



**УПУТСТВО ЗА ОБВЕЗНИКЕ ЗАКОНА О  
СПРЕЧАВАЊУ ПРАЊА НОВЦА И  
ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА ЗА  
ПРЕПОЗНАВАЊЕ, ОТКРИВАЊЕ И  
СПРЕЧАВАЊЕ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА**

**УПРАВА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ПРАЊА НОВЦА**

**Август 2024. године**



## Садржај

УВОД.....	2
ЦИЉ И МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ ДОКУМЕНТА .....	3
ПРАВНИ ОКВИР .....	4
МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР .....	6
ФИНАНСИРАЊЕ ТЕРОРИЗМА.....	7
НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ ПРАЊА НОВЦА И ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА.....	9
НАЦИОНАЛНА ПРОЦЕНА РИЗИКА ОД ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА .....	10
АНАЛИЗА РИЗИКА ОД ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА .....	12
ИНДИКАТОРИ ЗА ПРЕПОЗНАВАЊЕ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА .....	14
ДИГИТАЛНА ИМОВИНА .....	16
Правни оквир.....	16
Национална процена ризика, правни оквир, међународни стандарди .....	17
Забрана употребе дигиталне имовине у регулисаним секторима .....	19
Процена ризика од финансирања тероризма у сектору дигиталне имовине (Национална процена ризика) .....	19
Међународна пракса, Индикатори ФАТФ .....	21
Примећено у раду - Управа за спречавање прања новца.....	21
Постигнути резултати – међународно искуство у вези са препоруком ФАТФ број 15 .....	22
НЕПРОФИТНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ (НПО).....	22
Законски оквир НПО у Републици Србији .....	23
Анализа НПО сектора са аспекта финансирања тероризма .....	23
ОЗНАЧЕНО ЛИЦЕ – ПОСТУПАК ОЗНАЧАВАЊА ЛИЦА.....	25
Поступак означавања лица .....	26
Ажурирање листе и претрага означених лица.....	26
Поступак пријаве означеног лица .....	27
МЕТОДЕ И ТРЕНДОВИ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	28
ТРИ ТРЕНДА У ТЕРОРИЗМУ, ИЗАЗОВИ, УОЧЕНИ НЕДОСТАЦИ И ПОТРЕБЕ ЗА КАПАЦИТЕТОМ .....	29
Тренд 1 .....	29
Тренд 2 .....	29
Тренд 3 .....	30
Уочени недостаци и потребе за капацитетом .....	30
ЛИТЕРАТУРА.....	32



## УВОД

Одавно је познато да је тероризам глобална претња за мир и стабилност у целом свету. Тероризам као такав не познаје границе, одређене регионе нити је везан искључиво за појединачне државе. Он угрожава, сеје страх, убија, осиромашује, дестабилизује економски и психолошки целе друштвене заједнице и људе као појединце.

„Тероризам се у Републици Србији идентификује као претња по основне вредности на којима почивају владавина права, људска права и слободе, укључујући мир и безбедност грађана, суверенитет и територијални интегритет, стабилност и безбедност државе и легитимно изабраних власти, као и међународни мир и друга добра заштићена међународним правом. Истовремено, Република Србија се противи повезивању тероризма с било којом верском, етничком или другом групом и у континуитету се залаже за одрживи развој и унапређење мирољубивог и инклузивног друштва у којем се обезбеђује једнак приступ правди за све.“

Република Србија недвосмислено осуђује тероризам у свим његовим облицима, као и све видове екстремизма и радикализма, те на том пољу снажно улаже напоре у циљу супростављања и борбе против таквих појава. Међународна комплексност тероризма, појаве и облици терористичких дејстава, захтевају координисано деловање у глобалном смислу и бављење свим аспектима тероризма у циљу пружања свеобухватног одговора на претње, чињење и последице. У том смислу Република Србија на међународном плану разуме, предузима и пружа помоћ и свеобухватну сарадњу глобалној заједници. Тачније речено, држава је спремна да координира са регионалним и глобалним актерима кроз различите облике билатералне и мултилатералне сарадње и повезивања, допринесе идентификовању безбедоносних изазова, ризика и претњи на националном и региоалном плану, као и правовременој борби против истих и отклањању евентуалних последица.

У том контексту Република Србија је активно укључена у сузбијање терористичких појава и изазова посредством Уједињених Нација (УН) и других релевантних међународних и међувладиних организација, као и на пружање подршке политикама борбе против тероризма.



## ЦИЉ И МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ ДОКУМЕНТА

Циљ овог документа је да укаже и помогне обвезницима Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма (у даљем тексту: ЗСПНФТ), да на основу обрађених ставки из садржаја документа, предузимају адекватне превентивне радње и мере у вези са препознавањем, откривањем и спречавањем финансирања тероризма. Када се гледа материја финансирања тероризма са аспекта обвезника, углавном се намеће питање „како објективно да се препознају евентуалне активности финансирања тероризма“. Са тог становишта и усвојених међународних стандарда (ФАТФ) и прописане законске регулативе, овај документ жели да укаже и истакне да се, поред законом прописаних радњи и мера, то заснива на правилној и објективној анализи ризика странке које обвезници израђују као прописану обавезу, у складу са међународним стандардом (ФАТФ). Често је присутна пракса примене листи индикатора као основа идентификације сумњивих активности како прања новца тако и финансирања тероризма. Приступ анализи ризика, примењено знање и уложен труд су најбоља превенција и борба против финансирања тероризма. Како добра анализа ризика не почива само на изради у складу са законом, већ има шири контекст усвојених домаћих и међународних искустава и сазнања (типологије, трендови, смернице итд.), у овом документу обвезницима се пружа увид у комплексност стања, појава и облика финансирања тероризма.

Овај документ је сачињен из два дела, при чему се у првом кроз уводни, правни и међународн оквир и дефиницијом указује на „феномен“ значаја и постојања финансирања тероризма. Други део има практичан контекст у вези са изградом процене анализе ризика. Подаци из Националне процене ризика, домаћи трендови (типологије), примена и значај индикатора, појава дигиталне имовине - виртуелних валута, међународни трендови и изазови могу допринети ширем и квалитетнијем приступу израде анализе ризика, односно свеобухватнијем приступу познавања проблематике тероризма и финансирања истог.



## ПРАВНИ ОКВИР

Најзначајнији правни акти у домену спречавања и борбе против финансирања тероризма за Републику Србију, су акти Уједињених Нација (УН), почевши од Резолуције Генералне скупштине из децембра 1972. године до Резолуције Савета безбедности од 28. марта 2019. године.<sup>1</sup>

Домаћи релевантни прописи за борбу против финансирања тероризма су: Кривични законик РС<sup>2</sup>, Закон о кривичном поступку<sup>3</sup>, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције<sup>4</sup>, Закон о ограничавању имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење<sup>5</sup>, Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма<sup>6</sup> и Закон о међународним мерама ограничавања<sup>7</sup>.

Кривично дело финансирања тероризма у Републици Србији:

- Први пут дефинисано 2005. године Кривичним закоником (КЗ), тако што је радња извршења, на уопштен начин, одређена као обезбеђивање или прикупљање средстава намењених за финансирање вршења кривичних дела удруживања ради противуставне делатности, тероризма и међународног тероризма;
- 2009. године изменом Кривичног законика проширена је дефиниција у смислу да се инкриминише сваки начин прикупљања или обезбеђивања средстава, посредни или непосредни, намењених за финансирање истих кривичних дела;
- изменом из 2013. године, под финансирањем тероризма подразумева се и пружање финансијске подршке појединцима, групама или организованим криминалним групама које имају за циљ вршење кривичних дела: тероризам, јавно подстицање на извршење терористичких дела, употреба смртоносне направе, уништење и оштећење нуклеарног објекта и угрожавање лица под међународном заштитом. Пружање финансијске подршке у контексту ових законских измена не захтева нужно и план за извршење конкретног терористичког акта као услов инкриминације;

---

<sup>1</sup> Резолуција 2462 (2019), подсећа државе на њихову обавезу да обезбеде да свако лице које учествује у финансирању, планирању, припреми или извршењу терористичких аката или у подршци извршењу терористичких аката буде приведено правди и да, уз предузимање других мера против таквих лица, обезбеде и да ти терористички акти буду препознати као тешка кривична дела у домаћим законима и прописима и да казна буде примерена тежини таквих терористичких аката.

<sup>2</sup> Службени гласник РС бр. 85/2005, 88/2005-испр, 107/2005-испр, 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

<sup>3</sup> Службени гласник РС бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС.

<sup>4</sup> Службени гласник РС бр. 94/2016, 87/2018-др.закон и 10/2023.

<sup>5</sup> Службени гласник РС бр. 297/2015, 113/2017 и 41/2018.

<sup>6</sup> Службени гласник РС бр. 113/2017, 91/2019, 153/2020 и 92/2023.

<sup>7</sup> Службени гласник РС бр. 10/2016.



