

## NON-PAPER

### LEX MONTENEGRO:

#### Zakon o posebnoj poreskoj kontroli neobjašnjene imovine

## 1. Cilj zakona

Predmetni model predstavlja **novi sistemski mehanizam države za kontrolu neobjašnjene imovine**, zasnovan na poreskom, a ne kaznenom pristupu. Osnovna logika je prosta: **država ne oduzima imovinu — već utvrđuje poresku obavezu (45%) na onaj dio imovine čije se porijeklo ne može dokazati**. To je brz, pravno siguran i evropski usaglašen model koji Crnoj Gori daje ono što klasični krivični mehanizmi ne mogu: **efikasnu, apolitičnu i neselektivnu kontrolu imovine u društvu u kome pravosuđe nesporno dugo neće biti dovoljno snažno**.

1. **Glavne karakteristike modela — Poreski, a ne krivični mehanizam**. Nema krivične stigme, nema tereta dokazivanja krivice. Država traži porijeklo imovine, ne dokazuje krivično djelo.
2. **In rem pristup – cilja imovinu, ne ljude** — U potpunosti depersonalizovan sistem, bez politizacije. **Proporcionalnost – samo 45% utvrđene nesrazmjere**. EU direktiva dozvoljava 100% konfiskaciju. CG primjenjuje samo poresku korekciju, štiteći ekonomsku suštinu prava svojine.
3. **Posebno odjeljenje Poreske uprave + međunarodni nadzor (EK)**— Strani eksperti i monitoring eliminišu rizik zloupotrebe ili selektivnosti.
4. **Petostepena pravna zaštita** — Odluka države je izvršna tek kad je potvrdi Upravni sud.— Ustrojstvo zaštite iznad evropskih standarda.
5. **Javni registri „na jedan klik“**— Najviši stepen transparentnosti u regionu i šire. Podaci o imovini, postupku i ishodima su javno dostupni.
6. **Zaštita trećih savjesnih lica** — Nema povrede prava onih koji su zakonito i savjesno stekli imovinu. Sprečava se zloupotreba preko porodice i povjerilaca.

**3. Zašto je ovo model koji CG može primjeniti odmah** — Klasične finansijske i krivične istrage traju 8–12 godina (profil institucije). Poreski postupak je brz, dokazni standardi niži, a rezultati neposredni. Zakon je **samofinansirajući**: prihod ide u reformu pravosuđa, zdravstva, obrazovanja. Model je u potpunosti **usaglašen s pravom EU** i naročito shodno preporukama GRECO/MONEYVAL. Ovim zakonom CG postaje **prva evropska država sa integrisanim modelom — in rem + porez + međunarodni nadzor + javnost + petostepena zaštita**.

**4. Politički i institucionalni značaj** — Ovaj zakon je: **neminovan** — jer pravosuđe ne može iznijeti teret NCBC konfiskacije; **socijalno pravedan** — cilja mali sloj ekstremno imućnih bez objašnjenja; **ekonomski koristan** — puni budžet bez podizanja poreza građanima; **evropski usaglašen** — preko standarda proporcionalnosti i sudske kontrole; **institucionalno čist** — jer noseći stub predstavlja međunarodni nadzor. Crna Gora time postaje **evropski prototip za kontrolu nejasne imovine u malim državama**. Ovo nije zakon protiv bogatih — već protiv nepravde. Ne kažnjava čovjeka — već koriguje imovinu. Ne traži krivca — već traži — istinu.

## NON-PAPER

### Vlada Crne Gore – Evropska komisija

Prilog: non-paper „*Zakon o posebnoj poreskoj kontroli neobjašnjene imovine*“ za inicijalno stručno razmatranje i neformalni osnov za dalji rad s našim nadležnim organima i tijelima EK. *Predstavljeni radni tekst, inicijativa, u daljem tekstu: Zakona — Lex Montenegro (Informal document not binding on the Government of Montenegro)*, jeste model proporcionalne fiskalne pravde, a kao dokument služi za stručnu i javnu raspravu i ne sadrži stavove ma koje institucije.

**Exordium.** Ovaj zakonski poduhvat nije proizvod želje države tek da oporezuje, već nužnosti da obnovi vjeru u pravdu, jer se suočava s dubokim ekonomskim i moralnim raslojavanjem: na one koji su se van svake vidljive privredne ili profesionalne logike obogatila do mjere socijalne provokacije; i ogromnu većina koja vjeruje da je pošten rad i znanje obezvrijeđeno. Takva vrsta nejednakosti nije samo ekonomska, već civilizacijska nepravda. Ona stvara prezir prema državi i gubitak povjerenja u institucije, a to povjerenje je temelj i poreskog sistema i ustavnog poretka.

Pravosuđe čekaju dug decenijski procesi oporavka nakon kompromitacije koja nije bilo nigdje ni u jednoj zemlji Evrope. Stasavanje nove elite sudije i tužilaca zahtjeva i strpljenje i vrijeme.

Zbog stanja koje ne treba razlagati pravosuđe neće biti dugo vremena sposobno za ovaj pothvat. Objektivno nije u stanju da u razumnom roku odgovori na izazov nejasnog skrivenog bogatstva. Krivični postupci su kao dio toga, i spori, dokazni standardi visoki, a odgovornost nedostižna. Društvo koje deceniju čeka konačnu presudu ne dobija pravdu, ona se obesmišljava i gubi nadu.

U realnom kontekstu ovaj zakon je nova paradigma državne odgovornosti: *ne kažnjava čovjeka, nego kontroliše imovinu; ne otima, nego oporezuje; ne traži krivca, nego traga za porijeklom.*

Princip *in rem* – cilja stvar, a ne lice: pravna i moralna inovacija razdvaja sankciju od osvete, pravdu od svake emocije. Poreska uprava, preko Posebnog odjeljenja za kontrolu poreza na neobjašnjenu imovinu je alat znanja i integriteta, a ne politike. Cilj zakona nije da nađe žrtvenog jarca, već da identifikuje nesrazmjernu između onog što neko ima i što je mogao zakonito steći.

Upravni postupak i petostepen sistem pravne zaštite obezbjeđuje poštovanje prava na imovinu, na pravično suđenje, ali istovremeno omogućava brzu, zakonitu, javnu reakciju države. Društvo koje dugo toleriše bezrazložno bogatstvo, gubi pravo na moralno dostojanstvo. Država koja ne preispituje porijeklo imovine, postepeno gubi suverenitet nad sopstvenom ekonomijom. Zato Zakon o poreskoj kontroli neobjašnjene imovine<sup>1</sup> nije tek instrument fiskalne discipline, nego akt socijalne ravnoteže, institucionalne zrelosti i formatiranje obnavljanja povjerenja u državu.

---

<sup>1</sup> Dalje: Zakon

Zakon uvodi fiskalni, proporcionalni, *in rem* mehanizam kontrole porijekla imovine, uz najviše standarde zaštite prava svojine i potpunu usklađenost s pravom EU i praksom Evropskog suda. Zakon je koherentna cjelina, živi uz redovni krivičnopravni konfiskacioni režim—zasnovana na administrativnom postupku, javnosti, proporcionalnosti, višeslojnom međunarodnom nadzoru.

Dokument ima za cilj da informiše službe EK o ključnim elementima i razlozima ovog modela:

- 1) Jačanje čvršće vladavine prava kroz efikasan mehanizam kontrole imovine koji kompatibilno dopunjuje i podstiče, a ne zamenjuje, krivičnopravni sistem;
- 2) Povećanje transparentnosti kroz javne registre imovine, tereta i beneficijarnih vlasnika;
- 3) Obezbeđivanje proporcionalnog fiskalnog instrumenta za suštinsko otklanjanje nesrazmere prijavljenih prihoda i realno stečene imovine;
- 4) Zaštita prava trećih lica kroz punu javnopravnu vidljivost podataka;
- 5) Uspostavljanje međunarodnog nadzora da se spriječi svaka politizacija, selektivna primjena;
- 6) Održivo jačanje budžeta, s prioritnim ulaganjem u reformu pravosuđa.

Crna Gora predlaže usvajanje novog, sistemski inovativnog u potpunosti evropski usklađenog modela fiskalne kontrole neobjašnjene imovine uz bitno jačanje vladavine prava, stabilizaciju javnih finansija, potpunu transparentnost imovine i povjerenja građana u institucije. Za razliku od klasičnih konfiskacionih modela kroz krivično zakonodavstvo, crnogorski pristup je upravni, poreski, *in rem*, proporcionalan i međunarodno nadzirani mehanizam, s jednokratnom fiskalnom korekcijom od 45% od neobjašnjene imovine, bez oduzimanja ukupne imovine i krivičnih posledica. Crna Gora je prva evropska jurisdikcija koja — kohezivno praktično spaja:

- 1) javne „na *jedan klik*“ registre;
- 2) međunarodni nadzor i strane forenzičare;
- 3) *in rem* prvani pristup i analizu;
- 4) proporcionalnu fiskalnu korekciju;
- 5) petostepenu sudsku zaštitu,

Pentagono postizući standarde koji su u brojnim državama članicama EU, djelimično ostvareni. Crna Gora trpi izazov beznađa zbog očiglednih nesrazmjera realnog životnog standarda malog društvenog sloja nataloženih bogatstava iz tranzicione ere, a ograničena u kapacitetima istražnih organa, razgrađenog pravosuđa, uz pad povjerenja u institucije, pa i osjećaj systemske nepravde. U takvom opštem ambijentu ne postoji efikasnije rešenje od **brzog, nenasilnog, nepenalnog i pravno aposlutno usklađenog poreskog mehanizma**, usmjerenog na imovinu, a ne na ličnost. Fiskalni model omogućava primjenu nižeg dokaznog standarda, izostanak stigmatizacije, brzu primjenu, punu zaštitu prava svojine, krovnu međunarodnu saradnju i stvarnu transparentnost. Ključne karakteristike modela **Lex Montenegro**: je evropski prihvatljiviji i pravno čistiji put: Proporcionalna fiskalna korekcija (svega 45%) a Direktiva (EU) 2024/1260 dozvoljava 100% —potpunu konfiskaciju imovine. Crna Gora primenjuje *umekšani mehanizam: od 45% poreza* i to na utvrđeni a neobjašnjeni dio imovine. Proporcija je odraz i put najpravičnije ravnoteže. *In rem*<sup>2</sup> postupak je usmjeren na imovinu a ne krivicu lica što osigurava: apolitičnost, formalnu depersonalizaciju, izostanak krivičnopravne stigme, isključivo fiskalnu korekciju. Javni registri

---

<sup>2</sup> *In rem* model utvrđivanja porijekla imovine znači da je fokus postupka imovina, a ne krivično odgovorno lice. Zato država ispituje: da li je imovina proporcionalna i opravdana spram zakonitih prihoda lica; da li je postala

*na jedan klik* uvode se kroz tri digitalna opštedostupna registra: 1) Registar imovine; 2) Registar svih vrsta tereta i ograničenja, 3) Registar beneficijarnog vlasništva. To omogućava najviši nivo transparentnosti u regionu i EU, kao i najviši mogući stepen — zaštite svih savjesnih trećih lica.

