



STRATEGIJA I AKCIONI PLAN ZA SPREČAVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORISTIČKIH AKTIVNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosna i Hercegovina



Босна и Херцеговина



1. UVOD	6
2. METODOLOGIJA I DEFINICIJE	8
2.1. Metodologija.....	8
2.2. Definicije.....	9
3. PROCJENA OPASNOSTI	10
3.1. Priroda i razmjera pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti – predikatnih krivičnih djela	10
3.2. Metode koje se koriste za pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti.....	11
3.3. Efikasnost mehanizma sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti	12
4. STRATEGIJA	15
4.1. Općenito	15
4.2. Izrada, revizija i usvajanje Strategije i Akcionog plana.....	15
4.3. Provedba Strategije i Akcionog plana i praćenje procesa provedbe.....	16
4.4. Ciljevi Strategije 2009-2013.....	17
5. AKCIONI PLAN ZA PROVEDBU STRATEGIJE ZA SPREČAVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORISTIČKIH AKTIVNOSTI	20
5.1. Funkcija Akcionog plana	20
5.2. Struktura Akcionog plana	20
5.3. Sadržaj Akcionog plana za provedbu Strategije za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti 2009-2013.....	20



SPISAK ANEKSA

Aneks I Akcioni plan za implementaciju Strategije za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti

SKRAĆENICE

AML	Sprečavanje pranja novca
BiH	Bosna i Hercegovina
CFT	Borba protiv finansiranja terorizma
CTR	Izveštaj o gotovinskoj transakciji
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EU	Evropska unija
EUROPOL	Evropski policijski ured
FATF	Radna grupa za finansijske mjere protiv pranja novca- Organizacija za kontrolu i sprečavanje pranja novca
FID	Finansijsko-obavještajno odjeljenje
MMF	Međunarodni monetarni fond
MONEYVAL	Odabrani komitet eksperata za procjenu mjera za sprečavanje pranja novca Savjeta Evrope
SECI	Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu
STR	Izveštaj o sumnjivoj transakciji
USAID	Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih američkih država



1. UVOD

Interesi Bosne i Hercegovine kao i procesa EU integracija zahtijevaju efikasno sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Ove štetne pojave su vezane za širok spektar aktivnosti prisutnih u raznim segmentima društva. Stoga, mehanizam sprečavanja mora biti zasnovan na bliskoj saradnji i koordinaciji između agencija za provođenje zakona, pravosudnih organa i drugih nadležnih organa. Sa druge strane, pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti su usko povezani sa poslovnim aktivnostima brojnih sudionika iz privatnog sektora. Samim tim, efikasan mehanizam sprečavanja također zahtjeva saradnju između javnih i privatnih institucija.

Cilj ove Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti je postavljanje ciljeva zasnovanih na procjeni rizika za relevantne javne i privatne institucije za potrebe razvoja funkcionalnosti mehanizma sprečavanja ovih štetnih pojava, te ostvarivanje slijedeće vizije do 2013. godine:

„Bosna i Hercegovina posjeduje efikasan i koordiniran sistem za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti zasnovan na saradnji među institucijama i međunarodnim standardima.”

Pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti ugrožavaju državne ekonomske interese koji, između ostalog, obuhvataju pouzdan finansijski sistem, snažan poduzetni sektor, pravedno tržište rada i funkcionalnu tržišnu ekonomiju. Ove štetne pojave ugrožavaju razvoj ključnih društvenih struktura kao što su obrazovanje, zdravstvo, javni red i mir, saobraćajna mreža i društvena sigurnost. Zaštita interesa Bosne i Hercegovine samim tim zahtijeva da je sistem za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti efikasan. To je također navedeno u Strategiji za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije 2006.-2009., koja obuhvata ciljeve i aktivnosti vezane za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Potrebno je pozabaviti se ovim štetnim pojavama. Zato je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine odlučilo formirati ovu zasebnu strategiju i akcioni plan kako bi se poboljšalo sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

Strategija Bosne i Hercegovine za EU integracije odražava sveukupne političke ciljeve i interese države. U njoj se nalaze definicija cjelokupnog procesa pristupanja EU. Strategija EU integracije također stavlja trenutne aktivnosti na polju integracija u ujednačen okvir, postavlja prioritete i ključne elemente procesa prilagodbe, te utvrđuje ključne izazove na putu razvoja. Posmatrano sa aspekta sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, Strategija Bosne i Hercegovine za EU integracije zahtijeva poduzimanje slijedećih mjera:

- Uspostaviti okvir za saradnju koji je usmjeren ka suzbijanju korištenja finansijskih sistema za transakcije novca koji je stečen putem kriminalnih aktivnosti;
- Jačanje saradnje među nadležnim institucijama i uspostavljanje odgovarajućih standarda za suzbijanje pranja novca u skladu sa standardima usvojenim od strane međunarodnih institucija na ovom polju; i
- Učešće Bosne i Hercegovine u Odabranom komitetu eksperata za procjenu mjera za sprečavanje pranja novca Savjeta Evrope (MONEYVAL).