- 2019. године изменама Кривичног законика још прецизније је одређено да се финансирањем тероризма у смислу одредаба овог закона сматра пружање финансијске подршке појединцима, групама и организацијама које имају за циљ финансирање вршења кривичних дела наведених у претходним законским изменама, које се могу сматрати кривичним делима тероризма и другим кривичним делима повезаним са њим. Овим изменама је инкриминисано пружање истоветне финансијске подршке и за извршење кривичних дела: отмица, неовлашћено прибављање нуклеарних материја и угрожавање безбедности помоћу њих, угрожавање саобраћаја опасном радњом и опасним средством, угрожавање безбедности ваздушног и поморског саобраћаја или непокретне платформе и отмице ваздухоплова, брода и другог превозног средства. Проширење на поменута кривична дела значи суштинско усклађивање са релевантним међународним конвенцијама које предвиђају да прикупљање средстава за финансирање вршења ових кривичних дела на посредан начин може бити повезано с кривичним делима тероризма.

Наведеним изменама је на детаљан начин описано шта се све сматра средствима, чије обезбеђивање и прикупљање се може сматрати финансирањем тероризма у смислу ових законских измена.

Овим је кривично дело финансирања тероризма формулисано у складу са низом конвенција којима је циљ спречавање тероризма, као и с препорукама Комитета Манивал (Moneyval)<sup>8</sup>

Члан 393. Кривичног законика Републике Србије који се односи на финансирање тероризма предвиђа:

Ко непосредно или посредно обезбеђује или прикупља средства с циљем да се она користе или са знањем да ће се користити у потпуности или делимично за финансирање вршења кривичних дела из чл. 134, 287, 291, 292, 293, овог законика или за финансирање организација које за циљ имају вршење тих дела или припадника тих организација или лица која за циљ има вршење тих дела, казниће се затвором од једне до десет година.

Средства из става 1. овог члана сматрају се сва средства, материјална или нематеријална, покретна или непокретна, без обзира на начин стицања и форму документа или исправе, укључујући електронску или дигиталну, којима се доказује својина или интерес у односу на та средства, укључујући банкарске

---

<sup>8</sup> Манивал (Moneyval) је Комитет експерата за евалуацију мера за спречавање прања новца и финансирања тероризма. Представља надзорно тело Савета Европе које има за циљ побољшање капацитета националних власти за ефикасну борбу против прања новца и финансирања тероризма. Систем оцењивања Комитета Манивал заснован је ФАТФ моделу, али обухвата и усклађеност са међународним конвенцијама и законодавством Европске Уније.



кредите, путне чекове, новчане налоге, хартије од вредности, акредитиве и друга редства.

Средства из става 1. овог члана одузеће се.

Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма (ЗСПНФТ) из 2017. године регулисао је чланом 2. област финансирања тероризма, којим су извршена додатна усклађивања са стандардима ЕУ и ФАТФ препорукама. Законом су регулисани деловање, активности и овлашћења Управе за спречавање прања новца и надлежних надзорних органа. Овим законом су у великој мери усвојене релевантне директиве и одредбе у складу са стратешким циљевим Републике Србије.

Надзорни органи по ЗСПНФТ контролишу примену прописа и усклађеност интерног система обвезника са задацима који су прописима стављени пред њих, а између осталог и да ли су интерни системи обвезника успостављени тако да могу благовремено да препознају појаве, лица и активности које указују на сумњу у финансирање тероризма.

## МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР

ФАТФ<sup>9</sup> стандарди засновани су на неколико аспеката. Пре свега, у стандардима се поново наглашава обавеза предвиђена међународним инструментима који се закључују или доносе у овој области, а којима се од држава захтева да законом уведу обавезну криминализацију финансирања тероризма као засебно кривично дело, којим су обухваћени сви елементи из Конвенције о финансирању тероризма, као и да спроведу механизме за транспоновање обавеза из Резолуције СБ УН донетих у вези с тим.

ФАТФ препоруке представљају свеобухватни и конзистентни оквир мера које државе требају да примене како би се делотворно бориле против прања новца и финансирања тероризма док истовремено примене мере на националном нивоу прилагођене конкретним околностима. Препоруке пружају комплетан правни и институционални оквир који државама даје неопходно средство за борбу против финансирања тероризма, што укључује и следеће обавезе:

- да идентификују, процене и разумеју ризике од финансирања тероризма (Препорука 1);
- да свеобухватно криминализују финансирање тероризма као засебно кривично дело (препорука 5);

---

<sup>9</sup> ФАТФ (енгл. Financial Action Task Force – FATF) је међувладино тело, основано 1989. године са задатком да поставља стандарде и промовише делотворне примене законских, регулаторних и оперативних мера за борбу против прања новца, финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење.



- да имају циљане финансијске санкције и ограничавање располагања имовином (Препорука 6);
- да органима за спровођење закона и финансијскообавештајним службама обезбеде сва неопходна овлашћења и ресурсе (Препоруке 29-31);
- да открију и спрече незаконит пренос готовине преко државне границе (препорука 32);
- да обезбеде хитну и конструктивну међународну и унутрашњу сарадњу (Препорука 2, Препоруке 37- 40);
- да предузму превентивне мере да заштите секторе који могу бити злоупотребљени – финансијски, нефинансијски, непрофитни (Препоруке 8-23).

У Резолуцији УН од 28. марта 2019. године поново је наглашена изузетно важна улога ФАТФ у постављању глобалних стандарда у спречавању борби против прања новца, финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење и подстичу се државе чланице на активну сарадњу с тим телом.

## ФИНАНСИРАЊЕ ТЕРОРИЗМА

Финансирање тероризма дефинисано је чланом 2. ЗСПНФТ<sup>10</sup>.

Финансирањем тероризма сматра се: обезбеђивање или прикупљање имовине или покушај њеног обезбеђивања или прикупљања у намери да се користи или са знањем да може бити коришћена у целости или делимично:

- за извршење терористичког акта;
- од стране терориста;
- од стране терористичких организација;

Под финансирањем тероризма сматра се и подстрекивање и помагање у обезбеђивању и прикупљању имовине, без обзира да ли је терористички акт извршен и да ли је имовина коришћена за извршење терористичког акта.

Чему служе средства и у које сврхе се користе са аспекта финансирања тероризма:

- за извршење самог терористичког акта (напада), као и припремних фаза;
- прикупљање средстава за обуку терориста;
- промовисање ратне и екстремне идеологије;
- ради оснивања и функционисања терористичких организација и група;
- организовање тренинг кампова и тренинга терориста;
- врбовање присталица и чланова за терористичке организације и групе;
- набавка разне војне опреме;

---

<sup>10</sup> Службени гласник Републике Србије 113/2017, 91/2019, 153/2020 и 92/2023.





- финансирање разних путовања чији је смисао „тероризам“;
- социјални аспект: новчане надокнаде члановима терористичке организације за ангажовање пре и после терористичког акта, као и подршка њиховим породицама;
- коруптивни поступци за обезбеђивање: квази легитимних активности и пословања, легитимних личних докумената („квази грађанства“);
- финансирање разних фалсификованих докумената.

Обим и извори остварених средстава зависе о много чему, између осталог:

- од степена прихватања идеологије терористичке организације, нивоа организованости терористичке организације (група, ћелија), њених циљева и учинака;
- спонзора и донатора која подржавају тероризам у циљу остварења извесних циљева које могу спровести терористичке организације;
- од канала финансирања: легитимни канали - финансијски и нефинансијски сектори привреде што је тежи пут или путем готовинског тока;
- од степена могуће злоупотребе легитимних финансијских канала и њихове слабе „отпорности и њихове рањивости“ на таква финансирања (слаба анализа ризика са многих аспеката);
- умешност коришћења бројних и сложених производа финансијског сектора при чему пружалац услуга и производа занемарује могућу злоупотребу истих;
- од креативности и организације кретања токова новца од стране терористичких организација или ангажованих лица за финансирање терористичких активности.

Када је реч о пореклу - извору средстава терористичких организација она могу потећи од:

- легалних извора;
- спонзорства држава;
- посредством привидно легалних друштвених и добротворних активности;
- злоупотребом непрофитних организација (НПО);
- самофинансирање (из пословног прихода, социјалне помоћи и др.).

Обвезницима по ЗСПНФТ треба бити јасно да је улога државе, приватног сектора и непрофитних организација у спречавању финансирања тероризма вишеструка и огледа се у:

1. откривању тероризма
2. одвраћању од тероризма
3. спречавању тероризма



Откривање тероризма и одвраћање од тероризма суштински представљају повезане превентивне фазе кроз својеврсну интеракцију наведених актера у борби против тероризма.

## НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ ПРАЊА НОВЦА И ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА<sup>11</sup>

Влада Републике Србије је фебруара 2020. године усвојила Стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020 - 2024. године и Акциони план за спровођење Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Стратегија се надовезује на две претходне из 2008. године и 2015. године и има за циљ да разради систем за борбу против прања новца и финансирања тероризма у Републици Србији ради успешног суочавања са ризицима утврђеним 2018. године у процени ризика од прања новца и Процени ризика од финансирања тероризма, ради усвајања мера које ће бири у складу са стандардима ФАТФ, а које ће успешно доприносити остварењу постављених циљева у борби против прања новца и финансирања тероризма.

