

# Organizacija financijsko-obavještajnih jedinica za sprječavanje pranja novca

Sonja Cindori\*

UDK 343.359

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 29. 3. 2007.

Prihvaćeno 20. 3. 2008.

U radu se analiziraju organizacija i organizacijska struktura financijsko-obavještajnih jedinica za sprječavanje pranja novca. Navode se prednosti i nedostaci različitih modela. Naglasak je na administrativnom modelu, u okviru kojeg je objašnjena i struktura hrvatske financijsko-obavještajne jedinice – Ureda za sprječavanje pranja novca. Razrađuje se i idejno rješenje njegova restrukturiranja. Ističe se značenje suradnje u zemlji i u okviru međunarodne zajednice, kao i napredak koji se očituje kroz sadržaj konvencija i smjernica EU.

*Ključne riječi:* pranje novca, organizacijski modeli FIU, analiza podataka, sumnjive transakcije, tajnost podataka, međunarodna suradnja FIU

## 1. Uvod

Pojam »pranje novca« vrlo je kompleksan, od same biti problema, zakonske definicije do ekonomskih posljedica u zemlji i međunarodnih posljedi-

---

\* Mr. sc. Sonja Cindori, asistentica na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Financial Law and Public Finances, Faculty of Law, Zagreb University)

ca. Ako novac promatramo kao ideju da se nekom objektu odredi vrijednost kako bi poslužio u trgovini, jasno je da u procesu pranja novca može biti upotrijebljeno zapravo *sve*. »Prljavi novac« je novac koji proizlazi iz nezakonite aktivnosti te se pokušava ozakoniti različitim tehnikama kako bi se nesmetano koristio za daljnje investicije, zakonite i nezakonite, i za neometano trošenje. Dakle, nema prljavog novca odnosno pranja novca ako nema prethodno počinjenog predikatnog kaznenog djela predviđenog zakonom, iz kojeg ta sredstva proizlaze.

Uzimajući u obzir međunarodni opseg problema pranja novca, ali i međunarodno kretanje kapitala, razvoj globalnog financijskog tržišta, kao i činjenicu da se složena mreža transakcija sve češće obavlja putem interneta – elektroničkim novcem, nije teško zaključiti da prljavi novac pronalazi alternativne putove modernog ozakonjenja. Ne iznenađuje ni profesionalnost i tehnička usavršenost perača novca. Kriminalci se skrivaju iza kompliciranih transakcija tražeći slabe točke pravnih okvira na svjetskoj razini i pri tome se koriste savjetima stručnjaka, obavljaju transakcije unutar nekoliko zakonodavstava, usitnjavaju transakcije na manje iznose, a sve to kako bi neopaženo oprali svoje nezakonite prihode. Ozbiljnost problema potvrđuje i analiza opsega pranja novca koju je proveo John Walker, konzultant australske financijsko-obavještajne jedinice (FIU-AUSTRAC), rezultati koje potvrđuju da se godišnje opere oko 2,85 trilijuna USD na globalnoj razini (više u: Unger, 2007).

Začeci pravne regulative nalaze se u Konvenciji UN protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih tvari koja predstavlja značajan trenutak u međunarodnom suzbijanju pranja novca, iako se kažnjavanje odnosi samo na ograničeni broj predikatnih djela (promet droge) iz kojih prljavi novac zapravo proizlazi. Pojam se razvijao i poprimao svoj konačni oblik kroz mnogobrojne konvencije: Palermску konvenciju, Konvenciju o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelom i Varšavsku konvenciju, koja uz navedenu problematiku obrađuje i pitanje financiranja terorizma. Protekom 15 godina od donošenja prve (Direktiva 91/308/EEC) do donošenja treće direktive (Direktiva 2005/60/EZ) Europske unije jasno se vidi razvoj svijesti o problemu obuhvata definicije pranja novca, a evidentna je i razlika u pristupu rješavanja tog problema prelaskom od sustava temeljenog isključivo na pravilima na sustav temeljen na stupnju rizika.<sup>1</sup> Usklađivanje i prilagodivanje zakonodavstva navedenim smjernicama, a prvenstveno izrada tipologi-

<sup>1</sup> Prelazak s *rule-based* sustava koji je bio zastupljen u prve dvije direktive na *risk-based* sustav koji je osnovna odrednica treće direktive.

ja i indikatora vezanih za praćenje sumnjivih transakcija na cijelom području obuhvata direktiva, može rezultirati alternativnim načinima pranja novca odnosno prekograničnim prijenosima gotovine. U cilju sprječavanja takvog djelovanja donesena je Uredba 1889/2005 o kontroli ulaska u Zajednicu i izlaska gotovine iz Zajednice radi uspostave mjera za otkrivanje fizičkih prijenosa gotovine preko državne granice.

Kazneni zakon Republike Hrvatske pranje novca normira kaznenim djelom, definiranim odredbom čl. 279., pod pojmom »prikriivanje protuzakonito dobivenog novca«. Na temelju navedenog, kažnjava se onaj »tko u bankarskom, novčarskom ili drugom gospodarskom poslovanju uloži, preuzme, zamijeni ili na drugi način prikrije pravi izvor novca odnosno predmeta ili prava priskrbljena novcem za koji zna da je pribavljen kaznenim djelom« te onaj tko navedeni novac, predmete ili prava pribavlja sebi ili drugome, posjeduje ili stavlja u promet, iako je u trenutku pribavljanja znao za njihovo podrijetlo.<sup>2</sup> Nadalje, počinjenje tog djela u sklopu grupe ili zločinačke organizacije kažnjava se strože,<sup>3</sup> a onoga tko u slučaju počinjenja predmetnog djela postupuje s nehajem glede okolnosti da su novac, predmet ili prava pribavljeni kaznenim djelom opisanim u stavku 1. čl. 279., kaznit će se blaže.<sup>4</sup> Novac i predmeti će se oduzeti, a prava utvrditi ništavim. Zaključno, osigurana je i nedvojbena primjena kaznenog djela pranja novca i na predikatna djela počinjena u inozemstvu, jer je prema čl. 16. st. 2. i 3. Kaznenog zakona utvrđeno da se na temelju odobrenja državnog odvjetnika Republike Hrvatske kazneni postupak može pokrenuti i za ta kaznena djela.

Nakon 11. rujna 2001. svijest spram organiziranog kriminala i terorizma uvelike se izmijenila, a pozornost javnosti usmjerena je na sve naglašeniji problem sprječavanja financiranja terorizma i izvođenja terorističkih akcija odnosno prepoznavanje mjera i radnji koje upućuju na organizirano djelovanje.

U nastojanju koordinacije svih mjera i postupanja, svaka država koja je razvila sustav sprječavanja pranja novca osnovala je financijsko-obavještajnu jedinicu (u nastavku teksta: FIU).<sup>5</sup> Samo postojanje FIU odražava određeni stupanj razvoja svijesti neke zemlje vezan za doprinos borbi pro-

<sup>2</sup> Predviđena je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

<sup>3</sup> Predviđena je kazna zatvora od jedne godine do deset godina.

<sup>4</sup> Predviđena je kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine.

<sup>5</sup> U literaturi se za financijsko-obavještajnu jedinicu koristi naziv FIU (skraćenica od *Financial Intelligence Unit*), a u Republici Hrvatskoj je to Ured za sprječavanje pranja novca.

tiv pranja novca i financiranja terorizma, kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini.

Sukladno čl. 3. Zakona o sprječavanju pranja novca (NN 69/97, 106/97, 67/01, 114/01, 117/03, 142/03), zadaća je hrvatskog FIU – Ureda za sprječavanje pranja novca (u nastavku teksta: Ured) prikupljati, obrađivati, raščlanjivati i pohranjivati podatke dobivene od obveznika,<sup>6</sup> pružati obavijesti nadležnim državnim tijelima i inozemnim uredima te zajedno s njima poduzimati mjere sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma.

Stalni razvoj i usavršavanje tipologija pranja novca te razgranavanje i povećani opseg poslovanja Ureda rezultirali su potrebom za novim odjelima i odsjecima, reorganizacijom poslova te podizanjem svijesti o borbi protiv pranja novca na svim razinama. Sukladno tome, u tijeku je izrada nove sistematizacije Ureda, nacрта novog Zakona o sprječavanju pranja novca i pravilnika o njegovoj provedbi, sve radi unapređenja rada i usklađenja normativnih akata Republike Hrvatske s pravnom stečevinom EU.

S obzirom na to da pranje novca ima najčešće međunarodni karakter, nužno je razvijati međunarodnu suradnju s drugim FIU razmjnom podataka o kretanju osoba i podataka iz kaznenih evidencija kao i praćenjem tijekova novca općenito, kako bi se dobila cijelovita slika nužna za analitičku obradu predmeta.

Cilj je ovoga rada istaknuti prednost organizacije Ureda unutar administrativnog modela, objasniti strukturu i opseg poslova, nužnost restrukturiranja i povećanja broja zaposlenih, zaštitu tajnosti podataka, praćenje sigurnosnih postupaka i važnost suradnje u zemlji i međunarodno.

## 2. Organizacija FIU

Primarna odrednica svakog FIU jest prikupljanje, analiza i dostavljanje podataka nadležnim tijelima na njihovu daljnju obradu. U tom smislu i Preporuka 26. FATF-a<sup>7</sup> navodi da države trebaju osnovati FIU koji će djelovati kao državno središte za primanje, analizu i prosljeđivanje obavijesti

<sup>6</sup> U ovom se radu pojam »obveznik« koristi u smislu »pravnihi osoba i odgovornih osoba u njima te fizičkih osobe koje su obvezne poduzimati mjere i radnje radi otkrivanja i sprječavanja pranja novca« sukladno odredbi čl. 2. Zakona o sprječavanju pranja novca.

<sup>7</sup> Iako samo ime govori da je riječ o radnoj grupi (*Financial Action Task Force*), FATF je zapravo međudržavno tijelo kojemu je osnovna svrha razvoj i unapređenje strategija u borbi protiv pranja novca na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

o sumnjivim transakcijama te drugih relevantnih podataka koji se odnose na moguće pranje novca ili financiranje terorizma. Može biti osnovan ili kao nezavisno vladino tijelo, unutar postojećeg sturkture određenog tijela, ili kao samostalno tijelo.<sup>8</sup>

Iako neki autori (Stessens i Mitsilegas) zamjeraju europskim direktivama o pranju novca njihovu »šutnju«,<sup>9</sup> odnosno nedostatak decidiranog navođenja osnovnih obilježja suvremenog FIU, neizostavan je doprinos upravo Direktive 91/308/EEC u tome što postavlja temelje i ističe ključnu razliku između pojma »nadležnog tijela« i »tijela odgovornog za borbu protiv pranja novca«. <sup>10</sup> Dok tijelo odgovorno za borbu protiv pranja novca uglavnom predstavlja ono tijelo koje zaprima i analizira sumnjive transakcije (financijsko-obavještajna jedinica), pod pojmom »nadležna tijela« razumiju se tijela provedbe zakona koja će takve analizirane podatke preuzeti i unutar istražne ili sudske nadležnosti usmjeriti se na relevantne činjenice.

