

## Мишљење о Нацрту закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма

### 1. Увод

Министарство финансија припремило је и доставило Агенцији за борбу против корупције Нацрт закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма (у даљем тексту: Нацрт закона), на мишљење.

Предмет Нацрта закона су радње и мере које се предузимају ради спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма. Додатно, Нацртом закона уређују се надлежности Управе за спречавање прања новца и других органа за спровођење одредаба овог закона.

Према образложењу, основни циљ Нацрта закона јесте унапређење постојећег система откривања и спречавања прања новца и финансирања тероризма и усаглашавање нормативног оквира са свим међународним стандардима у овој области.

Иако Нацрт закона садржи низ значајних и корисних новина, поједине одредбе садрже ризике од корупције који се тичу, пре свега, употребе непрецизних формулација, давања широких дискреционих овлашћења органима јавне власти, непостојања рокова и правних празнина.

### 2. Појам функционера

Чланом 3. Нацрта закона, поред осталог, одређено је значење појмова *функционер друге државе*, *функционер међународне организације* и *функционер Републике Србије*. У сва три случаја предвиђено је да је функционер физичко лице које обавља, или које је обављало високу јавну функцију... као што је...

Пре свега, указујемо на то да је уместо предложеног решења, по којем се функционерима сматрају лица која су у било ком периоду обављала јавну функцију, сврисходније предвидети да су то лица која тренутно, односно која су у одређеном временском периоду (на пример, у последње четири године) обављала јавну функцију. Додатно, напомињемо да је Нацртом закона неопходно јасно одредити појам *висока јавна функција*, имајући у виду да се у сва три случаја, коришћењем формулације *као што је*, наводе њени примери.

Нацрт закона уже одређује појам *функционера Републике Србије* у односу на Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС и 8/15-УС)<sup>1</sup>. Наиме, према Нацрту закона, *функционер Републике Србије* јесте физичко лице које обавља, или је обављало високу јавну функцију у земљи, као што је: председник државе, председник Владе, министар, државни секретар, посебни саветник министра, директор органа у саставу министарстава и посебних организација, као и њихови заменици и помоћници; народни посланик; судије Врховног касационог, Привредног апелационог и Уставног суда; гувернер, вицегувернер, члан извршног одбора и члан Савета гувернера Народне банке Србије; лице на високом положају у дипломатско-конзуларним представништвима (амбасадор, генерални конзул, отпавник послова, шеф конзуларног представништва и др); члан органа управљања у јавном предузећу, или привредном друштву у већинском власништву државе и члан органа управљања политичке странке. Имајући у виду наведено, препорука је да се размотри додатно усаглашавање појма *функционера Републике Србије* из Нацрта закона и појма *функционера* из Закона о Агенцији за борбу против

<sup>1</sup> По Закону о Агенцији за борбу против корупције појам *функционер* обухвата свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина.

корупције, како би још неке категорије функционера, попут осталих носилаца правосудних функција, биле обухваћене Нацртом закона.

### 3. Ризици од корупције у појединим одредбама Нацрта закона

Поједине одредбе Нацрта закона садрже ризике од корупције који се тичу употребе непрецизних формулација, давања широких дискреционих овлашћења органима јавне власти, давања овлашћења органима јавне власти да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би их требало уредити законским одредбама, непостојања рокова и правних празнина.

#### а) Употреба непрецизних формулација

**Чланом 38. став 2.** Нацрта закона прописано је да је обвезник дужан да, у ситуацији уколико је странка или стварни власник странке функционер, прибави податке о целокупној имовини коју поседује функционер из јавно доступних *и других извора*, као и непосредно од странке. С обзиром на то да је формулација *других извора* недовољно прецизна и подложна различитом тумачењу, неопходно је, у циљу отклањања овог недостатка, прецизирати поменути формулацију и јасније одредити из којих извора обвезник прибавља податке о имовини коју поседује функционер.