Komisija EU je utvrdila detaljnu mapu puta u kojoj su jasno definirani zahtjevi koje Bosna i Hercegovina mora zadovoljiti u cilju liberalizacije viznog režima. Ovaj dokument sadrži



nekoliko zahtjeva koji se odnose i na javni red i mir. U vezi sa sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, mapa puta navodi da Bosna i Hercegovina mora:

- Usvojiti i implementirati državnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, uključujući potrebne zakonodavne mjere zasnovane na analizi postojećeg zakonodavstva; i
- Provesti relevantne zakone i oduzimanje imovine kriminalaca (kao i odredbe koje se odnose na prekogranične aspekte).

Saradnja predstavlja ključnu komponentu strategije protiv pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini. Strategija i Akcioni plan za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti predstavljaju neposredne odgovore na procjenu rizika koja se nalazi u poglavlju 3. Strateški ciljevi i aktivnosti Akcionog plana su definirani kroz sveobuhvatnu saradnju među institucijama, a iste je usvojilo i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Strateški ciljevi i aktivnosti Akcionog plana se fokusiraju na mehanizam izvještavanja, razmjenu informacija, krivični postupak za pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti, zakonski okvir, međunarodnu saradnju, upućenost javnosti i obuku relevantnih javnih i privatnih institucija. Implementacija ovih ciljeva i aktivnosti definirana u akcionom planu predstavlja dio službenih dužnosti nadležnih javnih institucija.



2. METODOLOGIJA I DEFINICIJE

2.1. Metodologija

Proces uspostavljanja i implementacije Strategije i Plana djelovanja za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti je zasnovan na slijedećim principima:

- Strategija obuhvata viziju koja opisuje planirano buduće stanje u smislu režima sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini;
- Zakonodavstvo opisuje odgovornosti institucija po pitanju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, te samim tim predstavlja i njihovu misiju u ovoj sferi nadležnosti;
- Nadležne institucije su utvrdile sopstvene vrijednosti koje obuhvataju principe koje dijele svi uposlenici, a koji predstavljaju podršku efikasnoj provedbi vizije i misije;
- Strategija je zasnovana na procjeni rizika koja je u skladu sa FATF modelom i samim tim vrši procjenu operativnog okruženja u smislu pranja novca, predikatnih krivičnih djela, finansiranja terorističkih aktivnosti i najčešće korištenih metoda pri vršenju ovih krivičnih djela. Također se bavi procjenom efikasnosti mehanizma za sprečavanje ovakvih krivičnih djela;
- Ciljevi se utvrđuju na osnovu procjene rizika. Oni predstavljaju vremenski ograničene izjave o planiranim budućim rezultatima koje je potrebno postići kako bi se ostvarila vizija;
- Akcioni plan obuhvata mapu puta i spisak aktivnosti koje je potrebno provesti kako bi se putem ciljeva ostvarila vizija. Akcioni plan se sastoji od kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih aktivnosti; i
- Strategija sadrži definicije procesa koje je potrebno poštovati pri izradi nacрта, reviziji, prilagođavanju, provedbi i nadzoru Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Ovim se osigurava ostvarivanje vizije.

Radna grupa za finansijske mjere protiv pranja novca (FATF – Financial Action Task Force) je uspostavila model za državnu procjenu rizika od pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti¹. Ovo predstavlja organiziran i sistematski napor u cilju utvrđivanja i procjene:

- Izvora i metoda pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti; i
- Slabosti AML/ CFT sistema i drugih slabih tačaka koje imaju direktni ili indirektni utjecaj na državu koja vrši procjenu.

Strategija i akcioni plan za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti su zasnovani na procjeni rizika koja predstavlja preduslov za pripremu strateških ciljeva i za planiranje aktivnosti koje su neophodne u cilju ostvarivanja vizije. Pripremljeni su na osnovu FATF modela, te kombiniranjem retrospektivnih, prospektivnih, kvantitativnih i kvalitativnih metodologija, a u cilju stjecanja predstave o poznatom operativnom okruženju, procjene nepoznatih faktora u što većoj mjeri, predviđanja budućih pojava, utvrđivanja objektivnih pokazatelja putem indirektnih metoda te utvrđivanja subjektivnih pokazatelja putem direktnih metoda.

¹ Strategije za procjenu rizika pranja novca i finansiranja terorizma, FATF, 18.06.2008



Indirektne metode koje su korištene za vršenje procjene rizika uključuju:

- Prikupljanje i analizu statističkih podataka vezanih za izvještaje o sumnjivim i gotovinskim izvještajima;
- Prikupljanje i analizu statističkih podataka o kriminalnim radnjama;
- Prikupljanje i analizu izvještaja o procjeni vezanih za polje djelovanja i razmjere neformalne ekonomije; i
- Prikupljanje i analizu izvještaja o procjeni vezanih za polje djelovanja i razmjere kriminala, a naročito pranja novca, predikatnih krivičnih djela i finansiranja terorističkih aktivnosti.

Direktne metode koje su korištene za vršenje procjene rizika uključuju:

- Upitnike za relevantne institucije iz javnog i privatnog sektora, koji su se distribuirali putem mreže;
- Razgovore sa relevantnim javnim institucijama i predstavnicima međunarodnih organizacija;
- Radionice za članove Radne grupe za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti; i
- Plenarne sastanke Radne grupe za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

2.2. Definicije

„Radna grupa za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti“, u daljem tekstu „Radna grupa“ predstavlja međuinstitucijsko stručno tijelo formirano od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koje je zaduženo da pomaže u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.²

„Pranje novca“ u ovoj Strategiji predstavlja aktivnost definiranu u članu 2., stavovima a-b Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti³.

