



Crna Gora
Vlada Crne Gore

Broj: _____
Podgorica, _____ 2026. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____ 2026. godine, razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 27a Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, br. 54/24, 41/26, 98/26 i 117/26), koju je podnio Nikola Angelovski, advokat iz Podgorice, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac je u inicijativi u bitnom naveo da član 27a Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, br. 54/24, 41/26, 98/26 i 117/26) nije u saglasnosti sa čl. 24, 40 i 43 Ustava Crne Gore, niti sa članom 8 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Navodi da je osporenom odredbom omogućeno Agenciji za sprečavanje korupcije da pristupa podacima na računima javnog funkcionera i članova zajedničkog domaćinstva koji predstavljaju bankarsku tajnu, bez prethodno utvrđene nepravilnosti, odnosno bez postojanja konkretnih činjenica koje bi opravdale takvo postupanje. Smatra da formulacija „radi provjere podataka iz Izvještaja“ predstavlja preširoko određen osnov za pristup podacima i da pristup bankarskim računima nije uređen kao izuzetan, već kao redovan instrument kontrole. Nadalje, podnosilac inicijative smatra da podaci o računima i finansijskim transakcijama ne predstavljaju obične administrativne podatke, već posebno zaštićenu kategoriju podataka čija obrada mora biti zasnovana na načelima zakonitosti, proporcionalnosti, svrsishodnosti i ograničenja obima obrade. U tom smislu ističe da član 27a Zakona ne propisuje dovoljno precizne kriterijume na osnovu kojih bi se utvrđivalo kad je pristup podacima opravdan, niti predviđa obavezu donošenja posebne, individualizovane odluke prije pristupa podacima, kao ni prethodnu nezavisnu kontrolu takvog pristupa. Podnosilac posebno osporava mogućnost pristupa podacima na računima članova zajedničkog domaćinstva, navodeći da ta lica nijesu javni funkcioneri i da se zbog toga njihovim podacima ne može pristupiti na način propisan članom 27a Zakona. Takođe navodi da zakonom nije propisana obaveza obavješćavanja lica o tome da je izvršen pristup njegovim podacima, što, prema njegovom mišljenju, naročito dobija na značaju kad je riječ o članovima zajedničkog domaćinstva. Smatra da zaštita prava na privatnost i zaštitu podataka nije djelotvorna ukoliko lice nema mogućnost da sazna da su njegovi podaci pribavljeni i obrađivani. U konačnom, podnosilac inicijative smatra da nije opravdano ni višegodišnje čuvanje podataka ukoliko provjerom nije utvrđena nepravilnost, te da član 27a Zakona omogućava Agenciji pristup bankarskoj tajni bez prethodno utvrđene nepravilnosti, bez dovoljno preciznog vremenskog i sadržinskog ograničenja, bez posebno obrazložene odluke i bez prethodne nezavisne kontrole. Zbog navedenih razloga predlaže ukidanje člana 27a Zakona o sprečavanju korupcije.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Članom 27a Zakona o sprečavanju korupcije propisano je da Agencija, radi provjere podataka iz Izvještaja, ima pristup podacima na računima javnog funkcionera i članova

njegovog zajedničkog domaćinstva koji predstavljaju bankarsku tajnu. Pristup obuhvata podatke o pojedinačnom stanju depozita, kao i podatke o stanju i prilivima na njihovim pojedinačnim računima u kreditnim i drugim finansijskim institucijama. Pravo uvida u ove podatke imaju direktor Agencije, ovlašćeni službenik i službenik Agencije koji prema opisu posla vrši obradu ličnih podataka javnih funkcionera. Propisano je da se podaci mogu koristiti isključivo za provjeru podataka prijavljenih u Izvještaju, da se mogu čuvati u elektronskoj formi u bazi podataka Agencije na zaštićenom serveru, uz pristup putem posebne zaštićene šifre. Takođe su propisani rokovi čuvanja podataka, obaveza Agencije da obezbijedi tehničke, kadrovske i organizacione mjere za zaštitu ličnih podataka, kao i ovlašćenje Ministarstva da propiše bliži način pristupa i obrade tih podataka.

Članom 24 Ustava propisano je da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Takođe je propisano da se ograničenja ljudskih prava i sloboda ne mogu uvoditi u druge svrhe osim onih zbog kojih su propisana.

Članom 40 Ustava propisano je da svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Članom 43 Ustava propisano je da se jemči zaštita podataka o ličnosti i zabranjuje upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni. Takođe je propisano da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti, kao i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe tih podataka.