Cjelovitu definiciju FIU razastire tek Direktiva 2005/60/EZ o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma (u nastavku teksta: Treća direktiva) koja odredbom čl. 21. propisuje obvezu osnivanja FIU, opisujući osnovne odrednice njegova djelovanja.<sup>11</sup>

Na tom tragu i Konvencija UN o transnacionalnom organiziranom kriminalitetu odredbom čl. 7. st. 1. t. b propisuje obvezu »osnivanja jedinice financijske obavještajne službe koja će biti nacionalni centar za prikupljanje, analizu i širenje informacija o potencijalnom pranju novca«. Jednako tako i Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog kaznenim djelom te o financiranju terorizma u čl.

---

<sup>8</sup> Više o tome vidjeti na [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) (Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations).

<sup>9</sup> Direktiva 91/308/EEC i Direktiva 2001/97/EC (kojom se direktiva 91/309/EEC mijenja i dopunjuje), čl. 6., propisuju: »države članice će osigurati da institucije i osobe koje podliježu ovoj Direktivi i njihovi direktori i zaposlenici u cijelosti surađuju s *tijelima odgovornim za borbu protiv pranja novca* ...«, na koji su način ostavile diskrecijskoj odluci svake države vrstu unutarnjeg ustrojstva te način prikupljanja i razmjene podataka o sumnjivim transakcijama (vezanim za pranje novca) unutar zemlje i međunarodno.

<sup>10</sup> Ti se pojmovi u literaturi nalaze pod engleskim nazivima *competent authorities* i *authorities responsible for combating money laundering*. Više o pojmovima u: Muller, Kalin, Goldsworth (2007).

<sup>11</sup> Čl. 21. Treće direktive glasi: »Svaka država članica uspostavlja financijsko-obavještajnu jedinicu kako bi se djelotvorno borila protiv pranja novca i financiranja terorizma. Financijsko-obavještajna jedinica je središnja nacionalna jedinica. Odgovorna je za primanje (i u dopuštenom okviru traženje), analizu i dostavljanje ovlaštenim tijelima informacija vezanih uz moguće pranje novca, moguće financiranje terorizma ili informacije koje nalaže nacionalno zakonodavstvo ili regulativa.«

12. propisuje prijeko potrebnim »usvajanje zakonodavnih i drugih mjera koje su nužne kako bi se osnovala financijsko-obavještajna jedinica ...«

U Republici Hrvatskoj osnivanje FIU – Ureda za sprječavanje pranja novca propisano je odredbom čl. 3. Zakona o sprječavanju pranja novca (u nastavku teksta: Zakon), i to kao samostalne jedinice u sastavu Ministarstva financija.<sup>12</sup>

## 2.1. Osnovna uloga

Prema *supra* navedenim definicijama i osnovnim obilježjima FIU, može se zaključiti da je FIU središnje tijelo koje ima tri osnovne uloge: primanje, analizu i prosljeđivanje informacija nadležnim tijelima, unutar granica ili međunarodno, bez obzira na njihovu organizacijsku strukturu.

Prva uloga odnosi se na primanje podataka i ulogu FIU kao »skladišta informacija«.<sup>13</sup> S obzirom na to da je FIU osnovna spona između ne/financijskog sektora i nadležnih tijela provedbe zakona, dolazi do izražaja epitet centralnog tijela kroz koje se očituje njegova preventivna uloga. Pojam »skladišta informacija« ne bi trebalo shvatiti preusko kao jednu od pasivnih uloga, već se, upravo suprotno, radi o prikupljanju podataka, raspoređivanju u baze i pripremi za daljnju analizu.

Nakon pripremne faze slijedi analiza podataka koja ima nekoliko osnovnih elemenata. S jedne strane razlikuje se filtriranje podataka s obzirom na njihovu prirodu (razvrstavanje sumnjivih od gotovinskih transakcija, detektiranje povezanih transakcija i sl.), dok se s druge strane valoriziraju informacije unutar grupacije (postavljanje prioriteta u obradi zaprimljenih sumnjivih transakcija, utvrđivanje limita i/ili prioriteta analize gotovinskih transakcija, primjena indikatora za utvrđivanje sumnjivosti bilo koje od zaprimljenih transakcija). U svakom je slučaju od velikog značenja hodogram djelovanja, odnosno postupanje po zadanim fazama unutar same analize, zbog toga što i mozaik manje značajnih ili naizgled nepovezanih podataka može rezultirati osnovanom sumnjom na pranje novca ili financiranje terorizma. »Razlikovanje uistinu sumnjivih transakcija od onih koje su jednostavno nelogične zahtijeva cjelovitu analizu« (Schott, 2004: VII–4).

<sup>12</sup> Zadaća je Ureda za sprječavanje pranja novca prikupljati, obrađivati, raščlanjivati i pohranjivati podatke dobivene od obveznika, pružati obavijesti nadležnim državnim tijelima te zajedno s njima poduzimati mjere za sprječavanje pranja novca.

<sup>13</sup> Schott (2004), Condemi, De Pasquale (2005), Stessens (2005), ulogu zaprimanja informacija nazivaju još i »uloga skladišta«.



I zaključno, treća uloga ili »uloga čišćenja kuće«<sup>14</sup> odnosi se na prosljeđivanje obrađenih podataka nadležnim tijelima. Podaci mogu obuhvaćati sumnju na pranje novca ili financiranje terorizma, ali se mogu odnositi i na neke druge nezakonite radnje uočene provedenom analizom. Bez obzira na njihov sadržaj, informacije će se dostaviti nadležnim domaćim ili inozemnim tijelima radi provođenja nadzora, istrage ili drugih konkretnih postupanja (zaustavljanje provođenja transakcije, blokada računa i sl.), ali će se i razmjenjivati radi daljnje analize. Zbog same prirode postupka i sofisticiranih tehnika pranja novca kao i krajnjeg cilja: oduzimanja protuzakonito stečenih prihoda, razmjena informacija mora biti brza i djelotvorna. Osnovni uvjet koji se pritom mora uzeti u obzir odnosi se na »zaštitu interesa nedužnih pojedinaca sadržanih u tim podacima« (Muller, Kalin, Goldsworth, 2007), što traži podizanje stupnja tajnosti podataka na najvišu razinu.

## 2.2. Organizacijski modeli

Pranje novca je međunarodni fenomen kojem je potrebno pristupiti na više razina. FIU je početna točka koja uključuje prikupljanje podataka od financijskog i nefinancijskog sektora, njihovu obradu i razmjenu s FIU drugih država. Bez obzira na mogućnost različite organizacije i opsega djelovanja, ne smiju se zanemariti glavna obilježja koja svaki FIU mora imati kako bi obuhvatio osnovne elemente u borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma.

»Politička podrška prijeko je potrebna kako bi osigurala uspjeh u radu FIU. Takva je podrška potrebna ne samo kako bi osigurala usvajanje zakona, nego i kontinuirano, kako bi osigurala FIU dostatna sredstva za ostvarenje postavljenih ciljeva«. (Gleason, Gottselig, ed., 2004: 6.) U tom smislu i odredba čl. 21. Smjernice 2005/60/EZ ističe da FIU mora imati na raspolaganju sredstva potrebna za izvršavanje svojih zadataka. U istom cilju Preporuka 30 FATF-a navodi da države trebaju nadležnim tijelima uključenim u sprječavanje pranja novca i financiranje terorizma osigurati primjerene financijske, kadrovske i tehničke resurse.

Široka lepeza raznovrsnih modela FIU može se uobličiti u tri osnovna: administrativni, policijski i sudsko-tužiteljski model. Međutim, treba na-

<sup>14</sup> Schott (2004), Conde mi i De Pasquale (2005), Stessens (2005) treću ulogu FIU, koja podrazumijeva dostava podataka nadležnim tijelima na daljnje postupanje, nazivaju i »ulogom čišćenja kuće«.

glasiti da je takva podjela proizvoljna te da su moguće i druge podjele (osim navedenih modela, u literaturi se spominje još i nezavisni, mješoviti ili »hibridni« model i sl.).

### 2.2.1. Administrativni model

U administrativnom modelu, FIU je nezavisno centralno tijelo koje samo svojim ustrojstvom predstavlja dio organizacije koja nije policijskog ni sudskog tipa.<sup>15</sup> »FIU organiziran unutar administrativnog modela je neutralan, tehnički i stručan sugovornik financijskom sektoru te lako razmjenjuje informacije sa svim modelima FIU« (Gleason, Gottselig, ed., 2004: 11).

Osnovna mu je uloga primanje podataka od financijskog i nefinancijskog sektora, njihova obrada i analiza, kao i dostava filtriranih podataka nadležnim policijskim i sudskim tijelima. S obzirom na to da osnivanje nezavisnog tijela znači osnivanje centralnog mjesta primanja i obrade podataka, u kojem poslove obavljaju za pojedina područja specijalizirani analitičari, djelovanje FIU rezultira upravo profiltriranom, obrađenom informacijom (obrađenom u okviru različitih izvora i dostupnih baza podataka)<sup>16</sup> i proslijeđenom nadležnim tijelima.

U tom je smislu FIU tampon između navedenih tijela, čak i zaštićuje dostavljene podatke, od kojih će samo određeni, analizom utvrđeni kao sumnjivi, biti proslijeđeni na daljnji postupak tijelima koja imaju ovlasti provođenja istrage i procesuiranja. »U pravilu je odnos povjerenja uspostavljen između izvještajnih tijela i FIU zaštićen službenom tajnom koja zabranjuje zaposlenicima priopćivanje primljenih informacija trećoj strani, osim unutar ograničenja sukladnih odredbama zakona«. (Condemi, De Pasquale, 2005: 172.)

Stvarna upravna lokacija za takav model FIU varira: najčešće se FIU osniva unutar ministarstva financija, centralne banke ili pri nadzornom tijelu. Nekoliko ih je osnovano kao posebna struktura, nezavisna od bilo kojeg ministarstva.

Kao prednost administrativnog modela, iz navedenog *supra* proizlazi dvojaka karakteristika FIU: on je poveznica između financijskog i nefinancij-

<sup>15</sup> Ponekad konstituira odvojen ured smješten pod nezavisan nadzor nekog ministarstva ili uprave (autonomni model) ili ured koja nema takvu vrstu nadzora (nezavisni model). Vidjeti više u: Gleason i Gottselig, 2004.

<sup>16</sup> Primjer sveobuhvatnog pristupa obradi podataka upravo je američki FIU (FINCEN) koji prilikom obrade podataka ostvaruje pristup brojnim službenim (državnim) bazama podataka, ali i bazama privatnog sektora. Vidjeti više u: Stessens, 2005.



skog sektora s jedne strane i tijela provođenja zakona s druge strane, a na to se nadovezuje i njegova druga prednost, a to je uloga filtra između navedenih tijela. Financijske institucije puno će lakše izvršavati svoju obvezu dostave podataka (koji su bankarska tajna) znajući da će ih FIU prethodno filtrirati, nadopuniti i obraditi zajedno s informacijama drugih ne/financijskih tijela ili podacima dobivenim od policije, a na kraju i dostaviti nadležnim tijelima samo podatke vezane za sumnju na pranje novca i financiranje terorizma. Upravo bi direktno prijavljivanje »sirovih informacija« nadležnim tijelima ometalo njihovu osnovnu aktivnost i onemogućivalo opći pregled tokova novca.

