
Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Projekat za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu¹ (PECK)

IZVEŠTAJ O OCENI

usklađenosti sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv pranja novca i protiv finansiranja terorizma (BPPN/BPFT)

CIKLUS 1.

10. jun 2013. god.

¹ Ovakav naziv je bez štete prema stavovima o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 SB UN i Mišljenjem MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova.

SADRŽAJ

PREDGOVOR – PODACI I METODOLOGIJA KORIŠĆENI ZA OCENU KOSOVA . 4	
KRATAK PREGLED IZVEŠTAJA..... 6	
DETALJAN IZVEŠTAJ O OCENI BPPN/BPFT 18	
1 UOPŠTENO..... 18	
1.1 Opšte informacije o Kosovu i njegovoj privredi	18
1.2 Opšte stanje u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma	19
1.3 Pregled finansijskog sektora.....	22
1.4 Pregled sektora određenih nefinansijskih preduzeća i zanimanja (ONPZ)	26
1.5 Pregled zakona u oblasti privrednog prava i mehanizmi kojima se uređuju pravna lica i uslovi	29
1.6 Pregled Strategije za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma.....	31
2 PRAVNI SISTEM I SRODNE INSTITUCIONALNE MERE 38	
2.1 Kriminalizacija pranja novca (R.1)	38
2.2 Krivična odgovornost za pranje novca (R.2).....	54
2.3 Kriminalizacija finansiranja terorizma (SR.II)	61
2.4 Oduzimanje, zamrzavanje i zaplena zarade stečene kriminalom (R.3)	75
2.5 Zamrzavanje sredstava korišćenih za finansiranje terorista (SR.III).....	84
2.6 Finansijsko-obaveštajna jedinica i njene funkcije (R.26).....	88
2.7 Organi za sprovođenje zakona, tužilaštvo i drugi nadležni organi – okvir za istragu i krivično gonjenje slučajeva pranja novca i finansiranja terorizma, i za oduzimanje i zamrzavanje imovine (R.27. i 28).....	96
2.8 Prekogranična prijava ili objava (SR.IX)	103
3 PREVENTIVNE MERE - FINANSIJSKE INSTITUCIJE 108	
3.1 Rizik od pranja novca ili finansiranja terorista.....	111
3.2 Provera klijenata (R.5 (*))	111
3.3 Politički eksponirana lica (PEL) (R.6)	139
3.4 Zakoni o tajnosti u skladu sa preporukama (R.4).....	145
3.5 Vođenje evidencije (R.10*).....	147
3.6 Podnošenje prijave o sumnjivom prometu (R.13* i SR.IV)	154
3.7 Zaštita i bez dojava (R.14).....	161
3.8 Šel banke (R.18)	170
3.9 Tekući nadzor, monitoring i ulazak na tržište (R.23)	174
3.10 Nadzornici (R.29)	195
3.11 Kaznene mere (R.17).....	203
3.12 Usluge transfera novca ili vrednosti (SR.VI)	213
3.13 Savremene tehnike sigurnog prometa (R.20)	220
4 PRAVNA LICA – PRISTUP PRAVNOM UŽIVAOCU I KONTROLA PODATAKA (R.33) 226	
4.1 Opis i analiza	226
4.2 Preporuke i komentari	231
4.3 Ocena za Preporuku 33.....	232
5 NEDOBITNE ORGANIZACIJE (SR.VIII) 233	
5.1 Opis i analiza	233
5.2 Preporuke i komentari	250
5.3 Ocena za Posebnu preporuku VIII.....	252
6 DOMAĆA I MEĐUNARODNA SARADNJA..... 254	
6.1 Domaća saradnja i koordinacija (R.31)	254
6.2 Uzajamna pravna pomoć (R. 36).....	257
6.3 Drugi oblici međunarodne saradnje (R.40)	262
7 OSTALA PITANJA..... 267	
7.1 Resursi i statistika.....	267

8	TABELE	268
	Tabela 1: Ocene usklađenosti sa preporukama FATF-a	268
	Tabela 2: Predloženi Akcioni plan za unapređenje sistema BPPN/BPFT	280
	ANEKSI.....	294
	ANEKS 1: Spisak skraćenica.....	294
	ANEKS 2: Spisak tela sa kojima je održan sastanak u toku terenske posete.....	296
	ANEKS 3: Spisak ključnih zakona, uredbi i drugog primljenog materijala	297

PREDGOVOR – PODACI I METODOLOGIJA KORIŠĆENI ZA OCENU KOSOVA

1. Ovu ocenu pripremio je Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), koji je realizovan u periodu od 30 meseci, počevši od 01.02.2012. god. do 31.07.2014. Ovaj izveštaj je proizvod prvog (od dva) ciklusa ocene koji je trajao od septembra 2012. god. do maja 2013. god. Ocena je obuhvatila dve komponente: borbu protiv pranja novca i protiv finansiranja terorizma (BPPN/BPFT), i borbu protiv korupcije (BPK), koje su ocenjene u okviru samo jednog integrisanog procesa.
2. Ocena režima borbe protiv pranja novca i protiv finansiranja terorizma na Kosovu izvršena je na osnovu Preporuka FATF-a 2003, i Posebnih preporuka Radne grupa za finansijsku akciju (FATF)² o finansiranju terorizma 2001, korišćenjem Metodologije BPPN/BPFT 2004³.
3. Evaluacioni tim izvršio je usredsređenu ocenu usklađenosti Kosova sa ključnim i suštinskim, kao i drugim važnim preporukama FATF-a, i to: preporuke 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 13, 14, 17, 18, 20 (EC.20.2) 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 36. i 40, i SR.II, SR.III, SR.IV, SR.VI, SR.VIII, SR.IX⁴. Zbog usredsređenog karaktera ocene, struktura izveštaja ne odražava u celosti izveštaje koje je sastavio FATF ili regionalna tela slična FATF-u. Zbog zajedničkog karaktera rada na oceni, koja je obuhvatila mere BPPN/BPFT i borbe protiv korupcije, izveštaj se poziva na one nalaze u vezi sa komponentom borbe protiv korupcije koji su relevantni za BPPN/BPFT.
4. Osim toga, Izveštaj obuhvata i izabrani skup pitanja u vezi sa Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2005/60/EC, od 26.10.2005. godine, o sprečavanju upotrebe finansijskog sistema u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma (u daljem tekstu „Treća direktiva EU“) i Direktivom 2006/70/EC („Direktiva o primeni“), kao i skup elemenata Konvencije Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (CETS 198). Nikakva ocena nije data u vezi sa ovim stvarima.
5. Evaluacija je zasnovana na zakonima, uredbama i drugom materijalu dobijenom od kosovskih organa vlasti, kao i na informacijama koje je pribavio tim koji je vršio ocenu u toku terenske posete Prištini od 26. do 30. novembra 2012. godine, kao i posle toga. U toku terenske posete, tim koji je vršio ocenu sastao se sa zvaničnicima i predstavnicima relevantnih ministarstava i agencija, kao i privatnog sektora na Kosovu. Spisak tela sa kojima su održani sastanci priložen je u Aneksu 2. Izveštaja o detaljnoj oceni.
6. Ocenu je izvršio tim stručnjaka Zajedničkog projekta EU/SE za borbu protiv privrednog kriminala na Kosovu (PECK), koji se sastojao od: g. Lajoša Korone (pravnog ocenjivača), g. Herberta Zamita LaFerle (finansijskog ocenjivača), g. Sedrika Vudhola (ocenjivača pravnog izvršenja), g. Edmonda Dunge, savetnika PECK projekta i g. Igora Nebivajeva, upravnika Sekretarijata SE. Stručnjaci su pregledali institucionalni okvir, relevantne zakone, uredbе, smernice i druge uslove BPPN/BPFT, kao i postojeće regulatorne i druge sisteme za sprečavanje pranja novca (PN) i finansiranja terorizma (FT) preko finansijskih institucija, i ispitao je kapacitet, primenu i delotvornost svih tih sistema.

² Ovaj izveštaj nije zasnovan na revidiranim Preporukama FATF-a, koje su donesene februara 2012. god.

³ Kako je ažurirano februara 2009. god.

⁴ Preporuke R.35 i SR.I, koje, između ostalog, utvrđuju uslove za potpisivanje i ratifikaciju relevantnih instrumenata UN, isključene su iz procene zbog neprimenljivosti istih u slučaju Kosova, koje zbog svog pravnog statusa u skladu sa Rezolucijom 1244 SB UN ne može da postane strana u tim instrumentima. Preporuka SR.V je isključena, jer se radi o kumulativnoj preporuci koja obuhvata oblasti u vezi sa preporukama 36, 37, 38, 39. i 40, dok je Kosovo ocenjeno samo u vezi sa preporukom 36. i preporukom 40.

7. Ovaj izveštaj daje kratak pregled mera BPPN/BPFT koje su postojale i koje su lokalni organi vlasti na Kosovu preduzeli do dana terenske posete ili odmah nakon te posete. Isti opisuje i analizira te mere, utvrđuje nivo usklađenosti Kosova sa Preporukama FATF-a (vidi Tabelu 1) i daje preporuke o tome kako se određeni aspekti sistema mogu ojačati (vidi Tabelu 2).

8. Neke preporuke date u ovom Izveštaju sadrže predloženu radnu verziju pravnog sadržaja za ispravku utvrđenih nedostataka. Organi vlasti na Kosovu trebalo bi da date predloge smatraju indikativnim i mogu ih uređivati ili iznova sastaviti da bi se doveli u vezu sa različitim aspektima zakonodavne strukture na Kosovu.

9. U toku terenske posete radilo se na nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT. Predložene izmene i dopune još uvek su predmet promena zbog čega nisu uzete u obzir za analizu, komentare i preporuke date u ovom Izveštaju, mada su u nekim slučajevima pominjane u cilju jasnoće i doslednosti, ali nisu uzete u obzir radi ocenjivanja i nemaju za cilj da ukažu na bilo kakvu tehničku analizu nacrtu zakona o izmenama i dopunama.