Članom 8 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda propisano je da svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Javne vlasti neće se miješati u vršenje ovog prava osim ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Dakle, navedenim odredbama Ustava i članom 8 Evropske konvencije garantuje se pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i zaštita podataka o ličnosti, ali se istovremeno priznaje mogućnost ograničenja tih prava pod uslovima propisanim Ustavom i Konvencijom. Stoga činjenica da određena zakonska mjera zadire u sferu privatnosti sama po sebi ne znači da je takva mjera protivustavna, već je potrebno ocijeniti da li je zadiranje zasnovano na zakonu, da li slijedi legitiman cilj i da li je neophodno i srazmjerno tom cilju.

Nasuprot navodima podnosioca inicijative, smatramo da član 27a Zakona predstavlja upravo zakonom uređeno ograničenje prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti koje je usmjereno na ostvarivanje legitimnog cilja od posebnog javnog interesa – sprečavanje i otkrivanje korupcije, kontrolu imovine i prihoda javnih funkcionera i provjeru tačnosti podataka koje su javni funkcioneri, na osnovu zakona, dužni da prijavljuju Agenciji.

Naime, član 25 Zakona o sprečavanju korupcije propisuje obavezu javnog funkcionera da Agenciji podnese izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnog, odnosno vanbračnog supružnika, partnera u zajednici života lica istog pola i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu. Javni funkcioner je izričito dužan da u Izvještaju navede tačne i potpune podatke, dok je u toku vršenja javne funkcije dužan da Izvještaj podnosi i periodično, kao i u slučajevima promjene imovine preko zakonom propisanog iznosa ili na zahtjev Agencije u postupku kontrole. Pravo Agencije da provjeri istinitost i potpunost tako prijavljenih podataka predstavlja nužnu pretpostavku ostvarivanja same svrhe instituta prijavljivanja imovine i prihoda. Obaveza javnog funkcionera da prijavi podatke o imovini i prihodima ne bi imala punu praktičnu djelotvornost ukoliko organ nadležan za sprovođenje zakona ne bi imao odgovarajuće ovlašćenje da provjeri vjerodostojnost tih podataka. U tom smislu, formulaciju

„radi provjere podataka iz Izvještaja“ ne treba posmatrati izdvojeno od ostalih odredaba Zakona, već u okviru cjelokupnog sistema prijavljivanja i kontrole imovine i prihoda. Svrha pristupa podacima nije opšte prikupljanje podataka o privatnom životu građana, niti vršenje nadzora nad finansijskim životom javnih funkcionera i članova njihovog domaćinstva izvan zakonom utvrđenog postupka, već provjera podataka koje javni funkcioner ima zakonsku obavezu da prijavi Agenciji. Upravo zbog toga je članom 27a Zakona izričito propisano da se podaci kojima Agencija pristupa mogu koristiti samo u svrhu provjere podataka prijavljenih u Izvještaju i da se u druge svrhe ne mogu koristiti. Time je zakonom jasno uspostavljeno načelo ograničenja svrhe obrade i onemogućeno korišćenje pribavljenih podataka za bilo koju drugu svrhu koja nije povezana sa provjerom podataka iz Izvještaja. Istovremeno, zakon ne daje Agenciji neograničen pristup svim finansijskim podacima određenog lica. Članom 27a stav 2 Zakona precizno su određene kategorije podataka kojima Agencija ostvaruje pristup, i to podaci koji se odnose na pojedinačno stanje depozita, kao i stanje i prilive na pojedinačnim računima u kreditnim institucijama i drugim finansijskim institucijama. Dakle, predmet pristupa određen je zakonom, kako u pogledu svrhe, tako i u pogledu vrste podataka koji se mogu pribavljati. Posebno ističemo da je zakonodavac prepoznao potrebu za dodatnom zaštitom ovih podataka upravo zbog njihove prirode. Zbog toga je članom 27a Zakona precizno određen krug službenika koji mogu imati uvid u podatke. Pravo uvida nije dato svim zaposlenim u Agenciji, već samo direktoru Agencije, ovlašćenom službeniku iz člana 38 stav 1 Zakona i službeniku Agencije koji prema opisu posla vrši obradu ličnih podataka javnih funkcionera. Na taj način pristup podacima vezan je za funkcionalnu nadležnost konkretnog službenika i ograničen na lica koja imaju zakonom utvrđenu potrebu za pristupom tim podacima. Takođe, članom 27a Zakona propisano je da se podaci mogu čuvati u elektronskoj formi u bazi podataka Agencije na zaštićenom serveru, da se pristup tim podacima može ostvariti samo korišćenjem posebne zaštićene šifre, kao i da je Agencija dužna da obezbijedi tehničke, kadrovske i organizacione mjere za zaštitu ličnih podataka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Ove garancije predstavljaju dodatne mehanizme zaštite od neovlašćenog pristupa, korišćenja ili otkrivanja podataka. Neosnovani su stoga navodi podnosioca inicijative da član 27a Zakona ne sadrži nikakva ograničenja i zaštitne mehanizme. Naprotiv, iz same odredbe proizlazi višestruko ograničenje: ograničena je svrha pristupa, ograničene su kategorije podataka, ograničen je krug lica koja mogu izvršiti uvid, propisan je način zaštite podataka, propisana je posebna zaštita pristupa podacima, kao i rokovi njihovog čuvanja.

