

DAMIR BOLTA\*

## Sprječavanje financiranja terorizma

### *Sažetak*

*Financiranje terorizma kriminalna je aktivnost koja ugrožava vrijednosti zaštićene međunarodnim pravom. Kao takva određena je i definirana u međunarodnim ugovorima i drugim aktima kao pojava protiv koje se moderne države moraju boriti kako prevencijom tako i represijom na propisanoj razini standarda. Postavljanje kvalitetnog sustava sprječavanja financiranja terorizma obuhvaća ratifikaciju međunarodnih pravnih instrumenata, kriminalizaciju financiranja terorizma, oduzimanje terorističkih sredstava, međunarodnu suradnju, proaktivan sustav prevencije i nacionalnu suradnju. Prepoznavanje i detektiranje mogućih pojava financiranja terorizma predstavlja vrlo složenu aktivnost na kojoj tijela prevencije ali i progona, moraju zajedno raditi. Predmet istraživanja financiranja terorizma učestalo su transakcije manjih iznosa koje je teško prepoznati kao predmet nezakonitih aktivnosti, čiji izvor može biti kako zakonit tako i nezakonit, te je suradnja između tijela koja raspolažu obavještajnim, kriminalističko-obavještajnim te financijsko-obavještajnim podacima – nužna. Dodatni element sustava sprječavanja financiranja terorizma su međunarodne mjere ograničavanja koje se temelje na tzv. konsolidiranim listama osoba i entiteta prema kojima se mjere moraju poduzimati bez obzira na eventualni sudski ili drugi postupak.*

***Ključne riječi:*** *financiranje terorizma, terorizam, procjena vrijednosti terorističkog napada, financijska istraga, financijsko-obavještajna jedinica, dubinska analiza.*

### 1. POJAM FINANCIRANJA TERORIZMA

Međunarodna konvencija Ujedinjenih naroda o sprječavanju financiranja terorizma iz 1999. godine, koju je Republika Hrvatska potpisala 2001., a ratificirala donošenjem Za-

---

\* Damir Bolta, dipl. kriminalist, pomoćnik ravnatelja Ureda za sprječavanje pranja novca.

kona o potvrđivanju Konvencije 2003. godine (NN-MU 16/03.), definira kazneno djelo financiranja terorizma člankom 2., stavcima 1., 3., 4. i 5.:

#### *Članak 2.*

*1. Kazneno djelo u smislu ove Konvencije čini svaka osoba koja, koristeći bilo koja sredstva, izravno ili neizravno, nezakonito i voljno, nabavi ili prikupi sredstva s namjerom da se ona koriste, ili znajući da će se koristiti, u potpunosti ili djelomično, u svrhu provođenja:*

*a) djela koje predstavlja kazneno djelo u okviru i kako je definirano u jednom od ugovora navedenih u dodatku, ili:*

*b) bilo kojeg drugog djela kojem je namjena prouzročiti smrt ili tešku tjelesnu ozljedu civila ili bilo koje druge osobe, koja nije aktivno uključena u situaciju oružanog sukoba, ako je svrha toga djela – po njegovoj naravi ili sadržaju – zastrašiti stanovništvo ili prisiliti neku vladu ili međunarodnu organizaciju na činjenje nekog djela ili suzdržavanje od činjenja bilo kojeg djela.*

*3. Kako bi neki čin predstavljao kazneno djelo iz stavka 1., nije nužno da sredstva budu uistinu iskorištena za počinjenje kaznenog djela navedenog u točkama (a) ili (b) stavka 1.*

*4. Osoba koja pokuša počiniti kazneno djelo navedeno u stavku 1. ovoga članka također je počinila kazneno djelo.*

*5. Osoba je počinila kazneno djelo ako:*

*(a) Sudjeluje kao sudionik u počinjenju kaznenog djela navedenog u stavku 1. ili 4. ovoga članka,*

*(b) Organizira ili upravlja drugima u počinjenju kaznenoga djela navedenog u stavku 1. ili 4. ovoga članka;*

*(c) Pridonese počinjenju jednog ili više kaznenih djela navedenih u stavku 1. ili 4. ovoga članka od strane grupe osoba koje djeluju iz zajedničkih interesa. Takav doprinos namjeran je i ostvaren ili:*

*(i) u cilju nastavljanja kriminalne aktivnosti ili kriminalnih interesa grupe, u kojem slučaju takva aktivnost ili interes uključuje počinjenje kaznenog djela navedenog u stavku 1. ovoga članka, ili*

*(ii) sa sviješću o namjeri grupe da počinii kazneno djelo navedeno u stavku 1. ovoga članka.*

"Teroristička kaznena djela" koja su predmet financiranja, sukladno navedenoj Konvenciji, opisana su u sljedećim međunarodnim ugovorima:

1. Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova, sastavljena u Haagu, 16. prosinca 1970. (NN-MU 4/94.)

2. Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, sastavljena u Montrealu, 23. rujna 1971. (NN-MU 4/94.)

3. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju krivičnih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom uključujući i diplomatske agente, usvojena na sjednici Opće skupštine UN-a, 14. prosinca 1973. (NN-MU 12/93.)

4. Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca, usvojena na Općoj skupštini UN-a, 17. prosinca 1979. (NN-MU 1/08.)

5. Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, sastavljena u New Yorku, 3. ožujka 1980. (NN-MU 12/93.)

6. Protokol o suzbijanju nezakonitih akata na aerodromima koji služe međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, kojim se dopunjuje Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, sastavljen u Montrealu, 24. veljače 1988. (NN-MU 4/94.)

7. Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata protiv sigurnosti pomorske plovidbe, sastavljena u Rimu, 10. ožujka 1988. (NN-MU 4/05.)

8. Protokol o suzbijanju nezakonitih akata na fiksnim platformama u epikontinentalnom pojasu, sastavljen u Rimu, 10. ožujka 1988. (NN-MU 4/05.)

9. Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada, usvojena na Općoj skupštini UN-a, 15. prosinca 1997.

Drugi, jednako važan standard za definiranje financiranja terorizma je Druga specijalna preporuka FATF-a<sup>1</sup>, koja izrijekom obvezuje države da kriminaliziraju financiranje terorizma, terorističkog djela i terorističke organizacije te da moraju osigurati da ta djela predstavljaju predikatna djela pranja novca.

Metodologija za procjenu usklađenosti s preporukama FATF-a (*Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and FATF 9 Special Recommendations*), kao i relevantno tumačenje Druge specijalne preporuke, tzv. "interpretativne note", traži da se tumačenje kaznenog djela financiranja terorizma iz Konvencije proširi i odnosi ne samo na korištenje sredstava za financiranje počinjenja terorističkih djela, već i na njihovo korištenje od strane terorista i terorističke organizacije, neovisno o počinjenju kaznenih djela – čak i zakonito trošenje.

Republika Hrvatska uskladila je svoje kazнено zakonodavstvo u svezi s financiranjem terorizma 2004. godine, uvodeći novo kazнено djelo kroz članak 187.a Zakonom o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN 105/04.) pod nazivom "Pripremanje kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom". To kazнено djelo je daljnjim izmjenama i dopunama KZ-a (NN 152/08.) 2008. godine u potpunosti usklađeno s uvjetima iz Konvencije, posebno u odnosu na članak 187.a, stavke 2., 3. i 4. KZ-a:

*Pripremanje kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom*  
*Članak 187.a*

*(1) Tko uklanja prepreke, stvara plan ili se dogovara s drugima ili poduzme drugu radnju kojom se stvaraju uvjeti za izravno počinjenje kaznenih djela iz članka 156. –*

---

<sup>1</sup> Grupa za financijsku akciju protiv pranja novca (*Financial Action Task Force on Money Laundering*) uspostavljena je kao skupina zemalja za financijsku akciju na samitu u Parizu 1989. od tadašnje grupe razvijenih zemalja G-7 i Europske komisije uključivši i druge zemlje. Danas FATF čine 34 države članice, 32 jurisdikcije i dvije regionalne organizacije; Vijeće zaljevske suradnje (*the Gulf Cooperation Council*) i Europska komisija (*the European Commission*). U rad FATF-a također su uključene druge međunarodne i regionalne organizacije, njih 27, koje su pridruženi članovi ili promatrači (također i tzv. FSRBs, regionalna tijela nalik na FATF, "FATF Style Regional Bodies", gdje je važna uloga Odbora Vijeća Europe MONEYVAL čiji je član i RH). FATF-a proučava i prati trendove pranja novca i financiranja terorizma te procjenjuje mjere koje se poduzimaju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Te mjere definirane su u tzv. 40 Preporuka i 9 Specijalnih preporuka FATF-a. Preporuke FATF-a predstavljaju sveobuhvatan plan mjera koje se trebaju poduzeti u borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma i temelj su relevantnih konvencija i direktiva (op. vidi: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)).

160., članka 169. – 172., 174. stavka 3. i 4., 179. i 181. ovoga Zakona, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do pet godina.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko na bilo koji način, izravno ili neizravno, daje ili prikuplja sredstva s namjerom da će se ona, u cijelosti ili djelomično, biti korištena za počinjenje kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Počinitelj kaznenog djela iz stavka 2. ovoga članka će se kazniti bez obzira jesu li sredstva u cijelosti ili djelomično korištena za počinjenje kaznenog djela iz stavka 1. ovoga članka i bez obzira je li to djelo pokušano.

(4) Sredstva iz stavka 2. ovoga članka će se oduzeti.

"Teroristička kaznena djela" iz članka 187.a stavka 1. KZ-a, koja su predmet financiranja, sukladno međunarodnim ugovorima jesu: Terorizam (čl. 169. KZ-a), Javno poticanje na terorizam (čl. 169.a KZ-a), Novačenje i obuka za terorizam (čl. 169.b KZ-a), Ugrožavanje sigurnosti osoba pod međunarodnom zaštitom (čl. 170. KZ-a), Uzimanje talaca (čl. 171. KZ-a), Zlouporaba nuklearnog ili radioaktivnog materijala (čl. 172. KZ-a), Otmica zrakoplova ili broda (čl. 179. KZ-a), Ugrožavanje sigurnosti međunarodnog zračnog prometa i međunarodne plovidbe (čl. 181. KZ-a).

Nadalje, financijski preventivni sustav, odnosno zakonski okvir koji sprječava korištenje financijskog sustava za financiranje terorizma te omogućuje njegovo otkrivanje i sprječavanje, određen je Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (NN 87/08.). Za potrebe tog Zakona kao jedan od temeljnih pojmova definiran je pojam *financiranja terorizma* koji podrazumijeva osiguravanje ili prikupljanje sredstava, odnosno pokušaj osiguravanja ili prikupljanja sredstava, zakonitih ili nezakonitih, na bilo koji način, izravno ili neizravno, s namjerom da se upotrijebe ili sa znanjem da će biti upotrijebljena, u cijelosti ili dijelom, za počinjenje terorističkoga kaznenog djela, od strane terorista ili terorističke organizacije. Razvidno je da definicija pojma ovdje ne predstavlja opis kaznenog djela već određuje pojavu koja je predmet kojim se bavi Zakon svojim preventivnim mjerama te se ne radi o dvostrukoj definiciji kaznenog djela. Također, opis financiranja terorizma određen ovim Zakonom širi je i usklađen s preporukom FATF-a.