KRATAK PREGLED IZVEŠTAJA

Pregledne informacije

10. Ovaj odeljak daje kratak pregled mera BPPN/BPFT koje su postojale na Kosovu do dana terenske posete (26-30. novembra 2012) ili odmah nakon iste (do 31.01.2013. godine). Isti opisuje i analizira te mere, i daje preporuke o tome kako bi određeni aspekti sistema BPPN/BPFT na Kosovu mogli da se ojačaju. Opisuje nivo usklađenosti Kosova sa određenim preporukama FATF-a.

Glavni nalazi

- Ovo je prva ocena Kosova u pogledu međunarodnih standarda BPPN/BPFT. Zakonodavni okvir Kosova u datoj oblasti do nedavno je uveliko bio zasnovan na različitim pravnim aktima koje je usvojila Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), a samo u poslednjih nekoliko godina došlo je do prenosa normi na domaće zakone. Isto se može zapaziti u pogledu institucionalnog okvira, koji je bio, i koji u određenoj meri ostaje u nadležnosti Misije vladavine prava EU na Kosovu (EULEX). Prelazak FOJ sa EULEX-a u domaće vlasništvo posebno je završeno tek 2012. god. Određena nadležnost EULEX-a ostaje u Specijalnom tužilaštvu Kosova (STK) i isti je nadležan za krivično gonjenje slučajeva pranja novca. Takođe, EULEX zadržava specijalizovane sudije i policiju; određeni kadar EULEX-a ostaje u FOJ.
- Postoji malo uzajamnog znanja, prepoznatih informacija ili bilo kakvih javnih statističkih podataka o pojavi pranja novca ili finansiranja terorizma na Kosovu. Određeni stepen pranja novca u vezi je sa stepenom neformalne crne ekonomije (trgovinom narkoticima, prostitucijom, krijumčarenjem nezakonite robe i drugim kriminalnim delatnostima), isključujući, u tom kontekstu, utaju poreza, kao deo sive ekonomije. Pretnju od finansiranja terorizma potvrdili su različiti organi vlasti na Kosovu sa kojima su održani sastanci u toku terenske posete.
- Na studijskom nivou, najznačajniji dokument jeste strategija BPPN/BPFT, koja je usvojena septembra 2012. god. Vlada Kosova je septembra 2012. god. usvojila i četiri srodne strategije za period između 2012. i 2017. godine, naime, strategiju protiv organizovanog kriminala, strategiju protiv narkotika, strategiju za borbu protiv terorizma i strategiju za zaštitu granica.
- Uopšteno, režim borbe protiv pranja novca, kao međuagencijski sistem od više nivoa, uspeo je da ostvari veoma mali broj sporadičnih, nedoslednih rezultata. Iako bi možda bilo netačno smatrati te male rezultate slučajnim, oni uopšteno potvrđuju umesto da opovrgnu opštu nesposobnost institucionalnog vrednosnog lanca u oblasti borbe protiv pranja novca da funkcioniše na odgovarajući, integrisani način uz angažovanje svih njegovih delova: izveštavanje – obaveštajni rad/analiza – istraga – krivično gonjenje – osuđivanje/oduzimanje imovine. Ovo je uzrokovano većim brojem sveprisutnih činilaca, uključujući nedostatak sistemskih mehanizama saradnje/koordinacije i povratnih informacija u *svim* segmentima, kao i *posebno* nedostatak neophodnih resursa.
- Analizom različitih komponenti, izvršenom u ovom Izveštaju, sastavljen je obiman spisak posebnih činilaca na nivou individualnih institucija, što, takođe, negativno utiče na sistem u celini, od kojih su najvažniji sledeći činioци:
 - Niska delotvornost na preventivnoj strani koja je značajno narušena deficitarnim regulatornim režimom (značajni nedostaci u Zakonu o BPPN/BPFT i srodnim dokumentima) i nepostojanje odgovarajućeg režima nadzora i izvršenja/izricanja kazni. To znači da je preventivni sistem u velikoj meri neuspešan u svojim dvama glavnim funkcijama: zabranjivanje ulaska zarade stečene kriminalom u finansijski

- o sistem i obezbeđivanje da su nadležni organi obavešteni kada takve činjenice nastanu;
 - o Neadekvatan institucionalni položaj FOJ, koji odražava njene kapacitete da proširi saradnju sa drugim domaćim organima, pristupi informacijama i unapredi kvalitet analize;
 - o Nespremnost, nerazumevanje i nepostojanje kapaciteta organa za sprovođenje zakona/tužilaca da vrše istragu slučajeva pranja novca i krivično gone iste, te da oduzimaju/zaplenjuju zaradu stečenu kriminalom;
 - o Nepostojanje kapaciteta u pravosuđu i nespremnost istog da zauzme proaktivan pristup u stvarima u vezi sa oduzimanjem/zaplenom zarade stečene kriminalom.
- Kosovski organi vlasti nisu primenili pristup zasnovan na riziku u vezi sa nijednom od komponenti režima BPPN/BPFT.

Pravni sistem i srodne institucionalne mere

11. Krivično delo pranja novca, koje se nalazi među krivičnim delima iz Posebnog dela Krivičnog zakonika ali koje je posebno definisano preventivnim zakonskim aktima o BPPN/BPFT, predstavlja zapažen nivo usklađenosti sa formulacijom konvencija iz Beča i Palermo, posebno kada govorimo o materijalnim (fizičkim) elementima krivičnog dela. Međutim, određene odredbe, koje su van ovog delokruga, podstiču drugu vrstu zabrinutosti (npr: neke imaju suvišan karakter što uzrokuje preklapanje sa drugim krivičnim delima iz istog člana). Isto tako, odredbe kojima se definišu „prihodi od krivičnog dela“ i drugi slični termini sve se znatno preklapaju, što dovodi do suvišnosti i zabune (npr: da li zarada stečena kriminalnom aktivnošću uopšte može biti predmet pranja novca).

12. Kosovsko zakonodavstvo primenjuje načelo univerzalnosti prethodećih krivičnih dela („pristup svih krivičnih dela“) te obuhvata sve osim jedne od 20 kategorija krivičnih dela koja su prethodila pranju novca, a koje su predviđene preporukama FATF-a, izuzev krivičnog dela manipulisanja tržištem. Evaluacioni tim je primetio opštu neizvesnost među licima zaduženim za primenu odredbi u pogledu nivoa dokaza za prethodeće krivično delo što verovatno nastaje zbog neodgovarajuće formulacije srodnih zakona i zbog nepostojanja odgovarajućih smernica. Jednako tome, odredba kojom se definiše pokrivenost samostalnog pranja novca nije jasna i nije formulisana na odgovarajući način, što može predstavljati problem za lica zadužena za primenu.

13. Odvojivost krivičnog dela pranja novca može biti razlog zbog kojeg su koncept i terminologija istog naizgled toliko drugačiji od istog iz Krivičnog zakonika, čak i u slučaju generičkih termina poput opsega i delokruga krivičnih dela pomaganja ili standarda znanja primenjivih u slučaju krivičnog dela pranja novca, što može prouzrokovati poteškoće u konkretnim slučajevima i što bi, stoga, trebalo preformulisati tako da se termini i koncepti mogu upotrebiti u svakom izvoru krivično materijalnog prava. Delotvornost primene krivičnog dela pranja novca nije mogla biti ocenjena zbog sukobljene statistike koja je dostavljena evaluacionom timu i zbog potpunog odsustva dodatnih informacija u vezi sa tekućim predmetima.

14. Iako je krivična odgovornost pravnih lica uopšteno predviđena, evaluacioni tim je otkrio veći broj suprotstavljenih odredbi u srodnim delovima zakona, a koje se tiču osnova krivične odgovornosti pravnih lica (bilo da to zavisi od krivice fizičkog lica ili ne i da li će i pravno lice biti odgovorno za krivično delo ako dato lice, koje je izvršilo krivično delo, nije osuđeno za to). Stvar zahteva hitno usklađivanje srodnih zakona. Osim toga, ocenjivači su našli da su krivične kazne (novčane kazne) koje se izriču pravnim licima nedelotvorno blage

(nisu srazmerne i odvrćajuće) u poređenju sa srodnim kaznama koje se izriču fizičkim licima.

15. Krivično delo finansiranja terorizma, kako je predviđeno Krivičnim zakonikom (obezbeđivanje sredstava za teroristički čin), ne obuhvata finansiranje individualnog teroristu u bilo koju svrhu i, sa uopštenijeg aspekta, možemo primetiti veoma nedoslednu i suvišnu terminologiju koja se primenjuje u svim odredbama KZ u vezi sa finansiranjem terorizma, što predstavlja rizik od stvaranja zabune. Obuhvatnost „akta terorizma“ kako je predviđeno Konvencijom o finansiranju terorizma nije dovoljna, imajući u vidu nepostojanje potpunog i opšteg pojma „generičkog“ krivičnog dela terorizma, kao predmeta finansiranja terorizma, kao i uopšteno restriktivnu obuhvatnost „sporazumnog krivičnog dela“ finansiranja terorizma, gde je predviđen dodatni svrsishodni element istog. Osim toga, postoji sumnja oko toga da li i u kojoj meri definicija „akta terorizma“ iz KZ obuhvata sama krivična dela u vezi sa terorizmom (npr: regrutovanje terorista) posebno da li se finansiranje datih krivičnih dela može smatrati krivičnim delom finansiranja terorizma.

16. Ispitivači konstatuju da će najnoviji nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT (usvojen posle terenske posete) uvesti „novo“ krivično delo finansiranja terorizma koje je usklađeno sa uslovima preporuke SR.II, međutim, očigledno je da neće imati nikakvog uticaja na „staro“ krivično delo finansiranja terorizma iz Krivičnog zakonika. Evaluacioni tim je ozbiljno zabrinut oko toga da će „novo“ krivično delo finansiranja terorizma biti „strano telo“ u okviru Zakona o BPPN/BPFT i, osim toga, da će dvostruka kriminalizacija definitivno dovesti do pravne neizvesnosti i ozbiljnih problema u pogledu delotvorne primene srodnih odredbi.

