

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore na sjednici od _____ 2025. godine, razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 54 stav 2 tačka 5 i st. 4, 5, 8 i 9 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Službeni list CG", br. 110/23 i 65/24) koju su podnijele sudije Vrhovnog suda Crne Gore, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosioci inicijative u bitnom ističu da su odredbe člana 54 stav 2 tačka 5 i st. 4, 5, 8 i 9 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u suprotnosti sa čl. 40, 43 st. 1, 2 i 3 i članom 54 st. 1 i 2 Ustava Crne Gore iz razloga što krug lica za koje je potrebno dostaviti podatke ne predstavljaju samo užu porodicu, već i širu s obzirom da ova obaveza priozilazi iz javne funkcije, pa u odnosu na obavezu iz člana 54 stav 2 Zakona predstavlja grubo zadiranje u pravo na privatnost i povredu tajnosti ličnih podataka (bračni ili vanbračni supružnik, partner u zajednici života lica istog pola, srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stepena srodstva, u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, srodnik po tazbini do drugog stepena, usvojlac, usvojenik, hranilac ili hranjenik), bez njihove saglasnosti. Dalje navode da je neprihvatljivo, neosnovano i neustavno davati sudijama Vrhovnog suda Crne Gore status politički eksponiranih lica iz razloga što Ustav Crne Gore brani sudijama pravo na političko organizovanje i članstvo u političkim partijama. Takođe ukazuju da postojanje ove odredbe narušava osnovna ljudska prava, a to su pravo na imovinu i pravo na privatnost srodnika sudija po pravoj, pobočnoj i tazbinskoj liniji, jer se sudijama, kako je i navedeno, brani bilo kakav politički angažman i članstvo u političkim organizacijama, a imaju obavezu da daju podatke svojih srodnika po pravoj, pobočnoj i tazbinskoj liniji srodstva, bez njihove saglasnosti kao politički eksponirana lica.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Članom 54 stav 2 tačka 5 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, propisano je da je politički eksponirano lice koje je crnogorski državljanin i koje obavlja javnu funkciju, a koje je predsjednik i sudija Vrhovnog suda Crne Gore i predsjednik i sudija Ustavnog suda Crne Gore.

Članom 54 stav 4 propisano je da se politički eksponiranim licem smatraju i članovi uže porodice lica iz člana 54 st. 2 i 3 i njihovi bliži saradnici.

Dalje, članom 54 stav 5 propisuje se da se članovima uže porodice lica iz člana 54 st. 2 i 3 smatraju bračni ili vanbračni supružnik, partner u zajednici života lica istog pola, srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stepena srodstva, u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, srodnik po tazbini zaključno do drugog stepena, usvojlac, usvojenik, hranilac ili hranjenik.

Članom 54 stav 8 propisano je da se lice iz člana 54 st. 2, 3 i 4 smatra politički eksponiranim licem i u periodu od dvije godine nakon prestanka obavljanja javne funkcije, dok je stavom 9 propisano da je nakon isteka roka iz stava 8 ovog člana obveznik dužan da sprovodi mjere poznavanja i praćenja poslovanja klijenta na osnovu procjene rizika i utvrdi da li u vezi sa tim licem i dalje postoji viši rizik od pranja novca i finansiranja terorizma.

Radi potpunog shvatanja predmetnih odredaba, a u smislu povezivanja u Inicijativi za ocjenu ustavnosti člana 25 i člana 26 Zakona o sprječavanju korupcije i Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, naglašavamo da kategorija politički eksponiranog lica u smislu sistema prevencije pranja novca i finansiranja terorizma nije identična pojmu javnog funkcionera, izabranog, imenovanog ili postavljenog lica iz drugih zakona, kao i da nije identična pojmu političara.

Prema preporuci 12 Radne grupe za finansijsku akciju (FATF), politički eksponirano lice je fizičko lice koje obavlja ili je obavljalo značajnu javnu funkciju u zemlji ili inostranstvu. Zbog svoje javne funkcije i uticaja, politički eksponirana lica predstavljaju veći rizik za pranje novca, korupciju i finansiranje terorizma, iz tog razloga su finansijske institucije i drugi obveznici dužni da primjenjuju pojačane mjere kontrole.

U Evropskoj uniji, status i obaveze vezane za politički eksponirana lica propisani su Direktivom (EU) 2015/849 (IV direktiva o sprečavanju pranja novca), koja je kasnije dopunjena Direktivom (EU) 2018/843 (V direktiva o sprečavanju pranja novca).

Član 3 tačka 9 Direktive (EU) 2015/849 definiše politički eksponirana lica: „politički izložena osoba znači fizička osoba kojoj je povjerena ili su joj bile povjerene istaknute javne funkcije te obuhvaća sljedeće:

- (a) šefove država, šefove vlada, ministre i zamjenike ili pomoćnike ministara;
- (b) predstavnike u parlamentima ili u sličnim zakonodavnim tijelima;
- (c) članove upravnih organa političkih partija;
- (d) članove vrhovnih sudova, ustavnih sudova ili drugih pravosudnih organa na visokom nivou na čije odluke se ne može dalje žaliti, osim u izuzetnim okolnostima;**
- (e) članove revizorskih sudova ili odbora centralnih banaka;
- (f) ambasadore, otpravnike poslova i visoki oficiri u oružanim snagama;
- (g) članove upravnih, upravljačkih ili nadzornih organa pravnog lica koje je u većinskom vlasništvu države.“

Članom 3 tačka 10 Direktive (EU) 2015/849 propisano je da „članovi porodice“ obuhvataju sljedeće:

- (a) bračnog druga ili osobu koja se smatra ekvivalentom bračnog druga politički eksponirane osobe;
- (b) djecu i njihove bračne drugove ili osobe koje se smatraju ekvivalentom bračnog druga politički eksponirane osobe;
- (c) roditelje politički eksponirane osobe.