## 2. PROCJENA VRIJEDNOSTI TERORISTIČKOG DJELA

Postoje različite procjene vrijednosti financiranja terorizma. Većina procjena odnosi se na financiranje samog terorističkog, odnosno destruktivnog akta i procjene se slažu da se u većini slučajeva uglavnom radi o relativno malim iznosima, kao i da se samo financiranje provodi kroz transakcije malih iznosa. Tako dostupne procjene UN-a ukazuju na nekoliko poznatih terorističkih napada. Osim sofisticiranih napada na tornjeve "blizance" 11. rujna. 2001. godine u New Yorku, a za koje se procjenjuju da su koštali oko 500.000 USD, Prvo izvješće monitoring tima UN-a za analitičku podršku i sankcije, sukladno rezoluciji 1526(2004) kao i neki drugi dokumenti i analize, navode procjene pojedinih velikih terorističkih napada:

- simultani napadi Al-Qaede kamion-bombama na američka veleposlanstva u Keniji i Tanzaniji 1998. godine, u kojima je smrtno stradalo preko 200, a ranjeno više od 5 000 osoba; procjena - manje od 50.000 USD

- napad Al-Qaede na američki brod – razarač USS Cole u Ardenskoj luci u Jemenu 2000. godine, u kojem je smrtno stradalo 17 mornara i 2 napadača, a ranjeno 39 osoba; procjena - manje od 10.000 USD
- simultani samoubilački napadi Jemaah Islamiyah u turističkom području indonezijskog otoka Bali 2002. godine, u kojem su smrtno stradale 202, a ranjeno je 209 osoba; procjena - manje od 50.000 USD
- samoubilački napad Jemaah Islamiyah auto-bombom na hotel Marriot u Jakarti 2003. godine, u kojem je smrtno stradalo 12, a ranjeno 150 osoba; oko 30.000 USD,
- samoubilački napadi Al-Qaede kamion-bombama u Istambulu 2003., u kojem je smrtno stradalo 57 civila i četiri napadača, a ranjeno preko 700 osoba; procjena - manje od 40.000 USD
- bombaški napad muslimanske terorističke ćelije inspirirane Al-Qaedeom na putnički vlak u Madridu 2004. godine, u kojem je smrtno stradala 191, a ranjeno 2 050 osoba; procjena - oko 10.000 USD.

Tako se može raditi analiza i drugih sličnih terorističkih napada, npr. serije koordiniranih samoubilačkih napada na londonski sustav javnog prijevoza 2005. godine, počinjenih od četvorice britanskih državljana islamske vjeroispovijesti, motiviranih britanskim sudjelovanjem u ratu u Iraku. U londonskom napadu smrtno su stradale 52 osobe i četiri napadača, a ranjeno je oko 700 osoba. Policijska istraga pokazala je da cijena napada, odnosno izrade bombi baziranih na organskom peroksidu kućne izrade, nije bila veća od nekoliko stotina funti te da je novac korišten za teroristički napad bio zakonitog porijekla.

Podaci prikupljeni "iznutra" također ukazuju na relativno male procjene vrijednosti napada. Tako je pojedinačna teroristička operacija Hamasa koštala 3.500 USD, Hezbollahov teroristički napad koštao je između 665 USD i 1.105 USD, a palestinski teroristički napad od 150 USD do 50.000 USD.

Navedene analize svakako ukazuju na prikupljanje sredstava i transakcije relativno malih iznosa. Međutim, one ne uzimaju u obzir ukupnost troškova aktivnosti, uspostave i održavanja terorističke organizacije, koje na kraju rezultiraju terorističkim napadom. Ti troškovi se također moraju uzeti u obzir jer u kumulativnom iznosu predstavljaju veliko i značajno ulaganje bez kojih ne bi bili izvedivi čak ni pojedinačni napadi, ali koji isto tako, u svojim pojedinačnim stavkama ukazuju na relativno male iznose.

Pri ozbiljnom pristupu sprječavanja, ali i otkrivanja i suzbijanja financiranja terorističkih aktivnosti, moraju se uzeti u obzir dugoročnost troškova i financiranja aktivnosti prije, tijekom i nakon mogućeg terorističkog napada. Za teoretski primjer može se uzeti i napad na londonski sustav javnog prijevoza 2005. godine. Početni trošak financiranja bio je trošak izrade jeftinih bombi kućne izrade, i ta činjenica nije sporna. Međutim, i naoko jednostavno postavljanje mogućih verzija njihove povezanosti s nekom terorističkom organizacijom, kakvi primjeri se zacijelo mogu naći i u drugim sličnim konkretnim napadima, mogu ukazivati i na sljedeće troškove:

- navedene osobe, napadače, bilo je potrebno pronaći, odnosno identificirati potencijalne kandidate sposobne, pouzdane i motivirane za počinjenje terorističkog akta, što svakako podrazumijeva određenu vrstu obavještajnog rada