U odnosu na navode da bi pristup podacima morao biti uslovljen prethodno utvrđenom nepravilnošću ili postojanjem konkretne sumnje, ističemo da bi takvo tumačenje bilo suprotno samoj prirodi preventivne kontrole koju Agencija vrši u oblasti sprečavanja korupcije. Svrha provjere podataka iz Izvještaja upravo jeste da se utvrdi da li su prijavljeni podaci tačni i potpuni. Kad bi pristup podacima bio moguć tek nakon prethodno utvrđene nepravilnosti, kontrola bi u značajnoj mjeri izgubila svoj preventivni karakter, jer bi organ morao prethodno imati dokaz o nepravilnosti koju tek treba da provjeri. Stoga činjenica da član 27a Zakona ne zahtijeva prethodno utvrđivanje nepravilnosti ne znači da je pristup podacima proizvoljan. Zakonski osnov i svrha pristupa proizlaze iz obaveze javnog funkcionera da podnese Izvještaj i obaveze Agencije da izvrši provjeru tačnosti i potpunosti podataka sadržanih u tom Izvještaju.

Imajući u vidu navode podnosioca inicijative da pristup podacima mora biti predmet prethodne individualizovane odluke ili prethodne sudske kontrole, smatramo da takav zahtjev ne proizlazi iz člana 40 Ustava niti iz člana 8 Evropske konvencije u svakoj situaciji u kojoj dolazi do obrade podataka koji se odnose na privatni život. Zaštita prava na privatnost ne podrazumijeva da svaka obrada podataka koju javni organ vrši na osnovu zakona mora prethodno biti odobrena od strane suda. Pitanje postojanja odgovarajućih garancija protiv proizvoljnosti ocjenjuje se u odnosu na prirodu, obim i svrhu konkretne mjere, kao i u odnosu na ukupnost mehanizama zaštite koji postoje u pravnom sistemu. Za razliku od mjera tajnog nadzora ili drugih mjera kojima se neposredno zadire u tajnost komunikacija, član 27a Zakona uređuje administrativnu kontrolu podataka koje je javni funkcioner, odnosno lica čiji se podaci

prijavljuju u skladu sa članom 25 Zakona, dužan da prijavi u okviru zakonom ustanovljenog sistema kontrole imovine i prihoda. Predmet pristupa pritom nije sadržaj komunikacija, niti se ovlašćenjem iz člana 27a Zakona omogućava praćenje kretanja lica, komunikacije ili drugih aspekata njihovog privatnog života, već pristup precizno određenim finansijskim podacima koji su neposredno relevantni za provjeru Izvještaja. U tom smislu, mjera je ograničena na ono što je potrebno za ostvarivanje zakonom utvrđene svrhe i ne predstavlja opštu kontrolu privatnog života javnog funkcionera ili članova njegovog domaćinstva.

Posebno su neosnovani navodi podnosioca inicijative u odnosu na mogućnost pristupa podacima članova zajedničkog domaćinstva. Član 27a Zakona ne uređuje pristup podacima tih lica zbog njihovog svojstva kao takvog, već zbog njihove zakonom utvrđene povezanosti sa sistemom prijavljivanja imovine i prihoda javnog funkcionera. Naime, članom 25 stav 1 Zakona javnom funkcioneru je izričito propisana obaveza da u Izvještaju prijavi, između ostalog, imovinu i prihode članova domaćinstva obuhvaćenih tom odredbom. Stoga mogućnost provjere podataka koji se odnose na ta lica predstavlja logičnu i funkcionalno neophodnu posljedicu zakonske obaveze prijavljivanja tih podataka. U suprotnom, javni funkcioner bi mogao izvršiti zakonsku obavezu formalnim prijavljivanjem podataka o članovima domaćinstva, dok bi Agenciji bilo onemogućeno da provjeri vjerodostojnost tih podataka upravo kod lica na koja se podaci odnose. Takvo ograničenje ovlašćenja Agencije otvorilo bi prostor da se imovina ili prihodi relevantni za kontrolu prijave preko članova domaćinstva, a da pritom ne postoji djelotvoran mehanizam provjere. Pritom, član 8 Zakona o sprečavanju korupcije izričito definiše pojam povezanog lica sa javnim funkcionerom, uključujući članove zajedničkog domaćinstva, ali član 27a Zakona ne daje Agenciji neograničeno ovlašćenje u odnosu na sva povezana lica. Naprotiv, odredba izričito upućuje na član 25 stav 1 Zakona i vezuje pristup podacima članova domaćinstva za podatke koji su predmet zakonske obaveze prijavljivanja i provjere.