Zaštita trećih lica je strukturirana kao sistemski novitet. Nijedan pravni promet ne može ugroziti stečena prava trećeg lica, sem kad se dokaže—svjesno učešće trećeg lica u prikrivanju imovine. Međunarodni nadzor i forenzika su bazične komponente: uspostavlja se Međunarodni nadzorni odbor uz saglasnost Evropske komisije da prati rad organa, angažuje međunarodne forenzičare, podnosi godišnji izveštaj EK i Skupštini, čim jemči nepolitizovanost spoljnu validnost sistema. Petostepen sistem sudske zaštite predstavlja jedinstven sistem pravne zaštite u Evropi. Takva dubina zaštite prevazilazi evropske standarde, nudi najbolju moguću zaštitu imovinskih prava.

Usklađenost s pravom EU, EK, Direktivom (EU) 2024/1260, AML/ CTF *acquis*, preporukama GRECO MONEYVAL standardima transparentcije imovine javnih funkcionera, povezanih lica. Evropski sud: Zakon u potpunosti poštuje: „fair balance“ test (član 1 Protokola broj 1), procesna jemstva (član 6), jurisprudenciju građanskog oduzimanja imovine i princip proporcionalnosti pa je ograničenje 45% dimenzionisano i čuva imovinsko jezgro i ekonomsku vrijednost svojine. Institucionalni okvir— posebno odeljenje pri Poreskoj upravi, interoperabilnost svih registara, digitalna forenzička sredstva, godišnji izveštaji. Transparentnost: svi podaci sem osjetljivih su opštedostupni, sva rešenja se objavljuju, a tereti i ograničenja svevidljivi u realnom vremenu.

Fiskalni efekti: Zakon je koncipiran kao samofinansirajući mehanizam i jedan je od stubova fiskalne održivosti Crne Gore. Sredstva prikupljena po ovom osnovu koriste se za: temeljnu reformu pravosuđa—modernizaciju, za digitalizaciju, za kadrovsko jačanje, povećanje učinka poglavlja 23/24; jačanje zdravstvenog sistema; unapređenje obrazovanja; socijalne programe; digitalnu transformaciju javne uprave, čime se bez ikakvog povećanja poreskog opterećenja građana stvara stabilan i rastući izvor javnih prihoda. Crna Gora izrasta kao evropski prototip, jer ovaj model predstavlja evropsku inovaciju: proporcionalnost umesto konfiskacije, javnost umjesto zatvorenih sistema, in rem, umjesto personalizovane represije, petostepena zaštita, umjesto ograničenih pravnih lijekova, međunarodni nadzor, umjesto lokalnih improvizacija. Na takav način Crna Gora postaje institucionalni uzor, i to ne samo datom regionu, već i državama članicama EU koje su u potrazi, traže efikasne, nepolitizovane mehanizme kontrole bogatstva.

Zakon je: pravno utemeljen, evropski usklađen, transparentan, socijalno pravedan, ekonomski funkcionalan i djelotvoran institucionalno održiv mehanizam. Njegov cilj nije kažnjavanje, već uspostavljanje ravnoteže, jačanje institucija, transformacija pravosuđa i podizanje nivoa javnog poverenja. **Lex Montenegro** čini da Crna Gora postane zaista prva država Evrope koja je ovu kompleksnu oblast uredila **bolje, transparentnije i pravno čistije** — nego mnoge članice EU.

---

„*illicit property*“ pravno neodrživa; da li može biti predmet posebnog konfiskacionog mehanizma bez dokazivanja krivičnog djela. Ovaj model se koristi u sistemima gdje se provodi: *ne-conviction based confiscation* (NCBC), *civil forfeiture*, *unexplained wealth orders* (UK, Australia), *extended confiscation* (EU direktive). **Poenta:** Ne traži se da lice bude krivično osuđeno, već se imovina tretira kao *pravno sumnjiva* i podložna specijalnom režimu.

# ZAKON O POSEBNOJ PORESKOJ KONTROLI NEOBJAŠNJENE IMOVINE

## *Preambula*<sup>3</sup>

Polazeći od načela ustavnosti, vladavine prava, socijalne pravde, ravnoteže javnog interesa i individualnih prava, te potrebe da se u Crnoj Gori uspostavi moderan, proporcionalan i pravno usklađen model poreske kontrole u pogledu opravdanosti i transparentnosti porijekla imovine, predmetni zakon uvodi sui generis poresku kontrolu a ne radikalizovanu konfiskacionu kontrolu neobjašnjene imovine, i to zasnovanu na principu *in rem* i proporcionalnoj fiskalnoj korekciji — utvrđene nesrazmjere. Zakon štiti građane, institucije i budžet, obezbjeđuje transparentnost, potpunu pravnu sigurnost, zaštitu trećih lica, petostepenu sudsku kontrolu, međunarodni nadzor i usklađenost sa pravom Evropske unije, posebno sa standardima iz Direktive (EU) 2024/1260.

## I — OPŠTE ODREDBE

### Član 1 — Predmet i cilj

Predmet zakona predstavljaju uslovi, postupak, nadležnost organa, mjere i sve druge relevantne aktivnosti u sklopu poreske kontrole kada imovina značajno premašuje dokazane prihode.

Ovim zakonom uređuje se postupak posebne poreske kontrole imovine i porijekla sredstava kojima je stečena, radi utvrđivanja nesrazmjere između ukupne imovine poreskog obveznika i njegovih zakonito stečenih prihoda.

Zakon uređuje:

- 1) postupak poreske kontrole u vezi porijekla imovine fizičkih i pravnih lica;
- 2) utvrđivanje nesrazmjere između prijavljenih i stvarno stečenih prihoda i imovine;
- 3) poreska obaveza po osnovu neobjašnjene imovine;
- 4) javni registri imovine i tereta;
- 5) postupak zaštite prava trećih lica;
- 6) međunarodni nadzor;
- 7) sudska zaštita i sve druge potrebne radnje i akta.

Cilj zakona je najoptimalnije obezbjeđivanje fiskalne pravde, najviša zaštite javnog interesa i temeljno vraćanje i jačanje povjerenja građana u institucije poreskog sistema Crne Gore.

### Član 2 — Pravna priroda i primjena postupka

Postupak po ovom zakonu je poseban upravno-poreski postupak *in rem*, koji je usmjeren na utvrđivanje poreske obaveze u odnosu na imovinu, a ne represivni postupak protiv lica.

Utvrđivanje neobjašnjene imovine nema karakter kažnjavanja, već predstavlja posebnu fiskalnu korekciju isključivo u javnom interesu, bez konfiskacije prava svojine.

Zakon se primjenjuje na sva fizička i pravna lica koja imaju prebivalište, boravište, odnosno sjedište u Crnoj Gori, kao i na svaku imovinu stečenu na njenoj teritoriji, bez obzira na mjesto ostvarivanja prihoda u posmatranom periodu u skladu s principom poreske rezidentnosti.

---

<sup>3</sup> **Exordium legis** — *suština i svrha*.

### Član 3 — Načela postupka

Postupak posebne poreske kontrole neobjašnjene imovine zasniva se na sljedećim načelima:

1. načelo zakonitosti,
2. načelo proporcionalnosti,
3. načelo *in rem* usmjerenosti postupka (posebna kontrola se odnosi na stvar a ne lice);
4. načelo retrospektivnosti;
5. načelo javnosti i transparentnosti,
6. načelo zaštite trećih savjesnih lica;
7. načelo međunarodnog učesšća i nadzora;
8. načelo pune (četiri plus) pravne zaštite,
9. načelo institucionalne nepristrasnosti.

Postupak se sprovodi na način kojim se obezbjeđuje proporcionalnost mjere u odnosu na stepen utvrđene nesrazmjere, kao i fiskalne pravde tako da se uravnoteženo ne narušava suština prava svojine i ujedno obezbjeđuje javni interes.

### Član 4 — Posmatrani period i zabrana retroaktivnosti

Posmatrani period obuhvata sve činjenice o sticanju i raspolaganju imovinom koje su važne za utvrđivanje poreske obaveze po ovom zakonu, bez obzira na vrijeme sticanja imovine. Primjena ovog zakona na imovinu stečenu prije njegovog stupanja na snagu ne smatra se retroaktivnom primjenom propisa, već retrospektivnom činjeničnom procjenom u skladu sa poreskim pravom i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Retroaktivna primjena poreskih obaveza i sankcija, zabranjena je.

### Član 5 — Značenje izraza

Naročito upotrebljeni i istaknuti pojedini izrazi u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

1. „Posebna poreska kontrola“ je kontrola koja nije predviđena drugim poreskim propisima koji se primjenjuju samo ako nije ovim zakonom drukčije regulisano;
2. "Imovina" označava sve nepokretne i pokretne stvari, registrovane ili neregistrovane, kao i sva druga imovinska prava u Crnoj Gori i inostranstvu;
3. "Prijavljeni prihodi" su prihodi fizičkog lica prijavljeni nadležnom poreskom organu;
4. „Neobjašnjena imovina“ je imovina čije zakonito porijeklo poreski obveznik ne može dokazati po propisima o porezima, privrednim društvima, finansijskom izvještavanju;
5. „Nesrazmjera“ je vještačenjem i rešenjem tačno utvrđena razlika između ukupne tržišne vrijednosti konkretne imovine i dokazanih zakonitih prihoda u posmatranom periodu;
6. „Poreski obveznik“ je lice čija se imovina kontroliše na osnovu ovog zakona;
7. „Posmatrani period“ je vremenski interval koji obuhvata sve intervale sa aspekta načina i vrsta izvora sticanja kontrolisane te imovine, bez obzira na trenutne svojinske titulare.
8. Posmatrani period nije retroaktivna primjena propisa već retrospektivna procjena činjenica, dozvoljena u poreskom pravu u skladu sa praksom ESLJP (M vs. UK, 2006).“
9. „Posebno odjeljenje“ kao samostalni i nezavisni dio konstituisan unutar Poreske uprave Crne Gore je organ nadležan za sprovođenje postupka po ovom zakonu;

10. „Teret dokazivanja“ je podijeljena na dva dijela: teret dokazivanje uvećanja imovine u odnosu na prijavljene prihode fizičkog lica je na Posebnom odjeljenju (PU), a onda na fizičkom licu je teret dokazivanja da je na zakonit način steklo imovinu u delu u kome uvećanje njegove imovine nije u skladu sa prijavljenim prihodima.
11. „Pružanje podataka i pomoći“ znači dužnost svih državnih organa i organizacija, organa i organa lokalne samouprave, imaoaca javnih ovlašćenja, fizičkih i pravnih lica da odmah po saznanju samoinicijativno ili na zahtev Posebnog odjeljenja dostave sve podatke kojima raspolažu odnosno, u roku koji im se odredi i da u tome pruže potpunu podršku na način i u postupku propisanom ovim zakonom.

### **Član 6 — Predmet i posebnost poreske kontrole**

Poreska kontrola se odnosi na sveukupnu imovinu poreskog obveznika, uključujući:

1. Nepokretnosti bez ograničenja;
2. Pokretne stvari veće vrijednosti — cenzus za objašnjenje preko 10.000 €;
3. Novčana sredstva na svim domaćim i svim stranim računima, bez ograničenja;
4. Hartije od vrijednosti, udjele u privrednim društvima, kripto-aktivu, sve oblike i vrste kapitala kao i svake druge vrste imovine koja se može ekvivalentno izraziti u novcu;
5. Imovinu stečenu pod posebnom pravnom odnosno finasijskom režimu na ime ili preko trećih domaćih i ino posrednika i/ili s njima povezanih lica.