„Predikatna krivična djela“ u ovoj Strategiji predstavljaju krivična djela čije vršenje rezultira imovinom koja je predmet krivičnog djela pranja novca.

„Teroristički čin“ u ovoj Strategiji označava aktivnost definiranu u članu 2., stav d, Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

„Terorist“ u ovoj Strategiji označava osobu definiranu u članu 2., stavu e, Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

„Teroristička organizacija“ u ovoj Strategiji označava grupu osoba definiranih u članu 2., stav f, Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

„Finansiranje terorističkih aktivnosti“ u ovoj Strategiji označava aktivnost definiranu u članu 2., stav c, Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

² Odluke o formiranju Radne grupe institucija Bosne i Hercegovine za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti 92/08, 2008., Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

³ Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, 59/09



3. PROCJENA OPASNOSTI

3.1. *Priroda i razmjera pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti – predikatnih krivičnih djela*

Procjena rizika koja se bavi prirodom i razmjerom pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti ukazuje da slijedeći pojavni oblici kriminala u Bosni i Hercegovini predstavljaju opasnost u vidu predikatnih krivičnih djela:

1. Finansijska i ekonomska krivična djela kao jedna vrsta kriminala predstavljaju veliku opasnost u vidu predikatnih krivičnih djela pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Korupcija, zloupotreba službenog položaja, carinski prestupi, utaja poreza i zloupotreba ovlaštenja u privredipredstavljaju glavne izvore prihoda od kriminala. Ovakvo stanovište je zasnovano na slijedećim argumentima:

- Zastupljenost neformalne ekonomije u Bosni i Hercegovini je 30-35% zvaničnog BDP-a, sudeći po procjenama USAID-a⁴, IMF-a⁵ i EBRD-a⁶. Situacija se može poboljšati zahvaljujući poslovnom okruženju koje je u razvoju. U svakom slučaju, neformalna ekonomija je i dalje na visokom nivou i stoga predstavlja značajnu opasnost;
- Došlo je do rapidnog povećanja zajmova u privatnom sektoru (IMF)⁷. To može dovesti do razvoja poslovnog okruženja. Međutim, nagli porast kredita će također povećati broj ekonomskih krivičnih djela;
- Potrebni su razvoj i revitalizacija privrednog sektora u Bosni i Hercegovini (IMF)⁸. Proces je već započet. To će zajedno sa provedbom zakona o bankrotu iz 2003. dovesti do povećanja opasnosti od ekonomskog kriminala;
- Broj CTR i STR izvještaja za FOO⁹ je sve veći, a broj prijavljenih krivičnih djela, na osnovu analiza informacija dobivenih preko mehanizma izvještavanja, je također porastao. Predikatna krivična djela koja je utvrdio FOO na osnovu obavještajnih procesa se mahom odnose na ekonomski i finansijski kriminal;
- Broj ekonomskih i finansijskih krivičnih djela koja su organi vlasti zabilježili je, sudeći po Ministarstvu sigurnosti BiH¹⁰, rastao do 2007. Situacija se stabilizirala u 2008. Broj ovakvih vidova kriminala se čak blago smanjio. Razmjera ekonomskih i finansijskih krivičnih djela i njihove štete, po bilježenju nadležnih organa, je i dalje na visokom nivou, te predstavlja sve veću opasnost;
- Finansijski i ekonomski kriminal su indirektno vezani za organizirani kriminal, sudeći po analizi Ministarstva sigurnosti BiH koju je pripremio Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SECI)¹¹, ovakvi vidovi kriminala ne predstavljaju primarna polja djelovanja organiziranih kriminalnih grupa u Bosni i Hercegovini; i
- Tokom razgovora vršenih za potrebe pripreme Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, predstavnici organa

⁴ Procjena neformalne ekonomije u Bosni i Hercegovini, USAID, 2004

⁵ Bosna i Hercegovina: Odabrana ekonomska pitanja, IMF, 2005

⁶ Mobilnost, siromaštvo i dobrostanje među nezvanično zaposlenim u Bosni i Hercegovini, EBRD, 2006

⁷ Bosna i Hercegovina: Odabrana ekonomska pitanja, IMF, 2005

⁸ Bosna i Hercegovina: Odabrana ekonomska pitanja, IMF, 2005

⁹ Izvještaj o prikupljenim finansijskim informacijama, SIPA, 2006-2008

¹⁰ Informacije o stanju sigurnosti u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo sigurnosti, 2006-2008

¹¹ Odgovor Ministarstva sigurnosti BiH na upitnik Inicijative za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SECI) 2008



vlasti nadležnih za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini su smatrali da su najvažniji izvori prihoda od kriminala upravo od ekonomskih i finansijskih krivičnih djela. Po njihovoj procjeni, ovakvi vidovi kriminala su uglavnom sakriveni i nepoznati organima vlasti. Direktne metode koje se koriste za procjenu rizika također ukazuju da ekonomski i finansijski kriminal predstavljaju sve veću opasnost u vidu predikatnih krivičnih djela.

