

CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu
Broj: 23-2/22-2 / 7
EPA 655 XXVII
Podgorica, 5. april 2023. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 73 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu sa 78. sjednice, održane 9. februara 2023. godine, podnosi Skupštini

IZVJEŠTAJ

SA KONSULTATIVNOG SASLUŠANJA POVODOM RAZMATRANJA PREDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ODUZIMANJU IMOVINE STEČENE KRIMINALNOM DJELATNOŠĆU, koji je podnijela Vlada Crne Gore

Na 78. sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu održanoj 9. februara 2023. godine, realizovano je Konsultativno saslušanje (rasprava) povodom razmatranja Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću, koji je podnijela Vlada Crne Gore.

U ime predstavnika predlagača sjednici je prisustvovao Marko Kovač, ministar pravde, kao i Branimir Janjević, generalni direktor Direktorata za međunarodnu pravosudnu saradnju u Ministarstvu pravde, Takođe, pozivu su se odazvali i: Ana Delić, sutkinja Osnovnog suda u Podgorici, kao i Milorad Marković pravni ekspert Savjeta Evrope.

Predstavnici državnih organa koji su se, takođe, odazvali pozivu su: Boris Marić generalni sekretar Vlade Crne Gore, Miloš Šoškić, državni tužilac u Specijalnom državnom tužilaštvu Crne Gore, Boris Savić, predsjednik Višeg suda u Podgorici, Ksenija Jovičević sekretarka Vrhovnog suda Crne Gore, Bojana Ćirović, zaštitnica imovinsko - pravnih interesa Crne Gore, Valentina Pavličić zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao i Nina Paović pomoćnica direktorice iz Agencije za sprečavanje korupcije i Jasmina Maraš načelnica Osjeka za provjeru podataka iz Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera.

Poziv su dobili i predstavnici NVO sektora, od kojih su se odazvali: Vanja Čalović-Marković, izvršna direktorica MANS-a i advokat Veselin Radulović, predstnik Akcije za ljudska prava.

Predsjedavajući Momo Koprivica istakao je da je Odluka o održavanju Konsultativnog saslušanja povodom ovog predloga zakona jednoglasno donijeta na sjednici održanoj 6. februara 2023. godine, kada je odlučeno da se pozovu predstavnici relevantnih državnih organa, strukovnih udruženja i nevladinog sektora. Cilj konsultativne rasprave je upravo da svako od

učesnika, sa aspekta svoje nadležnosti, kroz komentare i sugestije da doprinos kako bi se zajedničkim snagama i naporima eventualno unaprijedila rješenja data u ovom predlogu zakona.

Uvodno obraćanje imao je **Marko Kovač, ministar pravde**, koji se osvrnuo na sam proces donošenja ovog zakonskog akta i njegovu hronologiju. Tim povodom, istakao je da je Ministarstvo pravde 24. avgusta 2021. godine uputilo javni poziv nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata za člana tj. članicu radne grupe za izradu nacrtu Zakona o ispitivanju porijekla imovine. Navedena Radna grupa formirana je 10. septembra 2021. godine a činili su je: predstavnici sudstva i Državnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Advokatske komore, Agencije za sprječavanje korupcije. Takođe, Radna grupa je imala podršku i od strane kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici kroz horizontalni program za Zapadni Balkan. Ministar Kovač je dalje istakao da je 27. oktobra 2021. godine održana konferencija za medije povodom prezentovanja modela oduzimanja imovine nezakonitog porijekla gdje je najavljeno da će nacrt zakona biti na javnoj raspravi, a 29. oktobra 2021. godine predstavnik ministarstva pravde gostovao je na Javnom servisu. U cilju informisanja javnosti Ministarstvo je, takođe, na internet stranici Vlade objavilo prečišćen tekst Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću na crnogorskom i engleskom jeziku. Nakon isteka roka predviđenog za javnu raspravu konstatovano je da na adresu Ministarstva nisu dostavljene primjedbe, predlozi i sugestije u pisanom ili elektronskom obliku.

Takođe, u cilju obezbjeđenja što šireg učešća relevantnih subjekata, ministar je naveo da su 18. novembra 2021. godine organizovali okrugli sto na temu: „Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću“, na kojem su učešće uzeli predstavnici Državnog tužilaštva, Advokatske komore, Uprave policije, Agencije za sprječavanje korupcije, klubovi poslanika u Skupštini Crne Gore, predstavnici NVO sektora kao i zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom i zaštitnica imovinsko - pravnih interesa Crne Gore. Imajući u vidu navedeno, Predlog zakona je 26. januara 2022. godine upućen Evropskoj komisiji na davanje mišljenja, a 26. maja 2022. godine Ministarstvo je primilo prvu pravnu ocjenu dostavljenog Predloga zakona. U julu 2022. godine, predstavnici Ministarstva pravde su, uz podršku kolega iz sudstva, tužilaštva i Uprave policije, zajedno sa ekspertima i predstavnicima delegacije EU, radili na tekstu Predloga zakona u cilju njegovog poboljšanja. U skladu sa nalazima, mišljenjima i preporukama eksperata pripremljen je inovirani Predlog zakona koji je 19. avgusta 2022. godine upućen Evropskoj komisiji. Pored toga, 14. oktobra 2022. godine organizovana je regionalna konferencija povodom ovog predloga zakona gdje su se čuli različiti komentari i sugestije u vezi istog.

Što se tiče samog zakonskog teksta i njegovih ključnih odredbi, ministar Kovač je ukazao da je najveća novina koja se uvodi ovim zakonom ta, da se od učinioca krivičnog djela može oduzeti imovinska korist ako je stečena kriminalnom djelatnošću a njena ukupno procijenjena vrijednost iznosi najmanje 50.000 eura ako je potvrđena optužnica za krivična djela iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva. Navedena krivična djela su upravo izdvojena iz razloga što, po pravilu, akumuliraju najveću finansijsku dobit i fokusirana su na korupciju na visokom nivou počinjena od strane javnih funkcionera i lica koja imaju ta svojstva shodno Zakonu o sprječavanju korupcije. Pored toga, ministar je naglasio da su izmijenjene odredbe koje

se tiču vremenskog intervala u kome će biti moguće napadati imovinu koja je stečena kriminalnom djelatnošću. U vezi sa tim, propisano je da to bude period od deset godina prije ili poslije izvršenja krivičnog djela, kako bi se mogla oduzimati imovinska korist koja je stečena kriminalnom djelatnošću, a koja je spojena sa zakonitom imovinom.

Kao bitnu novinu u predlogu zakona ministar Kovač je istakao i uvođenje Zaštitnika imovinsko pravnih interesa u cijeli postupak trajnog oduzimanja imovinske koristi. U vezi sa tim, dodao je da je sada promijenjen koncept oduzimanja imovinske koristi na način da umjesto dosadašnjeg proširenog oduzimanja, koje i dalje dijelom ostaje, imamo i koncept zasnovan na modelu oduzimanja imovinske koristi bez osuđujuće presude. Naime, ministar je podsjetio da postoje jasno definisana ograničenja propisana Ustavom Crne Gore tj. članom 134 Ustava, koji predviđa da je Državno tužilaštvo jedinstven i samostalni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, što znači da Državno tužilaštvo ne može voditi ovaj postupak. Tim povodom, naglasio je da je kod građanskog postupka oduzimanja imovinske koristi tj. postupka koji se ne zasniva na krivičnoj presudi fokus na samoj imovini odnosno utvrđivanju porijekla te imovine a ne na tom licu. Dakle, Zaštitnik imovinsko pravnih interesa neće voditi istragu u pogledu bilo kog lica već će se usresrediti samo na imovinu i dokazivanje nesrazmjera između evidentirane imovine i one koju je moguće zakonitim sredstvima opravdati.

Na kraju, ministar pravde se osvrnuo na dileme koje se tiču međunarodno - pravne saradnje i izvršenja presuda, smatrajući da će Državno tužilaštvo, prema sadašnjem predloženom rješenju, voditi cijeli postupak finansijske istrage tako da ono ima i mogućnost i nadležnost da prikuplja dokaze shodno bilateralnim i multilateralnim ugovorima. Kada je u pitanju krajnje oduzimanje imovinske koristi, Kovač je naglasio da Crna Gora ima zaključene bilateralne ugovore sa zemljama regiona o priznanju presuda u tim državama, dok je na Vladi usvojena Konvencija o priznanju i izvršenju stranih presuda u građanskim ili trgovačkim stvarima koja stupa na snagu od 01. septembra 2023. godine, tako da ni sa tog aspekta ne postoji bojazan da će biti otežano oduzimanje imovine koja se detektuje i oduzme pred Parničnim sudom, i u tom smislu biti onemogućeno izvršenje te presude.