**Члан 55.** Нацрта закона тиче се интегритета запослених. Према ставу 2, обвезник је дужан да у поступку при заснивању радног односа за радно место на коме се примењују одредбе овог закона и прописа донетих на основу овог закона, проверава *и друге критеријуме* којима се утврђује да кандидат за ово радно место задовољава *високе стручне и моралне квалитете*. Имајући у виду да је нејасно који су то *други критеријуми*, као и шта подразумева формулација *високи стручни и морални квалитети*, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прецизно одредити шта ће се утврђивати у поступку приликом заснивања радног односа код обвезника, као и који ће се критеријуми примењивати том приликом.

#### б) Давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти

**Чланом 52. став 4.** предвиђено је да Управа и органи надлежни за вршење надзора *могу* донети смернице ради спровођења одредаба овог члана, које се односе на обавезе обвезника. Предложеним решењем је недовољно прецизно одређено да ли ће и, уколико да, у ком року Управа и органи надлежни за вршење надзора донети смернице ради спровођења одредаба о обавезама обвезника. Имајући то у виду, потребно је уместо употребе речи *може* предвидети да ће Управа и органи надлежни за вршење надзора у одређеном року донети смернице – упутство за примену ових одредаба.

**Према члану 57. став 4,** министар *може* прописати обавезно уношење појединих индикатора у листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма. На овај начин, недовољно је јасно одређено да ли ће министар прописати обавезно уношење појединих индикатора. Имајући у виду наведено, препорука је да се у овој одредби, уместо употребе речи *може*, предвиди у којој ситуацији ће министар прописати обавезно уношење појединих индикатора у листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма.

У више одредаба Нацрта закона којима се уређује поступање Управе за спречавање прања новца, овој управи дају су широка дискрециона овлашћења. Конкретно, према **члану 62. став 1. и став 2,** Управа *може* да захтева од обвезника одређене податке и информације, уколико

процени да у вези са одређеним трансакцијама или лицима постоје основи сумње да се ради о прању новца, или финансирању тероризма. Како би се отклонио овај ризик од корупције, неопходно је, уместо употребе речи *може*, предвидети у којим ситуацијама ће Управа, без изузетка, захтевати од обвезника одређене податке и информације.

**Чланом 62. ст. 4.** прописано је да Управа *може* у захтеву обвезнику одредити и краћи рок за достављање података, информација и документације, ако је то неопходно ради доношења одлуке о привременом обустављању извршења трансакција, или у другим хитним случајевима. Према **ставу 5. овог члана**, Управа *може* због обимности документације или из других оправданих разлога обвезнику да одреди и дужи рок за достављање документације или да ту документацију прегледа код обвезника. Додатно, **чланом 63. став 4.** предвиђено је да Управа *може* у хитним случајевима захтевати достављање одређених података у року краћем од осам дана од дана пријема захтева. На овај начин, Управи су дата широка дискрециона овлашћења у погледу одређивања рока за достављање података, информација и документације. Имајући то у виду, потребно је, уместо употребе речи *може* у овом одредбама, јасно прописати у којим ситуацијама ће Управа одредити краћи или дужи рок за достављање података, информација и документације.

**Чланом 64.** уређено је привремено обустављање извршења трансакције. Према ставу 1, Управа *може* издати писмени налог обвезнику којим се привремено обуставља извршење трансакције, ако оцени да у вези са трансакцијом, или лицем које обавља трансакцију постоји основана сумња да се ради о прању новца или финансирању тероризма. Додатно, ставом 3. предвиђено је да Управа *може* издати налог којим се за додатних 48 сати продужава рок за привремено обустављање извршења трансакције, уколико тај рок пада у нерадне дане. Предложеним решењима је недовољно прецизно одређено у којим ситуацијама ће Управа, без изузетка, издати писмени налог обвезнику којим се привремено обуставља извршење трансакције, односно налог којим се за додатних 48 сати продужава рок за привремено обустављање извршења трансакције. У циљу отклањања овог недостатка и сужавања дискреционих овлашћења, потребно је уместо коришћења речи *може* јасно предвидети када ће Управа издати писмени налог обвезнику којим се привремено обуставља извршење трансакције, односно налог којим се за додатних 48 сати продужава рок за привремено обустављање извршења трансакције.