Полазећи од општег и посебних циљева и непосредних исхода глобалног система, формулисан је следећи општи циљ Стратегије: У потпуности заштитити привреду и финансијски систем државе од опасности које које узрокује прање новца и финансирање тероризма и ширења оружја за масовно уништење, чиме се кроз сарадњу јавног и приватног сектора и приступа заснованог на анализи и процени ризика јачају систем и интегритет институција финансијског и нефинансијског сектора и доприноси безбедности, сигурности и владавини права.

Општи циљ националне стратегије разрађен је даље кроз четири посебна циља, и то:

1. Смањивати ризике од прања новца, финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење кроз континуирано унапређење стратешког, законодавног и институционалног оквира, координацију и сарадњу свих учесника у систему борбе против прања новца и финансирања тероризма и међународну сарадњу;
2. Спречити уношење у финансијски и нефинансијски систем имовине за коју се сумња да је стечена кривичним делом, која је намењена финансирању тероризма или ширењу оружја за масовно уништење, односно унапредити откривање такве имовине уколико је већ у систему;
3. Ефикасно и делотворно кажњавати извршиоце кривичног дела прање новца и незаконито стечену имовину;
4. Уочавати и отклањати претње од финансирања тероризма и кажњавати извршиоце кривичног дела финансирања тероризма.

---

<sup>11</sup> Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (електронска страница: Управа за спречавање прања новца, секција библиотека)



## НАЦИОНАЛНА ПРОЦЕНА РИЗИКА ОД ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА

Влада Републике Србије је априла 2021. године усвојила Националну процену ризика од финансирања тероризма.<sup>12</sup>

Национална процена ризика од финансирања тероризма за период 2018-2020. године базирана је на процени претње од тероризма, претњи од финансирања тероризма на националном нивоу, секторског ризика од финансирања тероризма и рањивости земље од финансирања тероризма.

Укупна оцена ризика од финансирања тероризма у Републици Србији оцењена је средње ниска узимајући у обзир да је:

Претња од финансирања тероризма коју представљају терористи и терористичке организације оцењена као ниска.

Претња од финансирања тероризма на националном нивоу оцењена као средња ка ниској.

Секторски ризик од финансирања тероризма оцењен као средњи.

**Рањивост земље од финансирања тероризма оцењена је као ниска.**

Имајући у виду да у посматраном периоду није предузето кривично гоњење због извршења кривичног дела тероризма и других кривичних дела повезаних са њим, међу којима је и финансирање тероризма, претња од финансирања тероризма је ниска.

### **Токови и канали сумњивог новца**

У сагледаваном периоду анализом средстава за која је постојала сумња да се могу искористити за финансирање наведених претњи идентификован је висок ризик у односу на:

- немогућност потпуне идентификације учесника новчаних трансакција;
- највећи број трансакција брзог новчаног трансфера новца у мањим износима;
- повезаност појединих новчаних трансакција са државама у којима се одвијају интензивне терористичке активности (листа Глобални терористички индекс), регионима у којима се налазе поменуте државе, као и са државама које су за Републику Србију ризичне са аспекта финансирања тероризма (у даљем тексту: ризична подручја).

---

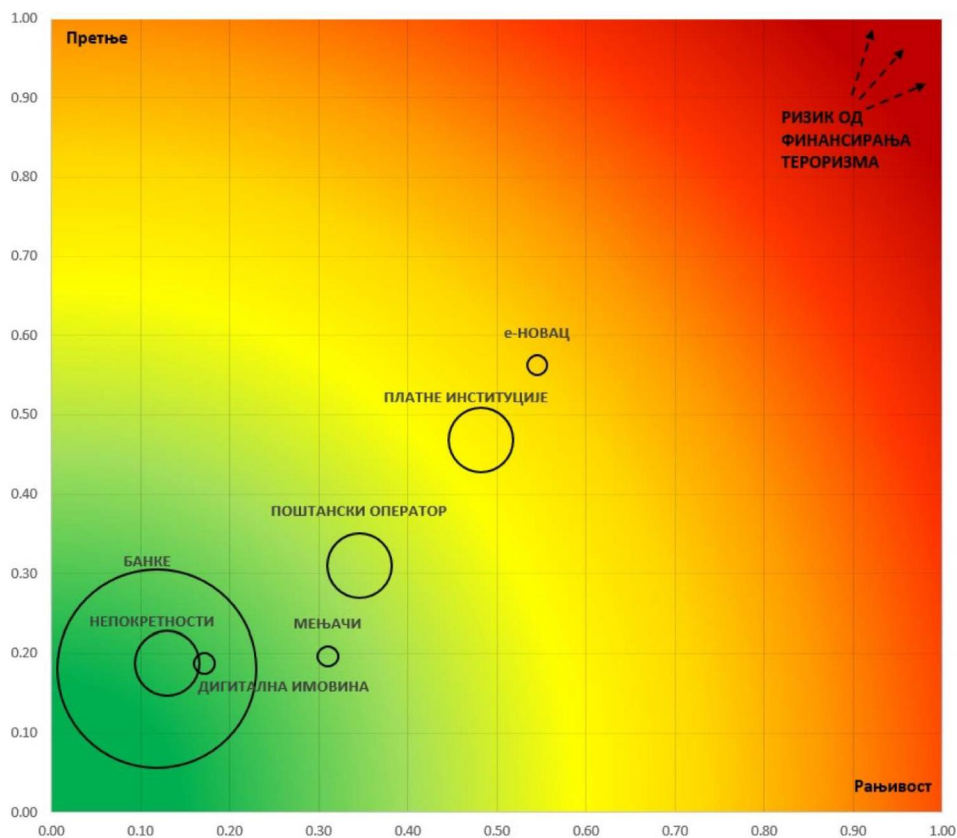
<sup>12</sup> Целокупан текст "Процена ризика од прања новца и финансирања тероризма" налази се на линку <https://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA2021.pdf>



Анализом сумњивих финансијских трансакција провераваних ентитета уочени су најчешћи правци кретања средстава из ризичних подручја ка Републици Србији, као и из Републике Србије ка појединим земљама из ризичних подручја. Наведена средства, чији износ је у 90% случајева био мањи од 1.000 ЕУР, трансферисана су углавном по основу помоћи чланова породице, а потицала су од личних примања, као и верских групација за помоћ сународницима у домицилним земљама. Такође, канали који су најчешће коришћени за пренос средстава у наведеном периоду су међународне платне институције - агенти за пренос новца.

Са аспекта злоупотребе од финансирања тероризма, секторска процена ризика је показала да је финансијски сектор подложнији за злоупотребу од нефинансијског. Анализа сектора указује да нису сви сектори истог степена ризика, већ су производи следећих сектора најподложнији са аспекта злоупотребе финансирања тероризма:

- издаваоци електронског новца;
- платне институције;
- јавни поштански оператор;
- овлашћени мењачи;
- пружаоци услуга повезаних са дигиталном имовином;
- посредници за промет и издавање непокретности;
- банке



Слика 1 Графички приказ секторских ризика



## АНАЛИЗА РИЗИКА ОД ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА

Приступ заснован на процени ризика (Risk base aproach – RBA) је од суштинског значаја за делотворно спровођење препорука ФАТФ. Процена ризика подразумева да обвезници ЗСПНФТ разумеју, процењују и идентификују ризике од финансирања тероризма којима су изложени и да спроводе адекватне мере и политике за ублажавање тих ризика. Овакв приступ омогућава обвезницима да заштите свој пословни интегритет, привреду и стабилност своје државе од финансирања тероризма. Такође, то им даје на увид које и колике ресурсе треба усмерити у области највиших ризика. Исто тако и надзорни органи треба да имају исти или сличан приступ како би у оквиру својих надлежности и контрола били у колизији препознавања примене анализе ризика са субјектом контроле и проценили објективно његово поступања по том основу.

Анализа ризика је дефинисана чланом 6. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма:

Обвезник је дужан да изради и редовно ажурира анализу ризика од прања новца и финансирања тероризма у складу са овим законом, смерницама које доноси орган надлежан за вршење надзора над применом овог закона и проценом ризика од прања новца и финансирања тероризма израђеном на националном нивоу.

Анализа ризика мора да буде сразмерна природи и обиму пословања, као и величини обвезника, мора да узме у обзир основне врсте ризика:

1. ризик странке;
2. географски ризик;
3. ризик трансакције;
4. ризик услуге.

И друге врсте ризика које је обвезник идентификовао због специфичности пословања.

### **Географски ризик**

Кад је реч о ризицима пожељно је обратити посебну пажњу на географски ризик странке јер је и Национална процена ризика истакла географски фактор као битан чинилац процене ризика с обзиром на догађања у протеклим годинама у погледу терористичких дејстава и финансирања истог. Уочена је подршка радикалних идеологија, те одлазак и повратак држављања Србије на ратишта Блиског истока, мигрантска криза и с тим у вези транзитност кретања људи из бројних земаља Блиског истока и Азије кроз Републику Србију. Стоји констатација препознатих сумњивих финансијских трансакција (токова) за „подршку“ тероризму кроз „транзитне“ државе или директно на територије ратних дејстава. Такође и инострани новчани приливи за подршку радикалних идеологија из извесних држава у Србију указују на интернационални карактер феномена тероризма и финансирања истог. С тим у вези, географско полазиште анализе ризика блиско је повезано и са ризиком странке, нарочито ако гравитирају са подручја или из окружења обухваћених ратним дејствима при чему постоји индиција на тероризам. Дакле,



примерена и дужна пажња на географски ризик је свакако пожељно полазиште за објективну процену анализе ризика.

