



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
www.mif.gov.me

Br: 02-03-430/21-2042/2

Podgorica, 15.11.2022. godine

**MINISTARSTVO PRAVDE**  
**- n/r ministru, gospodinu Marku Kovaču -**

Poštovani gospodine Kovač,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst *Predloga zakona* i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst i Izvještaj o analizi uticaja propisa utvrđeno je da se donošenje *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću* predlaže radi donošenja nužnih i srazmjernih mjera koje imaju za cilj suzbijanje organizovanog kriminala i oduzimanje imovinske koristi od strane učionioaca najtežih krivičnih djela, odnosno krivičnih djela koja po pravilu akumuliraju najveću nezakonitu finansijsku dobit.

Budući da sprovođenje predmetnih izmjena i dopuna neće zahtijevati izdvajanje sredstava iz Budžeta Crne Gore, Ministarstvo finansija sa aspekta Direktorata za državni budžet nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću*.

S poštovanjem,



**MINISTAR**  
mr Aleksandar Damjanović

# IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo pravde

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću

## 1. Definisanje problema

Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

Koji su uzroci problema?

Koje su posljedice problema?

Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?

Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Brojne zakonodavne i druge inicijative za povećanje oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalom pokrenute su na nacionalnom i međunarodnom nivou i iste ukazuju na nužnost uspostavljanja efikasnijih modela oduzimanja imovinske koristi.

Donošenjem Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću koji je u primjeni od januara 2016. godine došlo je do značajne promjene u zakonodavnom okviru oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Upravo se ovim Zakonom na sveobuhvatan način predviđaju materijalnopravne, procesnopravne i odredbe kojim se propisuje upravljanje privremeno ili trajno oduzetom imovinskom koristi i u punoj mjeri predviđa model krivičnog oduzimanja imovinske koristi na osnovu pravosnažne presude (Model 2 -Prošireno oduzimanje imovinske koristi). Međutim, od strane crnogorskih sudova, donijet je mali broj pravosnažnih sudskih odluka od kada krivično zakonodavstvo Crne Gore prepoznaje ovaj institut. Data činjenica može ukazivati i na ograničenja normativnog okvira sa aspekta efikasnosti postojećeg modela oduzimanja imovinske koristi u pravnom sistemu Crne Gore. Broj donijetih sudskih odluka, kao i struktura i karakteristike ovih postupaka, nužno se mora sagledati i sa aspekta uslovljenosti prethodnim krivičnim postupkom. Uslov za podnošenje zahtjeva za trajno oduzimanje imovinske koristi, u smislu pravosnažnog okončanja krivičnog postupka osuđujućom presudom za krivično djelo iz člana 2 Zakona, kao i rok od dvije godine za podnošenje zahtjeva nakon pravosnažnosti sudske odluke u krivičnom postupku, opredjeljuju vremenski vakuum do ispunjenja procesne mogućnosti za podnošenje zahtjeva za trajno oduzimanje imovinske koristi.

Prednje navedeno ukazuje na nedovoljnu efikasnost i efektivnost postojećeg sistema, kako zbog objektivnih mogućnosti sistema koji je baziran na krivičnom postupku, tako i zbog određenih nedostataka u njegovoj primjeni u praksi. Ovakvo stanje stvari ukazuje na potrebu uvođenja sistema koji će omogućiti efikasnije i efektivnije oduzimanje nezakonito stečene imovinske koristi i istovremeno borbe protiv teških oblika kriminala ali i jačanje vladavine prava.

Tradicionalna konfiskacija zasnovana na krivičnim osudama nije opremila državne organe za sprovođenje zakona i pravosudne organe sa neophodnim i efikasnim alatima koji omogućavaju oduzimanje zadovoljavajućeg procenta prihoda stečenih organizovanim kriminalom. Razlozi za to mogu biti da osuda za navodno krivično djelo možda neće biti moguća, uprkos postojanju potencijalne dobiti stečene nezakonitom djelatnošću koja bi mogla opravdati oduzimanje. Mjere zaplijene zasnovane na neosuđivanosti omogućavaju da se premosti taj jaz i zaplijeni imovina kriminala kroz odvojene sudske postupke koji mogu biti krivične, građanske ili administrativne prirode.

Građanski postupak oduzimanja imovinske koristi, odnosno postupak koje se ne zasniva na krivičnoj presudi, fokusira se na imovini i predstavlja tzv. in rem postupak. Kada se ta imovina prepoznata i privremeno oduzme, u postupku trajnog oduzimanja utvrđuje se da li je ta imovina stečena na zakonit način i isto se zasniva na pravu države da ako nije imovina stečena na zakonit način, ista se ne može zadržati.

