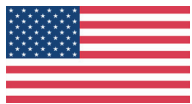


Autorke: Milica Kovačević i Biljana Papović

Sprečavanje pranja novca u Crnoj Gori, izazovi i preporuke





Publikacija je pripremljena u okviru projekta “Poboljšanje istražnih kapaciteta Specijalnog državnog tužioca”, uz podršku Američke ambasade u Podgorici – Biroa Stejt Dipartmenta za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL).

Sadržaj ove publikacije odražava samo stavove autora. Donator se ne može smatrati odgovornom za bilo kakav vid upotrebe informacija koje materijal sadrži.

20
GODINA

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



Sprečavanje pranja novca u Crnoj Gori, izazovi i preporuke

Autorke: Milica Kovačević i Biljana Papović

Podgorica, decembar 2019.

Uvod

Crna Gora, kao zemlja s visokim udjelom neformalne ekonomije i prisustvom korozivnog kapitala, uz slabe rezultate u primjeni mjera borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, predstavlja okruženje koje je pogodno za pranje novca. Dodatno, veliko oslanjanje Crne Gore na prilikov kapitala od stranih direktnih investicija u turizam da bi podstakla ekonomski rast čini je ranjivom na pranje novca. Zbog geografske pozicije, ulaganje u nepokretnosti u Crnoj Gori je posebno privlačno investitorima van Evrope. Takođe, zbog približavanja Evropskoj uniji, i program ekonomskog državljanstva za investitore izlaže državu novim rizicima od pranja novca.

Najjednostavnije određenje pranja novca jeste da je riječ o “procesu prikrivanja nezakonitog porijekla novca ili imovine stečenih kriminalom”.¹ Pranje novca je aktivnost koja ima za cilj da uvjeri relevantne institucije u zakonito porijeklo, postojanje ili upotrebu nezakonitih izvora prihoda i dalje posjedovanje i korišćenje tih prihoda. Kao krivično djelo posebno je značajno jer igra ključnu ulogu u olakšavanju posla trgovaca drogom, terorista, organizovanog kriminala, lica koji izbjegavaju plaćanje poreza i sl. Osim toga, upliv ilegalno stečenog novca u legalne pravne i ekonomske tokove dovodi do erozije demokratskih normi i instituta i ozbiljno ugrožava vladavinu prava.

Crna Gora kroz proces harmonizacije nacionalnog zakonodavstva i pravne tekovine Evropske unije ispunjava obaveze i prati politike EU u ovoj oblasti. No, ovo je oblast koja se i na evropskom nivou dinamično mijenja, te Crna Gora često zaostaje za onim što su dobre prakse i najnovije direktive i preporuke Evropske unije i Savjeta Evrope, usvajajući nova pravila sa zadržkom i propustima.

.....

1 Dostupno na linku: www.apml.gov.rs/REPOSITORY/507_osnovni-pojmovi-mm-lat.doc

Nacionalni institucionalni sistem za borbu protiv pranja novca je fragmen-tiran, sa nedovoljno razvijenim kapacitetima za primjenu međunarodnih i EU stan-darda, bez adekvatne koordinacije i često opterećen sukobima nadležnosti i sukobi-ma politike i prava. Svi relevantni izvještaji ukazuju na to da i pored zakonodavnih i institucionalnih unapređenja mjerljivi rezultati izostaju i nema adekvatne koordina-cije između nadležnih organa. U posljednje tri godine, Crna Gora je pogoršala svoju poziciju u pogledu Indeksa pranja novca (4,82), zauzimajući 119. poziciju na listi koju čini 149 zemalja.²

Preporuke (MONEYVAL) za Crnu Goru tiču se uspostavljanja efektivnog nad-zora nad neprofitnim sektorom i sektorima, koji sada nisu na adekvatan način re-gulisani (advokatura, notarijat, priređivači igara na sreću, poštanski operatori, itd.) Nisu razvijeni mehanizmi za prepoznavanje specifičnih rizika vezanih za pranje nov-ca i finansiranje terorizma, niti mjere za njihovo ublažavanje.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je, uz podršku Biroa za narkotike i sprovođenje zakona (INL) Stejt Departmenta, analizirao zakonodavstvo, institucije i prakse državnih organa u ovoj oblasti. Intencija ovog predloga praktične politike je da na jednom mjestu pruži presjek trenutnog stanja u oblasti sprečavanja pranja novca, i ponudi preporuke za dalja unapređenja.

Naše ključne preporuke se odnose na potrebu za unapređenjem nacional-nog mehanizma koordinacije i poboljšanjem saradnje između institucija. Dalje, ne-ophodno je uspostaviti mehanizme koji će u skladu s međunarodnim preporukama omogućiti veću transparentnost, bolju kontrolu, funkcionalne baze informacija i in-formacione sisteme, što bi u cjelini dovelo do povećanja efikasnosti istraga i pobolj-šanja implementacije propisa.

.....

2 Basel AML Index: https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel_AML_Index_Report_2016.pdf

Institucionalni i pravni okvir za sprečavanje pranja novca u Crnoj Gori

Krivično djelo pranja novca je prvi put uvedeno u crnogorski Krivični zakonik (KZ)³ 2002. godine. Od 2003. godine, definicija krivičnog djela pranje novca je propisana članom 268. Krivičnog zakonika i od tada je mijenjana tri puta, izmjenama Krivičnog zakonika iz 2006., 2010. i 2017. godine. Izmjene Krivičnog zakonika⁴ iz 2017. godine su posebno važne, jer je njima propisano da za postojanje krivičnog djela pranja novca nije neophodno da postoji osuđujuća presuda za predikatno krivično djelo iz koga je taj novac potekao. Međutim, ove izmjene još uvijek nijesu proizvele vidljive efekte, „jer se stari zakonski okvir i dalje primjenjuje u postupcima koji se vode za krivična djela izvršena prije 2017. godine, osim u slučajevima kada je novi zakon povoljniji za učinioca.“⁵

Prema važećem zakonodavstvu, krivično djelo pranja novca se nalazi u grupi krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja i predstavlja konver-

.....

3 “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Službeni list Crne Gore”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017 i 49/2018.

4 “Službeni list Crne Gore”, br. 044/17 od 06.07.2017.

5 Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Monitoring izvještaj br. 3 Pranje novca – Analiza pravosnažnih sudskih presuda (2013 – 2018), str.6, <http://www.mans.co.me/monitoring-izvjestaj-3-pranje-novca-analiza-pravosnaznih-sudskih-presuda-2013-2018/>,

ziju ili prenos novca ili druge imovine⁶ saznanjem da su pribavljeni kriminalnom djelatnošću, u namjeri da se prikrije ili lažno prikaže porijeklo novca ili druge imovine. To znači da se ovom vrstom inkriminacije pruža zaštita funkcionisanju privrede kao cjeline, ali i funkcionisanju krivičnog pravosuđa.⁷

Pranje novca postoji i prema licima koja steknu, drže ili koriste novac ili drugu imovinu iako isti potiču od vršenja kriminalne djelatnosti, odnosno koja prikrivaju ili lažno prikazuju činjenice o prirodi, porijeklu, mjestu deponovanja, kretanja, raspolaganja ili vlasništva novca ili druge imovine za koju to lice zna da je pribavljena kriminalnom djelatnošću. Osnovni oblik izvršenja krivičnog djela je zapriječen zatvorom od šest mjeseci do pet godina, a kvalifikovani oblici zatvorom od jedne do deset godina, odnosno od tri do dvanaest godina ukoliko je u pitanju udruživanje više lica radi pranja novca. Predviđeno je i oduzimanje novca, odnosno druge imovine koja potiče od kriminalne djelatnosti.

