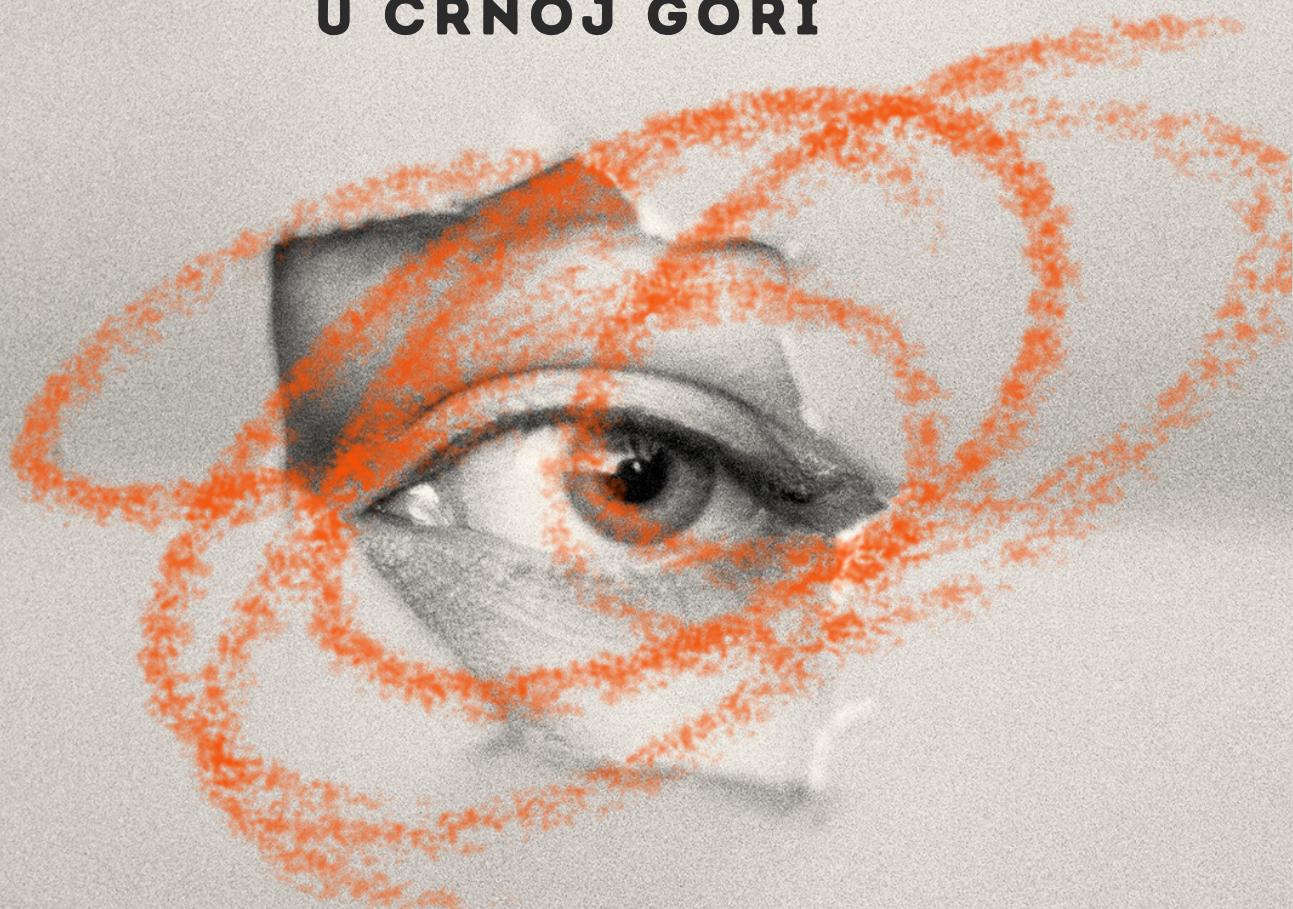


ANALIZA

PRAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA NEVLADINE ORGANIZACIJE U ~~OBLASTI~~ SPREČAVANJA PRANJA NOVCA I FINASIRANJA TERORIZMA U CRNOJ GORI



E-mail:crnvo@crnvo.me
<https://crnvo.me/>

PODGORICA, 2022.

Urednica: Zorana Marković

Autor: Bogdan Lukić

Ova analiza nastala je u okviru projekta: Borba protiv nezakonitih finansijskih tokova na Zapadnom Balkanu, koji se realizuje u saradnji sa Human Security Collective, a uz podršku Njemačke agencije za međunarodnu saradnju - GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) i Ministarstva vanjskih poslova Norveške.

Sadržaj je isključiva odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija i ni na koji način ne može biti interpretiran kao zvanični stav GIZ-a.

Implemented by

SADRŽAJ

- Uvod
- Rezime
- Usklađenost crnogorskog zakonodavstva sa preporukom 8 FATF-a i interpretativnim napomenama
 - 1. Međunarodni pravni okvir
 - 1.1. Međunarodni standardi u sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma
 - 1.1.1. Savjet Evrope
 - 1.1.2. Evropska unija
 - 2. Izazovi u primjeni mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma
 - 3. Nacionalni pravni okvir
 - 3.1. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma
 - 3.2. Krivični zakonik
 - 4. Institucionalni okvir
 - 5. Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godine
 - 6. Smjernice Centralne Banke Crne Gore
 - 7. Transparentnost nevladinih organizacija u Crnoj Gori
- Preporuke
- Literature

Uvod

Analiza pravnog i institucionalnog okvira za nevladine organizacije u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma u Crnoj Gori pripremljena je od strane Centra za razvoj nevladinih organizacija u okviru projekta *Borba protiv nezakonitih finansijskih tokova na Zapadnom Balkanu*, koji se realizuje u saradnji sa Human Security Collective, a uz podršku Njemačke agencije za međunarodnu saradnju (GIZ) i Ministarstva vanjskih poslova Norveške.

Izvještaj predstavlja komparativnu analizu regulatornog okvira u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma koji se odnosi na nevladine organizacije u Crnoj Gori sa standardima FATF Preporuke 8 i njenog tumačenja koje se primjenjuju na neprofitne organizacije. Osim zakona, ovaj izvještaj analizira strategije i smjernice ministarstava, drugih nadležnih organa i banaka, kao i Nacrt Internog akta pripremljenog od strane Centra za razvoj nevladinih organizacija i tadašnje Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Metodi korišćeni u istraživanju su: *desk research*, zahtjev za slobodan pristup informacijama i razgovori sa predstavnicima nadležnih organa.

Uzimajući u obzir komplementarnu ulogu nevladinih organizacija u pružanju servisa koji su neophodni građanima, međudržavno tijelo FATF je posebnu pažnju u svojim preporukama posvetio zaštiti organizacija civilnog društva od uticaja terorističkih grupa ali i rizika od zloupotrebe pravnog okvira za ograničavanje legitimnih aktivnosti civilnog društva.

Ovaj trend je u porastu u proteklih nekoliko godina, a *International Center for Not-for-Profit Law Global Trends in NGO Law* je zabilježio usvajanje 64 restriktivna zakona o civilnom društvu u različitim državama samo od 2015. do 2016. godine.¹

Zbog svega navedenog neophodno je analizirati položaj civilnog društva u svijetu, a posebno u državama u tranzicionom periodu kao što je Crna Gora.

Nivo rizika od zloupotrebe NVO u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma identifikovan u Nacionalnoj procjeni rizika iz 2016. godine², procijenjen je kao srednje nizak. Na

¹ International Center for Not-for-Profit Law Global Trends in NGO Law, “Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16”, vol. 7, Iss. 4, 2016.

² <https://wapi.gov.me/download-preview/a8f66f9c-8353-4f1e-a99a-514985d70ca9?version=1.0>

osnovu pomenute procjene rizika, izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz 2019. godine³, nevladine organizacije su isključene iz grupe subjekata koji su obveznici.

Nevladine organizacije u Crnoj Gori do sada nijesu optužene za pranje novca i finansiranje terorizma. Praksa u radu nevladinih organizacija u Crnoj Gori pokazuje da one do sada nisu korišćene za pranje novca i finansiranje terorizma, ali treba imati na umu da ipak postoji rizik da se ove negativne pojave mogu desiti u budućnosti. Razlog leži u činjenici da edukacija i nadzor od strane državnih organa u Crnoj Gori u pogledu sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma nijesu dovoljno dobri. Osim toga, postoje i nedostaci u pravnom okviru, bazama podataka i

Nevladine organizacije u Crnoj Gori do sada nijesu optužene za pranje novca i finansiranje terorizma. Praksa u radu nevladinih organizacija u Crnoj Gori pokazuje da one do sada nisu korišćene za pranje novca i finansiranje terorizma, ali treba imati na umu da ipak postoji rizik da se ove negativne pojave mogu desiti u budućnosti.

saradnji nadležnih organa međusobno, kao i saradnji nadležnih organa i nevladinih organizacija. Takođe, postupci unutar samih nevladinih organizacija nijesu dovoljno razvijeni za borbu protiv negativnih uticaja kojima mogu biti podložni.

S druge strane, postoji rizik da državni organi prekomjernom upotreboru ovlašćenja pokrenu kontrolu nad određenim NVO i onemogućavaju njihove legitimne aktivnosti zbog kritičkih stavova usmjerenih na političke aktere. Ovaj rizik posebno dobija na značaju kada imamo u

vidu da se Crna Gora nerijetko suočava sa pritiskom političkih elita na rad nevladinog sektora.

³ <https://wapi.gov.me/download-preview/1c3378a1-ebf0-485a-be32-3e6157893ff5?version=1.0>

Imajući sve navedeno u vidu, analiza pravnog i institucionalnog okvira za nevladine organizacije u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma je od velikog značaja kako bi se garantovao prostor za rad civilnog društva, kao i za ravnopravan tretman svih organizacija civilnog društva u Crnoj Gori.

Cilj izrade ove publikacije jeste da se analizom standarda na međunarodnom nivou i stepena primijenjenosti u Crnoj Gori stvore uslovi za donošenje zaključaka i preporuka koje će biti od koristi za kreiranje proporcionalnih mjeru u borbi protiv zloupotrebe nevladinih organizacija u svrhe finansiranja terorizma. Ovo je posebno važno uzimajući u obzir da se domaće nevladine organizacije, kao i međunarodne organizacije u Crnoj Gori, nijesu detaljnije bavile pravnim okvirom i praksom u vezi sa temom analize.

Rezime

Pravni i regulatorni okvir za organizacije civilnog društava u Crnoj Gori nije usaglašen sa svim standardima Preporuke 8 FATF-a koja se odnosi na nevladine organizacije. Shodno navedenom, neophodno je modifikovati relevantne zakonske i podzakonske propise sa ciljem da se ustanove proporcionalne i funkcionalne mjere koje će se odnositi na podskup nevladinih organizacija koji može biti zloupotrebljen kao podrška finansiranju terorizma, kako bi bili u mogućnosti da preduzmu srazmjerne i djelotvorne radnje za umanjenje identifikovanih rizika.

Imajući u vidu da se Preporuka 8 odnosi samo na one NVO koje potпадaju pod definiciju NPO FATF pružanje funkcionalne definicije neprofitnih organizacija (NPO) u okviru zakonodavstva o sprječavanju pranja novca (AML) i borbi protiv terorizma (CFT), u skladu sa funkcionalnom definicijom NPO prema FATF-u, pružiće jasnoću u sprovođenju i primjeni zakona ali i obezbjediti pravnu sigurnost za nevladine organizacije.

Hitno je potrebno sprovesti procjenu rizika za NPO koja će takođe voditi kreiranju efikasne metodologije zasnovane na procjeni rizika koja se primjenjuje na NPO, te usvoje djelotvorne i

srazmjerne mjere, koje treba da budu proporcionalne rizicima identifikovanim primjenom pristupa zasnovanog na procjeni rizika. Kriterijumi i metodologija procjene rizika koja se primenjuju na sektor neprofitnih organizacija (NPO) trebalo bi da budu u skladu sa trenutnim stepenom razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori, i to u skladu sa FATF Preporukom 8 koja ima za cilj primjenu jasnih objektivnih kriterijuma kako bi se izbjegla zloupotreba moći nad NPO.

Potrebno je primijeniti pristup zasnovan na procjeni rizika.

Kontrola nevladinih organizacija ne treba da se zasniva na *one size fits all* pristupu, već *risk-based approach*, uzimajući u obzir da su nevladine organizacije različite po stepenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Nije dovoljno formalno propisati *risk-based approach*, već ga i dosljedno primjenjivati. Iako je značajno zaštiti NVO od rizika zloupotrebe s ciljem pranja novca i finansiranja terorizma, treba paziti da primjena mjera takve zaštite ne obeshrabruje nevladine organizacije da vrše dobrotvorne aktivnosti i ne targetira nevladine organizacije koje su kritički orijentisane ka političkim akterima.

Potrebno je kreirati kontinuirane programe podrške za nevladine organizacije u vezi sa pitanjima koja se tiču finansiranja terorizma. Državni organi treba da kreiraju jasne politike za promovisanje odgovornosti, integriteta i povjerenja javnosti u NVO. Ovo je naročito značano imajući u vidu da je među predstavnicima neprofitnog sektora ograničeno znanje o ovoj temi, tako da se ne može zaključiti da su oni u potpunosti svjesni rizika kojem su potencijalno izloženi, kao ni potrebe za uspostavljanjem mjera kontrole koje bi mogle da spriječe zloupotrebu. Potrebno je kreirati i sprovoditi programe za podršku i edukaciju u cilju podizanja i produbljivanja svijesti među NVO kao i donatorskom zajednicom o potencijalnim ranjivostima NVO na zloupotrebu za finansiranje terorizma, i mjerama koje NVO mogu da preduzmu da se zaštite od takve zloupotrebe.

Za organizacije civilnog društva, od vitalnog značaja je da prepoznaju relevantnost napora u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Prihvatanjem pristupa zasnovanog na riziku, prihvatanjem međunarodnih standarda i primjenom praksi dobrog upravljanja, štite se nevladine organizacije od zloupotrebe ali se i doprinosi stavaraju sigurnijeg i transparentnijeg društva. Samoprocjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma važan alat u ovom procesu. Samoprocjena ima za cilj pomoći organizacijama civilnog društva da usvoje odgovarajuće prakse za ublažavanje rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, a viši nivo posvećenosti ovim

pitanjima, te uspostavljanje i održavanje najviših standarda integriteta osigurava da uloženi napor ostvare pozitivan i trajan učinak.