Način, postupak i metodologiju utvrđivanja vrijednosti imovine i prihoda poreskog obveznika i izdataka za njegove potrebe i u poslovne svrhe propisuje Vlada Crne Gore.

### **Član 7 — Relevantna pravna regulativa**

Postupak posebne poreske kontrole neobjašnjene imovine se smatra postupkom od vanrednog javnog interesa i sprovodi se po pravilima ovog zakona i zakona koji uređuje upravni postupak a ukoliko nije drugačije određeno ovim zakonom, primenjuje se zakon koji uređuje poreski postupak i poresku administraciju, ako nije suprotan normama ovog zakona, sem odredaba koje se tiču zastarjelosti utvrđivanja i naplate poreza.

Ako se u postupku propisanom ovim zakonom utvrdi da poreski obveznik ima neispunjenu poresku obavezu koja je propisana drugim zakonom, po osnovu zakonito stečenih prihoda ili imovine, postupak utvrđivanja i naplate toga poreza sprovede se u skladu s propisima koji uređuju tu vrstu poreza i propisa kojima se uređuje poreski postupak i poreska administracija. U slučaju bilo kakve pravne nedoumice u primjeni propisa koje se neposredno ili posredno tiču poreske kontrole neobjašnjene imovine, primjenjuje se norme ovoga zakona.

### **Član 8 — Neobjašnjena imovina**

Neobjašnjena imovina je dio ukupne imovine koji se u određenom roku objektivno ne može dokazati zakonito stečenim prihodima, imovinskim koristima i legalno raspoloživim izvorima.

## **Član 9 — Nesrazmjera**

Nesrazmjera je kvantitativno-kvalitativna razlika između dvije međuzavisne kategorije:

- a) stvarne imovine i imovine koja se može dokazati, i
- b) stvarnih i dokazivih prihoda i imovine koja se ne može dokazati.

## **II — ORGANI I NADLEŽNOSTI**

### **Član 10 — Posebno odjeljenje**

U okviru Poreske uprave obrazuje se Posebno odjeljenje za kontrolu neobjašnjene imovine (u daljem tekstu: Posebno odjeljenje) kao stručno, samostalno, funkcionalno nezavisno unutrašnje organizaciono tijelo koje podnosi izvještaje: Direktorpu PU, Skupštini i Vladi Crne Gore i EK. Rukovodilac Posebnog odjeljenja imenuje se na osnovu javnog konkursa koji provodi petočlana Komisija sastavljena od po jednog predstavnika Skupštine Crne Gore, Ministarstva finansija, Poreske uprave, nevladinog sektora i člana koga imenuje EK. Rukovodilac Posebnog odjeljenja odliježe svim provjerema. Po diskrecionom pravu bira najviše dva zamjenika iz reda članova. Za člana Posebnog odjeljenja može biti postavljeno lice koje ispunjava sve uslove i da je:

1. prijavilo imovinu u skladu sa važećom pravnom regulativom za javne funkcionere;
2. pribavilo potvrdu Uprave policije o bezbjednosnoj provjeri;
3. predalo potvrde i sertifikate o najmanje deset godina adekvatnog iskustva u oblastima i/ili finansijske forenzike, revizije, poreskog nadzora ili praktičke primjene finansijskog prava;
4. dokazan integritet i profesionalna nepristrasnost;
5. nije bilo disciplinski ili krivično gonjeno za djela koja bi ga činila nedostojnim za obavljanje povjerene funkcije;
6. prihvata potpisivanje izjave o nepristrasnosti, nemanju konflikta interesa i čuvanju tajne.

Članovi Posebnog odjeljenja potpadaju pod redovan nadzor Međunarodnog nadzornog tijela iz člana 28 zakona, koje najmanje jednom godišnje vrši ocjenu njihove stručnosti, nepristrasnosti i rezultata a po potrebi predlaže odgovarajuće mjere u okviru kojih i razrešenja.

Rad Posebnog odjeljenja finansira se iz budžeta Crne Gore, uz mogućnost korišćenja sredstava međunarodne tehničke pomoći, shodno sporazumima sa Evropskom unijom i Savjetom Evrope. Država je dužna da efikasno obezbijedi najoptimalnije materijalne, kadrovske i tehničke uslove za sprovođenje ovog zakona.

### **Član 11 — Prijava podataka o imovnom stanju**

Zaposleni u Posebnom odjeljenju su dužni da najdalje prije stupanja na rad dostave Agenciji za sprečavanje korupcije, u pismenom obliku, potpune i tačne podatke o svojoj imovini. Podatke o imovinskom stanju evidentira i provjerava Agencija prema zakonu kojim se uređuje njen rad.

## **Član 12 — Bezbjednosne provjere**

Na pismeni zahtjev rukovodioca Posebnog odjeljenja, u kome se navode pravni osnov, svrha i obim provjeravanja, obavljaju se bezbjednosne provjere svih zaposlenih prije stupanja na rad, tokom rada i godinu od prestanka rada, bez znanja lica koja se provjeravaju.

Bezbjednosne provjere vrši Uprava policije a po potrebi u saradnji sa ANB.

Bezbjednosne provjere vrše se u svrhu utvrđivanja postojanja smijetnji radi zaštite javnog poretka i utvrđivanja postojanja smijetnji sa stanovišta bezbjednosti — po važećim propisima. O sprovedenom bezbjednosnom provjeravanju sačinjava se izveštaj i dostavlja rukovodiocu Posebnog odjeljenja. Podaci o ličnosti se koriste isključivo u svrhu za koju su prikupljeni.

## **Član 13 — Nadležnost**

Posebno odjeljenje ima osnovni zadatak i ovlašćenje da neselektivno i sveobuhvatno obavlja:

1. aktiviranje i realizaciju postupaka posebne poreske kontrole;
2. analitičku i operativnu kontrolu nesrazmjere između imovine i zakonito stečenih prihoda,
3. koordinaciju s drugim organima i s međunarodnim partnerima o zadatoj poreskoj kontroli;
4. korespondenciju sa strankama (poziva, održava upravna ročišta, izvodi dokaze itd);
5. pripremu, izradu i otpremljanje rješenja u prvostepenom postupku;
6. vođenje statistike, baze podataka i permanentno objavljuje i ažurira stanje javnog registra;
7. pristupa svim javnim registrima i bazama podataka;
8. vrši uporedni finansijski pregled a po potrebe izviđanje na terenu uz asistenciju policije;
9. angažuje vještace svih specijalnosti sa lisre stalnih sudskih vještaka;
10. zahtjeva pomoć i saraduje s međunarodnim forenzičarima.

Posebno odjeljenje može obavljati i druge poslove vezane za izvršenje svojih nadležnosti.

## **Član 14 — Saradnja sa drugim organima i pristup podacima**

Posebno odjeljenje ima pravo pristupa podacima iz svih državnih evidencija, registara i baza podataka, uključujući i sve podatke kojima raspolažu banke, finansijske institucije, katastri, svi trgovinski registri i drugi registri i evidencije, kao i svi registri organa lokalne samouprave. Svi organi i institucije dužni su da saraduju i dostavljaju tražene podatke bez odlaganja i da pružaju svaki vid ili ad hoc ili kontinuirane saradnje i logistike u domenu svojih nadležnosti.

## **Član 15 — Forenzička i međunarodna saradnja**

Posebno odjeljenje može neposredno ili na predlog EK angažovati domaće ili strane forenzičke eksperte, kao i stručnjake sa međunarodnim licencama koji imaju pristup stranim bankama, kompanijama i javnim registrima.

Organ ostvaruje međunarodnu razmjenu informacija u skladu sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, posebnim sporazumima i standardima zaštite podataka.

Izveštaji i nalazi tih eksperata imaju dokaznu snagu domaćeg vještačenja ako su pribavljeni u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima.

### **III — POSTUPAK KONTROLE**

#### **Član 16 — Pokretanje postupka**

Postupak poreske kontrole pokreće se po službenoj dužnosti kada Posebno oddjeljenje na osnovu podataka iz javnih registara, finansijskih izvještaja, izvora iz inostranstva ili anonimnih prijava, utvrdi postojanje osnova sumnje o nesrazmjeri između imovine i zakonitih prihoda.

Prema tome, postupak poreske kontrole pokreće se:

1. službeno,
2. na inicijativu drugih organa,
3. na inicijativu međunarodnog nadzornog tijela.

Postupak kontrole može se pokrenuti ili upotpunjavati na inicijative građana, i one anonimne. Postupak se obavezno mora prioritetno pokrenuti na zahtjev državnih organa, ali posebno na zahtjev Specijalnog državnog tužilaštva, Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Državne revizorske institucije i zahtjev Agencije za sprečavanje korupcije.

#### **Član 17 — Poziv poreskom obvezniku**

Posebno odjeljenje dostavlja poreskom obvezniku poziv o posebnoj poreskoj kontroli i to s naznakom da u roku od 90 dana, dostavi dokaze o porijeklu imovine i o zakonitosti prihoda. Poziv sadrži sve podatke o predmetu kontrole, i obimu i o svim pravima obveznika u postupku. Neučestvovanje poreskog obveznika u postupku kontrole — ne odlaže dalje vođenje postupka.

#### **Član 18 — Utvrđivanje nesrazmjere: poreske stope i osnove**

Kada se utvrdi da postoji nesrazmjera između imovine i zakonitih prihoda koja je viša od 50.000 € (pedesethiljada eura) Posebno odjeljenje sačinjava izvještaj koji sadrži sve relevantne podatke: o vrsti, karakteru, vrijednosti i obimu te nesrazmjere, kao i prijedlog visine poreske obaveze.

Osnovica posebnog poreza utvrđuje se u vrednosti imovine na koju se utvrđuje poseban porez, a koju čini zbir revalorizovane vrednosti te imovine za svaku kalendarsku godinu koja je bila predmet kontrole.

Vrednost imovine na koju se utvrđuje poseban porez se revalorizuje indeksom potrošačkih cena od poslednjeg dana kalendarske godine za koju je utvrđena ta imovina do dana donošenja rešenja o posebnom porezu.

Ako se u postupku propisanom ovim zakonom utvrdi da činjenice ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično delo, Posebno odjeljenje je dužno da bez odlaganja o tome izvijesti Upravu policije, Poresku policiju, nadležno državno tužilaštvo i druge nadležne organe. Posebno odjeljenje može u skladu sa uvidima donijeti rješenje o privremenim mjerama u skladu sa normativom Zakona o obezbjeđenju i izvršenju koji cjelovito uređuje ovaj pravni institut.

## **Član 19 — Donošenje rješenja i odložno nastupanje izvršnosti**

Kada utvrdi postojanje nesrazmjere, Posebno odjeljenje donosi rješenje kojim se utvrđuje poreska obaveza u visini od **45%** na osnovicu utvrđene nesrazmjere i obaveza plaćanja poreza u roku od 15 dana po odredbama zakona koji uređuje postupak izvršenja i obezbjeđenja.