Ana Delić, sutkinja Osnovnog suda u Podgorici, u svom obraćanju, navela je da je bila članica Radne grupe koja je radila na izradi ovog predloga zakona kao sudija parničar i predsjednica Građanskog odjeljenja, i da se njeno učešće odnosilo na praktična rješenja koja se tiču izmjena vezanih za parnični postupak. U vezi sa tim, dodala je da bi primjenu ovog zakona morale da prate i određene izmjene drugih, povezanih zakona, kao što je Zakon o parničnom postupku. Takođe je ukazala da će, u slučaju da se pojave određene poteškoće u praksi, ta pitanja razmatrati na građanskim odjeljenjima u Osnovnim sudovima, a od Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu će tražiti određene obuke, ukoliko se ukaže potreba.

Boris Marić, generalni sekretar Vlade Crne Gore, istakao je, da je ovakav zakon neophodan crnogorskom pravnom sistemu, a prije svega istražnim organima i pravosudnim institucijama, kako bi koncept pravde mogao da zaživi. Što se tiče normativnih rješenja, mišljenja je da su izuzetno važna naročito u dijelu formulisanja i tumačenja od strane crnogorskog društva i spremnosti institucija za sprovođenje ovakvih rešenja. Generalni sekretar Vlade skrenuo je pažnju u odnosu na primjenu ovog zakona, posebno u dijelu poštovanja korpusa ljudskih prava i

sloboda i ustavnosti, smatrajući da će se vjerovatno uporedo morati razvijati određeni civilni kontrolni mehanizmi primjene jednog ovakvog zakonskog rješenja. U vezi sa tim, posebno se osvrnuo na finansijsku istragu, smatrajući da tužilačka organizacija treba posebno da povede računa o karakteru i efektima iste, iz razloga što finansijska istraga treba da bude osnov dokaznog postupka kako bi se uspjelo u ovakvim istražnim radnjama i kasnije u postupcima.

Branimir Janjević, generalni direktor Direktorata za međunarodnu pravosudnu saradnju u Ministarstvu pravde, naveo je da se upravo kroz proces krivične istrage može vidjeti kako jedna kriminalna organizacija funkcioniše, dok se kroz postupak finansijske istrage može vidjeti kakve su životne imovinske prilike učinilaca ovih krivičnih djela. Samim tim, ono što se nesumnjivo može zaključiti jeste motiv zbog kojeg učinioci vrše ova krivična djela, a to je sticanje protiv pravne imovinske koristi, a upravo u svijetlu tog motiva i te činjenice neophodno je organizovati adekvatan odgovor države. Ukoliko država stvori zakonodavni okvir koji je kvalitetan i koji pored osuđujuće presude može dovesti do trajnog oduzimanja imovine, onda se može reći da je pravda kompletna u pravom smislu riječi. Tim povodom, Branimir Janjević je naglasio da ono što država treba i mora da uradi jeste da, kroz izricanje krivične sankcije i oduzimanje imovine, postigne da te mjere u potpunosti postignu svoju svrhu. Takođe je dodao da se novim konceptom imaocu nelegalno stečene imovine obezbjeđuje pravo žalbe i pravo na reviziju, odnosno vanredni pravni lijek.

Milorad Marković, pravni ekspert Savjeta Evrope, osvrnuo se na prošireno oduzimanje imovinske koristi, skrećući pažnju da se isto mora odvojiti od krivičnog postupka. Tim povodom, istakao je da Zakon o krivičnom postupku ne predviđa mogućnost za preispitivanje imovine osim ako nije ista direktno vezana za izvršenje krivičnog djela. Samim tim, predloženi zakon se odnosi na imovinsku korist koja je stečena kriminalnom djelatnošću, a to je ona djelatnost koja ukazuje na disproporciju između imovine lica i njegovih legalnih prihoda. To znači da se u finansijskoj istrazi ne preispituje krivica tog lica, već njegova imovina i utvrđuje se da li je u disproporciji sa njegovim redovnim приходima. U daljem izlaganju, Milorad Marković je naveo da se prilikom pripreme nacрта ovog zakona moralo imati u vidu nekoliko segmenata, a jedan od najbitnijih jeste Ustav Crne Gore. Naime, jedan od ključnih ograničavajućih faktora, kada je riječ o ustavnosti, jeste član 147 Ustava koji eksplicitno zabranjuje retroaktivnu primjenu zakona i daje samo izuzetak da se zakoni mogu retroaktivno primjenjivati samo u pojedinim odredbama i samo ako postoji javni interes da se te odredbe primjenjuju retroaktivno.

Takođe, osvrnuo se na eventualne izmjene i dopune KZ-a, gdje bi se uvelo krivično djelo neosnovano bogaćenje, ukazujući da bi se navedeno krivično djelo moglo primjenjivati samo za ubuduće od trenutka stupanja na snagu tog zakona, što je ograničavajuća okolnost. Imajući u vidu navedeno, mišljenja je da ukoliko se želi preispitati imovina koja je u prethodnom periodu stečena kriminalnom djelatnošću, to se može uraditi samo kroz izmjene i dopune Zakona o oduzimanju imovinske koristi. Pored toga, Milorad Marković je ukazao na razliku između krivičnog i parničnog postupka, a naročito na ustavnu odredbu iz člana 134 koja propisuje da Državni tužilac nema mogućnost da postupa u parničnim predmetima. Iz tog razloga Zaštitnik imovinsko pravnih interesa je prepoznat kao institucija, upravo zbog tereta dokazivanja. Pored toga, dodao je da u krivici postoji pretpostavka nevinosti koja podrazumijeva i teret dokazivanja,

što znači da je na Tužilaštvu da dokaže da je ta imovina nezakonita, dok se u parničnom postupku teret dokazivanja prebacuje na lice čija se imovina preispituje. Takođe, ukoliko se govori o procesnim pravima, u krivičnom postupku obavezna je puna primjena člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima koja obuhvata i pretpostavku nevinosti, dok u parničnom postupku to nije slučaj.

Pravni ekspert Savjeta Evrope dodatno se osvrnuo na nedostatak važećeg zakona koji je zahtijevao izmjenu, a to je prije svega predugo i neefikasno trajanje krivičnih postupaka i čekanje pravosnažne krivične presude kako bi se pokrenuo postupak trajnog oduzimanja imovine, što se može posmatrati sa više aspekata. Prije svega, sa aspekta prava lica čija je imovina privremeno oduzeta, jer se na taj način ugrožava pravo građana na nesmetano uživanje njihove imovine, a sa druge strane postoji problem što se država mora starati o toj imovini. Iz tog razloga, naveo je Marković, bilo je neophodno da se ograničenje koje podrazumijeva pravosnažnu krivičnu presudu ukine i da se da mogućnost za najteža krivična djela, gdje jedino postoji opravdan javni interes, da se uđe u ograničenje prava tih lica i da se u konačnom ta imovina oduzme prije nego što se sačeka krivična presuda. Takođe je istakao da je od strane eksperata Evropske komisije sam model ocijenjen veoma pozitivno, s tim da su određene rezerve stavljene na procesna prava, tj. na nesmetano uživanje imovine. Pored toga, rezerva eksperata odnosila se i na implementaciju ovog zakona, koja prije svega podrazumijeva i ljudske resurse i sve druge kapacitete Uprave policije i drugih državnih organa koji sprovode zakon, a naročito Državnog tužilaštva. Kada je riječ o krivičnim djelima organizovanog kriminala, korupcije i pranja novca, koja su u nadležnosti Specijalnog tužilaštva, Marković je naglasio da finansijski izviđaji koji su takođe predviđeni ovim zakonom predstavljaju vremenski period u kojem Tužilaštvo treba da identifikuje tu imovinu i da se pripremi za privremeno oduzimanje imovinske koristi. Da bi tužilaštvo to moglo da radi neophodno je jačanje stručnih kapaciteta, kao i odlični međunarodni odnosi sa svojim partnerima kako bi u konačnom došlo do rezultata.

Specijalni državni tužilac za organizovani kriminal, Miloš Šoškić, u svom obraćanju, ocijenio je da je djelotvorno oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću snažan mehanizam u borbi protiv svih oblika kriminala, posebno organizovanog kriminala i korupcije. U vezi sa tim, mišljenja je da je neophodan sistemski zakon koji će biti efikasan i efektivan, odnosno koji će obezbijediti brze postupke koji će rezultirati oduzimanjem imovine stečene vršenjem krivičnih djela posebno iz oblasti organizovanog kriminala. Takođe je istakao da postojeći zakon nije efikasan iz razloga što propisuje rokove dvije godine nakon pravosnažnosti presude za podnošenje zahtjeva za trajno oduzimanje imovine stečene kriminalnom djelatnošću, a samim tim nije ni efektivan. Stoga, Šoškić smatra da je veoma značajno da se u zakonodavnom okviru utvrdi i odgovornost za sprovođenje finansijskih istraga i postupaka finansijskih istraga. Kada je riječ o predloženom zakonu, tužilac Šoškić je sugerisao da se prethodno izmijeni član 11 važećeg zakona koji propisuje da se naredbom državnog tužioca može pokrenuti finansijska istraga ako su ispunjeni određeni uslovi. To znači da je državnom tužiocu ostavljeno na volju da li će istu pokrenuti ili ne, pa je u tom dijelu neophodno brisati riječi „može se“ i predvidjeti da se naredbom državnog tužioca pokreće finansijska istraga kada su ispunjeni određeni uslovi. Na taj način će se omogućiti utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca koji ne pokreću finansijske istrage kada su ispunjeni uslovi za njihovo pokretanje.