Sve nevladine organizacije koje nastoje da shvate rizike u poslu kojim se bave treba da, kroz samoprocjenu, sprovedu stvarne procjene rizike, posebno u oblastima koje su na međunarodnom nivou poznate kao visokorizične, odnosno u oblastima poput humanitarnog rada, vjerskih aktivnosti, kulturnih, obrazovnih, socijalnih, sličnih svrha, za realizaciju drugih vrsta “dobrih poslova”, koje se primarno bave prikupljanjem ili isplatom sredstava.

Usklađenost crnogorskog zakonodavstva sa preporukom 8 FATF-a i interpretativnim napomenama

Jedna od 40 FATF-ovih preporuka, donijetih na plenarnoj sjednici 2001. godine – Preporuka 8 – je u potpunosti posvećena organizacijama civilnog društva, odnosno neprofitnim organizacijama (ili NPO u FATF terminologiji).

Prije revizije u junu 2016. godine, Preporuka je uključivala *da su sve nevladine organizacije „posebno ranjive“* na zloupotrebu finansiranja terorizma i nije precizirala da zemlje treba da identifikuju one nevladine organizacije koje su više ranjive na takvu zloupotrebu ili zahtijevaju upotrebu fokusiranih i proporcionalnih mjera za zaštitu samo tih NVO od zloupotrebe.

Izdvajanje NPO sektora kao “naročito ranjivog” je dovelo do prekomjernog regulisanja i primjenjivanja neprikladnih restrikcija na NPO, ometajući njihov legitiman i društveno izuzetno važan rad. Iz tog razloga, mnoge organizacije civilnog društva su tražile promjenu FATF preporuke za neprofitne organizacije, budući da nema dokaza da su neprofitne organizacije u svojoj cijelosti “naročito ranjive” u pogledu zloupotreba u svrhu finansiranja terorizma.

Osnovna pretpostavka FATF-a je da neprofitne organizacije državnim zakonima i propisima treba da budu zaštićene od zloupotrebe u svrhu finansiranja terorizma. Međutim, vlade (namjerno ili nenamjerno) primjenjuju ovaj standard tako da često ima negativan uticaj na civilno društvo – nametanjem restrikcija i opterećujućih zahteva. Ovom problemu je doprinijelo to što je Preporuka 8 u “originalnoj” verziji identifikovala sve neprofitne organizacije kao “naročito ranjive” – ovo je posljedica zabluda o neprofitnom sektoru koje su proistekle iz istraživanja uzroka i finansijske pozadine terorističkih napada u Americi 11. septembra 2001.

Nakon konstruktivnog angažmana velikog broja organizacija civilnog društva, u junu 2016. FATF je revidirao Preporuku 8 da bi osigurao da je njena primjena u skladu sa pristupom zasnovanom na riziku, i da ne remeti ili obeshrabruje legitimne neprofitne aktivnosti. Revizije pojašnjavaju da nisu sve organizacije civilnog društva na istom nivou rizika od zloupotrebe, i da neke NPO predstavljaju jako mali ili nikakav rizik.

Preporuku treba primijeniti na one nevladine organizacije koje definicija FATF-a obuhvata. Ovo iz razloga što već pomenuta definicija neprofitnih organizacija FATF-a jasno daje do znanja da se primjenjuje samo na određeni skup nevladinih organizacija, odnosno one koje se prvenstveno bave prikupljanjem ili isplatom sredstava za namjene poput humanitarnog rada, vjerskih aktivnosti, kulturnih, obrazovnih, socijalnih ili sličnih svrha, ili za realizaciju drugih vrsta "dobrih poslova". Pri definisanju je važno razumjeti da su *aktivnosti i karakteristike organizacije elementi koji je dovode u opasnost od zloupotrebe* sa ciljem finansiranja terorizma, a ne prosta činjenica da posluje na neprofitnoj osnovi. Ovo je pokazatelj da rizik za zloupotrebu u finansiranju terorizma nije isti kod svih nevladinih organizacija ukoliko se posmatraju standardi FATF-a.

Konkretno, očekuje se da države članice identifikuju karakteristike i vrste nevladinih organizacija koje bi mogle biti izložene riziku od zloupotrebe za finansiranja terorizma, kao i prirodu prijetnji koje teroristički subjekti predstavljaju tim nevladinim organizacijama i kako ih teroristički akteri mogu zloupotrebiti. Ova identifikacija se vrši kroz nacionalne procjene rizika ili druge akte nadležnih organa.

Bilo bi nepraktično očekivati da se svi korisnici pojedinačno dokumentuju. Takav zahtjev ne bi uvijek bio mogući u nekim slučajevima bi omemo sposobnost neprofitnih organizacija da pruže prijeko potrebne usluge. Jasno je da Preporuku treba implementirati u skladu sa standardima ljudskih prava, uključujući pravo na slobodu udruživanja.

Nesporno je da nadležni organi Crne Gore nijesu pokazali proaktivnost u ovoj oblasti, propuštajući da identifikuju koje su to nevladine organizacije koje mogu biti izložene posebnom riziku od pranja novca i finansiranja terorizma. Analiza pravnog i regulatornog okvira za nevladine organizacije u Crnoj Gori koju smo sproveli analizirajuće relevantne pravne akte u domaćem zakonodavstvu pokazala je da nacionalni pravni okvir nije u potpunosti usaglašen sa standardima Preporuke 8 FATF-a koja se odnosi na Neprofitne Organizacije.

Dodatne mjere za finansijsku transparentnost navedene su u FATF-ovim međunarodnim najboljim praksama.⁴ U ovom dokumentu se objašnjava kako mehanizmi nadzora nad fiskalnom transparentnošću nevladinih organizacija treba da funkcionišu i kako treba poboljšati koordinaciju međunarodnih politika i vladinih tijela uključenih u borbu protiv finansiranja terorizma.

Preporuka 8 - Neprofitne organizacije

“Države treba da preispitaju adekvatnost zakona i propisa koji se odnose na neprofitne organizacije koje je država identifikovala kao ranjive za zloupotrebu u cilju finansiranja terorizma. Države treba da primjenjuju ciljane i srazmjerne mjere, u skladu sa pristupom zasnovanom na procjeni rizika, na takve neprofitne organizacije kako bi ih zaštitile od zloupotreba u svrhu finansiranja terorizma, uključujući: (a) od strane terorističkih organizacija koje se predstavljaju kao legitimni subjekti; (b) tako što se legitimni subjekti eksplloatišu kao posrednici za finansiranje terorizma, uključujući i u svrhu izbjegavanja mjera za zamrzavanje imovine; i (c) sakrivanje ili zamagljivanje tajnog preusmjeravanja sredstava namjenjenih legitimnim namjenama, terorističkim organizacijama.”⁵

Interpretativna napomena (Napomene s tumačenjima) uz FATF preporuku 8

Interpretativna napomena je strukturisana u sljedeće četri glavne oblasti:

- A. **UVOD** Ovaj dio pruža funkcionalnu definiciju nevladinih organizacija koju je usvojio FATF za potrebe preporuke 8. FATF prepoznaje raznolikost formi neprofitnih organizacija i činjenicu da samo neke nevladine organizacije mogu biti podložne riziku zloupotrebe za finansiranja terorizma, na osnovu nekih aktivnosti i karakteristika koje ih dovode u opasnost od zloupotrebe za finansiranja terorizma. FATF takođe prepoznaje značaj uloge nevladinih organizacija u svetskoj ekonomiji i nacionalnim ekonomskim i društvenim sistemima, vitalni značaj nevladinih organizacija u pružanju važnih usluga, kao i poteškoće sa kojima se suočavaju u pružanju pomoći onima kojima je potrebna. Zbog toga je prepoznato da je zaštita nevladinih organizacija od zloupotrebe za finansiranja terorizma jedna od ključnih komponenti globalne borbe protiv terorizma i neophodan korak za očuvanje integriteta nevladinih organizacija i donatorske zajednice.

⁴ Best practises, Combating the abuse of non profit organizations (Recommendation 8), FATF, 2015.

⁵ FATF recommendations: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

FATAF funkcionalna definicija neprofitnih organizacija (NPO)

U svrhu ove Preporuke, NPO podrazumjeva pravno lice ili aranžman ili organizaciju koja se primarno bavi prikupljanjem ili isplatom sredstava za namjene poput humanitarnog rada, vjerskih aktivnosti, kulturnih, obrazovnih, socijalnih ili sličnih svrha, ili za realizaciju drugih vrsta “dobrih poslova”.

- B. **CILJEVI I OPŠTA NAČELA** Cilj Preporuke 8 je osigurati da neprofitne organizacije ne budu zloupotrebljene od terorističkih organizacija, a pristup koji nacionalne vlasti treba da preduzmu da bi to postigne trebao bi se zasnivati na nekim principima, kao što su: pristup zasnovan na riziku primjenom fokusiranih mjera u suočavanju s identifikovanim prijetnjama zloupotrebe NVO u finansiranju terorizma; fleksibilnost u razvoju nacionalnog odgovora; usvajanje efektivnih i proporcionalnih mjera srazmjernih identifikovanim rizicima; fokusirane mere ne bi trebalo da ometaju ili obeshrabruju legitimne aktivnosti NVO; efikasne i proporcionalne mjere protiv nevladinih organizacija koje iskorištavaju ili svjesno podržavaju terorističke ili terorističke organizacije; i kooperativni odnosi između javnog i privatnog sektora i sa nevladnim organizacijama.
- C. **MJERE** Ovaj odeljak pruža informacije koje nacionalne vlasti treba da uzmu u obzir prilikom preuzimanja mjera kako bi se osiguralo da nevladine organizacije ne budu zloupotrebljene u svrhu finansiranja terorizma. Budući da sve NVO nisu nužno pod visokim rizikom (neke predstavljaju nizak ili nikakav rizik), države bi trebalo da identifikuju koji podskup organizacija koje potпадaju pod definiciju u FATF definiciju organizacija civilnog društva i prirodu pretnji koje teroristički subjekti predstavljaju za NVO koje su pod rizikom, kao i načine na koje teroristički akteri zloupotrebljavaju takve NVO. Zemlje takođe treba da preispitaju adekvatnost mera, uključujući zakone i propise, koje se odnose na podskup nevladinih organizacija koje mogu biti zloupotrebljene za finansiranje terorizma kako bi bile u stanju da preduzmu proporcionalne i djelotvorne radnje za umanjenje identifikovanih rizika. Djelotvoran pristup u identifikaciji, sprječavanju i borbi protiv zloupotrebe NVO za finansiranja terorizma trebao bi uključivati četiri elementa: **(a)** kontinuirane odnose za zajednicom, **(b)** ciljani nadzor i praćenje zasnovano na procjeni rizika, **(c)** djelotvorne istrage i prikupljanje informacija i **(d)** djelotvorne mehanizme za međunarodnu saradnju. Na osnovu ovih elemenata, ovaj odeljak pruža neke primjere

konkretnih radnji koje zemlje treba da preduzmu u pogledu svakog od ovih elemenata, kako bi zaštitile NPO od potencijalne zloupotrebe u svrhu finansiranja terorizma.

D. **RESURSI ZA NADZOR, PRAĆENJE I ISTRAGE** Kroz ovaj odeljak Interpretativne napomene, FATF preporučuje zemljama da svojim nadležnim organima, koji su odgovorni za nadzor, praćenje i istragu nevladinih organizacija, obezbede adekvatne finansijske, ljudske i tehničke resurse.

Od niza interpretativnih napomena kojima se bliže definišu obaveze države i služe za bolje razumijevanje preporuke 8, u nastavku dajemo pregled usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa napomenama koje su najznačajnije u trenutnoj fazi razvoja mjera borbe protiv zloupotrebe NVO sa ciljem pranja novca i finansiranja terorizma.

Interpretativna napomena 5 uz Preporuku 8:

Države treba da identifikuju koji podskup nevladinih organizacija potпадa pod definiciju NPO iz preporuke 8 FATF, kao i da koriste sve izvore informacija da bi utvrdili koje organizacije imaju visok rizik od finansiranja terorizma

Analiza napomene:

Zakonom o nevladnim organizacijama⁶ uređuje se način osnivanja, upisa i brisanja iz registra, status, organi, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad i djelovanje nevladinih organizacija. Nevladine organizacije, u smislu ovog zakona, su nevladina udruženja i nevladine fondacije.

Pri tome je nevladino udruženje dobrovoljna neprofitna organizacija sa članstvom, koju osnivaju domaća i/ili strana fizička i/ili pravna lica, radi ostvarivanja određenih zajedničkih ili opštih ciljeva i interesa.

Nevladina fondacija je dobrovoljna neprofitna organizacija bez članstva, koju osnivaju domaća i/ili strana fizička i/ili pravna lica sa ili bez početne imovine, radi ostvarivanja opštih ciljeva i interesa.

⁶ Zakon o nevladnim organizacijama (Službeni list Crne Gore, br. 39/2011 i 37/2017)

Udruženje mogu osnovati najmanje tri lica, od kojih jedno mora imati prebivalište, boravište ili sjedište u Crnoj Gori. Osnivač udruženja može biti i maloljetno lice sa navršenih 14 godina života, uz saglasnost zakonskog zastupnika, u skladu sa zakonom.

Nevladina organizacija stiče imovinu od članarine, dobrovoljnih priloga, poklona, donacija, zaostavštine, kamata na uloge, dividendi, zakupnine, prihoda od privredne djelatnosti i na drugi način koji nije u suprotnosti sa zakonom.

Nevladina organizacija može neposredno obavljati privrednu djelatnost utvrđenu statutom ako se za obavljanje te djelatnosti upiše u registar privrednih subjekata. Ukoliko prihod od privredne djelatnosti u tekućoj godini prelazi iznos od 4.000 eura, nevladina organizacija ne može neposredno obavljati privrednu djelatnost do kraja tekuće godine.

Fondaciju može osnovati jedno ili više lica nezavisno od prebivališta, boravišta ili sjedišta u Crnoj Gori. Ukoliko fondaciju osniva više lica, svoja prava ostvaruju zajednički, ako statutom nije drukčije utvrđeno. Fondacija se može osnovati i testamentom.