Prilikom utvrđivanja posebnog poreza, organ je dužan da vodi računa da iznos utvrđene obaveze ne naruši suštinu prava svojine i da ostaje u okvirima pravične ravnoteže između javnog interesa i zaštite imovine, u smislu člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju Rješenjem se utvrđuje poreska obaveza (činidba u tačnoj novčanoj obavezi i paricionom roku) koja stiče svojstvo izvršne isprave tek po pravnosnažnosti.

Rješenje postaje pravnosnažno za slučaj kada ga nakon odlučivanja i potvrdi po žalbi, i po tužbi potvrdi presudom i Upravni sud Crne Gore.

Izvršnost se vezuje za pravnosnažnost a ne za konačnost što važi kod ostalih poreskih rešenja. Rješenje postaje izvršno i stiče svojstva izvršne isprave danom uručenja pravnosnažne presude poreskom dužniku i proteka roka za dobrovoljno izvršenje koji je naznačen u izvršnoj ispravi.

## **Član 20 — Pravo na pravnu zaštitu**

Protiv rješenja Posebnog odjeljenja može se izjaviti žalba u roku od 15 dana računajući od dana dostavljanja rešenja koja odlaže izvršenje.

Žalbu rješava Drugostepena komisija Ministarstva finansija, čije odluke mogu biti pobijane tužbom u upravnom sporu pred Upravnim sudom Crne Gore koja tužba odlaže izvršenje.

Protiv presude Upravnog suda stranka ima pravo da podnese zahtjev Vrhovnom sud Crne Gore za vanredno preispitivanje presude u skladu sa Zakonom o upravnom sporu.

Protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore stranka ima pravo da podnese ustavnu žalbu u skladu sa Zakonom o ustavnom sudu Crne Gore.

Stranka ima pravo da po iscrpljivanju svih djelotvornih domaćih pravnih sredstava, podnese predstavku Evropskom sudu.

Vanredna pravna lijek, ustavna žalba i predstavka ne odlažu izvršenje pravnosnažnog rješenja Pravnosnažno rješenje Poreske uprave koje je potvrđeno presudom Upravnog suda dostavlja se Službi za izvršenje poreskih obaveza radi sprovođenja prinudne naplate po službenoj dužnosti.

## **Član 21 — Zaštita procesnih prava i pravo na uvid i prepis spisa**

Poreski obveznik ima pravo na uvid u spise predmeta, a posebno izjašnjavanje o svim ekspertskim nalazima, kao i pravo na prisustvo u toku svake dostupne forenzičke procjene. U postupku se poštuju prava iz Zakona o upravnom postupku i standardi pravičnog suđenja.

## **Član 22 — Odnos prema krivičnom postupku**

Ukoliko je u krivičnom postupku pravnosnažnom presudom utvrđena imovinska korist i to ona pribavljena krivičnim delom, ali i plaćen poseban porez prema ovom zakonu, sud uračunava iznos plaćenog posebnog poreza u imovinsku korist pribavljenu krivičnim delom. Prethodna odredba primjenjuje se i u postupcima oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela.

Pravnosnažnost upravno-sudske presude ne isključuje mogućnost da državno tužilaštvo, po službenoj dužnosti ocjeni postojanje krivičnog aspekta sticanja imovine i pokrene postupak u skladu s Krivičnim zakonikom odnosno Zakoniku o krivičnom postupku Crne Gore. Posebno odjeljenje je dužno da, po pravnosnažnosti postupka, dostavi kompletan spis predmeta Specijalnom državnom tužilaštvu, radi ocjene postojanja krivične odgovornosti i eventualnog proširenja finansijske istrage, u skladu sa krivičnom presudom.

### **Član 23 — Zaštita prava trećih lica**

Postupak po ovom zakonu ima isključivo upravno-fiskalni karakter i ne predstavlja krivični postupak niti kažnjavanje u smislu člana 4 Protokola 7 uz Evropsku konvenciju, te ne isključuje vođenje krivičnog postupka za isti faktički osnov.

Pretpostavlja se da su treća lica savjesna prilikom sticanja prava na imovini koja je predmet kontrole, osim ako okolnosti konkretnog slučaja ukazuju da je treće lice znalo ili je moralo znati da se radi o imovini koja služi kao sredstvo izbjegavanja poreske obaveze po ovom zakonu.

Ukoliko se u bilo kom postupku utvrdi da je prenos imovine izvršen sa ciljem izbjegavanja poreske obaveze po ovom zakonu, takav prenos nema pravno dejstvo prema državi. Prava trećih lica na stvarima i imovini koja su predmet poreske kontrole mogu biti priznata samo ukoliko su stečena prije pokretanja postupka posebne kontrole i ako se prema trećem licu savjesnost pretpostavlja, ali okolnosti slučaja isključuju njegovu savjesnost a on ne može dokazati da te okolnosti nisu postojale odnosno potvrditi savjesnost i zakonito sticanje.

Ukoliko se naknadno utvrdi bilo u poreskom, krivičnom ili drugom postupku, da je imovina prenijeta radi izbjegavanja poreske obaveze, takav prenos nema pravno dejstvo prema državi.

## **IV — POGLAVLJE – JAVNOST, REGISTRI I MEĐURESORNA SARADNJA**

### **Član 24 — Načelo javnosti**

Postupak poreske kontrole neobjašnjene imovine zasniva se na načelu neograničene javnosti i potpune transparentnosti.

Svi konačni i pravnosnažni akti doneseni po ovom zakonu, izuzev podataka koji predstavljaju poresku ili poslovnu tajnu, jesu javni i objavljuju se na internet stranici Posebnog odjeljenja.

### **Član 25 — Javni registar**

Poreska uprava vodi Javni registar poreske kontrole imovine, koji obavezno sadrži:

1. podatke o poreskom obvezniku,
2. opis imovine koja je predmet kontrole,
3. iznos utvrđene nesrazmjere,
4. iznos poreske obaveze i izvršenu naplatu,
5. status postupka i ishod sudske kontrole.

Registar je dostupan javnosti, uz zaštitu podataka o ličnosti u skladu sa zakonom.

Registar javno dostupan u skladu sa načelom transparentnosti, ali se zabranjuje njegova zloupotreba u političke, komercijalne ili diskriminatorne svrhe.

### **Član 26 — Međuresorna saradnja**

Poreska uprava, preko Posebnog odjeljenja, neposredno saraduje sa:

- Specijalnim državnim tužilaštvom,
- Upravom za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma,
- Agencijom za sprečavanje korupcije,
- Centralnom bankom Crne Gore,
- Upravom policije,
- kao i sa međunarodnim partnerima u skladu sa međunarodnim sporazumima.

Svi organi su dužni da postupaju po zahtjevima Posebnog odjeljenja bez odlaganja, u roku koji odredi Posebno odjeljenje.

### **Član 27 — Međunarodna saradnja i strani eksperti**

U sprovođenju ovog zakona Posebno odjeljenje može angažovati strane eksperte i ovlašćene forenzičke računovođe koji imaju pristup podacima iz stranih finansijskih institucija, banaka i kompanijskih registara.

Takvi eksperti dužni su da postupaju u skladu sa domaćim zakonom kao i sa najvišim priznatim međunarodnim standardima profesionalne etike.

Strani forenzički eksperti angažovani po ovom zakonu smatraju se obrađivačima podataka u smislu propisa o zaštiti ličnih podataka.

Poreska uprava ostaje kontrolor podataka.

Obrada podataka mora biti usklađena sa principima GDPR-a: zakonitost, minimizacija, ograničenje svrhe, integritet i povjerljivost, uz zabranu daljeg prenosa trećim licima bez posebne dozvole.

Strani forenzičari postupaju u skladu sa GDPR standardima, kao obrađivači podataka po nalogu Posebnog odjeljenja. Strani eksperti ne mogu biti vlasnici obrade podataka nego samo izvršioци, dok država ostaje odgovorna za cijeli sistem.

### **Član 28 — Izvještavanje i nadzor javnosti**

Posebno odjeljenje najmanje jednom godišnje objavljuje **Izvještaj o primjeni ovog zakona**, koji sadrži detaljne provere podatke o broju pokrenutih postupaka kao i o broju i razlozima nepokretnih postupaka, o svim utvrđenim nesrazmjerama, o naplaćenim poreskim obavezama i ukupnom realnom fiskalnom efektu.

Izvještaj se dostavlja Skupštini Crne Gore i Evropskoj komisiji radi javne evaluacije i nadzora.

## V — POGLAVLJE — ZAVRŠNE I MEĐUNARODNE ODREDBE

### Član 29 — Međunarodni nadzor i nezavisna evaluacija

Osniva se Međunarodno nadzorno tijelo za praćenje primjene ovog zakona, koje čine tri strana eksperta imenovana od Evropske komisije uz saglasnost Vlade Crne Gore.

Evropska komisija imenuje članove komisije i kao posmatrača s punim pravom glasa u cilju najvišeg stepena osiguranja transparentnosti. Međunarodno nadzorno tijelo ima mandat da:

1. prati primjenu zakona,
2. vrši nezavisnu evaluaciju rezultata,
3. podnosi javne godišnje izvještaje Evropskoj komisiji, Vladi i Skupštini Crne Gore.

Izvještaji Međunarodnog nadzornog tijela su javni i objavljuju se u „Službenom listu Crne Gore“ i na internet stranici Poreske uprave.

### Član 30 — Angažovanje stranih forenzičara i međunarodna saradnja

Posebno odjeljenje, uz saglasnost Ministarstva finansija, može angažovati strane forenzičke stručnjake s međunarodnim licencama za pristup stranim bankama, stranim kompanijama i stranim javnim registrima, u cilju utvrđivanja realne vrijednosti imovine i njenog porijekla.

Nalazi i izvještaji tih eksperata u vidu ekspertiza imaju potpunu dokaznu snagu domaćeg vještačenja — ako su pribavljeni u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima.

### Član 31 — Podzakonski akti i stupanje na snagu

Ministar finansija donijeće, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu predmetnog zakona, sve potrebne podzakonske akte radi njegove djelotvorne primjene.

### Član 32 — Stupanje na snagu

Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

---

## RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

### Layer I

**1. Originalnost i inherentnost modelu Crne Gore** — Crna Gora, kao država s najblaže rečeno dramatično ograničenim kapacitetima krivičnog i ostalog dijela pravosuđa, sa vidljivo velikom koncentracijom neobjašnjelog bogatstva, opštepoznatim anomalijama u vrijeme tranzicije doba jednog totalitarnog sistema, sa EU epiteteima: zarobljene države, endemske korupcije, kao i u neprihvatljivoj mjeri kriminalizovanog pravosuđa i bezbjednosnog sektora sa selektivnom poreskom disciplinom, visokim nivoom socijalne frustracije zbog krajnjij nepravednih razlika,

prirodno zahtijeva model koji je: **brz, efikasan, pravno čist, ekonomski profitabilan, imun na politički uticaj.** Ovaj zakon zadovoljava sve navedeno: upravni, ne krivični; in rem, ne in personam; porez ne konfiskacija; proporcionalnost do 45% ne 100%. To je crnogorska realnost.

**2. Evropska unija i harmonizacija** — Model je u skladu sa: članom 1 Protokola br. 1 EKLjP („fair balance“), standardima „margin of appreciation“, Direktivom (EU) 2024/1260, ali je: *umjereniji, manje represivan, više fiskalan, s jačim procesnim garantijama.* EU dozvoljava konfiskaciju 100% imovine; ovim modelom CG uzima samo do 45% i to neobjašnjene imovine. EU ne traži javne registre—CG ih uvodi. EU ne traži petostepeni sistem—CG akceptira. EU ne traži odlaganje izvršenja. CG odlaže. EU ne traži međunarodni nadzor – CG ga rezantno uvodi.