**Члан 65.** тиче се праћења финансијског пословања странке. Према ставу 1. и ставу 2, Управа *може* издати обвезнику писмени налог да прати све трансакције, или послове тих лица који се врше код обвезника, уколико оцени да у вези са одређеним трансакцијама или лицима постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма. Додатно, Управа *може* издати овај налог и у односу на лица која су учествовала или сарађивала у трансакцијама, или пословима лица за које постоје основи сумње да се ради о прању новца, или финансирању тероризма. На овај начин, недовољно је прецизно одређено када ће Управа без изузетка издати обвезнику писмени налог за праћење финансијског пословања странке. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је, уместо употребе речи *може*, јасно прописати у којим ситуацијама Управа издаје обвезнику писмени налог за праћење финансијског пословања странке.

**Члан 66.** односи се на иницијативу за покретање поступка у Управи. Ставом 1. прописано је да ако у вези са одређеним трансакцијама или лицима постоје основи сумње да се ради о прању новца, финансирању тероризма или претходном кривичном делу, Управа *може* започети поступак прикупљања података, информација и документације у складу са овим законом, као и извршити друге радње и мере из своје надлежности и на основу писмене и образложене иницијативе одређених државних органа. С друге стране, према ставу 3, Управа је дужна да одбије покретање поступка на основу поменуте иницијативе, ако у њој нису

образложени основи сумње да се ради о прању новца или финансирању тероризма, као и у случајевима када је очигледно да такви основи сумње не постоје. Предложеним решењем није јасно одређено у којим ситуацијама ће Управа, без изузетка, започети поступак на основу писмене и образложене иницијативе одређених државних органа. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се, уместо употребе речи *може*, прецизно пропише када ће Управа покренути поступак на основу писмене и образложене иницијативе других државних органа, тј. да ће то бити случај увек када у вези са одређеним трансакцијама или лицима постоје основи сумње да се ради о прању новца, финансирању тероризма или претходном кривичном делу.

**Чланом 70. став 2.** предвиђено је да Управа *може* да одбије испуњење захтева органа страних држава надлежних за спречавање и откривање прања новца и финансирање тероризма за достављање података, информација и документације, уколико би то угрозило или могло да угрози ток кривичног поступка у Републици Србији. Слично овоме, према **члану 71. став 3,** Управа *може* да одбије да изда писмени налог којим се привремено обуставља извршење трансакције по захтеву државног органа стране државе надлежног за спречавање и откривање прања новца и финансирања тероризма, ако би достављање тих података угрозило или могло да угрози ток кривичног поступка у Републици Србији. Предложеним решењима дају се широка дискрециона овлашћења Управи у погледу одлучивања о одбијању захтева органа страних држава надлежних за спречавање и откривање прања новца и финансирање тероризма. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је у поменутим одредбама, уместо употребе речи *може*, предвидети да ће Управа без изузетка одбити захтев органа страних држава надлежних за спречавање и откривање прања новца и финансирање тероризма, уколико би то, по прибављеном мишљењу надлежних правосудних органа, угрозило или могло да угрози ток кривичног поступка у Републици Србији.

**Чланом 89. став 3.** прописано је да орган надлежан за вршење надзора над применом овог закона *може* привремено или трајно да забрани обављање делатности обвезника у *нарочито оправданим случајевима*. На овај начин, нејасно је одређено у којим случајевима ће, без изузетка, орган надлежан за вршење надзора над применом овог закона привремено или трајно да забрани обављање делатности обвезника. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је, уместо употребе речи *може* и *у нарочито оправданим случајевима*, прецизно одредити у којим случајевима ће орган надлежан за вршење надзора над применом овог закона привремено или трајно забрани обављање делатности обвезника.