Pored toga, osvrnuo se na član 1 tačku 12 Predloga zakona, kojom je propisano da se od učinioaca krivičnog djela može oduzeti imovinska korist ako je stečena kriminalnom djelatnošću, ako je pravosnažno osuđen za krivično djelo učinjeno sa umišljajem za koje se može izreći kazna zatvora od četiri godine ili više, ako iz tog dijela proizilazi imovinska korist stečena kriminalnom djelatnošću. U tom dijelu, mišljenja je da se ovakvom formulacijom izjednačava imovinska korist stečena kriminalnom djelatnošću sa imovinskom korišću stečenom izvršenjem krivičnog djela sa umišljajem, čiji su uslovi za oduzimanje već propisani Krivičnim zakonikom Crne Gore. Takođe, tužilac Šoškić je imao sugestiju u vezi člana 6 Predloga zakona koji se odnosi na rokove da se imovinska korist može oduzeti ako je stečena u periodu od 10 godina, prije i/ ili poslije izvršenja krivičnog djela. Tim povodom, naveo je da je ista u koliziji sa normom iz člana 15 Predloga zakona, koja propisuje da državni tužilac zaključuje finansijsku istragu kada utvrdi da je stanje stvari dovoljno razriješeno za podnošenje zahtjeva za trajno oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, a najkasnije potvrđivanjem optužnog akta. Imajući u vidu navedeno, mišljenja je da se završetak finansijske istrage ne bi trebao vezivati za najkasnije podnošenje, odnosno potvrđivanje optužnice, iz razloga što je Zakonikom o krivičnom postupku propisano da se optužnica potvrđuje dok se optužni predlog ne potvrđuje već se smatra da je krivični postupak pokrenut danom pozivanja okrivljenog na glavni pretres. Samim tim, otvara se dilema šta raditi u slučaju kada se optužnica ne potvrdi i koji je to rok u kojem je državni tužilac dužan da zaključi finansijsku istragu.

Dodatna dilema na koju je tužilac Šoškić ukazao odnosi se na postupanje Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore po dostavljenom izvještaju državnog tužioca, koji u roku od 60 dana može ali i ne mora da podnese tužbu, što je inače osnov samog postupka. U tom dijelu, postavlja se pitanje da li u parničnom postupku stav državnog tužioca tj. nadležnog državnog organa može biti dokaz koji će sud cijeniti. Tužilac Šoškić, takođe, se osvrnuo i na novododati član 16a koji propisuje da su podaci prikupljeni, dobijeni, nastali tokom finansijske istrage povjerljivi, postavljajući pitanje da li je to usaglašeno sa Zakonom o tajnosti podataka u dijelu koji se tiče službenika Specijalnog državnog tužilaštva. Kada je riječ o efikasnosti postupaka oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću bez pravosnažno osuđujuće presude, tužilac Šoškić je ukazao na mogućnost pokretanja postupka trajnog oduzimanja imovinske koristi donošenjem naredbe o sprovođenju istrage za krivično djelo zloupotreba službenog položaja iz člana 416 stav 1 Krivičnog zakonika Crne Gore, kojim je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. U vezi sa tim, postavlja se pitanje šta ako se ne donese naredba o sprovođenju istrage za to krivično djelo, a javni funkcioner očigledno ima imovinu čija vrijednost prelazi 50.000 eura, što predlagač zakona nije riješio.

U svom obraćanju, poslanica Draginja Vuksanović Stanković iznijela je stav SDP-a povodom predloženog zakona, navodeći da namjera za donošenje istog nije sporna i to iz dva razloga. Prije svega, mišljenja su da se imovina mora oduzeti i vratiti državi od svakog lica koje je steklo na nezakonit način i za to treba da se snosi odgovornost. Pored toga, neophodno je poslati jasnu poruku svima, posebno onim javnim funkcionerima koji su podložni korupciji, da im se kriminal ne isplati. U vezi sa tim, ponovila je da problem nije u namjeri već u načinu kako će se ovaj zakon zaista i primijeniti. Takođe je ukazala da se navedeni zakon ne odnosi na učinioce krivičnih djela devedesetih godina, za vrijeme rata i poslije rata. Kada je riječ o pravnim

institutima predviđenim predlogom zakona, poslanica Vuksanović Stanković je istakla da nisu definisani na ispravan način, prije svega iz razloga što se miješaju instituti krivičnog i građanskog zakonodavstva, tj. pojmovi imaoaca i učinioca. Poslanica Vuksanović Stanković, između ostalog, se osvrnula i na položaj zaštitnika imovinsko pravnih interesa u ovom predlogu zakona, kao organa Vlade, smatrajući da mu se na ovaj način daju nadležnosti koje mu ne pripadaju iznoseći dilemu da li je spreman da vodi taj posao. Takođe je ukazala da se postavlja pitanje zbog čega nije sprovedena javna rasprava povodom ovog predloga zakona, napominjući da je sada namjera da se nekome oduzme imovina onda kada postoji sumnja ili osnovana sumnja, a da na kraju građani plaćaju štetu onima koji su je nezakonito stekli jer za to nema dokaza.

Boris Savić, predsjednik Višeg suda u Podgorici, istakao je, da ovaj zakon ima veoma važnu ulogu i veliko preventivno dejstvo u borbi protiv organizovanog kriminala. Tim povodom, istakao je da je pred Višim sudom u Podgorici u radu bilo oko 20 predmeta trajnog oduzimanja imovine, a u svega četiri predmeta bila je oduzeta nepokretna imovina ili značajna imovinska vrijednost. Takođe je naglasio da predlogom zakona nije mijenjan dio u kojem se, u određenom dijelu, može oduzeti imovina od pravosnažno osuđenih lica koja nije vezana za Specijalno tužilaštvo. Pored toga, Boris Savić se osvrnuo na član 8, koji se vezuje za vrijeme izvršenja krivičnog djela, iznoseći dilemu da će se vrijeme izvršenja krivičnog djela relativizovati s obzirom da je napušten koncept pravosnažno osuđujuće presude. U praktičnom dijelu, takođe smatra problematičnim član 6 predloga zakona ukoliko se pređe na koncept naredbe za istragu. Pored toga, ukazao je i na rokove za donošenje procesnih odluka, odnosno rok od 30 dana da tužilac dostavi Zaštitniku spise nakon završene finansijske istrage i 60 dana da Zaštitnik pokrene postupak, koji su dosta kratki. U vezi sa tim, ukazao je da se finansijska istraga vodi prije redovne istrage i da su svi predviđeni rokovi irelevantni ukoliko ona nije završena, jer će Zaštitnik morati da čeka da se donese naredba za sprovođenje redovne istrage.

Pored toga, predsjednik Višeg suda u Podgorici osvrnuo se i na lica koja su u bjekstvu, a protiv kojih se takođe može voditi finansijska istraga. Tim povodom, ukazao je da se bjekstvo može utvrditi samo na osnovu potjernice, a potjernica se donosi jedino u krivičnom postupku. Samim tim, mišljenja je da će predloženo rešenje proizvesti dilemu u praksi, s obzirom da su u pitanju različite nadležnosti sudova. Takođe je dodao da će postupajući parnični sudija biti suočen sa jednim dijelom dokaza koje je pribavio Specijalni tužilac, zatim i sa dokazima koje je pribavila odbrana, i ujedno će odlučivati o privremenoj mjeri koju je donio Specijalni državni tužilac. Imajući u vidu navedeno, izrazio je bojazan na koji način će se vremenski postići tražena brzina koja sada postoji na relaciji specijalno odjeljenje Višeg suda, Apelacioni sud.

Ksenija Jovičević, sekretarka Vrhovnog suda Crne Gore, navela je da je ispred Vrhovnog suda bila članica Radne grupe koja je radila na izmjenama ovog zakona. Tim povodom, navela je da ovaj predlog zakona treba da promovise i sprovede u djelo sasvim jednostavnu ideju, a to je da se nezakonito stečena imovina vrati državi i da se, samim tim, ta sredstava iz državnog budžeta mogu dalje koristiti za borbu protiv svih oblika kriminaliteta, a prvenstveno protiv krivičnih djela iz nadležnosti specijalnog državnog tužilaštva, kao što su organizovani kriminal, visoka korupcija, terorizam i pranje novca. Tim povodom, naglasila je da su tokom rada u Radnoj grupi otvorili nekoliko pitanja koja su se ticala ne samo predloženih rješenja već i saglasnosti odredbi ovog zakona sa Ustavom, prije svega, odredbi koje se odnose

na nadležnosti državnog tužilaštva, odnosno definisanje uloge državnog tužioca. Kada je riječ o novom konceptu oduzimanja imovinske koristi, a u kontekstu daljih ustavnih određenja, bilo je otvoreno i pitanje prava svojine koje je propisano članom 58 Ustava Crne Gore, i članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Međutim, Ustav predviđa samo u jednom slučaju ograničenje prava svojine, a to je slučaj eksproprijacije, dok se nije djelovalo na ustavne odredbe koje se tiču ljudskih prava kada je u pitanju ograničenje prava svojine na ovakav način, što može biti osporeno pred Ustavnim sudom.