**3. Proporcionalnost** Zahvat samo **manjeg od polovine** neobjašnjene imovine jemči: čuvanje suštine prava svojine, očuvanje ekonomske vrijednosti imovine, izbjegavanje konfiskacionog efekta, usklađenost sa praksom Suda u Strazburu, bez radikalizacije već s uravnoteživanjem.

**4. Zaštita trećih lica** Ključna novina: Javni registri „na jedan klik“.Nema povrede prava lica koja su stekla imovinu savjesno. Sva prava i tereti se vide trenutno, globalno, bez posrednika.

**5. Međunarodni nadzor i forenzika** — Ovaj element čini zakon imunitetom od politizacije. Evropska komisija imenuje: međunarodne nadzornike, međunarodne forenzičare.To zakon čini evropski superiornim modelom, a Crnu Goru pioniro, jer na svom primjeru gradi **uzor** svima.

**6. Efektivno, stalno i trajno punjenje budžeta** — Ovaj zakon nije samo instrument pravde: on je i instrument finansijske stabilizacije države. Crna Gora godišnje gubi stotine miliona kroz nedeklarisane prihode, fiskalne „rupe“ i neobjašnjeno bogatstvo. Ovaj zakon se bavi upravo tim meritornim: **savršeno targetiranom subpopulacijom koja ponižava običnog građanina.**

## ZAKLJUČAK – LEX MONTENEGRO

Ovaj zakon nije politički, već civilizacijski poduhvat. Uređuje odnos države i bogatstva, javnog interesa i privatne imovine ne kroz represiju, već kroz proporcionalnu, evropsku i transparentnu fiskalnu korekciju. On je istovremeno: originalan (zbog in rem javnih registara+međunarodnog nadzora), usklađen sa EU, pravno je neosporan, socijalno pravedan, ekonomski isplativ. **Crna Gora može biti prva država Evrope koja je ovo uradila na način koji je istovremeno transparentniji, demokratskiji i pravno daleko čistiji, nego u državama članicama EU.**

---

### Layer II

### POJEDINAČNO OBRAZLOŽENJE

Utvrđuje se Predmet zakona predstavljaju uslovi, postupak, nadležnost organa, mjere i druge aktivnosti u sklopu poreske kontrole kada imovina značajno premašuje dokazane prihode. Cilj je jasno razdvajanje upravnog postupka od krivičnog.Ovim se primjenjuje koncept *unexplained wealth control* koji se koristi u UK i Irskoj, u kojem država postavlja pitanje porijekla imovine bez uvođenja kaznenog elementa. Cilj je najviši stepen osiguranja poreske pravde i zaštita

javnih prihoda. Normativno razdvajanje cilja (poreska korekcija) kao i svrhe (javni interes) omogućava da zakon ostane u granicama ustavne proporcionalnosti. Usporedno, isti pristup primjenjuju **Mađarska (2018) i Italija (2015)** u svojim fiskalnim modelima. Princip *in rem* definiše predmet postupka kao stvar, a ne lice. Taj princip eliminiše personalni element krivice i sasvim odgovara evropskom trendu “**property-based confiscation**”, priznatom u praksi ES (**Gogitidze v. Georgia, Grifhorst v. Netherlands**). Utvrđuju se osnovna načela zakonitosti, pravičnosti, saradnje kao i transparentnosti. Uvođenje transparentnosti kao eksplicitnog načela osigurava ustavni korelativ sa članom 51 Ustava Crne Gore (pravo na pristup informacijama).

Preciziraju se lica koja mogu biti predmet kontrole, uključujući povezana lica. Široka definicija subjekata (rezidenti i povezana lica) ima izrazito utemeljenje u **italijanskom Codice Antimafia kao i u britanskom Criminal Finances Act 2017**. Vremenski domet zakona odbija prigovor retroaktivnosti, jer postupak nije kaznen, već upravni i fiskalni a vremenska primjena se zasniva na konceptu *continuing situation*, prihvaćenom u presudi **ES M v. UK**. Radi jasnoće definišu se termini poput „neobjašnjene imovine“, „nesrazmjere“ i „povezanih lica“. Pojmovna struktura prati model **OECD-ovog Asset Declaration Framework** i sprečava proizvoljno tumačenje u primjeni. Utvrđuje se da postupak sprovodi Posebno odjeljenje PU kao prvostepeni organ, a Ministarstvu finansija kao drugostepeni. Upravni sud obezbjeđuje sudsku kontrolu. Potom sve perfektuira Vrhovni sud, in fine Ustavni sud. Hijerarhija nadležnosti obezbjeđuje punu pravnu kontrolu unutar izvršne vlasti uz kasniju sudsku reviziju, što je model poznat u EU poreskom pravu (*two-tier administrative justice*). Pritom, Komisija kao organ sui generis umanjuje rizik političkog uticaja, što je praksa i u Mađarskoj (Nacionalni savjet za fiskalni integritet). Postupak se pokreće po službenoj dužnosti ili na zahtjev drugog državnog organa kada postoje indicije o nesrazmjeri između imovine i prihoda. Norma gradi koncept *risk-based approach* (postupak na osnovu rizika), to je opšteprihvaćeno u **OECD** modelu nadzora. Aktivna uloga državnih organa omogućava integraciju obavještajnih i finansijskih podataka, bez čekanja krivičnih inicijativa.

Uređuje se dinamika postupka rok od 60 dana (sa mogućim produženjem) i pravilo o teretu dokazivanja. Prenos tereta dokazivanja na poreskog obveznika nije u suprotnosti sa članom 6 EKLJP, jer se radi o upravnom postupku a ne bilo kojem kaznenom postupku. Evropski sud je to eksplicitno prihvatio u predmetu **Arcuri v. Italy (2001) i Grifhorst v. Netherlands (2009)**. Definiše se pravo Poreske uprave na pristup podacima drugih organa kao i obaveza saradnje.

Konverira nit i težnja Direktive (EU) 2024/1260 koji nalaže međusobnu razmjenu informacija. Ovim se gradi sistem „otvorene administrativne arhitekture“, u kojem Poreska uprava ima nadzornu, a ne represivnu ulogu. Uređuje se angažovanje vještaka, stranih forenzičara radi procjena tržišne vrijednosti. Uključivanje nezavisnih procjenitelja daje objektivnost postupku i eliminiše subjektivnost organa. Predmetni model preuzet je iz **italijanske prakse Guardia di Finanza**, gdje nezavisna procjena predstavlja obavezni dokazni element u postupku nadzora. Omogućava se privremena zabrana raspolaganja imovinom. Privremena mjera nije sankcija već instrument obezbjeđenja fiskalne obaveze. U skladu je sa principom proporcionalnosti iz člana 1 Protokola 1 uz EKLJP, jer traje do okončanja postupka i uslovljena je opasnošću otuđenja. Utvrđuje se prag od 50.000 eura kao kriterijum nesrazmjere. Apsolutni iznos kao pravni prag osigurava pravne sigurnosti bez viška fleksibilnosti. Slične model koriste i Velika Britanija

(*Criminal Finances Act 2017, s.362B*) i Albanija (*Law on Integrity of Officials, 2019*). Propisuje da se utvrđuje poreska obaveza od 45% nesrazmjere i paricioni rok od 15 dana, čime rješenje dobija kondemnatorni karakter. Uvođenje kondemnatornog elementa daje upravnom aktu egzaktnu obavezu (*condemnatio in rem*), što je u skladu sa pravnom teorijom administrativnog izvršenja. Tim se upravni akt pretvara u izvršnu ispravu bez posredovanja suda, ali uz naknadnu sudsku kontrolu. Rješenje postaje izvršno tek po pravnosnažnoj presudi Upravnog suda kojom se potvrđuje konača upravni akt, a spis se dostavlja SDT-u radi mogućeg krivičnog postupka.

Odstupanje od ZUP-a (koji predviđa izvršnost po konačnosti) opravdano je višim stepenom pravne zaštite. Sudska potvrda daje rješenju legitimitet i međunarodnu odbranljivost: koncept *judicialized enforcement*, sličan modelu u **Irskoj i Finskoj**. Utvrđuje se pravo obveznika na uvid u dokaze, na predlaganje dokaza i na pravnu pomoć. Ovo je materijalizacija člana 32 Ustava Crne Gore (pravo na pravično suđenje) i sekcija člana 6 EK. Zakon time obezbjeđuje procesnu jednakost unutar upravnog postupka. Na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom primjenjuje se prvenstveno ZUP, a drugi poreski propisi ako nisu u nesaglasju sa zakonom. Ovim se obezbjeđuje procesna kompaktnost i cjelovitost. Iako se radi o posebnom upravnom postupku, ZUP ostaje opšti procesni nomen. Tako se zadržava jedinstvo upravnog sistema i izbjegava potreba za donošenjem novog procesnog zakona. Uvođenje klasične dvostepenosti unutar upravnog postupka osigurava da odluka bude podložna kontroli prije sudske faze. Žalba nema suspenzivno dejstvo, što je u skladu sa praksom država članica EU u fiskalnim sporovima (*Spain vs. ECJ C-278/16 P*) gdje interes javnih prihoda ima prvenstvo nad interesom odlaganja. Poreski obveznik ima pravo pokrenuti tužbom upravni spor pred Upravnim sudom protiv konačnog rješenja. Propisuje se ubrzani postupak i rok za donošenje presude. Sudska kontrola je suština legitimiteta ovog zakona. Upravni sud, kao organ sudske vlasti, daje konačnu pravnu verifikaciju izvršnosti čim se postiže to što u komparativnom pravu zovu *judicial confirmation of fiscal obligation*. Taj model koristi **Finska** u postupku protiv finansijske korupcije, kao i **Velika Britanija** kroz *Unexplained Wealth Orders* koji postaju izvršni tek sudskim nalogom.

Omogućava se dodatno zahtjev za vanredno preispitivanje pred Vrhovnim sudom Crne Gore, uz mogućnost ustavne žalbe i predstavke ES. Petostepena struktura pravne zaštite — dvostepeni upravni postupak, upravnosudska presuda, Vrhovni sud, Ustavni sud i Strazbur — obezbjeđuje potpunu i jasnu ustavnopravnu konzistentnost. Takav nivo garancija nadmašuje standarde člana 13 EKLjP (pravo na efektivan pravni lijek). Utvrđuje se striktna dužnost svih državnih organa da postupaju po zahtjevima Poreske uprave i da dostavljaju tražene podatke u roku od 15 dana.