Regulatorni i institucionalni okvir za sprečavanje pranja novca u Crnoj Gori je uspostavljen 2003. godine, usvajanjem Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma⁸ koji je više puta noveliran. Posljednje novele su usvojene u junu 2018. godine, sa ciljem usklađivanja sa preporukama MONEYVAL-a iz 2015. i 2017. godine, novousvojenim standardima FATF-a i direktivama Evropske unije, posebno sa 4 Direktivom o sprječavanju pranja novca (AMLD).⁹ Ovim Zakonom se utvrđuju mjere i radnje koje se preduzimaju na planu otkrivanja i sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma koje se preduzimaju prilikom svih poslova primanja, ulaganja, zamjene, čuvanja ili drugog raspolaganja s novcem ili drugom imovinom i drugih transakcija. Zakonom je predviđena i izrada smjernica za analizu rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma u sektorima koji su obveznici izvještavanja FOJ-a.

.....

6 Prema članu 268, st. 7, imovina podrazumijeva imovinska prava bilo koje vrste, nezavisno od toga da li se odnose na dobra materijalne ili nematerijalne prirode, pokretne ili nepokretne stvari, hartije od vrijednosti i druge isprave kojima se dokazuju imovinska prava.

7 U uporednoj praksi postoje različita rješenja. Tako se u zakonodavstvu Italije pranje novca nalazi u grupi krivičnih djela protiv imovine, u Saveznoj Republici Njemačkoj u okviru grupe krivičnih djela označenih kao pomaganje učiniocu krivičnog djela i prikrivanje, dok je Srbiji predviđeno isto zakonsko rješenje po kojem se pranje novca kategoriše kao krivično djelo protiv privrede. Za više detalja pogledati: Natalija Lukić: Suzbijanje organozovanog kriminaliteta – komparativni pristup, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (2014), str. 126 – 128.

8 “Službeni list Republike Crne Gore”, br. 55/03, 58/03 i 17/05 i “Službeni list Crne Gore”, br. 033/14 i 044/18.

9 Direktiva (EU) 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. maja 2015. godine o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma, kojom je izmijenjena Uredba (EU) br. 648/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta i stavljena van snage Direktiva 2005/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta i Direktiva Komisije 2006/70/EZ.

Prema ocjeni Komiteta Savjeta Evrope za evaluaciju mjera u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) iz 2015. godine, Crna Gora je ostvarila napredak u odnosu na III krug evaluacije koji je okončan 2009. godine, u pogledu usklađivanja zakonskih propisa u oblasti sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma sa preporukama Radne grupe za finansijske mjere u borbi protiv pranja novca (FATF) i Bečkom i Palermskom konvencijom o pranju novca.¹⁰ Međutim, konstatovani su i određeni nedostaci pravnog okvira za SPNFT koji se odnose na *nedakvatnu definiciju finansijskih definicija, stvarnog vlasnika;¹¹ sumnjivih transakcija i virtuelnih (kripto) valuta*, kao i na nedostatke u pogledu obveznika SPNFT sistema,¹² koji su samo djelimično otklonjeni izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, usvojenim u julu 2018. godine.

Osim toga, zakonski okvir ne pruža adekvatnu definiciju politički izloženih osoba (PEP), kao ni popis različitih kategorija lica koje bi trebalo da budu obuhvaćene ovom definicijom, poput članova upravljačkih tijela političkih stranaka. Takođe, zakonske odredbe su ograničavale finansiranje terorizma samo na situacije u kojima neka teroristička ili teroristička organizacija prima sredstva za sprovođenje terorističkog djela, dok standardi zahtijevaju inkriminisanje i onih situacija kada ta sredstva teroristička organizacija koristi i u druge svrhe, a ne samo za vršenje terorističkog akta.

Konstatovani su i nedostaci u pogledu implementacije nove preporuke FATF-a 6 (*prethodna posebna preporuka III - Zamrzavanje terorističke imovine*) u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija (SBUN S/RES/1373), zbog čega je na 47. plenarnoj sjednici MONEYVAL-a održanoj u aprilu 2015. godine, odlučeno da se u odnosu na Crnu Goru primijeni korak 1 procedure za unapređenje usklađenosti (*Step 1 Enhanced Compliance Procedure*).¹³

.....

10 Izvještaj IV runde evaluacije crnogorskog sistema sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, MONEYVAL, Strazbur, april 2015. god.

11 Subjekti koji posjeduju, odnosno koji kontrolišu pravna ili fizička lica u čije ime se obavlja neka transakcija, kao i one koje vrše krajnju djelotvornu kontrolu nad nekim pravnim licem.

12 Zakonom o advokaturi ("Službeni list Crne Gore" br. 079/06, 073/10, 022/17) i Zakonom o notarima ("Službeni list Crne Gore" br. 55/16) nije predviđeno vršenje inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, koji bi vršila Advokatska komora nad advokatima, odnosno Notarska komora nad notarima. Ipak, u članu 94 Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, ta dva tijela su označena kao nadzorni organi navedenih kategorija obveznika. Radi prevazilaženja zakonskih neusaglašenosti, potrebno je izvršiti izmijeniti navedene zakona u pravcu definisanja postupka vršenja nadzora nad advokatima i notarima.

13 U skladu sa navedenim procedurama Crna Gora je imala obavezu da tokom 2016. godine dostavi dva izvještaja o usklađenosti u kojima će se prikazati napredak ostvaren u odnosu na nedostatke utvrđene tokom 4. kruga evaluacije.

Prvi izvještaj o usklađenosti koji je Crna Gora dostavila u februaru 2016. godine, razmatran je na plenarnoj sjednici MONEYVAL-a u aprilu iste godine, dok je drugi Izvještaj o usklađenosti razmatran u septembru 2016. godine i tom prilikom je ocijenjeno da Crna Gora nije uspostavila mehanizme i procedure za primjenu rezolucije SBUN 1373 (2001). Kako bi se prevenirala primjena koraka 2 procedure za unapređenje usklađenosti,¹⁴ Crna Gora je u novembru 2016. godine usvojila Akcioni plan za implementaciju Rezolucije SBUN 1373, koji je predviđao usklađivanje zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima, te unapređenje tehničkih i administrativnih kapaciteta FOJ-a. Međutim, zbog kašnjenja u implementaciji planiranih mjera, MONEYVAL je u maju 2017. godine primijenio korak 2 procedure za unapređenje usklađenosti.¹⁵

Crna Gora je usvojila i Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama¹⁶ koji reguliše primjenu restriktivnih mjera prema pravnim i fizičkim licima koji su označeni kao teroristi, terorističke organizacije ili finansijeri terorista ili terorističkih organizacija u skladu sa nacionalnom listom koju utvrđuje Vlada Crne Gore, primjenjujući zakon kojim se uređuju osnove obavještajno bezbjednosnog sektora Crne Gore. Izmjenama i dopunama Zakona iz 2017. godine uređeno je raspolaganje imovinom i sredstvima ovih lica; njihova pravna zaštita kroz mogućnost pokretanja upravnog spora; obaveza organa da se podacima, prikupljenim u postupku utvrđivanja ispunjenosti kriterijuma za primjenu mjera dodijeli određeni stepen tajnosti. Predviđeno je i formiranje stalnog kordinacionog tijela za praćenje i koordinaciju primjene restriktivnih mjera.

Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma 2015 – 2018 je usvojena od strane Vlade Crne Gore 2015. godine.¹⁷ Osnovni cilj strategije jeste razvoj savremenog, koordiniranog i efikasnog sistema za suzbijanje i prevenciju terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma. Sprovedenje Strategije i pratećih Akcionih planova prati Nacionalni međuresorski operativni tim, koji je obrazovao Biro za operativnu koordinaciju aktivnosti organa obavještajno bezbjednosnog sektora na osnovu zaključaka Vlade. Strateški dokument je iste

.....

14 Korak 2 (end. Step 2 Enhanced Compliance Procedure - CEP) praktično znači stavljanje Crne Gore na listu zemalja čiji finansijski sistem se ne smatra dovoljno bezbjednim za saradnju.

15 Peti krug evaluacije MONEYVAL-a koji je trebalo da bude sproveden 2020. godine, odložen je za 2022. godinu, kako bi se omogućilo državi da razvije sve potrebne zakonodavne i institucionalne aranžmane u skladu sa nedavnim zakonodavnim i organizacionim izmjenama sprovedenim 2019. godine.