Takođe je ukazala da su otvorili i pitanje prirode Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore, koji jeste u sastavu Ministarstva finansija odnosno Vlade, smatrajući da organ koji podiže tužbu za oduzimanje imovinske koristi treba da ima garancije samostalnosti i nezavisnosti. Kada je riječ o rokovima za pokretanje postupka za trajno oduzimanje imovine, mišljenja su da, uprkos tome što opravdano stoji kritika neefikasnosti sudskog postupka, treba zadržati model oduzimanja imovinske koristi u krivičnom postupku, iz razloga što intencija države treba da bude da goni učinioca krivičnih djela pogotovo krivičnih djela iz oblasti organizovanog kriminala i visoke korupcije, a uz gonjenje da nanese dodatni udarac upravo učiniocima tih djela, jer se na osnovu tih djela akumuliraju finansijska sredstva. Ukoliko se ne postigne rezultat nakon pravosnažnosti takve presude onda treba pribjeći modelima što civilnog, što administrativnog oduzimanja kako postoji u nekim državama, članicama Evropske unije. Shodno tome, mišljenja je da bi bio veliki korak unazad ako bi se u potpunosti odustalo od oduzimanja imovinske koristi u krivičnom postupku.

Jovićević se na kraju osvrnula i na odredbu Ustava, član 37, koja govori o pravu na odbranu, navodeći da se nakon podnošenja amandmana Vlade na ovaj predlog zakona više neće čekati potvrđivanje optužnice da bi se podnosio zahtjev za trajno oduzimanje imovinske koristi već je dovoljno da bude donijeta naredba o sprovođenju istrage. To može biti problematično sa aspekta zaštite prava na odbranu zbog toga što se u finansijskoj istrazi prikupljaju samo dokazi koji se odnose na imovinu imaooca koji su, nakon toga, potrebni za podnošenje zahtjeva za trajno oduzimanje imovinske koristi. Naime, kroz potvrđivanje optužnice daje se mogućnost licu da iznosi kontra argumente, dokaze u odnosu na onaj krucijalni uslov za pokretanje finansijskog izviđaja, a to je osnov sumnje da je izvršeno krivično djelo. Samim tim, što se sada odustaje od potvrđivanja optužnice i kao dovoljan uslov se propisuje naredba za sprovođenje istrage, prema tom licu prekršeno je pravo na odbranu, odnosno, nije mu data mogućnost da se izjasni o preduslovu, a preduslov je osnov sumnje da je izvršeno krivično djelo, uz naravno osnov sumnje da je imovinska korist stečena kriminalnom djelatnošću o čemu će se prikupljati svi dokazi u finansijskoj istrazi.

Valentina Pavličić, zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, u svom obraćanju osvrnula se na efektivnost i efikasnost postupaka oduzimanja imovine, imajući u vidu da Crna Gora od donošenja ZKP-a 2009. godine, poznaje oduzimanje imovine, a da ni jedan postupak od strane tužioca u tim predmetima nije pokrenut. Izmjenama ovog zakonika iz 2015. godine pa do danas, Pavličić je istakla da je bilo oko 20 takvih predmeta, od kojih je 12 pravosnažno presuđeno, gdje su oduzimani telefoni, manžetne i satovi, osim u četiri predmeta. Jedan predmet je iz oblasti Višeg državnog tužilaštva, dok su tri završena zaključenjem sporazuma o priznanju krivice. Tim povodom, osvrnula se na mišljenje Evropske komisije u

kojem je navedeno da hibridni režim građansko-pravnog i krivično-pravnog postupka ne mora biti problematičan, s tim da je potrebno obezbijediti sve proceduralne zaštitne mjere i sudske prakse evropskog suda za ljudska prava. Takođe je ukazala da nije moguće donijeti „lex specialis“ jer to zabranjuje član 147 Ustava, tako da je jedini način da se pomjeri granica putem izmjena i dopuna postojećih zakonskih propisa i proklamovanog javnog i opšteg interesa, a javni opšti interes je restorativna pravda, što znači da niko ne može zadržati ono što mu ne pripada. Pored toga, Pavličić je dodala da način oduzimanja imovine koji je trenutno na snazi, nije od evropskog suda proglašen krivičnim, navodeći kao primjer predmet Ulemek protiv Srbije, gdje postupak vođenja finansijske istrage od strane Evropskog suda nije okarakterisan kao krivični postupak. Kada je u pitanju građansko - pravni koncept, takođe je ukazala da se sa aspekta Evropske konvencije na ove postupke ne primjenjuje zaštita prava na pravično suđenje i pretpostavka nevinosti, već se oni potpuno izolovano tumače i to jedino u odnosu na primjenu retroaktivnosti.

Takođe je mišljenja da je u postupku trajnog oduzimanja imovine, u građanskom smislu, najveći teret na tužilačkom organu koji u toj fazi treba da dokaže disproportciju između imovine koja egzistira u pravnom prometu i onoga ko se pojavljuje kao titular te imovine. Ukoliko ta disproportcija, kao prevaga dokaza, ne zadovolji kriterijum onda se ide ka građanskom oduzimanju imovine. U tom dijelu, dodala je Pavličić, Evropska unija sugerise uvođenje hibridnog, građansko - pravnog postupka. Pored toga, dodala je da je ovaj postupak važan iz razloga da se nelegalno stečena imovina, usljed čekanja ispunjenja preduslova, a to je pravosnažna osuđujuća presuda, ne bi vratila osumnjičenim licima ukoliko ista budu oslobođena. Što se tiče istražnih organa, mišljenja je da je tužilaštvo najbolje opremljeno i obučeno za sprovođenje istražnih radnji dodajući da se može doći do uspjeha ukoliko se ti postupci, od samog početka, vode u skladu sa principima zakonitosti, legitimnosti i proporcionalnosti.

Takođe, Pavličić je dodala da se identifikacija ove imovine ne može izvršiti ukoliko ne postoji sinergija svih institucija, što omogućava stepen veće vjerovatnoće prilikom dokazivanja, što je dodatna prednost uvođenja ovog sistema. Vezano za odredbe koje se tiču oduzimanje imovine u slučaju smrti, bjekstva ili trajnog isključenja krivičnog gonjenja, Pavličić je navela da u pravnom sistemu upravo postoji prošireno oduzimanje imovine koje predstavlja jedan vid prelaza oduzimanja imovine u građansko pravnom smislu, s obzirom na slučaj kada se krivični sudija suoči sa problemom prilikom odlučivanja o imovinskopravnom zahtjevu, on isti upućuje na parnicu.

Bojana Ćirović, zaštitnica imovinsko -pravnih interesa Crne Gore, kratko je istakla da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa svoje nadležnosti ostvaruje na teritoriji Crne Gore kao jedinstven i samostalan državni organ i da ne radi u sklopu Ministarstva finansija. Tim povodom, navela je da prema Zakonu o državnoj imovini nemaju svojstvo pravnog lica pa je u tom pravcu trebalo sagledati mogućnost da se Zaštitniku povjeri nadležnost koja mu je data ovim predlogom zakona. Takođe je ukazala da, kao državni organ, nisu prepoznati niti su učestvovali u izradi ovog predloga zakona. Međutim, u decembru prošle godine dobili su priliku da daju mišljenje na izmjene ovog zakona i tada su upravo ukazali na sve one dileme koje su se čule od strane sudija, tužioca i zastupnice pred Evropskim sudom. Shodno tome, očekuju da vide konačan epilog u vezi ovog zakona, ističući da će prihvatiti sve ono na šta ih zakon obavezuje, a u cilju primjene

istog. Pored toga, naglasila je da, nakon temeljno sprovedene finansijske istrage, u koju Zaštitnik nije uključen zbog konflikta interesa, ne postoji razlog zbog kojeg ne bi napisao kvalitetnu tužbu, sa svim neophodnim dokazima, da bi uspio u tom sudskom sporu. Međutim, da bi se u procesnom smislu kompletan postupak doveo do kraja i rezultirao usvajanjem tužbe, Čirović je istakla da je neophodno usklađivanje pratećih zakona sa ovim zakonom.

Nina Paović pomoćnica direktorice Agencije za sprečavanje korupcije, je navela da će Agencija svakako raditi analizu propisa sa aspekta korupcijskih rizika i da će isto biti javno i dostupno, imajući u vidu da su svoje primjedbe isticali i tokom rada Radne grupe, a koje su se već čule od strane prisutnih lica, što je potvrdila i Venecijanska komisija kroz svoje mišljenje.