Kao negativna strana tog modela može se navesti nedostatak pravne moći koju imaju tijela provođenja zakona i sudska tijela. Zbog toga što nije dio tijela progona, potrebne će mjere (kao što je uhićenje osumnjičenih na temelju financijskih informacija) poduzeti druga nadležna tijela (više u: Gleason, Gottselig, 2004).

Primjer administrativnog FIU američki je FinCEN kao dio Državne riznice te slovenski OMLP i francuski TRACFIN koji su integralni dio Ministarstva financija. Hrvatski Ured za sprječavanje pranja novca (AMLD) također je osnovan u okviru Ministarstva financija. Njegova organizacijska struktura objašnjena je u 3. poglavlju.

Francuska je jedan od pionira usvajanja zakonodavstva usmjerenog sprječavanju pranja novca. Već je 1990. osnovala svoj FIU u okviru administrativnog modela. Osnovu učinkovitosti TRACFIN-a (*Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins*), kao i drugih FIU tog modela, čini temeljna komunikacija s financijskim sektorom. Ključnu ulogu unutar TRACFIN-a ima Središnji ured za suzbijanje teških financijskih prijestupa (*engl. Central Office for the Repression of Serious Financial Delinquency*), osnovan Meduministarskom uredbom. S obzirom na to da mu se nadležnost proteže na prijestupe financijske prirode, povezane s teškim kaznenim djelima, terorizmom i prodajom droge, ovlašten je direktno razmjenjivati informacije sa srodnim tijelima drugih država (više u: Mitsilegas, 2003). Ured čini direktor sa svojim pravnim savjetnikom, a sastoji se od tri glavna odjela: Odjel za opće poslove (*Affaires générales*), Odjel za istrage (*Département des enquêtes*) i Odjel za institucionalna pitanja (*Département institutionnel*), koji se granaju na još ukupno sedam odjela, sukladno prirodi posla.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Više o organizacijskoj strukturi TRACFIN-a vidjeti na [www.tracfin.minefi.gouv.fr](http://www.tracfin.minefi.gouv.fr)

Idući primjer administrativnog modela je američki FinCEN (*the Financial Crimes Enforcement Network*). Primarna odrednica FinCEN-a njegova je funkcija informatičkog centra za analizu, što obuhvaća prikupljanje i obradu podataka primljenih najvećim djelom od financijskog (bankarskog) sektora. Iako ima i istražne ovlasti, one se većim djelom odnose samo na pomoć prilikom provođenja istrage od strane nadležnih tijela, u okviru stručnih znanja i vještina. Još jedna od njegovih specifičnosti upravo je ovlast za donošenja podzakonskih akata banke koji se odnose na primjenu propisa vezanih za pranje novca kao i provođenje nadzorne uloge nad primjenom propisa bankarskog poslovanja (više u: Stessens, 2005).

FinCEN čini direktor kojem je po okomitoj liniji odgovoran njegov zamjenik, a pobočno direktor ljudskih resursa. Nadalje, po okomitoj liniji naniže slijede tri glavna ureda: Ured za istraživanje i organizacijski razvoj (*the Office of Outreach & Workplace solution*), Ured za odnose s javnošću (*the Office of public affairs*) i Ured za sigurnost (*the Office of security*) te 24 samostalna odjela koji se odnose na različite segmente poslovanja. Taj ogromni administrativni aparat pokreće oko 300 djelatnika. Trećina zaposlenih obavljaju poslove analize podataka, druga trećina odnosi se na rukovodeći i administrativni kadar, dok prosta trećina uključuje stručnjake za nadzor, informatiku i savezne agente.<sup>18</sup>

Slovenski Urad za preprečavanje pranja denarja (OMLP) također je primjer administrativnog modela FIU. Svojom strukturom i načinom djelovanja najbliži je hrvatskom FIU. OMLP je potpuno integriran u strukturu Ministarstva financija na čelu s direktorom imenovanim od vlade, a sastoji se od pet odjela: Odjel za sumnjive transakcije, Odjel za analitiku, Odjel za međunarodno djelovanje, Odjel za informatiku i Odjel za prevenciju i nadzor. Proračun za 2006. iznosio je približno 750.000 USD (više od 80% proračuna odnosi se na plaće i druge troškove zaposlenika).

OMLP ima vrlo izražene političke funkcije i ovlasti (zastupljen je u vladinom Odboru odgovornom za borbu protiv financiranja terorizma, Vijeću za nacionalnu sigurnost i različitim radnim grupama), ali je i vrlo operativan u svom djelovanju. »Od operativnih funkcija ističu se: centralizacija i analitička obrada obveznih izvješća; zaprimanje prijave gotovinskih transakcija iznad 25.000 USD, prijave od carinskih tijela o prenošenju gotovine i vrijednosnih papira iznad 25.000 USD; dostavljanje informacija nadležnim tijelima u slučaju sumnje na počinjenje teškog kaznenog djela

<sup>18</sup> O organizacijskoj strukturi FinCEN-a vidjeti više na [http://www.fincen.gov/af\\_organization.html](http://www.fincen.gov/af_organization.html)

ili kaznenog djela korupcije; obuka zaposlenika izvještajnih tijela; obuka i trening djelatnika policijskih i nadzornih tijela, publikacija statističkih podataka o pranju novca te informiranje javnosti o pranju novca<sup>19</sup>

### 2.2.2. Policijski model

Iako je osnovno obilježje policijskog modela FIU njegovo osnivanje unutar već postojeće institucije, policije, takav će FIU i dalje obavljati poslove preventivnog karaktera i predstavljati potporu nadležnim tijelima u nastojanju sprječavanja i otkrivanja pranja novca i financiranja terorizma. Sukladno definiciji FIU, opseg djelovanja obuhvaća prikupljanje podataka od financijskog i nefinancijskog sektora, obradu podataka povezivanjem s informacijama iz drugih dostupnih baza te dostavu konkretne obavijesti o sumnjivoj ili nelogičnoj transakciji ili aktivnosti nadležnim tijelima (npr. državnom odvjetniku ili čak policiji i carini prema mjestu nadležnosti, ovisno o vrsti informacije kojom rezultira obrada).

Dok je jedna od važnih uloga FIU unutar administrativnog modela upravo prevencija koja se očituje kroz suradnju FIU i ne/financijskog sektora, ona je puno manje naglašena unutar policijskog modela. »Policijska tijela nisu prirodni sugovornik financijskim institucijama, iako uzajamno povjerenje mora biti uspostavljeno, ali policijskim tijelima može nedostajati stručnosti na području ekonomije i financija koja je potrebna za takav dijalog. Glavni nedostatak policijskog modela je to što FIU nastoji biti više usredotočen na istragu nego na preventivne mjere« (Gleason, Gottselig, 2004: 14).

Značenje prevencije putem svakodnevne korespondencije, radnih sastanaka i seminara prema ciljanoj grupi obveznika, administrativnog nadzora te ostalih preventivnih akcija poduzetih od FIU vrlo se brzo vidi kroz kvalitetu podatka primljenih od obveznika koji su podaci temelj daljnje analitičke obrade.

U prilog činjenici da je odnos FIU i obveznika od velike važnosti navodi se i odredba čl. 35. t. 3. Treće direktive na temelju koje je FIU dužan obveznicima pružiti pravovremenu povratnu informaciju o djelotvornosti dojava o sumnji na pranje novca i financiranje terorizma te o daljnjim aktivnostima

<sup>19</sup> »Od ostalih pravnih ovlasti kao najvažnije se navode blokade transakcija (do 72 sata), izrada obveznih uputa, zahtjev za dostavom dopuna ili novih podataka od izvještajnih tijela u slučaju sumnje na pranje novca, pravo zahtjeva ili izravnog zaprimanja svakog podatka o pravnoj/fizičkoj osobi ili transakciji od državnih tijela ili institucija s javnim ovlastima« (preuzeto iz: Gleason i Gottselig, 2004: 12–13).

poduzetim nakon te dojava. Povratna informacija treba sadržavati statističke podatke o ukupnom broju i vrsti zaprimljenih transakcija, broj i vrstu transakcija na temelju kojih su otvoreni predmeti te sudbinu tih predmeta u daljnjem postupku, a sve to s obzirom na pojedinog obveznika.

»Policijski model osigurava ubrzani početak represivne faze, budući da je FIU odgovoran za obje djelatnosti: financijsko-obavještajnu i klasičnu istražnu« (Condemi, De Pasquale, 2005: 173). Dok se kod administrativnog modela FIU na prvom mjestu ističe prevencija, a time i veća mogućnost direktnog uvida u konkretnu primjenu zakona, policijski model FIU bliži je operativnom djelovanju ostalih policijskih jedinica i koristi se kaznenim evidencijama i dostupnim izvorima nacionalnih i međunarodnih mreža za razmjenu podataka (Interpol, Europol).<sup>20</sup> Obradeni podaci vratit će se natrag u novom obliku, ali pristupačniji i jednostavniji za primjenu u daljnoj istrazi.

Najveći nedostatak policijskog modela odnosi se na nepovjerenje financijskih, ponajprije bankarskih institucija. »Zapravo, takav FIU može biti neraspoložen za 'aktivno sudjelovanje' koje zahtijevaju financijske institucije, a naročito u onim pravnim sustavima gdje je bankarska tajna tradicionalno utvrđena« (Condemi, De Pasquale, 2005: 173). Problem je u tome što je financijska institucija svjesna da svaka prijava određene transakcije može rezultirati konkretnom istragom njezina klijenta, čime se narušava odnos povjerenja, pa čak i u slučaju potvrde nezakonitosti analiziranog poslovanja.

S obzirom na to da pristup podacima iz baza financijske organizacije, koji se ne odnose na prijavljene transakcije, uvijek zahtijeva pokretanje službene istrage, izvještajna se tijela mogu opirati prosljeđivanju informacija ako znaju da one mogu biti upotrijebljene u svrhu istrage bilo kojeg kaznenog djela (ne samo pranja novca i financiranja terorizma). To je još jedan od razloga uskraćivanja informacija koje izlaze iz strogo zakonskog okvira (zbog toga što npr. imaju samo elemente određenih nelogičnosti u poslovanju klijenta).

Zapravo se najveći nedostatak policijskog modela očituje u odnosu na institut očuvanja bankarske tajne. Dovodi se, dalje, u pitanje i percepcija javnosti jer bi policijski model mogao ostaviti dojam da je riječ o represivnoj instituciji, a zapravo bi FIU trebao predstavljati tijelo prvenstveno preventivnog karaktera.

<sup>20</sup> Postoje određena ograničenja u međunarodnoj razmjeni podataka jer policijski model FIU može razmjenjivati samo podatke policijskog karaktera, dok se bankovni podaci mogu pribaviti isključivo putem sudske međunarodne kaznenopravne pomoći.

U Velikoj Britaniji preteča policijskog modela FIU postojala je još 1987. unutar Nacionalne obavještajne jedinice za drogu (*the National Drug Intelligence Unit*) kao odjel zadužen za istrage protuzakonitog kretanja kapitala porijeklom od kaznenih djela prodaje droge. Iz operativnih razloga, koji obuhvaćaju raznolikost prekršaja i složenost istraga, osim djelatnika policije i carinske službe, zapošljava i analitičare-stručnjake za pojedina ekonomska ili pravna područja. Svoj konačni oblik FIU je poprimio 1992., dok je 1998. pod nazivom National Criminal Intelligence Service (NCIS) svoju nezavisnost unutar policije temeljio na odredbama Zakona o policiji (vidjeti više u: Stessens, 2005). Unutar NCIS-a funkcije FIU proizlaze iz Financijsko-obavještajnog sektora koji ima tri sastavnice: Centar za upravljanje informacijama (*the Data Management Center*), Jedinicu za vezu (*the Liaison Unit*) i Jedinicu za razvoj sustava obavješćivanja (*the Intelligence Development Unit*) (vidjeti više u: Gleason, Gottselig, 2004).

