

ULOGA STRATEGIJSKIH ANALIZA U PREVENCIJI PRANJA NOVCA

THE ROLE OF STRATEGIC ANALYSIS IN ANTI-MONEY LAUNDERING SYSTEM

Marijana Jurčec Crljen, dipl. oec¹

Summary

Prevention system of money laundering and terrorism financing is based on application of process of risk assessment on all levels of its implementation. Initially, risk assessment is regulated by the international standards, but also is implemented by the national law. On the level of the Croatian financial intelligence unit risk assessment is manifested as permanent analysis of transactions reported by reporting entities as well as analysis of the cases of money laundering and terrorism financing with the aim to reveal recent methods of money laundering as well as to achieve better efficiency of the whole system.

Keywords: *money laundering, terrorism financing, strategic analysis, risk, suspicion, transaction*

Sažetak

Sustav prevencije pranja novca i financiranja terorizma počiva na aplikaciji procesa procjene rizika na svim instancama njegove provedbe. Procjena rizika inicijalno je regulirana međunarodnim standardima, ali i pretočena u nacionalno zakonodavstvo. Na razini hrvatske financijsko-obavještajne jedinice, procjena rizika se očituje u permanentnoj analizi prijavljenih transakcija i slučajeva s utvrđenom sumnjom na pranje novca i financiranje terorizma, s krajnjim ciljem utvrđivanja recentnih modaliteta pranja novca te podizanjem učinkovitosti sustava na višu razinu.

Ključne riječi: *pranje novca, financiranje terorizma, strategijske analize, rizik, sumnja, transakcija*

1. UVOD

Prema Savoni, pranje novca kao skup radnji usmjeren na prikrivanje kriminalnog izvora „prljave imovine“, predstavlja kompleksan, rastući globalni fenomen s kojim se treba obračunati ujedinjenim i interdisciplinarnim pristupom.² Sukladno tehnikama počinjenja kaznenog djela pranja novca razvijaju se i modaliteti pranja novca. Posljedice pranja novca

¹ Ovaj rad je financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom UIP-2014-09-5933 “Pravna i ekonomska analiza sustava prevencije pranja novca i financiranja terorizma”.

Marijana Jurčec Crljen, Ministarstvo financija, Ured za sprječavanje pranja novca, Ulica grada Vukovara 72, Zagreb, marijana.jurcec-crljen@mfin.hr

² Savona, E., (2004), Responding to Money Laundering: International Perspectives, Harwood Academic Publishers, London, str. 3.

moгу se sagledati s fiskalnog, gospodarskog i sociološkog stanovišta zbog čega globalni kaznenopravni fenomen pranja novca predstavlja nesagledivu prijetnju funkcionalnom, zdravom društvu.

2. ZAKONODAVNI TEMELJ PREVENCIJE PRANJA NOVCA

Problematika prevencije pranja novca u Republici Hrvatskoj je prisutna od 1997. kada je donesen prvi Zakon o sprječavanju pranja novca.³ Već je iduće godine, 1998., osnovan Ured za sprječavanje pranja novca (u nastavku teksta: Ured)⁴, ali unutar Financijske policije. Danas Ured predstavlja financijsko-obavještajnu jedinicu osnovanu u okviru Ministarstva financija.

Teroristički napadi koji su 2001. potresli Ameriku rezultirali su legislativnim tretiranjem prevencije financiranja terorizma u okvirima već postojećeg pranja novca donošenjem Direktive 2005/60/EC.⁵ Njezinim je donošenjem potaknuta harmonizacija zakonodavstava država članica na području ne samo sprječavanja pranja novca, već i financiranja terorizma. Harmonizacija i usklađivanje s međunarodnim standardima poput Preporuka FATF⁶ od vitalnog je interesa Europske unije (u nastavku teksta: EU). Krucijalna promjena uvedena Direktivom 2005/60/EC odnosi se na uvođenje *risk-based* pristupa koji je zamijenio dotadašnji *rule-based* sustav. Na istim je temeljima procjene rizika temeljen i „novi“ zakon, donesen 2008. u Hrvatskoj, odnosno Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (u nastavku teksta: Zakon o PN/FT)⁷.