Vanja Čalović-Marković, izvršna direktorica MANS-a, osvrnula se na sami postupak pripreme ovog predloga zakona, koji je imao tri verzije, a da nijednu nije pratila javna rasprava niti mišljenje organa koji bi trebali da ga sprovode. Što se tiče teksta predloženog zakona, Čalović Marković je navela da je više puta ukazivala na konfuziju koja se pravi između krivičnog i parničnog postupka i na sve probleme koje to može izazvati, kako po pitanju procesuiranja tih predmeta u sudu, tako i u prvoj fazi komunikacije između Tužilaštva i Zaštitnika. Pored toga, smatra da još veći problem predstavljaju ogromna diskreciona ovlašćenja koja su ostavljena tužiocima da odluče da li će, i u kojim slučajevima, da iskoriste ovaj zakon, kao i Zaštitniku da ponovo odluči da li će, iako je Tužilaštvo ocijenilo da postoji sumnja da je u pitanju nezakonito bogaćenje, uopšte da pokrene ovaj postupak. Takođe, sve navedeno, u slučaju Zaštitnika, treba da se uradi u roku od 60 dana. U vezi sa tim, podsjetila je na izvještaje Zaštitnika, koji upozorava da nema dovoljno zaposlenih i da se još od 2016. godine čeka izrada zakona o Zaštitniku. Sada taj Zaštitnik upravo treba da se bavi jednim od ključnih pitanja, a to je da će se oduzimati imovina stečena nezakonito, i ukoliko ne stigne, onda ista neće biti oduzeta i ta imovina će suštinski ostati u rukama onih koji su je nezakonito stekli.

Imajući u vidu navedeno, Čalović Marković je mišljenja da je potrebno uvesti novi postupak oduzimanja imovine, s tim da isti treba da bude kompatibilan sa već postojećim postupkom oduzimanja imovine u krivičnom zakonodavstvu, što već prepoznaju sistemi drugih država. U vezi sa tim, dodala je da se predlogom zakona dolazi do apsurdne situacije da, čak i ako je u krivičnom postupku dokazano da je određena imovina stečena zahvaljujući izvršenju krivičnih djela i dalje mora da se vodi parnica, odnosno dupli postupak jer je ranije pokrenut. Tu se otvara pitanje šta ako budu različiti rezultati u ta dva postupka. Pored toga, Čalović Marković je ukazala na moguće probleme u međunarodnoj saradnji ukoliko se ovaj predlog zakona ne uskladi sa međunarodnim standardima, na šta je upozorila i Evropska komisija. U vezi sa tim, smatra da je 99% nezakonito stečene imovine registrovano na ime firmi iz inostranstva, odnosno of šor firmi, a ne na imena i prezimena javnih funkcionera koji su ih otuđili iz državnog budžeta, pa je iz tog razloga međunarodna saradnja ključna.

Nadalje je ukazala na praksu Italije gdje se imovina može oduzimati čak i kada nema krivičnih djela, pa samim tim ne postoji problem zastare, imajući u vidu da je sada predviđeno da predmet ovog zakona ne mogu biti krivična djela koja su zastarjela. U tom slučaju, naglasila je Čalović Marković, nije potrebno krivično djelo već uslovi kao što su u praksi Italije. Naime, ukoliko postoji društvena opasnost od strane tog lica, onda se ne vodi krivični postupak, već se

teret dokazivanja prebacuje na utvrđivanje porijekla te imovine, i u tom slučaju ne postoji problem ni sa zastarom, ni sa krivičnim postupkom ni sa standardima vezanim za ljudska prava.

U odnosu na kriminalizaciju nezakonitog bogaćenja i oduzimanja imovine stečene kriminalnom djelatnošću, Čalović Marković je naglasila da su u pitanju dvije potpuno različite stvari, s obzirom da se uvođenje novog krivičnog djela nezakonito bogaćenje ne može sprovesti retroaktivno, pa je iz tog razloga važno napraviti kompatibilan sistem, tj. da se uvede krivično djelo koje će da se sprovodi za ubuduće, za šta ipak ne postoji politička volja. Stoga, smatra Čalović Marković, može se uvesti oduzimanje u građanskom postupku, koje neće imati limit od 10 godina pri izvršenju krivičnog djela.

Veselin Radulović, predstavnik Akcije za ljudska prava, u svojoj riječi, kazao je da je tema koju predlog zakona tretira jako značajna, ali da je mišljenja da joj se nije pristupilo na dovoljno ozbiljan način. S tim u vezi, Radulović je istakao da nije održana kvalitetna javna rasprava, kao i da se sa važnim mišljenjem Evropske komisije u odnosu na predlog zakona nije postupilo na adekvatan način, u smislu da se odmah prevede i bude dostupan na uvid javnosti. U vezi sa navedenim, Radulović je istakao da smatra da postoji dovoljno osnova da Vlada povuče navedeni predlog zakona, ili da ga poslanici u ovoj fazi ne podrže. Potrebno je da se u daljem eventualnom poboljšanju teksta zakona obavezno uključi Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, imajući u vidu ovlašćenja koja će mu biti propisana. Navodeći da se u ranijem radu bavio ovim pitanjem, Radulović je kazao da su sve države koje su uvele sistem građanskog oduzimanja imovine, i koji uspješno godinama i decenijama primjenjuju u praksi, uvele su ga kao supsidijarni postupak, što znači da primat treba i dalje da bude na krivičnom postupku. U odnosu na pitanje retroaktivnosti, mišljenja je da se to pitanje može riješiti posebnim zakonom.

U daljem izlaganju, Radulović je postavio pitanje zbog čega, prilikom izrade ovog zakona, nije korišćen model koji je uradila Kancelarija za borbu protiv droga i kriminala Ujedinjenih nacija, a koji je prvobitno izrađen za potrebe država koje koriste običajno pravo i sudsku praksu, s tim da se pokazao kao koristan i kvalitetan model i za države koje koriste kontinentalno pravo, u koje spada i Crna Gora. Radulović je na kraju iznio predlog da se formira određena radna grupa koja će raditi na unapređenju i poboljšanju predloženih zakonskih normi, a koja će biti sastavljena prvenstveno od institucija koje će ih primjenjivati, ali i od predstavnika NVO sektora.

Poslanik Boris Mugoša, osvrćući se na temu konsultativnog saslušanja, kazao je da ne postoji poslanik u Parlamentu, ili građanin, koji je protiv toga da se donesu određena zakonska rješenja koja će omogućiti efikasno oduzimanje nelegalno stečene imovine. Nadalje je kritikovao izostanak adekvatne i kvalitetne javne rasprave u vezi sa ovim zakonom, ali i ignorisanje i sakrivanje mišljenja Evropske komisije o istom. U vezi sa tim, podsjetio je da navedeno mišljenje sadrži preporuku da je zakon potrebno revidirati, kroz proces inkluzivnih konsultacija, a koji će svakako sadržati i uvažiti komentare Komisije kada je u pitanju dostizanje snažnog, doslednog i efikasnog pravnog alata u odnosu na nelegalno stečenu imovinu. Takođe je ukazao na kritiku Evropske komisije u odnosu na način kako je definisan hibridni režim miješanja krivičnog i građanskog postupka u zakonu, kao i na njihovo mišljenje da se namjera i cilj zakona u tom slučaju neće moći ostvariti. Poslanik Mugoša, u daljem izlaganju, komentarisao je ulogu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa u predloženom zakonu, navodeći da nije siguran da

navedena institucija trenutno posjeduje dovoljne kapacitete da izvrši i odgovori na zadate nadležnosti iz zakona. Takođe se osvrnuo i na aspekt ustavnosti navedenog zakonskog rješenja, navodeći da je potrebno da se obezbijedi njegova apsolutna sigurnost, odnosno da će biti stopostotno usklađen sa pravnim sistemom Crne Gore. Zaključujući izlaganje, apelovao je da navedeni predlog zakona, na bazi inkluzivnih konsultacija, treba dodatno unaprijediti i poboljšati, kako bi njegova primjena bila neupitna i cjelishodna, te kako bi zakonsko rješenje ispostavilo konkretne rezultate.

Poslanica Branka Bošnjak, u svojoj riječi, podsjetila je prisutne da je ona u ranijem periodu dostavljala u skupštinsku proceduru Predlog zakona o utvrđivanju porijekla imovine i posebnom oporezivanju nezakonito stečene imovine, navodeći da je pristup tog predloga bio potpuno drugačiji u odnosu na zakonski predlog koji je predmet ovog Konsultativnog saslušanja. Poslanica je mišljenja da je bilo potrebno, da se umjesto navedenog, predloži poseban, „lex specialis“ zakon, koji bi tretirao i obuhvatio sve ono što je njegova suštinska intencija. Poslanica Bošnjak je u daljem izlaganju kritikovala netransparentnost Vlade, odnosno Ministarstva pravde u postupku izrade zakona, navodeći da ni pojedini članovi Radne grupe koji su radili na njegovoj izradi, nijesu imali uvid u isti. Kazala je da osnov ovog zakonskog rješenja treba da budu 90-te godine, odnosno da se tretira to razdoblje. U odnosu na tekst predloga zakona koji je u proceduri, poslanica Bošnjak je mišljenja da se isti teško može amandmanski popraviti, ali da postoji mogućnost da se sačuvaju neka kvalitetna rješenja. Tim povodom, sugerisala je da se potencijalno formira neka radna grupa koja će raditi na konkretnom unapređenju i poboljšanju teksta zakona. Poslanicu Bošnjak interesovalo je da joj predstavnik predlagača pojasni status trećih lica u predlogu zakona, navodeći da je potrebno obratiti pažnju i na njih. Takođe je ministru pravde postavila pitanje kada i gdje se održala regionalna konferencija, čiji je predmet bio predmetni predlog zakona, te ko su bili učesnici iste.