Надзорни органи по закону су израдили засебне смернице као специфичне и обавезујуће у примени процене ризика и анализе ризика тако да сваки обвезник сходно својој природи посла примењује и прилагођава упутства у изради анализе ризика.

Анализа ризика садржи:

1. анализу ризика у односу на целокупно пословање обвезника;
2. анализу ризика за сваку групу или врсту странке, односно пословног односа, односно услуге које обвезник пружа у оквиру своје делатности, односно трансакције.

Обвезник је дужан да анализу ризика достави Управи за спречавање прања новца и органима надлежним за вршење надзора над применом закона, на њихов захтев, у року од три дана испостављања тог захтева, осим ако орган надлежан за вршење надзора не одреди дужи рок.

На основу анализе ризика обвезник сврстава странку у једну од следећих категорија ризика:

1. ниског ризика од прања новца и финансирања тероризма;
2. средњег ризика од прања новца и финансирања тероризма;
3. високог ризика од прања новца и финансирања тероризма.

Обвезник интерним актима може, поред наведених, предвидети и додатне категорије ризика и одредити адекватне радње и мере из овог закона за те категорије ризика.

Правилником о методологији за извршавање послова у складу са ЗСПНФТ („Сл. гласник РС“, бр. 80/2020) уређени су начин и разлози на основу којих обвезник сврстава странку, пословни однос, услугу коју пружа у оквиру своје делатности или трансакцију у категорију ниског ризика од прања новца и финансирања тероризма.

Даље, кад је реч о адекватној анализи ризика треба обратити пажњу на чланове 34. и 35. закона који битно утичу на анализу ризика.

### **Посебни облици радњи и мера познавања и праћења странке**

У члану 34. се наводи да поред општих радњи и мера познавања и праћења странке које се врше у складу са одредбама члана 7. став 1. овог закона, у случајевима прописаним овим законом предузимају се и посебни облици мера познавања и праћења странке, и то:

1. појачане радње и мере;
2. поједностављене радње и мере.

У случају појачаних радњи и мера познавања и праћења странке (члан 35. закона) поред радњи и мера из члана 7. став 1. закона у последњем ставу члана се наводи да је обвезник дужан да изврши појачане радње и мере познавања и праћења странке у случајевима када, у складу са одредбама члана 6. овог закона (анализа ризика), процени да због





природе пословног односа, облика и начина вршења трансакције, пословног профила странке, односно других околности повезаних са странком постоји или би могао постојати висок степен ризика за прање новца и финансирање тероризма. Обвезник је дужан да својим интерним актом које ће појачане радње и мере и у ком обиму, примењивати у сваком конкретном случају.

Кад је реч о поједностављеним радњама и мерама у вези са чланом 6. (анализа ризика) општим одредбама у члану 42. закона обвезник може да их примени за лице којем је на основу члана 6. став 5. овог закона утврђено да постоји низак степен ризика од прања новца или финансирања тероризма, те у складу са чланом 6. закона, ако обвезник процени да због природе пословног односа, облика и начина вршења трансакције, пословног профила странке, односно других околности повезаних са странком постоји незнатан или низак степен ризика за прање новца или финансирање тероризма.

### **Адекватан ниво праћења странке – учесталост праћења странке**

Сходно анализи ризика и познавање странке ниво ажурирања праћења странке сходно прописаним смерницама за обвезнике је најмање:

1. низак ниво ризика од финансирања тероризма - једном у две године;
2. средњи ниво ризика од финансирања тероризма - једном у години;
3. висок ниво ризика од финансирања тероризма - два пута годишње;

На обвезнику остаје да реално процени адекватност ажурног праћења странке с обзиром на новонастале околности пословне сарадње са странком, тако да је за висок степен ризика могуће учесталије ажурирање праћење странке (квартално, месечно) у зависности од насталих околности и претњи по могуће финансирање тероризма.

Корисно је истаћи да је Национална процена ризика указала да се знања код обвезника морају унапредити и да приватни сектор мора ићи ажурно у корак с временом и константно унапређивати своја знања када је у питању финансирање тероризма.

## **ИНДИКАТОРИ ЗА ПРЕПОЗНАВАЊЕ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА**

Обвезник је дужан да изради листу индикатора за препознавање лица и трансакција за које постоје основи сумње да се ради о финансирању тероризма. Приликом израде листе индикатора дужан је да унесе и индикаторе које је израдио надлежни орган, а који се објављују на интернет страници Управе.

Обвезник је дужан да при утврђивању основа сумње да се ради о финансирању тероризма примењује листу индикатора и да узме у обзир и друге околности. Посебно је важно да сви запослени буду упознати са индикаторима и да их примењују при извршењу трансакција, односно пре њиховог извршења, у складу са Законом и смерницама.



Управа за спречавање прања новца посебно објављује листу индикатора за препознавање сумњивих активности у вези са финансирањем тероризма (видети интернет презентацију Управе). Листа индикатора може бити предмет периодичних измена и допуна, па је неопходно вршити редовно праћење објављених информација на интернет презентацији Управе и у складу са тим вршити измене и допуне интерних аката обвезника.

Код израде листе обвезник узима у обзир сложеност и обим извршења трансакција, неубичајен начин извршења, вредност или повезаност трансакција које немају економски или правно основану намену, односно нису усаглашене или су у несразмери са уобичајеним односно очекиваним пословањем странке, као и друге околности које су повезане са статусом или другим карактеристикама странке.

Обвезник је дужан да приликом утврђивања основа сумње да се ради о финансирању тероризма примењује листу индикатора и да узима у обзир друге околности које указују на постојање основа сумње на финансирање тероризма.

Приликом израде листе индикатора у поступку утврђивања постојања елемената за квалификацију одређене трансакције или лица сумњивим, треба сагледати шири оквир у складу са начелом да обвезник најбоље познаје свог клијента и проценити да ли одређена трансакција излази из оквира уобичајеног, односно очекиваног пословања странке.

Кад је реч о препознавању сумњивих активности у вези са финансирањем тероризма, искуства показују да постоји дилема код обвезника шта је реалан „окидач“, односно „red flag“ (црвена заставица) пријаве сумњиве активности и трансакције Управи за спречавање прања новца, тачније, да ли се претежно базирати на препознатом индикатору са листе индикатора за препознату сумњу или приступити ширем аспекту процене сумње давајући предност урађеној процени анализе ризика клијента (странке) за доношење коначне одлуке.

Пракса је препознала доста случајева где обвезници пријављују сумњиве активности (трансакције) својих странака, а с друге стране сама одељења ризика (руковођење ризиком - risk management) код дотичног обвезника ту исту странку (клијента) не сматрају ризичном, те иста користи све услуге и производе као ниско ризична странка, што свакако указује да понекад нема пожељне комуникације унутар одговорних одељења код обвезника за адекватну процену ризика странке (пословно – безбедоносна процена).

У претходном делу документа јасно је истакнуто да је приступ заснован на процени ризика (Risk base approach – RBA) од суштинског значаја за делотворно спровођење препорука ФАТФ. То указује да индикатори помажу у анализи ризика и процени степена ризичности странке и да су добро полазиште ка свеобухватнијој процени степена ризичности и сумње у финансирање тероризма. Често индикатори представљају „широку описности сумње“, а искуства показују да такве листе постоје (домаће, стране, међународних институција), те ако се као такве искључиво примене од стране обвезника





за процену сумње, може се десити да значајан проценат њихових странака могу бити сумњиви за финансирање тероризма иако то није објективна чињеница.

Примена и комбинација добрих индикатора и објективна анализа ризика (матрице ризика) дају реалнију слику и основ за процене сумње у финансирање тероризма.

„Неопходно је дефинисање индикатора који би послужили јавно и приватном сектору, укључујући НПО сектор да лакше идентификују активности повезане с финансирањем тероризма током прикупљања, премештања, чувања и на крају употребе средстава (мисли се на финансијска). Треба направити разлику између захтева за директном финансијском подршком терористичким организацијама и потребом за финансирањем ширих организационих захтева“<sup>13</sup>.

У смислу добре израде и примене индикатора, а у контексту изнетог треба скренути пажњу на Националну процену ризика у делу који се односи на финансирање тероризма, део „Секторски ризик од финансирања тероризма“, где се упућује порука обвезницима на шта би требало да обрате пажњу на основу уочених случајева сумњивих радњи својих клијената (трансакција, коришћење производа и услуга).

Дакле, добра анализа „праксе“ и вероватности догађаја може допринети функционалнијој и примењивој изради листе индикатора, како од самих обвезника, тако и од стране надзорних органа.