- navedene osobe potrebno je regrutirati, izdvojiti i izmjestiti u određeni kamp za obuku
- tu je vrijeme provedeno u sigurnim kućama i kampu, troškovi života, stanovanja, troškovi obuke i slično
- zatim se može govoriti i o troškovima opreme, kako za obuku tako i za pripremu napada
- ni troškovi prijevoza od izvorišnog mjesta stanovanja, putovanje do sigurne kuće te kampa, koji može biti u bilo kojem dijelu svijeta, te natrag do mjesta počinjenja napada, nisu zanemarivi
- u međunarodnim aktivnostima osim troškova putovanja pojavljuju se i troškovi komunikacije, telefoniranja i slično
- prilikom pripreme i provođenja terorističkih aktivnosti mogu se pretpostaviti i potrebe i troškovi izrade ili pribavljanja lažnih identifikacijskih i drugih dokumenata te osiguranja sigurnog prijevoza i drugih aktivnosti koje zahtijevaju davanje mita ili drugih nezakonitih usluga.
- može se govoriti o mogućim troškovima vezanim uz obavještajni rad radi pronalaženja, istraživanja i utvrđivanja najpogodnijeg cilja napada
- konačno, tu je i konkretni trošak samog napada.

Iako cijela ova priča nosi prilično velik, u ovom primjeru nedefiniran iznos, on se može višestruko uvećati saznanjima da ozbiljno pripremljeni napadi imaju i moguće rezervne timove napadača, za slučaj da prvi tim ne uspije u svojoj terorističkoj nakani, a čija priprema zahtijeva identičnu proceduru.

Tu su i neki vrlo specifični ili dvojbeni oblici "financiranja terorizma" koje ipak treba uzeti u obzir pri "pokušaju" procjene vrijednosti financiranja terorizma jer odgovaraju opisu aktivnosti sukladno specijalnoj preporuci FATF-a. Npr., Al-Qaeda kao teroristička organizacija, plaćala je mjesečne iznose od po 200 USD obiteljima čiji su članovi bili uhićeni i pritvoreni u Guantanamo. Također, raspolaže se podatkom da je negdje do 2005. godine ta organizacija plaćala gostoprimstvo Talibanima u Afganistanu u iznosima od 10 do 20 milijuna američkih dolara godišnje.

Svi ovi konkretni podaci, ali i teorijske procjene navode na vrlo čvrst zaključak da financiranje terorizma ne može predstavljati malu vrijednost već veliku vrijednost velikog broja često nevezanih transakcija malih iznosa. Odakle dolaze ta sredstva financiranja terorizma?

### **3. IZVORI SREDSTAVA FINANCIRANJA TERORIZMA**

Dva su osnovna izvora ili porijekla financiranja terorizma, zakonit i nezakonit. Zakoniti izvori financiranja terorizma mogu se odnositi na donacije (npr. vezano za dijasporu kod aktivnosti organizacija IRA-e, Al-Qaede, pokreta na Šri Lanki). Nadalje, moguće je i poslovanje gdje teroristička organizacija uspostavlja određene zakonite djelatnosti čije prihode koristi za svoje nezakonite aktivnosti. Tu je opet specifičan primjer samofinanciranja Al-Qaede kroz Bin Ladenovo bogatstvo stečeno ranijim zakonitim poslovanjem.

Nezakoniti način financiranja terorizma je svakako "brži" način prikupljanja sredstava i tu je učestali kriminalitet vezan uz proizvodnju i trgovinu droga, bez obzira

o kojoj se terorističkoj organizaciji radi. Za organizacije poput IRA-e, baskijske ETA-e ili korszikanskog FLNC-a, karakterističan je i tzv. "revolucionarni porez" koji predstavlja oblik "reketa", odnosno iznuđivanja novčanih sredstava pod prijetnjom nasiljem. Za Jemaah Islamiyah opravdano je financirati terorističke aktivnosti pljačkanjem "nevjernika". Kolumbijske paravojne grupe učestalo koriste otmice kao oblik financiranja svojih aktivnosti. Po Zapadnoj Europi uočeni su i slučajevi zlouporaba čekova i kreditnih kartica radi financiranja određenih terorističkih aktivnosti, prije svega Al-Qaede, koju nadalje karakterizira povezanost i sa drugim oblicima kriminaliteta, zlouporabu droga u Afganistanu i Sjevernoj Africi, razbojništva, otmice i krivotvorenje identifikacijskih dokumenata, a procjenjuje se i visoki rizik njihove moguće umiješanosti u razvijenu trgovinu krivotvorenim novcem u Somaliji. Za Al-Qaedu je također karakteristično da podjednako prikuplja sredstva iz zakonitih, koliko i iz nezakonitih aktivnosti.

Iako danas takav oblik nije aktualan, bar ne otvoreno, u vrijeme Hladnog rata nije bilo neobično i tzv. "sponzorstvo države" koja je davala sigurnost teroristima te je financirala njihove terorističke aktivnosti izvan države.

#### **4. TRANSFERI TERORISTIČKIH SREDSTAVA**

Novčane ili druge domaće i međunarodne transakcije koje se povezuju s financiranjem terorizma, u svojem pojavnom obliku ne razlikuju se od transakcija koje se odnose na pranje novca. Prije svega tu je uporaba financijskog sustava: novčana sredstva doznachavaju se uobičajenim transferima putem računa u kreditnim institucijama, međutim uvođenjem proaktivnih mjera sprječavanja korištenja financijskog sustava za pranje novca i financiranje terorizma kroz primjenu obveznih mjera dubinske analize klijenta, kao i sustava međunarodnih restriktivnih mjera i izravnog zamrzavanja imovine koja se povezuje s teroristima i s njima povezanim osobama, uporaba takvog sustava, koji zahtijeva potpunu identifikaciju sudionika transakcije te utvrđivanje i praćenje svrhe i namjene transakcije, može biti vrlo rizična za financijere terorizma.

