

USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od _____2025. godine razmotrila je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 26 stav 1 tačka 1, a u vezi člana 8 stav 1 tačka 2 i člana 25 st. 1 i 2 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 54/24) koju su podnijeli: dr Vesna Vučković, Vesna Jočić, Radojka Nikolić, Milenka – Seka Žižić, Seka Piletić, Tatjana Ljujić, Zoran Šćepanović, Nevenka Popović, Katarina Đurđić, Ana Vuković i dr Ranko Vukić, sudije Vrhovnog suda Crne Gore, i daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosioci u inicijativi u bitnom navode da je odredba člana 26 stav 1 tačka 1, a u vezi člana 8 stav 1 tačka 2 i člana 25 st. 1 i 2 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 54/24) u suprotnosti sa odredbama člana 40 i člana 43 st. 1, 2 i 3 Ustava, iz razloga što smatraju da krug lica za koje je potrebno dostaviti podatke ne predstavljaju samo užu porodicu već i širu, pa u odnosu na obavezu koja proizilazi iz javne funkcije iz člana 25 st. 1 i 2, a u vezi sa članom 26 stav 1 tačka 1 i članom 8 stav 1 tačka 2 Zakona o sprečavanju korupcije, osporene odredbe predstavljaju grubo zadiranje u pravo na privatnost i povredu tajnosti ličnih podataka (srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, partner u zajednici života lica istog pola, usvojilac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni, politički i lični odnos) bez njihove saglasnosti. Takođe, ukazuju na član 1, član 2 stav 1, član 10 stav 1 i član 13 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni list CG“, br. 79/08, 70/09, 44/12, 22/17 i 77/24), te navode da je zaštita podataka o ličnosti obezbijeđena pod uslovima i na način propisan ovim zakonom, a u skladu sa principima i standardima sadržanim u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava, a da se podaci o ličnosti moraju obrađivati na pošten i zakonit način. Navode da Ustav Crne Gore garantuje privatnost fizičkih lica, pa i državnih funkcionera, kao i ostalih građana, srodnika po pravoj, pobočnoj i tazbinskoj liniji srodstva i da osporene odredbe to dovode u pitanje. Takođe se pozivaju na član 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Na kraju, predlažu da se pokrene postupak za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i prihvati inicijativa, razmotri predmet i odmah obustavi primjena osporene odredbe sve do donošenja odluke čija se zakonitost ocjenjuje.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Članom 8 stav 1 tačka 2 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 54/24) propisano je da je povezano lice sa javnim funkcionerom srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, partner u zajednici života lica istog

polu, usvojlac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni, politički i lični odnos. Članom 25 st. 1 i 2 Zakona, predviđeno je da je javni funkcioner dužan da, u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, u skladu sa posebnim propisima, podnese Agenciji za sprečavanje korupcije 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 ako žive u zajedničkom domaćinstvu, prema stanju na dan izbora, imenovanja, odnosno postavljenja. Stavom 2 istog člana propisuje se da je javni funkcioner dužan da u izvještaju navede tačne i potpune podatke. Nadalje, u članu 26 stav 1 tačka 1 Zakona propisuje se da Izvještaj sadrži lične podatke javnog funkcionera, članova zajedničkog domaćinstva iz člana 25 stav 1 ovog zakona, kao i povezanih lica sa javnim funkcionerom, i to: ime i prezime, jedinstveni matični broj, prebivalište, odnosno boravište i adresa stanovanja, nivo kvalifikacije obrazovanja i zvanje, a za javnog funkcionera i ime oca, ime majke i rođeno prezime majke.

Članom 10 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni list CG“, br. 79/08, 70/09, 44/12, 22/17 i 77/24) propisano je da se obrada ličnih podataka može vršiti po prethodno dobijenoj saglasnosti lica čiji se lični podaci obrađuju, a koja se može opozvati u svakom trenutku, a članom 13 stav 1 tač. 1 i 6 da se posebne kategorije ličnih podataka mogu obrađivati samo uz izričitu saglasnost lica i kad se obrada lica ličnih podataka vrši u okviru zakonite djelatnosti nevladine organizacije, odnosno udruženja ili druge neprofitne organizacije sa političkim, filozofskim, vjerskim i sindikalnim ciljevima, ako se ti podaci odnose samo na članove te organizacije ili lica koja imaju stalan kontakt sa njom u vezi sa svrhom njene djelatnosti i ako se ti podaci ne objavljuju bez saglasnosti tih lica.