Registrar udruženja, registrar fondacija i registrar stranih organizacija u pisanoj i elektronskoj formi vodi organ državne uprave nadležan za poslove uprave (Ministarstvo nadležno za ove poslove).

Prema posljednjim zvaničnim podacima dostupnim u Strategiji saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026⁷ Crnoj Gori je 1. decembra 2021. godine registrovano 6314 nevladinih organizacija. Iako se iz podataka o kojima se evidencija vodi u registru udruženja ne može precizno utvrditi oblast djelovanja pojedinačne NVO, prema svim dostupnim informacijama najveći broj registrovanih organizacija aktivan je u oblasti kulture, zaštite ljudskih i manjinskih prava, umjetnosti, institucionalnog i vaninstitucionalnog obrazovanja, poljoprivrede i socijalne i zdravstvene zaštite. Najveći broj nevladinih organizacija registrovan je u Podgorici (2553), gdje djeluju i najveće organizacije. Izvan Podgorice, u ostalim opštinama uglavnom postoje male organizacije, obično sa slabo razvijenim resursima. Prema dostupnim informacijama, većina razvijenih NVO djeluje na nacionalnom nivou, baveći se javnim zastupanjem, istraživanjima, monitoringom i izgradnjom kapaciteta u oblasti borbe protiv korupcije, javne uprave, ljudskih prava i smanjenja siromaštva. Osim njih, u najvećem broju slučajeva, ostale NVO su male, tehnički

⁷ <https://wapi.gov.me/download-preview/cc6fef07-782f-4b78-8b15-fa851ccc3abf?version=1.0>

slabo opremljene organizacije, posvećene pružanju usluga i rješavanju problema u lokalnoj zajednici.

Crkve i vjerske zajednice nijesu uređene Zakonom o nevladim organizacijama, već u okviru Zakona o slobodi vjeroiposvjesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica⁸ ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od 26.01.2021). U skladu sa ovim zakonom, vjerska zajednica može biti upisana u Knjigu registrovanih vjerskih zajednica ako ima najmanje tri punoljetna vjernika koji su crnogorski državljeni i imaju prebivalište u Crnoj Gori ili su državljeni druge države ili lica bez državljanstva koji imaju odobren stalni boravak u Crnoj Gori, u skladu sa zakonom. Vjerskoj zajednici može se odbiti upis u Jedinstvenu evidenciju ili zabraniti djelovanje ako: 1) podstiče rasnu, nacionalnu, vjersku ili drugu diskriminaciju i nasilje ili raspiruje ili podstiče rasnu, nacionalnu, vjersku ili drugu mržnju, netrpeljivost, razdor ili progon ili na drugi način grubo ugrožava ili vrijeđa ljudsko dostojanstvo; 2) su svrha, ciljevi i način njenog vjerskog djelovanja zasnovani na nasilju ili koriste nasilje kojim se ugrožava život, zdravlje ili druga prava i slobode građana.

⁸ <https://www.gov.me/dokumenta/9d0b0752-9efb-4191-969e-2941c699b4c3>

Interpretativna napomena 5 uz preporuku 8:

Države treba da identifikuju prirodu prijetnji koje terorističke organizacije predstavljaju za NPO koje su pod rizikom, kao i načine na koje teroristički akteri zloupotrebljavaju takve NPO.

Nalazi

Upoređivanjem definicije nevladinih organizacija u našem zakonodavstvu i funkcionalne definicije neprofitnih organizacija u smislu FATF vidi se da postoji potreba da se uspostavi posebna definicija neprofitnih organizacija za potrebe borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, sa ciljem da se identifikuju organizacije koje se na osnovu svoje aktivnosti i karakteristika mogu biti u opasnosti od pranja novca i zloupotrebe finansiranja terorizma , a ne na jednostavnoj činjenici da posluju na neprofitnoj osnovi u neprofitnom sektoru.

Pružanje funkcionalne definicije nevladinih organizacija za potrebe zakonodavstva i zahtjeva za potrebe borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma pružiće jasnoću u svrhu implementacije zakona i obezbjeđivanja pravne sigurnosti za nevladine organizacije.

Analiza interpretativne napomene:

Ne postoje univerzalno priznati kriterijumi za procjenu i utvrđivanje rizika u određenim zemljama ili regionima, ali činioci koji mogu prouzrokovati veći rizik su: zemlje koje su podvrgnute sankcijama ili embargu, zemlje koje su pouzdani izvori identifikovali kao one zemlje u kojima ne postoji odgovarajući propisi o pranju novca i finansiranju terorizma, regioni za koje je poznato da u njima deluju terorističke organizacije i regioni koji su identifikovani kao oni u kojima postoje značajni nivoi kriminalne

Preporuka:

Sektor za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma treba da identifikuje karakteristike i vrste nevladinih organizacija koje prouzrokuju veći rizik od zloupotrebe finansiranja terorizma, kao i prirodu prijetnji koje teroristički subjekti predstavljaju tim nevladinim organizacijama i kako ih teroristički akteri zloupotrebljavaju.

aktivnosti ili slaba infrastruktura.⁹

Neprofitne organizacije mogu postati ranjive zbog čega kriminalna eksploracija postaje vjerovatnija. Razlozi takvih ranjivosti su, po opštem uverenju međunarodne zajednice, sledeći: neprofitne organizacije uživaju visok stepen poverenja, lako ih je osnovati, mogu zavisiti od jednog ili dvoje pojedinaca koji u njima imaju ključnu ulogu bez ikakvog nadzora, imaju veliki obim gotovinskih transakcija, aktivne su u inostranstvu, pa je teško proveriti krajnju upotrebu novčanih sredstava i mogu prenijeti sredstva nekoj drugoj organizaciji, umjesto da same direktno pruže uslugu.¹⁰

Rizik se povećava onda kada država nema dovoljan uvid u veličinu, razmjere i obim nevladinog sektora i kada postoje manjkavosti ili praznine u načinu na koji se taj sektor uređuje.

Iako je značajno zaštiti NVO od rizika zloupotrebe s ciljem pranja novca i finansiranja terorizma, treba paziti da primjera mjera takve zaštite ne obeshrabruje nevladine organizacije da vrše dobrotvorne aktivnosti.¹¹

U toku 2020. godine u Crnoj Gori je izrađena druga Nacionalna procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma¹² kao rezultat rada u okviru Međuinsticionalnog tima formiranog na nacionalnom nivou, a uz podršku Savjeta Evrope. Međuinsticionalnim timom koordinirala je Finansijsko obavještajna jedinica Crne Gore.

Nakon izvršene analize prikupljenih relevantnih podataka kreatori ove Nacionalne procjene rizika dali su generalnu ocjenu da u Crnoj Gori postoji srednji stepen rizika od pranja novca i nizak stepen rizika od finansiranja terorizma.

Kada se radi o prijetnjama, analiza je prepoznala krivična djela sa visokim stepenom rizika: trgovina narkoticima koja se ostvaruje na međunarodnom nivou, utaja poreza i doprinosa i zelenoštvo.

⁹ Citirano prema: Rizici od zloupotrebe neprofitnih organizacija za pranje novca i finansiranje terorizma u Srbiji, Savjet Evrope, 2013., str. 36.

¹⁰ Citirano prema: Rizici od zloupotrebe neprofitnih organizacija za pranje novca i finansiranje terorizma u Srbiji, Savjet Evrope, 2013., str. 34.

¹¹ Best practises, Combating the abuse of non profit organizations (Recommendation 8), FATF, 2015., p. 32.

¹² Nacionalna procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma sa akcionim planom, 2020, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/239456--nacionalna-procjena-rizika-od-pranja-novca-i-finansiranja-terorizma>

Takođe, može se zaključiti da su u najvećem dijelu utvrđene iste ranjive oblasti kao u prethodnoj procjeni, te da je neophodno u kontinuitetu raditi na normativnim organizacionim i tehničkim poboljšanjima, unaprjeđenju saradnje između državnih organa, kao i saradnji državnih organa sa obveznicima, edukaciji ljudskih resursa i unaprijeđenju statistike i sistema izvještavanja.

Prema podacima koji su dobijeni od različitih nadležnih organa, a uzimajući u obzir praktična iskustva, prepoznata je ranjivost bankarskog sektora. Naime, bankarski sektor se i dalje širi osnivanjem novih banaka, sa sve većim brojem proizvoda, a naročito elektronskih proizvoda i drugih elektronskih usluga, koji osiguravaju veću anonimnost, što u značajnoj mjeri ostavlja mogućnost njegove zloupotrebe u svrhe pranja novca. Praktičnim primjerima, procesuiranim predmetima i studijama slučaja nedvosmisleno je ukazano da se najveći dio novca za koji je utvrđen osnov sumnje da predstavlja pranje novca ubacuje kroz bankarski sistem. Osim toga, kao značajan sektor u smislu rizika, izdvaja se i sektor nekretnina, uključujući i građevinarstvo.

U Nacionalnoj procjeni rizika se zaključuje da „nevladine organizacije koje se bave humanitarnim radom mogu biti izložene riziku od zloupotrebe za finansiranje terorizma, što predstavlja trend i tipologiju na međunarodnom nivou“. Međutim, takve prijetnje još uvijek nijesu identifikovane u praksi. Shodno navedenom, u Nacionalnoj procjeni rizika se ističe da je od suštinskog značaja održati kontinuitet rada svih relevantnih organa vlasti i institucija u Crnoj Gori, i obezbijediti saradnju sa NVO sektorom i jačanje povjerenja i kapaciteta sistema u ranom otkrivanju i identifikovanju sumnjivih lica i transakcija.

Dodatno, prepoznatno je da nevladine organizacije predstavljaju relevantne partnere javnim vlastima u sprovođenju preventivnih programa i ublažavanju mogućih posljedica terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma.

Statistički podaci iz posljednjih godina govore u prilog da je osnivanje i registracija NVO udruženja, fondacija i predstavništva stranih NVO u Crnoj Gori u porastu, te se u procjeni ukazuje da postoji bojazan da neke od njih mogu u budućnosti biti zloupotrebљene za određene druge aktivnosti koje su u suprotnosti sa osnivačkim aktima organizacije. Samim tim postupak provjere prilikom registracija mora biti jasno definisan.

Međutim, uzimajući u obzir savremene metode širenja radikalističkih ideja kroz aktivnosti nevladinih organizacija (*online* edukativni razgovori, govori, održavanje obrazovnih tribina i sl.), te geografski položaj Crne Gore u regionu, Crna Gora u narednom periodu treba da posveti pažnju analizi NVO u odnosu na mogućnosti da neke od njih mogu u budućnosti biti korišćene za određene druge djelatnosti za koje svojim osnivačkim aktima nijesu predviđene. U tom kontekstu, u Nacionalnoj procjeni rizika se predlaže razmatranje pooštovanje mjera postupka registracije NVO i nadzora od strane nadležnih organa ukoliko iste postanu sumnjive sa aspekta unosa-iznosa novca iz Crne Gore.

U Crnoj Gori nije identifikovana nijedna NVO koja je imala „sumnjive aktivnosti“. Na ovoj bazi, u prethodnoj Nacionalnoj procjeni rizika od finansiranja terorizma, ali i u periodu izvještavanja, NVO nijesu prepoznate kao prijetnja od finansiranja terorizma.

Najzad, u analizi se došlo do zaključka da je stepen rizika u odnosu na NVO nizak, ali da postoji, što ukazuje na neophodnost preduzimanja koraka u eliminisanju mogućnosti da pojedine NVO budu iskorišćene u svrhe finansiranja terorizma. Ovdje su kreatori Nacionalne procjene rizika propustili da istaknu koje su to „pojedine NVO“ koje su u posebnom riziku od zloupotrebe u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma, što je suprotno dobrim međunarodnim praksama koje nalažu da se precizno utvrdi skup takvih organizacija.

Savjet Centralne banke Crne Gore je 2019. godine usvojio Smjernice za izradu analize rizika i faktorima rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma kod obveznika koje nadzire Centralna Banka Crne Gore.

Ovim smjernicama se, u skladu sa Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma i propisima donijetim na osnovu Zakona, bliže uređuje izrada analize rizika. Ova analiza služi da obveznici kojima Centralna banka Crne Gore izdaje dozvolu, odnosno odobrenje za rad i nad kojima vrši nadzor utvrđuju procjenu rizičnosti pojedinog klijenta, grupe klijenata, države ili geografskog područja, poslovnog odnosa, transakcije ili proizvoda, usluga i distributivnih kanala, na osnovu faktora rizika od pranja novca i finansiranja terorizma i rezultata nacionalne procjene rizika.¹³

¹³ Slagjana Taseva, Izvještaj za procjenu pravnog i regulatornog okvira za neprofitne organizacije u Crnoj Gori, GIZ, 2019., str. 9.

Nalazi

U Nacionalnoj procjeni rizika navodi se da u Crnoj Gori postoji srednji stepen rizika od pranja novca i nizak stepen rizika od finansiranja terorizma.

U Crnoj Gori nije identifikovana nijedna nevladina organizacija koja je imala namjeru učestvovanja u procesu finansiranja nekog terorističkog djelovanja. Na ovoj bazi, u prethodnoj Nacionalnoj procjeni rizika od finansiranja terorizma, ali i u periodu izvještavanja, nevladine organizacije nijesu prepoznate kao prijetnja od finansiranja terorizma, tj. rizik od finansiranja terorizma kod ovih organizacija je nizak.

Smjernicama je utvrđeno da su Banke, kreditne institucije i filijale stranih banaka dužne da bliže prepoznaju rizike koji ukazuju na sumnjive transakcije,

Preporuka

Uzimajući u obzir, dominantne, do sada poznate, izvore prihoda za nevladine organizacije u Crnoj Gori, ovaj sektor se ne može smatrati pod visokim rizikom od terorističke zloupotrebe. Ipak, imajući u vidu međunarodno priznate standarde i činjenicu da u Crnoj Gori nije definisana tipologija i indikatori rizika kao ni kriterijumi zasnovani na riziku, potrebna je revizija postojećeg zakonodavstva i/ili usvajanje novih podzakonskih akata koji obezbjeđuju specifične metodologije zasnovane na riziku koje se primjenjuju na sektor NVO-a i koja će obezbijediti da se donesu adekvatne i proporcionalne mjera, oblikovane posebno za NVO sektor.