Uspostavlja se princip *horizontal accountability*, odnosno horizontalne odgovornosti između organa javne vlasti. Takav model primjenjuje **Mađarska** u okviru Zakona o integritetu javnih funkcionera (2018), gdje nepostupanje državnog organa predstavlja disciplinski prekršaj. Uvođenje ove obaveze u Crnoj Gori prekida praksu institucionalne neaktivnosti. Jasno se propisuje da se u postupku ne može pozivati na dobru vjeru trećih lica koja su prikrivala ili držala imovinu koja je predmet kontrole a pritom javni registri isključuju savjesnost. Ovo je jedna od najznačajnijih odredbi, jer sprečava obesmišljavanje zakona kroz fiktivne prenose imovine na članove porodice, povjerenike ili povezana pravna i druga lica. Princip *in rem* čini ovu normu nužnošću: predmet postupka je stvar, a ne subjektivno stanje sticaoaca. Slično pravilo

postoji u **britanskom *Proceeds of Crime Act 2002* (s.308) i italijanskom *Codice Antimafia* (čl. 24)**, gde savjesnost trećeg lica ne utiče na zakonitost javnopravnog postupka nadzora imovine. Ovo je sistemski štit zakona: ono osigurava punu pravnu zaštitu, ali i efikasnost države u nadzoru imovine. Odbijanje koncepta „dobre vjere trećeg lica“ simbolički označava prelazak sa **obligatio inter partes na obligatio erga rem publicam** — dužnost prema javnom interesu. Utvrđuje se uspostavljanje Javnog registra imovine i rezultata poreske kontrole neobjašnjene imovine, koji vodi Posebno odjeljenje u elektronskom obliku. Registar je javno dostupan na internet stranici Poreske uprave. Cilj ove norme je izuzetno transparentnost kao uslov javnog povjerenja. Javni registar nije kaznena mjera, već instrument javne kontrole nad radom organa i rezultatima postupka. Koncept javnosti imovinskih podataka poznat je u norveškom i švedskom modelu („*offentlighetsprincipen*“), i u — britanskom **Companies House** sistemu.

Ovim se afirmiše pravo javnosti na uvid u korelaciju između imovine i javnog interesa (čl. 51 Ustava CG). Registar se dijeli na dva dijela: broj slučajeva sa razlozima oporezovane imovine i broj slučajeva i razloga zašto je neoporezovana imovina. Utvrđuju se podaci koji se objavljuju, uključujući opis imovine, vrijednost, ishod postupka i datum pravnosnažnosti. Dvostruka struktura Registra predstavlja koncept „*integrity transparency*“, po kome javnost nije selektivna već potpuna. Objavljivanje i oporezovane i neoporezovane imovine sprečava jednostrano stvaranje stigme i pokazuje nepristrasnost države. Ovakvo rješenje se nadovezuje na model Albanije (***High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets, HIDAA***), gdje se objavljuju svi ishodi radi očuvanja javnog povjerenja u sistem. Utvrđuje se obaveza saradnje Poreske uprave sa drugim organima (katastar, CBCG, ASK, Komisija za hartije vrijednosti, državna tužilaštva, policija) i obaveza dostavljanja podataka o roku. Ovom normom se institucionalizuje princip „*one-stop access*“ usklađena mreža državnih organa sa obavezom dostavljanja podataka u roku. Time se sprečava selektivnost i birokratska blokada. Koncept potiče iz **italijanskog *Sistema Integrato Antiriciclaggio***, gdje nadležni organi imaju zakonsku obavezu razmjene podataka u fiksnom roku, što je preduslov za efikasnost. Reguliše se da je Registar javno dostupan u skladu sa načelom transparentnosti, ali se zabranjuje njegova zloupotreba u političke, komercijalne ili diskriminatorne svrhe. Norma uvodi balans između javnosti i zaštite privatnosti. Podatak objavljen u javnom interesu nije povreda prava na privatnost (čl. 8 EKLJP), što je potvrđeno u presudama **ES *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* i *Axel Springer v. Germany***. Na taj način zakon štiti javnost, ali sprečava medijsku zloupotrebu, političku instrumentalizaciju. **Javni registar je srce sistema transparentnosti**. On je istovremeno instrument javne kontrole, pa onda mehanizam socijalne odgovornosti i sredstvo samozaštite institucija. Dvostruka njegova struktura (oporezovana i neoporezovana imovina) kao i ograničenje zloupotrebe podataka predstavljaju moderni oblik—***institucionalnog morala***.

Ovim se osniva Međunarodno nadzorno tijelo za praćenje primjene zakona, koje čine tri strana eksperta imenovana od Evropske komisije uz saglasnost Vlade Crne Gore. Nadzorno tijelo ima mandat da prati primjenu zakona, vrši evaluaciju i podnosi javne izvještaje Evropskoj komisiji, Vladi i Skupštini. Uvođenje spoljnog, nadnacionalnog nadzora predstavlja potpuno novi model u crnogorskom pravu znači koncept ***international embedded accountability***. To osigurava da se zakon ne može zloupotrebiti kao instrument političke represije i da ima kredibilitet pred EU kao i pred Savjetom Evrope. Slični mehanizmi u: **Italiji nakon 1992. (*Commissione Europea***

*di Monitoraggio della Legalità*), Albaniji (Međunarodna nadzorna komisija u pravosudnoj reformi), u praksi OECD-a (*Independent Peer Review Mechanisms*). Ovaj član jasno pretvara nacionalni zakon u **evropski prototip fiskalne transparentnosti**. Propisuje se mogućnost angažovanja stranih forenzičkih eksperata sa međunarodnim licencama i pristupom stranim bankarskim sistemima, registrima i kompanijama. Njihovi nalazi imaju dokaznu snagu domaćih vještačenja ako su pribavljeni u skladu sa zakonom i međunarodnim pravilima. Ova norma ima strateški značaj. Ulaskom stranih forenzičara u postupak, država dobija pristup podacima koji su nedostupni domaćim organima zbog ograničenja bankarskih i korporativnih tajni. To je u skladu s članom 19(3) Direktive (EU) 2024/1260 koji podstiče prekograničnu saradnju u svim finansijskim istragama. Ovaj model osigurava punu funkcionalnost u otkrivanju ofšor struktura, trećih kompanija i posredničkih računa. Takođe, uvodi princip *global forensic transparency*, poznat iz prakse UK (**Forensic Accountancy Partnerships**) i OECD-a. Utvrđuje se rok od 90 dana za donošenje podzakonskih akata kojima se bliže uređuje sprovođenje zakona, kao i rok stupanja zakona na snagu. Ta norma omogućava dovoljno brzo administrativno prilagođavanje sistema. Uvođenje rokova sprečava normativnu inerciju, što je jedna od najčešćih slabosti u regionu. Stupanje zakona osmog dana od objavljivanja u stvari poštuje ustavni princip pravne predvidljivosti i javne objave propisa. Sve to daje zakonu međunarodni imunitet od unutrašnjih pritisaka. Nadzor stranih eksperata, mogućnost angažovanja forenzičara s globalnim pristupom i javni izvještaji EK čine ovaj zakon ne samo instrumentom nacionalne poreske pravde, već i **simbolom institucionalnog integriteta Crne Gore**. „Zakon o posebnoj poreskoj kontroli neobjašnjene imovine“ predstavlja inovativni pravni model koji kombinuje **in rem upravni postupak, fiskalnu sankciju i međunarodni nadzor kao i forenziku**. On nije akt represije, već akt pravne zrelosti – uspostavljanje države kao racionalnog **kontrolora**, a ne kao kaznioca.

Njegova suština je u spajanju tri legitimiteta: **1. nacionalnog (fiskalni suverenitet), 2. sudskog (pravnosnažna upravnosudska presuda kao izvršni osnov); 3. međunarodnog (evropski nadzor i forenzički integritet)**. Ta tri stuba čine zakon modelom novog evropskog tipa : „**Lex Montenegro**“ u teorijskom smislu model fiskalnog upravljanja i iranotežene pravne etike i javnosti ali i **potpunu djelotvornosti**. On ostvaruje **cilj a cilj zakona** je obezbjeđivanje fiskalne pravde, zaštite javnog interesa i jačanje povjerenja u institucije poreskog sistema Crne Gore.

U zemlji sa objektivnim deficitom institucionalne snage, međunarodni nadzor kao i prisustvo stranih stručnjaka jesu mehanizam „**privremene institucionalne podrške**“ koja jača integritet procesa bez umanjivanja nacionalne suverenosti. Taj balans domaćeg vođstva i međunarodne evaluacije čini ovaj zakon pravim modelom evropske transparentnosti u kontekstu male države.

### **Layer III**

#### *Sažetak zakona – Summary in Law*

**Zakon o poreskoj kontroli neobjašnjene imovine** predstavlja sistemski odgovor države na problem nejasnog i nelegalnog bogaćenja u uslovima kompromitovanog i feneralno slabog i neefikasnog pravosuđa za redovne nadležnosti, a kamoli ovu, kojoj nije dorasla, ni sa aspekta

znanja ni tektonski poljuljanog integriteta. Zakon se zasniva na **poreskom, a ne kaznenom mehanizmu**, jer uvodi posebnu poresku obavezu u visini **45% od utvrđene nesrazmjere** između ukupne imovine i zakonito stečenih prihoda. Na taj način država reaguje **fiskalnim sredstvima**, bez konfiskacije imovine i bez kršenja principa proporcionalnosti. Osnovni pravni model je **in rem** — postupak usmjeren na stvar (imovinu), a ne na lice, što eliminiše subjektivni i kazneni karakter. Zakon uvodi: **Posebno odjeljenje za kontrolu poreza na neobjašnjenu imovinu**, kao stručno i nezavisno tijelo u okviru Poreske uprave; **Petostepeni sistem pravne zaštite**, s konačnom sudskom kontrolom pred Upravnim i Vrhovnim sudom; **Javni registar** i obavezu godišnjeg izvještavanja javnosti i posebice i Evropske komisije; **Međunarodno nadzorno tijelo**, sastavljeno od stranih eksperata koje imenuje Evropska komisija, garanciju nezavisnosti i transparentnosti. Zakon time predstavlja model fiskalne pravde koji spaja **efikasnost upravnog postupka i visoki nivo pravnih garancija**, uz usklađenost s **Direktivom (EU) 2024/1260 o konfiskaciji i povraćaju imovine**. On ne uzima svu neobjašnjenu imovinu, već manje od polovine — što uravnotežuje državni i privatni interes i stvara pravnu i moralnu ravnotežu. Ovim zakonom Crna Gora ne uvodi novu kaznu, već — **novi koncept javne pravde**.

## Layer IV

### KOMPARATIVNI DODATAK

#### *(Proporcionalnost i Direktiva (EU) 2024/1260)*

**1. Ujedinjeno Kraljevstvo: „Unexplained Wealth Orders“ (UWO):** Model UK, uveden Zakonom o kriminalnim finansijama (Criminal Finances Act 2017), je prvi moderni mehanizam *in rem* pristupa imovini bez krivične presude. Postupak pokreće Nacionalna agencija za kriminal (NCA) koja od lica zahtijeva da objasni izvor imovine koja premašuje zakonite prihode. Ukoliko se imovina ne može opravdati, sud može naložiti njeno oduzimanje u cjelini. Ovaj model, mada efikasan, često je kritikovan zbog visokih troškova i rizika po pravo na imovinu, jer nema proporcionalni limit. **Crnogorski model** primjenjuje istu logičku strukturu, ali uvodi **poreski, a ne konfiskacioni mehanizam**, i ograničenje na 45% utvrđene nesrazmjere, čime se smanjuje rizik od povrede člana 1 Protokola 1 EKLJP. To je od izuzetne važnosti za aspekt ravnoteže.