Financijeri terorističkih aktivnosti, osim financijskih sustava, koriste i druge oblike transfera sredstava poput fizičkog prijenosa gotovinskih sredstava preko državne granice, alternativne sustave prijenosa, humanitarne i neprofitne organizacije i dr.

##### **4.1. Prijenos gotovine**

Fizički prijenos gotovinskih sredstava iz jedne države u drugu svakako je jednostavniji i sigurniji u smislu prikrivanja međunarodnog prijenosa financijskih sredstava. Istragom ranije spomenutog napada Jemaah Islamiyah auto-bombom na hotel Marriot u Jakarti 2003. godine, utvrđeno je da je financiranje napada učinjeno upravo kroz prijenos gotovine preko granice (ukupno 30.000 USD).

Kako je ovaj način prijenosa gotovinskih sredstava prepoznat kao veliki rizik od financiranja terorizma, 2004. godine FATF-a donosi Devetu specijalnu preporuku protiv financiranja terorizma kojom se uvode obvezni standardi zaštite. Preporuka traži da države uspostave mjere detekcije prekograničnog prijenosa gotovine (i vrijednosnih papira na donositelja) uključujući sustav deklaracije, odnosno prijave prijenosa. Limit ili ograničenje prijave ne smije biti više od 15.000 USD, odnosno prijenos iznosa preko

15.000 USD mora biti predmet obvezne deklaracije i kontrole. Nadalje, nadležna tijela moraju imati ovlasti oduzeti sredstva koja nisu deklarirana kao i ona koja se povezuju s pranjem novca ili financiranjem terorizma, a nedeklariranje, odnosno neprijavlivanje prijenosa preko državne granice mora se sankcionirati.

Ovu obvezu preuzela je i Europska unija svojom Uredbom o kontroli gotovine koja ulazi ili izlazi iz Zajednice /REGULATION (EC) No 1889/2005 of the european parliament and of the council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community/.

Hrvatsko zakonodavstvo obvezu deklaracije i kontrole regulira i sankcionira Zakonom o deviznom poslovanju (NN 96/03.) člankom 40. prema kojem svi rezidenti i nerezidenti moraju prilikom prelaska državne granice cariniku prijaviti unošenje, odnosno iznošenje gotovine u kunama, strane gotovine i čekova u vrijednosti propisanoj zakonom koji uređuje sprječavanje pranja novca, a isti Zakon propisuje i ovlast, odnosno obvezu nadležnih državnih tijela da ta sredstva, koja su predmet prekršaja, i oduzmu. Dodatno Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma člankom 74. propisuje limit i obvezu prijave Uredu za sprječavanje pranja novca. Naime, tijela Carinske uprave obvezna su obavijestiti Ured za sprječavanje pranja novca o svakoj prijavi unošenja ili iznošenja gotovine preko državne granice u protuvrijednosti iznosa od 10.000,00 eura ili više (čime Republika Hrvatska postrožuje međunarodni standard), o svakom unošenju ili iznošenju gotovine preko državne granice koje nije bilo prijavljeno carinskom tijelu, kao i o slučaju unošenja ili iznošenja, odnosno pokušaja unošenja ili iznošenja gotovine preko državne granice ako su u vezi s osobom koja gotovinu prenosi, načinom prijenosa ili drugim okolnostima prijenosa postoje razlozi za sumnju na pranje novca ili financiranja terorizma. U Republici Hrvatskoj tijekom 2009. godine evidentirano je ukupno 211 prijenosa gotovine preko državne granice od strane fizičkih osoba od čega 39 neprijavljenih pokušaja prijenosa te čak 45 slučajeva gdje je carina procijenila da postoje razlozi za sumnju u pranje novca, dok sumnji u financiranje terorizma nije bilo.

## 4.2. Alternativni sustavi prijenosa

Alternativni sustavi prijenosa, poput "hawale", uobičajeni su način prijenosa sredstava zbog brze i jeftine usluge jer se radi o neformalnom i nelicenciranom bankovnom poslovanju bez identifikacije klijenata i službenog dokumentiranja poslovanja. Ono se temelji na povjerenju i njime se novčana sredstva transferiraju s jedne lokacije na drugu bez istovremenog prijenosa novčanica ili financijskih instrumenata. Taj sustav u potpunosti se odvija izvan bankovnog sektora, potpuno je nereguliran i stoga prikriven i težak za otkrivanje. Kriminalcima je dodatno zanimljiv zbog limitiranog dokumentiranja transakcija koje se bazira na kodovima ili šiframa, i eventualnom istragom skoro je nemoguće rekonstruirati novčani tijek i tijek transakcija.

Ova vrsta prijenosa značajna je u velikim ekonomijama baziranim na gotovinskim sredstvima, npr. u Indiji, te u državama u kojima nije razvijen bankovni sustav, a cijene bankovnih usluga su vrlo visoke i neatraktivne. Međutim, učestalo se radi o legitimnim transakcijama. Alternativni sustav prijenosa evidentiran je u preko 20 azijskih i pacifičkih država. Svjetska banka procjenjuje da samo u Afganistanu ima između 500 i 2 000 takvih neregistriranih ureda za prijenos novca koji izvršavaju transfere između Kabula,



Peshawara, Dubaija i Londona. Postoje podaci da takve sustave koriste i međunarodne i domaće nevladine organizacije, donatori i agencije za razvoj za dostavu njihove humanitarne pomoći kao i pomoći za razvoj Afganistana i okolice, gdje nisu neuobičajene transakcije koje nadilaze iznos od 500.000 USD. Teško je procijeniti vrijednost sredstava koja se transferiraju ovim sustavima, ali jedan općeprihvaćeni indikator je godišnja vrijednost transfera radnika migranata njihovim obiteljima u matičnim državama. Samo u 2002. godini ukupni iznos radničkih doznaka procjenjuje se na oko 80 milijardi američkih dolara, dok je 2001. godine procijenjen na oko 72,3 milijarde USD.