NCIS je središnja nacionalna obavještajna jedinica zadužena za prikupljanje, pohranjivanje i analizu dostavljenih podataka te njihovo prosljeđivanje nadležnim tijelima radi daljnje istrage. Osim toga, pruža podršku drugim tijelima vezanu uz sprječavanje i otkrivanje pranja novca te financiranja terorizma i provodi njihovu izobrazbu. »Kao osnovne funkcije i ovlasti, navodi se još i davanje suglasnosti za obradu prijavljenih sumnjivih transakcija sukladno Zakonu o prihodima stečenim kaznenim djelima iz 2002., analiziranje izvješća i izjava o slučajevima pranja novca (na zahtjev) kojih je procesuiranje u tijeku, vođenje centralne baze podataka o pranju novca, obuka djelatnika policijskih i nadzornih tijela, publiciranje statističkih podataka o pranju novca i informiranje javnosti o pranju novca te drugim prijetnjama. Proračun za 2004. iznosio je oko 4 milijuna funti, od čega se više od 88% odnosi na troškove zaposlenika.« (Preuzeto iz: Gleason, Gottselig, 2004:15.)

Iako se ističe prednost komunikacije i razmjene podataka, javlja se problem povratne informacije svim institucijama obveznim na dostavu podataka, koju NCIS dostavlja u općenitoj formi, uopće je ne dostavlja ili je dostavlja prekasno (više u: Graham, Bell, Elliott, 2006). Institucijama je povratna informacija vrlo važna jer usmjeruje i olakšava djelovanje (npr. donošenje odluka o nadzoru poslovanja pojedinih klijenata). Jednako su manjakve i povratne informacije dostavljene isključivo radi poštovanja forme. Zbog značajne uloge povratne informacije, Jedinica za gospodarski kriminal (*the Economic Crimes Unit*), kao posebana jedinica unutar NCIS-a, osmislila je bazu podataka u obliku *on-line* biblioteke koja sadržava sve dostavljene informacije (koje se odnose na pranje novca i financiranje terorizma) i poveznice s drugim sličnim bazama podataka.

Na taj je način institucijama omogućen direktan uvid u prijavljene transakcije, olakšana pretraga baza i pružene nove mogućnosti provođenja strategijskih i operativnih analiza (Detaljnije o bazi podataka vidjeti u: Mitsilegas, 2003: 165.)

Zakonom o policiji (1997) otvoreni su mnogobrojni putovi komunikacije NCIS-a i drugih srodnih tijela policijske naravi, ali i različitih financijskih institucija, trgovačkih društva, nadzornih tijela, nacionalnih i međunarodnih organizacija koji redovito razmjenjuju informacije širom svijeta, posebno s EU i SAD (više u: Graham, Bell, Elliott, 2006).

### 2.2.3. *Sudsko-tužiteljski model*

Specifičnost tog modela FIU izražena je u izostanku spona između institucija nadležnih za dostavu podataka i tijela koje će provoditi daljnju istragu ili poduzimati konkretne mjere (npr. zaustavljanje transakcije). Podaci se dostavljaju direktno nadležnom tijelu u okviru pravosuđa. Državni odvjetnik nije obavezan postupati po svakoj dostavljenoj informaciji, ali ako se odluči na djelovanje, poduzet će konkretne mjere privremenog oduzimanja sredstava, zamrzavanja računa ili mjere ograničenja slobode osumnjičenika.

Pozicija FIU u okviru pravosuđa, a zapravo pod jurisdikcijom državnog odvjetništva, jedinstvena je zbog toga što jedino u okviru tog modela FIU ima potpunu kontrolu nad cijelim ciklusom, od trenutka prijave sumnjive transakcije do samog završetka postupka. Osim toga, ne samo da se put informacija znatno skraćuje, već one dolaze upravo do ciljanog mjesta za konkretno djelovanje. No, nepobitna je činjenica da se informacije ipak ne mogu obraditi jednako kvalitetno u svom opsegu i srži kao unutar npr. administrativnog modela.

Iako blaže od policijskog modela, direktna veza sa sudstvom također može loše utjecati na suradnju financijskog sektora<sup>21</sup> upravo zbog povezanosti s klijentom koja se temelji na povjerenju. Nadalje, sudsko-tužiteljski model FIU nema takav pristup domaćim i međunarodnim bazama podataka kao policijski model ni opseg analize transakcije kao administrativni model. Uzevši u obzir mogućnost da će, zbog mogućih »poteškoća pri razlikovanju transakcija obavljenih sa svrhom pranja novca koje imaju nezakonito porijeklo od transakcija drugačije prirode (npr. porezna evazija) kod kojih

<sup>21</sup> U nekim je zemljama (npr. Portugalu) osnovna funkcija sudskog modela FIU svedena na pitanje forme jer je kroz jednu od osnovnih funkcija primanja podataka zapravo ograničena na ulogu poštanskog sandučića putem kojeg se informacije prosljeđuju policiji. Više u: Stessens (2005: 186).



ne postoji obveza na prijavu« (Condemi, De Pasquale, 2005: 171), institucije dostavljati podatke u prevelikom ili premalom broju, nedostatak tog modela sam se po sebi ističe.

U Luksemburgu se Money Laundering Service (FIU-LUX) nalazi u okviru Ureda držanog odvjetnika koji je na temelju odredbe čl. 26. st. 2. Zakona o kaznenom postupku ovlašten razmjenjivati podatke o otkrivanju i sprječavanju pranja novca s drugim državama. Kod sumnjivih transakcija ovlašten je uspostaviti bazu podataka i provoditi analizu, uz uvjet da svi sadržani podaci budu dostupni samo zaposlenicima Ureda državnog odvjetnika, a koristiti se mogu isključivo u svrhe sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma. Uspjeh FIU-LUX temelji se na povjerenju u sudsku vlast. Riječ je o kombinaciji pristupa informacijama i provođenja analize kao kod policijskog modela, uz prednost brzine djelovanja i kod primanja informacija o sumnjivim transakcijama i kod otvaranja kaznenog progona što nudi sudski model (više u: Mitsilegas, 2003).

#### 2.2.4. Ostali modeli

Kao kombinacije ili samo kao određeni oblik modela navedenih *supra* spominju se još i mješoviti ili »hibridni« i nezavisni model.

Mješoviti model predstavlja različite kombinacije pozitivnih strana prethodno opisanih modela, najčešće administrativnog i policijskog. »Neki FIU kombiniraju karakteristike administrativnog i policijskog modela, dok drugi kombiniraju ovlasti carinske uprave s policijskim modelom. U nekim FIU koji su navedeni kao primjeri administrativnog modela rade djelatnici iz različitih nadzornih tijela i tijela provedbe zakona, zadržavajući ovlasti svojih izvornih tijela.« (Gleason, Gottselig, 2004: 17.)

Zanimljivo je spomenuti kao veliku prednost upravo zapošljavanje djelatnika drugih tijela kako bi se na što brži i lakši način razmijenile informacije potrebne za analitičku obradu sumnjivih transakcija. Ponekad nam praksa nameće situacije u kojima nema vremena za poštovanje propisane procedure razmjene podataka. Uglavnom je riječ o razmjeni podataka putem pošte kod koje će proći i nekoliko dana dok FIU ne dobije traženu informaciju. Ako bi u FIU bili izmješteni djelatnici iz drugih institucija koje sudjeluju u borbi protiv pranja novca, a koji mogu doći do istog podatka i za nekoliko minuta, put do krajnjeg rezultata analitičke obrade znatno je kraći, a informacije su kvalitetnije i opsežnije. Na taj bi se način i stupanj razine svijesti u drugim institucijama podigao na višu razinu.

S međunarodnog stajališta, različita priroda FIU povlači za sobom određene poteškoće u ostvarivanju učinkovitog oblika suradnje prilikom

priopćivanja informacija relevantnih za istragu ili sudski postupak npr. administrativno organiziranom FIU (više u: Condemi, De Pasquale, 2005).

Nezavisni model FIU osnovan je 1993. u Nizozemskoj (MOT/BLOM – *the Disclosures Office*) sa svrhom primanja i analize izvješća o nelogičnim transakcijama, što je zamijenilo dotadašnji neformalni sustav osnovan na inicijativu banaka, jer su do 1992. obavijesti o sumnjivim transakcijama banke dobrovoljno dostavljale financijskoj policiji (više u: Mitsilegas, 2003). Iako je dio pravosudnih tijela, tehnički uživa punu samostalnost i predstavlja sponu između financijskih institucija i tijela provođenja zakona (policije i sudstva). Osnovne odrednice očituju se u filtriranju i analizi podataka, a naglašeno je nepobitno značenje tajnosti podataka i zaštite odnosa povjerenja između financijskih insitucija i njihovih klijenata.

Negativna strana MOT-a proizlazi iz preširokog opsega djelovanja: filtriranje i analiza podataka; dostavljanje nadležnim tijelima na daljnji postupak; provođenje izobrazbe te izrada i dostavljanje povratne informacije financijskim i nefinancijskim institucijama; provođenje istraživanja razvoja metoda i tehnika pranja novca; donošenje mjera za unapređenje sprječavanja i otkrivanja pranja novca i dr. (više u: Mitsilegas, 2003).

Tablica 1. *Pregled zemalja prema modelu organizacijske strukture*

MODEL	ZEMLJA
Administrativni	Andora, Aruba, Australija, Belgija, Bolivija, Bugarska, Kanada, Kolumbija, Republika Hrvatska, Češka Republika, Francuska, Izrael, Republika Koreja, Lihtenštajn, Malta, Monako, Nizozemska, Nizozemski Antili, Panama, Poljska, Rumunjska, Rusija, Slovenija, Španjolska, Ukrajina, SAD i Venezuela
Policijski	Austrija, Estonija, Njemačka, Guernsey, Mađarska, Irska, Jersey, Slovačka, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo
Sudsko-tužiteljski	Cipar, Luksemburg, Island, Portugal
Mješoviti ili »hibridni«	Danska, Norveška
Nezavisni	Nizozemska, Grčka

### 3. FIU Republike Hrvatske – Ured za sprječavanje pranja novca

Pozicioniranje Ureda u okviru Ministarstva financija utemeljeno je Zakonom o sprječavanju pranja novca koji je donesen slijedom prihvatanja modernih zakonodavnih rješenja u svijetu, odnosno potpisivanjem i ratifikacijom Konvencije o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom, koji je u tom smislu akceptirao i 40 + 8 preporuka FATF-a.