16 „Službeni list Crne Gore“, broj 3/15 i 42/2017.

17 <http://www.aspn.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=153716&rType=2&file=Strategija%20za%20prevenciju%20i%20suzbijanje%20terorizma,pranja%20novca%20i%20finansiranje%20terorizma.doc>

kao 2018. godine i još uvijek nije zamijenjen novim, iako je nacrt nove Strategije za period 2019 – 2022 pripremljen u junu 2018. godine

Iako je obaveza izrade Nacionalne procjene rizika uvedena tek zakonskim izmjenama iz 2018. godine, Vlada Crna Gora je 17. decembra 2015. godine usvojila prvu Nacionalnu procjenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma (PNFT), u skladu sa u skladu sa preporukom broj 1 FATF-a¹⁸ i obavezama vezanim za pregovore u poglavlju 4 (Sloboda kretanja kapitala). Formirano je i Koordinaciono tijelo za sprovođenje projekta Nacionalne procjene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Nacionalna procjena rizika se sastojala iz procjeneizloženosti ovih sektora rizicima u oblasti pranja novca na nacionalnom nivou, kao i Akcionog plana koji predviđja 35 mjera koje je potrebno preduzeti kako bi se smanjio ili eliminisao uticaj identifikovanih rizika. Ažuriranje Nacionalne procjene rizika je otpočeto krajem 2018. godine i trebalo je da bude završeno do septembra 2019. godine,¹⁹ što nije učinjeno.

Osim Nacionalne procjene rizika, izloženost PNFT rizicima prepoznata je i nacionalnom Procjenom opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA 2017) . Za razliku od prethodnih procjena,²⁰ u dokumentu iz 2017. godine, pranje novca je identifikovano kao jasna prijetnja, uz terorizam i vjerski ekstremizam; krijumčarenje opojnih droga; ilegalne migracije; teška krivična djela koje vrše organizovane kriminalne grupe; zelenašenje i visoku korupciju. Procijenjeno je da organizovane kriminalne grupe kroz pranje novca uvode dobit iz svojih primarnih kriminalnih aktivnosti u legalne tokove, čime prikrivaju njegovo kriminalno porijeklo i zaokružuju svoju kriminalnu djelatnost. Osnovna karakteristika ovih grupa je veoma dobro poznavanje finansijskog sistema i robno-novčanih tokova.

Radi jačanja međunarodne saradnje, prema dostupnim podacima, Crna Gora je do sada potpisala 35 sporazuma o saradnji sa državama članicama EGMONT grupe.²¹ Takođe, Crna Gora je potpisala Sporazum o saradnji sa EUROJUST-om u maju 2016. godine, sa ciljem jačanja saradnje u borbi protiv teških krivičnih djela, posebno

.....

18 U pitanju je jedna od 49 preporuka kojom se uspostavlja obaveza zemlje da izvrši samoprocjenu PNFT rizika.

19 IMF Country Report No. 19/293.

20 Prva SOCTA je objavljena 2013. godine, a odnosila se na period 2013-2014, dok je srednjoročna SOCTA objavljena 2015. godine i obuhvatila je 2015. i 2016. god.

21 Egmont je međunarodna mreža finansijsko - obavještajnih službi, koja broji 152 članice koje razmjenjuju podatke putem korišćenja ESW (eng. Egmont Secure Web). Crna Gora participira u radu EGMONT-a od 2005. godine, međutim nedavno izvršena promjena pravnog i organizacionog statusa FOJ-a uslovila je suspenziju članstva u ovoj grupi. Očekuje se da će zahtjev Crne Gore za obnovu članstva biti razmatran na sljedećoj sjednici EGMONT-a koja treba da se održi u julu 2020. godine.

pranja novca, organizovanog kriminala i terorizma. Tužilac za vezu u EUROJUST-u je imenovan u decembru 2017. godine, odnosno reimenovan u novembru 2019. godine.

Ključne institucije u Crnoj Gori odgovorne za prevenciju i sprječavanja pranja novca su Centralna banka Crne Gore,²² Ministarstvo finansija, sudstvo i tužilaštvo, Uprava policije, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Uprava carina i Poreska uprava. Za gonjenje učinilaca krivičnog djela pranja novca isključivo je nadležno Specijalno državno tužilaštvo (SDT),²³ dok o predmetima pranja novca u sudskom postupku odlučuje Specijalizovano odjeljenje za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine u okviru Višeg suda u Podgorici.²⁴

Institucije nadležne za borbu protiv kriminala su u oktobru 2017. godine zaključile Sporazum o unapređenju saradnje u oblasti suzbijanja kriminala, sa ciljem efikasnije razmjene informacija elektronskim putem, u okviru implementacije mjera 6.1.8 iz Akcionog plana za poglavlje 24 i 2.1.5 iz Akcionog plana za poglavlje 23. U predstojećem periodu bi trebalo revidirati ovaj Sporazum tako da pored Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Sudskog savjeta, Vrhovnog državnog tužilaštva, Uprave policije, Uprave carina i Poreske uprave, obuhvati i druge relevantne subjekte, poput Uprave za nekretnine, imajući u vidu važnost podataka koje ova institucija vodi.

Osim toga, nedavno je između Centralne banke Crne Gore i Uprave policije potpisan Sporazum o saradnji i razmjeni podataka u oblasti sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, kojim su bliže uređeni modaliteti saradnje između Centralne banke i Finansijsko - obavještajne jedinice.²⁵

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNFT) koja je ustanovljena 2003. godine kao centralna finansijsko-obavještajna jedinica koja u

.....

22 Centralna banka dostavlja FOJ-u statističke podatke o izvršenim kontrolama, izrečenim mjerama i podnešenim zahtjevima za pokretanje prekršajnih postupaka i izvršenim obukama, koja objedinjuje podatke i informacije od svih institucija uključenih u sistem SPNFT i dalje prosjeđuje MONEYVAL-u. Takođe, o ovim podacima Centralna banka redovno izvještava Nacionalni međusektorski operativni tim za sprovođenje Strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma. Nedavno je u okviru Centralne banke osnovana Direkcija za nadzor u oblasti sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma sa višim nivoom hijerarhije i direktnom vezom sa guvernerom.

23 Prije stupanja na snagu Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu ("Službeni list Crne Gore", br. 10/2015 i 53/2016) u martu 2015. godine, slučajevi pranja novca su bili u nadležnosti viših sudova u Podgorici i Bijelom Polju.

24 Shodno članu 16, st. 2 Zakona o sudovima („Službeni list Crne Gore”, br. 11715), nezavisno od pravila o mjesnoj nadležnosti, Viši sud u Podgorici sudi u krivičnom postupku, inter alia, za krivična djela organizovanog kriminala, visoke korupcije; pranja novca, terorizma i ratnih zločina.

25 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/snazniji-odgovori-na-izazove-pranja-novca-i-finansiranja-terorizma>

skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma prima, prikuplja, čuva, analizira i dostavlja podatke, obavještenja, informacije i dokumentaciju, kao i rezultate operativnih analiza o sumnjivim transakcijama nadležnim državnim organima na dalje postupanje je u januaru 2019. godine prestala da bude samostalni organ, u skladu sa novim Zakonom o državnoj upravi²⁶ i novom Uredbom o organizaciji i načinu rada organa državne uprave.²⁷ Finansijsko- obavještajna jedinica (FOJ) je organizovana u okviru Uprave policije, na način što su ovlašćenja i odgovornosti Uprave povjerene novom Sektoru za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma koji je osnovan u aprilu 2019. godine, usvajanjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave Policije Crne Gore.²⁸

Ovakva organizaciona promjena opravdana je potrebom za efikasnijim djelovanjem na planu otkrivanja učinilaca krivičnog djela pranja novca. Naime, u prethodnom periodu Uprava policije nije dobijala obavještenja o sumnjivim transakcijama, već su se ista dostavljala Specijalnom državnom tužilaštvu, koje se onda obraćalo Upravi policije. Razmjena podataka između Uprave policije i USPNFT se odnosila isključivo na postupanja po zahtjevima Uprave policije po operativnim saznanjima vezanim za pranje novca ili finansiranje terorizma, a na koje je USPNFT dostavljala odgovore u vidu izvještaja. Procijenjeno je da će se prelaskom sa administrativnog na tzv. *policijski model* organizacije finansijsko – obavještajne službe postići veća operativnost u radu i omogućiti korišćenje svih raspoloživih kriminalističko operativnih baza podataka Uprava policije, što bi trebalo da poveća broj i kvalitet istraga vezanih za pranje novca (i finansijskih i krivičnih) i učini rad FOJ-a proaktivnijim.