3. MEĐUNARODNI STANDARDI I POJAM FINACIJSKO-OBAVJEŠTAJNE JEDINICE

Financijsko obavještajna jedinica (u nastavku teksta: FIU) definirana je Preporukom 29. FATF-a⁸ i Interpretativnim bilješkama uz Preporuku 29. FATF-a kao nacionalni centar za zaprimanje i analize obavijesti o sumnjivim transakcijama i drugih informacija bitnih za pranje novca i predikatna kaznena djela, kao i za financiranje terorizma te prosljeđivanje rezultata takvih analiza. Konvencija Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog kaznenim djelom i o financiranju terorizma⁹ čl. 12. uvela je obvezu osnivanja FIU i priznaje njegovu ključnu ulogu u provođenju mjera prevencije pranja novca i financiranja terorizma¹⁰ (u nastavku teksta: PN/FT).

³ Zakon o sprječavanju pranja novca (NN 69/97).

⁴ O ustroju Financijske policije i Ureda čl. 74. i 84. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 65/00).

⁵ Direktiva 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma. Stupanjem na snagu ukinula je Direktivu 91/308/EEC od 10. lipnja 1991. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca.

⁶ O razvoju i revidiranju Preporuka FATF –a vidjeti više u Cindori, S., (2010), Sustav sprječavanja pranja novca, Pravni fakultet, Zagreb, str. 59.

⁷ Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (NN 87/08), s izmjenama i dopunama (NN 25/12).

⁸ O *Financial Action Task Force* (FATF) vidjeti više na www.fatf-gafi.org

⁹ Konvencija Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog kaznenim djelom i o financiranju terorizma (NN – Međunarodni ugovori 5/08).

¹⁰ Preuzeto iz čl. 56. st. 2. Zakona o PN/FT

Opseg djelovanja FIU podrazumijeva provođenje operativne analize raspoloživih i prikupljenih informacija u cilju identifikacije specifičnih ciljeva (*targets*), slijedeći tragove specifičnih aktivnosti i transakcija, veze između tih ciljeva i moguće prihode od pranja novca, predikatnih kaznenih djela i financiranja terorizma. U okviru analitičko-obavještajnog rada, Ured provodi strategijsku analizu koja koristi sve dostupne informacije, kao i one koje se mogu prikupiti na zahtjev, uključujući i podatke koje mogu dostaviti ostala nadležna tijela, a u cilju identifikacije trendova i modela PN/FT. Isti djelokrug određen je i čl. 21. Direktive 2005/60/EZ, kao i Direktivom 2015/849.¹¹

4. SPECIFIKUM NACIONALNE FINACIJSKO-OBAVJEŠTAJNE JEDINICE

U razdoblju od osnivanja pa do danas funkcija Ureda razvijala se sukladno razvoju međunarodnih standarda, stoga su osim obavještajno-analitičkog i preventivno-nadzornog rada Ureda, tako nastale i strategijske analize u smislu njihovih poveznica.

Utvrđivanje rizika PN/FT polazišna je točka svakog zakonskog obveznika¹² u postupku provođenja mjera dubinske analize stranke¹³ te posljedično u postupku obavještavanja FIU o sumnjivim transakcijama. Rizik PN/FT jest rizik da će stranka zloupotrijebiti financijski sustav usvrhu PN/FT, odnosno da će neki poslovni odnos, transakcija ili proizvod biti posredno ili neposredno upotrijebljeni za PN/FT¹⁴. Najčešćim kriterijima rizika smatraju se: rizik države ili geografskog položaja, rizik stranke te rizik proizvoda ili usluga¹⁵. Zakonski obveznik dužan je izraditi analizu rizika i pomoću te analize odrediti ocjenu rizika stranke, poslovnog odnosa, proizvoda ili transakcije u odnosu na moguće zlouporabe istih radi PN/FT. Usprkos pozitivnim karakteristikama, u početku je prepoznat kao birokratski i nefleksibilan te neprijateljski nastrojen u odnosu na dobre odnose s klijentelom.¹⁶

Osim utvrđivanja rizika PN/FT na razini zakonskih obveznika, Preporukom 1. FATF-a određena je i potreba utvrđivanja rizika PN/FT na nacionalnoj razini. Naime, pozivaju se države da identificiraju, procijene i spoznaju rizik od PN/FT s ciljem osiguravanja mjera kojima će se utvrđeni rizici učinkovito ublažiti, odnosno svesti na prihvatljivu razinu.¹⁷ Cilj utvrđivanja rizika na nacionalnoj razini je pružati ulazne podatke (*inpute*) za potencijalna poboljšanja sustava sprječavanja PN/FT, pomoći nadležnim tijelima u određivanju prioriteta i