**2. Italija: Preventivne mere protiv mafijaškog bogatstva:** Italija primjenjuje — *Codice Antimafia (D. Lgs. 159/2011)*, koji omogućava preventivnu konfiskaciju imovine ako se utvrdi da lice pripada kriminalnoj organizaciji ili da je steklo bogatstvo suprotno zakonitim приходima. Taj sistem je rigorozan, ali oslanja se na sudsku procjenu, krivični kontekst i ogromno iskustvo. **Crnogorski model** preuzima princip preventivnosti ali ga depersonalizuje i perfektno fiskalno uravnotežuje nema element krivičnog pretpostavljanja već — finansijsku kontrolu nesrazmjere.

**3. Mađarska: Fiskalna verzija kontrole imovine:** Mađarska je **2021.** uvela poseban poreski mehanizam za kontrolu neobjašnjene imovine putem Poreske uprave, koja može izreći dodatni porez i kamatu u slučaju neuspjeha u dokazivanju porijekla. Ovaj model se smatra najslabijim onome koji predviđa Zakon o poreskoj kontroli neobjašnjene imovine u Crnoj Gori. **Razlika** je u transparentnosti: dok mađarski model nije javni, ne tangira javno povjerenje crnogorski uvodi javni registar i međunarodni nadzor, i spaja administrativnu efikasnost sa javnim povjerenjem.

**4. Albanija: Zakon o zapljeni imovine lica osumnjičenih za korupciju (2019):** Albanija je primjenila model *anti-corruption asset freezing*, pod snažnim uticajem SAD i EU, gde se imovina može zaplijeniti bez krivične osude ako se dokaže da je njena vrijednost nesrazmjerna prihodima. Međutim, postupak je isključivo sudski, što ga čini dugotrajnim i često neefikasnim. **Crnogorski model** predviđa **upravni postupak** uz sudsku kontrolu što donosi efektivnu brzinu i procesnu jednostavnost, uz ne samo istu nego dačleko značajniju višu zaštitu prava stranaka.

**5. Bosna i Hercegovina: Postupak finansijske istrage** BiH primjenjuje model bliži klasičnom krivičnom postupku, gdje je finansijska istraga sastavni dio krivičnog proganja. Postupak je spor, s nedovoljnom administrativnom komponentom sa čestim sukobom nadležnosti između entitetskih nivoa. **Crnogorski model** premješta težište na **upravnu poresku i sudsku kontrolu** što omogućava i jedinstvenu nadležnost, i ekonomičnost, uravnoteženost ali i brzinu postupka.

**6. Direktiva (EU) 2024/1260: Konfiskaciji i povraćaj imovine—Rok primjene 23.11.2026.** Direktiva uvodi obavezu država članica da osiguraju efikasno oduzimanje imovine stečene krivičnim djelima, čak i bez osuđujuće presude (*non-conviction based confiscation*). Ona polazi od krivičnog okvira i omogućava **punu konfiskaciju** neobjašnjene imovine. **Lex Montenegro** model ide dalje u pravnom smislu zrelosti: on ne ulazi u krivičnu oblast, već u fiskalnu, i time spaja **poresku legalnost sa socijalnom pravdom**. Uz to, on predviđa manji zahvat (do 45%) — što predstavlja dokaz proporcionalnosti i zaštite imovinskih prava, uz zadržavanje javnog interesa. **Zaključna ocjena bi mogla biti:** Uporedna analiza pokazuje da crnogorski zakon predstavlja **inovativni evropski model hibridne pravde** — on kombinuje administrativnu efikasnost, sudsku kontrolu i međunarodni nadzor u jedan cjelovit sistem. Po pravnoj suštini, to je **in rem postupak s fiskalnim efektom**, po političkoj logici – **akt institucionalne hrabrosti** a po evropskim standardima – **najviši nivo proporcionalne intervencije u imovinu**.

## Layer V

### REZIME ZAKONA O POSEBNOJ PORESKOJ KONTROLI NEOBJAŠNJENE IMOVINE (*Policy Abstract – Lex Montenegro Model*)

Suština evropskih tendencija je u pravcu „oduzimanja“ imovine bez ikakvih presuda, ni krivične, ni parnične, budući da se aktuelizuje stanje istorijskog raslojavanja stanovništva što se odgovarajućim efikasnim, efektnim ali i pravično uravnoteženim modelima treba uspostaviti.

Crnogorsko društvu u stanju kakvo jeste, ne može objektivno iznaći bolji, brži i pošteniji izbor. On jeste po svojoj emanaciji, nesumnjivo autentičan, originalan, ali on takav odgovara Crnoj Gori a državni aparat i kadrovski potencijal oslonjen na EK — može otpočeti **istorijski proces**.

Treba naglasiti da prigovor zabrane **retroaktivnost** nije tema jer je ovdje riječ o **retrospektivnost** (retrospektivna primjena) u legilsativi se koristi podaci iz prošlosti kao činjeničnu osnovu za primjenu na sadašnje stanje. To je ne samo dozvoljeno nego je često i nužno kao što biva slučaj kod poreskih, finansijskih i imovinskih zakona. Pritom, EK je kroz Direktivu od lani, dopustila svakoj zemlji da prema svojim osobenostima iznađe model. Predmetni model je naš i najbolji.

U uslovima stanja cijelog pravosuđa čije se stanje ne može očekivati boljim bar deceniju, dvije, ovakav omnipotentan, jeftin i efikasan model se jedino može reaslizovati, budući da on ima sve one kriterijume i ispunjava i nadmašuje sve poželjne graničnike i evropske prakse i normative.

**Paralela i implikacije Direktive 2024/1260** – Direktiva (EU) 2024/1260 postavlja minimalne standarde za traženje, zamrzavanje i konfiskaciju imovine u krivičnim postupcima. Novi normitivni okvir omogućava državama da konfiskuju imovinu čija vrednost značajno prevazilazi legitimni prihod u određenim slučajevima. Ti elementi pokazuju međunarodni trend: nije samo “krivično konfiskovanje” koje treba unapređivati, nego i “neopravdana imovina / unexplained wealth regimes”. Zakonodavstvo Crne Gore koje bi primjnilo koncepte iz Direktive (ili inspirisano njima) bio bi snažan signal evropskoj javnosti i institucijama (EU, Savjetu Evrope, MONEYVAL) da Crna Gora ozbiljno pristupa borbi protiv korupcije i pranja novca i organizovanog kriminala. Ako Crna Gora <sup>4</sup>jednom bude priključena pravnom poretku EU, već bi bila usklađena sa standardima Direktive, što smanjuje potrebne reformske korekcije.

**Civil forfeiture** <sup>5</sup>označava postupak oduzimanja imovine za koju država tvrdi da je povezana sa protivpravnim radnjama i to bez potrebe da se dokaže krivica vlasnika u krivičnom postupku. To je *civilni postupak protiv imovine* a ne lica. Standard dokazivanja „balance of probabilities“, tj. više od 50% vjerovatnoće. Pravna priroda - **Civil forfeiture** je građanskopravni postupak, ali sa kvazikrivičnim efektom, jer rezultira gubitkom imovine. On se vodi nezavisno od krivičnog postupka čak i ako: nema optužnice, lice nije osuđeno ili je postupak protiv njega obustavljen.

Proceeds of Crime Act 2002 (POCA) u Ujedinjeno Kraljevstvo: britanski zakon daje mogućnost “civil recovery/confiscation or restraint orders” — država može tražiti oduzimanje imovine koja predstavlja imovinsku korist od kriminalnog djela, pa i ako krivična presuda nije donijeta. Italy’s confisca di prevenzione — tzv. “preventivna konfiskacija” u Italiji: Italijanski sistem se često navodi kao primer širokog mehanizma oduzimanja imovine, i modeli bazirani na njemu služe kao referenca kod zakona o NCBC u drugim zemljama ali se ispušta iz vida kontekst u zemlji donoru i kontekst zemlje u koju treba da se pravno transplatiše datim model. Gledano *priae facie*, u Crnu Goru u ovakvom stanju, to znači ili neznanje ili svjesnu ciljanu opstrukciju.

---

<sup>4</sup> Crna Gora, prema izveštajima MONEYVAL i drugim monitoring telima, ima značajne slabosti u borbi protiv pranja novca, u nedostatku efikasne kontrole imovine (npr. sektor nekretnina) i transakcija. U sektoru nekretnina se beleži prisustvo transakcija kojima se sumnja da služe za pranje novca. Zakonska regulativa o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma je već aktualizovana (**novi AML zakon**) da bi se izbeglo stavljanje Crne Gore na „sive liste“. U zakonodavstvu Crne Gore postoji Zakon koji reguliše obaveze javnih službenika u pogledu prijavljivanja imovine. Međutim, taj zakon pokriva samo deo problema deklaracije imovine i kontrola javnih službenika dok veliki deo korupcije i nelegalne imovine ostaje izvan domašaja. ***Sve to ukazuje da postoji jasan “prazan prostor” između formalne regulative i stvarne primene, nužna je potreba za snažnijim instrumentima.***

<sup>5</sup> **Primeri iz prakse:** U Sjedinjenim Državama, organi (FBI, DEA, IRS) mogu zapleniti imovinu za koju sumnjaju da potiče iz kriminala. Vlasnik mora pokrenuti postupak da dokaže da je imovina „nevina“ (*innocent owner defense*). U **Velikoj Britaniji**, *Proceeds of Crime Act 2002 (POCA)* predviđa *civil recovery* postupke koje vodi *National Crime Agency*, čak i **bez krivične presude**. U **Italiji**, postoji sličan model: *misure di prevenzione patrimoniale*, primenjuje se na imovinu lica povezanih sa mafijom. Ali ti su modeli građeni najmanje 100 godina.

Prema nedavnim procenama i analizama, **neke države EU idu dalje** od minimalnih standarda: pa su usvojile “**in rem**” ili “**unexplained wealth/unexplained assets**” procedure — odnosno, konfiskaciju imovine kad poreklo nije objašnjeno, u krivičnim, ali i civilnim/administrativnim ili upravnim postupcima. Primjeri država koje su označene u zvaničnim pregledima kao one koje imaju NCBC ili bliske režime: pored **Irske, UK, Italije** su **Španija, Portugal, Malta, Kipar, Latvija, Slovenija, Litvanija, Hrvatska, Mađarska** <sup>6</sup>— kao još i poneke sjeverne države. Ali, njihovi modeli i stanja u društvu, u pravosuđu, **nemaju dodira sa Crnom Gorom.**

Ovaj tekst nije napisan protiv bogatstva, već protiv neistine. Cilj ovog zakona nije da kazni, već da uravnoteži da obnovi povjerenje građana u državu koja mora znati kako je imovina nastala i da li je pravično stečena. Svaka država ima pravo da zna istinu o porijeklu bogatstva svojih građana, ali to pravo mora vršiti s razumom, ustavnošću i mjerom. Zato ovaj zakon ne poznaje konfiskaciju, već porez; ne traži krivca, već dokaz; ne osuđuje čovjeka, već ispituje imovinu.

On je nastojanje da se u Crnoj Gori uspostavi **nova kultura — kultura javne odgovornosti**, institucionalne hrabrosti i socijalne pravde u kojoj se bogatstvo ne mjeri po uticaju, već po porijeklu, a siromaštvo ne smatra moralnim porazom, već posljedicom nepravednog sistema. Ako ovaj zakon podstakne jednu instituciju da bude čistija, jednog građanina da se osjeća ravnopravnije i povjeruje da pošten rad i znanje mogu imati smisla onda je ispunio svoju misiju.