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, koji je Vlada Crne Gore usvojila 7. novembra 2019. godine,²⁹ nadležnosti Uprave su i formalno postale nadležnosti samostalne finansijsko - obavještajne jedinice – Sektora za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma u okviru Uprave policije. Zakonom treba da se obezbijediti puna operativna nezavisnost u odnosu na djelokrug rada FOJ-a, kao i finansijska autonomija (prema Predlogu zakona, FOJ će imati zaseban budžet u okviru ukupnog budžeta Uprave policije), te autonomija u pogledu kadrovske politike (izbor zaposlenih će se vršiti po predlogu i uz saglasnost pomoćnika načelnika FOJ-a koji je ujedno i pomoćnik

.....

26 „Službeni list Crne Gore”, br. 22/2008, 42/2011, 54/2016, 13/2018 i 78/2018 (stupio je na snagu 12.12.2018.).

27 “Službeni list Crne Gore”, br. 87/2018, 2/2019 - ispr. i 38/2019.

28 <http://www.gov.me/biblioteka/pravilnici>

29 Predlog zakona bi trebalo da bude razmatran na plenarnoj sjednici Skupštine Crne Gore 28. novembra 2019.

Direktora Uprave policije). Druge organizacione jedinice Uprave policije neće imati pristup podacima u posjedu FOJ-a. Takođe, Zakonom bi trebalo da se izvrši usklađivanje sa Petom EU Direktivom koja je stupila na snagu u junu 2018. godine i otklone nedostaci vezani za obaveze priređivača lutrijskih i posebnih igara na sreću i igara na sreću putem interneta, odnosno drugih telekomunikacionih sredstava, međunarodne restriktivne mjere, definicije kripto valuta i politički izložene osobe (PEP), itd.³⁰

*Napredak u pogledu usklađivanja nacionalnog pravnog okvira sa pravnom tekovinom EU konstatovan je i u posljednjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru. Istovremeno, Evropska komisija je navela da su potrebni dalji rezultati kako bi se izgradio bilans ostvarenih rezultata u složenijim oblicima organizovanog kriminala gdje su u igri lokalni interesi, uključujući pranje novca, trgovinu ljudima i krijumčarenje duvana, kao i oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalom. Konstatovano je i da ekonomska ekspertiza u policiji i u tužilaštvu i dalje nije dovoljna.*³¹

.....

30 Programom rada Vlade za 2018. godinu je bilo predviđeno usvajanja Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću u IV kvartalu, kojim bi se preciznije uredilo priređivanje igara na sreću preko interneta odnosno drugih telekomunikacionih sredstava. Prema navodima iz medija, Zakon je trebalo da se usvoji do 31. oktobra 2019, godine, po osnovu sporazuma zaključenog sa Ministarstvom finansija Slovačke, što nije učinjeno, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/vlada-se-bruka-pred-eu-zbog-igara-na-srecu>

31 Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 33 i str.38, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>

Sektori od posebnog rizika

Značajan udio neformalne ekonomije u kombinaciji sa slabim rezultatima borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala čine Crnu Goru rizičnom zemljom za pranje novca.

Prije desetak godina se procjenjivalo da je siva ekonomije u Crnoj Gori na nivou od oko 20 % od BDP, odnosno između 100 i 120 miliona eura na godišnjem nivou.³² Novije procjene idu i do 30-40 odsto BDP-a, i iznosa od oko 1,5 milijardi eura godišnje.³³ Procjenjuje se da neformalna ekonomija zapošljava četvrtinu radne snage, a više od 30 odsto radnika zaposleno je na privremenim ugovorima, što je najviša stopa u Evropi.³⁴

Evropska komisija u svojim izvještajima iz godine u godinu ponavlja da rasprostranjenost korupcije u mnogim područjima izaziva ozbiljnu zabrinutost. Ovakvi nalazi se poklapaju sa percepcijom javnosti; prema dostupnim istraživanjima 64 odsto građana smatra da je korupcija izražen problem.³⁵ Evropska komisija, takođe, naglašava da u borbi protiv organizovanog kriminala, uključujući i pranje novca, još uvijek nema uvjerljivih rezultata. Crna Gora je ostvarila tek početne rezultate u istragama pranja novca, finansijskim istragama i privremenom oduzimanju imovine stečene kriminalnom aktivnošću.³⁶

.....

32 Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Nacionalna procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, Podgorica,

33 <https://investitor.me/2019/03/06/bokan-voli-za-bruto-zarade-isplati-17-miliona-eura/>

34 IMF Country Report No. 19/293

35 Obrasci korupcije u Crnoj Gori, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Podgorica, jun 2017. godine, https://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Obrasci_korupcije_2017.pdf

36 Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str.34.

Nacionalnom procjenom rizika iz 2015. godine su primjenom modela procjene rizika (*eng. risk-based approach – RBA*) identifikovani sektori u kojima je utvrđen značajan stepen rizika, i to: sektorigara na sreću, sektor investicione izgradnje i tržišta nekretnina, kao i bankarsko poslovanje, tržište kapitala, tržište luksuznih roba, uvozno–izvozni poslovi, turizam i ugostiteljstvo. Međutim, sve ove oblasti su Nacionalnom procjenom označene kao srednje rizične, odnosno kao oblasti kod kojih nije izražen visok stepen rizika.

Finansijski i bankarski sektor

Nacionalna procjena rizika je pokazala da je mogućnost upotrebe bankarskog sektora za integraciju novca velika, što je potkrijepljeno i konkretnim slučajevima u kojima je utvrđeno da se najveći dio novca za koji se sumnjalo da predstavlja pranje novca ubacivao kroz bankarski sistem.

Prošle godine su, u procesu usklađivanja sa preporukama FATF-a I Četvrtom direktivom EU o pranju novca, kroz nove pravilnike o indikatorima i smjernicama za prepoznavanje i sprečavanje pranja novca povećane obaveze crnogorskih banka da prate i analiziraju transakcije klijenata iz visokorizičnih zemalja i ošor zona, kao i one povezane sa virtuelnim valutama, elektronskim transferima i trgovinom valuta.³⁷

Finansijski i bankarski sektor je procijenjen kao rizičan sektor i u najvažnijim dokumentima³⁸ i novijim izvještajima³⁹ evropskih institucija. Posebno se ističe rizik u finansijskim proizvodima koji se bave gotovinom (npr. mjenjačnice, transferi sredstava) i finansijskim proizvodima koji nude sličnu anonimnost (e-novac, virtuelne valute, kraudfanding platforme), posebno u slučaju beskrupuloznog ponašanja trećih strana koje djeluju u njihovim kanalima isporuke, kao agenti ili distributeri. Peta direktiva EU o sprečavanju pranja novca proširuje polje primjene ranijih direktiva i na pružaoce usluga razmjene virtuelnih valuta i kastodi servisa, zbog povećanog rizika.

Ovaj problem je u Crnoj Gori došao u fokus javnosti krajem 2018. godine, kada je Specijalno državno tužilaštvo pokrenulo istragu zbog sumnje u pranje novca i utaju poreza od strane Atlas banke i velikog broja povezanih domaćih i stranih pravnih lica, korišćenjem e-komerc servisa ove banke. Ova kompleksna istraga je do

.....

