

Мишљење о Предлогу закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма

1. Увод

Влада Републике Србије усвојила је Предлог закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање по хитном поступку, уз образложење да је *неопходно да се у најкраћем року изврше све припреме за значајан напредак у систему за борбу против прања новца и финансирања тероризма.*

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

Како је истакнуто у образложењу, основни циљ Предлога 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 Предлог закона садржи значајне новине, поједине одредбе садрже ризике корупције који се тичу, пре свега, употребе непрецизних формулација, давања широких дискреционих овлашћења органима јавне власти, непостојања рокова и правних празнина.

2. Појмови функционер и ближи сарадник функционера

Чланом 3. Предлога закона, поред осталог, одређено је значење појмова *функционер друге државе, функционер међународне организације и функционер Републике Србије*. У случају функционера међународне организације предвиђено је да је то лице које обавља или је у последње четири године обављало високу јавну функцију у међународној организацији, *као што је...* Напомињемо да је код овог појма неопходно прецизирати формулацију *висока јавна функција*, с обзиром на то да употреба речи *као што је* указује да се ради само о њеним примерима.

С друге стране, важно је указати да Предлог закона другачије 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)¹. Прецизније, према Предлогу закона, *функционер Републике Србије* јесте физичко лице које обавља или је у последње четири године обављало високу јавну функцију у земљи, и то: председник државе, председник Владе, министар, државни секретар, посебни саветник министра, помоћник министра, секретар министарства, директор органа у саставу министарства и његови помоћници, и директор посебне организације, као и његов заменик и његови помоћници; народни посланик; судије Врховног касационог, Привредног апелационог и Уставног суда; председник, потпредседник и члан савета Државне ревизорске институције; гувернер, вицегувернер, члан извршног одбора и члан Савета гувернера Народне банке Србије; лице на високом положају у дипломатско-конзуларним представништвима (амбасадор, генерални конзул, отпраник послова); члан органа управљања у јавном предузећу или привредном друштву у већинском власништву државе, те члан органа управљања политичке странке. Иако

¹ 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.

је неспорно корисно што се према предложеном решењу функционерима сматрају и чланови органа управљања политичких странака и посебни саветници министара, препорука је да се размотри додатно усаглашавање овог појма и појма *функционера* из Закона о Агенцији за борбу против корупције, како би још неке категорије лица, попут осталих носилаца правосудних функција, биле обухваћене Предлогом закона.

Предлог закона предвиђа да у круг чланова уже породице и ближих сарадника функционера спадају: брачни или ванбрачни партнер, родитељи, браћа и сестре, деца, усвојена деца и пасторчад и њихови брачни или ванбрачни партнери, односно физичка лица која остварују заједничку добит из имовине или успостављеног пословног односа или имају било које друге блиске пословне односе са функционером (нпр. физичко лице које је формални власник правног лица или лица страног права, а стварну добит остварује функционер). С обзиром на то да би ови појмови требало да обухвате сва лица која се могу сматрати повезаним лицима са функционером, препорука је да се размотри њихово додатно усаглашавање са појмом повезаног лица из Закона о Агенцији за борбу против корупције. Наиме, према Закону о Агенцији за борбу против корупције, повезано лице је супружник или ванбрачни партнер функционера, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник, тазбински сродник закључно са првим степеном сродства, као и свако друго физичко или правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером.

3. Ризици од корупције у појединим одредбама Предлога закона

Поједине одредбе Предлога 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

Према члану 38. став 2. Предлога закона, обвезник је 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. Формулација *других извора* је недовољно прецизна и подложна различитом тумачењу. Имајући у виду наведено, 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. Предлога закона односи се на интегритет запослених. Ставом 2. прописано је да је обвезник 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*. С обзиром на то да је из предложеног решења нејасно који су то *други критеријуми*, те да је формулација *високи стручни и морални квалитети* прилично уопштена и подложна различитим тумачењима у пракси, препорука је да се ова одредба измени и допуни тако што ће се прецизно прописати шта ће се проверавати и утврђивати приликом заснивања радног односа код обвезника, као и који ће се критеријуми примењивати том приликом.

б) Давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти

У више одредаба Предлога закона којима се уређује поступање Управе за спречавање прања новца, овој управи дају су широка дискрециона овлашћења. Тако, на пример, према **члану 73. 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 недостатак, неопходно је, уместо употребе речи *може*, предвидети у којим ситуацијама ће Управа, без изузетка, захтевати од обвезника одређене податке и информације.

Чланом 73. 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. Поред тога, у **ставу 5. овог члана** наведено је да 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 74. 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. У циљу отклањања поменутог недостатка, потребно је, уместо употребе речи *може* у овим одредбама, јасно прописати у којим ситуацијама ће Управа одредити краћи или дужи рок за достављање података, информација и документације, односно предвидети колико се тај рок може скратити или продужити.

Чланом 75. регулисано 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 није јасно 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. Како би се сузила дискрециона овлашћења Управе по овом питању, неопходно је уместо коришћења речи *може* јасно прописати у којим случајевима 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.

Члан 76. тиче се праћења финансијског пословања странке. Ставом 1. и ставом 2. предвиђено је да 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 у којим ситуацијама ће Управа 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 77. 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 81. 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 82. 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 104. 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. Имајући у виду наведено, неопходно је, уместо употребе речи *може* и формулације у *нарочито оправданим случајевима*, прецизно одредити у којим случајевима ће орган надлежан за вршење надзора над применом овог закона привремено или трајно забранити обављање делатности обвезника.

Према **члану 114,** орган надлежан за вршење надзора *може* самостално или у сарадњи са другим органима, да донесе препоруке, односно смернице за примену одредаба овог закона. На овај начин, недовољно је прецизно одређено да ли ће и, уколико да, у ком року орган надлежан за вршење надзора донети препоруке, односно смернице ради спровођења одредаба овог закона. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се, уместо

употребе речи *може*, предвиди да ће орган надлежан за вршење надзора у прописаном року донети препоруке, односно смернице – упутство за примену одредаба овог закона.

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

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 54. 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 то у виду, препорука је да се Предлогом закона детаљније уреди питање вршења унутрашње контроле.

г) Непостојање рокова

Чланом 75. 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 одреде примерено кратки рокови за предузимање мера и обавештавање Управе.

Чланом 77. 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 примерени рок у којем је Управа дужна да достави обавештење подносиоцу иницијативе.

Према **члану 111. 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 јој доставе примерак донетог акта. Додатно, у **члану 112. 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 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 примерено кратки рокови за поступање органа надлежних за вршење надзора над применом овог закона.

д) Постојање правних празнина

Чланом 70. 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, Предлогом закона нису уређена питања састава, услова за избор и дужине трајања мандата чланова овог тела. Имајући у виду наведено, препорука је да се Предлогом закона уреде поменуто питања.

4. Закључак

Предлогом закона уређене су радње и мере које се предузимају ради спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма, односно надлежности Управе за спречавање прања новца и других органа за спровођење одредаба овог закона.

Иако Предлог закона садржи значајне новине, поједине одредбе садрже ризике 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 усвајање датих препорука допринело стварању одговарајућег правног оквира у овој области.

Београд, 9. октобар 2017. године