2. Krivična djela vezana za narkotike kao zaseban vid kriminala predstavljaju opasnost u vidu predikatnih krivičnih djela za pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti. Ona predstavljaju značajan izvor sredstava, što je zasnovano na slijedećim argumentima:
 - Bosna i Hercegovina se nalazi na uobičajenom balkanskom putu za transport narkotika u Zapadnu Evropu. I dalje predstavlja glavnu tranzitnu zonu za heroin, iako se značajna količina prenosi preko Sjeverne rute Crnog mora¹². Proizvodnja, krijumčarenje i promet narkotika predstavljaju izvore ogromnih prihoda od kriminalnih radnji. Stoga, krivična djela vezana za narkotike predstavljaju opasnost u smislu predikatnih krivičnih djela; i
 - Krivična djela vezana za narkotike u Bosni i Hercegovini predstavljaju ključni dio organiziranog kriminala koji predstavlja opasnost sa aspekta pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.
3. Organizirani kriminal, općenito posmatrano, predstavlja opasnost po opštu sigurnost ljudi i imovine u Bosni i Hercegovini kao i u okruženju. Profesionalni kriminalci oformljavaju strukturirane organizacije koje imaju za cilj stjecanje finansijske koristi. Organizirani kriminal samim tim predstavlja sve veću opasnost, posmatrano sa aspekta pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Grupe koje se bave organiziranim kriminalom u Bosni i Hercegovini su obično aktivne na dva ili više polja kriminalnih aktivnosti, ali se najčešće fokusiraju na slijedeće vrste kriminala¹³:
 - Krivična djela vezana za narkotike;
 - Promet oružja;
 - Promet ukradenih vozila; i
 - Trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi.
4. U Bosni i Hercegovini do sada nisu izrečene sudske presude za krivično djelo finansiranje terorističkih aktivnosti¹⁴. Tokom razgovora za potrebe pripreme Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti predstavnici organa vlasti nadležnih za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini su smatrali da imovina koja se koristi za finansiranje terorističkih aktivnosti uglavnom potiče iz nezakonitih izvora.

3.2. Metode koje se koriste za pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti

Tokom razgovora vršenih za potrebe pripreme Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, od predstavnika organa vlasti nadležnih

¹² Procjena prijetnje organiziranog kriminala EU, EUROPOL, 2008

¹³ Odgovor Ministarstva sigurnosti BiH na upitnik Inicijative za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SECI) 2008

¹⁴ Godišnje statistike Tužilaštva Bosne i Hercegovine, 2005-2008



za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini je zatraženo da navedu najčešće korištene metode za pranje novca stečenog vršenjem kriminalnih radnji u Bosni i Hercegovini. Slična procjena je također uvrštena u odgovor Ministarstva sigurnosti BiH na upitnik koji je poslao SECI- Incijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropiiz 2008. Sa aspekta pranja novca, utvrđeno je da prijetnju predstavljaju slijedeće metode:

1. Korištenje gotovine;
2. Osnivanje lažnih preduzeća;
3. Korištenje fizičkih lica kao prividnih partnera za potrebe osnivanja lažnih preduzeća, otvaranja bankovnih računa i kupovinu imovine;
4. Ulaganje u građevinsku industriju;
5. Ulaganje u nekretnine; i
6. Ulaganje u proces privatizacije.

3.3. Efikasnost mehanizma sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti

Odabrani komitet eksperata za procjenu mjera za sprečavanje pranja novca Savjeta Evrope (MONEYVAL) ima zadatak da izvrši procjenu rezultata aktivnosti onih zemalja Evrope koje nisu članice FATF-a u smislu usklađenosti sa međunarodnim standardima za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. MONEYVAL je tokom 2005. i 2009. proveo procjenjivačke misije u Bosni i Hercegovini. Izveštaji¹⁵ koji su zasnovani na ovim procjenama sadrže zaključke koji se odnose na efikasnost mehanizma za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini.

Tokom razgovora vršenih za potrebe pripreme Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, od predstavnika organa vlasti nadležnih za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini je zatraženo da navedu izazove koji postoje za mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

Opasnosti koje slijede, a koje se odnose na efikasnost mehanizma sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini su utvrđene na osnovu MONEYVAL izveštaja, razgovora sa relevantnim lokalnim vlastima i analize prikupljenih podataka:

1. Nedovoljno funkcioniranje mehanizama izvještavanja o sumnjivim i gotovinskim transakcijama predstavlja opasnost za mehanizam sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini, a ovo mišljenje je zasnovano na slijedećim argumentima:

¹⁵ MONEYVAL Izveštaj o procjeni za Bosnu i Hercegovinu, 2005, Odabrani komitet eksperata za procjenu mjera za sprečavanje pranja novca Savjeta Evrope