37 <https://www.vijesti.me/vijesti/banke-dobile-stroza-pravila-protiv-pranja-novca>

38 Četvrta i peta EU direktiva o pranju novca (*eng. 4th and 5th Anti-Money Laundering Directive*), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>

39 Supranacionalna procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma koji utiču na Uniju, (*eng. Supranational Risk Assessment of the money laundering and terrorist financing risks affecting the Union*), jul 2019. godine, https://ec.europa.eu/info/files/supranational-risk-assessment-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-affecting-union_en

sad rezultirala jednom potvrđenom optužnicom protiv vlasnika Atlas banke Duška Kneževića za zloupotrebu položaja u privrednom poslovanju. Ukupni dometi istrage i obim eventualne štete još uvijek nijesu u cjelosti poznati javnosti, iako su neke procjene da je oprano više od pola milijarde eura.⁴⁰ Predmet posebne zabrinutosti je izostanak učinkovite kontrole od strane Centralne banke, te činjenica da je vice-guverner Centralne banke u pritvoru pod sumnjom da je učestvovao u korupciji kontrolora koji su provjeravali zakonitost poslovanja Atlas banke.

Tržište nekretnina

Pored banaka, procjenom iz 2015. godine je sektor nekretnina označen kao rizičan, zbog svog intenzivnog razvoja i generisanja velike količine novca. Ovaj sektor je označen kao izložen povećanom riziku i u najnovijem supranacionalnom izvještaju o pranju novca Evropske komisije.

U Crnoj Gori je ovo pitanje posebno važno imajući u vidu da se ekonomija države u velikoj mjeri oslanja na strane direktne investicije, a važan dio tih investicija u posljednjih 15 godina predstavljalo je ulaganje u kupovinu nepokretnosti, dolazeći iz ofšor (*eng. off-shore*) zona ili sa drugih destinacija povezanih sa korozivnim kapitalom. Investicije iz Ruske Federacije su među najvećim investicijama u Crnoj Gori, i u prethodnim decenijama su mnoge od njih bile skopčane sa neuspješnim projeklima, korupcijskim aferama, i štetom za budžet i građane. Najveći dio tih investicija je odlazio na kupovinu nekretnina, dostižući čak i do 80% direktnih investicija u pojedinim godinama. Zvanični podaci o vlasništvu nad nekretninama nijesu potpuni, jer podaci iz katarstarskih evidencija nijesu tačni zbog opsežne ilegalne gradnje u prethodnim decenijama, a država uopšte nema sveoubovhatan i efektivan mehanizam za provjeru investicija.

I Evropska komisija u svom najnovijem izvještaju posebno naglašava da Crna Gora mora poboljšati efikasnost finansijskih istraga ažuriranjem zemljišnih knjiga i radom na uspostavljanju centralizovanog registra bankovnih računa, u skladu s odredbama Pete EU direktive o pranju novca.⁴¹

.....

40 <https://www.slobodnaevropa.org/a/atlas-banka-malverzacije/29641342.html>
41 Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 34.

Igre na sreću

Nacionalna analiza rizika iz 2015. godine je identifikovala sektor igara na sreću, naročito kazina, kao rizičan zbog velikih gotovinskih transakcija naročito od strane nerezidentnih lica, što dodatno usložnjava utvrđivanje porijekla novca.

Prema Četvrtoj direktivi o sprečavanju pranja novca, svi pružaoci usluga igara na sreću su obveznici direktive. Međutim, države članice mogu na osnovu dokazano niskog nivoa rizika pružaocima usluga igara na sreću, osim kazinima, odobriti potpuno ili djelimično izuzeće od te obaveze. Evropska komisija prepoznaje da su pojedini proizvodi u sektoru igara na sreću, poput onlajn kockanja, land-based klađenja i pokera, izloženi visokom riziku od pranja novca.

Ipak, i pored uočenih rizika, i istraživačkih tekstova koji su ukazivali na probleme u transparentnosti vlasništva i poslovanja kazina i onlajn kockanja⁴², rezultati nadzornih i kontrolnih aktivnosti državnih organa u ovoj oblasti nijesu vidljivi.

Transparentnost vlasništva

Jedan od horizontalnih problema koji izlaže riziku sve sektore je nedostatak podataka o stvarnom vlasništvu. U prethodnoj deceniji su zabilježene brojne afere i propale investicije u kojima su učestvovala kompanije kreirane da sakriju pravi identitet vlasnika.

Crna Gora nema javni registar podataka o stvarnom vlasništvu. Ne postoji obaveza da pravna lica podatke o korisničkom vlasništvu dostavljaju Centralnom registru privrednih subjekata (CRPS). Evidencija se vodi na osnovu akata o osnivanju i drugih dokumenata o registraciji, i ne postoji obaveza identifikacije stvarnih vlasnika. Prema izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz jula 2018. godine, registar stvarnih vlasnika kompanija bi trebalo da uspostavi Poreska uprava do oktobra 2019 godine (proces je i dalje u toku). Zakon je izmijenjen u svrhu ispunjavanja zahtjeva iz pregovaračkog procesa i usklađivanja sa direktivama EU.

Nažalost, iz Zakona je jasno da Registar stvarnih vlasnika neće biti dio javnog CRPS-a. Podaci iz registra biće dostupni samo organima vlasti, dok će druga

.....

42 <http://www.cin-cg.me/dosije-e-gambling-1-premijerov-brat-od-ujaka-izdavao-lazne-licence-za-e-kazina/>

pravna lica i pojedinci morati da dokažu opravdani interes da bi dobili informacije. To pruža diskreciona ovlašćenja administraciji da odluči kada će otkriti ili prikriti određene podatke o pojedincima koji mogu predstavljati rizik za finansijski sistem.

S druge strane, Peta direktiva o sprječavanju pranja novca specifično navodi medije i organizacije civilnog društva kao bitne korisnike navedenih podataka. U Direktivi se navodi da se javnim pristupom informacijama o stvarnom vlasništvu civilnom društvu i medijima omogućava bolja kontrola nad informacijama te se njime doprinosi očuvanju povjerenja u integritet poslovnih transakcija i finansijskog sistema. Takođe, njime se olakšava pravovremena i učinkovita dostupnost informacija finansijskim institucijama, uključujući tijela trećih zemalja, koje učestvuju u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Pristup tim informacijama pomogao bi i u istragama o pranju novca, povezanim predikatnim kaznenima djelima i finansiranju terorizma.⁴³

Neprofitne organizacije

Supranacionalna analiza Evropske komisije identifikuje i neprofitni sektor kao rizičan u pogledu pranja novca, zbog svoje kompleksnosti, raznolikosti, te činjenice da se zločinačke ili terorističke organizacije mogu infiltrirati u neprofitne organizacije koje mogu skrivati stvarno vlasništvo, što značajno otežava praćenje izvora finansiranja terorizma.⁴⁴

U Crnoj Gori je ovaj problem dospio u fokus nakon parlamentarnih izbora održanih 2016. godine, kroz optužnicu protiv jednog od lidera Demokratskog fronta Nebojše Medojevića i biznismena Momira Nikolića za stvaranje kriminalne organizacije i pranje novca. Optužnicom je obuhvaćeno i 10 Medojevićevih partijskih saradnika. Oni se terete da su novac iz nelegalnih izvora ulagali u finansiranje kampanje Demokratskog fronta.

Istraga se vodi i protiv političkog konsultanta Arona Šaviva koji je bio menadžer kampanje DF-a i njegovog savjetnika za bezbjednost, Džozefa Asada. Za njima su izdate međunarodne potjernice zbog sumnje da je novcem koji je na Šavivove kiparske firme uplaćivala firma u ruskom vlasništvu, sa sjedištem u u Češkoj finansiran pokušaj terorizma na dan parlamentarnih izbora održanih 2016.⁴⁵

.....