Evidentna je potreba da se u analiza rizika za NVO u Crnoj Gori identificuje priroda prijetnji koje terorističke organizacije mogu predstavljati za NPO kao i načine na koje teroristički akteri mogu zloupotrebiti NPO što će voditi ka usvajanju efikasne metodologije zasnovane na riziku.

klijente i poslovne odnose i da upravljaju tim rizicima na način da onemoguće aktivnosti koje bi mogle biti okarakterisane kao pranje novca i finansiranje terorizma. Činjenica da se radi o nevladinoj, odnosno, neprofitnoj organizacije u Smejnicama je prepoznata kao okolnost koja može uticati da NVO kao klijent može imati viši rizik od pranja novca i finansiranja terorizma.

Interpretativna napomena 6 uz preporuku 8:

Postoji različit niz pristupa za identifikovanje, sprečavanje i borbu protiv zloupotrebe NPO u svrhu finansiranja terorizma Djelotvoran pristup treba da obuhvata sva četiri sledeća elementa: (a) kontinuirane odnose za zajednicom, (b) ciljani nadzor i praćenje zasnovane na procjeni rizika, (c) djelotvorne istrage i prikupljanje informacija i (d) djelotvorne mehanizme za međunarodnu saradnju.

Kao jedna od mjera koje države mogu da preduzmu, kako bi zaštitile NPO od potencijalne zloupotrebe definisana je i mjera: (a) kreiranje održivih programa podrške u vezi sa pitanjima koja se tiču finansiranja terorizma, u okviru koje su predviđenje sljedeće aktivnosti: (i) Države treba da poseduju jasne politike za promovisanje odgovornosti, integriteta i poverenja javnosti u upravu i rukovodstvo NPO; (ii) Države treba da podstaknu i sprovode programe za podršku i edukaciju u cilju podizanja i produbljivanja svesti među NPO kao i donatorskom zajednicom o potencijalnim ranjivostima NPO na zloupotrebu za finansiranje terorizma i rizike od finansiranja terorizma, i mere koje NPO mogu da preduzmu da se zaštite od takve zloupotrebe; (iii) Države treba da sarađuju sa NPO na razvoju i kristalisanju najboljih praksi kao odgovor na rizike od finansiranja terorizma i ranjivosti, i time se zaštite od zloupotrebe za svrhe finansiranja terorizma; (iv) Države treba da ohrabre NPO da transakcije izvršavaju kroz uređene finansijske kanale, gde god je to moguće, imajući u vidu različite kapacitete finansijskih sektora u različitim zemljama i u različitim oblastima hitnog humanitarnog delovanja.

Interpretativna napomena 6 (iii):

Države treba da sarađuju sa NPO na razvoju i kristalisanju najboljih praksi kao odgovor na rizike od finansiranja terorizma i ranjivosti, itime se zaštite od zloupotrebe za svrhe finansiranja terorizma

Analiza interpretativne napomene:

Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godine sadrži analizu stanja, strateški cilj i operativne ciljeve, opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenje strategije, način izvještavanja i evaluacije, informacije za javnost o ciljevima i očekivanim učincima strategije, akcioni plan za Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma. U fazi pripreme nacrta Strategije i Akcionog plana ostvarena je saradnja sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, kao i Kancelarijom Savjeta Evrope.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo javni poziv za predlaganje predstavnika/ce nevladine organizacije za člana radne grupe za izradu Predloga strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godina. Na navedeni javni poziv nije bilo prijavljenih predstavnika/ca nevladinih organizacija, što prema stavu Ministarstva, pokazuje da nevladine organizacije nijesu bile dovoljne zainteresovane da učestvuju u kreiranju ovog važnog strateškog dokumenta. Ipak, imajući u vidu sve raspoložive podatke, uzrok „nezaineresovanosti“ treba tražiti u slabom poznавању materije koja je predmet strategije, ne prepoznavanju moguće povezanosti sa radom nevladinih organizacija, te kapaciteta NVO da učestvuju u procesu.

S druge strane, primjer kvalitetne saradnje nadležnih organa i nevladine organizacije je izrada Nacrta internog akta o analizi rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Naime, NVO CRNVO je, uočavajući značaj ovog pitanja, 2012. godine napravio Nacrt internog akta o analizi rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma.¹⁴

Ovaj Nacrt napravljen je u saradnji sa tadašnjom Upravom za sprječavanje pranja novca u cilju pružanja podrške nevladinim organizacijama pri ispunjavanju obaveza propisanih tada vežećim Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Nacrt je napravljen u skladu sa obavezom iz tadašnjeg člana 7b Zakona, koja je postojala za sve poreske obveznike, a tada su i nevladine organizacije bile među obveznicima ovog zakona.

Svrha internog akta bila je da se uspostavi efektivno upravljanje rizikom od moguće zloupotrebe NVO u svrhu finansiranja terorizma, te da uspostave efikasne politike, kontrole i procedure. Nacrtom Internog akta o analizi rizika bila je definisana: ocjena vjerovatnoće da se nevladina organizacija može zloupotrijebiti za pranje novca ili finansiranje terorizma, kriterijumi na osnovu kojih se određena stranka (klijent), poslovni odnos, proizvod ili transakcija svrstava u više ili manje rizične za pranje novca ili finansiranje terorizma, kao i mјere za efikasno upravljanje takvim rizicima. U Nacrtu se navodi da se prilikom određivanja stepena rizičnosti vodi računa o sljedećim kriterijumima: 1) vrsta, poslovni profil i struktura stranke klijenta, 2) geografsko porijeklo stranke-klijenta, 3) priroda poslovnog odnosa, proizvoda ili transakcije, 4) prethodna iskustava obveznika sa strankom-klijentom, 5) namjena sklapanja poslovnog odnosa ili izvršenja poslovne transakcije,

¹⁴ Nacrt Internog akta o analizi rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, Centar za razvoj nevladinih organizacija u saradnji sa Upravom za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Podgorica, 2012.

6) druge informacije koje pokazuju da stranka, poslovni odnos, proizvod ili transakcija mogu biti više rizični.

U pogledu kategorije rizičnosti, stranke, poslovni odnosi, transakcije mogu se razvrstati u jednu od 4 kategorije rizičnosti: izrazito visoki rizik zbog čega je poslovanje sa strankom zabranjeno, visoki rizik, srednji (prosječni) rizik i neznatni rizik. Nacrtom je predviđeno da će nevladina organizacija prije uspostavljanja poslovnog odnosa sa klijentom preduzeti sljedeće mjere provjere i praćenja klijenta: 1) izvršiti identifikaciju i provjeru klijenta (stranke) i stvarnog vlasnika, ako je klijent pravno lice; 2) pribaviti podatke o cilju i prirodi poslovnog odnosa ili transakcije i druge podatke u vezi prirode poslovnog odnosa ili transakcije; 3) redovno pratiti poslovne aktivnosti koje klijent preduzima kod obveznika i provjerava njihovu usklađenost sa prirodom poslovnog odnosa i uobičajenim obimom i vrstom poslovanja klijenta.

Mjera identifikacije stranke podrazumijeva utvrđivanje i potvrdu stvarnog identiteta stranke na vjerodostojan način, a to obuhvata: utvrđivanje i provjeru identiteta stranke (ako je stranka fizičko lice), utvrđivanje stvarnog vlasnika stranke ako je stranka pravno lice i podatke o namjeni i predviđenoj prirodi poslovnog odnosa ili transakcije.

U slučajevima da su određena stranka, poslovni odnos ili transakcija kategorizovani kao visoko rizični, predviđena je obaveza da se obavlja pojačana analiza, dok je pojednostavljena provjera stranke bila predviđena u slučajevima kada je rizik za pranje novca ili finansiranje terorizma neznatan i kada su podaci o stranci koja je pravno lice ili njen stvarni vlasnik transparentni, odnosno javni dostupni.

U međuvremenu došlo do promjene Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma u skladu sa kojima nevladine organizacije više nijesu obveznici Zakona. Imajući u vidu da su NVO prestale biti obveznici, Interni akt je usvojen u tek nekoliko nevladinih organizacija u Crnoj Gori.

Nalazi

Saradnja između državnih organa i nevladinih organizacija do sada uglavnom nije bio na zadovoljavajućem nivou. Ipak, početkom rada na izradi Analize rizika za nevladine organizacije napravljen je prvi korak koji će značajno doprinijeti sagledavanju svih izazova ali i definisanju politika koje će na adekvatan način odgovoriti na potrebe promovisanje odgovornosti, integriteta i odgovornog upravljanja u nevladinim organizacijama.

Preporuke

Potrebno je raditi na kreiranju standarda i pravila koja unapređuju integritet NVO-a, etičko ponašanje, pažljivo upravljanje i upravljanje sredstvima. U ovom procesu treba obezbijediti značajno učešće NVO-a, kako bi se dodatno povećala transparentnost i dodatno doprinijelo povećanju povjerenja javnosti u NVO sektor.

Potrebno je uspostaviti blisku saradnju između organa državne uprave koji sprovode zakone o nevladinim organizacijama i ostalim organima koji provode politike koje reguliše borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Trebalo bi osmisliti i realizovati programe informisanja i edukacije za podizanje i produbljivanje svijesti među nevladnim organizacijama, kao i donatorskom zajednicom o potencijalnoj ranjivosti nevladinih organizacija na zloupotrebu finansiranja terorizma i rizike finansiranja terorizma.

Ipak, ova promjena ne bi trebalo da znači da nevladine organizacije ne treba da usvoje interne procedure samoprocjene, uzimajući u obzir da se usvajanjem procedura štiti sama nevladina organizacija.

Interpretativna napomena 6 (iv) uz preporuku 8:

Države treba da ohrabre nevladine organizacije da transakcije izvršavaju kroz uređene finansijske kanale, gdje god je to moguće, imajući u vidu različite kapacitete finansijskih sektora u različitim zemljama i u različitim oblastima hitnog humanitarnog delovanja.

Analiza interpretativne napomene:

Zakonom o sprječavanju nelegalnog poslovanja¹⁵ utvrđuju se mјere koje se preduzimaju radi sprječavanja nelegalnog poslovanja. Ovim propisom obavezuju se sva pravna lica „da otvore račun kod banke na način utvrđen propisima“, te da „vode novčana sredstva na tom računu i vrše transfer sredstava preko tog računa, uključujući i plaćanje poreza, prikeza i doprinosa na obračunatu bruto zaradu i naknadu zarada, kao i isplatu neto zarada i naknada zarada zaposlenima“, Obzirom da nevladine organizacije danom upisa u registar nevladinih organizacija kod organa državne uprave nadležnog za poslove evidencije i vođenja registra, stiču status pravnog lica, odredbe ovog propisa odnose se i na NVO. U slučajevima ne poštovanja ovu zakonske obaveze, zakon predviđa sankcije u vidu novčanih kazni u iznosu od 10 000 do 20 000 eura, za pravno lice, odnosno, od 2.000 do 3.000 eura za odgovorno lice u pravnom licu. (čl. 18).

Nadalje, Zakonom o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom propisana je obaveza prijavljivanja svakog fizičkog unošenja ili iznošenja gotovog novca, čekova, hartija od vrijednosti, plemenitih metala i dragog kamenja, u iznosu i vrijednosti od 10.000 eura ili više, na mjestu prelaska granice Crne Gore. Takođe, svako lice je dužno da se izjasni o svrsi prevoza takvih vrednosti ili predmeta i da uz njih priloži odgovarajuću dokumentaciju. Dok je Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma propisana vrsta i sadržaj evidencije koju je carinski organ dužan da vodi o prijavljenom i neprijavljenom prenošenju vrijednosti preko državne granice. Pored navedenog, carinski organi su u obavezi da finansijsko-obavještajnoj jedinici dostavi podatke ili omogući elektronski pristup o svakom prijavljenom i ne prijavljenom unošenja ili iznošenja preko državne granice novca, ili drugih vrijednosti, čija je vrijednost ili iznos od 10.000 eura ili više, najkasnije u roku od tri dana od dana prenošenja, ali i prenošenju ili pokušaju prenošenja novca ili drugih vrijednosti čija je vrijednost ili iznos manja od 10.000 eura, ako u vezi sa tim prenošenjem ili pokušajem prenošenja postoje razlozi za sumnju da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma.

¹⁵ <https://wapi.gov.me/download-preview/9b6d71bd-f064-4605-b586-ed0b2a0e5d20?version=1.0>

Nalazi

*Postojeće zakonodavstvo
ohrabruje NVO da
obavljuju transakcije kroz
uredene finansijske kanale,
s obzirom na razvoj
bankarskog sektora u Crnoj
Gori i različite oblasti
potreba i djelovanja NVO.*

Preporuke

*Bez obzira na postojeća pravila koja predviđaju obavljanje
finansijskih transakcija kroz uredene kanale, zasva pravna lica
uključujući i sektor nevladinih organizacija, i dalje je
neophodno raditi na promovisanju propisa i upoznati NVOs
posljedicama kršenja takvih propisa. Sankcije treba da budu
jasne, a sektor nevladinih organizacija treba da bude propisno
obavešten kako bi se obeshrabrio svaki pokušaj nezakonitog
ponašanja. Ovo je posebno relevantno za onaj dio sektora
nevladinih organizacija koji se slabo upoznat o pravnim
pitanjima.*

Pored navedenog, nevladine organizacije su u obavezi, kao i sva ostala pravna lica u Crnoj Gori, da usklade svoje poslovanje sa Zakonom o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga, i koji se odnosi na sva gotovinska i bezgotovinska plaćanja.

1. Međunarodni pravni okvir

1.1. Međunarodni standardi u sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma

Potencijalno učešće nevladinih organizacija u finansiranju terorizma, bilo kao paravan za terorističke organizacije koje prikupljaju sredstva i prenose novac, ili kao pravna lica koja indirektno podržavaju ciljeve terorističkih organizacija je opasnost koju su razvijene ekonomije

svijeta uočile krajem 20-og vijeka. Naime, ovaj rizik je prvi put 1996. godine primijetila Grupa 7 vodećih ekonomija (G7), koja je pozvala na mjere za borbu protiv organizacija koje su lažno tvrdile da imaju dobrovorne ciljeve, a zapravo se bavile nezakonitim aktivnostima.