17. Kosovski okvir za zaplenu i oduzimanje imovine prvenstveno je uređen Krivičnim zakonikom (KZ) i Zakonom o krivičnom postupku (ZKP), i uopšteno je adekvatan u smislu zakonodavne smišljenosti i delokruga, međutim, postoji veći broj nedoslednosti. Član 96.⁵ Krivičnog zakonika Kosova (KZK) predviđa oduzimanje „imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog dela“. To obuhvata sva krivična dela kojima se stekne zarada, uključujući pranje novca, finansiranje terorizma i druga prethodeća krivična dela. Član 69. KZ predviđa opšte oduzimanje predmeta (instrumenata) korišćenih za izvršenje krivičnog dela. Međutim, zakonodavni okvir ne sadrži nikakav standard dokaza ili postupka za konačnu oduzimanje *predmeta namenjenih za upotrebu* u izvršenju krivičnog dela, što podstiče sumnju u vezi sa mogućnošću konačnog oduzimanja istog. Iako je KZ dozvoljeno oduzimanje imovine „jednake“ (tj. odgovarajuće) vrednosti, to se nikada nije desilo u praksi. Može se oduzeti i posredna i neposredna zarada. Postoji sukob odredbi iz ZKP i KZ u pogledu oduzimanja imovine treće strane, gde ZKP predviđa viši standard dokaza, što bi na kraju moglo da utiče na delotvornost u izvršenju zakona prilikom preduzimanja mere oduzimanja imovine i kada se ista preduzme. Pored toga, postoji nedosledna formulacija u pogledu definicije privremenih mera, poput oduzimanja imovine, i zabune koju ista stvara u pogledu normi u vezi sa zaplenom imovine. Odredbe dozvoljavaju oduzimanje imovine *ex parte* i bez prethodnog obaveštenja, međutim, nije dokazano da je isto primenjivano u praksi. Iako određeni organi za sprovođenje zakona naizgled poseduju odgovarajuća sredstva za otkrivanje imovine, u praksi se malo radi na tome. Iako izgleda da su koraci koje treba da preduzme savesna treća strana jasni i transparentni u zakonima, teret dokaza se možda neopravdano prebacuje na savesnu stranu, zbog čega je ona često u nemogućnosti da dokaže svoja legitimna prava i namere u pogledu imovine. Ne postoji organ koji bi preduzeo korake da spreči ili poništi radnje, ugovorne ili druge, u kojima su umešana lica znala ili je trebalo da znaju da će takve radnje naštetiti sposobnosti organa vlasti da povrate imovinu koja je predmet oduzimanja.

⁵ Član 96. Zakona 2012_04-L-082.

18. Ne postoji određeni pravni okvir koji bi kosovskim organima vlasti omogućio da preduzmu neophodne preventivne i kaznene mere za zamrzavanje imovine i, po potrebi, oduzimanje sredstava u vezi sa teroristima, ili druge imovine bez odlaganja, u skladu sa srodnim rezolucijama Ujedinjenih nacija. Sa uopštenijeg stanovišta, Kosovo ne ispunjava praktično nijedan od suštinskih kriterijuma posebne preporuke SR.III te evaluacioni tim čvrsto preporučuje da kosovski organi vlasti usvoje obuhvatan skup pravila (bilo sudskih bilo upravnih), koji bi im omogućio da na odgovarajući način primene ciljane novčane kaznene mere sadržane u srodnim rezolucijama SB UN u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem dela finansiranja terorizma, i zamrzavanjem terorističke imovine, čime bi se ispunili svi uslovi posebne preporuke SR.III FATF-a.

19. Finansijsko-obaveštajna jedinica uspostavljena je krajem 2010. god. i ista je nasledila objekat i strukture svog prethodnika – Finansijsko-obaveštajnog centra (FOC), tela kojeg je uspostavio UNMIK a kojim je kasnije rukovodio EULEX, sa ciljem da izvršava funkcije FOJ. Ista funkcioniše kao centar za prijem PSP, analizu i prosljeđivanje istih nadležnim organima za sprovođenje zakona. FOJ je izdala smernice subjektima zaduženim za podnošenje prijava posredstvom „administrativnih naređenja“, kojima se predviđa način podnošenja prijava, pojednostavi rizičnih oblasti na koje bi podnosioci prijava trebalo da obrate posebnu pažnju. Subjekti zaduženi za podnošenje prijava dužni su da PSP i druge izveštaje podnose elektronskim putem preko goAML sistema, kojeg su razvile UN, a kojeg FOJ koristi kao glavni softver. Očigledno postoje neki posebni nedostaci u pogledu tog uređenja, što stvara veliki teret za resurse privatnog sektora. Delokrug i način na koji FOJ pristupa različitim bazama podataka nije sasvim zadovoljavajući, što negativno utiče na analitičku funkciju Jedinice. Postupak za traženje dodatnih informacija od subjekata koji podnose prijave, kako je predviđeno Zakonom o BPPN/BPFT, veoma je dvosmislen i subjekti koji podnose prijave mogu ga zakonski osporavati, iako je FOJ objasnila da u praksi nije bilo nikakvih problema. FOJ materijal prosljeđuje policiji ili STK, međutim, stepen i kvalitet povratnih informacija koje prima o napretku i rezultatima istog veoma je loš i nesistemski. FOJ je nezavisna u svom radu; u smislu opšteg nadzora, ista je podređena Upravnom odboru koji se sastoji od načelnika ključnih agencija uključenih u sistemu BPPN na Kosovu. Prostorije FOJ fizički su bezbedne. Do sada nije izdat nijedan javni izveštaj o delatnostima FOJ na Kosovu. FOJ pokušava da se prijavi za članstvo u Egmont grupi ali izjavljuje da u svojim delatnostima nije primenila načela Egmonta o razmeni informacija. Nažalost, evaluacioni tim nije dobio dovoljno informacija da bi obuhvatanio sudio o delotvornosti FOJ. Nedostatak sadržajne statistike o rezultatima rada FOJ o kojima ista obaveštava organe za sprovođenje zakona predstavlja najveći propust, koji je rezultat odsustva povratnih informacija između agencija i kojeg bi kosovski organi vlasti trebalo da isprave u najkraćem mogućem vremenu kroz kolektivan napor između agencija. U isto vreme, FOJ je dala bar jedan primer u kojem su njene informacije upotrebljene u uspešnoj istrazi pranja novca. Takođe, evaluacioni tim je dobio prečišćene spise namenjene za prosljeđivanje organima za sprovođenje zakona. Taj materijal pokazuje jasnu sposobnost analitičara u FOJ da izvrše analizu do te mere da budu u stanju da zaključe da postoji verovatno prethodeće krivično delo, na osnovu dostupnih podataka.

20. Sve kosovske agencije za sprovođenje zakona dužne su da obezbede istragu krivičnog dela pranja novca, međutim, unutar kosovske policije postoji specijalizovana jedinica – Jedinica za finansijsku istragu i istragu pranja novca, pri Upravi za privredni kriminal i korupciju. Krivično gonjenje slučajeva pranja novca nadležnost je rezervisana za Specijalno tužilaštvo Kosova (STK). Istragu slučajeva pranja novca vrši tužilac zajedno sa organima za sprovođenje zakona koji služe kao „desna ruka“ tužioca. Organi za sprovođenje zakona dužni su da tužioca obaveste o svakoj i svim novim informacijama otkrivenim u toku istrage slučajeva pranja novca. Član 87. Zakona o krivičnom postupku predviđa skup tehnika koje su na raspolaganju organima za sprovođenje zakona. Iste, između ostalog, obuhvataju presretanje komunikacija, tajne operacije, saradnike, kontrolisano dostavljanje poštanskih

predmeta i otkrivanje finansijskih podataka. Ne postoji statistika o slučajevima u kojima su posebne istražne tehnike primenjivane za istragu slučajeva pranja novca ili finansiranja terorizma. Odlaganje hapšenja kao mere kada je, na primer, potrebno dodatno prikupljanje dokaza, nije u celosti na raspolaganju kosovskim organima za sprovođenje zakona. Članom 119. ZKP tužiocu je dato pravo da pribavi sve dokumentovane dokaze, uključujući finansijske izveštaje. Članom 121. ZKP predviđen je neizričiti skup dokaza koje tužilac može da pribavi u fazi prepretresnog svedočenja. Izgleda da ta odredba obuhvata ceo skup vrsti dokumenata predviđenih Preporukom FATF-a br. 28. Članovima od 70. do 73. novog ZKP agencijama za sprovođenje zakona data su ovlašćenja da prikupljaju informacije za istragu krivičnih dela u početnoj fazi istrage. To obuhvata ispitivanje svedoka i uzimanje/oduzimanje dokaza. Policija, takođe, može da preduzme skrivene i tehničke mere nadzora i istrage (članovi od 86. do 96. ZKP) uz ovlašćenje prepretresnog sudije ili, izričito u slučaju pranja novca – tužioca, kada postoje hitne okolnosti. Dokazi i materijal prikupljen primenom takvih mera, uključujući finansijske izveštaje, prihvatljivi su ako su prikupljeni u skladu sa krivičnim postupkom. Unutar policije postoje značajni problemi u vezi sa kapacitetom i zaposlenima, kao i slučajevi političkog mešanja.