Osporena odredba Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma uvedena je u naš pravni sistem članom 32 Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, koji je objavljen u "Službenom listu CG", broj 33/14 od 4.8.2014. godine, a stupio je na snagu 12.8.2014. Stavom 1 tačka 5 pomenutog člana bilo je i tada propisano da je politički eksponirano lice, u smislu ovog zakona, crnogorski državljanin koji obavlja javnu funkciju predsjednika i sudija Vrhovnog suda Crne Gore i sudije Ustavnog suda Crne Gore.

Odredba člana 54 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Službeni list CG", br. 110/23 i 65/24), u odnosu na član 32 Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Službeni list CG", br. 33/2014) je u jednom dijelu izmijenjena, dok je u dijelu koji se odnosi na predsjednika i sudiju Vrhovnog suda Crne Gore i sudije Ustavnog suda Crne Gore, ostala nepromijenjena.

Takođe, novina u odnosu na prethodne verzije Zakona počev od 2014. godine, je da se važećim Zakonom članom 55 propisuje da je: registar politički eksponiranih lica elektronska baza podataka u kojoj se čuvaju podaci o politički eksponiranim licima (stav 1); neposredan elektronski pristup podacima iz Registra politički eksponiranih lica imaju finansijsko-obavještajna jedinica, obveznici i nadzorni organi iz člana 131 stav 1 ovog zakona (stav 2); obveznici imaju pristup isključivo podacima o trenutno aktivnim politički eksponiranim licima (stav 3); Registar politički eksponiranih lica vodi i održava Agencija za sprječavanje korupcije (stav 4); način vođenja i sadržaj registra politički eksponiranih lica utvrđuje Agencija za sprječavanje korupcije (stav 5).

Obaveza vođenja Registra uvedena je da bi se zamijenili nekadašnji papirni formulari koji su bili dostupni na šalterima kreditnih i platnih institucija, tako da smatramo da je ova odredba samo pozitivan doprinos funkcionalnosti ukupnog sistema.

U odnosu na navode da se osporavanim odredbama Zakona povređuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovano članom 40 Ustava Crne Gore, ukazujemo da Registar politički eksponiranih lica nije javno dostupan, već se članom 55 Zakona propisuje ko ima pravo pristupa podacima iz Registra i u kom obimu.

Takođe ukazujemo da Registar politički eksponiranih lica iz Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma ne treba ni u jednom slučaju poistovjećivati sa bazom podataka iz izvještaja o prihodima i imovini shodno Zakonu o sprječavanju korupcije.

Ustavni osnov za donošenje Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore kojim je utvrđeno da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru, u koja spada i uređenje odnosa u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma u Crnoj Gori.

Osnov za propisivanje osporenih odredaba Zakona jeste upravo usklađivanje istih sa pomenutom Direktivom, a sve u cilju kako bi Crna Gora ispunila preporuke MONEYVAL-a (Komitet eksperata Savjeta Evrope za evaluaciju mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma) kao i u cilju usklađivanja sa FATF Preporukom 12 koja se odnosi na postupanje u odnosu prema politički eksponiranim licima.

Usklađivanje sa IV i V direktivom EU o sprečavanju pranja novca (2015/849 i 2018/843), ključno je za ispunjavanje obaveza Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Napominjemo da borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma predstavlja kompleksan set aktivnosti i da Crna Gora nastoji da ispuni što više preporuka FATF-a i MONEYVAL-a, što podrazumijeva potpuno usklađivanje sa pravilima koja važe u Evropskoj uniji, tako da smatramo da Crna Gora u procesu usklađivanja legislative ne bi trebala implementirati norme u svoj pravni sistem koje su "blaže ili uže" od evropskih, već minimalno iste ili čak strožije i šire.

Posebno napominjemo da se Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma nalazi u skupštinskoj proceduri, te i da je izmjenom člana 54 stav 5 Zakona predloženo brisanje dijela norme te da će se članovima uže porodice politički eksponiranih lica smatrati bračni ili vanbračni supružnik, partner u zajednici života lica istog pola, srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stepena srodstva, usvojilac, usvojenik, hranilac ili hranjenik, a u cilju usklađivanja sa Direktivom.

Kako Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ima za cilj zaštitu ekonomije, jačanje vladavine prava i povećanje povjerenja u finansijski sistem, što je ključno za evropske integracije i stabilnost države, ističemo da je održivost osporene odredbe neophodna iz razloga usklađivanja nacionalnog propisa sa pravnom tekovinom Evropske unije.

U odnosu na zahtjev za obustavu primjene osporavane odredbe posebno napominjemo da nije moguće poistovjeđivati pojmove koji nisu istovjetni i to pojam politički eksponiranog lica shodno Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma sa uobičajenim redovnim značenjem pojma lica koje je prisutno u političkom životu, kao i poistovjeđivati Registar politički eksponiranih lica sa bazom podataka iz Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera.

Posebno ukazujemo na činjenicu da osporavana kategorija politički eksponiranih lica zajedno sa ostalim kategorijama prepoznatim u osporavanom članu 54 Zakona predstavlja važnu polugu u sistemu prevencije pranja novca, te da bi njeno izuzimanje uzrokovalo neusklađenost sa IV i V Direktivom, čime bi se i doveo u pitanje napredak Crne Gore u procesu evropskih integracija.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da osporene odredbe člana 54 stav 2 tačka 5 i st. 4, 5, 8 i 9 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma nijesu nesaglasne sa Ustavom Crne Gore.

Predsjednik,
mr Miloško Spajić