- U porastu je ukupan godišnji broj izvještaja koje FOO primi o sumnjivim i gotovinskim transakcijama. Postojeći zakon pokriva sve one institucije koje su ranjive u smislu pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti posmatrano sa lokalnog stanovišta. Sudeći po statističkim podacima FOO-a, sve izvještaje o sumnjivim transakcijama i većinu izvještaja o gotovinskim transakcijama šalju banke. Uspješan mehanizam izvještavanja je ugrožen ukoliko sve strane koje imaju obavezu izvještavanje nisu u potpunosti svjesne ili usklađene sa svojim obavezama; i
 - Mehanizam izvještavanja u Bosni i Hercegovini proizvodi veliku količinu podataka koji se mogu iskoristiti u obavještajne svrhe. Na državnom i entitetskim nivoima postoji veliki broj agencija za provedbu zakona koje su nadležne za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Njihove nadležnosti se preklapaju. Nedostaje im zajednička baza podataka koja bi služila za obradu obavještajnih informacija. Zakonski okviri kojima se uređuje razmjena informacija nisu ujednačeni. To u praksi znači da ne postoje systemske veze između obavještajnih podataka agencija za provedbu zakona i informacija dobivenih preko mehanizma izvještavanja. Time će se smanjiti kvalitet i kvantitet obavještavanja FOO-a i drugih agencija za provedbu zakona. Stoga nepostojanje veze između ove dvije vrste izvora informacija predstavlja opasnost po mehanizam sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti
2. Nedovoljno funkcioniranje procesa obavještavanja predstavlja opasnost po mehanizam sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini, a ovakvo mišljenje je zasnovano na slijedećim argumentima:
- Na državnom i entitetskim nivoima u Bosni i Hercegovini postoji veliki broj agencija za provedbu zakona¹⁶ koje su nadležne za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. To bi moglo predstavljati potencijal za efikasno prikupljanje informacija. U svakom slučaju, u Bosni i Hercegovini ne postoji zajednička baza podataka na nivou države i entiteta za potrebe organa nadležnih za sprečavanje kriminala. Zakonski okvir za razmjenu informacija je neusklađen. Samim tim su metode za prikupljanje informacije i obavještajni rad vrlo raznolike unutar Bosne i Hercegovine. Nadležni organi vlasti nemaju zajednički i općenito prihvaćeni proces za obavještajne aktivnosti. Time se ugrožavaju i kvalitet i kvantitet obavještajnog rada koji je potreban u strateške i operativne svrhe prilikom sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Ove slabosti predstavljaju opasnost po AML i CFT mehanizme u Bosni i Hercegovini.
3. Fragmentirana i nedovoljna istraga, krivično gonjenje i suđenje predstavljaju opasnost po funkcionalnost sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini, a kao osnova su uzeti slijedeći argumenti:
- Na državnom i entitetskim nivoima u BiH postoji veliki broj agencija za provedbu zakona koje su nadležne za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti i predikatna krivična djela. Njihove se nadležnosti preklapaju te su zakonski okviri na kojima počivaju njihovi mandati za istraživanje kriminalnih radnji neujednačeni. Nadležni organi vlasti ne raspolažu zajedničkom bazom podataka za čuvanje informacija o istragama kriminalnih radnji. Vijeće Evrope je u svojim izvještajima za 2005. navelo da saradnja i koordinacija između istražnih aktivnosti

¹⁶ U ovoj Strategiji, Agencije za provođenje zakona obuhvataju i Ministarstva unutrašnjih poslova entiteta



različitih organa vlasti nije na zadovoljavajućem nivou. Ovo predstavlja opasnost za mehanizam sprečavanja

- Zakonski okvir u BiH je zasnovan na principu „sva krivična djela mogu biti predikatna, kada se radi o polju djelovanja predikatnih krivičnih djela za pranje novca. Vijeće Evrope je u svojim izvještajima za 2005. navelo da primjena kriminalizacije u smislu pranja novca tokom krivičnih postupaka nije na zadovoljavajućem nivou. Sa druge strane, slučajevi pranja novca su uglavnom zasnovani na utajama poreza kao predikatnim krivičnim djelima. Neodgovarajuće tumačenje kriminalizacije tokom krivičnog postupka predstavlja prijetnju mehanizmu sprečavanja;
- Efikasno praćenje prihoda od kriminalnih radnji predstavlja preduslov za funkcionalno sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. I pored manjih nedostataka, zakonski okvir u BiH je uglavnom zadovoljavajući. Međutim, organi vlasti ne koriste dostupne instrumente za zamrzavanje i oduzimanje na efikasan način što predstavlja prijetnju mehanizmu sprečavanja; i
- Ispravan zakonski proces i efikasno praćenje prihoda od kriminalnih radnji zahtijevaju jasno regulirane odgovornosti i mehanizme za rukovanje privremeno oduzetom i oduzetom imovinom. Po mišljenju lokalnih organa vlasti, to trenutno nije slučaj. Stoga je potrebno standardizirati ove postupke ili putem davanja uputa ili putem revidiranog zakonskog okvira. U suprotnom, primjena zakonskih instrumenata u smislu praćenja prihoda od kriminalnih radnji će ostati na niskom nivou što će predstavljati opasnost po mehanizam sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.



4. STRATEGIJA

4.1. *Općenito*

Strategija i Akcioni plan za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti vezan je za široku sferu aktivnosti koje se odnose na različita područja društva, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Zbog toga, mehanizmi za izradu, reviziju, usvajanje i provedbu i praćenje procesa provedbe moraju biti nedvojbni. Također je neophodno da provedba Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti bude integralni dio obaveza javnih institucija.

Revizija, usvajanje, provedba i praćenje Strategije i Akcionog plana o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti su trajne funkcije. Ovi procesi bit će transparentni i zasnovat će se na redovnom izvještavanju od strane odgovornih institucija. Rezultati će se ocjenjivati na osnovi ciljeva i rasporeda navedenih u Akcionom planu.