21. Statistika i evidencija koju vode policija i tužioci ne poklapaju se, i u smislu kriterijuma i u smislu krajnjih brojki. Statistika koju su dali tužioci ukazuje na postepeno smanjenje broja predmeta u vezi sa krivičnim delom pranja novca, a koje oni rešavaju, kao i rastući broj predmeta na čekanju – skoro 100 u 2012. Pošto krivično delo pranja novca spada u izričitu nadležnost STK, koje se bavi velikim brojem drugih krivičnih dela sa samo 10-15 tužilaca na svom raspolaganju, očigledno je da će na kraju biti potrebno promeniti pristup. Takođe, nepostojanje kapaciteta STK da rešava rastući broj slučajeva pranja novca moglo bi biti demotivisuće za organe za sprovođenje zakona, koji bi nespremno tražili zaradu stečenu kriminalom čak i kada postoji očigledno prethodno krivično delo kojim se stvara zarada. Sve veći broj predmeta kod tužilaca poklapa se sa velikim padom broja slučajeva pranja novca za koje je policija istima podnela prijave u 2012. godini (na osnovu statistike TSK). Ako pogledamo statistiku policije o istraženim slučajevima pranja novca, primetan je isti značajan pad broja istraga u toku 2011. god. Ostavljajući po strani stvar sukobljene statistike, mogli bismo u svakom slučaju da zaključimo da je opala policijska aktivnost u pogledu istraživanja i prosljeđivanja slučajeva pranja novca tužilaštvu u skorijim godinama. Nejasno je koji je uzrok toga ali se radi o jasnom pokazatelju smanjene delotvornosti. Takođe, isto je potvrđeno činjenicom da ne postoji veći broj osuđujućih presuda (što bi ukazalo na povećanje kvaliteta uz žrtvovanje kvantiteta).

22. Carinska služba Kosova primenila je sistem kontrole prekogranične valute i menica, kojim je predviđeno da je svako lice koje ulazi na Kosovo ili napušta Kosovo i nosi novčane instrumente u vrednosti od deset hiljada evra (10.000) ili više dužno da prijavi iznos novčanih instrumenata i izvor takvih novčanih instrumenata, u pisanom obliku. Prijava se smatra lažnom ako sadrži netačne ili nepotpune podatke. U slučaju da se to desi, Carina ima ovlašćenja da oduzme i zadrži novčane instrumente koji su lažno prijavljeni ili koji nisu prijavljeni. Carinski organi, takođe, imaju ovlašćenja da ispituju i pretraže fizička lica i njihov prtljag. Ovlašćenja o zadržavanju valute, kao i o ispitivanju i pretresanju lica, jednako se primenjuju i kada postoji osnovana sumnja da novčani instrumenti predstavljaju zaradu stečenu kriminalom ili da su korišćeni ili da postoji namera da se koriste za izvršenje ili pomaganje pranja novca ili prethodećeg krivičnog dela od kojeg potiče zarada stečena kriminalom, ili ako su u vezi sa finansiranjem terorizma. Carinski organi evaluacionom timu nisu objasnili način na kojem vode evidenciju o informacijama pribavljenim u sumnjivim prijavama/lažnim prijavama/slučajevima pranja novca/finansiranja terorizma. Međutim, iako se takve informacije prosleđuju FOJ, režim vođenja evidencije unutar Carine nije jasan. Kosovska carina prosledila je primerke svih prijava FOJ. To se radi jednom mesečno elektronskim putem, tako što se iste postavle u bazu podataka FOJ. Carina, takođe, FOJ prosleđuje prijave o svim sumnjivim slučajevima pranja novca/finansiranja terorizma, u vidu PSP. Kosovska carina uspešno saraduje sa KP, FOJ, agencijama zaduženim za integrisano

upravljanje granicom i EULEX-om. Zajedničke operativne vežbe održavaju se u vezi sa svim prekograničnim nepravilnostima i svim oblicima kriminala, koji obuhvataju i kurire gotovine. Te vežbe su dovele do konkretnih rezultata. Kosovska carina ima ovlašćenja da istražuje carinske prekršaje i smatra se da ima nadležnosti i odgovornosti policije ili sudske policije za takve istrage. Kosovska carina može da primeni kaznene mere protiv lica koja podnesu lažnu prijavu ili daju lažne podatke. Te kaznene mere variraju od upućivanja na istragu/krivično gonjenje do krivičnog dela, zaplene celokupnog iznosa valute do upravne kazne u visini od 25 % od ukupne vrednosti. Carina nema dovoljan broj zaposlenih, što negativno utiče na njenu delotvornost.

Preventivne mere – Finansijske institucije

23. Režim za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma na Kosovu uglavnom je zasnovan na Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon br. 03/L-196, iz 2009. godine).⁶ Glavni zakon dopunjen je Pravilom X i Savetodavnim pismom 2007-1, od maja 2007. godine, od kojih su oba doneta na osnovu Uredbe UNMIK-a 1999/21 o licenciranju, nadzoru i uređenju banaka, i na osnovu Uredbe UNMIK-a br. 2004/2 o sprečavanju pranja novca i srodnih krivičnih dela. Obe uredbe UNMIK-a opozvane su stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT i Zakona o bankama. Evaluacioni tim, stoga, sumnja u trenutnu valjanost ova dva dokumenta u kontekstu Zakona o BPPN/BPFT. Međutim, evaluacioni tim potvrđuje da je Pravilo X usklađenije sa međunarodnim standardima od samog Zakona, te smatra da je prikladno da banke i finansijske institucije i dalje prate uslove istog. Međutim, bez obzira na to, većina suštinskih kriterijuma za ključne preporuke, posebno Preporuku 5 – koje bi trebalo predvideti zakonom ili uredbom, može se naći u Pravilu X, koje nije u skladu sa definicijom uredbe u svrhu ove ocene.

24. Zakon o BPPN/BPFT dodatno je dopunjen različitim administrativnim naređenjima i administrativnim smernicama koje je izdao FOC. Uz izuzetak Administrativnog naređenja 014 od decembra 2011. godine i Administrativnih smernica FICAD 49/2011, izdatih na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, sva administrativna naređenja i sve smernice izdate su na osnovu sada opozvane Uredbe UNMIK-a 2004/2. Evaluacioni tim sumnja u pravnu valjanost datih naređenja pošto Zakonom o BPPN/BPFT, kojim je opozvana i zamenjena Uredba UNMIK-a 2004/2 nije predviđen nastavak nijednog pravila i naređenja izdatog na osnovu iste.

25. Iako je delokrug Zakona o BPPN/BPFT u pogledu finansijskog sektora u skladu sa delokrugom predviđenih standarda FATF-a, evaluacioni tim zaključuje da termin „finansijska institucija“, kako je definisano datim finansijskim zakonima, nije usklađen i stoga, mogao bi da izazove dvosmislenost.

26. Kosovo nije izvršilo procenu nacionalnog rizika u pogledu svojih slabosti i rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. CBK nije izvršila analizu rizika od slabosti u finansijskom sektoru i ne traži od banaka i finansijskih institucija da vrše procenu rizika u svojim delatnostima, proizvodima i uslugama, da bi se utvrdile individualne slabosti istih. Sledstveno tome, Kosovo nije isključilo nijednu finansijsku delatnost iz obaveza pod Zakonom o BPPN/BPFT.

27. Mere PK na osnovu Zakona o BPPN/BPFT predmet su različitih nedostataka od kojih je glavni nepostojanje zakonske obaveze da se primenjuju pune mere PK pored procesa utvrđivanja i provere identiteta, kao i nepostojanje pravne jasnoće za pravnog uživaoca. Iako

⁶ Zakon br. 03/L-196 iz 2009. godine revidiran je i izmenjen posle terenske posete ali ne i u roku u kojem bi isti mogao da se uzme u obzir u ovom Izveštaju. Kada je to potrebno, Izveštaj upućuje na te izmene i dopune kroz fusnote.

je Zakonom o BPPN/BPFT definisano šta su to mere PK, u skladu sa međunarodnim standardima, isti ne uspeva u njihovoj primeni. Taj nedostatak negativno utiče na većinu suštinskih kriterijuma za Preporuku 5. U tom pogledu, finansijske institucije prate Pravilo X CBK, koje je usklađenije sa međunarodnim standardima.

28. Koncept pravnog uživaoca nije jasan u Zakonu o BPPN/BPFT te ne postoje jasne obaveze za datu industriju da detaljno prati taj koncept. Još jednom, Pravilo X je jasnije oko date stvari i iako je data industrija ukazala na zabrinutost u pogledu primene koncepta, ista je više u vezi sa nepostojanjem praga u toj definiciji.

29. Zakonom o BPPN/BPFT posebno je zabranjeno otvaranje ili održavanje anonimnih računa i predviđena je provera identiteta klijenta *pre otvaranja računa*. Međutim, u Zakonu se ništa ne pominje o otvaranju i održavanju računa preko fiktivnih imena, iako je CBK potvrdila da takvi računi ne postoje.

30. Zakonom o BPPN/BPFT predviđeno je da subjekti zaduženi za podnošenje prijave unaprede postupak provere klijenata u slučaju postojanja većeg rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Istim je ta obaveza predviđena u određenim situacijama u kom slučaju predviđa primenu naprednih mera. Međutim, Zakonom o BPPN/BPFT nisu predviđene vreste naprednih mera koje se primenjuju u drugim situacijama i odnosima koji predstavljaju veći rizik. Nepostojanje smernica i neizvesnost oko primene pristupa zasnovanog na riziku, predstavlja zabrinutost koju izražava sama industrija, zbog čega je jasno pokazano da isto negativno utiče na delotvornost sistema.

31. Iako se u Zakonu o BPPN/BPFT govori o pojmu visokog rizika za klijente identifikovane kao PEL, otkriveni su različiti nedostaci u vezi sa definicijom; nepostojanje obaveze primene napredne provere u svim slučajevima; odsustvo utvrđivanja statusa PEL za pravnog uživaoca u pogledu obaveze da postoji sistema za kontrolu rizika; i nepostojanje obaveze da više rukovodstvo da saglasnost kada je postojeći klijent na kraju identifikovan kao PEL. Data industrija je izvestila da su joj potrebne smernice oko primene obaveza u vezi sa PEL u slučaju domaćih PEL.