Poslanik Predrag Bulatović, u svom izlaganju, iznio je stav da Skupština, u ovoj fazi, ne bi trebala da se izjašnjava o navedenom zakonskom predlogu, već da na bazi predmetnog, Konsultativnog saslušanja, prikupi značajne primjedbe i sugestije, kako bi se došlo do modaliteta zakona koji bi ispunio svoju svrhu i cilj. Pored toga, kazao je da navedeni predlog zakona ne predstavlja „anti-mafija zakon“, podsjećajući na 2013. godinu i ustavne izmjene, kada je postojala ideja da se propiše da određena krivična djela ne zastarijevaju, što tadašnja vladajuća struktura nije prihvatila. Takođe je podsjetio i na aktivnosti Odbora za antikorupciju, kojim je predsjedavao 2015. godine, kao i na zajedničku sjednicu sa Odborom za politički sistem, pravosuđe i upravu, na kojoj su usvojene ocjene i stavovi, koji su proslijeđeni tadašnjem ministru pravde, Zoranu Pažinu, a u odnosu na potrebu da se razmotre modaliteti uvođenja krivičnog djela nezakonito bogaćenje javnih funkcionera. U vezi sa tim, poslanik Bulatović je istakao da navedene izmjene i dopune ne predstavljaju intenciju da se završi i ostvari neophodan proces, odnosno da se procesuiraju svi koji su godinama nezakonito sticali imovinu, i na taj način umnogome oštetili budžet građana ove države.

Poslanica Milosava Paunović, u svojoj diskusiji, osvrnula se na primjenu važećeg Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, navodeći da ista nije zadovoljila svrhu i duh zakona, imajući u vidu činjenicu da su vođeni postupci u 14 predmeta, a da je većina od njih završena potpisivanjem sporazuma o priznanju krivice. Iz navedenih razloga,

Vladin potez da predloži izmjene i dopune istog predstavlja dobar iskorak. Poslanica smatra korisnim izmjenu kojom se uvodi paralelno sprovođenje krivičnog i parničnog postupka u određenom predmetu, smatrajući da to predstavlja sigurniji mehanizam od onoga koji je propisan u važećem zakonu. U vezi sa tim, zatražila je pojašnjenje u odnosu na vođenje postupka u građanskom, odnosno parničnom postupku. Poslanica Paunović takođe je postavila pitanje šta bi trebao određeni nadležni organ da uradi ukoliko postoji osnovana sumnja da neki javni funkcioner posjeduje vrijednu imovinu, koju nije prikazao u imovinskom kartonu, a koju nije mogao pribaviti baveći se funkcijom koju obavlja. U daljem izlaganju, skrenula je pažnju na to da se često dešava da u toku vođenja višegodišnjih postupaka za krivična djela koja se vode pred Specijalnim državnim tužilaštvom, osumnjičena lica budu nedostupna nadležnim organima, odnosno da uspijevaju da „iznesu“ imovinu van države. Imajući u vidu da je Predlogom zakona data velika uloga instituciji Zaštitnika imovinsko-pravnih odnosa, poslanica je pitala da li će se u postupku, mišljenje Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, pa tužioca koje se dostavlja osnovnim sudovima, tretirati kao dokaz. Na kraju, istakla je da bi trebalo povesti računa o tome da norme u zakonu koje su diskrecione prirode, a koje se tiču nadležnosti, odnosno pokretanja postupka od strane Zaštitnika i tužioca, budu obavezujuće.

Poslanik Srđan Pavićević, u svojoj diskusiji, istakao je da Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću predstavlja jedan od najvažnijih zakona u pravnom sistemu Crne Gore, dodajući da predlog zakona koji je u proceduri predstavlja dobru osnovu za unapređenje važećeg zakona. U vezi sa tim, istakao je da, ukoliko postoji dodatna potreba da se sam predlog poboljša to treba i uraditi, na bazi širokih konsultacija i razmjene primjedbi i sugestija. Takođe je ukazao na značaj zakona, iz razloga što je potrebno istražiti i analizirati dešavanja od 1990. godina, do danas, što je prouzrokovalo štetu po budžet građana i uopšteno državu Crnu Goru. Dajući osvrt na dio koji se odnosi na spajanje parničnog i krivičnog postupka, poslanik je kazao da treba objediniti pozitivnost oba koncepta u zajednički, koji će da ima dobru postavku u činjenicama koje će biti neoborive.

Predsjednik Odbora Momo Koprivica, kratko se osvrnuo ne prethodne diskusije članova Odbora, te kazao da predmetno konsultativno saslušanje upravo ima za cilj suštinsko i faktičko otvaranje rasprave za javnost, i da ima za cilj uključivanje najšireg kruga institucionalnih i društvenih činilaca u razmatranju ovog predloga zakona na najtransparentniji mogući način. Tim povodom, kazao je da će, ukoliko bude postojao dogovor, a imajući u vidu važnost Predloga zakona o kojem se raspravlja, Skupštini predložiti zaključak da se Odbor ne izjašnjava o predlogu zakona na ovoj sjednici, već da se odrade dodatne konsultacije, te dodatno unaprijedi tekst predloga zakona, nakon čega bi se stvorili uslovi za dalje izjašnjavanje i odlučivanje Skupštine o istom.

U nastavku saslušanja, **Milorad Marković**, pravni ekspert Savjeta Evrope, odgovarajući na prethodno postavljena pitanja članova Odbora, kazao je da je realnost da ustavno-pravni okvir Crne Gore, predstavlja okvir u kojem se mora kretati, te da svi zakoni koji se izrađuju i usvajaju u državi, između ostalog, moraju biti u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Osvrćući se na vođenje krivičnog postupka, kada je ova materija zakona u pitanju, podsjetio je da u Evropskoj uniji postoji 13 potpuno različitih pravnih sistema koji prepoznaju neki drugačiji sistem oduzimanja imovinske koristi bez krivične osude, te da je Republika Slovenija, iz razloga

bliskosti pravnom sistemu Crne Gore, bila početni model na koji se Crna Gora ugledala. U odnosu na pitanje retroaktivnosti zakonskih odredbi, Marković je iznio pravni stav da u predloženom zakonskom tekstu ne postoji ta mogućnost. U daljem izlaganju, istakao je da je ključna stvar da se u zakonu razdvoje krivični i građanski postupak, dodajući da se donošenjem predmetnog zakona ne ograničava mogućnost njegovog daljeg unapređenja, već da se otvara prostor za donošenje novih zakona, i potencijalno izmjena Ustava, ukoliko se ocijeni neophodnim, kako bi se na svaki način stvorile pretpostavke da se unaprijedi i efikasnije sprovodi oduzimanje imovinske koristi koja je stečena kriminalnom djelatnošću. Na kraju izlaganja, Marković je kazao da je potrebno razmišljati da se ide u pravcu donošenja Strategije oduzimanja imovinske koristi, kojom bi se jasno prepoznale mjere i aktivnosti koje bi preduzimale različite institucije, kako bi se zakon primjenjivao u punom kapacitetu, apostrofirajući pritom značaj Specijalnog državnog tužilaštva, ali i ostalih tužilaštava u Crnoj Gori.

Vanja Čalović Marković, dajući osvrt na ranije date predloge da se formira privremena radna grupa koja bi radila na unapređenju normi Predloga zakona, kazala je da bi eventualne amandmane radne grupe, bilo neophodno proslijediti na uvid Evropskoj komisiji. Takođe je ponovila ranije izneseni stav da je Predlog zakona selektivan, te da se istim ne može riješiti pitanje 90-ih, koje je, po njenom mišljenju, suštinski problem koji navedeni zakon treba da riješi. Međutim, sam Predlog zakona sadrži određene norme koje bi mogle biti korisne Državnom tužilaštvu, u pogledu finansijske istrage, a kojima se preciznije definišu obaveze državnih organa da saraduju sa tužilaštvom, što do sada nije bio slučaj. U vezi sa tim, kazala je da je potrebno razmišljati da se ojačaju navedeni mehanizmi u samom predlogu, upravo kroz usvajanje dijela koji se odnosi na finansijske istrage, a da se pitanje oduzimanja imovine radi posebno.