## ДИГИТАЛНА ИМОВИНА

Технолошки развој информационих технологија и људска креативност створили су „виртуелни свет финансија“ у коме се прометују стотине милијарди долара и евра. Не улазећи у економске аспекте дигиталне (виртуелне) имовине, она је због својих технолошко - информативно - економских специфичности постала постојана и растућа претња, гледано из позиције претње од тероризма и финансирања тероризма. Она је погодно тло јер својим атрибутима и карактеристикама функционисања омогућава анонимност финансијских трансакција и учесника, брзог прометања имовине мимо регуларних финансијских канала, специфичног начина складиштења података, и што је битно, до скоро ова област је била готово правно неуређена (нерегулисана). Искуства показују да се све више у вршењу криминалних радњи свих врста користе сложене технологије и сотфери и углавном у црној зони интернета (Darknet).

Свесна ризика и претњи по целокупан систем Република Србија је уредила ову област:

### Правни оквир

Дигитална имовина уређена је Законом о дигиталној имовини<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> „Модалитети и трендови финансирања тероризма у Републици Србији“

<sup>14</sup> „Сл. гласник РС“, број 153/20



Поједини појмови у смислу овог закона имају следеће значење:

Дигитална имовина, односно виртуелна имовина, означава дигитални запис вредности који се може дигитално куповати, продавати, размењивати или преносити и који се може користити као средство размене или у сврху улагања, при чему дигитална имовина не укључује дигиталне записе валута које су законско средство плаћања и другу финансијску имовину која је уређена другим законима, осим када је другачије уређено овим законом;

Виртуелна валута је врста дигиталне имовине коју није издала и за чију вредност не гарантује централна банка, нити други орган јавне власти, која није нужно везана за законско средство плаћања и нема правни статус новца или валуте, али је физичка и правна лица је прихватају као средство размене и може се куповати, продавати, размењивати преносити и чувати електронски.

Дигитални токен је врста дигиталне имовине и означава било које нематеријално имовинско право које у дигиталној форми представља једно или више других имовинских права, што може укључивати и право корисника дигиталног токена да му буде пружена одређена услуга

## Национална процена ризика, правни оквир, међународни стандарди

Виртуелне валуте, као једна врста дигиталне имовине која претежно и јесте предмет злоупотреба, по први пут су уређене у Републици Србији усвајањем Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма у децембру 2017. године, шест месеци пре доношења Пете директиве о спречавању прања новца на нивоу Европске уније (у даљем тексту: Пета директива) у мају 2018. године. Лица која се баве пружањем услуга куповине, продаје или преноса виртуелних валута или замене тих валута за новац или другу имовину преко интернет платформи, уређаја у физичком облику или на други начин, односно која посредују при пружању ових услуга уведена су у систем борбе против прања новца и финансирања тероризма, тако што су изричито препозната као обвезници тог закона који су дужни да предузимају све радње и мере за спречавање и откривање прања новца и финансирања тероризма, укључујући идентификацију својих клијената увидом у лични документ у физичком присуству лица које се идентификује. Надзор над овим лицима тада је додељен Народној банци Србије. Међутим, ЗСПНФТ тада је уређен само један аспект пословања лица која пружају услуге у вези с виртуелним валутама у Републици Србији и то онај који се односи на спречавање и откривање прања новца и финансирања тероризма, па је самим тим и вршење надзора Народне банке Србије било ограничено искључиво на тај аспект њиховог пословања. Идући у корак са Петом директивом, изменама и допунама ЗСПНФТ, које су ступиле на снагу 1. јануара 2020. године, дефинисани су појам и значење виртуелних валута, док су постојећем кругу обвезника придружени и пружаоци кастоди услуге новчаника (енг. *custodian wallet providers*), чија је дефиниција такође усклађена са Петом директивом.



Континуирано процењујући ризике од прања новца и финансирања тероризма у сектору виртуелних валута и вршењем надзора у овој области од 2018. године, надлежни органи Републике Србије препознали су потребу да се област виртуелних валута и других врста дигиталне имовине у Републици Србији уреди на свеобухватан начин, тј. да се регулишу сви аспекти пословања пружаоци услуга са дигиталном имовином (у даљем тексту: ПУДИ). С тим у вези, у децембру 2020. године усвојени су Закон о дигиталној имовини (у даљем тексту: ЗДИ), Закон о изменама и допунама ЗСПНФТ, као и закони о изменама и допунама пореских закона, који се примењују од јуна 2021. године и којима су уређени сви аспекти пословања ПУДИ и тржиште дигиталне имовине у Републици Србији, укључујући издавање дигиталне имовине (виртуелних валута и дигиталних, односно инвестиционих токена) и секундарно трговање дигиталном имовином, пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, као и надзор над издавањем дигиталне имовине и пружањем услуга повезаних с дигиталном имовином.

Надлежност за одлучивање у управним поступцима и вршење надзора у области дигиталне имовине подељена је између Народне банке Србије и Комисије за хартије од вредности, тако да Народна банка Србије има надлежност у делу који се односи на виртуелне валуте, а Комисија за хартије од вредности у делу који се односи на дигиталне токене. Иста подела надлежности утврђена је и у ЗСПНФТ, који је у потпуности усклађен са ЗДИ. У случају да одређена дигитална имовина има одлике и виртуелне валуте и дигиталног токена, односно у случају да ПУДИ пружа услуге повезане и са виртуелним валутама и са дигиталним токенима, надлежне су и Народна банка Србије и Комисија за хартије од вредности.

Обавезе на основу ЗСПНФТ имају и издаваоци дигиталне имовине – изричито је прописано да је забрањено издавање дигиталне имовине која посредно или непосредно омогућава прикривање идентитета странке (анонимна дигитална имовина), као и да је издаваоцима дигиталне имовине и ПУДИ забрањено да користе ресурсе информационог система (софтверске компоненте, хардверске компоненте и информациона добра) који омогућавају и/или олакшавају прикривање идентитета странке и/или који онемогућавају и/или отежавају праћење трансакција с дигиталном имовином.

Пружање услуга повезаних са анонимном дигиталном имовином такође је изричито забрањено ЗСПНФТ. ПУДИ су обвезници и прописа којима се уређује ограничење располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, на основу изричите одредбе ЗДИ.

ЗДИ и ЗСПНФТ усклађени су са међународним стандардима за спречавање прања новца и финансирање тероризма које утврђује ФАТФ, тј. са ревидираном Препоруком 15 ФАТФ, као и са Петом директивом. Поред тога, Одлуком о Смерницама за примену одредаба ЗСПНФТ за обвезнике над којима Народна банка Србије врши надзор (у даљем тексту: Смернице Народне банке Србије), у систем за спречавање прања новца и финансирања тероризма имплементирани су и FATF Red Flag (црвене заставице)



индикатори за прање новца и финансирање тероризма који се односе на дигиталну имовину.

## Забрана употребе дигиталне имовине у регулисаним секторима

ЗДИ је утврдио забрану финансијским институцијама под надзором Народне банке Србије (банке, друштва/обвезници у сектору животног осигурања, даваоци инансијског лизинга, друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, платне институције и институције електронског новца) да поседују дигиталну имовину (као и инструменте повезане с дигиталном имовином) и да пружају и користе услуге повезане с дигиталном имовином.

## Процена ризика од финансирања тероризма у сектору дигиталне имовине (Национална процена ризика)

Иако се велики број кривичних дела повезаних са дигиталном имовином суштински тиче предикатних кривичних дела или кривичног дела прања новца, поједини учиниоци кривичних дела користе дигиталну имовину и како би избегли финансијске обавезе према држави и евентуално прикупили средства за финансирање тероризма. У Републици Србији, на основу учесталости кривичних дела, најчешћи тип злоупотребе су кривична дела повезана са уцењивачким софтвером (ransomware), различитим облицима крађа криптовалута (крађе приватних кључева) и пребацивања на адресе криптовалута под контролом извршиоца кривичног дела, као и различити облици превара у вези са криптовалутама. Чести проблеми у вези с овом врстом кривичних дела огледају се, између осталог, у чињеници да виртуелне валуте пружају свом кориснику већу слободу, али од њега захтевају и већу одговорност, која по правилу изостаје. Наиме, у све више случајева крађе дигиталне имовине у којима су оштећени држављани Републике Србије околност која често доприноси крађи је да „кључеви“ нису адекватно обезбеђени, преваходно због техничког незнања како систем генерисања и чувања јавних и приватних кључева функционише код дигиталне имовине.

По мишљењу ПУДИ најзаступљенија кривична дела повезана са злоупотребом дигиталне имовине или ПУДИ су преваре са иницијалном понудом виртуелних валута, Понцијева шема (која је у посебном фокусу надзорних органа након OneCoin афере која је погодила регион), уцењивачки софтвер, и то ransomware софтвер који је последица хакерских напада, крађа виртуелних валута као последица хакерских напада, као и трговина наркотицима и трговина оружјем (доступне на црном тржишту – dark net). Међутим, ПУДИ сматрају да се након извршења ових кривичних дела ретко користе ПУДИ, јер извршиоци желе да остану анонимни, па чешће користе ОТЦ трговање (директно трговање између лица без посредника).