**в) Давање овлашћења органима јавне власти да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би их требало уредити законским одредбама**

**Чланом 47. став 7.** предвиђено је да министар прописује услове под којима обвезник за одређене странке није дужан да Управи пријави готовинску трансакцију. Имајући у виду да се подзаконски акти доносе ради спровођења закона, а не ради њихове допуне, нужно је отклонити овај ризик од корупције. С обзиром на то да је питање услова под којима обвезник није дужан да Управи пријави готовинску трансакцију неопходно детаљније уредити законском регулативом, препорука је да се ова одредба Нацрта закона измени.

Према **члану 56,** министар финансија, на предлог Управе *ближе прописује*, поред осталог, начин вршења унутрашње контроле. С друге стране, питање вршења унутрашње контроле поменуто је једино у члану 55. став 1, у којем се наводи да је обвезник дужан да спроводи редовну унутрашњу контролу обављања послова спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона детаљније уреди питање вршења унутрашње контроле.

**Чланом 87. став 1.** прописано је да обвезник, поред осталог, води евиденцију других података потребних за процену ефикасности система, а које прописује министар надлежан за послове финансија, на предлог директора Управе. С обзиром на то да би Нацртом закона требало прописати о којим подацима се воде евиденције, мишљења смо да је ову одредбу неопходно допунити.

#### г) Непостојање рокова

**Чланом 64. став 5.** прописано је да су надлежни органи дужни да *без одлагања* предузму мере из своје надлежности и о томе *одмах* обавесте Управу. С обзиром на то да су формулације *без одлагања* и *одмах* недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима, препорука је да се у овој одредби одреде рокови за предузимање мера и обавештавање Управе.

**Чланом 66. став 4.** предвиђено је да је Управа дужна да у случају одбијања иницијативе за покретање поступка о томе писменим путем обавести подносиоца. Међутим, овом одредбом није прописан рок у којем је Управа дужна да достави обавештење подносиоцу иницијативе. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати рок у којем је Управа дужна да достави обавештење подносиоцу иницијативе.

Према **члану 96. став 1,** органи надлежни за вршење надзора над применом овог закона дужни су да о предузетим мерама, извршеном надзору, утврђеним неправилностима и незаконитостима, као и о другим значајним чињеницама у вези са надзором *одмах*, у писменој форми обавесте Управу, као и да доставе примерак донетог акта. Додатно, у **члану 97. став 1.** наведено је да су поменути органи дужни да у писменој форми обавесте Управу, ако у вршењу послова из свог делокруга утврде, односно открију чињенице које су, или које би могле да буду у вези са прањем новца или финансирањем тероризма. С обзиром на то да је формулација *одмах* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, као и да рок за писмено обавештавање Управе о утврђеним и откривеним чињеницама није одређен, препорука је да се у овим одредбама одреде рокови за поступање органа надлежних за вршење надзора над применом овог закона.

#### д) Постојање правних празнина

**Чланом 59. став 1.** прописано је да Влада образује координационо тело које предлаже Влади мере за унапређење система за борбу против прања новца и финансирање тероризма, поступком израде националне процене ризика од прања новца и финансирања тероризма, као и поступком доношења и спровођења активности које су сразмерне утврђеним ризицима. Међутим, Нацртом закона нису уређена питања састава, услова за избор и дужине трајања мандата чланова овог тела. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацртом закона уреде поменута питања.

**Прелазним и завршним одредбама** нису прописани рокови за доношење подзаконских аката који су неопходни за спровођење решења из Нацрта закона. Имајући то у виду, препорука је да се прелазне и завршне одредбе допуне одређивањем примерених рокова за доношење подзаконских аката неопходних за спровођење Нацрта закона.

#### 4. Закључак

Предмет Нацрта закона су радње и мере које се предузимају ради спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма. Додатно, Нацртом закона уређују се надлежности

Управе за спречавање прања новца и других органа за спровођење одредаба овог закона.

Иако Нацрт закона садржи низ значајних и корисних новина, поједине одредбе садрже ризике од корупције који се тичу, пре свега, употребе непрецизних формулација, давања широких дискреционих овлашћења органима јавне власти, непостојања рокова и правних празнина.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање уочених недостатака и ризика од корупције допринело стварању одговарајућег правног оквира у овој области и остваривању поменутих циљева из образложења Нацрта закона.