To znači da je prilikom osnivanja Ureda Republika Hrvatska slijedila praksu većine zemalja, koje su, izabравši administrativni model, svoj ured osnovale kao i Hrvatska u sastavu Ministarstva financija kao samostalnu jedinicu struktura koje je uređena Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija.<sup>22</sup>

Sukladno međunarodnim standardima, a na temelju Zakona, Ured je osnovan krajem 1997., ponajprije kao analitička služba koja djeluje preventivno na području pranja novca, analitički obrađuje podatke koje prikuplja od obveznika propisanih Zakonom te dostavlja obavijesti o sumnjivim transakcijama nadležnim državnim tijelima (Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske i/ili Ministarstvu unutarnjih poslova, Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta te nadzornim službama Ministarstva financija) i inozemnim FIU na daljnje postupanje.<sup>23</sup>

Ured provodi neposredni nadzor (administrativni *off site* nadzor) nad obveznicima provedbe mjera za sprječavanje pranja novca, dok druga nadzorna tijela Ministarstva financija (Porezna uprava, Carinska uprava, Devizni inspektorat), Hrvatska narodna banka i Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga obveznike nadziru izravno (*on site*). Administrativni (*off site*) nadzor obuhvaća nadzor općeg akta obveznika, određivanje ovlaštene osobe obveznika, nadzor rokova dostave i kvalitete podataka u obrascima i provođenje unutarnjeg nadzora, a izravni nadzor (*on site*), koji provode nadzorna tijela, odnosi se na redoviti (obuhvaća formalne i sadržajne kontrole) i posebni odnosno ciljani nadzor. Osobito se ističe preventivna i represivna uloga izravnog nadzora jer na taj način nadzorna tijela upozoravaju Ured i obveznike na nedostatke u provođenju Zakona.

<sup>22</sup> NN 70/01.

<sup>23</sup> Ured ima ulogu posrednika između obveznika iz financijskog i nefinancijskog sektora te tijela progona koja po primitku obavijesti o sumnjivim transakcijama određuju smjer i dinamiku postupanja u istraživanju i dokazivanju kaznenog djela pranja novca.

Ured također obavlja i druge poslove bitne za razvoj preventivne strategije, odnosno: provodi stručno osposobljavanje obveznika, koordinira provođenje nadzora, predlaže izmjene i dopune postojećih zakonskih propisa iz područja sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma, promiče međunarodnu suradnju te obavješćuje javnost o najnovijim postignućima.

Iz navedenog proizlazi da je Ured samo jedna karika u lancu koja tek interaktivnom suradnjom s drugim nadležnim tijelima može dati svoj puni doprinos daljnjem razvoju strategije sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma u Republici Hrvatskoj.

### 3.1. Osnovne zadaće Ureda

»Za obavještajnu djelatnosti FIU karakteristične su tri aktivnosti: primanje, analiziranje i, konačno, dostavljanje podataka. Kao pravilo, primanje podrazumijeva postojanje određenog stupnja povjerljivosti i tajnosti između tijela nadležnih za borbu protiv pranja novca i financijskih institucija koje prijavljuju sumnjive transakcije povezane s pranjem novca« (Condemni, De Pasquale, 2005: 169).

Ured prima podatke o identitetu stranke koja obavlja transakciju u gotovini, stranoj valuti, vrijednosnim papirima, plemenitim kovinama i draguljima u vrijednosti 200.000 kuna i više, informacije o povezanim transakcijama u ukupnom iznosu 200.000 kuna i više, informacije o transakcijama koje su vezane za poslove životnog osiguranja ako godišnji zbroj premija prelazi 40.000 kuna i informacije o svim gotovinskim ili negotovinskim transakcijama kod kojih postoji sumnja na pranje novca. Ured također prima podatke kad je transakcija odbijena, kao i podatke od Carinske uprave o prijenosu ili pokušajima prijenosa preko državne granice iznosa od 40.000 kuna i više.

Sukladno odredbi čl. 6. Zakona, osim podataka o stranci, Ured prikuplja i podatke o transakciji koji se odnose na podatke o nalogodavatelju i osobi kojoj je namijenjena transakcija, svrsi transakcije, nadnevku i vremenu obavljanja transakcije, iznosu, načinu obavljanja i valuti u kojoj se transakcija obavlja.

Analitički obrađuje podatke o gotovinskim i sumnjivim transakcijama te ako utvrdi da postoji povezanost transakcije s kriminalnim aktivnostima određenih osoba ili da način obavljanja financijske transakcije odgovara razrađenim tipologijama pranja novca u Republici Hrvatskoj odnosno međunarodnim standardima, te podatke dostavlja nadležnim državnim

tijelima ili inozemnim srodnim službama na daljnje postupanje i procesuiranje u obliku obavijesti o sumnjivoj transakciji.<sup>24</sup>

Analitička obrada predmeta temelji se na specifičnoj ekspertizi (grupno-obavještajnoj analitici) koju je razvio Ured uz potporu vlastitog informacijskog sustava, tzv. Inteligentni informacijski sustav Ureda (IISU).<sup>25</sup>

Prikupljene podatke Ured čuva deset godina, nakon čega se podaci pohranjuju, a mogu se koristiti samo na zahtjev suda ili osobe na koju se odnose.<sup>26</sup> Podaci se uništavaju protekom godine dana od dana kad su pohranjeni.

Na temelju sumnjivih transakcija zaprimljenih od banaka i drugih obveznika, tijekom 2006. otvoren je 281 predmet i analizirana 1.162 sudionika, od čega 753 fizičke osobe i 409 pravnih osoba.

Nakon izvršene analize nadležnim je državnim tijelima na daljnje postupanje i procesuiranje dostavljeno: 87 predmeta (obavijesti o sumnjivim transakcijama) sa sumnjom na pranje novca, 33 dopune predmeta i 51 informacija o transakcijama koje upućuju na počinjenje drugih nezakonitih aktivnosti. Osim toga Ured je, prema odredbi čl. 10. st. 2. Zakona, u 5 slučajeva izdao nalog za odgodu obavljanja sumnjivih transakcija na 72 sata.

Vežano za sprječavanje financiranja terorizma, koordiniranom je akcijom zamrznuto 5 računa osumnjičenih terorista imena kojih se nalaze na konsolidiranoj listi R-1267 Vijeća sigurnosti.

»Kaznene mjere, inicijativa za poboljšanje međunarodne suradnje i preventivna politika daju svaka posebno važne doprinose. Ocjenjuje se naime, da oslanjanje isključivo na jednu dimenziju u borbi protiv pranja novca ne može biti tako učinkovito kao jedan multidisciplinarni pristup. Takav stav se nastoji pretočiti u iznalaženje odgovarajućeg mehanizma kojim će se akceptirati sveobuhvatni pristup formiranju politike i strategije namijenjene za sprječavanje pranja prljavog novca« (Maros, 1999: 68).

<sup>24</sup> U tim se obavijestima navode određeni razlozi za sumnju na prikrivanje izvora protuzakonito stečenog novca te korištenje takvog (prljavog) novca za obavljanje dopuštene djelatnosti i/ili stjecanje imovine na zakonit način.

<sup>25</sup> Inteligentni informatički sustav uz visok stupanj korištenja suvremene kompjutorske tehnologije služi za prikupljanje, prijenos, pohranu, obradu i analizu podataka i informacija namijenjenih potrebama konkretnih aktivnosti Ureda.

<sup>26</sup> Sukladno odredbi čl. 17. Zakona, Ured i obveznik ne obavješćuju osobu o prikupljenim podacima koji se na nju odnose ni o postupanju na temelju Zakona. Takve podatke Ured daje samo na zahtjev suda. Podatke može dati na uvid i osobi na koju se odnose, samo na njezin zahtjev, i to deset godina nakon njihova prikupljanja.

### 3.2. Struktura Ureda

Unutarnja organizacija FIU razlikuje se ovisno o veličini države i opsegu djelatnosti propisane zakonom. U nekim je zemljama organizacijska struktura vrlo jednostavna i obuhvaća relativno malen broj zaposenih, dok je u većim državama organizacija složenija, odgovornost je podjeljena na više razina, a time zapošljava i više djelatnika različitih specijalizacija i profesija. Strukturu tipičnog FIU čini rukovodilac i njegov zamjenik, a sadržava odjele kojima je osnovna zadaća analiza, suradnja i razmjena podataka, nadzor nad poštovanjem zakonitosti, informacijska podrška i sigurnost podataka. (O strukturi FIU više u: Gleason, Gottselig, ed., 2004: 28.)

Sukladno Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Ured je samostalna unutarnja ustrojstvena jedinica u sastavu Ministarstva financija, osnovana na temelju Zakona kao financijsko-obavještajna jedinica administrativnog modela, koja:

- prikuplja, analizira, analitički obrađuje i pohranjuje Zakonom propisane podatke o transakcijama dobivene od obveznika, s ciljem sprječavanja i otkrivanja pranja novca i sprječavanja financiranja terorizma;
- dostavlja obavijesti o sumnjivim transakcijama nadležnim državnim tijelima na daljnje postupanje i procesuiranje te zajedno s njima poduzima mjere za sprječavanje i otkrivanje pranja novca i sprječavanje financiranja terorizma;
- obavlja administrativni nadzor obveznika nad provedbom Zakona iz djelokruga svoje nadležnosti;
- neposredno i pod uvjetom uzajamnosti međunarodno razmjenjuje podatke o sumnjivim transakcijama s odgovarajućim tijelima i službama pojedinih država koje se bave sprječavanjem pranja novca;
- obavlja i druge poslove bitne za razvoj preventivne strategije u sprječavanju pranja novca.

Ured se sastoji od dva odjela: Odjela za prevenciju i Odjela za analitiku.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Uredi iz okolnih zemalja ustrojili su odjele prema procjeni najbolje učinkovitosti. Hrvatska i Albanija ustrojile su urede s dvije organizacijske jedinice (Albanija – Zakonodavna i organizacijska potpora, Analitika), Makedonija i Bugarska s tri organizacijske jedinice (Makedonija – Sumnjive transakcije, Razvoj sustava za sprječavanje pranja novca i razvoj međunarodne suradnje, Analitika; Bugarska – Izvješća o pranju novca i financiranju teroriz-



### 3.2.1. *Odjel za prevenciju*

Odjel za prevenciju obavlja stručne i administrativne poslove na području sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma u suradnji sa Zakonom određenim obveznicima te predlaže i prati razvoj preventivne strategije u suradnji s domaćim i inozemnim tijelima te organizacijama koje se bave istom problematikom.

Opseg poslova Odjela za prevenciju obuhvaća i razvoj inteligentnog informacijskog sustava Ureda s podsustavima,<sup>28</sup> praćenje sustava indikatora za prepoznavanje sumnjivih transakcija kod obveznika, a u skladu s time pružanje usmenih i pisanih tumačenja vezanih za praktičnu primjenu Zakona i podzakonskih propisa.

### 3.2.2. *Odjel za analitiku*

Osnovna uloga Odjela za analitiku je analitička obrada podataka o zaprimljenim gotovinskim i sumnjivim transakcijama prema određenim indikatorima i metodologiji, a na osnovi specifične ekspertize (tzv. grupno-obavještajne analitike). Taj je odjel »ključni odjel unutar FIU, s obzirom na to da zaprima sumnjive transakcije i druge obavijesti te ih analizira« (Gleason, Gottselig, ed., 2004: 28).

U sklopu suradnje putem razmjene podataka i informacija s odgovarajućim međunarodnim tijelima i organizacijama koje se bave sprječavanjem i otkrivanjem pranja novca, Odjel za analitiku sudjeluje u međunarodnoj suradnji te analizira i prati tendencije pranja novca u zemlji i međunarodno.