У наредном периоду, потребно је улагати у технолошку опрему, програмске алате и потребна знања у смислу људских ресурса за успешно вођење истрага, заплону



дигиталне имовине и управљање заплећеном дигиталном имовином, када су у питању поменута кривична дела.

Према искуству Управе за спречавање прања новца у периоду од 2018. до 2020. године долази до повећаног броја пријава сумњивих трансакција од стране страних финансијско-обавештајних служби у вези са сектором игара на срећу, у којима се као починиоци кривичних дела превара, крађа идентитета, неовлашћени приступ рачунарима и регистрованим налозима код казина и кладионица јављају држављани Републике Србије или лица која су на привременом боравку у Републици Србији.

Злоупотреба *FinTech*-а и анонимност учесника у трансакцијама, са брзим извршењем трансакција високог лимита, као и могућност замене, куповине и продаје криптовалута за званичне валуте коју овај сектор пружа, погодно је тло да се средства проистекла из криминалних радњи брзо трансферишу из једне земље у другу и да се искоришћавањем лабавијих упознај свог клијента (*KYC*) процедура коју спроводе одређени *FinTech* привредни субјекти, као и казина и кладионице, новац готовински подигне код институција електронског новца или са банкомата у трећој земљи.

Спроведеном анализом изведен је ипак закључак да је тренутно ниска претња од прања новца и финансирања тероризма употребом криптовалута, с обзиром на то да се ради о средњим и нижим износима у којима се врше ова кривична дела, са тенденцијом средње претње, због сталног пораста вредности криптовалута кроз тржишну капитализацију, као и саме природе уцењивачког софтвера, крађе и преваре повезаних са криптовалутама која мотивише извршиоце да даљим трансакцијама кроз трансакције ка приватним криптовалутама, миксер или *coin join* сервисима сакрију порекло криптовалута, а након тога их мењају у званичну валуту.

### **Према профилу клијента**

Ризици постоје, али су умањени због строгих регулаторних захтева на основу ЗСПНФТ због појачаних радњи и мера у случајевима повећаног ризика.

### **Према врсти дигиталне имовине**

Ризик коришћења анонимне дигиталне имовине

### **Према врсти услуге**

- У погледу врсте услуге – постоји средњи ризик у погледу пријема, преноса и извршења налога који се односе на куповину и продају дигиталне имовине за рачун трећих лица;
- Трговање за готовину.



## Међународна пракса, Индикатори ФАТФ

Међународна пракса показује да су се терористичке организације често финансирале путем дигиталних валута што овај сектор чини рањивим. Међутим, до сада није забележен случај злоупотребе пружаоца услуга повезаних са дигиталном имовином у Републици Србији.

Према индикаторима ФАТФ-а, ПУДИ би, између осталог, требало да обрате пажњу у случајевима када:

- постоји сумња да се криптовалите користе за плаћање роба и услуга на „darknet”-у;
- постоји сумња да се користе уцењивачки софтвери – Ransomware;
- постоји сумња да се криптовалите користе за изнуђивање – Blackmail и Sextortion;
- постоји сумња да се неовлашћено приступа новчаницима клијената, хаковање регистрованих налога и сличне рачунарске преваре;
- постоји сумња у злоупотребу пословања и прављење Понцијеве шеме;
- приликом извршавања трансакција користе се софтвери за појачану анонимност учесника у трансакцијама – Tumblers и Mixers или када се врши замена крипто или фиат валута за крипто-валуте са појачаном анонимношћу – Монеро и слично;
- региструју трансакције повезане са ризичним подручјима;
- пружају услуге страним држављанима који су пореклом из ризичних подручја, а који поседују документа Републике Србије издата на основу привременог боравка;
- непотпуни детаљи у вези са налогом за извршење трансакција у корист НПО (задужбине, удружења, фондације и др.) или у корист физичких лица повезаних са наведеном организацијом;
- средства пристижу или се упућују на платформе за трговање дигиталном имовином – Peer2Peer платформе;
- средства пристижу или се упућују према нерегистрованим и нелиценцираним пружаоцима услуга повезаним са дигиталном имовином у земљи или иностранству.

## Примећено у раду - Управа за спречавање прања новца

Управа је у свом раду приметила и да обвезници попут мењачница и платних институција потписују двопартитне и трипартитне уговоре о пословној сарадњи са пружаоцима услуга повезаних са дигиталном имовином, берзама за трговину криптовалутама и финансијским платформама којима е дозволе за рад издала трећа држава, односно које су регистроване у иностранству. На тај начин обвезници регистровани за мењачке послове послују и као берза за трговину криптовалутама, преузимају блокчејн технологију страних привредних субјеката и врше услуге платних





институција, односно финансијских платформи што их излаже додатном ризику. Рањивост система се огледа у томе што надзор над различитим услугама које врши мењач спроводе инспектори из различитих јединица, тако да повезане активности које засебно могу изгледати бенигно могу проћи „испод радара“ приликом контроле.

## Постигнути резултати – међународно искуство у вези са препоруком ФАТФ број 15

Колико је битно уређење (регулисање) области дигиталне имовине (виртуелне) говори и податак из Типологије Манивал (Moneyval) „Прање новца и финансирање тероризма у свету виртуелне имовине“ у којој стоји констатација „Чланови Манивал-а настављају да се боре са имплементацијом ФАТФ препоруке 15, око 80% процењених чланова је само делимично или није у складу са захтевима ФАТФ-а.“<sup>15</sup>

## НЕПРОФИТНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ (НПО)

Међународна искуства истичу рањивост и ризик од финансирања тероризма непрофитног сектора - НПО (удружења, задужбине, фондације, разне друге организација), с обзиром на њихову широку лепезу активности, као и високог степена учешћа популације у циљу подршке остварења разних програма као што су: здравствено - хуманитарни, елиминација сиромаштва, еколошка заштита, образовање, заштита животне средине и многе друге активности и програми који се тичу подизања друштвених заједница на виши ниво. Поред својих функција и намера НПО сектор није имун на злоупотребе од стране криминалних и терористичких организација, те је из тог разлога предвиђено међународним стандардима (ФАТФ) да се обрати пажња и уреди област НПО како би се предвидели и мерили ризици и рањивост, а тим и смањиле потенцијалне злоупотребе и каналисање ширења финансирања тероризма.

---

<sup>15</sup> Moneyval, Typologies work „Money Laundering and Terrorist Financing in the world of virtual assets“ This report was prepared by a team led by the Project Leader Mr. David Baker (Isle of Man) with the support of experts from Gibraltar, Malta, Principality of Monaco, Slovak Republic, and Slovenia, and was adopted by MONEYVAL in May 2023.

“Извештај има за циљ да на интегрисан начин представи преглед ризика од прања новца и финансирања тероризма у свету виртуелних средстава и њихових пружалаца услуга у чланицама Манивал-а. Садржи преглед мера предузетих за регулисање и надзор пружалаца услуга виртуелне имовине, као и неке карактеристике идентификованих ризика да криминалци користе пружаоце услуга виртуелне имовине и виртуелну имовину за прање прихода стечених криминалом. Чланови Манивал-а настављају да се боре са имплементацијом ФАТФ препоруке 15, око 80% процењених чланова је само делимично или није у складу са захтевима ФАТФ-а. Извештај такође разматра да ли агенције за спровођење закона имају адекватна овлашћења и алате за истрагу, лоцирање и изрицање привремених мера у вези са виртуелном имовином, и укључује примере типова платформи виртуелне имовине које се користе за финансијску подршку криминалним активностима и случајева које су истраживале релевантне власти. Такође наглашава добре праксе и изазове у примени надзора сектора заснованог на ризику“.



## Законски оквир НПО у Републици Србији<sup>16</sup>

У Републици Србији, термином „непрофитни сектор, односно непрофитне ганизације“, онако како је дефинисано законима, обухваћене су организације засноване на слободи удруживања више физичких или правних лица које се не оснивају с циљем стицања добити, а имају статус правног лица (удружења, задужбине, фондације, фондови), као и сваки други облик добровољног повезивања ради остваривања заједничког и/или општег циља и интереса који средства и имовину не користи за стицање добити, односно за зараду оснивача, чланова, запослених или других лица повезаних са тим удруживањем и чији рад није уређен посебним законом. Основ дефиниције је у члану 55 Устава РС и следећим законима: Закон о удружењима, Закон о задужбинама и фондацијама и Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима.

Наведена дефиниција је усклађена са дефиницијом ФАТФ-а.

У складу са дефиницијом вршене су и регистрације НПО, при чему се евидентира доминантно присуство удружења у односу на фондације и задужбине.

Законом о Централној евиденцији стварних власника успостављена је Централна евиденција стварних власника као јавна, јединствена, централна, електронска база података о физичким лицима која су стварни власници регистрованог субјекта, а коју води Агенција за привредне регистре.