¹¹ Vidjeti više u čl. 32. Direktive 2015/849 od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ

¹² O listi obveznika vidjeti više u čl. 4. Zakona o PN/FT

¹³ O mjerama dubinske analize (*due diligence*), posebice pojačane i pojednostavljene, vidjeti više u čl. 8.-36. Zakona o PN/FT. Dubinsku analizu stranke obveznici mogu prepustiti i trećim osobama. O tome vidjeti više u članku 28. Zakona o PN/FT i Pravilniku o uvjetima pod kojima obveznici Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma mogu mjere dubinske analize stranke prepustiti trećim osobama (NN 76/09).

¹⁴ Obvezniku je dopušteno određene stranke svrstati u one koje predstavljaju neznatan rizik za pranje novca ili financiranje terorizma. Vidjeti više u Pravilniku o određivanju uvjeta pod kojima obveznici svrstavaju stranke u stranke koje predstavljaju neznatan rizik za pranje novca ili financiranje terorizma (NN 76/09).

¹⁵ FATF, (2007), FATF Guidance on the Risk Based Approach to combating money laundering and terrorist financing, (High Level principle and procedures), FATF, Paris, France, poglavlje 3.3.

¹⁶ Parkman, T., (2012), Mastering Anti-Money Laundering And Counter-Terrorist Financing, FT Publishing International, Edinburgh, Great Britain, str. 98.

¹⁷ Vidjeti više u: FATF (2013), Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismstostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html

raspodjeli sredstava za sprječavanje PN/FT uključujući uvrštavanje bilo koje procjene rizika koja je obavljena od strane takvog nadležnog tijela, zatim uvrstiti procjene rizika od PN/FT koje su proveli zakonski obveznici te finalno koristiti rezultate tih pregleda za razmatranje u svojim nadzorima.¹⁸

5. STRATEGIJSKE ANALIZE HRVATSKE FINACIJSKO-OBAVJEŠTAJNE JEDINICE

Strategijske analize hrvatske FIU obuhvaćaju analize sumnjivih i gotovinskih transakcija te transakcija prijenosa gotovine preko državne granice, kao i analize slučajeva sa sumnjom na PN/FT. Temeljem strategijskih analiza izrađuju se pisana izvješća koja ukazuju na uočene recentne modalitete i tehnike, a rezultat će zaključcima i preporukama o načinima prevencije PN/FT. Polazišna osnova za osmišljavanje koncepta strategijskih analiza odnosi se na učinkovit informacijski sustav koji pruža podršku sofisticiranoj obradi podataka. Bazu informacijskog sustava čine podaci prikupljeni od strane zakonskih obveznika.

U smislu ostvarenja zadanog cilja definirani su ključni tipovi izvješća: godišnje izvješće o gotovinskim transakcijama, godišnje izvješće o sumnjivim transakcijama, izvješće o tipologijama i povratna informacija.

Godišnje izvješće o gotovinskim transakcijama prikazuje gotovinske transakcije u odnosu na pojedinačne grupe obveznika, način i svrhu provođenja transakcija. Godišnje izvješće o sumnjivim transakcijama daje pregled sumnjivih transakcija prema grupama obveznika i određenim specifikumima transakcija (npr. vrsta transakcije, transakcija s obzirom na način provođenja te transakcija s obzirom na korištenje indikatora¹⁹).

Povratna informacija daje pregled ukupnog broja Obavijesti o sumnjivim transakcijama zaprimljenih od strane konkretnog zakonskog obveznika koji se dalje razrađuje na Obavijesti koje su inicirale otvaranje novog predmeta, na Obavijesti koje su analitički procesuirane u okviru već postojećeg analitičkog predmeta te na Obavijesti koje su predmet tzv. pred analitičke obrade. Izvješće o tipologijama pranja novca daje prikaz tipologija iz tuzemne i inozemne prakse te prikaz određenih slučajeva pranja novca.

Korisnici proizvoda strategijskih analiza definirani su kao unutarnji (Ured) i vanjski (zakonski obveznici, nadzorna tijela, tijela progona, Vlada RH i opća društvena javnost).