U odnosu na navode o roku čuvanja podataka, ukazujemo da član 27a Zakona izričito uređuje i ovo pitanje. Podaci iz stava 1 čuvaju se pet godina od dana pribavljanja tih podataka, dok se podaci iz stava 5 čuvaju deset godina od izvršavanja platne transakcije, odnosno promjene na računu za plaćanje korisnika platnih usluga, u skladu sa zakonom kojim se uređuje platni promet. Dakle, ni u ovom dijelu zakon ne ostavlja pitanje čuvanja podataka potpuno neregulisanim, već određuje konkretne rokove. Činjenica da zakon propisuje rok čuvanja podataka ne znači da se podaci mogu koristiti tokom cijelog perioda za bilo koju svrhu. Naprotiv, član 27a Zakona izričito ograničava njihovu upotrebu isključivo na svrhu provjere podataka prijavljenih u Izvještaju. Rok čuvanja i svrha korišćenja predstavljaju dva odvojena pitanja, pri čemu je svrha korišćenja zakonom posebno i izričito ograničena. Takođe, pitanje čuvanja podataka ne može se posmatrati samo u odnosu na pojedinačni postupak provjere u kojem eventualno nije utvrđena nepravilnost, već i u kontekstu kontinuirane obaveze javnih funkcionera da podnose izvještaje o imovini i prihodima, kao i potrebe da Agencija bude u mogućnosti da podatke upoređuje kroz vrijeme, u okviru zakonom propisane kontrole. Upravo zbog toga zakonodavac nije predvidio čuvanje podataka bez vremenskog ograničenja, već je ustanovio konkretne rokove.

Kad je riječ o navodima da član 27a Zakona ne propisuje obavezu obavješćavanja lica o izvršenom pristupu njihovim podacima, ukazujemo da se to pitanje ne može cijeliti izolovano od opšteg pravnog režima zaštite podataka o ličnosti. Član 27a Zakona uređuje posebno ovlašćenje Agencije za pristup podacima koji predstavljaju bankarsku tajnu, dok se pitanja koja se odnose na obradu tih podataka i prava lica čiji se podaci obrađuju uređuju propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Stoga činjenica da član 27a Zakona posebno ne propisuje obavezu obavješćavanja ne znači da je to pitanje izostavljeno iz pravnog sistema, niti da se može zaključiti da Agencija ima diskreciono ovlašćenje da samostalno odlučuje o pravima lica čiji se podaci obrađuju. Ovakav pristup potvrđuje i sam član 27a Zakona, kojim je izričito propisano da je Agencija dužna da obezbijedi tehničke, kadrovske i organizacione mjere za zaštitu ličnih podataka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o

ličnosti. Dakle, zakonodavac je, pored propisivanja osnova i obima pristupa podacima, izričito uputio na primjenu opšteg režima zaštite podataka o ličnosti. U tom okviru treba cijeniti i pitanje obavješćavanja lica, kao i druga prava lica čiji se podaci obrađuju. Član 27a Zakona se, prema tome, ne može tumačiti na način da samostalno uređuje sva pitanja zaštite podataka niti da derogira prava i obaveze utvrđene propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Istovremeno, jasno su određeni osnov i svrha pristupa podacima, kategorije podataka kojima se pristupa, krug lica koja imaju pravo uvida, način čuvanja i rokovi čuvanja podataka, kao i obaveza zaštite tih podataka. Zakonom je, dakle, već utvrđen osnovni normativni okvir, dok je Ministarstvu dato ovlaštenje da propiše samo bliži način pristupa i obrade podataka. Podzakonskim aktom se stoga ne može uspostavljati novo ovlaštenje za pristup podacima niti proširivati obim ovlaštenja Agencije, već se mogu detaljnije urediti pitanja tehničke i proceduralne prirode, uključujući način ostvarivanja pristupa, postupanje ovlaštenih službenika, vođenje evidencija i mjere za obezbjeđivanje sigurnosti obrade. Konačno, članom 112a Zakona o sprečavanju korupcije propisano je da će se podzakonski akti donijeti na osnovu ovog zakona uskladiti sa zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu. Navedeno je od značaja i za ocjenu prigovora podnosioca inicijative u pogledu načina pristupa podacima, jer zakon već sada postavlja osnovne materijalne granice tog pristupa, dok će se njegovo neposredno sprovođenje dodatno operacionalizovati podzakonskim aktom, u granicama zakonskog ovlaštenja.