## Анализа НПО сектора са аспекта финансирања тероризма

На основу израђених типологија финансирања тероризма државни органи Републике Србије су издвојили карактеристичне индикаторе у односу на могућност злоупотребе НПО сектора од финансирања тероризма:

- одговорна лица у НПО спроводе активности које нису у складу са статутарним циљевима (нпр. креирање и дистрибуција материјала и организовање предавања којима се оправдава тероризам или активност терористичке организације);
- одговорна лица у НПО троше средства на начин који није у складу са статутарним циљевима (куповина различитих средстава: возила, војне опреме, реквизиата за тренинг борилачких вештина, пружање финансијске помоћи породицама осуђених и погинулих терориста);
- објекат НПО који није регистрован за пружање услуга смештаја и исхране лица опремљен је и користи се за краћи боравак више лица (кревети, кухиња и др);
- лица за која се верује да подржавају терористичке активности често посећују просторије НПО.

<sup>16</sup> Национална процена ризика 2018- 2020.године





- удружење из Србије сарађује са НПО за које се сумња да подржавају терористичке активности.

### Анализа оцене ризичности која се односи на НПО као форму организовања и категоризације ризика клијената (низак, средњи, висок)

У финансијском сектору треба истаћи банке које указују на доминантно **средњи ризик** (на основу успостављене пословне сарадње).

Остали (осигурање, лизинг) – **изричито низак ризик**

Анализа је извршена и за нефинансијски део система, где су резултати такође указали да мањи број клијената представљају субјекти организовани у форми удружења који носе оцену високо ризичних.

У нефинансијском делу система, од стране рачуновођа и ревизора, задужбине и фондације оцењене су вишим ризиком, у већој мери од удружења.

У извештајном периоду од стране обвезника удружења нису била предмет пријаве у сумњивим активностима када се ради о сумњи у финансирање тероризма (ФТ).

### Анализа НПО сектора у односу на специфичности у Републици Србији (подаци Национална процена ризика)

Засновано на општим и посебним критеријумима радне групе за контролу НПО

На основу анализе утврђено је да највећи број НПО није ризичан са аспекта злоупотребе од финансирања тероризма. У складу са горе наведеном применом критеријума, добијени су следећи подаци који се односе на исказан проценат од броја регистрованих и степен ризика НПО.

1. Висок степен ризика - 0,53% (од броја регистрованих НПО)
2. средње ка високо ризичним - 3,54%
3. средње ризични - 9,25%
4. ниско ризичне и ниско ка средње ризичним (заједно) - 86,68%.

Неке препоруке (смернице) за обвезнике из ЗСПНФТ – како боље упознати своју НПО странку (успостављање пословне сарадње, праћење) у циљу умањења сумње у финансирање тероризма

Већина или скоро сви имају интернет страницу са које се може пуно тога сазнати.



- проверка сврхе, циљева и мисије НПО (прегледом интернета - доћи до основних информација)
- провере код Агенције за привредне регистре (регистрација, статuti - разлози оснивања и постојања)
- друштвене мреже дају доста корисних информација (форуми и мишљења)
- целокупан и исцрпан интервју са клијентом (странком) може много допринети бољем познавању сврхе рада НПО;
- Провера преко портала (бесплатан); „Портал отворених података Владе Србије“ који садржи извештаје у отвореном формату различитих НПО (удружења, фондације и задужбине) које делују у Србији. Извештаји се састављају ради веће транспарентности НПО<sup>17</sup>;
- Провера консолидоване листе УН за лица која подлежу мерама преко сајта Управе за спречавање прања новца - претраживач листе означених лица СБ УН-а (<http://www.unsearch.apml.gov.rs/>);
- Претрага преко интернет платформе „Neprofitne.rs“, лансирана од фондације Catalyst Balkans. Платформа је осмишљена да олакша утврђивање интегритета и транспарентности рада непрофитних организација;<sup>18</sup>
- Провера НПО које делују или дистрибуирају помоћ земљама или територијама у којима појачано делују терористичке групе. У ту сврху корисне информације пружа „Аустралијски институт за економију и мир“.<sup>19</sup>

## ОЗНАЧЕНО ЛИЦЕ – ПОСТУПАК ОЗНАЧАВАЊА ЛИЦА

Савет безбедности УН-а је донео низ резолуција којима се прописује примена мера против терориста, терористичких организација и њихових финансијера. Једна од мера односи се на спречавање коришћења имовине и средстава наведених лица и организација, а државе су у обавези да донесу прописе којима се регулише ограничавање располагања имовином и средствима који се налазе на територији тих држава. Резолуција 1373 (из 2001. године) позива све државе чланице да делују на спречавању и сузбијању финансирања терористичких аката. УН су, у складу са резолуцијама 1267 (1999), 1989 (2011), 2253 (2015) и 1988 (2011), објавиле и имена појединаца и организација које су подвргнуте финансијским санкцијама УН-а због повезаности са Ал Каидом, ИД-ом или Талибанима. На основу одредаба Главе VII Повеље УН-а, државе чланице УН-а су у обавези да предузимају мере на спровођењу резолуција које у оквиру својих овлашћења доноси.

У складу са наведеним, Р. Србија је донела Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење којим

<sup>17</sup> КРМГ „Спречавање финансирања тероризма - водич за донаторе“

<sup>18</sup> КРМГ „Спречавање финансирања тероризма - водич за донаторе“

<sup>19</sup> КРМГ „Спречавање финансирања тероризма - водич за донаторе“



се регулише означавање лица и поступак ограничавања располагања њиховом имовином.

Означено лице је физичко или правно лице, као и група или удружење, које је означено и стављено на листу терориста, терористичких организација или финансијера терориста на основу:

1. одговарајућих резолуција Савета безбедности Уједињених нација или аката међународних организација чији је Р. Србија члан;
2. предлога надлежних државних органа или
3. образложеног захтева стране државе.

### Поступак означавања лица

Листе СБУН-а се примењују по аутоматизму и није потребно њихово имплементирање прописом донетим од стране Владе.

Поступак за означавање лица се може заснивати по два различита основа:

1. означавање лица од стране Владе Р. Србије на предлог надлежних државних органа, по основу оправданог уверења да је лице терориста, да финансира тероризам, да је укључено у активности или помагање терористичке групе или вршење терористичког акта. Оправдано уверење је правни стандард, који је у потпуности одвојен од кривичних стандарда, а који се уводи као критеријум на који Влада мора да се ослања приликом доношења решења о означавању лица.

Оправдано уверење се формира на основу информација о одређеном лицу које Влади достављају надлежни државни органи (Министарство надлежно за унутрашње послове, надлежно тужилаштво, орган надлежан за безбедносне и обавештајне послове или финансијскообавештајна служба).

2. означавање лица на образложен захтев друге државе, који своје утемељење налази у Резолуцији 1373 СБ УН-а, која налаже државама да на захтев друге државе морају озбиљно размотрити и, уколико постоји оправдано уверење, донети решење о стављању на листу означених лица.

### Ажурирање листе и претрага означених лица

У складу са Законом, Управа без одлагања о свакој промени на листи означених лица СБ УН-а, на својој интернет презентацији, обавештава лица која су дужна да примењују радње и мере за спречавање финансирања тероризма.



На интернет презентацији Управе такође постоји и претраживач листе означених лица СБ УН-а (<http://www.unsearch.apml.gov.rs/>). Претраживач омогућава свим заинтересованим физичким и правним лицима да брзо и једноставно провере да ли имају контакте, односно пословну сарадњу са поменутом категоријом лица, у циљу благовремене примене мера и радњи прописаних Законом.

Развијањем оваквог информатичког алата омогућено је директно претраживање листа означених лица Савета безбедности УН које се односе на Резолуцију 1267 (1999), 1989(2011) и 2253 (2015) у вези са ИСИЛ-ом, Ал-Каидом и повезаним физичким лицима, групама лица, привредним и другим субјектима, Резолуцију 1718 (2006) и резолуцијама наследницама у вези са ДНР Корејом, као и Резолуцију 1988 (2011) увези са Талибанима и повезаним физичким лицима, групама лица, привредним и другим субјектима.

Сам претраживач је конципиран на начин да сва заинтересована физичка и правна лица могу уношењем бар једног податка који поседују да провере да ли имају контакте са означеним лицем. Истовремено, лице које врши претрагу мора да изабере којој групи корисника припада (банке, осигуравајућа друштва, адвокати, нотари, НПО, задужбине...). Уколико је задат широк спектар претраге, претраживач ће као резултат приказати сва лица која спадају у задату претрагу (нпр. сва лица са тим именом и сл), при чему се истовремено приказују и сви доступни подаци за конкретна лица (име, презиме и надимак, датум рођења, држава порекла, датум стављања на листу означених лица, којом резолуцијом је обухваћен).

Подаци о означеним лицима свакодневно се аутоматски преузимају из базе релевантних УН листа санкција, што омогућава тачне и благовремене резултате приликом коришћења претраживача.

## Поступак пријаве означеног лица

Законом се прописује дужност за свако правно или физичко лице да приликом обављања посла или делатности утврди да ли има послова или других сличних односа са означеним лицем. У случају да утврди да се пословање обавља са означеним лицем, свако лице дужно је да у најкраћем могућем року ограничи располагање имовином означеног лица и да о томе одмах, а најкасније у року од 24 сата, обавести Управу за спречавање прања новца.

Обавештења и информације се достављају:

- телефоном;
- електронским путем;
- непосредним достављањем или
- препорученом поштиљком.