Razlog donošenja ovih izmjena leži i u činjenici da je za najteža krivična djela iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva bilo neophodno donijeti nužne i srazmjerne mjere koje imaju za cilj suzbijanje organizovanog kriminala i oduzimanje imovinske koristi od strane učinioca najtežih krivičnih djela, odnosno krivičnih djela koja po pravilu akumuliraju najveću nezakonitu finansijsku dobit. Razmatrajući zaključke definisane kroz Procjenu opasnosti od teškog i organizovanog kriminala u Crnoj Gori (SOCTA 2021), a oslanjajući se na međusobnu korelaciju operativnih podataka i strateških informacija, kao i drugih relevantnih dokumenata, sa posebnom osvrtom na SOCTA Europol, koristeći multidisciplinarni i međuagencijski pristup, SOCTA 2021 prepoznaje da su najveće prijetnje po bezbjednost i društveno - ekonomske interese, a ujedno i prioriteta u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala, između ostalih djelovanje visokorizičnih organizovanih kriminalnih grupa sa posebnim fokusom na organizovane kriminalne grupe koje u sklopu djelovanja karakteriše strateško usmjerenje ka izvršenju teških krivičnih djela protiv života i tijela, korupciji kao metodu rada i pranju novca kroz zloupotrebe posebno „ranjivih“ privrednih oblasti.

Takođe, prepoznaje se korupcija sa posebnim fokusom na korupciju na visokom nivou, počinjenu od strane

lica koja imaju svojstvo javnih funkcionera, shodno odredbama Zakona o sprječavanju korupcije, uz akcentat na pokretanje istraživanja i proaktivnih istraga usmjerenih na otkrivanje i procesuiranje korupcije u oblastima javne uprave i organa za sprovođenje zakona, javnih nabavki i tendera, zdravstva, urbanizma (sa posebnom pažnjom na prostorno planiranje, infrastrukturu i posljedice po životnu sredinu), građevinarstva, obrazovanja i lokalne samouprave. Krivična djela – korupcija, organizovani kriminal i finansiranje terorizma (i druga) po svojoj prirodi su krivična djela kod kojih postoji opravdan javni interes i legitiman cilj (predstavljaju izrazitu opasnost po društvo) da bi postojala proporcionalnost ograničenja prava na uživanje imovine.

Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću jesu sprječavanje sticanja i upotrebe imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, a u cilju zaštite imovine koja je stečena na zakonit način i radi zaštite ekonomske, društvene i ekološke funkcije imovine stečene u skladu sa propisima. Cilj zakona je oduzimanje imovinske koristi onima koji su je nezakonito stekli, bez obzira na to je li im ta imovina prenesena sa ili bez naknade ili sa naknadom koja ne odgovara stvarnoj vrijednosti.

Predložene izmjene bile su nužne i opravdane kako bi se dopunio zakonodavni okvir u borbi protiv svih oblika kriminala, naročito organizovanog kriminala. Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću su i neophodnost uvođenja mjera koje su nužne, opravdane i srazmjerne u cilju borbe protiv teških krivičnih djela, praćenja i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi.

U odnosu na "status quo" opciju sprečavanje sticanja i upotrebe imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću bilo bi otežano a rezultati u postupku trajnog oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i dalje ograničeni.

## **2. Ciljevi**

**Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**

**Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću jesu sprečavanje sticanja i upotrebe imovine nezakonitog porijekla a u cilju zaštite imovine koja je stečena na zakonit način i radi zaštite ekonomske, društvene i ekološke funkcije imovine stečene u skladu sa propisima. Cilj zakona je oduzimanje imovine onima koji su je nezakonito stekli, bez obzira na to je li im ta imovina prenesena sa ili bez naknade ili sa naknadom koje ne odgovara stvarnoj vrijednosti. Predložene izmjene bile su nužne i opravdane kako bi se dopunio zakonodavni okvir u borbi protiv svih oblika kriminala, naročito organizovanog kriminala. Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću su i neophodnost uvođenja mjera koje su nužne, opravdane i srazmjerne u cilju borbe protiv teških krivičnih djela, praćenja i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi.

U cilju stvaranja što efikasnijeg pravnog okvira koji omogućava oduzimanje imovine nezakonitog porijekla, predložena je izmjena odredbi, a kako bi se u potpunosti ispoštovao krajnji cilj oduzimanje imovine onima koji su je nezakonito stekli.