32. Iako odredbe Zakona o BPPN/BPFT u načelu odražavaju glavne kriterijume za vođenje evidencije iz Preporuke 10, postoje ozbiljne slabosti koje, ako se ne otklone, mogu da prerastu u zabrinutost po pitanju delotvorne primene Zakona. Ista, između ostalog, obuhvata nedoslednosti u Zakonu o BPPN/BPFT u vezi sa periodom početka vođenja evidencije o identifikaciji i vezi sa nepostojanjem smernica.

33. Obaveza podnošenja prijave neodvojivo je povezana sa definicijom *sumnjive radnje ili prometa*. Sledstveno tome, obaveza prijavljivanja ne obuhvata slučajeve u kojima dostupne informacije ukazuju na vezu sa pranjem novca ili finansiranjem terorizma i ne obuhvata pokušaj vršenja prometa. Još ozbiljnije, obaveza ne obuhvata promet ili radnje koje se mogu povezati sa finansiranjem terorizma. Mali broj PSP koje su podnete FOJ u poređenju sa brojem IGP postavlja pitanje da li se promet prijavljen pod režimom IGP prijavljuje i pod režimom PSP ako je sumnjiv.

34. Odredbe Zakona o BPPN/BPFT o sigurnom čuvanju i otkrivanju („dojavi“) u kontekstu Preporuke FATF-a 14. nisu odgovarajuće i ne zadovoljavaju neophodne kriterijume. U većini slučajeva, odredbe o sigurnom čuvanju ne obuhvataju jasno direktore, službenike i zaposlene (privremeno ili trajno) dok se zabrana otkrivanja podataka ne odnosi na same banke i finansijske institucije kao pravna lica.

35. Postupak licenciranja kojeg primenjuje CBK za licenciranje banaka i drugih finansijskih institucija na odgovarajući način obuhvata zabranu uspostavljanja šel banaka.

Međutim, ne postoji pravna jasnoća u Zakonu o BPPN/BPFT u pogledu pravljenja razlike između korespondentske i respondentske institucije u odsustvu definicije korespondentnog bankarskog odnosa.

36. CBK je na osnovu Zakona o CBK i Zakona o bankama nadležna za izdavanje licenci, uređivanje i nadzor banaka i drugih finansijskih institucija. CBK tu dužnost ispunjava posredstvom terenskih poseta i van terenskog ispitivanja preko Odeljenja za nadzor banaka. Zakon o bankama na odgovarajući način predviđa licenciranje banaka i finansijskih institucija. CBK sprovodi detaljan postupak provere koji obuhvata ispitivanje podobnosti akcionara, direktora i višeg rukovodstva. Odeljenje obuhvata Odsek koji je dužan da obezbedi poštovanje Zakona i uredbi o BPPN/BPFT. Međutim, Odsek nema resurse da u celosti vrši nadzornu funkciju u vezi sa BPPN/BPFT.

37. Međutim, Zakonom o BPPN/BPFT CBK nije određena kao nadzorni organ u svrhu Zakona. Stoga, proizilazi da nadzorna ovlašćenja u vezi sa BPPN/BPFT CBK preuzima u sklopu svog prudencijalnog nadzornog zadatka na osnovu Zakona o CBK i Zakona o bankama. Iako je nadzorni rad CBK u ovom pogledu prihvaćen, preporučljivo je da se Zakonom o BPPN/BPFT predvidi odgovarajući zakonski zadatak CBK ili drugog organa da prati finansijski sektor u svrhu istog, i da se isti dopuni zakonskim ovlašćenjima za donošenje pravilnika, propisa i smernica.

38. Zbog nepostojanja zakonskih ovlašćenja za nadzor CBK nema zakonska ovlašćenja da primenjuje svoja prudencijalna nadzorna ovlašćenja na osnovu Zakona o CBK i Zakona o bankama, u svrhu BPPN/BPFT. Sledstveno tome, zakonska nadzorna ovlašćenja CBK ili nekog drugog organa koji već ima prudencijalna nadzorna ovlašćenja na osnovu drugih zakona, trebalo bi propratiti ovlašćenjima za primenu takvih prudencijalnih nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT. Štaviše, iako FOJ uopšteno ima nadzorna ovlašćenja na osnovu Zakona o BPPN/BPFT nad svim drugim subjektima dužnim da podnose prijave, nije predviđeno da ista ima ovlašćenja da vrši terensko ispitivanje i da traži dokumenta u tu svrhu.

39. Zakonom o BPPN/BPFT predviđena su krivična dela koja su u nadležnosti okružnih sudova (sada je to revidirano) kao i kaznene mere koje FOJ može da izrekne trećoj strani koja ne dostavi informacije na zahtev iste. Stoga, ne postoji režim sankcionisanja a sledstveno tome ni organ koji je zadužen za primenu kaznenih mera. Iako CBK primenjuje svoja prudencijalna nadzorna ovlašćenja na osnovu Zakona o bankama, kaznene mere dopunjene Zakonom o bankama ne mogu se primeniti na kršenje Zakona o BPPN/BPFT. Zaista, ni FOJ ni CBK nikada nisu izrekli ni jednu kaznenu meru.

40. Pružaoci usluga transfera novca ili vrednosti (TNV) predmet su obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT, kojim su istima predviđene dodatne obaveze koje su relevantne za posebnu preporuku SR VII. Zakonom o bankama nije jasno predviđen postupak u finansijskim institucijama za postavljanje agenata zbog čega pružaoci usluga TNV nisu dužni da dostave spisak agenata. Štaviše, zbog neusklađenosti definicije „finansijske institucije“ postavlja se pitanje u vezi sa režimom licenciranja.

41. Kosovo ima gotovinsku ekonomiju. Zakonom o Poreskoj upravi predviđeno je da se *svaki promet u iznosu većem od pet stotina (500) evra, koji se vrši između lica uključenih u privrednoj delatnosti, od 01.01.2009. godine, vrši preko bankovnog računa*. CBK je u procesu uvođenja elektronskih sredstava plaćanja i drugih platnih sistema radi smanjenja upotrebe gotovine. Statistika CBK pokazuje velika odstupanja između izdate gotovine i podignute gotovine, što ukazuje na moguć nezakonit uvoz gotovine koji se smešta u bankarskom sistemu. To podstiče zabrinutost u pogledu carinskih provera na granici i delotvorne primene odredaba Zakona o Poreskoj upravi.

Pravna lica – Pristup pravnom uživaocu i kontrola informacija.

42. Kosovo primenjuje otvoreni sistem kroz sistem registracije poslovnih subjekata, koji je uređen Zakonom o poslovnim organizacijama (Zakon br. 02/L-123) od septembra 2007. godine, sa izmenama i dopunama usvojenim 2011. god. Na Kosovu se mogu registrovati različite vrste poslovnih organizacija. Poslovni registar trenutno sadrži ukupno 122.249 društava. AKRPO, pri Ministarstvu trgovine i industrije, organ je odgovoran za primenu Zakona i održavanje poslovnog registra. U praksi, AKRPO ima za cilj da obezbedi „usluge na jednom mestu“ za registraciju poslovnih subjekata. U tom smislu, Agencija radi preko 28 opštinskih centara. Ne postoji potreba za posrednicima (advokatima, računovođama, itd.) za registraciju poslovne organizacije. Svi obrasci za registraciju dostupni su u elektronskom obliku na elektronskoj mreži i registracija se može obaviti putem elektronske mreže.

43. Sistem registracije poslovnih organizacija deluje adekvatno, mada su primetne određene slabosti, koje su uglavnom u vezi sa održavanjem, ažuriranjem i blagovremenom raspoloživošću informacija, i u vezi sa informacijama o pravnom uživaocu.

44. U slučaju akcionarskih društava i društava ograničenih obaveza, iako je Zakonom predviđeno da se AKRPO obavesti o svakoj promeni podataka sadržanih u uverenju o registraciji akcionarskog društva ili društva ograničenih obaveza, i bez obzira na obavezu akcionarskih društava da vode spisak akcionara, ne postoji neposredna obaveza da se AKRPO odmah obavesti o promeni akcionara. AKRPO je izvestila da je u pokušaju da pribavi takve podatke pre podnošenja godišnjeg izveštaja, insistirala da poslovne organizacije odrede lice koje bi bilo odgovorno za obaveštavanje iste odmah nakon nastanka bilo kakve promene.

45. Preciznost dostupnih podataka, takođe se dovodi u pitanje zbog odredaba Zakona u vezi sa time da uverenje o registraciji ne predstavlja nikakvu vrstu zakonske potvrde ili pretpostavke o valjanosti iste, niti da su podaci sadržani u istom precizni ili neprecizni. Stoga, ne postoji odgovarajuća provera bar osnivača poslovne organizacije.

46. Sistem ne predviđa postupak unutar AKRPO ili nekog drugog lica ili organa za proveru da li određeni broj poslovnih organizacija pripada istom licu – izuzev za PUK preko poreskog identifikacionog broja. Osim toga, sistem ne vrši proveru povezanosti između poslovnih organizacija gde, preko slojeva vlasništva, određena društva mogu posedovati jedno drugo.

47. Zakonom o poslovnim organizacijama predviđeno je da sva evidencija, dokumenta, podnesci, obrasci, pravilnici i drugi materijal za koji je Zakonom predviđeno da se dostavlja AKRPO, ili kojeg ista priprema u vezi sa njenim delatnostima ili postupcima, ili u vezi sa bilo kom poslovnom organizacijom, bez izuzetaka, jesu javna dokumenta i AKRPO je dužna da ista blagovremeno i rutinski stavi na raspolaganje svakom licu na molbu ili zahtev, radi uvida i kopiranja. U tom pogledu, Agencija je dužna da svaku kopiju koju zatraži neko lice načini kao „istovetnu kopiju“.