### 3.2.3. *Restrukturiranje Ureda*

Od samog osnivanja Ureda poslovi sprječavanja pranja novca obavljaju se, sukladno njegovim osnovnim funkcijama, u dva odjela: za prevenciju i

---

ma, Inspektorat, Upravna i financijska potpora), Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora s četiri organizacijske jedinice (BiH – Analitika, Istrage, Odjel za pravne poslove i međunarodnu suradnju, Uprava; Crna Gora i Srbija – Analitika, Sumnjive transakcije, Međunarodna i nacionalna suradnja, Upravna i financijska potpora) te Rumunjska i Slovenija s pet organizacijskih jedinica (Rumunjska – Analitika, Informacijska tehnologija, Međunarodna suradnja, Upravna i financijska potpora, Uprava za pravne poslove, Metodologija i nadzor; Slovenija – Sumnjive transakcije, Suzbijanje i nadzor, Međunarodna suradnja, Analitika, Računalna tehnologija).

<sup>28</sup> Informacijski sustav Ureda koristi se radi ustrojavanja baza podataka, statističkih analiza podatka o gotovinskim i sumnjivim transakcijama, administrativnog nadzora obveznika u svezi s prijavama gotovinskih i sumnjivih transakcija te statističke analize rada Ureda.

analitiku. U posljednjih 10 godina napredovale su metode i tehnike pranja novca, od unošenja gotovine u bankarski sustav do sofisticiranih načina putem elektroničkog bankarstva, ali i korištenjem nebankarskog sektora i struka.<sup>29</sup> Iz istih se razloga tijekom vremena mijenjao i razvijao sustav rada Ureda, sve su se više koristile mnogobrojne mogućnosti koje pruža moderna tehnologija (osobito u analitičkoj obradi i strateškim analizama), što za normalno funkcioniranje Ureda strukturu čini preuskom.<sup>30</sup> U tom smislu opseg i vrsta poslova diktira promjenu strukture. Postoji potreba za novom podjelom poslova po sektorima, odvajanje informatike i strateške analize od analitike, kao i podizanje međunarodne suradnje na višu razinu.

Radi restrukturiranja u tijeku je izrada Nacrta prijedloga nove sistematizacije Ureda koji bi imao četiri odjela, i to: Odjel za informatiku i strateške analize, Odjel za analitiku i sumnjive transakcije, Odjel za prevenciju i nadzor te Odjel za međunarodnu suradnju. Poslovi unutar Odjela za analitiku i sumnjive transakcije podijelili bi se u Odsjeku za analize transakcija i Odsjeku za sumnjive transakcije, a unutar Odjela za prevenciju i nadzor organizirao bi se Odsjek za bankarski i Odsjek za nebankarski sektor.

Prema postojećoj sistematizaciji radnih mjesta, u Uredu su predviđena ukupno 22 djelatnika, od čega 15 djelatnika visoke stručne spreme (viših inspektora, inspektora i stručnih suradnika i savjetnika, uključujući i rukovodstvo Ureda) te 4 administrativna djelatnika. Trenutačno je popunjeno 19 radnih mjesta, a tri slobodna mjesta odnose se na mjesta inspektora i viših inspektora,<sup>31</sup> što je uobičajena slika Ureda jer je fluktuacija tako velika da se, usprkos primanju novih djelatnika, nikako ne uspijevaju popuniti sva radna mjesta. Razlog velike fluktuacije upravo je potplaćenost djelatnika Ureda, s obzirom na složenost poslova, raspolaganje specijalističkim

<sup>29</sup> »Organizacije državne uprave razvijaju se, dakle, u okolini koja se i sama mijenja. Glavna su dva procesa toga mijenjanja, kao i u odnosu na organizacije uopće, širenje znanja, napredovanje znanja i na njemu konstruirane tehnologije, i širenje kruga legitimnih interesa ljudi, priznavanje ljudskih prava koje teži prema univerzalnosti« (Pusić, 2005: 280).

<sup>30</sup> »Premda je kao pojam statična, struktura nije statična, ni nepromjenjiva kao realna pojava. Usporedba strukturnih slika neke organizacije u ranijem i u novijem stanju pokazuje kakve su se strukturne promjene u međuvremenu dogodile u organizaciji. One mogu biti uobičajene, manje važne promjene kakvih ne manjka u životu bilo koje organizacije, od pojavljivanja novih funkcija do njihova drugačijeg rasporeda u okviru radnih jedinica. Promjene, međutim, mogu biti i dalekosežnije ako zadiru u samo temeljno načelo strukturiranja i smanjuju njezinu hijerarhičnost« (Koprić, 1999: 42).

<sup>31</sup> Klasifikacija radnih mjesta u Uredu uključuje: stručne suradnike, informatičke savjetnike, inspektore, više inspektore, načelnike, pomoćnika predstojnika i predstojnika, a administrativne poslove obavljaju administrativni referenti, informatički referenti i tajnica.

znanjima unutar pojedine struke te višestruku angažiranost u okviru mnogobrojnih međuinstitucionalnih i međunarodnih aktivnosti.

Novi platni sustav i sustav napredovanja »moraju biti ovisni o učincima i kvaliteti rada, a podredno i o stupnju stručne spreme i o dužini i kvaliteti radnog iskustva« (Koprić, 2006: 371). Radi podizanja i zadržavanja zadovoljavajuće razine kvalitete rada, smanjenja ili izbjegavanja povećane fluktuacije, zadržavanja postojećih djelatnika te zapošljavanja stručnjaka iz drugih državnih tijela, potrebno je pružiti mogućnost podizanja razine plaća svih djelatnika Ureda, nagrađivanja za dodatno opterećenje na radu ili za postignute natprosječne rezultate, kao i fleksibilniji sustav napredovanja.

Za uspješnu realizaciju postavljenih ciljeva i učinkovito obavljanje posebno složenih poslova specifičnih za rad Ureda<sup>32</sup> potrebno je i unutar postojeće strukture povećati broj inspektora, ne samo radi popune sistematiziranih radnih mjesta već i radi kadrovske ekipiranja Ureda stručnjacima određenih profila i znanja, poput stručnjaka za analitiku i statistiku, informatiku, financijsko tržište, vrijednosnice, fondove, igre na sreću i sl.<sup>33</sup>

### 3.3. Obveze djelatnika i povjerljivost podataka

»Vrlo specifična priroda posla u FIU često vodi tome da se u zakon uključuju stroga pravila vezana za povjerljivost podataka kojima raspolažu djelatnici ...« (Gleason, Gottselig, 2004: 29). U tom svjetlu, prilikom zapošljavanja u Uredu svaka je osoba dužna potpisati izjavu o čuvanju tajnosti podataka, u kojoj se pod materijalnom i kaznenom odgovornošću obvezuje da će čuvati u tajnosti sve podatke, informacije i saznanja do kojih dođe u vezi s radom u Uredu, odnosno da ih neće priopćiti drugoj osobi, predati ili na drugi način učiniti pristupačnim. Obveze čuvanja tajnosti podataka djelatnici se moraju pridržavati i nakon prestanka rada u Uredu.

<sup>32</sup> »Kao i sve druge organizacije, i upravne organizacije su oblik zajedničkog djelovanja ljudi radi ostvarivanja nekih ciljeva. One realiziraju određene zadatke, obavljaju određene djelatnosti, izvršavaju određene programe i politike (*policy*), a i šire od toga – služe ostvarivanju određenih funkcija. Na taj način i one se pokazuju instrumentom, specifičnim instrumentom kojim čovjek u društvu nadilazi ograničenost svoje pojedinačne snage i svojih pojedinačnih kapaciteta suradnjom s drugim ljudima« (Koprić, 1999: 65).

<sup>33</sup> Preporuka 30. FATF-a ističe da države trebaju nadležnim tijelima uključenim u sprječavanje pranja novca i financiranje terorizma osigurati primjerene financijske, kadrovske i tehničke resurse.

Na temelju odredbe čl. 15. Zakona, svi prikupljeni podaci povjerljivog su i tajnog značaja, a mogu se koristiti samo za otkrivanje i sprječavanje pranja novca ili kaznenog djela u vezi s pranjem novca (dostava podataka Uredu te drugim nadležnim državnim tijelima ne smatra se povredom bankarske ili druge tajne).

Nadalje, odredbom čl. 17. Zakona propisano je da Ured i obveznik ne obavješćuju osobu o prikupljenim podacima koji se na nju odnose ni o postupanju na temelju tog zakona, odnosno Ured daje podatke samo na zahtjev suda. Ured može podatke kojima raspolaže dati na uvid osobi na koju se oni odnose na njezin zahtjev, i to deset godina nakon njihova prikupljanja.

### 3.4. Pitanja sigurnosti

Uz povjerljivost podataka, iduće važno pitanje sigurnosti odnosi se na zaštitu prostora i ograničenje pristupa bazama podataka ili određenim prostorima unutar FIU. Zaštita tajnosti podataka u Uredu propisana je Naputkom o zaštiti tajnosti podataka, postupku s pismenima, mjerama zaštite radnog prostora i dokumenata i održavanju reda u Uredu za sprječavanje pranja novca<sup>34</sup> (dalje: Naputak o zaštiti tajnosti podataka).<sup>35</sup> Njime se u prvom redu definira pojam službene tajne i označavanje tajnosti podataka, primanje i urudžbiranje pošte te postupak s pismenima u Uredu, nadzor ulaza i boravka u prostorijama Ureda kao i mjere zaštite radnog prostora i dokumenata.

Zaštita podataka u elektroničkom obliku regulirana je Naputkom o korištenju i obveznim mjerama zaštite inteligentnog informacijskog sustava Ureda<sup>36</sup> (u nastavku teksta: Naputak o zaštiti informacijskog sustava)<sup>37</sup> koji propisuje sustav ovlaštenog korištenja i obvezne mjere zaštite podataka, informacija i znanja prikupljenih na temelju Zakona i odnosnog pravilnika

<sup>34</sup> Stupio je na snagu 18. prosinca 1998., a primjenjuje se od 1. siječnja 1999.

<sup>35</sup> Naputak je donesen na temelju odredbi čl. 13. i 34. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96), čl. 15. Zakona o sprječavanju pranja novca (NN 69/97) i sukladno odredbi čl. 22. Naputka o zaštiti tajnosti podataka i dostavljanju tajnih i ostalih pošiljki u rad (donio ga je 15. prosinca 1998. glavni inspektor Financijske policije).

<sup>36</sup> Stupio je na snagu 19. siječnja 2001., a primjenjuje se od 5. veljače 2001.

<sup>37</sup> Naputak je donesen na temelju odredbe čl. 24. t. V. podt. 67. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva financija od 27. siječnja 2000., čl. 15. Zakona o sprječavanju pranja novca (NN 69/97) i sukladno odredbi članka 2. stavka 4. Naputka o zaštiti tajnosti podataka.

na razini cjelokupnog inteligentnog informacijskog sustava Ureda.<sup>38</sup> Čuvanje, zaštita i sigurnost podataka, informacija i znanja u Uredu obuhvaća nekoliko vrsta zaštite: fizičku, tehničku, korisničku, zaštitu na razini datoteka te zaštitu od provale u inteligentni informatički sustav.