Ministarstvo sigurnosti odgovorno je za sprečavanje i otkrivanje počinitelja krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, borbu protiv krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom¹⁷. Također ima zadatak da prikuplja i koristi podatke od značaja za sigurnost Bosne i Hercegovine. Ministar za svoj rad i stanje u područjima koja su u djelokrugu rada Ministarstva sigurnosti odgovara Vijeću Ministara¹⁸.

Radnu grupu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti uspostavilo je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Ona se sastoji od predstavnika iz 17 javnih institucija. Institucija koje su imenovale svoje predstavnike u Radnu grupu imaju nadležnost da spriječe pranje novca i finansiranje terorističkih aktivnosti. Radna grupa je međuinstitucijsko stručno tijelo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine¹⁹.

Sama Radna grupa je zadužena da poveća ukupnu koordinaciju rada između relevantnih institucija u pogledu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Ona mora kreirati strategiju sprečavanja ovih štetnih pojava. Radna grupa također ima nadležnost da predloži promjene i dopune pravnog okvira i propisa s obzirom na sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Ona mora izvještavati o svom radu Vijeće ministara Bosne i Hercegovine najmanje dva puta godišnje.

4.2. *Izrada, revizija i usvajanje Strategije i Akcionog plana*

Odgovornosti vezane za izradu, reviziju i usvajanje Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti su sljedeće:

1. Institucije koje su imenovale svoje predstavnike u Radnu grupu moraju ocijeniti svoje strateško i operativno okruženje u odnosu na sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. One isto tako moraju uzeti u obzir potrebe partnera iz javnog i

¹⁷ Član 14., Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, 5/03, Službeni glasnik

¹⁸ Član 20., Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, 5/03, Službeni glasnik

¹⁹ Odluka o osnivanju radne grupe institucija Bosne i Hercegovine za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti 92/08, 2008., Vijeće ministara Bosne i Hercegovine



privatnog sektora koji su pod njihovim nadzorom ili djeluju unutar njihove sfere nadležnosti i relevantni su u ovom kontekstu. Institucije koje su imenovale svoje predstavnike u Radnu grupu moraju izvještavati o svojim nalazima u vezi sa izradom i revizijom Strategije i Akcionog plana Radnu grupu najmanje 3 puta u toku kalendarske godine, odnosno odmah kad to zahtijevaju strateške ili radne potrebe. Radna grupa će odlučiti o tačnom datumu i formatu izvještavanja;

2. Radna grupa je odgovorna za izradu i reviziju Strategije i Akcionog plana na osnovu procjena na strateškom i operativnom nivou u vezi sa interesima Bosne i Hercegovine, međunarodnom saradnjom, operativnim okruženjem, pravnim okvirom i potrebama relevantnih javnih i privatnih institucija. Radna grupa mora izvještavati o svojim nalazima u vezi sa izradom i revizijom strategije i akcionog plana ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine najmanje 3 puta tokom kalendarske godine, odnosno odmah kad to zahtijevaju strateške ili radne potrebe. Radna grupa može u svom radu angažirati vanjske stručnjake, kada to Radna grupa smatra neophodnim;
3. Ministar sigurnosti će predstaviti nacрте ili amandmane strategije i akcionog plana Vijeću ministara Bosne i Hercegovine; i
4. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine će odlučiti o usvajanju Strategije i Akcionog plana na osnovu preporuke ministra sigurnosti.

4.3. Provedba Strategije i Akcionog plana i praćenje procesa provedbe

Odgovornosti u vezi sa provedbom i praćenjem procesa provedbe Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti su sljedeće:

1. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, ministarstva i relevantne javne institucije moraju osigurati da odgovornost za provedbu Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti bude integralni dio obaveza odgovornih organizacija. Stoga, provedba ciljeva Strategije i akcija iz Akcionog plana moraju biti ugrađeni u godišnje planove strateškog finansiranja odgovornih ministarstava i institucija;
2. Odgovorna ministarstva i javne institucije utvrđeni u akcionog planu su odgovorni za provedbu akcija Akcionog plana kao integralnog dijela njihovih službenih dužnosti. Ministarstva i javne institucije odgovorne za provedbu pojedinačnih akcija Akcionog plana moraju izvještavati 3 puta godišnje tokom kalendarske godine o rezultatima procesa provedbe Radnu grupu koja će odlučiti o tačnom datumu i formatu izvještavanja;
3. Nadzorni organi su odgovorni za provedbu akcija Akcionog plana koje moraju provesti one pravne ili fizičke osobe koje su pod njihovim nadzorom. Nadzor procesa provedbe bit će integralni dio službenih dužnosti nadzornih organa i oni moraju izvještavati 3 puta tokom kalendarske godine o rezultatima procesa provedbe privatnog sektora Radnu grupu koja će odlučiti o tačnom datumu i formatu izvještavanja;
4. Radna grupa mora izvještavati 3 puta tokom kalendarske godine o rezultatima procesa provedbe strategije i akcionog plana ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine koji će odlučiti o tačnom datumu izvještavanja. Radna grupa u svom radu može angažirati vanjske stručnjake, kad to Radna grupa smatra neophodnim;