48. Zakonom je dodatno predviđeno da AKRPO, za svako registrovano društvo, na javno dostupnom veb sajtu objavi bitne detalje i podatke, uključujući imena osnivača, direktora i drugih ovlašćenih lica, kao i svake promene datih podataka, u roku od jednog meseca od dana registracije datog društva, ili od dana promene takvih podataka. Pristup datim podacima dostupan je javnosti uopšte preko veb sajta Agencije. Da bi neko lice pristupilo takvim podacima, isto mora posedovati podatke kao što su broj poslovne registracije, naziv poslovne organizacije, lični broj ovlašćenog lica, lični broj vlasnika, glavna delatnost ili druga delatnost.

49. Pošto se promene akcionara i direktora prijavljuju kroz godišnji izveštaj, dolazi do zaostatka u pogledu dostupnosti podataka koji mogu biti neblagovremeni i neprecizni.

50. Skorašnje izmene Zakona smanjile su kapital koji je potreban za akcionarsko društvo ili društvo ograničenih obaveza gde je period registracije, takođe, smanjen na tri (3) dana. Iako sa ekonomskog aspekta gore navedene promene mogu dati pozitivan doprinos, sa stanovišta BPPN/BPFT iste mogu podstaći zabrinutost jer olakšavaju registraciju poslovnih organizacija, osim ako bi se u fazi registracije vršio striktan monitoring, imajući u vidu nepostojanje propisne provere.

Nedobitne organizacije

51. Nedobitne organizacije (NO) ili nevladine organizacije (NVO) kako se iste nazivaju na Kosovu, uređene su Zakonom o NVO (Zakon 04/L-057 iz 2011. godine). Zakonom o NVO utvrđen je način uspostavljanja, registracije, unutrašnjeg upravljanja, delatnosti, raspuštanja i brisanja iz registra pravnih lica organizovanih kao NVO. Međutim, Zakon se ne odnosi na političke stranke, sindikate i sindikalne organizacije i verske centre ili hramove, i druge oblasti uređene posebnim zakonima. Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO (ORVNVO) pri Ministarstvu javne uprave, organ je nadležan za primenu Zakona o NVO.

52. NVO registrovana na osnovu Zakona ima pravo da se prijavi za status javnog korisnika ako je organizovana i kao glavnu delatnost obavlja jednu ili više predviđenih delatnosti poput humanitarne pomoći, podrške licima sa posebnim potrebama i obrazovne, zdravstvene i humanitarne delatnosti, ili neku drugu delatnost koja služi javnom korisniku. NVO sa statusom javnog korisnika ima, na osnovu Zakona, pravo na poreske i fiskalne olakšice, izuzev onih koje predstavljaju suštinsku naplatu opštinskih javnih usluga.

53. NVO po prvi put su uređene Uredbom UNMIK-a 1999/22 a kasnije zakonom usvojenim kao Zakon 03/L-134 2009. godine, koji je revidiran i zamenjen 2011. god. postojećim Zakonom 04/L-057. Otada, Vlada je usvojila Uredbu o usklađenosti dok će Uredba o registraciji biti usvojena uskoro. Bez obzira na to, revizija zakona nije imala za cilj da oceni podložnost datog sektora u pogledu BPPN/BPFT.

54. Iako je postupak registracije naizgled adekvatan, ne postoji postupak propisne provere osnivača. ORVNVO zaista nije u mogućnosti da ukaže na rizik od finansiranja terorizma i podložnosti čemu NVO mogu biti izložene jer, prema njegovim rečima, to pitanje nije u njegovoj nadležnosti na osnovu Zakona o NVO, već su njegove nadležnosti ograničene na registraciju. Od 1999. god. do danas registrovano je 6.926 NVO, od čega su 6.428 domaće a ostale međunarodne. Do trenutka sastavljanja ovog Izveštaja, 88 NVO prestalo je da postoji.

55. Ne postoji određena zakonska obaveza bilo kog organa da uspostavlja kontakt sa nevladinim sektorom u okviru konteksta BPPN/BPFT. FOJ je izvestila da je u toku 2007. god. održala nekoliko časova obuke za NVO u vezi sa obavezama istih na osnovu Zakona o BPPN/BPFT i u pogledu ispitivanja usklađenosti sa istim. Međutim, postoji definitivna potreba za određivanjem odgovornosti i boljom formalizacijom i strukturisanjem kontakta sa datim sektorom da bi se podigla svest o podložnosti i rizicima po NVO koji postoje kroz zloupotrebu takvih organizacija. U tom smislu, postoji potreba za boljom saradnjom, koordinacijom i razmenom informacija između relevantnih organa, kao što su ORVNVO, FOJ, Poreska uprava i drugi organi koji mogu doprineti tome da se podigne svest.

56. U praksi ne postoji odgovarajući nadzor ili praćenje nijedne od kategorija NVO. Poreska uprava ispituje dati sektor samo u svrhu poreskih obaveza, koje su, prema rečima

Poreske uprave, male. ORVNVO tvrdi da nema ovlašćenja da vrši nadzor na osnovu Zakona o NVO zbog čega ne vrši nadzor datog sektora koji bi, kako dalje tvrdi, trebalo da bude u nadležnosti drugih kompetentnih organa – bez obzira na to da su Zakonom ORVNVO data odgovarajuća ovlašćenja da primenjuje popravne mere i izriče upravne kaznene mere kao što je suspendovanje ili oduzimanje statusa javnog korisnika. FOJ nema jasna ovlašćenja na osnovu Zakona o BPPN/BPFT da vrši nadzor NVO u svrhu člana 24. Zakona o BPPN/BPFT – bez obzira na to da je članom 24. stavom 4. predviđeno da su NVO dužne da FOJ i ORVNVO stave na raspolaganje svaki dokument zadržan u smislu navedenog stava Zakona radi uvida. Štaviše, Zakonom o BPPN/BPFT ORVNVO su data ovlašćenja da suspenduje ili poništi registraciju NVO zbog kršenja bilo koje odredbe člana 24. Zakona o BPPN/BPFT, na osnovu člana 21. Zakona o NVO, pa ipak, istim nisu predviđeni mehanizmi pomoću kojih bi to moglo da se učini u odsustvu nadzornih ovlašćenja FOJ ili ORVNVO.

57. U Zakonu o NVO ne postoje odredbe kojima se ORVNVO daju ovlašćenja da od NVO zahteva dodatne informacije koje mogu biti potrebne, izuzev dokumenata koje NVO zadrži u svrhu člana 24. stava 4. Zakona o BPPN/BPFT.

58. Isto tako, bez obzira na to da su NVO dužne da FOJ prijave svaku sumnjivu radnju ili promet, Zakonom o BPPN/BPFT FOJ nisu data ovlašćenja da od NVO traži bilo kakve informacije, izuzev godišnjeg izveštaja koji se sastavlja na osnovu člana 18. Zakona o NVO, i evidencije koja se vodi na osnovu člana 24. stava 4. Zakona o BPPN/BPFT.

59. FOJ je 16.12.2011. god. zaključila sporazum o saradnji sa ORVNVO radi razmene informacija. Memorandumom o razumevanju utvrđeni su postupci, uslovi i kriterijumi za razmenu informacija, kao i obaveze svake strane u vezi sa postupanjem sa razmenjenim informacijama i funkcijama poštovanja uslova.

60. Bez obzira na to što se u slučaju potrebe da se istraži NVO primenjuju uobičajeni istražni postupci i krivične kazne, postoji ozbiljan problem ako nije moguće identifikovati NVO koja bi trebalo da se istraži. Nepostojanje mera propisne provere osnivača u fazi registracije, činjenica da ORVNVO nije u mogućnosti da ukaže na to da li se NVO koja se registruje može dovesti u vezu sa finansiranjem terorizma i nepostojanje nadzora u svrhu BPPN/BPFT, negativno utiče na istražni proces.

Domaća i međunarodna saradnja

61. Na studijskom nivou, najznačajniji napredak jeste strategija BPPN/BPFT, koja je usvojena septembra 2012. god. Postoji Radna grupa zadužena za primenu iste, koja se sastoji od različitih agencija. Kada i ako se završi, ista će u velikoj meri uticati na sposobnost Kosova da se organizuje i informiše u cilju boljeg rešavanja pretnji od pranja novca, privrednog kriminala i finansiranja terorizma. Na osnovu date strategije, Nacionalna služba za privredni kriminal službiće kao ključni mehanizam za koordinaciju i nadzor delatnosti svih vladinih aktera u oblasti borbe protiv privrednog kriminala, uključujući pranje novca i finansiranje terorizma, međutim, do danas nije ostvaren napredak po pitanju osnivanja date službe.

62. Tužilački savet Kosova (TSK) nedavno je izradio Strateški plan za međuinstitucionalnu saradnju u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije za period 2013-2015. Taj dokument ima za cilj da poboljša saradnju i razmenu informacija između agencija u slučajevima korupcije i organizovanog kriminala. Jasno je da strategija TSK i strategija o BPPN/privrednom kriminalu obuhvataju veći broj istih stvari. To podstiče zabrinutost u pogledu načina na kojem će se strategija TSK i strategija BPPN dovesti u vezu u smislu praktične primene.

63. Što se tiče koordinacije rada, jasno je da su agencije za sprovođenje zakona još u početnoj fazi stvaranja odgovarajućih i sistemskih mehanizama za razmenu informacija i saradnju između agencija. Policija, Carina, FOJ i tužioci potpisali su brojne memorandume o razumevanju u tom smislu, međutim, nekoliko ključnih aranžmana, poput memoranduma o razumevanju između Policije i FOJ⁷, FOJ i tužilaca još uvek su na čekanju ili nisu još uvek uzeti u obzir. Neki memorandumi o razumevanju (FOJ-Centralna banka) zastareli su jer su nasleđeni iz vremena UNMIK-a i ne odražavaju postojeći okvir uređenja, niti ih učesničke agencije poštuju.