## **3. Opcije**

**Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**

**Obrazložiti preferiranu opciju?**

Tradicionalna konfiskacija zasnovana na krivičnim osudama nije opremila državne organe za sprovođenje zakona i pravosudne organe sa neophodnim i efikasnim alatima koji omogućavaju oduzimanje zadovoljavajućeg procenta prihoda stečenih organizovanim kriminalom. Razlozi za to mogu biti da osuda za navodno krivično djelo možda neće biti moguća, uprkos postojanju potencijalne dobiti stečene nezakonitom djelatnošću koja bi mogla opravdati oduzimanje. Mjere zaplijene zasnovane na neosuđivanosti omogućavaju da se premosti taj jaz i zaplijeni imovina kriminala kroz odvojene sudske postupke koji mogu biti krivične, građanske ili administrativne prirode. Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću jesu sprječavanje sticanja i upotrebe imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, a u cilju zaštite imovine koja je stečena na zakonit način i radi zaštite ekonomske, društvene i ekološke funkcije imovine stečene u skladu sa propisima. Cilj zakona je oduzimanje imovinske koristi onima koji su je nezakonito stekli, bez obzira na to je li im ta imovina prenesena sa ili bez naknade ili sa naknadom koja ne odgovara stvarnoj vrijednosti.

Predložene izmjene bile su nužne i opravdane kako bi se dopunio zakonodavni okvir u borbi protiv svih oblika kriminala, naročito organizovanog kriminala. Razlozi za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću su i neophodnost

uvođenja mjera koje su nužne, opravdane i srazmjerne u cilju borbe protiv teških krivičnih djela, praćenja i oduzimanja nezakonito stečene imovinske koristi.

Brojne zakonodavne i druge inicijative za povećanje oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalom pokrenute su na nacionalnom i međunarodnom nivou i iste ukazuju na nužnost uspostavljanja efikasnijih modela oduzimanja imovinske koristi i ujednačavanja istih sa ciljem uspješnije međunarodne saradnje na ovom polju.

#### **4. Analiza uticaja**

**Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**

**Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**

**Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**

**Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**

**Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Donošenjem zakona omogućice se efikasniji pravni okvir koji omogućava oduzimanje imovine nezakonitog porijekla, a kako bi se u potpunosti ispoštovao krajnji cilj oduzimanje imovine onima koji su je nezakonito stekli.

Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti opterećenja novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

#### **5. Procjena fiskalnog uticaja**

**Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**

**Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**

**Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**

**Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**

**Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?**

**Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**

**Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**

**Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**

**Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**

**Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju ovog zakona iz Budžeta nije potrebno obezbjeđivati dodatna sredstva.

Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstva jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda.

Za implementaciju ovog zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Za implementaciju ovog zakona nijesu neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno za narednu fiskalnu godinu.

Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

Implementacijom ovog zakona ostvariće se prihod za budžet Crne Gore.

#### **6. Konsultacije zainteresovanih strana**

**Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**

**Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**

**Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

U izradi propisa korišćena je eksterna ekspertska podrška.

Ministarstvo pravde formiralo je Radnu grupu za izradu Predloga zakonskih rješenja o ispitivanju porijekla imovine sastavljenu od predstavnika sudstva, državnog tužilaštva, ministarstva unutrašnjih poslova,

ministarstva finansija i socijalnog staranja, advokatske komore, Agencije za sprječavanje korupcije. Radna grupa dobila je podršku nacionalnog i međunarodnog eksperta uz pomoć Programске kancelarije Savjeta

Evrope u Podgorici kroz Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku II, projekat „Borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori“. Takođe, Pored eksperta Savjeta Evrope, Ministarstvo je u izradi

zakona imalo podršku eksperata Velike Britanije koja je obezbijedena posredstvom Ambasade Ujedinjenog

Kraljevstva i Sjeverne Irske u Crnoj Gori i Centra za pružanje pravne pomoći u pogledu zaštite ljudskih

prava u Evropi (AIRE Centar), kao i podršku njemačkog eksperta koji je obezbjeđen posredstvom Ambasade Njemačke u Crnoj Gori. Takođe, podršku izradi Predloga zakona dala je i Ambasada Italije u Crnoj Gori.

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava dalo je na javnu raspravu 28. oktobra 2021. godine Nacrt zakona o izmjenama i dopunama dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Javna rasprava trajala je 20 dana. Nakon isteka roka predviđenog za javnu raspravu konstatovano je da u predviđenom roku na adresu Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava i portalu e-uprave nijesu dostavljene primjedbe, predlozi i sugestije u pisanom ili elektronskom obliku. U želji da se obezbijedi što šire učešće relevantnih subjekata, Ministarstvo je dana 18. novembra 2021. godine organizovalo Okrugli sto.

Izveštaj sa javne rasprave i Okruglog stola objavljen je 01. decembra 2021. godine. ( u prilogu)

#### **7. Monitoring i evaluacija**

**Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**

**Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**

**Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**

**Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Nema potencijalnih prepreka za sprovođenja ovog zakona.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste broj pravosnažnih presuda kojima se oduzima imovina nezakonitog porijekla.

Za monitoring propisa je nadležno Ministarstvo pravde.

Podgorica, 01.11.2022. godine



**MINISTAR**

**Marko Kovač**

*Marko Kovač*