Ustavom je propisano: da svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 40) i da se jemči zaštita podataka o ličnosti, da je zabranjena upotreba podataka o ličnosti van namjene za koju su prikupljeni, te da svako ima pravo da bude upoznat sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe (član 43).

Članom 8 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, regulisano je pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, na način da svako ima pravo na poštovanje svog privatnog života, doma i prepiske, a s tim da se javne vlasti ne smiju miješati u ostvarivanje ovog prava 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, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

U pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opšti i jednaki za sve, a zakonske posljedice treba da budu izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi ovlašćenje zakonodavca da uredi način osnivanja, organizaciju i nadležnost organa vlasti i druga pitanja od interesa za Crnu Goru, u koja spadaju i pitanja vezana za prevenciju i sprečavanje korupcije. Ovlašćenje za uređivanje tog pitanja, saglasno odredbama člana 16. tač. 3 i 5 Ustava,

podrazumijeva donošenje zakona kojim se na generalan i apstraktan način uređuju mjere za sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju nepravilnosti, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprečavanje korupcije (član 1 Zakona). Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a to uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva, pravnu sigurnost, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi kojima se uređuju pitanja sukoba interesa i obaveze prijavljivanja imovine i prihoda, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, kao najviše vrijednosti ustavnog poretka, koja je osnov za tumačenje Ustava (član 1 stav 2 Ustava).

Saglasno navedenim ustavnim ovlaštenjima Skupština Crne Gore donijela je Zakon o sprečavanju korupcije, koji je sistemski u oblasti sprečavanja korupcije čije osporene odredbe imaju jasno definisan cilj – sprečavanje korupcije i obezbjeđivanje transparentnosti u radu javnih funkcionera. Da bi se ovaj cilj ostvario, naglašavamo da je važno prikupiti sve relevantne informacije, uključujući podatke o široj porodici i bližim vezama, jer korupcija može biti povezana sa porodičnim ili drugim odnosima koji mogu uticati na odluke i ponašanje javnih funkcionera. S obzirom na ulogu koju javni funkcioneri imaju u donošenju ključnih odluka koje mogu imati široke društvene posljedice, propisane odredbe, imaju duboko ukorijenjenu pravnu i moralnu funkciju. Ove mjere ne služe samo kao preventivne odredbe, već takođe omogućavaju pravnu sigurnost i stabilnost sistema, jer omogućavaju identifikaciju i prevenciju potencijalnih zloupotreba ili nezakonitih radnji koje mogu ugroziti povjerenje u javne institucije, te su proporcionalne svrsi koja se želi postići.

Zakon široko definiše povezana lica. Ovo znači da je javnom funkcioneru i njegovoj profesionalnoj etici ostavljeno da procijeni da li će neku osobu smatrati povezanim licem. Iako u ovom slučaju postoje objektivni indikatori povezanosti, poput ugovora, koji mogu pomoći prilikom utvrđivanja postojanja konflikta interesa, akcenat je prije svega na savjesti pojedinca koji najbolje zna da li u nekoj situaciji ima konflikta interesa ili ne. Ovaj pristup stvara dodatnu odgovornost kod javnih funkcionera i pomaže im da postupe u skladu sa zakonom, dok istovremeno omogućava odgovornost i transparentnost.