64. Kosovo je u stanju da obezbedi širok skup mogućih oblika međunarodne saradnje u krivičnim stvarima, uključujući proceduralnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima uopšte, izručenje ili prenos postupka. Što se tiče proceduralne pravne pomoći, strani zahtevi se podnose preko Ministarstva pravde, koje ih prosleđuje domaćim sudskim organima (kao opšte pravilo, nije predviđena nikakva neposredna saradnja sa stranim sudskim organima). U srodnim zakonima nisu zapaženi nikakvi ograničavajući osnovi za odbijanje zahteva. Iako postoji tvrdnja sa se saradnja odvija u razumnom roku i da je konstruktivna i delotvorna u pogledu primene, ocenjivači su saznali za dugotrajne docnje i veliki broj zaostalih postupaka u sudovima, zbog čega ukazuju na hitnu potrebu za jasnim standardima za dostavljanje odluka da bi se smanjilo vreme za obradu stranih zahteva za UPP.

65. Za međunarodnu saradnju nevezano za UPP u oblasti BPPN/BPFT zaduženi su FOJ i policija. Članom 14. stavom 1. tačkom 7. Zakona o BPPN, Zakon br. 03/L-196, dozvoljeno je da FOJ spontano, ili na zahtev, razmeni informacije sa bilo kojom stranom pandanskom agencijom koja vrši slične funkcije i koja je predmet sličnih obaveza u smislu očuvanja poverljivosti, bez obzira na karakter agencije koja je predmet reciprociteta. Pružene informacije se koriste samo uz odobrenje date agencije i samo u svrhu borbe protiv pranja novca i srodnih krivičnih dela, kao i protiv finansiranja terorizma. FOJ može da u ime stranih pandana traži javno dostupne informacije i podatke iz sopstvene baze podataka (podaci u vezi sa PSP). FOJ ima pravo da od javnih ili vladinih tela, ili stranih tela ili organizacija, ili međuvladinih organizacija (na Kosovu), zahteva i prima podatke, informacije, dokumenta u vezi sa licima, subjektima, imovinom ili prometom, i može da spontano ili na zahtev, razmenjuje informacije sa stranom pandanskom agencijom koja vrši slične funkcije i koja je predmet sličnih obaveza u smislu očuvanja poverljivosti, bez obzira na karakter agencije koja je predmet reciprociteta. U isto vreme, Zakonom o BPPN/BPFT FOJ nije dozvoljeno da od finansijskih institucija traži informacije, na osnovu zahteva strane FOJ. U slučaju da je zahtev upućen FOJ, članom 37. Zakona o BPPN predviđeno je da se profesionalna tajna ne može koristiti kao osnov za odbijanje zahteva za informacijama, a koje bi trebalo dostaviti na osnovu zakona ili koje su prikupljene u skladu sa datim zakonom. Kosovska policija i carina moraju da poštuju uslove Agencije Kosova za zaštitu podataka. zahtevi za informacijama koji se šalju moraju biti u skladu sa minimalnim standardima.

66. Kosovska policija je od 2011. god. stvorila Jedinicu za međunarodnu saradnju u oblasti sprovođenja zakona (JMSOSZ) u okviru regionalnog projekta čiji je cilj da se olakša međunarodna razmena informacija između organa za sprovođenje zakona. Razmena informacija sa drugim službama vrši se preko posrednih kanala. Bilo JMSOSZ bilo Interpol kanališe zahtev ali u slučaju Interpola, mora postojati i zahtev preko diplomatskih kanala koji se podnosi u roku od 18 dana – čime se radi o posrednom usmeravanju. U svakom slučaju, položaj JMSOSZ ili Interpola znači da u datom procesu postoji posrednik. Kosovski organi vlasti nisu dali statistiku o međunarodnoj razmeni informacija sa policijom, niti preko JMSOSZ niti drukčije, zbog čega je nemoguće suditi o delotvornosti.

⁷ Evaluacioni tim je kasnije obavešten da su FOJ i Policija potpisali Memorandum o razumevanju 19.02.2013. godine; međutim, isti je van delokruga ove ocene, jer je potpisan dva meseca posle terenske posete.

DETALJAN IZVEŠTAJ O OCENI BPPN/BPFT

1 UOPŠTENO

1.1 Opšte informacije o Kosovu i njegovoj privredi

67. Kosovo se nalazi u jugoistočnoj Evropi u centralnom delu Balkanskog poluostrva i zauzima površinu od 10.908 km². Prema proceni dobijenoj iz poslednjeg popisa stanovništva⁸, Kosovo ima 1.739.825 stanovnika, od čega 92 % čine Albanci a 8 % Srbi i druge manjine. Stanovništvo Kosova jedno je od najmlađih u Evropi gde, prema proceni, 40 odsto njegovih građana ima manje od 20 godina starosti. Jezici u službenoj upotrebi na Kosovu jesu albanski i srpski jezik. Na opštinskom nivou, turski, bosanski i romski jezici imaju status jezika u službenoj upotrebi.

68. Na osnovu najskorijeg ispitivanja kojeg je sproveo Međunarodni monetarni fond (MMF), u 2012. god.⁹ zabeležen je stvarni rast BDP od 3,8 odsto, što čini pad od 5 % u poređenju sa 2011. god.¹⁰ Robusna domaća potražnja finansira se transferima i kapitalnim prilivom koji, u velikoj meri, potiče od kosovske dijaspore.¹¹ Na osnovu različitih procena, još uvek postoji veliki rizik po poslovanje na Kosovu.¹² Neformalna ekonomija je još uvek velika. Kosovo je još uvek ekonomija zasnovana na uvozu; primorana da uvozi robu i sirov materijal koji se ne nudi na domaćem tržištu. Glavnu uvoznu robu čine proizvedena roba, mašinerija i oprema, prehrambeni proizvodi, napici i duvan, kao i gorivo. Kosovo za zvaničnu valutu koristi evro od 01.01.2002. god.

69. Savet bezbednosti UN usvojio je 10.06.1999. god. Rezoluciju 1244. Ta rezolucija, iako potvrđuje međunarodne granice Srbije, odvojila je Kosovo od nadležnosti Srbije, zamenjujući je privremenim rešenjem u vidu međunarodno nadzirane uprave, sa ciljem da se podrži rad autonomnih institucija na Kosovu. Na osnovu Rezolucije 1244 SB UN, stvorena je Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK). Ista je dobila upravna, zakonodavna i pravosudna ovlašćenja na Kosovu.

70. Kosovo je proglasilo nezavisnost od Srbije 17.02.2008. god. Vlasti u Prištini su aprila 2008. god. usvojile Ustav, koji je stupio na snagu juna 2008. god. Kosovo nije član Ujedinjenih nacija.¹³

71. Skoro 14.000 pripadnika Kosovskih snaga (KFOR) razmešteno je na osnovu Rezolucije 1244 SB UN i još uvek se nalazi na Kosovu da bi pomoglo da se održi sigurno i bezbedno okruženje. KFOR saraduje i pomaže UN i Misiji vladavine prava Evropske unije (EULEX) i drugim međunarodnim akterima, po potrebi, da bi se podržao razvoj stabilnog, demokratskog, multietničkog i mirnog Kosova. EULEX je svoj rad u oblasti vladavine prava počeo 09.12.2008. god. u okviru Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN (1999) i pod opštim ovlašćenjima Ujedinjenih nacija. Glavni cilj EULEX-a je da pomogne i podrži kosovske organe vlasti u oblasti vladavine prava, posebno u pogledu policije, pravosuđa i carine.

⁸ <http://esk.rks-gov.net/rekos2011/?cid=2.40>

⁹ Prema podacima Svetske banke (<http://data.worldbank.org/country/kosovo>), BDP Kosova u 2011. god. iznosio je 6,5 milijardi američkih dolara.

¹⁰ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12180.pdf>

¹¹ Isto.

¹² Kosovo je rangirano na 126. mestu od ukupno 183 ekonomije, prema izveštaju Poslovanje 2012. Međutim, bolje je rangirano u izveštaju Poslovanje 2013 (98. mesto od ukupno 185 ekonomija).

¹³ Kosovo je postalo član Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda 29.06.2009. god.

EULEX trenutno preispituje svoj oblik prisustva na Kosovu i u procesu je smanjenja, posebno u komponentama policije i carine, da bi se lokalnim organima vlasti prenelo više nadležnosti.

72. Kosovo ima pravni sistem zasnovan na građanskom pravu, gde je Ustav najviši pravni akt a svi drugi zakoni i druga pravna akta moraju biti u skladu sa Ustavom.

Transparentnost, dobro upravljanje, etika i mere protiv korupcije (vidi i izveštaj PECK-a o oceni komponente borbe protiv korupcije)

73. Skorijih godina, mediji, civilno društvo i neki drugi akteri često su izveštavali o stvarima u vezi sa korupcijom kao o nečemu što se smatra velikim izazovom na Kosovu. Takođe, povremeno je bilo tvrdnji o zvaničnicima koji imaju veze sa aktivnostima organizovanog kriminala. Indeks Transparency International-a o percepciji korupcije za 2011. godinu, Kosovo ocenjuje sa 2,9 (gde ocena 10 predstavlja najniži nivo korupcije), što je najniža ocena na Balkanu.¹⁴ Prema pokazateljima Svetske banke o upravljanju u svetu, kontrola Kosova nad korupcijom malo je napredovala od 2003. godine, ali ostaje loša sa manje više 30 % (100 % predstavlja punu kontrolu nad korupcijom), bez jasne tendencije od 2005. godine.¹⁵ Tokom poslednjih godina preduzete su različite važne zakonske i institucionalne mere, i usvojeni su zakonski standardi u vezi sa oblastima koje se odnose na korupciju, sudski sistem, krivične stvari, dobro upravljanje, javnu upravu i transparentnost.

