

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____ 2022. godine, razmotrila je Predlog za ocjenu saglasnosti odredbi čl. 18 i 19 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, koji je podnijelo 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, Dragan Bojović), i daje sledeće:

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. Navode 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 navode da osporene odredbe Zakona nijesu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Smatramo 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 Smjericama.

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 sa datim predlogom prije svega ukazujemo da su međunarodne restriktivne mjere (sankcije) instrument diplomatske ili ekonomske prirode sa ciljem 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 sa međunarodnim pravom i da se Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, usaglašava u potpunosti 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, sa jedne strane i Crne Gore, sa druge strane**, potpisanog u Luksemburgu 15.10.2007. godine, koji je stupio na snagu 01.05.2010. 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 gore navedenog sporazuma (SPP) Crna Gora se obavezala da osigura postepeno usklađivanje svih postojećih i budućih zakona sa pravnim 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 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, usvojenih na osnovu glave VII Povelje UN,
- 2) akata Evropske unije,

¹ Zajednička vanjska (ranije spoljna) bezbjednosna politika

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 sa 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 sa njima, neposredno ili posredno, povezanim licima.

Vlada Crne Gore, prateći svoje spoljnopolitičke prioritete, sprovodi politike koje Crnu Goru približavaju EU, time 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 Crne Gore u kontinuitetu, počev od 2014. godine usaglašava politiku restriktivnih mjera sa EU, posebno vodeći računa o ekonomskim interesima Crne Gore i svih privrednih subjekata koji u njoj posluju. Dokaz ispravne politike koju vodi Vlada Crne Gore je i Izveštaj Evropske komisije, koji u dijelu poglavlja 31, pozitivno ocjenjuje² dostignuća u dijelu uvođenja i primjene međunarodnih restriktivnih mjera.

U odnosu na navode podnosioca predloga koji se odnose na ljudska prava i slobode, bitno je istaći sljedeće:

- član 17 stav 1 Ustava definiše da se *osnov i jednakost za prava i slobode ostvaruje na osnovu Ustava i međunarodnih sporazuma*, što bi u ovom konkretnom slučaju predstavljao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP), koji obavezuje Crnu Goru po međunarodnom javnom pravu, što smatramo da je **javni interes** svih građana;
- član 24 Ustava predvidio je ograničenje ljudskih prava i sloboda, što se direktno može primijeniti u ovom slučaju, da bi se u slobodnom i demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.

Ograničenja u konkretnom slučaju, propisana članom 18 *Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama*, kada se određuje mjera „zamrzavanja“ sredstava za određena fizička lica, pravna lica i subjekte, neophodna je mjera kako bi se zaštitio **javni interes** i očuvao pravni poredak u Crnoj Gori, što je u potpunosti u saglasnosti sa Ustavom.

Štiteći osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, *Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama* propisuje u članu 19 određene izuzetke 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 sa Ustavom, u svojim restriktivnim postupanjima vodi računa o ljudskim pravima

²SWD(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.”

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

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

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

Takođe, mišljenja smo da podnosioci predloga nijesu jasno procijenili cilj podnošenja ove inicijative, s obzirom da primjenom restriktivnih mjera Crna Gora, po njihovim navodima može trpiti značajne ekonomske posledice. Crna Gora se kao zemlja kandidat obavezala na izvjesna činjenja u smislu procesa njene pune integracije sa ekonomskim i spoljnim politikama Evropske unije, a sama EU opredjeljuje značajna bespovratna sredstva kroz pretpristupne fondove, dok eventualno članstvo gdje je Crna Gora prvi sledeći kandidat 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 odsudnom istorijskom momentu 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 sa EU i Sjevernoatlantskim savezom kome Crna Gora pripada.

U dijelu u kojem su se podnosioci ove inicijative pozvali na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njene prateće Protokole, uopšteno je navedeno da Konvencija propisuje da svaka država ima pravo da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni. Smatramo da je shodno već navedenom jasno da nema sumnji da je ovdje po srijedi apsolutno **javni interes**.

Zakon o eksproprijaciji u ovom slučaju nije primjenjiv, jer „zamrzavanje“ imovine nema dodirnih tačaka sa eksproprijacijom, koja se vrši kroz postupak eksproprijacije, a tretira ili promjenu vlasnika kada to zahtijeva javni interes uz pravičnu nadoknadu, ili reguliše tzv. nepotpunu eksproprijaciju kada se izvjesno zemljište, usled određene svrhe (korišćenje kamenoloma, vađenje gline itd.) zakupljuje 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, što se ne može povezati sa eksproprijacijom.

Namjera uvođenja međunarodnih restriktivnih mjera je zapravo zaštita osnovnih ljudskih vrijednosti i teritorijalnog integriteta, zaštita ustavnih prava svih građana, a ujedno odbrana etičkih i moralnih vrijednosti koji su temeljni stub prosvijećenog svijeta, čiji je dio i Crna Gora.

Imajući u vidu sve gore navedeno, smatramo da osporavane odredbe čl. 18 i 19 Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama nijesu nesaglasne sa Ustavom i sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, te da je Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama u potpunosti usklađen sa unutrašnjim pravnim normama kao i sa spoljnopolitičkim prioritetima i obavezama koje Crna Gora ima kroz evroatlantske i evropske integracije i usklađivanje sa bezbjednosnim politikama koje se tiču zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, zaštite suvereniteta i teritorijalnog integriteta zemalja članica UN-a.

Broj:

Podgorica, _____ 2022. godine

Vlada Crne Gore

PREDSJEDNIK,

dr Dritan Abazović