#### **4.3. Humanitarne i neprofitne organizacije**

Humanitarne i neprofitne organizacije po svom poslovnom profilu omogućuju prikupljanje novčanih sredstava od većeg broja nepoznatih donatora, uspostavljanje međunarodne mreže te organizacije, kao i provođenje međunarodnih financijskih transakcija prema državama i dijelovima svijeta koji su poznati po svojoj političkoj i gospodarskoj nestabilnosti i u kojima postoji manjak primjene odgovarajućih mjera protiv pranja novca i financiranja terorizma. UN raspolaže podacima o evidentiranim slučajevima gdje je Al-Qaeda koristila humanitarne i neprofitne organizacije kao način prikupljanja ili transferiranja sredstava. Također, jedno od istraživanja sprječavanja financiranja terorizma, ukazalo je na činjenicu da je čak 45% slučajeva sumnjivih transakcija u vezi financiranja terorizma koje su obrađivale financijsko-obavještajne jedinice bilo povezano s humanitarnim i neprofitnim organizacijama.

Zbog povećanog rizika za pranje novca ili financiranje terorizma, međunarodni standardi, prije svega FATF-a, od država traže uspostavu djelotvornih sustava nadzora poslovanja takvih organizacija. U Republici Hrvatskoj, obvezujuće smjernice za procjenu analize rizika koje nadležna državna nadzorna tijela izrađuju i dostavljaju pojedinim sektorima obveznim na primjenu mjera protiv pranja novca i financiranja terorizma sukladno Zakonu o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, upućuju obveznike da humanitarne organizacije, udruge, odnosno nevladine i neprofitne organizacije smatraju klijentima i entitetima od povećanog rizika za pranje novca ili financiranje terorizma, te da prema njima primjenjuju pojačane mjere dubinske analize. Iste smjernice javno su dostupne na internetskim stranicama nadležnih nadzornih tijela u Republici Hrvatskoj: Hrvatske narodne banke, Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga i Financijskog inspektorata Republike Hrvatske.

#### **5. MEĐUNARODNE RESTRIKTIVNE MJERE (MJERE OGRANIČAVANJA)**

Zakon o međunarodnim mjerama ograničavanja (NN 139/08.) iz prosinca 2008. nastavak je aktivnosti Republike Hrvatske na provođenju međunarodnih restriktivnih mjera, službeno uvedenih prethodnim Zakonom o međunarodnim restriktivnim mjerama (NN 178/04.) iz prosinca 2004. godine.

Zakon uređuje postupak uvođenja, primjene i ukidanja međunarodnih mjera ograničavanja koje Republika Hrvatska uvodi, primjenjuje i ukida u skladu s pravnim aktima i odlukama prihvaćenim u okviru međunarodnih organizacija s ciljem uspostavljanja i očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda,

razvoja i jačanja demokracije i pravne države te drugih s međunarodnim pravom usklađenih ciljeva.

Mjere ograničavanja mogu biti:

- a) prekid diplomatskih odnosa
- b) potpuni ili djelomični prekid gospodarskih odnosa
- c) potpuna ili djelomična ograničenja uvoza, izvoza, provoza, pružanja usluga, te prometnih, poštanskih i drugih komunikacija
- d) embargo na oružje
- e) ograničenja ulaska u zemlju
- f) ograničenja raspolaganja imovinom i
- g) druge mjere u skladu s međunarodnim pravom.

U smislu mjera za sprječavanje financiranja terorizma svakako je najznačajnija mjera ograničavanja raspolaganja imovinom. Imovina u smislu ovoga Zakona jesu sva sredstva, materijalna ili nematerijalna, pokretna ili nepokretna te isprave ili instrumenti u bilo kojem obliku, uključujući elektronički ili digitalni, kojima se dokazuje vlasništvo ili pravo vlasništva nad imovinom. Mjere se primjenjuju po Odluci Vlade Republike Hrvatske o uvođenju mjera ograničavanja kojom propisuje primjenu mjera ograničavanja ovisno o slučaju, određuje vrstu mjere ograničavanja, način primjene, vremensko trajanje i nadzor nad primjenom. Sve fizičke i pravne osobe i drugi subjekti dužni su postupati sukladno ovom Zakonu, osigurati izravnu primjenu mjera ograničavanja u svom djelokrugu.

Mjere ograničenja raspolaganja imovinom provode se primjenom mjera zamrzavanja imovine tako da se:

- a) zamrzava sva imovina koja je u vlasništvu, posjedu ili na drugi način pripada subjektu prema kojem se mjere primjenjuju ili je pod njegovom kontrolom ili nadzorom
- b) imovina ne smije učiniti dostupnom, direktno ili indirektno, subjektu prema kojem se mjere primjenjuju.

Potrebno je naglasiti da izravna primjena ovih mjera predstavlja način sprječavanja financiranja terorizma kad se mjera primjenjuje nad imovinom osobe koja se nalazi na sankcijskoj (konsolidiranoj) listi ponajprije UN-a, ali ovdje se radi prije svega o administrativnom postupanju, ukoliko se poveže imovina i osoba s liste, imovina se automatski blokira i ovaj sustav nema daljnji postupak istraživanja financiranja terorizma. Međutim, Ured za sprječavanje pranja novca izdao je smjernicu kojom se lista ima koristiti u smislu indikatora za financiranje terorizma, a ovi slučajevi imaju smatratiti financiranjem terorizma i kao takve Ured ih, u suradnji s drugim tijelima – istražuje i pokušava utvrditi i druge okolnosti osim pukog zamrzavanja.