43 Peta EU direktiva o pranju novca.

44 Supranational Risk Assessment of the money laundering and terrorist financing risks affecting the Union, COM (2019) 370 final

45 [https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/saviv-i-asad-sa-sejsela-ruskim-parama-finansira-](https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/saviv-i-asad-sa-sejsela-ruskim-parama-finansira)

Demokratski front tvrdi da ne postoje dokazi o pranju novca, te da je istraga protiv njih politički obračun vlasti i tužilaštva sa opozicijom u Crnoj Gori.⁴⁶

Ekonomsko državljanstvo

U izvještaju o nacionalnim programima dodjele građanstva Unije investitorima⁴⁷ Evropska komisija ističe da je posljednjih godina zabilježen je rastući trend u području programa kojima zemlje privlače investicije, tako što investitorima dodjeljuju državljanstvo ili pravo boravka u zemlji. Ovakve šeme izazivaju zabrinutost zbog inherentnih rizika u pogledu bezbjednosti, pranja novca, utaje poreza i korupcije. U skladu sa Petom direktivom o sprečavanju pranja novca zahtijeva se proširena dubinska analiza stranke za državljane trećih zemalja koji traže pravo na boravak ili državljanstvo u državama članicama u zamjenu za kapital ili ulaganje u nekretnine, državne obveznice ili korporativne subjekte.⁴⁸

U isto vrijeme, program ekonomskog državljanstva je nedavno lansiran u Crnoj Gori. Vlada Crne Gore je donijela odluku koja predviđa da od 1. januara 2019. godine, zainteresovani strani investitori mogu dobiti crnogorski pasoš, ulaganjem u razvojne projekte. Ekonomsko državljanstvo biće dostupno za najviše 2.000 investitora, a program preko kojeg se može ostvariti ekonomsko državljanstvo trajće tri godine.

Ovom odlukom, Vlada je oživjela projekat koji je pokrenula još 2010. godine, a od njega odustala nakon sugestija iz Evropske unije koja to nije eksplicitno zahtijevala, ali je sugerisala da pravila u toj oblasti moraju biti usklađena sa evropskom pravnom tekovinom.⁴⁹ Vlada je obnovila rad na programu ekonomskog državljanstva 2016. godine.

Evropska unija je prepoznala da zbog perspektive budućeg državljanstva Unije, državljanstvo zemalja kandidata za članstvo postaje sve privlačnije za ulagače, navodeći kao primjere programe za ekonomsko državljanstvo u Crnoj Gori i Turskoj. Kako bi se spriječilo da takvi programi uzrokuju rizike za EU, uslovi koji se odnose na šeme ulaganja izvršene sa ciljem sticanja državljanstva biće dio procesa pridruživanja, a Evropska komisija će pratiti sheme državljanstva za investitore u državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo, u sklopu procesa pristupanja EU.⁵⁰

li-drzavni-udar

46 <https://www.slobodnaevropa.org/a/28853664.html>

47 Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union, COM (2019) 12 final, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/eu-citizenship_en

48 Supra (fusnota, 41).

49 <https://www.slobodnaevropa.org/a/crnogorski-pasos-na-prodaju/29394090.html>

50 Supra (fusnota, 44).

Evropska komisija je izvještaju za 2019. godinu naglasila da Crna Gora „u skladu sa novim pravilima EU o borbi protiv pranja novca, treba da posveti posebnu pažnju poboljšanoj detaljnoj analizi klijenata (*due diligence*) u kontekstu programa državljanstva za strane investitore.“⁵¹

*Najčešće metode koje se koriste za pranje novca su vezane za transfere sredstava po nalogu off-shore kompanija po osnovu zajmova koji se u kasnijoj fazi finansijskog poslovanja raslojavaju na više domaćih/stranih pravnih lica, uplate gotovog novca, uplate fiktivnih pozajmica – zajmova, povećanje osnivačkog uloga, prenos novca preko državne granice, izvlačenje novca iz firmi preko fiktivnog prometa robe/usluga, zaključivanje fiktivnih ugovora, plaćanje različitih vrsta pomoći, plaćanje konsultanstskih i drugih usluga, izgradnju objekata i kupovinu nekretenina u gotovini. Najveći broj slučajeva prijavljen je od strane poslovnih banaka, a u manjem od strane Western Union-a, Uprave carina, notara i knjigovodstvenih agencija. Najveći stepen rizika svakako predstavlja mogućnost da se tim novcem finansira terorizam.*⁵²

*Posmatrajući geografsku komponentu, podaci ukazuju da se transferi novca sve više realizuju iz Ujedinjenih Arapskih Emirata, Ukrajine, Hong Konga i Izraela, u korist pravnih i fizičkih lica koja imaju otvorene račune kod poslovnih banaka u Crnoj Gori, pri čemu se neposredno nakon priliva sredstva transferišu u korist pravnih lica, najčešće iz Švajcarske, Bugarske, Velike Britanije i Kipra.*⁵³

.....

51 Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 63.

52 Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA), Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2017. str. 61.

53 Ibid, str. 62.

Otkrivanje i kažnjavanje počinilaca

Za gonjenje učinilaca krivičnog djela pranja novca nadležno je Specijalno državno tužilaštvo (SDT), sa sjedištem u Podgorici.

Prema Zakonu o Specijalnom državnom tužilaštvu,⁵⁴ ovaj organ je osnovan u okviru Državnog tužilaštva kao jedinstvenog i samostalnog organa, za teritoriju Crne Gore (član 2). Nadzor nad radom Specijalnog državnog tužilaštva vrši Vrhovno državno tužilaštvo (član 5). SDT preuzima sve radnje iz svoje nadležnosti pred Specijalnim odjeljenjem Višeg suda u Podgorici i nadležno je za gonjenje učinilaca krivičnih djela organizovanog kriminala (bez obzira na visinu propisane kazne); visoke korupcije;⁵⁵ pranja novca; terorizma; ratnih zločina, a od 2016. godine i povrede izbornih prava (član 3). Policijske poslove u vezi sa krivičnim djelima iz člana 3 ovog zakona, vrše policijski službenici koji rade u posebnoj organizacionoj jedinici organa Policije. Rukovodilac ovog Odjeljenja se bira od strane direktora Policije, uz saglasnost Glavnog specijalnog tužioca (član 26).

.....

54 "Službeni list Crne Gore", br. 10/2015 i 53/2016.

55 Ako je javni funkcioner izvršio zloupotrebu službenog položaja, prevaru u službi, protivzakoniti uticaj, primanje i davanje mita, te ako je zloupotrebom položaja u privrednom poslovanju, odnosno zloupotrebom ovlašćenja u privredi pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od četrdeset hiljada eura.

SDT može povjeriti preduzimanje radnji radi istraživanja krivičnih djela iz njegove nadležnosti državnim službenicima zaposlenim na poslovima poreza, carina, sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma i inspeksijske poslove. U naročito složenim postupcima se predviđa i mogućnost formiranja specijalnog istražnog tima koji mogu sačinjavati pored specijalnog tužioca i policijski službenici iz policijskog odjeljenja, istražitelji i državni službenici (članovi 28 i 30)

Specijalni državni tužilac može od organa uprave zaduženih za poslove sprečavanja novca tražiti kontrolu poslovanja pravnog ili fizičkog lica, pribavljanje dokumentacije, podataka i obavljanje drugih radnji iz nadležnosti tog organa. FOJ je dužan da podatke proslijedi Specijalnom državnom tužilaštvu u roku od tri dana po službenoj dužnosti ako procijeni da postoji osnov sumnje da su novčana sredstva, prihodi ili imovina stečeni krivičnim djelom koje je u nadležnosti specijalnog državnog tužilaštva.