Kroz navedena izvješća i povratnu informaciju strategijske analize ostvaruju svoju ulogu u stvaranju učinkovitosti sustava sprječavanja i otkrivanja PN/FT, koja se pak sagledava kroz odgovarajuću kvalitetu i učinkovitost rada svih dionika u tom sustavu. U tom smislu osigurava se kvaliteta obavijesti o transakcijama od strane zakonskih obveznika, kvaliteta analitičke FIU, kvaliteta obavijesti o transakcijama sa sumnjom na PN/FT koju hrvatska FIU prosljeđuje nadležnim državnim tijelima na daljnje postupanje i kvaliteta pravosudne prakse koja će rezultirati sa većim brojem pravomoćnih presuda.

¹⁸ Vidjeti više u: FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

¹⁹ Listu indikatora za prepoznavanje sumnjivih transakcija i osoba u vezi s kojima postoje razlozi za sumnju na pranje novca ili financiranje terorizma sastavljaju obveznici, uzimajući u obzir specifičnost svojeg poslovanja i karakteristike sumnjive transakcije. Lista indikatora je sastavni dio internog akta koju su obveznici dužni dopunjavati i prilagođavati prema njima poznatim trendovima i tipologijama pranja novca te okolnostima koje proizlaze iz poslovanja samog obveznika. O indikatorima vidjeti više u čl. 41. Zakona o PN/FT i www.hnb.hr

6. ZAKLJUČAK

Strategijske analize se mogu smatrati rezultatom analize sumnjivih, gotovinskih transakcija te transakcija prijenosa gotovine preko državne, kao i analize slučajeva sa sumnjom na PN/FT. Temeljem strategijskih analiza izrađuju se pisana izvješća koja ukazuju na uočene recentne modalitete i tehnike, a rezultirat će zaključcima i preporukama o načinima prevencije PN/FT, kako bi ključni dionici stekli bolji uvid u njihove pojavne oblike. Krajnji cilj strategijskih analiza očituje se u stvaranju što učinkovitijeg sustava sprječavanja PN/FT.

Neprestano unaprjeđivanje proizvoda strategijskih analiza stvoriti će preduvjete za postizanje njihove veće učinkovitosti, što je moguće ostvariti provođenjem evaluacije svakog proizvoda od strane njegovog korisnika. Rezultate evaluacije potrebno je ugraditi u proizvode budućeg razdoblja nakon čega je realno očekivati mogućnost utjecaja na zadovoljenje zahtjeva korisnika sustava sprječavanja i otkrivanje PN/FT i omogućavanje razvoj funkcije korisnosti i edukativnosti proizvoda.

LITERATURA

KNJIGE I PUBLIKACIJE

1. Cindori, S., (2010), Sustav sprječavanja pranja novca, Pravni fakultet, Zagreb.
2. FATF, (2007), FATF Guidance on the Risk Based Approach to combating money laundering and terrorist financing, (High Level Principle and Procedures), FATF, Paris, France.
3. FATF (2013), Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, FATF, Paris, France.
4. FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France.
5. Parkman, T., (2012), Mastering Anti-Money Laundering And Counter-Terrorist Financing, FT Publishing International, Edinburgh, Great Britain,
6. Savona, E., (2004), Responding to Money Laundering: International Perspectives, Harwood Academic Publishers, London.

PRAVNI IZVORI

1. Direktiva 91/308/EEC od 10. lipnja 1991. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca (OJ L 166, 28.6.1991, p. 77–82).
7. Direktiva 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma (OJ L 309, 25.11.2005, str. 15-36).
8. Direktiva 2015/849 od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (OJ L 141, 5.6.2015, p. 73–117).
9. Konvencija Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog kaznenim djelom i o financiranju terorizma (NN – Međunarodni ugovori 5/08).
10. Pravilnik o određivanju uvjeta pod kojima obveznici svrstavaju stranke u stranke koje predstavljaju neznatan rizik za pranje novca ili financiranje terorizma (NN 76/09).
11. Pravilnik o uvjetima pod kojima obveznici Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma mogu mjere dubinske analize stranke prepustiti trećim osobama (NN 76/09).
12. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 65/00).
13. Zakon o sprječavanju pranja novca (NN 69/97).
14. Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (NN 87/08, 25/12).

WEB IZVORI

1. www.hnb.hr
2. www.fatf-gafi.org

3. www.egmontgroup.org