5. Ministar sigurnosti će podnijeti izvještaj o napretku o procesu provedbe strategije i akcionog plana Vijeću ministara Bosne i Hercegovine; i
6. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine ima sveukupnu odgovornost za provedbu i praćenje procesa provedbe Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Glavna odgovornost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine je ocijeniti, na osnovu izvještaja o napretku Ministarstva sigurnosti, da li su provedba Strategije i Akcionog plana uzeti u obzir u Godišnjim planovima strateškog finansiranja odgovornih ministarstava i institucija. Isto tako mora procijeniti postignute rezultate i ustanoviti da li odgovorna ministarstva i javne institucije treba podržati da bi se garantirala efikasna provedba Strategije i Akcionog plana za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

4.4. Ciljevi Strategije 2009-2013.

Strategija za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti sastoji se od sljedećih ciljeva koji će se provesti kroz Akcioni plan:

1. Razviti mehanizam za izvještavanje i saradnju javnog i privatnog sektora s ciljem borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma

Uspostavljen je sistem izvještavanja o sumnjivim i gotovinskim transakcijama da bi se proširio pristup nadležnih organa finansijskim informacijama za jačanje sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. On je dao nove perspektive krim-obavještajnog rada. Efikasnost ovog sistema oslanja se na saradnju između privatnog i javnog sektora²⁰.

Također je ključno da FOO ima funkcionalne mehanizme za saradnju između organa za provedbu zakona i drugih javnih institucija. Ovo bi povećalo vrijednost informacija koje prikupljaju i šire FOO i drugi organi odgovorni za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

Bosna i Hercegovina će povećati kvantitet i kvalitet informacija dobivenih na osnovu mehanizma za izvještavanje razvijanjem saradnje između privatnog i javnog sektora.

2. Pojačati razmjenu informacija između organa vlasti u Bosni i Hercegovini

Postoji veliki niz različitih organa u Bosni i Hercegovini čiji mandati pokrivaju sektor sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Ovo posebno važi za prikupljanje informacija i obavještajnih podataka. U principu, ovo bi također osiguralo efikasno strateško i operativno upravljanje sprečavanjem kriminala, jer je dostupan veliki broj informacija i obavještajnih podataka. S druge strane, to može dovesti do fragmentiranog stanja. Ako ne postoji efikasan sistem za koordinaciju i za saradnju u vezi s procesom razmjene informacija i obavještajnih podataka, nijedan organ vlasti neće imati cjelokupnu informiranost o stanju u vezi sa strateškim i operativnim okruženjem u cjelini. Dodatno, korištenje prikupljenih informacija/obavještajnih podataka također je neefikasno.

²⁰ Deklaracija iz Dablina koju je usvojilo Vijeće ministara Evropske unije u januaru 2004. godine i Akcioni plan Vijeća i Komisije Evropske unije za implementaciju Programa iz Haga iz juna 2005. godine



Bosna i Hercegovina će povećati razmjenu informacija između relevantnih organa vlasti kako bi se osiguralo efikasno sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

3. Osigurati sveobuhvatnu istragu, krivično gonjenje i sudski postupak protiv pranja novca, predikatnih krivičnih djela i finansiranja terorističkih aktivnosti

Ima mnogo agencija za provedbu zakona na nivou države i entiteta odgovornih za istrage pranja novca, predikatnih krivičnih djela i finansiranja terorističkih aktivnosti. Njihove nadležnosti se preklapaju, a pravni okvir koji utvrđuje njihove mandate za kriminalističke istrage kriminala je nedosljedan. Saradnja i koordiniranje istražnih aktivnosti različitih organa nisu na odgovarajućem nivou.

Pravni okvir Bosne i Hercegovine sastoji se od kriminalizacije pranja novca koja ispunjava međunarodne standarde, principa kriminalizacije kad se radi o opsegu predikatnih krivičnih djela i mandata za zamrzavanje, zapljenu i konfiskaciju nezakonito stečenih prihoda. Ovi pravni instrumenti, međutim, ne tumače se i ne primjenjuju na odgovarajući način.

Mehanizmi za postupanje sa zaplijenjenom, zamrznutom i konfiskovanom imovinom nisu jasni u ovom trenutku. To ima negativan utjecaj na otkrivanje nezakonito stečenih prihoda.

Bosna i Hercegovina će osigurati efikasne istrage, krivično gonjenje i procesuiranje u slučajevima pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

4. Razvoj i primjena proaktivnog pristupa međunarodnoj saradnji u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma

Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti zahtijeva efikasnu međunarodnu saradnju na strateškom i operativnom nivou. Bosna i Hercegovina je u procesu pristupanja EU. Ona je također u procesu razvijanja svojih finansijskih sistema i tržišne ekonomije. Zbog toga je za Bosnu i Hercegovinu važno da ispuni međunarodne standarde za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti i da intenzivno učestvuje u radu Odabranog komiteta eksperata za procjenu mjera za sprečavanje pranja novca Savjeta Evrope kao i drugih relevantnih međunarodnih organizacija na strateškom nivou.