Odvajanje baza podataka FIU od vanjskog elektroničkog svijeta vrlo je značajan element u održavanju sigurnosti i povjerljivosti podataka FIU. »U mnogim se FIU kompjuterski sustav sastoji od unutarnje mreže koja ima ograničenje u pristupu vanjskim bazama. Instalira se posebni softver za zaštitu podataka i koristi se sustav enkripcije<sup>39</sup> poruka u svakoj razmjeni osjetljivih podataka s drugim tijelima« (Gleason, Gottselig, 2004: 30).

### 3.5. Jačanje suradnje između FIU i drugih nadležnih tijela

Jačanje sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma povezivanjem i koordiniranjem rada svih tijela koja u svojoj nadležnosti postupaju u određenim segmentima problematike pranja novca jedan je od prioriteta smjerova djelovanja Ureda. Posebno se ističe suradnja s nadležnim tijelima Ministarstva financija, Ministarstva unutarnjih poslova, Državnog odvjetništva i nadzornim tijelima. U tim bi se tijelima, za potrebe neposredne suradnje, trebalo odrediti jednog ili više »časnika za vezu«, odnosno djelatnika koji će biti zadužen samo za pitanja sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma.

U formalnom smislu, jačanje suradnje i zajedničko djelovanje svih institucija može se postići uspostavljanjem zajedničke međuinstitucionalne platforme, odnosno potpisivanjem sporazuma o suradnji ili uspostavi međuinstitucionalne radne skupine za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma, vezano za uspostavu konzultacijskog mehanizma za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma. Krajnja svrha sporazuma operativnog je karaktera, što se očituje u poboljšanju koordinacije, suradnje i razmjene podataka; pojednostavnjenju radnog tijeka i procjene stanja;

<sup>38</sup> Korištenje inteligentnog informacijskog sustava Ureda obuhvaća strategijsku i operativnu analitiku te vizualizaciju, s krajnjim ciljem detektiranja sumnjivih transakcija putem određenih indikatora i dostavljanja obavijesti o sumnjivim transakcijama nadležnim državnim tijelima na daljnje postupanje, povezujući sumnjive transakcije s kriminalnim aktivnostima pojedinca, grupe ili organizacije, uključujući poznate tipologije pranja novca.

<sup>39</sup> Sukladno odredbi čl. 5. st. 2. Pravilnika o provođenju Zakona o sprječavanju pranja novca, obveznik ispunjava elektronički obrazac koristeći se posebnim aplikativnim softverom koji je licenciralo Ministarstvo financija. Elektronički obrazac pritom je zaštićen enkripcijom i digitalnim potpisom uz korištenje smart-kartice.

koordinaciji sudjelovanja u međunarodnim aktivnostima; podizanju razine svijesti kao i izradi smjernica za prepoznavanje sumnjivih transakcija. S obzirom na to da su takvi sporazumi već potpisani s pravnim prednicima Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga<sup>40</sup> i s Deviznim inspektoratom, potrebno ih je samo provoditi u praksi.

Od operativnog bi značenja bilo i potpisivanje sporazuma o suradnji i razmjeni podataka između Ureda, Ministarstva unutarnjih poslova i Državnog odvjetništva, kojim bi se striktno propisali modaliteti komunikacije i razmjene podataka, način i razine izvješćivanja te vrste razmjenjivih podataka. Krajnji je cilj njihovo *on line* povezivanje radi djelotvorne razmjene podataka te upravljanja i praćenja konkretnih predmeta pranja novca. Radi stalnog praćenja aktualne problematike, jedna od mogućnosti zajedničkog djelovanja jest i osnivanje Odbora za sprječavanje pranja novca koji će objedinjavati ciljana područja.

I zaključno, na temelju odredbe čl. 33. Treće direktive,<sup>41</sup> potrebno je uspostaviti jedinstvenu statistiku koja će se odnositi na cjelovit postupak suzbijanja i sprječavanja pranja novca te obuhvaćati sve elemente, od bazalnih obavijesti o transakcijama zaprimljenih od institucija, preko obavijesti o sumnjivim transakcijama dostavljenih nadležnim tijelima na daljnji postupak, policijskih izvida, kaznenih prijava, istraga, optužnica, presuda do podataka o vrijednosti transakcija opranog novca te privremeno i konačno oduzetih sredstava.

## 4. Međunarodna suradnja FIU

Sukladno Preporuci 40. FATF-a, države trebaju osigurati da nadležna tijela pružaju najširi mogući opseg međunarodne suradnje srodnim inozemnim tijelima. Mora postojati jasan i djelotvoran pristup kako bi se olakšala brza i konstruktivna razmjena podataka izravno između srodnih tijela,

<sup>40</sup> Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, odnosno njezini pravni prednici: Komisija za vrijednosne papire, Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja te Direkcija za nadzor društava za osiguranje, nadzorno je tijelo sukladno odredbi čl. 21.a Zakona.

<sup>41</sup> Čl. 33. Treće direktive glasi: »Države članice jamče da su u mogućnosti revidirati djelotvornost svojih sustava za borbu protiv pranja novca ili financiranja terorizma vođenjem sveobuhvatne statistike o pitanjima relevantnim za djelotvornost tih sustava. Ta statistika u svakom slučaju obuhvaća broj dojava financijsko-obavještajnoj jedinici o sumnjivim transakcijama, aktivnosti koje su uslijedile nakon tih dojava te broj istraženih slučajeva u razdoblju od godine dana, kao i broj tuženih osoba, broj osoba osuđenih za kaznena djela pranja novca ili financiranja terorizma te podatke o količini zamrznute, zaplijenjene i konfiscirane imovine«.



spontano ili na zahtjev, koji se odnose i na pranje novca i na predikatna kaznena djela (iz kojih taj novac proizlazi).<sup>42</sup>

Svakom bi FIU domaće zakonodavstvo trebalo omogućiti razmjenjivanje, bilo spontano ili na zahtjev, bilo koje informacije o financijskim transakcijama za koje se sumnja da bi mogle biti povezane s pranjem novca. »Zahtjev FIU za dostavom informacija mora otkriti razlog za upit o tim podacima, svrhu za koju će se ti podaci koristiti, kao i sadržaj istrage koja je u tijeku, kako bi se omogućilo da FIU koji prima zahtjev pobliže odredi je li zahtjev usuglašen s domaćim zakonodavstvom te da dostavi traženu informaciju« (Condemi, De Pasquale, 2005: 363).

Na temelju čl. 14. Zakona, Ured može podatke, dobivene na temelju Zakona, dostavljati odgovarajućim tijelima i organizacijama pojedinih država te međunarodnim organizacijama koje se bave sprječavanjem pranja novca, i to na njihov zahtjev pod uvjetom uzajamnosti.

Pranje novca i financiranje terorizma problemi su međunarodnog karaktera. Stoga bi mjere koje se primjenjuju na razini samo jedne države mogle imati vrlo ograničeni utjecaj. U velikom broju slučajeva čak je nemoguće zamisliti cjelovitu analitičku obradu predmeta odnosno analizu sumnjivih transakcija bez podrške nekog drugog FIU, podataka o stranci ili transakcijama kojima raspolažu, kao i bez podataka iz kaznene evidencije. Svaka analiza tijeka novca neminovno dovodi do (početne) točke ulaza u financijski sustav Republike Hrvatske ili do (finalne točke) izlaza iz financijskog sustava, a to je često povezano s transakcijama novca iz drugih zemalja ili u njih.

Radi uvođenja dostatnog stupnja harmonizacije, Vijeće Europske unije donijelo je Odluku 2000/642/JHA koja izlaže specifične korektivne mjere unutar sustava Europske unije. Osnovna je ideja te odluke provođenje predloženih mjera radi prevladavanja prepreka međusobne suradnje koje nastaju zbog različite prirode i djelatnosti nacionalnih FIU (vidjeti više u: Condemi, De Pasquale, 2005).

»Nužnost međunarodne suradnje očituje se u potrebi kontrole i nadzora tijekomova novca i sredstava kako bi se prikupile obavijesti o kretanju poje-

<sup>42</sup> U nastavku 40. Preporuke: »Razmjena se treba dopustiti bez prekomjerno sputavajućih uvjeta. Nadležna tijela ne bi trebala odbiti zahtjev za pomoć isključivo zbog toga što zahtjev sadržava i porezni aspekt, države se ne bi trebale pozivati na zakone koji od financijskih institucija zahtijevaju čuvanje tajne i povjerljivosti podataka kao osnovu za odbijanje pružanja suradnje, nadležna tijela trebaju biti sposobna u ime inozemnog srodnog tijela provoditi predistražne postupke, a kad je moguće i istrage ... Države trebaju uspostaviti nadzor i kontrolu kako bi se osiguralo da će podaci koje razmijene nadležna tijela biti upotrijebljeni samo na dopušteni način, u skladu s njihovim obvezama u pogledu privatnosti i zaštite podataka«.

dinih osoba i eventualna saznanja o njihovoj kriminalnoj djelatnosti, što može služiti kao sredstvo prikupljanja relevantnih podataka za međunarodnu pravnu pomoć. Važno je naglasiti da jedino kroz međunarodnu suradnju možemo zaokružiti cjelinu, tj. osigurati uvid u cijelu sliku« (Maros, 2005: 27).

#### 4.1. Egmont grupa

Vežano uz međunarodnu suradnju u borbi protiv pranja novca Republika Hrvatska postala je 1998. punopravni član Egmont grupe. Kako je međunarodna suradnja od velike važnosti, Ured je provodi sukladno Zakonu i Sporazumu o suradnji i razmjeni podataka s inozemnim FIU.

Egmont grupa<sup>43</sup> međunarodna je mreža FIU koja trajno promiče suradnju i razmjenu informacija o sumnjivim transakcijama, pranju novca i financiranju terorizma na međunarodnoj razini. U njezinu je sastavu trenutačno 101 nacionalna financijska obavještajna jedinica (FIU) koja se bavi sprječavanjem i otkrivanjem pranja novca.

»Jedno od najvažnijih postignuća jest stvaranje zaštićene internetske komunikacije kroz Egmontov međunarodni sigurnosni internetski web sustav ... olakšavajući praktičnu i brzu razmjenu podataka u borbi protiv pranja novca. Iako to ne zamjenjuje tradicionalne kanale koji se koriste za dobivanje dokaza za sudski postupak, tijelima provođenja zakona mogu osigurati korisna saznanja u istrazi« (DeGabrielle, 2001: 202).

Status punopravnog člana Egmont grupe Uredu omogućuje bržu i jednostavniju razmjenu podataka<sup>44</sup> između odgovarajućih tijela i organizacija pojedinih država, usvajanje novih tehnika i legislativnih rješenja prevencije, analitike i edukacije, sudjelovanje u odlučivanju o politici Egmont grupe i mogućnost rada u radnim grupama Egmont grupe.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> U lipnju 1995. okupili su se vladini uredi i međunarodne organizacije u palači Egmont-Arenberg u Bruxellesu kako bi raspravljali o pranju novca i načinu suprotstavljanja tom globalnom problemu. Sastanak je rezultirao nastankom Egmont grupe kao neformalnog tijela za razmjenu podataka o sumnjivim transakcijama između FIU kako bi se postigao zajednički cilj – osnivanje foruma za unapređenje zajedničke suradnje i razmjene informacija koje su korisne u otkrivanju i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma. (Više u: Muller, Kalin, Goldsworth, 2007.)

<sup>44</sup> Uredu je omogućena razmjena podataka putem pristupa kompjutorskom sustavu »Egmont Secure Web« radi brže i jednostavnije međunarodne razmjene podataka koja služi otkrivanju pranja novca.