Smatramo da nije povrijeđeno Ustavom zagantovano pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, te da se u ovom slučaju odredbe Zakona moraju posmatrati u kontekstu borbe protiv korupcije, koja je ključna za očuvanje povjerenja u institucije i vladavinu prava, te da nema prekomjernog narušavanja prava jer cilj je očuvanje integriteta sistema i sprečavanje nezakonitih radnji. Ukazujemo da se podaci iz Izvještaja vode u Registru prihoda i imovine javnih funkcionera, koji je dio jedinstvenog informacionog sistema Agencije. Podaci iz Registra objavljuju se na internet stranici Agencije, osim podataka koji se odnose na: lične podatke iz člana 26 stav 1 tačka 1 Zakona, osim imena i prezimena; adresu na kojoj se nalazi nepokretna imovina; djecu javnog funkcionera do navršениh 16 godina života; alimentaciju i druga primanja, odnosno

davanja po osnovu socijalne i dječje zaštite. Takođe, kada je u pitanju zaštita privatnosti, potrebno je uzeti u obzir da javni funkcioneri obavljaju funkcije u javnom interesu, a ne u ličnom interesu, te su stoga njihovi postupci i imovina od interesa za širu društvenu zajednicu. Transparentnost u ovom kontekstu nije samo pitanje prava građana na informacije, već i pitanje zaštite integriteta sistema vlasti, koji mora biti zasnovan na načelima odgovornosti, nepristrasnosti i etičnosti. Pri tome, odredbe Zakona koje se odnose na javne funkcionere i njihove obaveze prijavljivanja imovine i prihoda pružaju jasne smjernice i za prevenciju korupcije, dok istovremeno štite ključne aspekte ličnih podataka.

Ukazujemo da je osnov propisivanja člana 8 stav 1 tačka 2 Zakona o sprečavanju korupcije usaglašavanje sa mišljenjem Venecijanske komisije u vezi Nacrta Zakona o sprečavanju korupcije, Strazbur, od 20. maja 2024. godine, u kojem se navodi između ostalog: „kada je reč o ovim licima povezanim s javnim funkcionerom, kako je navedeno u preporuci Savjeta Evrope CM/Rec(2000)10, u ova lica bi trebalo biti uključeni i "prijatelji i lica ili organizacije s kojima je on ili ona imao poslovne ili političke odnose". Imajući ovo na umu, Venecijanska komisija preporučuje da Crna Gora propiše da privatni interes javnog funkcionera uključuje prednosti za "osobu povezanu s javnim funkcionerom"... i da takođe uključi lične i političke odnose u definiciju povezanih lica.“ Osim toga, ova izmjena usklađena je sa međunarodnim standardima i najboljim praksama u borbi protiv korupcije, koje podrazumijevaju široko i sveobuhvatno tumačenje povezanih lica, uključujući i one s kojima funkcioner ima bliske odnose. Uklanjanjem ove kategorije iz zakona, stvara se prostor za zloupotrebu sistema, gdje bi funkcioneri mogli donositi odluke u korist svojih prijatelja, bliskih lica ili drugih privatnih poznanstava, bez mogućnosti formalnog sankcionisanja takvog ponašanja.

Najšira grupa povezanih osoba sadrži, u najmanju ruku, kategorije „članova porodice i bliskih saradnika“ definisanih u FATF-ovom Vodiču o politički izloženim osobama. U smjernicama FATF-a se, između ostalog, navodi i da se osim članova porodice u bliske odnose uključuju i:

....”Za bliske saradnike, primjeri uključuju sljedeće vrste odnosa: (poznati) (seksualni) partneri van porodične jedinice (npr. djevojke, momci, ljubavnice/i); istaknuti članovi iz iste političke stranke, građanske organizacije, sindikata radnika ili zaposlenih kao (dotični zvaničnik); poslovni partneri ili saradnici, posebno oni koji dijele vlasništvo nad pravnim licima sa, politički eksponiranom osobom ili koji su na drugi način povezani (npr. zajedničkim članstvom u odboru kompanije). U slučaju ličnih odnosa, društveni, ekonomski i kulturni kontekst takođe može igrati ulogu u određivanju koliko su ti odnosi generalno bliski.“

Na osnovu prethodno navedenog, smatramo da osporena odredba člana 26 stav 1 tačka 1, a u vezi člana 8 stav 1 tačka 2 i člana 25 st. 1 i 2 Zakona o sprečavanju korupcije nije nesaglasna sa Ustavom, te da iz teksta inicijative jasno proizilazi da se odnosi na osporenu odredbu, iako u samom tekstu nije jednobrazno naveden član 8 stav 1 tačka 2 Zakona.

PREDSJEDNIK,
mr Milojko Spajić