Predikatna krivična djela za pranje novca u Bosni i Hercegovini su obično transnacionalna i prekogranična krivična djela koja su povezana s organiziranim kriminalom. Stoga je važno da je efikasna međunarodna saradnja u analizi izvještaja o sumnjivim i gotovinskim transakcijama, razmjeni informacija, pravnoj pomoći po pitanjima kriminala i procedurama ekstradicije.

Bosna i Hercegovina će metodično razviti svoje funkcije u vezi sa međunarodnom saradnjom u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

5. Razviti i uskladiti pravni okvir u Bosni i Hercegovini u vezi sa pranjem novca i finansiranjem terorizma kako bi se usaglasio s međunarodnim standardima

Pravni okvir unutar Bosne i Hercegovine je najvećim dijelom u skladu s međunarodnim standardima o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Međutim, zakonski propisi moraju se izmijeniti i dopuniti da bi se osigurao propisan zakonski proces,



ispunili zahtjevi koji se zasnivaju na operativnom okruženju i garantiralo standardizirano tumačenje zakona.

Bosna i Hercegovina će procijenjivati pravni okvir o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti na redovnoj osnovi i osigurati daljnji razvoj legislative.

6. Povećanje informiranosti javnosti i razvoj zajedničkog programa obuke za javni i privatni sektor.

Najčešća predikatna krivična djela za pranje novca povezana su sa sivom ekonomijom koja se sastoji od utaje poreza i drugih poreznih prekršaja, zloupotreba položaja, carinskih prekršaja i zloupotreba ovlasti u ekonomiji. Siva ekonomija povećava korupciju. Zbog toga pranje novca, najčešća predikatna krivična djela i finansiranje terorizma slabe strukture društva. Kao posljedica toga, građani i društvo u cjelini trebaju biti informirani o opsegu i utjecaju ovih pojava.

Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma i finansijske istrage su područje u kojem mnoge javne institucije imaju zajedničke interese. To je područje aktivnosti koje zahtijeva svakodnevnu saradnju između upravnih organa, organa za provedbu zakona i sudskih organa. Stoga je važno za propisan zakonski proces i kvalitet krivičnog procesa u cjelini da se saradnja i razmjena informacija između agencija za provođenje zakona, sudskih organa i drugih nadležnih organa i saradnja vezana za njihove aktivnosti sistematski organiziraju. S druge strane, pravni okvir vezan za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma sastoji se od instrumenata koji se trenutno ne koriste na odgovarajući način. Odgovorni organi trebaju intenzivnije primjenjivati one zakonske ovlasti koje su im na raspolaganju za jačanje efikasnosti mehanizama za sprečavanje kriminala.

Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti je područje u kojem kvalitet funkcija nadležnih organa ovisi o informiranosti i vještinama osoblja koje radi za privatni sektor. Oni moraju imati znanje o svojim zakonskim obavezama, vještine da utvrde sumnjive i gotovinske transakcije i sposobnost odgovarajućeg izvještavanja.

Bosna i Hercegovina će uspostaviti i provesti kampanje informiranja za javnost, zajednički program obuke za relevantne organe i obuke za privatni sektor o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti na osnovi sistematske procjene potreba.



5. AKCIONI PLAN ZA PROVEDBU STRATEGIJE ZA SPREČAVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORISTIČKIH AKTIVNOSTI

5.1. Funkcija Akcionog plana

Akcionni plan je popis aktivnosti koje se moraju izvršiti da bi se provela Strategija za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Funkcija pojedinačne aktivnosti je osigurati provedbu strateškog cilja.

5.2. Struktura Akcionog plana

Akcionni plan sastoji se od sljedećih komponenti:

- “Strateški cilj” označava broj i naziv cilja Strategije za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti 2009-2013. na koju se odnosi navedena aktivnost;
- “Aktivnost” označava broj i naziv pojedinačne aktivnosti;
- “Nadležna institucija ili agencija” označava javne institucije koje su odgovorne za provedbu aktivnosti koja je u pitanju. Prvi pomenuti organ nosi glavnu odgovornost i također je obavezan da izvještava o rezultatima procesa provedbe;
- “Specifikacije i raspored aktivnosti” opisuje detalje akcije i glavne ciljeve vezane za proces provedbe;
- “Utjecaj na budžete” označava da li proces provedbe aktivnosti koja je u pitanju zahtijeva zaseban budžet;
- “Utjecaj na zakonske propise” označava da li proces provedbe aktivnosti koja je u pitanju zahtijeva izmjene i dopune postojećeg zakonskog okvira ili donošenje novih zakonskih propisa;
- “Rok/Kratkoročno/Srednjeročno/Dugoročno” označava krajnji rok za proces provedbe aktivnosti koja je u pitanju i klasifikaciju aktivnosti na osnovi vremenskog perioda procesa provedbe. Kratkoročne aktivnosti provode se u roku od 0-12 mjeseci, srednjeročne aktivnosti u roku od 1-3 godine, a dugoročne aktivnosti u roku od 4-5 godina; i
- “Praćenje” označava pokazatelje koji se koriste za mjerenje uspjeha procesa provedbe aktivnosti koja je u pitanju.

5.3. Sadržaj Akcionog plana za provedbu Strategije za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti 2009-2013.

Akcionni plan za provedbu Strategije o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti 2009-2013. sastoji se od ukupno 31 pojedinačne aktivnosti. Detaljan Akcionni plan nalazi se u prilogu ove strategije.