije i Crne Gore i doprinositi uspostavljanju bliskih veza solidarnosti i novih oblika saradnje između ugovornih strana.“

2. Politički dijalog ima za cilj da posebno promoviše:

a. punu intergaciju Crne Gore u zajednicu demokratskih država i postepeno približavanje Evropskoj uniji;

b. sve veće približavanje stavova ugovornih strana o međunarodnim pitanjima, uključujući pitanja vezana za ZSBP¹, kroz razmjenu informacija,

a posebno o pitanjima koja bi mogla imati bitan uticaj na ugovorne strane;

c. regionalnu saradnju i razvoj dobrosusjedskih odnosa;

d. zajedničke poglede na bezbjednost i stabilnost u Evropi, uključujući saradnju u oblastima obuhvaćenim ZSBP Evropske unije.“

Dalje, u dijelu člana 72 navedenog sporazuma (SPP) Crna Gora se obavezala da osigura postepeno usklađivanje svih postojećih i budućih zakona s propisima EU *acquis-a*:

„1. Ugovorne strane potvrđuju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva u Crnoj Gori sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog sprovođenja. Crna Gora će nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnim

¹ Zajednička vanjska (ranije spoljna) bezbjednosna politika

propisima Zajednice *acquis*. Crna Gora će osigurati adekvatnu implementaciju i sprovođenje postojećeg zakonodavstva.

2. Usklađivanje će započeti danom potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente *acquis-a* Zajednice iz ovog Sporazuma do kraja tranzicionog perioda utvrđenog članom 8 ovog Sporazuma.

3. Usklađivanje će, u ranoj fazi, biti fokusirano na osnovne elemente *acquis-a* koji se odnose na unutrašnje tržište, uključujući zakonodavstvo u oblasti finansija, pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kao i na druge oblasti trgovine.

U kasnijoj fazi, Crna Gora će se fokusirati na ostale djelove *acquis-a*.

Pravni osnov za usklađivanje sa zajedničkom, vanjskom i bezbjednosnom politikom EU odnosno primjenu restriktivnih mjera u Crnoj Gori je Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama („Službeni list CG“, br: 56/18 i 72/19).

Članom 2 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama propisano je da se odredbe ovog zakona odnose na sprovođenje međunarodnih restriktivnih mjera koje se uvode na osnovu:

1) rezolucija Savjeta bezbjednosti UN-a, usvojenih na osnovu glave VII Povelje UN

2) akata Evropske unije

3) odluka drugih međunarodnih organizacija čiji je Crna Gora član ili čijim se izjavama pridružuje u skladu s vanjskopolitičkim prioritetima i

4) drugih osnova, u skladu s međunarodnim pravom.

Članom 4 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama propisano je da su vrste restriktivnih mjera: prekid diplomatskih odnosa; potpuni ili djelimični prekid ekonomskih odnosa; potpuno ili djelimično ograničenje uvoza, izvoza, tranzita, transporta, pružanja usluga i saobraćajnih, poštanskih i drugih komunikacija; embargo na naoružanje, vojnu opremu i robu dvostruke namjene određenu propisima o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene; ograničenje ulaska u Crnu Goru i ograničenje raspolaganja i sticanja sredstava i/ili druge imovine.

Saglasno odredbama člana 16 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama, restriktivne mjere u okviru svoje nadležnosti, odnosno djelatnosti, primjenjuju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave, banke i druge finansijske organizacije, druga pravna i fizička lica koja vrše javna ovlašćenja ili javnu službu. Sva fizička i pravna lica obavezna su da se uzdržavaju od bilo kakvog poslovnog

odnosa, pružanja usluga ili pomoći označenim licima, kao i s njima, neposredno ili posredno, povezanim licima.

U skladu sa svojim spoljnopolitičkim prioritetima, Vlada realizuje politike koje Crnu Goru približavaju EU, ispunjavajući obaveze koje proističu iz statusa zemlje kandidata za EU, u ovom slučaju u okviru poglavlja 31 – Zajednička vanjska i bezbjednosna politika. Prepoznajući tekovine EU kao interes cjelokupnog društva, Vlada u kontinuitetu, počev od 2014. godine, usaglašava politiku restriktivnih mjera s EU, posebno vodeći računa o ekonomskim interesima Crne Gore i svih privrednih subjekata koji u njoj posluju. Pokazatelj da Vlada realizuje utvrđenu politiku je Izvještaj Evropske komisije, koji u dijelu poglavlja 31, pozitivno ocjenjuje² dostignuća u smislu uvođenja i primjene međunarodnih restriktivnih mjera.

U vezi s navodima podnosioca Predloga koji se odnose na ljudska prava i slobode, bitno je istaći da se članom 17 stav 1 Ustava definiše da se osnov i jednakost za prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i međunarodnih sporazuma, koji predstavlja Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP), koji obavezuje Crnu Goru po osnovu međunarodnog javnog prava, te Vlada smatra da je to javni interes svih građana.

Članom 24 Ustava utvrđeno je ograničenje ljudskih prava i sloboda, koje se može primijeniti u ovom slučaju da bi se u slobodnom i demokratskom društvu zadovoljila svrha dozvoljenog ograničenja.

Ograničenja u konkretnom slučaju, propisana članom 18 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama, kada se određuje mjera „zamrzavanja“ sredstava za određena fizička i pravna lica, kao i subjekte, neophodna je mjera u cilju zaštite javnog interesa i očuvanja pravnog poretka u Crnoj Gori, koje je u saglasnosti s Ustavom.