Evropski standardi ne vide NVO kao ograničene na subjekte koji imaju ciljeve povezane sa pružanjem dobrovornih usluga i pomoći onima kojima je potrebna. Ovo se može primijetiti kroz tekst **Preporuke Komiteta Ministara Savjeta Evrope**¹⁶: doprinosi NVO-a se daju kroz izuzetno raznolik skup aktivnosti koje mogu varirati od djelovanja kao sredstva za komunikaciju između različitih segmenata društva i javnih vlasti, kroz zagovaranje promjena zakona i javne politike, pružanje pomoći onima kojima je potrebna, razradu tehničkih i profesionalnih standarda, praćenje poštovanja postojećih obaveza prema nacionalnom i međunarodnom pravu, te obezbjeđivanje sredstava ličnog ispunjenja i praćenja, promovisanja i odbrane interesa zajedničkih s drugima.

Međunarodni dokumenti od posebnog značaja za nevladine organizacije su: **Preporuke 8 i 24 FATF-a**. Preporuka 8 za predmet ima samo neprofitne organizacije, a preporuka 24 uređuje transparentnost i stvarno vlasništvo pravnih lica.

Na nivou Evropske unije treba istaknuti **Direktivu 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta Evrope** od 20. maja 2015. o sprječavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma. Ova Direktiva mijenja i dopunjava Uredbu br. 648/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta i stavlja van snage Direktive 2005/60/EC Evropskog parlamenta i Savjeta.

Komitet eksperata za procjenu mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) je stalno tijelo za praćenje Saveta Evrope kome je povjeren ovaj zadatak.

Treba istaknuti i postojanje koalicije nevladinih organizacija na međunarodnom nivou čiji je cilj borba protiv pranja novca. Od značaja za primjenu međunarodnih standarda je i UNCAC koalicija. To je globalna mreža od preko 350 organizacija civilnog društva (OCD) u preko 100 zemalja, posvećenih promovisanju ratifikacije, implementacije i praćenja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC). Osnovana u avgustu 2006. godine, podstiče akcije civilnog društva na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Koalicija podržava organizacije civilnog društva da se uključe i doprinesu procesu revizije UNCAC-a, uključujući tehničku podršku.

¹⁶ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe

Koalicija se zalaže za veći prostor za učešće civilnog društva u svim UNCAC forumima – Konferenciji država članica, sastancima Grupe za reviziju implementacije, radnim grupama i procesu revizije na nacionalnom nivou. Nadalje, Koalicija nastoji unaprijediti rasprave o ključnim pitanjima obuhvaćenim Konvencijom, uključujući: Pristup informacijama, oduzimanje imovinske koristi, transparentnost stvarnog vlasništva kompanije, zaštita uzbunjivača i antikorupcijskih aktivista.

Važna zajednička preporuka od svih navedenih (relevantnih) međunarodnih tijela je da, u mjeri u kojoj se to razumno može izvesti, nevladine organizacije finansijske transakcije obavljaju kroz osnovne finansijske kanale, kao što su bankovni računi. Ovo iz razloga što treba uzeti u obzir i sve izraženiju upotrebu alternativnih finansijskih sistema, kao što je havala, u geografski udaljenijim područjima.¹⁷

1.1.1. Savjet Evrope

Savjet Evrope je formirao MONEYVAL sa ciljem da se ovo tijelo bavi procjenom usklađenosti nacionalnih pravnih okvira sa osnovnim međunarodnim standardima za suzbijanje pranja novca i finansiranja terorizma i efikasnosti njihove implementacije, kao i sa zadatkom davanja preporuka nacionalnim vlastima u pogledu poboljšanja njihovih sistema.

Kroz dinamičan proces međusobne evaluacije, recenzije kolega i redovno praćenje svojih izvještaja, MONEYVAL ima za cilj da unapriredi kapacitete nacionalnih vlasti za efikasniju borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

MONEYVAL je pridruženi član FATF-a (Međudržavno tijelo za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma) i nadležan je za nadzor nad sprovođenjem preporuka usvojenih od strane FATF-a.

Strategija koju MONEYVAL primjenjuje u ovom trenutku obuhvata period 2020-2022. Opšti cilj strategije je da se ojačaju kapaciteti članica MONEYVAL-a. Da bi se postigao ovaj opšti cilj MONEYVAL je identifikovao sljedeće aktivnosti:

- Održavanje monitoringa i drugih aktivnosti MONEYVAL-a;

¹⁷ Citirano prema: Rizici od zloupotrebe neprofitnih organizacija za pranje novca i finansiranje terorizma u Srbiji, Savjet Evrope, 2013., str. 15.

- Jačanje kapaciteta članova MONEYVAL-a kroz obuku njegovih članova o FATF-u
- Povećanje učešća MONEYVAL-a u globalnoj mreži za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma;
- Jačanje političkog položaja MONEYVAL-a;
- Povećanje resursa u sekretarijatu MONEYVAL-a.¹⁸

Po Strategiji, MONEYVAL treba da vrši redovne razmjene mišljenja sa Konferencijom država članica Savjeta Evrope o pranju, oduzimanju i konfiskaciji prihoda stečenih krivičnim djelom i finansiranjem terorizma o komplementarnosti njihovog rada. Oba tijela za praćenje Savjeta Evrope dijele iste resurse Sekretarijata i odluke o aktivnostima jednog tijela imaju direktni uticaj na rad drugog. Usljed toga, Strategija određuje da predsjednika Konferencije treba redovno pozivati u plenarne rasprave MONEYVAL-a sa ciljem razmjene mišljenja.

1.1.2. Evropska unija

Evropska komisija je članica FATF-a. od 1990. godine.

Evropski parlament je 2012. godine objavio studiju u kojoj je uloga nevladinih organizacija naglašena kao ključna za uspjeh izvještaja o slučajevima prevare u vezi sa zloupotrebom fondova EU u 27 država članica. To je bio jedan od razloga zašto je Evropski parlament u svojoj rezoluciji iz 2013. godine o organizovanom kriminalu, korupciji i pranju novca pozvao Komisiju da poveća sredstva dodijeljena specijalizovanim nevladim organizacijama, medijima i istraživanjima.¹⁹

Kako bi se efikasno borila protiv pranja novca, Evropska unija je pojačala saradnju sa civilnim društvom, uključujući nevladine organizacije. Nevladine organizacije su angažovane kao sakupljači relevantnih informacija o nedozvoljenim aktivnostima, kao i u razvoju standarda i implementaciji pravila protiv pranja novca. Međutim, u isto vrijeme, nevladine organizacije se smatraju 'subjektima u opasnosti' u okviru pranja novca, bilo kao paravan za terorističke organizacije koje prikupljaju i prenose sredstva, ili kao legitimna pravna lica koja indirektno

¹⁸ MONEYVAL strategija za period 2020-2022, 2020., dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/strategy-and-workplan>

¹⁹ European Parliament resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken

podržavaju ciljeve terorističkih organizacija. Nevladine organizacije određene pokušaje regulacije svojih aktivnosti vide kao nesrazmjeran pritisak na prostor za djelovanje civilnog društva, te ukazuju na potrebu za ciljanim mjerama.

Prva Direktiva Evropske unije o pranju novca datira iz 1991. godine, a imala je za cilj da spriječi da slobodno i otvoreno finansijsko tržište bude zloupotrijebljeno od strane kriminalnih organizacija.

Pravila protiv pranja novca su navedena u Direktivi 2005/60/EC. Širi skup zakonodavnih mjera upotpunjuje evropski normativni okvir za borbu protiv pranja novca. To uključuje Direktivu 2006/70 o 'politički izloženim osobama' i pojednostavljenu analizu kupaca; Uredbe 1781/2006 i 1889/2005; i kao Odluka Savjeta iz 2000. godine o aranžmanima za saradnju između finansijsko-obavještajnih jedinica država članica o razmjeni informacija.

U članu 30 Direktive 2015/849²⁰ se navodi da će države članice osigurati da korporativna i druga pravna lica osnovana na njihovoj teritoriji čuvaju adekvatne i ažurne informacije o svom stvarnom vlasništvu. Kao rezultat toga, ovaj zahtjev za pristup je postao primjenjiv na informacije o stvarnom vlasništvu kada nevladine organizacije imaju posla sa svojim bankama, računovođama, revizorima, poreskim savjetnicima, advokatima i agentima za nekretnine ili sa drugim osobama koje trguju robom gdje se vrše ili primaju uplate veće od 10.000 eura u gotovini.

Pristupi država članica u pogledu shvatanja stvarnog vlasnika se razlikuju. Negdje je definicija funkcionalna, bez navođenja neophodnog minimalnog procenta vlasništva. S druge strane, u Letoniji je npr. stvarni vlasnik lice koje posjeduje više od 25% udjela u subjektu ili lice koje ima više od 25% glasačkih prava u njemu (direktno ili indirektno) ili lice koje stvarno ostvaruje kontrolu po drugim osnovama, s tim da se posljednji prepoznaje kao ono što bi bilo potencijalno relevantno za udruženja.

2. Izazovi u primjeni mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma

²⁰ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>

Pri implementaciji međunarodnih standarda uvijek treba provjeravati da li su nadležni organi određene države usvojli adekvatne zakonske odredbe, prekoračili svoja ovlašćenja i povrijedili prava nevladinih organizacija.

Nakon napada 11. septembra, veliki broj država usvaja zakone kojima povećava mogućnost kontrole nad radom nevladinih organizacija. Nerijetko ovi zakoni omogućavaju prekomjernu upotrebu kontrole sa ciljem diskreditovanja pojedinih nevladinih organizacija.

Primjer za to su ciljane kontrole kojima se targetiraju nevladine organizacije koje kritikuju donosioce odluka.

Primjer za ovakav pristup vlasti dogodio se u Srbiji 2020. godine kada je Uprava za sprječavanje pranja novca, koja radi pod okriljem Ministarstva finansija Srbije, od banaka tražila finansijske podatke 20 pojedinaca i 37 nevladinih organizacija ili udruženja.

Od nevladinih organizacija su na meti bile one čiji predstavnici često kritikuju poteze aktuelne vlasti: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Centar za vladavinu prava, Biro za društvena istraživanja (BIRODI), Vojvođanski građanski centar, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) i drugi.

Specijalni izvjestioci UN za zaštitu ljudskih prava su kritikovali ovaj pristup²¹ navodeći i da ne postoji opšti nadzor nad stvarnom upotrebotm implementacionih mjera, barem u pogledu potencijala da to ima negativan uticaj na legitimne aktivnosti nevladinih organizacija.

U zajedničkom saopštenju tri izvjestioca poziva se Vlada Republike Srbije da garantuje da primjena zakona neće uticati na aktivnosti civilnog društva i njihovo pravo na slobodu izražavanja. Izražena je zabrinutost da srpske vlasti koriste nadzorna ovlašćenja za dobijanje bankarskih informacija i informacija o finansijskim transakcijama nevladinih organizacija, medijskih udruženja i drugih neprofitnih organizacija. One nevladine organizacije koje su na meti ističu se po svom radu na ljudskim pravima, istragama ratnih zločina, praćenju rada vlade i drugim oblicima istraživačkog novinarstva.

Dalje, specijalni izvjestioci UN smatraju da ovakva upotreba srpskog Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ometa i ograničava slobodu izražavanja i udruživanja pripadnika

²¹ Dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/11/serbias-anti-terrorism-laws-being-misused-target-and-curb-work-ngos-un-human?LangID=E&NewsID=26492>

ovih grupa, kao i njihovo pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova. “Neopravdano korištenje ovog zakona rizikuje da zastraši aktere civilnog društva i branitelje ljudskih prava, ograniči njihov rad i priguši svaku kritiku Vlade”, navodi se u zajedničkom saopštenju izvjestilaca.

Široka i proizvoljna primjena zakona protiv neprofitnih organizacija, kao i pojedinaca, nije u skladu sa obavezama Srbije prema međunarodnom pravu. Dok države imaju obavezu da usvoje nacionalno zakonodavstvo za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, usvojene mјere moraju biti u skladu u svim aspektima sa međunarodnim pravom, posebno sa odredbama ustava i zakona o ljudskim pravima.

Sposobnost civilnog društva da koristi slobodu izražavanja i okupljanja i učestvuje u vođenju javnih poslova ključno je za svaku efikasnu strategiju borbe protiv terorizma. Targetiranje civilnog društva je kontraproduktivno za borbu protiv pranja novca i terorizma uzimajući u obzir važnu ulogu nevladinog sektora u borbi protiv pomenutih negativnih pojava.

Takođe, plenarna sjednica MONEYVAL održana 2021. godine je, povodom ovog događaja, podsjetila na specifična ograničenja sadržana u preporukama i metodologiji FATF-a u pogledu ovlašćenja finansijsko-obavještajnih jedinica da traži informacije od subjekata koji dostavljaju informacije nadležnim organima. Naime, ova ograničenja u traženju informacija postoje kako bi se izbjegli neselektivni zahtjevi bez povezanosti sa sumnjom na pranje novca, finansiranje terorizma ili druga krivična djela. MONEYVAL poziva sve članice da osiguraju da se preporuke FATF-a ne koriste namjerno ili nenamjerno za suzbijanje legitimnih aktivnosti civilnog društva. U ovom kontekstu, MONEYVAL naglašava važnost uključivanja nevladinih organizacija u aktivnosti procjene rizika na dobrovoljnoj osnovi, a ne kroz vršenje formalnih ovlašćenja finansijsko-obavještajnih jedinica. Najzad, MONEYVAL savjetuje svoje članice da osiguraju da su javni subjekti zaduženi za registraciju i/ili nadzor sektora NVO uključeni u interakcije vezane za nacionalne ili sektorske procjene rizika.²²

Osim navedenih saopštenja, FATF je ustanovio da Srbija, prema međunarodnim standardima, nema prava da traži ovakve podatke bez osnovane sumnje da organizacije učestvuju u finansiranju

²² Meeting Report of the Plenary in April 2021, <https://rm.coe.int/moneyval-2021-13-61st-plenary-meetingreport/1680a2e29c>, p. 3-4.

terorizma. Zahtjevi za dobijanje ovakvih informacija bez postojanje osnovane sumnje (na pranje novca i finansiranje terorizma) nijesu u skladu sa FATF standardima.²³

Rizik od ovakvog postupanja postoji i u Crnoj Gori, posebno uzimajući u obzir nestabilnu političku situaciju u prethodnim godinama, kao i praksu političkih aktera iz svih političkih partija da targetiraju nevladine organizacije koje kritikuju njihov rad. Takođe, potvrdu da ovaj rizik postoji pokazuje i sličan nivo kulture dijaloga u Srbiji, Crnoj Gori i drugim država Zapadnog Balkana, kao i slične prepreke koje ove države prolaze u procesima tranzicije i evropskih integracija.