<sup>45</sup> O Egmont grupi vidjeti više na <http://www.egmontgroup.org/>

Kao jedan od najvažnijih čimbenika u borbi protiv pranja novca evidentna je usmjerenost Ureda na područje međunarodne suradnje. Kako bi se u određenim slučajevima otkrilo ili potvrdilo pranje novca, nužno je pribavljanje podataka od inozemnih FIU. Stoga Ured u svom radu bilateralno i multilateralno surađuje i razmjenjuje podatke sa svim državama s kojima je potpisan Sporazum o suradnji i razmjeni podataka.<sup>46</sup> Potpisivanje bilateralnih Sporazuma o suradnji i razmjeni podataka između Ureda i FIU drugih država ima cilj olakšati razmjenu svih vrsta informacija vezanu uz pranje novca te omogućiti žurno djelovanje po pojedinom upitu.

## 5. Zaključna razmatranja

Problematika pranja novca, a posebno financiranje terorizma, danas sve više dobiva na značenju i smatra se jednim od najviših političkih prioriteta. U skladu s time poduzimaju se mnogobrojne preventivne i represivne mjere. Jednako tako, sofisticirani kriminal današnjice razvija sve složenije oblike pranja novca. Infiltracija prljavog novca u pojedina ekonomska područja toliko je bezobzirna da nije više dovoljno ubaciti prljavi novac u financijski tijek, već se profite iz uloženi sredstava nastoji maksimizirati do krajnjih granica.

Financijski sustav je krvotok kriminala, a osobe i institucije uključene u pranje novca i financiranje terorizma pokušavaju zloupotrijebiti slobodu kretanja kapitala i pružanja financijskih usluga, što predstavlja opasnost za stabilnost financijskog sustava. Investicije kriminalnog miljea prijetnja su i nacionalnoj sigurnosti upravo zbog želje za manipulacijom određenim tržištem i ostvarivanjem potpune dominacije formiranjem neracionalnih cijena, a to je opasnost za kredibilitet zemlje u cjelini.

U tom svjetlu Republika Hrvatska jasno je pokazala interes i uvidjela potrebu za angažiranjem svih raspoloživih mehanizama na području prevencije i represije ove vrste kriminaliteta te se priklonila legislativnim rješenjima koja su usmjerena učinkovitim otkrivanju i sprječavanju sumnjivih financijskih transakcija odnosno sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma. Unatoč dobrim rezultatima, potrebno je i dalje pratiti europska

<sup>46</sup> Sukladno preporukama FATF i Egmont grupe, kao i nastojanju za što većim protokom informacija koje pridonose otkrivanju pranja novca, Ured je do sada potpisao sporazume o suradnji i razmjeni podataka s uredima iz Slovenije, Belgije, Italije, Češke, Paname, Latvije, Makedonije, Libanona, Izraela, Bugarske, Rumunjske, Australije, Lihtenštajna, Albanije, BiH, Crne Gore, Poljske, Srbije, Gruzije i Ukrajine.

rješenja i primjenjivati preporuke provođenja mjera sprječavanja i otkrivanja pranja novca i financiranja terorizma odnosno poboljšanja zakonodavne podloge kao i modernizacije cijelog sustava.

Jedna od mjera preventivnog djelovanja svakako je osnivanje Ureda za sprječavanje pranja novca kao financijsko-obavještajne jedinice, administrativnog modela ustoja, bez istražnih ovlasti, nadležne za prikupljanje podataka o sumnjivim transakcijama, njihovu analizu te prosljeđivanje nadležnim institucijama na daljnje postupanje i procesuiranje.

Rad FIU može se usporediti sa živim organizmom. Obavijesti o sumnjivim transakcijama koje Ured dostavlja nadležnim tijelima na daljnju obradu rezultat su brojnih procesa koje provode djelatnici Ureda, a zapravo se to može najjednostavnije svesti na ravnotežu i usklađeni odnos prevencije i analitike. Dobra prevencija osigurat će edukaciju obveznika (banaka, investicijskih fondova, brokera, društva za osiguranje i dr.), a to će rezultirati većom kvalitetom prijavljenih transakcija. *Off site* nadzor na vrijeme će upozoriti na nepravilnosti u radu obveznika, a dobra informatička podrška učinit će sve informacije dostupnima u što kraćem roku te njihovu analizu preglednijom. Kvaliteta dobivenih podataka rezultirat će dobrim radom analitike koja je usmjerena upravo na »prave informacije«, odnosno obavijesti o sumnjivim transakcijama koje su rezultat isključivo procjene rizika od pranja novca i financiranja terorizma.

S promjenom tehnologije pranja novca i zakonske regulative mijenjaju se i procesi rada unutar FIU. Sve se više naglašava značenje prevencije, edukacije i međunarodne suradnje koja je od neprocjenjive važnosti upravo stoga što je pranje novca u prvom redu međunarodni fenomen. Ništa manje važna nije ni analitička uloga FIU jer ona povezuje modus djelovanja u cjelovitu sliku i ključna je za rad drugih nadležnih tijela, sve do konačne presude.

Upravo se iz navedenih razloga mijenjaju potrebe i način rada pojedinih ureda. Osnivaju se novi odjeli i odsjeci te se jasno definiraju potrebe za određenim profilom kadra, kao što su stručnjaci za bankarski sektor, vrijednosnice, igre na sreću, stručnjaci za osiguranje i sl. Mijenjaju se potrebe, procesi i ciljevi analitičkog rada, zahtjevi postavljeni pred informatički sustav te značenje informatike uopće, kao i prevencija kroz osnovu ulogu edukacije i administrativnog nadzora, a to sve zahtijeva dobru organizaciju rada i podjelu poslova po sektorima.

Kako je jedan od prioritetnih smjerova djelovanja hrvatskog FIU upravo jačanje sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma, povezivanjem i koordiniranjem rada svih tijela koja u svojoj nadležnosti postupaju s određenim segmentima problematike pranja novca, i to suradnjom

s nadležnim tijelima Ministarstva financija, Ministarstvom unutarnjih poslova, Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske i svim nadzornim tijelima, takva je uloga Ureda svojstvena samo FIU osnovanom u okviru administrativnog modela. U prilog toj tvrdnji potrebno je naglasiti i nedvojbeno značenje zaštite dostavljenih podataka koji su vrlo često bankarska tajna, a s time u vezi i ključnu ulogu FIU kao »filtra« informacija između institucija i tijela provođenja zakona. U skladu s osnovnim smjernicama njegova djelovanja, najbolji rezultati interaktivnog odnosa s financijskim i nefinancijskim sektorom te dostave uobličene informacija o sumnjivim transakcijama nadležnim tijelima očituju se u preventivnoj naravi FIU koja najbolje dolazi do izražaja u okviru administrativnog modela.

Unatoč jasnoj definiciji FIU, ne postoji jednostavno i učinkovito pravilo dobre organizacije i uspješnog rada. Svaka država ima svoje specifičnosti koje treba poštovati pri osnivanju FIU i postavljanju osnovnih ciljeva, a na to utječe razina kriminaliteta u državi, siva ekonomija, količina sredstava kojima država raspolaže kako bi se borila protiv pranja novca i financiranja terorizma te pravni sustav u cjelini. No, zanimljivo je istaknuti činjenicu da je u 67 država FIU ipak osnovan unutar administrativnog modela u sastavu Ministarstva financija, centralne banke, nadzornog tijela ili potpuno neovisno o bilo kojem ministarstvu, kao vladinom tijelu.

## Literatura

- Condemi, M., De Pasquale, F. (2005), *International profiles of the activity to prevent and combat money laundering*, Italy
- DeGabrielle, C. (2001), *Međunarodni naponi Sjedinjenih Američkih Država u borbi protiv pranja novca*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 8, br. 2.
- Gleason, P., Gottselig, G., ed. (2004), *International Monetary Fund, Financial Intelligence Units: An Overview*, World Bank, Washington
- Graham, T., Bell, E., Elliott, N. (2006), *Money Laundering (Butterworth's Compliance Series, Lexis Nexis)*, Wiltshire
- Koprić, I. ur. (2006), *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb
- Koprić, I. (1999), *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Zagreb
- Maros, I. (1999), *Pranje novca – odgovor Republike Hrvatske na tu pojavu*, *Pravo i porezi*, br. 5.
- Maros, I., *Godišnje izvješće Ureda za sprječavanje pranja novca za 2005.*
- Mitsilegas, V. (2003), *Money Laundering Counter-Measures in the European Union: A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles (European Business Law and Practice)*, Kluwer Law International, The Hague

- Muller, W. H., Kalin, C. H., Goldsworth, J. G. (2007), *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons, Chichester
- Pusić, E. (2005), *Upravne organizacije: interakcija-struktura-interes*, Zagreb
- Schott, P. A. (2004), *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, The World Bank, Washington
- Stessens, G. (2005), *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model* (Cambridge Studies in International and Comparative Law), Cambridge University Press, Cambridge
- Unger, B. (2007), *Amounts and Effects of Money Laundering*, Edward Edgar Publishing, Cheltenham

### *Propisi*

- Konvencija UN protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih tvari (NN – međunarodni ugovori 14/1990)
- Preporuke FATF-a 40 + 9 (40 preporuka vezanih za pranje novca i 9 specijalnih preporuka koje se odnose na financiranje terorizma)
- Direktive Europske unije (1991/308/EEC, 2001/97/EC i 2005/60/EZ)
- Uredba 1889/2005 o kontroli ulaska i izlaska gotovine iz Zajednice radi uspostave mjera za otkrivanje fizičkih prijenosa gotovine preko državne granice (OJ L 309, 25. 11. 2005)
- Kazneni zakon (NN 110/97, 27/98, 129/00, 51/01, 111/03, 105/04, 71/06)
- Zakon o sprječavanju pranja novca (NN 69/97, 106/97, 67/01, 114/01, 117/03, 142/03)
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 70/01)
- Pravilnik o provođenju Zakona o sprječavanju pranja novca (NN 189/03)
- Naputak o korištenju i obveznim mjerama zaštite inteligentnog informacijskog sustava Ureda za sprječavanje pranja novca (interni dokument)
- Naputak o zaštiti tajnosti podataka, postupku s pismenima, mjerama zaštite radnog prostora i dokumenata i održavanju reda u Uredu za sprječavanje pranja novca (interni dokument)

### *Internetske stranice*

- [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)
- [www.fincen.gov/af\\_organization.html](http://www.fincen.gov/af_organization.html)
- [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org)



## THE ORGANISATION OF FINANCIAL-INTELLIGENCE UNITS FOR THE PREVENTION OF MONEY LAUNDERING

### *Summary*

*The paper analyses the organisation and organisational structure of financial-intelligence units in charge of the prevention of money laundering. The author has shown the advantages and disadvantages of different models. The stress has been put on the administrative model, which has been used to outline and explain the structure of the Croatian financial-intelligence unit – the Office for the Prevention of Money Laundering. The author has developed ideas for restructuring of the Office. She stresses the importance of domestic and international co-operation as well as the progress visible in the contents of the EU Conventions and Guidelines.*

*Key words: money laundering, organisational models of financial-intelligence units, data analysis, suspicious transactions, information confidentiality, international co-operation of the financial-intelligence units*