## **6. FINACIJSKE ISTRAGE FINANCIRANJA TERORIZMA**

Okolnosti sprječavanja, otkrivanja i suzbijanja financiranja terorizma upućuju na tri moguća oblika ili smjera preventivnog istraživanja financiranja terorizma i pronalaska novčanih sredstava povezanih s teroristima:

### **a) istraživanje temeljeno na tzv. konsolidiranoj listi**

Obveznici primjene međunarodnih restriktivnih mjera (međunarodne mjere ograničavanja), a to su u Republici Hrvatskoj sve fizičke i pravne osobe te državna tijela, u svom radu primjenjuju listu Vijeća sigurnosti UN-a o osobama i entitetima prema kojima je, zbog sumnje u povezanost s terorizmom, obvezna primjena mjera blokade financijskih sredstava tih osoba. Svaka promjena liste ukazuje na potrebu provjere sustava s ciljem provjere nalaze li se nove osobe s liste u tom sustavu. Najznačajniji ili najčešći primjer je bankovni sektor gdje se osobe s liste provjeravaju kao potencijalni klijenti banaka, a novi klijenti koji pristupaju banci provjeravaju nalaze li se na listama. Problemi koji se pojavljuju u vezi primjene ovih lista su česte izmjene liste, potreba kompjutorizirane ili automatizirane usporedbe i uporabe velikog broja podataka, kao i nemogućnost ili realna nepraktičnost provedbe ovih provjera u malim sustavima koji nisu organizirani poput banaka. Dodatni problem predstavljaju nepotpuni podaci o identitetu osoba na listama kao i dvojbena načina pisanja ili čitanja tih imena.

### **b) retrospektivno financijsko istraživanje**

Monitoring tim UN-a za analitičku podršku i sankcije savjetuje da provjere lista ne završavaju na običnoj identifikaciji osoba u sustavu. Financijsko istraživanje prijašnjih transakcija osobe na listi može usmjeriti istragu prema prijašnjim ili sadašnjim povezanim osobama i suradnicima te njihovoj imovini. Također, važno je utvrditi cijelu financijsku mrežu te utvrditi tijekove kretanja sredstava što bi moglo usmjeriti istragu i na druge osobe i imovinu, a koje osobe nisu predmet konsolidirane liste.

### **c) financijsko-obavještajna analitika**

U svijetu je čak 116 zemalja uspostavilo financijsko-obavještajnu jedinicu kao središnje nacionalno tijelo za zaprimanje, analizu i diseminaciju obavijesti o sumnjivim transakcijama u vezi pranja novca ili financiranja terorizma, čiji rad odgovara standardima međunarodne *Egmont grupe financijsko-obavještajnih jedinica*<sup>2</sup>. U smislu istraživanja financiranja terorizma, financijsko-obavještajne jedinice preventivna su tijela za analizu obavijesti koje im dostavljaju kreditne institucije, tržište kapitala, nefinancijske profesije i drugi, sa sumnjom da transakcije koje obavljaju njihovi klijenti mogu imati veze s financiranjem terorizma. Ove jedinice provjeravaju te obavijesti radi identificiranja onih financijskih aktivnosti koje upućuju na financiranje terorizma. Naravno, uloga ovih jedinica je i u usmjeravanju i educiranju tih istih obveznika da razumiju i prepoznaju takve financijske aktivnosti. Ipak, za razliku od aktivnosti za koje postoji sumnja u pranje novca, na prepoznavanju financiranja terorizma najvažnija je suradnja financijsko-obavještajnih jedinica s drugim obavještajnim i redarstvenim tijelima, ponajviše zbog dviju činjenica: prvo, indikatori za prepoznavanje financiranja terorizma uglavnom su istovrsni onima koji služe za prepoznavanje pranja novca, i drugo, financijske aktivnosti financiranja terorizma ipak se primarno vežu na konkretne osobe. Tu je konkretna informacija obavještajnog i redarstvenog tijela izuzetno važna. Analize financijsko-obavještajnih jedinica *Egmont grupe*, koje su uključivale određen broj slučajeva financiranja terorizma, pokazale su da

---

<sup>2</sup> <http://www.egmontgroup.org/>

se u čak 60% tih slučajeva kao ključna pokazala suradnja jedinica s obavještajnim i redarstvenim tijelima i njihove informacije koje su povezivale određenu osobu ili entitet s financiranjem terorizma.

Hrvatska financijsko-obavještajna jedinica je Ured za sprječavanje pranja novca u Ministarstvu financija. Kako je Republika Hrvatska država od malog rizika za terorističke aktivnosti, vrlo je malen rizik i za aktivnosti financiranja terorizma. Financijski sustav Republike Hrvatske primarno se može pojaviti kao prolazni sustav između dvije druge sigurnosno interesantne destinacije. Ipak, preventivni sustav i u Republici Hrvatskoj postavljen je prema standardima i rezultira konkretnim preventivnim aktivnostima. Tijekom 2009. godine tri obavijesti sa sumnjom u financiranje terorizma Uredu su dostavile hrvatske banke, a tri obavijesti Sigurnosno-obavještajna agencija. Dodatna dva predmeta od banaka primarno su inicirana kao pranje novca, ali je daljnje istraživanje ukazalo na moguću povezanost s financiranjem terorizma. Svih osam predmeta analizirano je ponajprije u suradnji sa Sigurnosno-obavještajnom agencijom što je potvrdilo i zaključak analize *Egmont grupe* o važnosti međuagencijske suradnje u istraživanju financiranja terorizma.