Slično navedenom primjeru u Srbiji, izvjestioci UN su reagovali zbog prevelikih ovlašćenja koja su novim zakonom data resornom ministru u Zimbabveu pri kontroli nevladinih organizacija. Naime, on je novim rješenjem bio ovlašćen da traži ispunjavanje dodatnih uslova za registraciju kod onih nevladinih organizacija za koje smatra da postoji rizik od pranja novca i finansiranja terorizma. Osnovni nedostatak ovakve odredbe je što nije dovoljno precizno navedeno na osnovu čega se vrši procjena rizika, kao i što nijesu ograničena ovlašćenja ministra sa ciljem da se spriječi zloupotreba.²⁴

Takođe, reakcija izvjestioca UN nije izostala ni u slučaju kad je jedno lice koje je radilo u oblasti zaštite ljudskih prava uhapšeno zbog terorizma i zavjere, a cilj je po riječima izvjestioca bio da se pomenuto lice obeshrabri da nastavi svoju borbu za ljudska prava.²⁵

Isuviše ekstenzivno definisanje terorizma može biti jedan od instrumenata za povredu slobode izražavanja nevladinog sektora, kao što je to bio slučaj u zakonodavstvu Brazila.²⁶

Negativan primjer uređivanja rada nevladinih organizacija jeste i Zakon o nevladinim organizacijama u Egiptu u skladu sa kojim nevladina organizacija mora da traži dozvolu za otvaranje novog računa ukoliko na svom osnovnom računu ima više od 300 hiljada dolara.²⁷

²³ O tome detaljnije: <https://www.slobodnaevropa.org/a/31070034.html>

²⁴ O tome detaljnije:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26903>

²⁵ O tome detaljnije:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26868>

²⁶ O tome detaljnije:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26450>

²⁷ O tome detaljnije:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26522>

Treba istaknuti i da se na rad nevladinih organizacija može uticati zabranom finansiranja od strane inostranih donatora, kriminalizacijom ponašanja koja ne bi trebala biti označena kao nedozvoljena, negativnim medijskim kampanjama, kao i proizvoljnim zabranama rada za pojedine nevladine organizacije.

Svi ovi primjeri zajedno pokazuju da postoji veliki broj različitih načina kojima se kroz nedovoljno precizne zakonske odredbe i neispravna praksa nadležnih organa može uticati na rad nevladinih organizacija. Pritisak na nevladine organizacije i onemogućavanje slobode u radu vodi ka urušavanju demokratskih principa i građanskih sloboda, i zato je bitno da se u svakoj državi osigura da mjere protiv terorizma i pranja nijesu usmjerene protiv slobode rada civilnog društva, već da su usmjerene na zaštitu od potencijalnih zloupotreba.

3. Nacionalni zakonski okvir

Zakoni koji su relevantni za predmet ove analize su Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma i Zakon o nevladinim organizacijama.

Takođe, od velikog značaja je Krivični zakonik kojim su predviđena krivična djela pranje novca i terorizam.

Ostali zakoni od značaja za temu su: Zakon o poreskoj administraciji, Zakonom o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom, Zakon o državnom tužilaštvu, Zakon o sudovima, Zakon o osnovama obavještajno-bezbjednosnog sektora, Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Zakon o strancima, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o tajnosti podataka.

3.1.Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma

Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma²⁸ uređuje djelovanje nadležnih organa u slučajevima sumnje o postojanju pranja novca i finansiranja terorizma.

Prema ovom Zakonu (član 5), teroristički akt je “djelo utvrđeno protokolima navedenim u aneksu uz Međunarodnu konvenciju o suzbijanju finansiranja terorizma, kao i bilo koje drugo djelo čiji je cilj da izazove smrt ili težu tjelesnu povredu civila ili bilo kog drugog lica koje ne učestvuјe aktivno u neprijateljstvima u slučaju oružanog sukoba, kada je svrha takvog djela u njegovoj prirodi ili

²⁸ Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Službeni list Crne Gore, br. 033/14 od 04.08.2014, 044/18 od 06.07.2018, 073/19 od 27.12.2019, 070/21)

splet okolnosti povezanih sa tim djelom da zastraši stanovništvo ili da primora vladu neke države ili neku međunarodnu organizaciju da učini ili da se uzdrži od činjenja neke radnje“.

Definicija je većim dijelom usklađena sa Rezolucijom 49/60 Generalne Skupštine UN, ali brine formulacija „splet okolnosti povezanih sa tim djelom“. Ovako široko postavljena formulacija brine jer je neprecizna, a nepreciznost može dovesti do toga da se antiterorističke mjere primijene i na one organizacije kod kojih nema rizika od terorizma, ali ih određena vlast targetira zbog njihovih kritika na račun rada nadležnih organa. Iako do sada ova formulacija nije bila zloupotrijebljena u Crnoj Gori, treba dodatno razmotriti formulaciju ksko bi se spriječi njen potencijalno nedobronamjerno tumačenje u budućnosti.

U članu 61 Zakona se navodi da Finansijsko-obavještajna jedinica može pisanom naredbom zahtijevati od obveznika da obustavi transakcije najduže 72 časa, ako procijeni da postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca i sa njime povezanim predikatnim krivičnim djelima ili finansiranju terorizma, o čemu, bez odlaganja, obavještava nadležne organe radi preuzimanja mjera iz njihove nadležnosti.

U članu 64 se navodi da Finansijsko-obavještajna jedinica može na inicijativu suda, državnog tužioca, drugih nadležnih organizacionih jedinica organa uprave nadležnog za policijske poslove, Agencije za nacionalnu bezbjednost, nadležnog poreskog organa, organa uprave nadležnog za carinske poslove (u daljem tekstu: carinski organ), organa nadležnog za sprječavanje korupcije, organa uprave nadležnog za inspekcijske poslove, organa državne uprave nadležnog za nadzor neprofitnih organizacija i drugog nadležnog organa, kao i nadležnog organa strane države, započeti postupak prikupljanja i analiziranja podataka, informacija i dokumentacije, ako u vezi sa određenom transakcijom ili licem postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca i sa njime povezanim predikatnim krivičnim djelima ili finansiranju terorizma.

Specijalno državno tužilaštvo i Viši sud u Podgorici su nadležni za podizanje optužnice, odnosno donošenje odluke u predmetima pranja novca.

Obveznici zakona su predviđeni članom 4 Zakona i obuhvataju predstavnike finansijskog i nefinansijskog sektora koji su dužni da primjenjuju propise za sprječavanje pranja novca (banke,

Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma ne ubraja nevladine organizacije u obveznike, a takođe u praksi ne postoji organ državne uprave koji je nadležan za nadzor neprofitnih organizacija u ovoj oblasti.

druge finansijske institucije, pošte, osiguravajuća društva, revizori, advokati, notari, privredna društva koja se bave prometom nekretnina, motornih vozila).

3.2. Zakon o nevladinim organizacijama

Osnovni akt koji reguliše osnivanje i rad NVO, kao i njihovo finansiranje od strane države jeste Zakon o nevladinim organizacijama. Do sada je nekoliko puta inoviran, najčešće u vezi sa modelom državnog finansiranja NVO. Zakonom o nevladinim organizacijama²⁹ uređuje se način osnivanja, upisa i brisanja iz registra, status, organi, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad i djelovanje nevladinih organizacija.

Nevladine organizacije, u smislu ovog zakona, su nevladina udruženja i nevladine fondacije. Pri tome je nevladino udruženje dobrovoljna neprofitna organizacija sa članstvom, koju osnivaju domaća i/ili strana fizička i/ili pravna lica, radi ostvarivanja određenih zajedničkih ili opštih ciljeva i interesa. Nevladina fondacija je dobrovoljna neprofitna organizacija bez članstva, koju osnivaju domaća i/ili strana fizička i/ili pravna lica sa ili bez početne imovine, radi ostvarivanja opštih ciljeva i interesa. Udruženje mogu osnovati najmanje tri lica, od kojih jedno mora imati prebivalište, boravište ili sjedište u Crnoj Gori. Osnivač udruženja može biti i maloljetno lice sa navršenih 14 godina života, uz saglasnost zakonskog zastupnika, u skladu sa zakonom. Fondaciju može osnovati jedno ili više lica nezavisno od prebivališta, boravišta ili sjedišta u Crnoj Gori. Ukoliko fondaciju osniva više lica, svoja prava ostvaruju zajednički, ako statutom nije drukčije utvrđeno. Fondacija se može osnovati i testamentom.

Što se tiče osnivanja i rada NVO, zakonska regulativa je u velikoj mjeri uporediva sa zakonodavstvom u zemljama EU. Međutim, u praksi proces osnivanja NVO nije riješen optimalno i prilagođen korisnicima. Trenutno se proces osnivanja NVO odvija višefazno i zahtijeva tri odnosno četiri postupka registracije kod različitih organa. Prva procedura je registracija u matičnom registru NVO, koji vodi Ministarstvo jave uprave (MJU). Nakon registracije u MJU, NVO podnosi Prijavu o razvrstavanju djelatnosti i Rješenje nadležnog registracionog organa (MJU) Upravi za statistiku. Uprava za statistiku dodjeljuje NVO matični broj i šifru djelatnosti, u skladu sa Zakonom o klasifikaciji djelatnosti („Sl. list CG“, br. 18/11). Po dodjeli matičnog broja, NVO podnosi Poreskoj upravi prijavu za poresku registraciju. Poreski organ dodjeljuje PIB

²⁹ Zakon o nevladinim organizacijama (Službeni list Crne Gore, br. 39/2011 i 37/2017)

(preuzima matični broj iz MONSTAT-a), donosi Rješenje o poreskoj registraciji i upisuje NVO u Registar poreskih obveznika. U slučaju da se NVO opredijeli za bavljenje nekom privrednom djelatnošću, dužna je da se registruje i u Centralnom registru privrednih subjekata (CRPS), kao privredni subjekt.

Registar udruženja, registar fondacija i registar stranih organizacija u pisanoj i elektronskoj formi vodi organ državne uprave nadležan za poslove uprave (Ministarstvo nadležno za ove poslove). Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja registra nevladinih organizacija i obrascima prijave za upis u registar definisan je da Registar nevladinih udruženja i registar nevladinih fondacija sadrži sljedeće podatke koji su javno dostupni: redni broj upisa, datum upisa, datum donošenja osnivačkog akta, datum donošenja statuta, naziv organizacije (skraćeni naziv), adresa i sjedište nevladinog udruženja, odnosno nevladine fondacije, lično ime i adresa lica ovlaštenog za zastupanje nevladinog udruženja, odnosno nevladine fondacije. Zakonom je definisana i obaveza nevladnim organizacijama, odnosno predstavnštvarima stranih organizacija da svaku promjenu činjenica i podataka koji se upisuju u registar, moraju dostaviti Ministarstvu, u roku od 30 dana od dana nastanka promjene.

Zakon u članu 7 definiše obavezu obezbjedivanja javnosti rada NVO ali ne predviđa načine ostvarivanja ove obaveze već je predviđeno da se mehanizmi za ostvarivanje ove obaveze definišu statutom NVO.

Zakon takođe predviđa i inspekcijski nadzor nad sproveđenjem zakona, kao i kazne za NVO i odgovorno lice u NVO, između ostalog, ukoliko u predviđenom roku ne prijavi nadležnom organu promjene činjenica i podataka koji se upisuju u registar i ne koristi imovinu u skladu sa zakonom.

3.3.Krivični zakonik

Pranje novca je kao krivično djelo propisano Krivičnim zakonikom Crne Gore³⁰ u članu 268, i podrazumijeva prikrivanje nezakonitog porijekla novca ili imovine stečenih kriminalom.

Shodno navedenom članu Krivičnog zakonika. U opisu osnovnog oblika izvršenja krivičnog djela se navodi: "Ko izvrši konverziju ili prenos novca ili druge imovine sa znanjem da su pribavljeni

³⁰Krivični zakonik Crne Gore (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, 49/2018 i 3/20)

kriminalnom djelatnošću, u namjeri da se prikrije ili lažno prikaže porijeklo novca ili druge imovine, ili ko stekne, drži ili koristi novac ili drugu imovinu sa znanjem u trenutku prijema da potiču od krivičnog djela, ili ko prikrije ili lažno prikaže činjenice o prirodi, porijeklu, mjestu deponovanja, kretanja, raspolaganja ili vlasništva novca ili druge imovine za koje zna da su pribavljeni krivičnim djelom” smatra se da je počinio krivično djelo pranja novca i kazniće se zatvorom u rasponu od 6 mjeseci do 5 godina zatvora.

Kvalifikovani oblici ovog krivičnog djela su ako iznos stečene imovine prelazi 40000 eura (kazna od 1 do 10 godina zatvora) i ako se više lica udružilo da izvrši krivičnih djela pranja novca (kazna od 3 do 12 godina zatvora).

Imovina, u smislu ovog člana, 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.

Krivično djelo terorizam je predviđeno u okviru člana 447 Krivičnog zakonika. U osnovnom obliku ovo krivično djelo podrazumijeva namjeru da se ozbiljno zastraše građani ili da se prinudi Crna Gora, strana država ili međunarodna organizacija da nešto učini ili ne učini, ili da ozbiljno ugrozi ili povrijedi osnovne ustavne, političke, ekonomске ili društvene strukture Crne Gore, strane države ili međunarodne organizacije.

Pomenuta namjera se ostvaruje kroz sljedeća djela: 1) napad na život, tijelo ili slobodu drugoga, 2) otmicu ili uzimanje talaca, 3) uništenje državnih ili javnih objekata, saobraćajnih sistema, infrastrukture uključujući i informacijske sisteme, nepokretne platforme u epikontinentalnom pojasu, opšteg dobra ili privatne imovine koje može da ugrozi živote ljudi ili da prouzrokuje znatnu štetu za privredu, 4) otmicu vazduhoplova, broda, sredstva javnog prevoza ili prevoza robe koja može da ugrozi život ljudi, 5) izrada, posjedovanje, nabavljanje, prevoz, snabdijevanje ili upotreba oružja, eksploziva, nuklearnog ili radioaktivnog materijala ili uređaja, nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja, 6) istraživanje i razvoj nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja, 7) ispuštanje opasnih materija ili prouzrokovanje požara, eksplozije ili poplave ili preuzimanje druge opšteopasne radnje koja može da ugrozi život ljudi, 8) ometanje ili obustava snabdijevanja vodom, električnom energijom ili drugim emergentom.