Kad je riječ o proporcionalnosti osporene mjere, smatramo da između cilja koji se želi postići i intenziteta zadiranja u privatnost postoji razumna i opravdana srazmjera. Sprečavanje i otkrivanje korupcije, obezbjeđivanje integriteta javne funkcije i kontrola zakonitosti sticanja i prijavljivanja imovine javnih funkcionera predstavljaju legitimne ciljeve od naročitog javnog interesa. Efikasna kontrola tih podataka objektivno zahtijeva mogućnost provjere podataka koji se nalaze kod finansijskih institucija, jer se vjerodostojnost podataka koje javni funkcioner prijavljuje ne može uvijek utvrditi samo na osnovu njegove izjave ili dokumentacije koju sam dostavi. Sa druge strane, intenzitet zadiranja je ograničen samom zakonskom konstrukcijom člana 27a Zakona. Ne omogućava se pristup svim podacima o licu, već samo precizno određenim finansijskim podacima; pristup se ostvaruje samo radi provjere podataka iz Izvještaja; pravo uvida ima ograničen broj službenika; podaci se mogu koristiti samo za propisanu svrhu; propisana je posebna zaštita pristupa; određen je način elektronskog čuvanja; utvrđeni su rokovi čuvanja; i ustanovljena je obaveza Agencije da primjenjuje tehničke, kadrovske i organizacione mjere zaštite podataka. Iz navedenog proizlazi da zakonodavac nije uspostavio neograničeno ovlaštenje Agencije, već je uspostavio poseban režim pristupa podacima koji je funkcionalno povezan sa zakonom ustanovljenom obavezom prijavljivanja imovine i prihoda. Ne može se prihvatiti ni navod da se članom 27a Zakona uvodi mjera koja nije izuzetna već predstavlja opšti instrument kontrole. Sama činjenica da je zakonodavac ovlastio Agenciju da vrši provjeru prijavljenih podataka ne znači da se vrši opšti nadzor nad svim finansijskim aktivnostima lica. Kontrola je ograničena na podatke relevantne za provjeru zakonom propisanog Izvještaja i predstavlja sastavni dio zakonom ustanovljenog sistema kontrole imovine i prihoda javnih funkcionera. U tom smislu, član 27a Zakona treba posmatrati zajedno sa članom 25 Zakona, kojim je ustanovljena obaveza prijavljivanja imovine i prihoda, kao i sa odredbama koje uređuju postupak kontrole i nadležnosti Agencije. Takvo sistemsko tumačenje pokazuje stvarni domašaj osporene odredbe i isključuje tumačenje prema kojem bi Agencija mogla proizvoljno pristupati bankarskim podacima bez povezanosti sa postupkom kontrole Izvještaja.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da osporena odredba predstavlja jasno i zakonom ograničeno ovlaštenje Agencije, usmjereno na ostvarivanje legitimnog cilja sprečavanja i otkrivanja korupcije, kao i provjere tačnosti i potpunosti podataka o imovini i prihodima javnih funkcionera. Pristup podacima nije neograničen, već je precizno određen njihovom vrstom i svrhom, krugom ovlaštenih lica, načinom pristupa i obrade, rokovima čuvanja i obavezom preduzimanja odgovarajućih mjera zaštite. Istovremeno, provjera podataka članova zajedničkog domaćinstva predstavlja sastavni dio sistema kontrole imovine, imajući u vidu

zakonsku obavezu javnog funkcionera da prijavi i njihovu imovinu i prihode, čime se omogućava potpuna provjera prijavljenih podataka i sprečava eventualno zaobilaženje zakonskih obaveza. Na taj način uspostavljena je ravnoteža između potrebe za efikasnom kontrolom imovine javnih funkcionera i zaštite prava na privatnost i zaštite podataka o ličnosti.

Na osnovu navedenog, smatramo da odredba člana 27a Zakona o sprečavanju korupcije nije nesaglasna sa Ustavom.

**PREDSJEDNIK,
mr Milojko Spajić**