Štiteći osnovna prava i slobode zagantovane Ustavom, Zakonom o međunarodnim restriktivnim mjerama odnosno članom 19 propisuju se određeni izuzeci od potpunog zamrzavanja imovine, cijeneći da su time zadovoljene osnovne potrebe fizičkih (označenih) lica i potrebe pravnih subjekata, čime se potvrđuje stvarna namjera donosioca zakona da, u skladu s Ustavom, svojim restriktivnim postupanjima vodi računa o ljudskim

² SWD(2022)335 final, Brussels, 12.10.2022: „Concerning EU foreign, security and defence policy, Montenegro has a good level of preparation. Good progress was made as the country continued its track-record of full alignment with the EU CFSP, including with the EU restrictive measures following Russia’s unprovoked aggression against Ukraine, as well as on Belarus, and has provided assistance to Ukraine. Montenegro needs to align with EU common positions on the integrity of the Rome Statute and related EU guiding principles on bilateral immunity agreements. As a Member of the Human Rights Council, Montenegro has been actively engaged in promoting and defending the rules-based international order.

In the coming year, Montenegro should: -maintain its full alignment with EU foreign, security and defence policy - adopt the strategy on countering hybrid threats and related action plan.”

pravima i slobodama. Istim članom omogućeno je pokretanje postupka pred Upravnim sudom, čime se u skladu s članom 37 Ustava garantuje pravo na odbranu.

Suprotno od predlagača ovog predloga, u dijelu (b) zaštita ekonomskih interesa, Vlada smatra da pravovremenim sprovođenjem Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama Crna Gora štiti svoje ekonomske interese i doprinosi pravnoj sigurnosti.

Nadalje, Vlada ističe da Zakon o svojinsko-pravnim odnosima („Službeni list CG“, broj 19/09) u članu 10 propisuje izuzetak lišenja prava svojine kada to zahtijeva javni interes utvrđen zakonom ili na osnovu zakona.

Takođe, Vlada je mišljenja da podnosioci Predloga nijesu jasno procijenili cilj podnošenja ove inicijative, s obzirom da primjenom restriktivnih mjera Crna Gora, prema njihovim navodima, može imati znatne ekonomske posljedice. Crna Gora se, kao zemlja kandidat, obavezala na preduzimanje aktivnosti u smislu njene pune integracije s ekonomskim i spoljnim politikama Evropske unije. EU opredjeljuje znatna bespovratna sredstva preko pretpristupnih fondova, a eventualno članstvo Crne Gore, kao prvog sljedećeg kandidata za ulazak, otvara vrata tzv. strukturnih fondova koji opredjeljuju mnogo veća sredstva za ekonomski i infrastrukturni razvoj. Neusaglašavanje sa spoljnom politikom EU i NATO u ovom značajnom periodu, kada je političko mišljenje da se svim mogućim snagama mora pomoći Ukrajini u odbrani od agresije od strane Ruske Federacije, može voditi klauzuli balansa i zastoju u procesu evropskih integracija, te mogućem zamrzavanju pretpristupnih fondova i shodno tome, nemjerljivoj ekonomskoj šteti i nepovjerenju u daljoj saradnji s EU i Sjevernoatlantskim savezom kojem Crna Gora pripada.

U dijelu u kojem podnosioci ove inicijative ukazuju na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njene prateće protokole, ističe se da Konvencija propisuje da svaka država ima pravo da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni. Vlada smatra da je, shodno navedenom, riječ o javnom interesu.

Zakon o eksproprijaciji u ovom slučaju nije primjenjiv jer „zamrzavanje“ imovine nije u vezi s eksproprijacijom, koja se vrši kroz postupak eksproprijacije i tretira ili promjenu vlasnika, kada to zahtijeva javni interes uz pravičnu nadoknadu, ili reguliše tzv. nepotpunu eksproprijaciju, kada se izvjesno zemljište za određene svrhe (korišćenje kamenoloma, vađenje gline itd.) daje u zakup na određeni period, uz pravičnu nadoknadu.

Dakle, imovina koja se tretira restriktivnim mjerama se „zamrzava“ odnosno podrazumijeva zabranu transfera, konverzije, raspolaganja ili prometa svim sredstvima i/ili drugom imovinom koja se nalazi u svojini, državini ili pod kontrolom označenog lica, posredno ili neposredno, na osnovu i za vrijeme primjene restriktivne mjere, te nepredstavlja eksproprijaciju.

Cilj uvođenja međunarodnih restriktivnih mjera je zaštita osnovnih ljudskih vrijednosti i teritorijalnog integriteta, zaštita ustavnih prava svih građana, kao i odbrana etičkih i moralnih vrijednosti koje su osnov univerzalnih svjetskih vrijednosti, kao i vrijednosti Crne Gore.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da osporene odredbe čl. 18 i 19 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama nijesu nesaglasne s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, te da je navedeni zakon usklađen s domaćom regulativom, kao i sa spoljnopoličkim prioritetima i obavezama koje Crna Gora ima kroz evroatlantske i evropske integracije i usklađivanje s bezbjednosnim politikama zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, zaštite suvereniteta i teritorijalnog integriteta zemalja članica UN-a.

PREDSJEDNIK
Dr. Dritan Abazović



The seal is circular with the text "CRNA GORA" at the top, "VLADA CRNE GORE" on the left, and "PODGORICA" at the bottom. In the center, there is a coat of arms. A handwritten signature is written over the seal.