Valentina Pavličić, Zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, istakla je da je saglasna sa konstatacijom eksperta Milorada Markovića, koji je kazao da je suština upodobljavanje zakona sa ustavno-pravnim sistemom Crne Gore, i da je upravo to ono što predstavlja bojazan koju je Evropska komisija iskazala u svom mišljenju. Dajući osvrt na građansko-pravni postupak oduzimanja imovine, Pavličić je kazala da on ide u kraćem postupku, postupku veće vjerovatnoće, te da ostaje da se vidi koliko su nadležne institucije sposobne i spremne da implementiraju rješenja iz zakona u tom smislu, dodajući da se navedeni koncept oduzimanja imovine ne smije zanemariti, odnosno zaobići. U daljem izlaganju, kazala je da sud u Strazburu od svake države, pa i od Crne Gore, traži postojanje jasnih zakonskih normi za sve građane, te da onaj građanin koji se nađe pod udar zakona mora znati kakva mu je odredba bila na snazi u momentu činjenja djela. Pavličić je naglasila potrebu da se ulaže u edukaciju tužilaca i sudija, kako bi, svako u dijelu svojih nadležnosti, bio spreman da na najbolji način postupa u predmetima organizovanog kriminala i visoke korupcije. Na kraju je istakla da smatra da država Crna Gora mora da ima Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, jer cilj treba da bude restorativna pravda, odnosno pravda da ne može niko da zadrži ono što je stekao, a da ne posjeduje za to kvalitetan zakonski odnos. Zastupnica pred sudom u Strazburu, takođe je iskazala otvorenost i spremnost da, ukoliko dođe do formiranja radne grupe, učestvuje u njenom radu.

Predsjednik Odbora Momo Koprivica, postavio je pitanje Zastupnici Valentini Pavličić, šta se dešava u slučaju kada se određeno lice oslobodi krivične odgovornosti, a imovina

bude oduzeta u parničnom postupku. Navedeno pitanje, kazao je poslanik Koprivica, odnosi se na član 15 Zakona o parničnom postupku, koji propisuje da je u parničnom postupku, sud u pogledu postojanja krivičnog djela i krivične odgovornosti učinioca, vezan za pravosnažnu presudu kojom se optuženi proglašava krivim. Sutkinju Osnovnog suda u Podgorici, Anu Delić, predsjednik Odbora pitao je na koji način vidi izmjene Zakona o parničnom postupku, a u odnosu na potrebu uzrokovanu eventualnim donošenjem ovog zakona.

Valentina Pavličić, u odgovoru predsjedniku Odbora, kazala je da je i tokom ranijih diskusija navela da je jedna od prednosti građanskog oduzimanja imovine, stanovište prakse Evropskog suda u Strazburu, koji nije pravio problem ni u jednom predmetu gdje je došlo do oduzimanja imovinske koristi, a da su određena lica u krivičnom postupku bila oslobođena. Takođe je kazala da krivični postupak, koji započinje tužilac, i koji predstavlja krivičnu istragu, predstavlja separatan postupak, za razliku od građanskog postupka. Dalje je kazala da je, sa stanovišta građanskih prava zaštite prava na imovinu iz člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju, niz presuda Evropskog suda u tom segmentu dao za pravo kad je taj postupak bio građanske prirode. Na kraju je istakla da se svakako mora ići i u izmjene Zakona o parničnom postupku u pogledu utvrđujućeg dejstva, ukoliko se usvoji dio oko presude u građansko-pravnom smislu.

Sutkinja Ana Delić, u odgovoru predsjedniku Odbora, kazala je da član 15 Zakona o parničnom postupku treba tumačiti na način da je sud vezan osuđujućom, a ne oslobađajućom odlukom, te da je građanska odgovornost svakako šira od krivične, i činjenica da je neko oslobođen u krivičnom postupku, ne znači da neće biti odgovoran u građanskom postupku i da se tu ne može neka imovinska korist ili imovina oduzeti od njega. U odnosu na pitanje eventualnih izmjena Zakona o parničnom postupku, Delić je navela da bi donošenje Zakona o kojem je riječ na saslušanju, svakako povuklo za sobom potrebu da se isti izmijeni, jer on propisuje dokaze i dokazna sredstva koja sudije koriste u parničnom postupku. U odnosu na ranije postavljeno pitanje poslanice Milosave Paunović, da li pisani izvještaj državnog tužioca o sprovedenoj finansijskoj istrazi može biti dokaz u parničnom postupku, sutkinja Delić je kazala da po sadašnjem Zakonu o parničnom postupku ne može, ali da će se upravo zbog toga i raditi izmjene predmetnog zakona.

Milorad Marković, pravni ekspert Savjeta Evrope, u kratkom komentaru u pogledu odnosa krivičnog i građanskog postupka koji nisu vezani, kazao je da u krivičnom postupku kada imamo imovinsko pravni zahtjev, sud može uputiti oštećenog da može da u parnici traži zadovoljenje imovinsko pravnog zahtjeva, što znači da subjektivna odgovornost koja se utvrđuje u krivičnom postupku ne isključuje kasnije objektivnu odgovornost u parničnom postupku.

Poslanica Branka Bošnjak, u svojoj riječi, pitala je ministra pravde zbog čega se nijesu paralelno radile izmjene Zakona o parničnom postupku, kako bi isti bio dostavljen u skupštinsku proceduru zajedno sa izmjenama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, i zatražila objašnjenje u vezi retroaktivnosti a u odnosu na javni interes. S tim u vezi, kazala je da se mnogo manipuliše sa tim pojmom, te da je njeno mišljenje da bi bilo dobro donijeti Zakon koji tačno propisuje i navodi šta sve predstavlja javni interes. Poslanicu Bošnjak je takođe interesovao dio koji se odnosi na imovinu koja je izvezena u inostranstvo, odnosno kako regulisati i normirati taj dio u zakonu, a da se postupi shodno Mišljenju Evropske komisije, u kojem se skreće pažnja na taj dio. Na kraju, ekspertu Markoviću, poslanica je postavila pitanje,

da li po njegovom mišljenju, u pravnom sistemu Crne Gore postoji način da se preispitaju 90-te, te da se oduzme imovina od strane onih koji su napravili ogromnu štetu za državu.

Ministar pravde Marko Kovač je u odnosu na izmjene Zakona o parničnom postupku kazao da se radi o kvantitativno malim izmjenama svega nekoliko članova, koje su već skicirane i pripremljene od strane Ministarstva pravde te istakao da bi se našao način da se uskoro i te izmjene dostave u skupštinsku proceduru. Ministar je podsjetio da su, takođe u proceduri i izmjene Zakona o sudovima.

Milorad Marković je u odnosu na pitanje retroaktivnosti, kazao je da se ne radi o pojmu koji postoji sam za sebe, već da pored njega postoje i prava građana, ljudska prava, te da između toga treba imati u vidu i pojam proporcionalnosti ili srazmjernosti. Navodeći da javni interes može biti toliko ekstremno da je proporcionalan ugrožavanju i ograničenju prava građana Crne Gore. To u konkretnom znači da Parlament ili Vlada mogu prepoznati javni interes da preispitaju imovinu bez ograničenja ili uslova i 50 godina unazad, ali da se pritom ne smije zaboraviti da to može da predstavlja zadiranje u osnovna ljudska prava, kao što je pravo na privatnost i pravo na nesmetano uživanje imovine. Samim tim, postavlja se pitanje da li bi takav zakon bio u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. U vezi sa navedenim, istakao je da bi predmetni zakon trebao biti opšti zakon, koji bi se primjenjivao jednako na sve, te da se mora voditi računa da odredbe navedenog zakona neće dovesti u opasnost pravnu sigurnost društva i pravnu sigurnost svakog pojedinačnog građanina i njegova sva prava koja sam naznačio. U odnosu na vremenski obuhvat, Marković je kazao da je u Evropskoj uniji praksa da se radi o vremenskom okviru koji ne prelazi 10 godina od izvršenja krivičnog djela ili ne prelazi 10 godina unazad od započinjanja procedure finansijske istrage. Samim tim, kazao je da je teško izvodljivo i realno da se pronađe sva imovina koja je nezakonito sticana unazad 30 godina, jer je ključni element oduzimanja imovinske koristi finansijskih istraga njena identifikacija, zatim njeno lociranje i dr, te da su u tom smislu od suštinske važnosti, kapaciteti i mogućnosti nadležnih institucija. Nadalje je naglasio da je prošireno oduzimanje, odnosno oduzimanje imovine stečene kriminalnom djelatnosti, druga strana medalje krivičnog djela pranja novca, što je takođe teško dokazivo.

Predstavnik Ministarstva pravde Branimir Janjević je u odnosu na pitanje funkcionisanja međunarodne saradnje povodom trajnog oduzimanja imovine, kazao da je Crna Gora kao zemlja kandidat za članstvo u EU ratifikator svih relevantnih multilateralnih ugovora i konvencija, kao što su: konvencije Evropske unije, Savjeta Evrope i Ujedinjenih nacija. U vezi sa tim, dodao je da su sve navedene konvencije uopštenog karaktera i da državama daju mogućnost da, u nekim drugim zakonima, preciziraju na koji način će funkcionisati navedena međunarodna pravosudna saradnja. Janjević je naveo da je važno istaći da navedene konvencije niti naređuju niti zabranjuju uvođenje bilo građansko-pravnog oduzimanja imovine, bilo krivično - pravnog. Samim tim, ostavlja se državama ugovornicama sloboda da same odrede u kojem će od navedena dva postupka oduzimati imovinu stečenu kriminalnim djelovanjem.