Banke su takođe obavezne da dostave podatke specijalnom tužiocu o računima i stanju na računu lica za koja postoji osnov sumnje da raspolažu ili su raspolagala prihodima pribavljenim krivičnim djelima iz nadležnosti tužilaštva ukoliko su ti prihodi važni za istragu ili podliježu privremenom oduzimanju (članovi 31 i 33). Ukoliko postoji osnov sumnje da određeno lice na svojim bankovnim računima raspolaže prihodima pribavljenim krivičnim djelima iz člana 3 ovog zakona, na zahtjev specijalnog tužioca sudija za istragu može rješenjem obavezati banku da prati platni promet na računima određenog lica i da za vrijeme tog praćenja redovno izvještava specijalnog tužioca o transakcijama na računu

U izvještaju o radu za 2018. godinu Specijalno državno tužilaštvo navodi da je primilo 89 prijava za pranje novca, te je postupalo u odnosu na ukupno 95 prijava (6 prijava je datiralo iz prethodnih godina). Odbačena je svega jedna prijava, a u 81 slučaju je izdata naredba o sprovođenju istrage, u tri slučaja protiv 81 lica Dvije prijave su ustupljene, a do pisanja izvještaja 11 prijava nije riješeno. Za krivična djela terorizma donijeta je naredba o sprovođenju istrage u 1 predmetu protiv 1 fizičkog i 1 pravnog lica (u 2017. godini je bilo 5 istraga za pranje novca protiv 27 lica). U toku 2018. godine je za krivično djelo pranja novca optuženo svega jedno lice, dok je u ranijem periodu bilo optuženo još 11 lica, te je u 2018. godini ukupno 12 optuženja ostalo neriješeno.⁵⁶ U 2018. godini je pokrenuto 16 izviđaja u kojima je pranje novca krivično gonjeno kao samostalno krivično djelo (*eng. stand-alone crime*), što je duže vremena bila preporuka Evropske komisije u ovoj oblasti. Više od 63,7 miliona eura

56 . Specijalno državno tužilaštvo, Izvještaj o radu za 2018. godinu, Podgorica, februar 2019. godine, str. 7 i 8, [https://tuzilastvocg.me/media/files/SDT%20izvjestaj%20o%20radu%20za%202018\(1\).pdf](https://tuzilastvocg.me/media/files/SDT%20izvjestaj%20o%20radu%20za%202018(1).pdf)

je privremeno oduzeto u vezi sa tim predmetima, uključujući 62,7 miliona eura u slučaju 'Atlas banke', a uključeno je 79 lica i 95 privrednih društava.⁵⁷

Iako se prvobitni bilans ostvarenih rezultata istraga u borbi protiv pranja novca postepeno razvija, prema istraživanjima nevladinih organizacija, statistika o uspješnim istragama za pranje novca u posljednjih nekoliko godina nije impresivna. Evidentno je nominalno smanjenje broja predmeta vezanih za krivično djelo pranja novca. Sa druge strane, broj subjekata (pravnih i fizičkih lica) protiv kojih se istrage sprovode raste, što ukazuje na to da su u pitanju kompleksnije istrage koje uključuju veliki broj povezanih lica.

U periodu od 2013. – 2018. godine objavljene su pravosnažne presude za sedam predmeta pranja novca, a samo jedna je osuđujuća. Jednom od tri osuđena lica izrečena je kazna iznad zakonskog minimuma. Veoma mali procenat osuđujućih odluka se vezuje za kvalitet i obim dokaza,⁵⁸ ali i određenu rigidnost u razumijevanju koncepta pranja novca, što se prije svega ogleda u instistiranju na vezi između predikatnog krivičnog djela i pranja novca, suprotno zakonskom okviru koji zahtijeva niži standard dokazivosti (*da novac potiče od kriminalne djelatnosti, a ne od krivičnog djela*). Ovo posebno važi za slučajeve pranja novca kao samostalnog krivičnog djela, gdje bi dokazivanje nesrazmjere između imovine i dokazanih (legalnih) prihoda nekog subjekta trebalo da bude dovoljan osnov za dokazivanje nelegalnog porijekla imovine.

U dva postupka tužilaštvo je optuženima za pranje novca stavilo na teret i organizovani kriminal. U četiri predmeta tužilaštvo je kao izvor prljavog novca navelo trgovinu narkoticima, u dva privredni kriminal, a u trećem korupciju počinjenu u inostranstvu. Tužilaštvo je odustalo od krivičnog gonjenja dvije trećine krivičnih djela pranja novca koja je optuženima stavljalo na teret.⁵⁹ Kada je u pitanju 2019. godina, do oktobra su podnijete 2 naredbe za sprovođenje istrage i 2 naredbe za proširenje istrage. Ova 4 slučaja su obuhvatila 57 fizičkih i 59 pravnih lica.

.....

57 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu, str.37 i 38.

58 Posebni problemi postoje u predmetima sa međunarodnim (transnacionalnim) elementom, u kojima se pojavljuje problem pribavljanja dokaza putem instrumenata međunarodne pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.

59 <http://www.mans.co.me/monitoring-izvjestaj-3-pranje-novca-analiza-pravosnaznih-sudskih-presuda-2013-2018/>, str. 6.

Slučaj „E - Commerce

SDT je otvorilo istragu protiv 128 fizičkih i 150 pravnih lica zbog postojanja osnovane sumnje vezane za stvaranje kriminalne organizacije, pranje novca i utaju poreza i doprinosa, izvršenih putem finansijskih transakcija realizovanih kroz usluge trgovine elektronskih putem (e-commerce).⁶⁰ SDT je sprovedo niz aktivnosti na planu provjere zakonitosti pravnih poslova realizovanih od većeg broja fizičkih i pravnih lica preko računa otvorenih u Atlas i IBM banci u okviru usluge e-commerce.

Naime, SDT je 10. decembra prošle godine donio naredbu o sprovođenju istrage protiv 79 osoba zbog krivičnog djela stvaranja kriminalne organizacije, pranja novca, utaje poreza i doprinosa i 95 pravnih lica zbog istog krivičnog djela i 24. aprila ove godine naredbu o proširenju istrage protiv 49 fizičkih lica (od kojih je 13 već obuhvaćeno prethodnim naredbama) i protiv 55 pravnih lica (od kojih su dva prethodno obuhvaćena) zbog istih krivičnih djela.

U toku istrage je analizirana obimna finansijska dokumentacija i e-mail komunikacija navodnog organizatora kriminalne grupe koji je bio zaposlen u Atlas banci. Uočeno je da je veliki broj mejlova koji se odnose na transfere novca u većim iznosima sa pravnih lica koja su registrovana u Crnoj Gori na pravna lica u inostranstvu, a vezano za e-komerc servis. Primijećeno je da se radi o većem broju rezidentnih pravnih lica koja su registrovana na istoj adresi bez broja i sa istom djelatnošću kompjutersko programiranje i usluge za kompjutersko programiranje. Ta pravna lica su bila registrovana na godinu i onda su brisana iz CRPS-a. Uskoro se očekuje okončanje nalaza i mišljenja angažovanih vještaka ekonomsko-finansijske struke, nakon čega slijedi odluka o podizanju optužnice.⁶¹

U okviru ove istrage tužilaštvo je u junu prošle godine blokiralo u Atlas banci 63 miliona eura. Centralna banka je prilikom kontrole izvršene u septembru 2018. godine iznos blokiranih sredstava isključila iz obračuna likvidne aktive, što je bio jedan od razloga za uvođenje prinudne uprave u banku u decembru prošle godine, a kasnije i stečaja u aprilu ove godine.

U međuvremenu, Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal otvorilo je više istraga, podiglo i optužnicu protiv Duška Kneževića i bivšeg izvršnog direktora Atlas banke Đorđa Đurđića zbog nezakonite garancije u slučaju Kaspia. Otvorene

60 Usluga e-trgovine je usluga putem koje se vrši prodaja proizvoda ili usluga putem Interneta, prihvatanjem platnih kartica Visa International / MasterCard na e-prodajnom mjestu klijenta.
61 <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/vdt-brzo-o-optuznici-za-e-komerc>

su istrage i za utaju poreza, prikupljaju se dokazi korištenjem međunarodne pravne pomoći, a za Kneževićem je raspisana međunarodna potjernica.⁶²

Atlas banka i IBM banka se terete i zbog zaključivanja zajmova sa nerezidentnim licima, a koji su „pokrivali“ isplate fizičkih lica iz inostranstva, sa veoma kratkim rokovima plaćanja (kraćim i od jednog mjeseca), sa ciljem sticanja prihoda putem ovakvih kredita odobrenih većem broju povezanih pravnih osoba u IBM Banci dd Podgorica i Atlas Banci dd, ali uz zalogu - depozite koje su kao garanciju obezbijedila nerezidentna pravna lica, sve s ciljem izbjegavanja plaćanja poreskih obaveza i uvođenja ilegalno stečenih sredstava u redovne novčane tokove.