Обавештење о означеном лицу и његовој имовини, као и информације од значаја за одређивање означеног лица и његове имовине достављају се на Обрасцу за пријављивање означеног лица који се може наћи на интернет презентацији Управе ([apml.gov.rs/REPOSITORY/1384\\_obrazac-za-prijavu-oznacениh-lica-sajt-230615.doc](http://apml.gov.rs/REPOSITORY/1384_obrazac-za-prijavu-oznacениh-lica-sajt-230615.doc)).

Обавештења и информације које се достављају телефонским путем, потврђују се у писаној форми.

## МЕТОДЕ И ТРЕНДОВИ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ<sup>20</sup>

У документу „Типологије финансирања тероризма“ из 2019. године на основу наведених процесуираних случајева у Републици Србији, детаљно су обрађени модалитети (методе) финансирања тероризма, односно идентификоване су црвене заставице и то:

- криминалне активности;
- пружање различитих услуга;
- новчане донације;
- продаја покретне и непокретне имовине;
- пружање различитих услуга;
- нефинансијска средства;
- злоупотреба социјалних давања;
- злоупотреба НПО.

Ове методе нису изгубиле на значају, те уколико се препознају и даље као својеврстан „тренд“ потребно је извршити анализе и провере, прикупити документацију и предузети остале активности како би се утврдило да ли су такве активности логично усмерене ка финансирању тероризма или имају ширу димензију (економско - социјалну).

Пракса финансирања тероризма (пресуде) у Србији

- финансирање и врбовање држављана Србије преко удружења верског карактера, међународна транзитна подршка „ратника“ за одлазак на ратиште у Сирији;
- терористичко удруживање и финансирање тероризма од групе грађана ради одласка на ратиште у Сирију.

Могући трендови на основу домаћих и међународних искустава (сценарио):

- злоупотреба НПО сектора;
- везе са организованим криминалом;
- дистрибуција новца који потиче из легитимног пословања;

---

<sup>20</sup> Брошура „Модалитети и трендови финансирања тероризма у Републици Србији“, 2023. године



- злоупотреба банковних рачуна;
- злоупотреба процедура у вези са оружјем за масовно уништење (наоружање и војна опрема и робе двоструке намене);
- злоупотреба дигиталних платформи (трговина и финансије);
- злоупотреба пружалаца краткотрајног смештаја и исхране (хотели, хостели, мотели и друго), као и нискобуџетских и некатегорисаних пружалаца услуга краткотрајног смештаја (стан на дан и друго);
- злоупотреба платне институције (агенти за пренос новца - пружалац услуга преноса новца);
- злоупотреба пружалаца услуга превоза путника.

## ТРИ ТРЕНДА У ТЕРОРИЗМУ, ИЗАЗОВИ, УОЧЕНИ НЕДОСТАЦИ И ПОТРЕБЕ ЗА КАПАЦИТЕТОМ

Финансирање тероризма је динамичан процес који није једном за увек зацртан и профилисан одређеним правилима и поступањима. Државе и њихови надлежни органи, као и разне компетентне институције борећи се против тероризма и финансирања истог и поред улагања у ту борбу, и даље се уочавају недостаци и потребе за капацитетом за ефикаснију борбу. Из тог разлога сматра се корисним навести делове из ауторског текста „Трећи тромесечни брифинг Канцеларије УН за борбу против тероризма државама чланицама (19.12.2022.), примедбе г. Веиксианг Чен-а (Weixiang Chen), вршиоца дужности извршног директора ИЗВРШНЕ ДИРЕКЦИЈЕ КОМИТЕТА ЗА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА.<sup>21</sup>

### Тренд 1

Коришћење информационо-комуникационих технологија укључујући интернет платформе друштвених медија (мрежа) и нове интернет просторе. Свакако ће се развијати и расти иновативни начини за ширење и опремљеност терористичке пропаганде, заједно са софтицираним техникама које имају за циљ да заобиђу модерирање садржаја (брисање непожељних и нестандартних садржаја), наставиће да представљају изазов за креирање прилагођеног и ефикасног противтерористичког одговора.

### Тренд 2

Терористи су опортунистички настројени и прилагодљиви и наставиће да користе предности брзе еволуције финансијских услуга коју омогућавају нове технологије. Они

---

<sup>21</sup> „Third Quarterly Briefing UN office of Counter Terrorism to Member State (19.12.2022.) Remarks of Mr. Weixiang Chen, Acting Executive Director COUNTER TERRORISM COMMITTEE EXECUTIVE DIRECTORATE (CTED)“



настављају да проналазе иновативне методе за прикупљање средстава у терористичке сврхе, укључујући злоупотребу услуга друштвених медија, као и платформи за прикупљање од он–лине (on-line) заједнице људи (crowdfunding<sup>22</sup>), уз пораст злоупотребе система мобилног плаћања, виртуелне имовине и кованица за приватност (privacy coins–криптовалута приватности и анонимности), као и онлајн размене и новчаници.

### Тренд 3

Беспилотне летелице (UAS – unmanned aerial system), укључујући дроне, које су терористи користили за извиђање, криминалне сврхе и друге недозвољене активности, сада постају „оружје“. Повећање њиховог домета и прецизност представља даљу озбиљну претњу критичној инфраструктури, цивилној авијацији и друштву уопште.

### Уочени недостаци и потребе за капацитетом

Идентификација следећих области у којима постоје „празнине“ и потребе за капацитетом у одговору на нове претње и изазове:

1. Развој технолошких способности за идентификацију и праћење терористичке активности на више платформи и за повећање нивоа прецизности у уклањању терористичког садржаја у складу са људским правима;
2. Проширење употребе дигиталних кампања и кампања за писменост на друштвеним мрежама, као и развој прилагођених антитерористичких наратива на више платформи;
3. Разумевање тачне природе претње коју терористи представљају коришћењем нових метода плаћања и прикупљања средстава, са циљем да се развију одговори засновани на ризику, исходу и у складу са људским правима;
4. Унапређење техничких и аналитичких капацитета за ефикасније праћење трагова новца, као и развој одговарајућих заштитних механизма за нова решења за борбу против финансирања тероризма;

<sup>22</sup> Више видети :FATF Report „Crowdfunding for terrorism financing“ October 2023. Дефиниција: Као што је ФАТФ приметио 2021. „crowdfunding“ је потпуно легитиман начин тражења и добијања средстава и велика већина „crowdfunding“-а је легитимна. „Crowdfunding“ помаже у прикупљању новца за финансирање личних, комерцијалних, непрофитних, невладиних или других иницијатива. Може се користити у различите сврхе, укључујући помоћ у случају катастрофе, подршку заједницама и организацијама, политичким кампањама, финансирању предузећа, подршку креативним подухватима и генерисању инвестиција. Док се кључ традиционалног прикупљања средстава састоји у тражењу суме из ограниченог скупа извора, у „crowdfunding“-у, већи број особа финансира идеју или пројекат преко онлајн платформе, односно интернета, друштвених медија и других средстава комуникације која се користе за повезивање људи који могу да допринесу релативно малим износима за пословну идеју, пројекат, у добротворне сврхе... Онлине „crowdfunding“ обухвата три кључна елемента: сарадника који даје новац дигитално, примаоца који прима новац дигитално и начин плаћања за пренос новца од донатора до примаоца. Привлачност „crowdfunding“-а у односу на традиционалне механизме финансирања је у томе што омогућава апликанту да допре до велике масе потенцијалних донатора. Чак и мали појединачни доприноси могу да се зброје и имају значајан утицај.



5. Спровођење наменских процена ризика и анализа недостатака у циљу развоја ефикасних противмера за коришћење беспилотних летелица у терористичке сврхе, као и спровођење прилагођених програма за едукацију јавности, са побољшаним прописима у зонама где су летови беспилотних летелица дозвољени.





## ЛИТЕРАТУРА

- Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма „Службени гласник Републике Србије“, бр. 113/17, 91/19, 153/20 и 92/23.
- „Национална процена ризика од прања новца и национална процена ризика од финансирања тероризма“ (интернет страница Управе за спречавање прања новца)
- „Модалитети и трендови финансирања тероризма у Републици Србији“ (2023.година)
- „Third Quarterly Briefing UN office of Counter Terrorism to Member State (19.12.2022.) Remarks of Mr. Weixiang Chen, Acting Executive Director COUNTER TERRORISM COMMITTEE EXECUTIVE DIRECTORATE (CTED)“
- Одлуке о смерницама за примену одредаба Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма за обвезнике из финансијског и нефинансијског сектора (интернет страница Управе за спречавање прања новца)
- „Упутство за примену одредаба о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење које се односе на спречавање финансирања тероризма“ (интернет страница Управе за спречавање прања новца)
- Брошура: КПМГ (KPMG) “Спречавање финансирања тероризма, водич за донаторе“
- Брошура: КПМГ (KPMG) „Приручник за примену Закона о спречавању прања новца и финансирање тероризма - рачуновође“
- FATF Report „Crowdfunding for terrorism financing“, October 2023
- Moneyval, Typologies „Money Laundering and Terrorist Financing in the world of virtual assets“