Kazna za osnovni oblik ovog krivičnog djela je 5 godina. Privilegovani oblik krivičnog djela je prijetnja i u tom slučaju kazna je između 6 mjeseci i 5 godina. Kvalifikovani oblik ovog djela je

ako je prouzrokovano veliko razaranje i nastupila smrt jednog ili više lica i u tom slučaju kazna je najmanje 10 godina zatvora. Drugi kvalifikovani oblik je ako je neko lice umišljajno lišeno života i u tom slučaju je kazna najmanje 12 godina zatvora.

Finansiranje terorizma je krivično djelo predviđeno članom 449 Krivičnog zakonika i predviđena kazna je od 1 do 10 godina zatvora.

4. Institucionalni okvir

U Crnoj Gori je, izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave iz 2016. godine, **Ministarstvo javne uprave** je od Ministarstva unutrašnjih poslova preuzele nadležnosti za izradu javnih politika u oblasti razvoja nevladinih organizacija, kao i za vođenje Registra nevladinih organizacija.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave propisuje da se, u okviru Direktorata za državnu upravu, poslovi vođenja registra i evidencije NVO obavljaju u okviru posebne direkcije - Direkcija za registraciju i evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija.

Pored poslova pripreme propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija i vođenja evidencije nevladinih organizacija, Ministarstvo obavlja i poslove razvijanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, kao i poslove u vezi sa programiranjem i upravljanjem fondovima EU namijenjenima nevladinim organizacijama čije je sjedište u Crnoj Gori. Inspeksijski nadzor nad sprovodenjem ovog zakona vrše inspeksijski organi, u skladu sa zakonom.

Finansijsko obavještajna jedinica djeluje u okviru Uprave policije i organizaciono je uspostavljena kao Sektor za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Finansijsko-obavještajna jedinica je nezavisna u primjeni ovlašćenja prilikom vršenja poslova utvrđenih Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma i samostalna u donošenju odluka u odnosu na prijem, prikupljanje, čuvanje, analiziranje i dostavljanje podataka. Isto važi i za obavještenja i dostavljanje rezultata strateških i operativnih analiza o sumnjivim transakcijama nadležnim organima i stranim finansijsko-obavještajnim službama sa ciljem sprječavanja i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma, u skladu sa zakonom.

Sadašnja Finansijsko obavještajna jedinica nastala je reorganizacijom nekadašnje Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i formiranjem Sektora za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma u okviru Uprave policije.

Pomenute organizacione promjene pratila je i izmjena Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma sa namjerom da nova organizaciona jedinica za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma nakon promjena sačuva operativnu nezavisnost od Uprave policije i drugih državnih organa u svom radu.

U skladu sa pomenutim zakonom, Sektor prikuplja podatke od obveznika u svrhu sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Obveznici po zakonu dostavljaju Sektoru Izveštaje o sumnjivim transakcijama i licima, koje Sektor dalje analizira i nakon toga izrađuje analitičke izvještaje koji imaju za cilj identifikovanje sumnje da je počinjeno krivično djelo pranja novca, sa njim povezano predikatno krivično djelo, ili krivično djelo finansiranja terorizma.

Ukoliko Sektor procijeni da u konkretnom slučaju u vezi sa nekom transakcijom ili licem postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma, u odgovarajućoj formi analitičkog izvještaja sa neophodnom dokumentacijom i obrazloženjem razloga za sumnju obavještava Specijalno državno tužilaštvo.

Sektor ima i ovlašćenje da bez prethodne prijave sumnjive transakcije, može samoinicijativno zahtijevati od obveznika da dostave dodatne podatke kako bi provjerila da li postoji sumnja da neko lice ili organizovana grupa vrše pranje novca ili da postoje osnovi sumnje na finansiranje terorizma. Shodno tome, Sektor može pokrenuti postupak i na osnovu inicijative drugih nadležnih organizacionih jedinica Uprave policije, ili drugog državnog organa, kao i nadležnog organa strane države.

Sistem sprječavanja pranja novca u Crnoj Gori uključuje, osim finansijsko – obavještajne jedinice (Sektora), i niz drugih pravnih subjekata i organa, koji imaju za cilj da spriječe korištenje crnogorskog finansijskog i nefinansijskog sistema u svrhe pranja novca i finansiranja terorizma.

Na strateškom planu, Finansijsko obavještajna jedinica aktivno učestvuje u radu MONEYVAL.

Nadležni nadzorni organi su: Centralna banka Crne Gore, Agencija za elektronske telekomunikacije i poštansku djelatnost, Komisija za tržište kapitala, Agencija za nadzor osiguranja, Uprava za inspekcijske poslove, Poreska uprava, Advokatska komora Crne Gore,

Notarska komora Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova. Organi koji takođe čine dio sistema za sprječavanje pranja novca kroz prevenciju su Carinski organ, berze i klirinško depozitarna društva, Uprava policije, Državno tužilstvo, Sudovi.

Ovdje treba i istaknuti obveznike, odnosno sve one predstavnike finansijskog i nefinansijskog sektora koji su dužni da primjenjuju propise za sprječavanje pranja novca: banke, druge finansijske institucije, pošte, osiguravajuća društva, revizori, advokati, notari, privredna društva koja se bave prometom nekretnina, motornih vozila.

Centralna Banka Crne Gore ima 28 obveznika i sve što se obavlja preko bankovnih računa predstavlja predmet njenog interesovanja. Centralna banka sprovodi kontrolu svega što podrazumijeva pokušaj za ubacivanje novca u legalne finansijske tokove i pranja novca.

U prethodnom periodu došlo je do reorganizacija u Centralnoj banci kroz nastanak posebne **Direkcije za pranje novca** koja je izdvojena i pod nadležnošću Guvernera. Centralna banka je usvojila Priručnik o kontroli, kojim se prešlo na *risk-based approach*. Za to su usvojene i Smjernice koje se odnose uglavnom na banke, ali indirektno i na NVO. Smjernicama je Centralna banka dala doprinos boljoj prevenciji pranja novca i finansiranju terorizma. U smjernicama su NVO navedeni kao visoko rizični klijenti.

Specijalno državno tužilaštvo takođe ima značajnu ulogu u borbi protiv pranja novca. Na osnovu člana 3 Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, propisuje se nadležnost ovog tužilaštva za gonjenje učinalaca krivičnih djela terorizma i pranja novca. Specijalno državno tužilaštvo postupa po prijavi Sektora za sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma i ima mogućnost da blokira račun nevladine organizacije u trajanju do šest mjeseci. U praksi se u slučaju sumnjivih transakcija računi najčešće blokiraju u trajanju do mjesec dana.

5. Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godine

Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godine sadrži analizu stanja, strateški cilj i operativne ciljeve, opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenje strategije, način izvještavanja i evaluacije, informacije za

javnost o ciljevima i očekivanim učincima strategije, akcioni plan za Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma.

U fazi pripreme nacrtta Strategije i Akcionog plana ostvarena je saradnja sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, kao i Kancelarijom Savjeta Evrope.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo javni poziv za predlaganje predstavnika/ce nevladine organizacije za člana radne grupe za izradu Predloga strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godina.

Na navedeni javni poziv nije bilo prijavljenih predstavnika/ca nevladinih organizacija, što prema stavu Ministarstva, pokazuje da nevladine organizacije nijesu bile dovoljne zainteresovane da učestvuju u kreiranju ovog važnog strateškog dokumenta.

Strategijom je definisan strateški cilj: "Crna Gora je primjenom međunarodnih standarda,

Opšti cilj Strategije je da se unaprijedi efikasnost i funkcionalnost sistema prevencije, zaštite, kao i fikasnost krivičnog gonjenja i adekvatnog kažnjavanja učinilaca ovih krivičnih djela, u skladu sa nacionalnim krivičnim zakonodavstvom i prihvaćenim međunarodnim standardima.

poštovanjem ljudskih prava i unaprjeđenjem nacionalne i međunarodne saradnje, izgradila koordiniran i efikasan sistem za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma."³¹

Pet ključnih operativnih ciljeva Strategije su:

1. Usklađivanje zakonodavstva i strateškog okvira sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU u svrhu prevencije suzbijanja terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma.
2. Jačanje administrativnih i tehničkih kapaciteta u svrhu prevencije i suzbijanja terorizma i sa njim povezanih krivičnih djela.
3. Unapređenje nacionalne i međunarodne saradnje u svrhu prevencije i suzbijanja terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma.

³¹ Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godine

4. Povećanje efikasnosti sistema otkrivanja, identifikovanja i krivičnog gonjenja izvršilaca krivičnog djela terorizma i sa njim povezanih krivičnih djela.

5. Jačanje sistema zaštite od terorizma u cilju smanjenja prijetnje i izvršenja terorističkog napada.

Posebna pažnja se usmjerava na podizanje svijesti kako državnih organa koji su direktno uključeni u sprovođenje ove politike, tako i opšte javnosti Crne Gore o značaju opredjeljivanja tehničkih, kadrovskih i finansijskih sredstava za realizaciju ove Strategije. U tom kontekstu, kako se navodi u Strategiji, treba ostvariti saradnju sa nevladinim sektorom i medijima kao "značajnim partnerima" za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

6. Transparentnost nevladinih organizacija u Crnoj Gori

U Crnoj Gori trenutno ne postoje precizni podaci o tačnom broju nevladinih organizacija, naime kao jedna od posljedica sajber napada je i gubitak značajnog broja informacija u Registru NVO, pa je tako posljedni zvanični podatak iz decembra 2021. godine od 6 314 registrovanih NVO.

Većina NVO se koncentriše na pružanje usluga zajednici. Osim usluga samopomoći, NVO širom države pružaju i usluge koje se tiču zdravstva, obrazovanja, očuvanja životne sredine i uprave. Većina dobro razvijenih NVO djeluje na nacionalnom nivou, baveći se javnim zastupanjem, istraživanjima, pružanjem pravnih savjeta, monitoringom javnih politika, i izgradnjom kapaciteta u oblasti borbe protiv korupcije, javne uprave, ljudskih prava i smanjenja siromaštva.³²

Finansiranje nevladinih organizacija odvija se u najvećem dijelu preko donacija koje se dodjeljuju iz različitih izvora: međunarodni donatori, domaći donatori, finansiranje iz javnih izvora, a u određenom obimu, moguće je ostvarivanje prihoda od obavljanja privredne djelatnosti. Sistematičan pregled postojeće donatorske podrške i aktivnih donatora ne postoji ali prema dostupnim podacima, najveći strani donator je Evropska unija, a pored njene podrške, aktivno je i nekoliko finansijskih programa raznih ambasada i stranih javnih ili privatnih fondacija.

U Zakonu o budžetu Crne Gore³³ obezbjeđuju se: sredstva za finansiranje projekata i programa u oblastima od javnog interesa koje realizuju NVO, u iznosu od najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg

³² Slagjana Taseva, Izvještaj za procjenu pravnog i regulatornog okvira za neprofitne organizacije u Crnoj Gori, GIZ, 2019., str. 9.

³³ Zakon o budžetu Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 74/2019

budžeta; posebna sredstva za finansiranje projekata i programa NVO u oblasti zaštite lica sa invaliditetom, u iznosu od 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta i sredstva za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa NVO, podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta. U skladu sa navedenim, resorna ministarstva su preuzeila odgovornost za pripremanje i realizaciju konkursa za finansiranje projekata NVO u njihovoj nadležnosti, a konkursi su, shodno tome, postali instrument sprovođenja javnih politika. Takođe, ministarstva preuzimaju i fiskalnu odgovornost za realizaciju finansiranih projekata i programa, u okviru svog djelokruga.

Podatke o cijelovitoj slici neprofitnog sektora u Crnoj Gori veoma je teško pronaći. Obim i razmjere sektora teško je analizirati zbog šturosti javno raspoloživih informacija. Treba imati u vidu da, kao što smo vidjeli, u Crnoj Gori registar nevladinih organizacija sadrži ograničen broj informacija, i da ne postoji centralni regulatorni organ koji bi obezbijedio ispunjavanje obaveza u vezi sa pristupom informacijama koja se očekuje od države članice FATF-a, u skladu sa kojom treba da se osigura puni pristup informacijama o administraciji i upravljanju određenim nevladnim organizacijama (uključujući finansijske i programske informacije). Ipak, nadležni organi posjeduju određene vrste informacija koje su od značaja za razumijevanje razvijenosti sektora. Najznačajniji izvor informacija o koje su od značaja za procjenu razvijenosti sektora, dostupni su u Strategiji saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026. Prema dostavljenim godišnjim izvještajima³⁴, ukupni prihodi crnogorskih NVO u 2020. godini iznosili su 34,7 miliona eura, a zapošljavale su ukupno 1.458 ljudi. Nadalje, u Staegiji se konstatuje da u ovom pogledu postoji višegodišnji pozitivan trend, te da su 2016. godine, kada su iznosili 24,8 miliona, ukupni prihodi povećani za čak 40%. Iz istog izvora možemo naći i podatke o broju zaposlenih, pa tako vidimo da je slično visok i rast broja zaposlenih (2016. godine 982 – 2020. godine 1.458) što ukazuje da je ukupan broj zaposlenih u NVO povećan za 38%).

Međutim, u komparativnom smislu – prema utvrđenim međunarodnim pokazateljima – crnogorski NVO sektor je i dalje relativno nerazvijen. Jedan od najvažnijih međunarodno utvrđenih pokazatelja razvijenosti nevladinog sektora jeste koliko radne snage zapošjava u odnosu na ukupan broj zaposlenih u zemlji. Po podacima Uprave za statistiku koji su dostupni u Strategiji, utvrđeno je da je učešće zaposlenih u nevladnim organizacijama u odnosu na ukuopan broj

³⁴ Podaci se baziraju na podacima koje je Uprave prihoda i carina Crne Gore dostavila MJU u procesu izrade Strategije, i obuhvataju podatke za 4322 NVO koje su Upravi dostavile godišnji izvještaj za 2020. godinu.

zaposlenih u Crnoj Gori 0,8%, što je značajno manje u odnosu na globalni prosjek od 3,3%. U prilog ovome govori i podatak da je čak 3.686 ili 85 odsto, od ukupnog broja NVO koje su dostavile godišnji izvještaj, imalo je godišnje prihode manje od 5.000 eura i samo 147 odn. 3,5% više od 50.000 eura. Takođe iz navedenih informacija vidimo da su u 2020. Godini samo 74 organizacije imale više 100.000 eura godišnjeg prometa, te da je devet NVO imalo više od pola miliona eura prometa.