Procjenjuje se da su samo putem Atlas banke odobreni su krediti rezidentnim pravnim osobama, u iznosu preko 50.000.000,00EUR, a koji su bili korišćeni za kupovinu značajnih nekretnina na ekskluzivnim lokacijama u Crnoj Gori. Ta pravna lica nisu prijavila stečeni prihod po tom osnovu, niti su plaćale odgovarajuće naknade za državi čija vrijednost se procjenjuje na iznos od preko 4.000.000,00EUR.

.....

Preporuke

1. Unaprijediti legislativu i uspostaviti javno dostupan registar stvarnih vlasnika

Crna Gora mora u cjelosti implementirati Petu EU direktivu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, na način što će uspostaviti javno dostupan i transparentan registar stvarnih vlasnika kompanija i javno dostupne registre za trustove i druge pravne aranžmane.⁶³

Osim toga, neohodno je obezbijediti adekvatan zakonski okvir kojim će se, kroz usvajanje novog Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, obezbijediti puna implementacija FATF preporuka i otkloniti nedostaci na zakonodavnom planu, istaknuti od strane MONEYVAL-a, posebno u odnosu na definiciju finansijskih institucija, krug obveznika izvještavanja u okviru SPNFT sistema, te definiciju kripto valuta.

U skladu s preporukama FATF-a, potrebno je uspostaviti posebne CDD (Customer Due Diligence Process), kao i jasne procedure kada je riječ o politički ekspoziranim licima, njihovim bliskim saradnicima i članovima njihove porodice. Takođe, neophodno je ojačati sistem ciljanih finansijskih mjera i sankcija, u skladu sa ciljevima postavljenim u Akcionom planu za implementaciju Rezolucije SBUN 1373.

.....

63 U crnogorskom zakonodavstvu ne postoje odredbe koje bi sprečavale kriminalce ili njihove saradnike da budu stvarni vlasnici određene imovine, niti da vrše efektivnu kontrolu ili funkciju višeg nadžmenta u okviru privrednog sistema, Montenegro: International Monetary Fund, Financial System Stability Assessment, str. 26, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1688.pdf>

Takođe, radi prevazilaženja postojećih zakonskih neusaglašenosti, potrebno je izmijeniti i dopuniti Zakon o advokaturi i Zakon o notarima u pravcu definisanja postupka vršenja nadzora nad advokatima i notarima.

2. Uspostaviti sistem za provjeru investicija

Crna Gora mora uspostaviti funkcionalan sistem za provjeru stranih direktnih investicija, uključujući i definisanje visokih kriterijuma za procjenu visokorizičnih zemalja i unapređenje zaštitnih mjera za finansijske transakcije koje dolaze iz tih zemalja.

Potrebno je izgraditi instrumente za dodatnu kontrolu prilikom otvaranja kompanija od strane nerezidentnih lica, posebno ako dolaze iz zemalja koje nisu iz Evropske unije.

3. Uspostaviti nacionalni registar bankovnih računa

Crna Gora mora uspostaviti funkcionalan nacionalni registar bankovnih računa rezidentnih i nerezidentnih pravnih i fizičkih lica kao još jedan važan korak ka efikasnijem okviru za borbu protiv pranja novca, koji će olakšati i ubrzati prikupljanje finansijskih informacija. Registar će najviše pomoći komercijalnim bankama, poreskoj upravi, tužilaštvu i policiji prilikom otkrivanja finansijskih struktura i transakcija koje kompanije i pojedinci mogu iskoristiti za izbjegavanje plaćanja poreza i pranje novca, međutim, radi njegove pune valorizacije, neophodno je obezbijediti dostupnost i razmjenu podataka u digitalnom formatu.

4. Ojačati kapacitete institucija zaduženih za sprečavanje i otkrivanje pranja novca

Izazov izostanka mjerljivih rezultata, istraga i presuda u slučajevima pranja novca mora se rješavati i kroz kontinuirani rad na i jačanju ljudskih resursa i podizanju kapaciteta nadležnih institucija. To uključuje sprovođenje specifičnih obuka, prilagođenih različitim nivoima stručnosti, i njegovanje i razvoj obučenog kadra u policiji i tužilaštvu. Takođe, neophodno je raditi na prevazilaženju problema nedostatka odgovarajuće in-house ekonomske ekspertize, kako je kontaktovano i u izvještajima Evropske komisije, između ostalog kroz revidiranje sistema zarada za državne službenike sa posebnim znanjima iz ekonomsko- finansijske struke, posebno u okviru SDT-a koji je evidentno opterećen velikim brojem tekućih istraga koje obuhvataju značajan broj međusobno povezanih pravnih i fizičkih lica.

5. Jačati kapacitete FOJ-a – Sektora za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma u Upravi policije Crne Gore

Neophodno je osnažiti djelovanje FOJ-a u novom, policijskom operativnom okruženju, kroz odgovarajuće obuke i unapredjeđenje tehničkih kapaciteta (posebno u kontekstu razvijanja posebnog IT sistema i baza podataka). Takođe, treba imati u vidu i da postojeća legislativa prepoznaje samo nekadašnju upravu za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, te stoga FOJ nema mogućnost blokiranja sredstava u trajanju do 72h, što predstavlja važno ograničenje kada je u pitanju rano otkrivanje i blokiranje sumnjivih sredstava i transakcija, koje treba što prije adresirati.

6. Preduzeti neophodne korake i mjere za obnovu članstva u EGMONT grupi

Integrisanje Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma u policijsko odjeljenje u okviru Uprave policije dovelo je do automatskog isključenja Crne Gore iz Egmont grupe. Imajući u vidu da je zbog suspenzije članstva u EGMONT-u onemogućen pristup ključnim međunarodnim podacima o sumnjivim transakcijama i razmjena informacija sa međunarodnim partnerima i drugim finansijsko – obavještajnim jedinicama kroz *web secure* platformu, treba ubrzati procedure usvajanja potrebnih zakonskih regulativa i u najkraćem roku podnijeti zahtjev za obnovu članstva u EGMONT-u.

7. Unaprijediti nacionalni mehanizam koordinacije sprečavanja pranja novca

Borba protiv pranja novca zahtijeva holistički pristup na više nivoa. Nova nacionalna strategija za sprečavanje pranja novca bi trebalo da definiše efikasnije mjere za poboljšanje koordinacije između institucija zaduženih za sprovođenje zakona. Sadašnje institucionalno okruženje koje karakteriše fragmentiranost iverći broj institucija, kao i učestale promjene pravnog i institucionalnog okvira zajedno sa lošim rezultatima u praksi i neuvjerljivim bilansom uspjeha ukazuju na potrebu za uspostavljanjem nacionalnog strateškog pristupa rješavanju slučajeva vezanim za ekonomski i finansijski kriminalitet, kao i nacionalnog mehanizma koordinacije koji bi doprinio povećanju broja/kvaliteta istraga i presuđenja vezanih za pranje novca.

8. Nastaviti razvoj mehanizama za izgradnju nezavisnosti i nepristrasnosti Specijalnih tužilaca

U međunarodnim izvještajima i javnosti kontinuirano se prožimaju sumnje na prisustvo političkog uticaja u Specijanom tužilaštvu i miješanje u nezavisno odlučivanje tužilaca. Dodatno, problem predstavljaju optužbe dela javnosti na selektivan pristup u pokretanju slučajeva i neaktivnost kad su u pitanju djela za koja su eventualni učinioci visoki državni funkcioneri.

Stoga je neophodno jačati odgovornost tužilaca kroz dalji razvoj mehanizama za ocenjivanje i analizu rada, adekvatan pristup slučajevima ispitivanja disciplinske odgovornosti i eventualim povredama etičkog kodeksa. Takođe, bitan preduslov jačanju nezavisnosti tužilaca je dalji rad na unapređenju uslova rada tužilaca koji bi odgovarali složenosti funkcije koju obavljaju.