Za razliku od Direktive (EU) 2024/1260, koja predviđa potpunu konfiskaciju nejasne imovine, crnogorski model uvodi *poreski zahvat* od 45% utvrđene nesrazmjere. Država ne oduzima sve već dio koji ne može biti objašnjen, zadržavajući pravni kontinuitet svojine i ekonomsku osnovu imovine. To je *poreska korekcija sa sankcionim efektom*, a ne kaznena konfiskacija. Za razliku od Direktive (EU) 2024/1260, koja predviđa potpunu konfiskaciju imovine čije se porijeklo ne može dokazati crnogorski model počiva na **poreskom zahvatu od 45% utvrđene nesrazmjere.**

Taj pristup je **izraz principa proporcionalnosti**, jer država ne oduzima cijelu imovinu, već samo dio koji je u razumnoj mjeri srazmjeran stepenu neobjašnjivosti. Ovim se štiti suština prava svojine i obezbjeđuje „pravična ravnoteža“ iz čl. 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju, i pruža **umjereniji i pravno uravnoteženiji model** od evropskog. U tom smislu, Crna Gora ne kaska uopšte za evropskim normama, već nudi zrelu varijantu evropskog standarda: egzaktno poresku, a ne kaznenu pravdu, koja **komplementira i javni interes i zaštitu individualnih prava.**

---

<sup>6</sup> To znači da ne samo Italija, Irska i UK već neke druge države imaju zakonodavne modele koji dozvoljavaju oduzimanje imovine bez presude odgovara realnosti.

## Layer VI

### LEX MONTENEGRO — ZAKON O ISTINI, PRAVDI I DOSTOJANSTVU IMOVINE

Postoje trenuci u istoriji naroda kada im zakoni nisu potrebni samo kao skupovi pravila, već kao ogledala: dokument koji odslikava u šta se društvo pretvorilo, šta više ne može da trpi i šta mora da postane. Crna Gora je danas upravo u takvom trenutku. Decenijama živimo u paradoksu koji razara i ekonomiju i moral: mala zemlja sa ograničenim resursima, ali sa neobjašnjivo velikim bogatstvom u rukama nekolicina; društvo u kojem je poštenu rad devalviran, a sumnjivo bogatstvo postalo norma; država u kojoj se institucije boje istine jer bi je njihova sopstvena nemoć mogla otkriti. U takvoj stvarnosti, **pravda nije ideal — ona postaje neophodnost za opstanak**. I upravo zato nastaje *Lex Montenegro*: zakon koji ne traži osumnjičene, ne traži krivce, ne izriče kazne. On traži — **istinu o imovini**. On postavlja jednostavno pitanje koje svaka zdrava država mora imati na umu da ga postavi: „**Kako je stvoreno ono što posjeduješ?**“

**I — Zašto je ovaj zakon nužan?** Crna Gora nema luksuz da čeka još jednu generaciju da bi dobila pravosuđe koje može da se nosi sa finansijskim kriminalom. Nemamo vremena da podižemo institucije otporne na pritiske, korupciju i strahove a svaki dan kašnjenja znači desetina miliona evra koji izlaze iz dometa zakona, prelivaju se u ofšor zone, fiktivne transfere i moćne neformalne strukture. Zato ovaj zakon ne pripada prošlosti, nego budućnosti. On nije sredstvo represije, već sredstvo **nacionalnog oporavka**. Društvo koje više ne razlikuje pošteno stečenu imovinu od nepravedno akumuliranog bogatstva polako gubi moralno tlo pod nogama. A društvo koje izgubi moral, izgubi i ekonomiju. To daje punu kontrabilnost pravnom poretku.

**II — Poreska pravda: najmirniji odgovor na najveću nepravdu:** Zakon ne konfiksuje, ne oduzima imovinu. Ne vrši rešesiju na ljude, već uvodi jednostavan, tih a radikalni princip: Ako ne možeš dokazati kako si stekao imovinu država oporezuje onaj dio koji je neobjašnjiv. Ne sve. Ne polovinu. Nije to kazna. Već korekcija od 45%. Ovo je pravno i moralno superioran odgovor. Zašto? Ne narušava suštinu prava svojine. Ljudi zadržavaju imovinu; država samo ispravlja disbalans. Ne stigmatizuje čovjeka. Nema krivičnog pečata, nema stida, nema sramote. Poštuje princip proporcionalnosti. Nijedan evropski sud ne bi mogao osporiti mjeru koja uzima manje od polovine onog što se ne može dokazati. Štiti i društvo i pojedinca. Porez ne kažnjava, već uravnotežuje. On nije mač on je tezijski: da uravnoteži ono što je društvo izvan ravnoteže izvelo. *U zemlji u kojoj su mnoge institucije izgubile povjerenje, ovo je zakon koji ga vraća.*

**III — In rem** — zakon usmjeren na stvar, a ne čovjeka. Moralna jačina zakona leži u jednoj jedinoj premisi: Ne procjenjujemo ljude. Procjenjujemo imovinu. Ta filozofija vraća u pravni poredak čistoću koja je bila izgubljena. Ona kaže da država nije tužilac, sudija, moralista, već čuvar javnog interesa. Imovina nema emocije, nema pravo na stigmatu, nema pravo na tajnu. Imovina samo ima istoriju — ili je nema. I zato, u ovom zakonu, predmet ispitivanja nije čovek nego stvar. To je *civilizacijska inovacija koja pravdu odvaja od osvete, a državu od represije.*

**IV — Međunarodni nadzor** – štit protiv zloupotreba - Malo koja zemlja ima hrabrosti da svoju borbu protiv sumnjivog bogatstva stavi pod nadzor strane stručnosti. Crna Gora to čini. Trojica međunarodnih eksperata, imenovanih uz saglasnost EK prate: nepristrasnost rada Posebnog poreskog odjeljenja, korektnost postupka, poštovanje standarda, transparentnost odluka. Time Crna Gora šalje poruku: „Nemamo šta da krijemo. Želimo da se kontrolišemo. Mi biramo pravdu i onda kada ona dolazi spolja.“ **To nije znak slabosti države. To je znak njene zrelosti.**

**V — Javni registri: kada istina postane dostupna svima** - Prvi put u istoriji, imovina postaje javna kategorija. Ne radi stigme. Ne radi osude. Ne radi politike. Već radi istine. Kada su podaci dostupni na jedan klik: trgovina uticajem postaje teža, pranje novca postaje skuplje, korupcija postaje rizična. A građani, nakon više decenija osnovane ili neosnovane sumnje, dobijaju najzad priliku, nešto što je neprocjenjivo: vidljivost onoga što je skrivano i vjeru da se pravda obnavlja.

**VI — Nova društvena etika:** bogatstvo nije problem, već njegovo porijeklo - Ovaj zakon nije protiv bogatih. On je protiv nepravde. Crna Gora mora postati zemlja u kojoj je bogatstvo znak truda, znanja, inovacije, stvaranja a ne znak privilegije, bliskosti vlasti ili skrivenih tokova novca. Bogatstvo koje je pošteno stečeno ovaj zakon štiti. Bogatstvo koje je neobjašnjivo ovaj zakon koriguje. Na taj način, stvara se novi moralni poredak: bogatstvo je dozvoljeno ali mora biti istinito; uspjeh je pohvalan ali mora biti dokaziv; imovina je privatna ali porijeklo je javni interes. To u svojoj supstancijalnoj ravni jeste **novi društveni ugovor između građana i države.**

**VII — Šta ovaj zakon znači za budućnost?** Ovo nije zakon za jednu vladu, jedan mandat, jednu krizu. Ovo je zakon koji oblikuje narednih pedeset godina. On donosi: stabilniji budžet, jače pravosuđe, manje korupcije, više pravde, više vjere građana u državu, manje straha kod institucija da se bave moćnima. A najviše od tog zakon vraća osjećaj dostojanstva. Dostojanstvo da poštenu građanin zna da je sistem na njegovoj strani. Dostojanstvo da dijete u školi raste u zemlji u kojoj se uspjeh ne mjeri vezama, već radom. Dostojanstvo da država može pogledati sebe u ogledalo i reći: „Ovo je ispravno.“ Ako je opštepoznato šta je ispravno, to slabi skepse.

**VIII—Zakon koji nas ne dijeli, već uzdiže.** U vremenu kada se društva raspadaju pod teretom nepovjerenja, jedan zakon može izgledati skromno ali po učincima kapitalan, „centrala pravde“. Naglasićemo da u civilizacijskim pitanjima ne odlučuje veličina teksta, već veličina namjere Lex Montenegro nije nikakva zakon revašizma protiv ljudi već zakon za državu. Nije akt kazne već pravde. Nije pretnja bogatima već oslonac poštenima. Nije eksperiment već obnovljen društveni ugovor. On prvi put nakon dugog vremena daje šansu da se u Crnoj Gori kaže prosta davno zaboravljena rečenica: „**Ovim zakonom, pravda i država ponovo stoje na istoj strani.**“

## Layer VII

### LEX MONTENEGRO — PORESKA PRAVDA KAO NOVI POČETAK

Crna Gora po prvi put u novijoj historiji dobija zakon koji nije usmjeren na ljude već na istinu o imovini.

„Lex Montenegro“, model posebne poreske kontrole neobjašnjene imovine, predstavlja društveni i pravni zaokret: država ne traži krivce, ne pokreće kaznene postupke, ne oduzima imovinu, već uvodi pravičnu poresku korekciju na onaj dio bogatstva čije se porijeklo ne može dokazati.

Na osnovu principa *in rem* — postupak je usmjeren na stvar, ne na lice država prvi put gradi mehanizam koji je apolitičan, brz i ekonomski efikasan.

Umjesto konfiskacije, zakon predviđa **poreski zahvat od 45%** samo na utvrđenu nesrazmjeru između imovine i dokazanih prihoda.

Ta mjera je u skladu sa evropskim standardima i značajno blaža od EU direktive, koja dozvoljava i potpuno oduzimanje neobjašnjene imovine.

Ključne garancije čine ovaj model jedinstvenim u Evropi: **međunarodni nadzor Evropske komisije**, petostepena sudska zaštita i uvođenje potpuno javnih registara imovine i tereta. Svako rješenje, svaka utvrđena činjenica biće transparentna i dostupna građanima što vraća povjerenje u institucije i čini zloupotrebe skoro nemogućim.

Lex Montenegro nastaje u trenutku kada je pravosuđe i dalje nedovoljno snažno da se nosi sa kompleksnim finansijskim istragama.

Poreski model omogućava državi da reaguje bez kašnjenja: tiho, pravno čisto i bez stigmatizacije.

Ne cilja ljude, već neistinu; ne bavi se osvetom, već uravnoteživanjem.

Ovo nije zakon protiv bogatih, već zakon protiv nepravde.

On štiti pošteno stečenu imovinu, koriguje ono što se ne može objasniti i šalje poruku da je u Crnoj Gori bogatstvo dobrodošlo — ali samo ako je istinito.

Lex Montenegro je poziv da se obnovi povjerenje, dostojanstvo i ideja da se uspjeh može postići bez privilegija.

To je korak ka državi koja ne kažnjava — već ispravlja.