Najvažniji podatak koji se odnosi na transparentnost rada NVO je svakako onaj koji se odnosi infirmacije o dostavljanju godišnjih izvještaja NVO. Prema informacijama dostupnim u Strategiji, za 2020. godinu 4.322 organizacije su dostavile godišnji finansijski izvještaj. Navedeni podatak govori u prilog da, i pored evidentne nerazvijenosti sektora, koja se ogleda prevashodno u niskom stepenu profesionalizacije sektora, što prizičazi iz činjenice da najmanje 5000 NVO nema ni jednog zaposlenog, postoji visoka svijest o značaju transparentnog poslovanja.

Imajući u vidu naprijed rečeno, jasno da za najveći broj nevladinih organizacija u Crnoj Gori ove teme mogu činiti udaljenim od aktivnosti neprofitnih organizacija, ali razumijevanje njihove važnosti je ključno za osiguranje integriteta i kredibiliteta rada sektora. Dobro upravljanje je ključno za egzistenciju organizacija civilnog društva, što uključuje poštovanje principa transparentnosti, odgovornosti i finansijskog upravljanja. Implementacijom čvrstih praksi upravljanja uspostavljamo čvrste temelje za naše organizacije, a samoprocjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma može biti važan alat u ovom procesu. Samoprocjena ima za cilj da pomogne organizacijama civilnog društva da usvoje odgovarajuće prakse za ublažavanje rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. U skladu sa navedenim, potrebno je kreirati i sprovesti adekvatne programe za podizanje svesti i jačanju kapaciteta u sektoru.

Preporuke

Neophodno je da, za potrebe sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, postoji posebna definicija neprofitnih organizacija u skladu sa FATF preporukom, a sa ciljem da se identifikuju

organizacije koje se na osnovu svojih aktivnosti i karakteristika mogu svrstati u rizične kategorije, i koje mogu biti zloupotrebljene u svrhu finansiranja terorizma, a ne na osnovu činjenice da rade na neprofitnoj osnovi u neprofitnom sektoru. Zakonodavstvo se mora revidirati u cilju usvajanja funkcionalne definicije NPO-a u svrhu pune implementacije Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Slijedeći relevantnu funkcionalnu definiciju prema Preporuci FATF-a, potrebno je ustanoviti definiciju neprofitnih organizacija u crnogorskom pravnom okviru koje se odnosi na pranje novca i finansiranje terorizma kako bi se omogućilo da relevantne vlasti mogu identifikovati podskup nevladinih organizacija koje ispunjavaju uslove da budu predmet odgovarajućeg monitoringa.

Sektor za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma treba da identificuje karakteristike i vrste nevladinih organizacija koje mogu da prouzrokuju veći rizik od zloupotrebe za finansiranja terorizma, kao i prirodu prijetnji koje teroristički subjekti predstavljaju tim nevladnim organizacijama i kako ih teroristički akteri zloupotrebljavaju.

Konkretno, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma bi trebalo da izričito obezbedi definiciju NPO-a u svrhu implementacije i sprovođenja Zakona u Crnoj Gori.

Potrebno je da se izvrši analiza rizika nevladinih organizacija u Crnoj gori koja će takođe voditi ka odobravanju efikasne metodologije zasnovane na riziku. Institucije za provođenje zakona i nadzorni organi treba da se ponašaju transparentno u provođenju procjena rizika i identifikaciji NVO sa sumnjivim aktivnostima. Oni moraju propisno implementirati formalna pravila za procjenu rizika, u mjeri u kojoj su relevantne metodologije ili tipologije rizika formalizirane i odobrene zakonskim aktom ili zakonodavstvom.

Kontrola nevladinih organizacija ne treba da se zasniva na *one size fits all* pristupu, već *risk-based approach*, uzimajući u obzir da su nevladine organizacije različite po stepenu rizika od zloupotrebe u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma. Nije dovoljno formalno propisati *risk-based approach*, već ga i dosljedno primjenjivati. Iako je značajno zaštитiti NVO od rizika zloupotrebe s ciljem pranja novca i finansiranja terorizma, treba paziti da primjena mjera takve zaštite ne obeshrabruje nevladine organizacije da vrše dobrotvorne aktivnosti i ne targetira nevladine organizacije koje kritikuju rad vlasti.

Državni organi treba da unaprijede saradnju sa nevladnim organizacijama u sprovođenju preventivnih programa i ublažavanju mogućih posljedica pranja novca i finansiranja terorizma.

Nevladin sektor treba da bude uključen u kreiranje novih dobrih praksi koje se odnose na zaštitu nevladinih organizacija od pranja novca i finansiranja terorizma.

Postoji potreba za unapređenjem nacionalnog mehanizma koordinacije i poboljšanjem saradnje između institucija. U ovom kontekstu, neophodno je uspostaviti mehanizme koji će, u skladu s međunarodnim preporukama, omogućiti veću transparentnost, bolju kontrolu, funkcionalne baze informacija i informacione sisteme, što bi u cjelini dovelo do povećanja efikasnosti istraga i poboljšanja implementacije propisa.

Nevladine organizacije moraju biti upoznate sa praksama i načinom poslovanja koji će osigurati zaštitu od zloupotreba u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma. Imajući u vidu da je transparentnost prepoznata na međunarodnom nivou kao osnovna vrijednost koja osigurava zaštitu od zloupotreba, poštovanje osnovnih principi transparentnost kao što su objavljivanje finansijskih i narativnih izvještaja, i činjenje javno dostupnih informacija o sprovedenim projektima i aktivnostima, moraju biti sastavni dio rada nevladinih organizacija. Sve nevladine organizacije koje nastoje da shvate rizike u poslu kojim se bave treba da sprovedu stvarne procjene rizika, posebno u oblastima koje su na međunarodnom nivou poznate kao visokorizične, odnosno u oblastima za koje se zna da u njima postoje mogućnosti za pranje novca ili terorističke aktivnosti.

Fleksibilnost u razvoju nacionalnog odgovora na finansiranje terorizma u sektoru nevladinih organizacija takođe je od suštinskog značaja, kako bise omogućilo da se razvoj mjera tokom vremena adekvatno suočava sa promjenljivom prirodom prijetnje finansiranja terorizma. Pri regulaciji ove oblasti, od suštinskog je značaja prepoznati druge neželjene posljedice koje mogu proizaći iz napora u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Ponekad strogi propisi mogu postaviti dodatni administrativni teret, naročito nedovoljno razvijenim organizacijama civilnog društva. Zahtjevi mogu dovesti do povećanih troškova, preusmjeravanja resursa iz osnovnih programskih aktivnosti. Za kreatore politika i regulatore istih ključno je da postignu pravi balans, stvarajući okruženje u kojem se organizacije mogu pridržavati pravila bez nepotrebnog opterećenja.

Neophodno je prepoznavanje važnosti uključivanja nevladinih organizacija u procese izrade

**U borbi protiv pranja novca i
finansiranja terorizma, nevladine
organizacije igraju ključnu ulogu kao
partneri vlada i regulatornih tijela.**

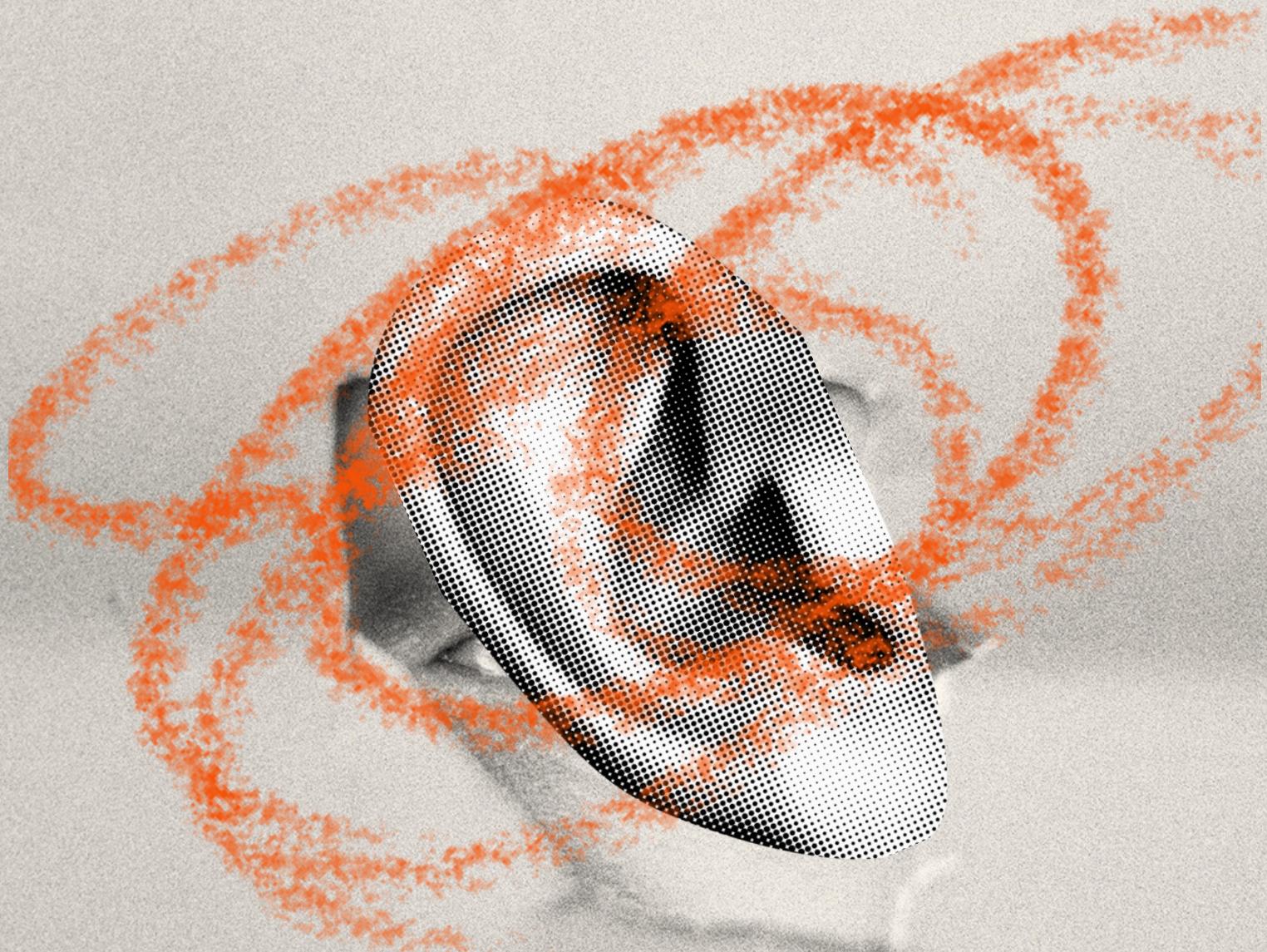
politika i regulative za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Treba koristiti dobre prakse i aktivno uključiti nevladine organizacije u dijalog sa regulatornim tijelima kako bi čule njihova iskustva i stajališta. U borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma, nevladine organizacije igraju ključnu ulogu

kao partneri vlada i regulatornih tijela. Ovo partnerstvo omogućava bolje razumijevanje specifičnih izazova s kojima se nevladine organizacije suočavaju i osigurava da se usvoje adekvatne i prilagođene mjere zaštite koje će funkcionalno doprinijeti sprečavanju zloupotrebe organizacija u nelegalne svrhe. Takav pristup također jača povjerenje između sektora civilnog društva i vlade, što je od ključnog značaja za uspješnu borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Literatura

1. Best practises, Combating the abuse of non profit organizations (Recommendation 8), FATF, 2015.
2. Charbord Anne, Fionnuala Ní Aoláin, The role of measures to address terrorism and violent extremism on closing civil space, United Nations, 2018.
3. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>
4. European Parliament resolution of 23 October 2013 on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken
5. INTERNATIONAL BEST PRACTICES Combating the Abuse of Non-Profit Organisations, FATF Guidance Document 2002.
6. International Center for Not-for-Profit Law Global Trends in NGO Law, “Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16”, vol. 7, Iss. 4, 2016.
7. Krivični zakonik Crne Gore (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, 49/2018 i 3/20)
8. Meeting Report of the Plenary in April 2021, <https://rm.coe.int/moneyval-2021-13-61st-plenary-meetingreport/1680a2e29c>
9. MONEYVAL strategija za period 2020-2022, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/strategy-and-workplan>
10. National Risk Assessment and Action Plan on Money Laundering and Terrorism Financing, 2021, available at: <https://www.gov.me/en/section/238150-nra-and-ap>
11. NGOs and money laundering Adapting, EU rules to engage NGOs better, European Parliamentary Research Service, 2015.

12. Nacrt Internog akta o analizi rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, Centar za razvoj nevladinih organizacija u saradnji sa Upravom za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Podgorica, 2012.
13. Non-Governmental Organizations and the implementation of measures against Money Laundering and Terrorist Financing, Thematic Study prepared by Jeremy McBride on behalf of the Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs of the Council of Europe, Expert Council on NGO law, Council of Europe, 2022.
14. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe
15. Rizici od zloupotrebe neprofitnih organizacija za pranje novca i finansiranje terorizma u Srbiji, Savjet Evrope, 2013.
16. Slagjana Taseva, Izvještaj za procjenu pravnog i regulatornog okvira za neprofitne organizacije u Crnoj Gori, GIZ, 2019.
17. Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za period 2022-2025. godine
18. Zakon o budžetu Crne Gore (Službeni list Crne Gore, br. 74/2019)
19. Zakon o nevladinim organizacijama (Službeni list Crne Gore, br. 39/2011 i 37/2017)
20. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Službeni list Crne Gore, br. 033/14, 044/18, 073/19, 070/21)



Implemented by