## 7. INDIKATORI

Prepoznavanje sumnjivih transakcija koje se mogu povezati s financiranjem terorizma rezultat je sustava sprječavanja kroz primjenu obveznih mjera dubinske analize klijenata. Naime, obveznici poput banaka, dužni su provoditi tzv. dubinsku analizu klijenata kako bi poznavali svog klijenta. Ona podrazumijeva cijeli niz mjera s ciljem utvrđivanja identiteta stranke i provjere njezina identiteta na osnovi dokumenata, podataka ili informacija dobivenih iz vjerodostojnog, pouzdanog i neovisnog izvora; utvrđivanja i provjere identiteta stvarnog vlasnika stranke; prikupljanja podataka o namjeni i predviđenoj prirodi poslovnog odnosa ili transakcije; te stalnog praćenja poslovnog odnosa, uključujući pozorno praćenje transakcija obavljenih tijekom tog odnosa, kako bi se osiguralo da te transakcije odgovaraju saznanjima obveznika o toj stranci, vrsti posla i rizika, uključujući prema potrebi i podatke o izvoru sredstava, pri čemu dokumenti i podaci kojima obveznik raspolaže, moraju biti ažurni.

Preventivni sustav prepoznavanja financijskih aktivnosti koje mogu biti povezane s financiranjem terorizma (u kojem je najznačajnija suradnja financijsko-obavještajnih jedinica s obavještajnim i redarstvenim tijelima), ipak je ukazao na neke indikatore koji, iako su često istovrsni indikatorima pranja novca, mogu pomoći u prepoznavanju financiranja terorizma:

- osoba se nalazi na sankcijskoj (konsolidiranoj) listi UN-a
- osoba se povezuje s osobom sa sankcijske (konsolidirane) liste UN-a
- u medijima se pojavljuje informacija o povezanosti osobe s terorizmom
- sudionici transakcije su iz država od povećanog rizika u vezi terorističke aktivnosti
- uporaba lažnih korporacija
- stvarni vlasnik nije pravilno utvrđen
- uporaba lažnog identiteta
- zlouporaba neprofitnih organizacija

- uporaba sredstava neprofitnih organizacija nije konzistentna sa svrhom organizacije
- transakcija nije ekonomski opravdana u odnosu na poslovni profil vlasnika računa
- depoziti su strukturirani ispod limita identifikacije ili prijave
- serija složenih doznaka od jedne osobe prema drugoj
- učestali gotovinski polozi i podizanja
- učestalo korištenje bankomata u zemlji i inozemstvu
- učestali mali gotovinski polozi koje slijedi veća doznaka u inozemstvo.

Ovo su samo neki indikatori dok je njihov broj veći i ponajprije ovisi o stvarnim iskustvima zemalja koje imaju veći broj predmeta i postupaka u vezi financiranja terorizma.

## LITERATURA

1. FATF/OECD, (2009). *FATF IX Special Recommendations*.
2. FATF/OECD, (2009). *Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and FATF 9 Special Recommendations*.
3. Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, *Official Journal of the European Union*, L 309/9.
4. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, The International Monetary Fund, 2006., *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*.
5. The World Bank, International Monetary Fund, United Nations Office on Drugs and Crime, 2009., *Final Report, Counter Terrorism Implementation Task Force, Working Group on Tackling the Financing of Terrorism*.
6. United Nations Security Council, 2004., *First report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities*.
7. United Nations Security Council, 2005., *Second report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities*.
8. United Nations Security Council, 2005., *Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities*.
9. United Nations Security Council, 2006., *Fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to Security Council resolutions 1526 (2004) and 1617 (2005) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities*.
10. United Nations Security Council, 2006., *Fifth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolutions 1526 (2004) and 1617 (2005) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities*.
11. *Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona*. NN 105/04. Zagreb: Narodne novine.
12. *Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona*. NN 152/08. Zagreb: Narodne novine.
13. *Zakon o međunarodnim mjerama ograničavanja*. NN 139/08. Zagreb: Narodne novine.

14. *Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma*. NN 87/08. Zagreb: Narodne novine.
15. *Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije Ujedinjenih naroda o sprječavanju financiranja terorizma*. NN-MU 16/03. Zagreb: Narodne novine.
16. *Zakon o deviznom poslovanju*. NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.

## Summary

---

### **Damir Bolta**

#### **Prevention of Terrorism Financing**

Financing of terrorism is a criminal activity that endangers values protected by international law. As such it is defined by international treaties and other acts. It is phenomena that must be prevented and repressed by modern countries with proper level of standards. Establishment of counter-terrorism quality system embraces international instruments ratification, Financing of Terrorism criminalisation, confiscation of the terrorism related assets, international co-operation, proactive preventive system, and national co-operation. Recognition and detection of possible financing of terrorism presents complicated activity of joint work of preventive and repressive bodies. The subject of Financing of Terrorism investigation are usually small transactions hard to be recognised as an illegal activity, of legal or illegal source, so co-operation is necessary among bodies dealing with intelligence, criminal intelligence and financial intelligence. Additional elements of the system are international restrictive measures based on consolidated lists of persons and entities against whom the measures have to be applied irrelevant to the possible judicial or other proceedings.

**Key words:** financing of terrorism, terrorism, terrorist attack estimated value, financial investigation, financial intelligence unit, due diligence.