Kada je u pitanju postupak trajnog oduzimanja imovine, koja se nalazi u inostranstvu, kazao je da bi redosled koraka podrazumijevao prvobitno da se tokom finansijske istrage prikupe podaci o imovini učinioca, ukoliko ista postoji u inostranstvu. Navedeni podaci neće se prikupiti na terenu međunarodne pravosudne saradnje, već na terenu međunarodne policijske saradnje. Nadalje, bilo bi potrebno da Državno tužilaštvo u daljem postupku preko kontakt tačke, odnosno

uspostavljene kancelarije unutar prostora EU, prikupi informacije o kojoj državi se radi, kako bi se znalo kojoj državi se može tokom finansijske istrage obratiti zamolnicom za pružanje pravne pomoći oko dostavljanja podataka o predmetnoj imovini. Na taj način, istakao je Janjević, dalje bi se podnio i zahtjev za zapljenu, odnosno privremena mjera obezbjeđenja da bi se navedena imovina sačuvala, sve dok se ne donese konačna odluka o oduzimanju, odnosno po rječniku Konvencije o konfiskaciji.

Janjević je zaključio da Crna Gora može priznavati i strane krivične i strane građanske presude. Strane krivične presude mogu se priznavati po Zakonu o međunarodnom privatnom pravu, dok se krivične presude mogu priznavati, ne samo po Zakonu o međunarodno-pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, već i shodno Konvenciji o međunarodnom važenju krivičnih presuda, koju je država Crna Gora ratifikovala. Imajući u vidu sve navedeno, kazao je da ukoliko bude postojala potreba da Crna Gora zahtijeva oduzimanje imovine u inostranstvu, prvo bi se koristili bilateralni ugovori koji su već zaključeni. Na kraju izlaganja Janjević se, govoreći o normativnom okviru za međunarodno pravosudnu saradnju, kratko osvrnuo i na postojanje Zakona o pravosudnoj saradnji sa zemljama članicama EU, koji je donesen 2019. godine, te dodao da navedeni zakon takođe propisuje i izvršavanje stranog naloga za trajno oduzimanje imovine ili predmeta.

Poslanik Boris Mugoša, učestvujući u raspravi, naveo je da su ostale otvorene dvije dileme. To se, prije svega, odnosi na tumačenje člana 147 Ustava koji propisuje da zakon i drugi propisi ne mogu imati povratno dejstvo, a izuzetno pojedine odredbe zakona ako to zahtijeva javni interes utvrđen postupkom donošenja zakona mogu imati povratno dejstvo. Samim tim, ukazao je da se tokom rasprave čulo određeno tumačenje da novi zakon ne može imati povratno dejstvo, a da izmjene postojećeg zakona mogu imati povratno dejstvo. U tom dijelu, mišljenja je da je upravo zbog same tematike povratnog dejstva veoma važno da se obrati pažnja. Što se tiče javnog interesa, dao je sugestiju da se uradi određeno istraživanje šta je sve proglašavano u Skupštini Crne Gore javnim interesom i pod kojom argumentacijom. Pored toga, poslanik Mugoša je zatražio dodatno pojašnjenje povodom odnosa između tužioca i Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, imajući u vidu da je predlogom zakona predviđeno da Zaštitnik može, a ne mora da postupa po dostavljenom izvještaju tužioca, iako ne učestvuje u samom postupku, što ga kao organa Vlade stavlja iznad tužioca.

Kada je u pitanju planirana korespondencija između tužioca i Zaštitnika, **ministar Marko Kovač** je ukazao da je članom 22 Predloga zakona precizirano što se sve dostavlja uz tužbu. Pored toga, dodao je da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa svakodnevno zastupa državu pred svim sudovima u Crnoj Gori. Dakle, on zastupa državne organe koji mu dostavljaju određene materijale i na osnovu toga se formiraju predmeti. Ministar Kovač je u nastavku izlaganja dodao da je saglasan sa predlozima poslanika da se o ovom zakonskom tekstu dodatno prodiskutuje u cilju njegovog unaprjeđenja. Tim povodom ukazao je, da su predstavnici ministarstva saslušali sve argumente i da se u određenom trenutku morao zauzeti stav, što je i urađeno. Shodno tome, ponovio je da je bila dozvoljena javna rasprava i da su stizale određene sugestije, s tim da su neke uvažene a neke nisu. Imajući u vidu navedeno, ponovio je da je Vlada spremna na konsultacije, kroz formiranje radne grupe, i da očekuje da se ponude konkretna rešenja kako bi zakonski tekst bio unaprijeđen i primjenjiv.

Zaštitnica imovinsko - pravnih interesa Crne Gore je u vezi člana 22 Predloga zakona, navela da je predloženim rešenjem Zaštitniku ostavljeno sam da odluči da li će pokrenuti ovaj postupak, čime nisu zadovoljni, upravo iz razloga što se odgovornost prenosi na njih, a nijesu uključeni u finansijsku istragu. Imajući u vidu navedeno, predložila je da se norma precizira na način da je Zaštitnik dužan da pokrene postupak nakon završene finansijske istrage i dostavljanja dokumentacije.

Imajući u vidu sadržinu rasprave, tokom koje su detektovane brojne slabosti i nedostaci predloženog akta, a ujedno i dobijen značajan kvanatum informacija i stručnih gledišta koja su od značaja za pitanja koja pokreću brojna principijalna sporenja, odnosno nejasnoće u javnosti. **predsjedavajući Momo Koprivica** dao je sugestiju da se zastane sa odlučivanjem na Odboru tj. utvrđivanjem mišljenja Odbora, uz tendenciju da se odredi pauza na plenumu nakon utvrđivanja dnevnog reda, kako bi ovo konsultativno saslušanje ostvarilo svoj efekat. Tim povodom, poslanik Koprivica je predložio da se u skladu sa Poslovníkom formira radna grupa koja bi se, u konkretnom roku, pozabavila ovom materijom kroz kreiranje rešenja kojima bi se unaprijedio Predlog zakona. U tom smislu, zatražio je i saglasnost od ministra pravde.

Ministar pravde saglasio se sa predlogom predsjedavajućeg, apelujući da se sva konstruktivna rešenja i sugestije prosljede, s tim da proces ne bi trebao da se prolongira. Takođe je naveo da očekuje da se delegiraju članovi i konsultanti u toj radnoj grupi, dok će Ministarstvo pravde uputiti svoje predloge za sastav radne grupe.

Nakon održanog Konsultativnog saslušanja povodom razmatranja Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, koji je podnijela Vlada Crne Gore, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu je na 78. sjednici održanoj 9. februara 2023. godine jednoglasno usvojio sljedeće

ZAKLJUČKE:

1. Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu se, nakon sprovedenog Konsultativnog saslušanja, nije izjasnio o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, iz razloga kako bi se omogućilo detaljno upoznavanje članova Odbora i ostalih poslanika Skupštine Crne Gore, sa rezultatima navedenog saslušanja na kojem su iznijeti brojni kritički osvrti u odnosu na predložena rješenja, te na taj način ispoštovao cilj i smisao parlamentarnog saslušanja, sa namjerom da se ostvare suštinska unapređenja teksta.
2. Odbor poziva Skupštinu Crne Gore da na sjednici Drugog vanrednog zasijedanja u 2023. godini, zakazanoj za 10. februar t.g. utvrdi predloženi dnevni red, a da nakon utvrđivanja istog, odredi pauzu kako bi se dao prostor Radnoj grupi koju je formirao Odbor, da razmotri predložena zakonska rješenja i kreira suštinska unapređenja teksta Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću.

3. U skladu sa članom 73 stav 4 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor je formirao Radnu grupu za unapređenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, u sljedećem sastavu:

- Momo Koprivica, koordinator Radne grupe
- Predrag Bulatović, član
- Branka Bošnjak, članica
- Srđan Pavićević, član
- Milosava Paunović, članica.

Radna grupa će u svoj rad uključiti i predstavnike Ministarstva pravde, kao ovlašćene predlagače navedenog akta, kao i sve ostale zainteresovane subjekte.

Radna grupa će na prvoj sjednici odrediti rok za izvršenje zadatka, kao i metodologiju rada.

NAPOMENA: Zaključci su prihvaćeni u Skupštini Crne Gore na sjednici Drugog vanrednog zasijedanja u 2023. godini, započetoj 10. februara 2023. godine.

Za izvjestioca Odbora, na sjednici Skupštine, određen je poslanik Momo Koprivica, predsjednik Odbora.


PREDSJEDNIK ODBORA
Momo Koprivica