74. Savet Evrope je na Kosovu i u regionu u poslednjih 5-6 godina sproveo veći broj mera kroz programe tehničke pomoći i saradnje. Te mere su se usredsredile na oblast privrednog kriminala i teških krivičnih dela, tj. pranje novca, finansiranje terorizma i međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima. Konkretnije, te aktivnosti se sprovode kroz projekte PACO Impact, PACO Kosovo, CARDS i PROSECO. Drugi projekti tehničke pomoći obezbeđeni su kroz programe IPP Evropske komisije. U svrhu ovog Izveštaja, vredni pomenuti projekat Jačanja ljudskih resursa i institucionalnog kapaciteta lokalne javne uprave Kosova (IPP 2009), projekat Unapređenja IT sistema za oporezivanje (IPP 2009), projekat Adekvatnih radnih uslova za javno tužilaštvo (IPP 2009). Drugi projekti koje finansiraju zemlje članice EU i Sjedinjene Američke Države jesu CRINIS-Rasvetljavanje novca u politici, kojeg finansira norveško ministarstvo spoljnih poslova, i projekat tehničke pomoći kojeg je obezbedilo Ministarstvo finansija SAD – Služba za tehničku pomoć (OTA).

75. Saradnja između organa vlasti i privatnog sektora nalazi se u ranoj fazi. Privatizacija strateških ekonomskih sektora nedavno je pokrenuta uz veoma zdrave kritike u pozadini u vezi sa nepostojanjem transparentnosti i konsultacija, navodnim zloupotrebama i nepostojanjem dovoljnih pripremnih ekonomskih i finansijskih opravdanja. Još uvek ne postoje zdrave strukturne reforme za unapređenje poslovnog okruženja i privlačenje direktnih stranih investicija, prema konkurentnom i prihvaćenom procesu.

1.2 Opšte stanje u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma

Prethodeća krivična dela kojima se stvara zarada

76. Stepem postojanja slučajeva pranja novca u vezi je sa stepenom neformalne crne ekonomije (trgovinom narkoticima, prostitucijom, krijumčarenjem nezakonite robe i drugim kriminalnim delatnostima), isključujući, u tom kontekstu, utaju poreza, kao deo sive ekonomije. U različitim izveštajima ocenjeno je da neformalna ekonomija na Kosovu zauzima od 39 % do 50 % pokazatelja korišćenja, poput: broja zaposlenih u formalnoj i neformalnoj ekonomiji, broja preduzeća koja rade u formalnim i neformalnim oblastima,

¹⁴ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

¹⁵ Svetska banka, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

analogije sa drugim zemljama, itd.¹⁶ Stepen postojanja crne ekonomije na Kosovu u periodu između 2004. i 2006. god. procenjen je toku 2007. godine na više od 300 miliona evra godišnje.

77. Prema nedavnom izveštaju Europolu o „Proceni pretnje od organizovanog kriminala u EU 2011“, Kosovo je još uvek region sa veoma aktivnim kriminalnim organizacijama, posebno u oblasti trgovine narkoticima i oružjem.¹⁷ Prihod od tih kriminalnih izvora predmet je aktivnosti pranja novca.

78. Prema podacima Carinske službe, Kosovo ima aktivno crno tržište za krijumčarenu robu i piratske proizvode. Nezakonita zarada od domaće i strane kriminalne aktivnosti takođe se stvara od zvanične korupcije, utaje poreza, carinske prevare i zabranjene robe.

79. Tabela dole daje prikaz statistike dobijene od organa vlasti, o krivičnim delima koja predstavljaju glavne izvore nezakonite zarade na Kosovu:

Tabela 1: Krivična dela koja predstavljaju glavne izvore nezakonite zarade (kosovski organi nisu naveli koliku štetu ova krivična dela stvaraju privredi)

Vrsta krivičnog dela	Godina	Evidentirana krivična dela	Završena istraga	Optužena lica
Krivična dela u vezi sa narkoticima				
	2010	314		461
	2011	407		547
	2012	517		575
Pljačka				
	2010	432	516	
	2011	486	608	
	2012	152	410	
Krivična dela u vezi sa carinom i porezima				
	2010		21	15
	2011		14	11
	2012		9	14
Krađa zloupotrebom službenog položaja				
	2010		281	142
	2011		40	151
	2012		37	130
Prevara				
	2010		132	68
	2011		12	45
	2012		15	37
Krivotvorena valuta u prometu				
	2010			
	2011			

¹⁶ Vidi delo Fridriha Šnajdera „Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?“ (2006); delo Edvarda Kristija i Marija Holcnera „Household Tax Compliance and the Shadow Economy in Central and South-eastern Europe“ (2004); delo Svetske banke „Ekonomski memorandum Kosova“ (2004); publikaciju MMF-a „Kosovo—Politika u pravcu rasta i razvoja“ (2004).

¹⁷ www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf

Vrsta krivičnog dela	Godina	Evidentirana krivična dela	Završena istraga	Optužena lica
	2012	205	108	25
Druga krivična dela (nije precizirano)				
	2010		21	14
	2011		14	11
	2012		9	14

Pranje novca

80. Postoji malo uzajamnog znanja, prepoznatih informacija ili bilo kakvih javnih statističkih podataka o pojavi pranja novca ili finansiranja terorizma na Kosovu. Finansijsko-obaveštajna jedinica (FOJ) sastavlja statističke izveštaje. Nije sastavljen nijedan godišnji izveštaj niti su objavljeni podaci za širu javnost¹⁸. U isto vreme, u prošlosti se smatralo da kvantitet i kvalitet podataka dobijenih od organa za sprovođenje zakona i sudskih organa nije dovoljan da bi se ocenili broj i karakteristike krivičnih dela pranja novca koja su istražena, krivično gonjena i procesuirana u sudovima¹⁹.

81. Velika količina novca ulaže se u nekretnine, restorane, barove i lokale u vezi sa igrama na sreću kao što su kazinoi, slot mašine i lokali za sportsko klađenje, a u ovom trenutku ne postoji kapacitet da se to nadzire. Takođe, postoji tendencija da se poslovanje i poslovni promet odvijaju preko privatnih računa bez registracije preduzeća. Stoga, nije iznenađujuće da se svake godine FOJ prijavi više od 420.000 gotovinskih prometa (preko 10.000 €), što predstavlja izuzetno veliki broj u poređenju sa brojem stanovnika i privredom na Kosovu.

82. Kosovska i međunarodna policija uhapsila je 2007. god. dvoje lica; političkog savetnika tadašnjeg premijera i direktora Kasa banke, pod sumnjom da su izvršili krivično delo pranja novca. Prema tvrdnjama, Kasa banka je upravljala posebnim fondom bivšeg premijera Ramuša Haradinaja. Savetnik tadašnjeg premijera optužen je da je imao ulogu u toj aferi pranja novca. Da se pridoda spisku, guverner kosovske banke uhapšen je za pranje novca, kao i viši savetnik ministra zdravlja koji je optužen za utaju poreza. Ministar prevoza i telekomunikacija, takođe je optužen za pranje novca i uzimanje provizije od izvođača radova, ali su te optužbe povučene zbog nedostatka dokaza. Koliko avgusta 2012. godine, Specijalna jedinica za borbu protiv korupcije uhapsila je četvoro lica u opštini Klina, osumnjičenih za pranje novca. Prema navodima policije, ta hapšenja su rezultat hapšenja za isti slučaj nastao 2009. i 2011. godine, kada je uhapšeno 26 lica²⁰. Prema tvrdnjama, optužena lica prisvojila su korist od 1.257.928 € tako što su prevarila rent-a-car društvo.

Terorizam i finansiranje terorista

83. Pretnju od finansiranja terorizma potvrdili su različiti organi vlasti na Kosovu sa kojima su održani sastanci u toku terenske posete. Takođe, FOJ izveštava o tome da je zapazila nekoliko sumnjivih prometa u vezi sa finansiranjem terorizma.

¹⁸ UNOCD, „Izveštaj o tehničkoj oceni“, april 2010. god.

www.unodc.org/documents/southeasterneurope/Technical_Assistance_Report_Kosovo_UNSCR_1244_final_ENG.pdf, str. 26

¹⁹ B&S Europe, 2007 „Ispitivanje stepena i sprečavanja nezakonite ekonomije i pranja novca Kosovu. Izveštaj pripremljen za Evropsku agenciju za rekonstrukciju“, str. 21 www.eulex-kosovo.eu/training/police/PoliceTraining/ORGANIZED_CRIME/DOCUMENTS/2.pdf

²⁰ <http://www.kosovapress.com/?cid=2,85,151119>

84. U okviru ograničenja koja postoje zbog njenog finansijskog stanja, Vlada Kosova je proširila napore koje ulaže u saradnju sa međunarodnim partnerima u cilju bavljenja protokom lica koja nezakonito prelaze Kosovo i u cilju otkrivanja i provere potencijalnih pretnji kako na domaćem tako i međunarodnom nivou.²¹

85. Vlada Kosova je u toku 2010. god. pokušala da izruči kosovskog državljanina da se suoči sa krivičnim gonjenjem po optužbama u vezi sa terorizmom u Sjedinjenim Američkim Državama. Državno tužilaštvo i Specijalno tužilaštvo Kosova predstavili su zahtev Sjedinjenih Američkih Država za izručenje begunca, ali je veće Vrhovnog suda Kosova, sastavljeno od dvoje sudija Misije vladavine prava EU i jednog sudije Vrhovnog suda Kosova, odbilo zahtev za izručenje²².

86. Neke radikalne islamističke organizacije koje imaju veze sa terorizmom, pokušale su da regrutuju članove među kosovsko-albanskim muslimanima, ali su ti pokušaji uglavnom propali. Organi vlasti u Albaniji uhapsili su i izručili Kosovu 2004. godine kosovskog državljanina osumnjičenog za smrtonosan teroristički napad 2001. god. na autobus koji je prevozio kosovske Srbe. Domaći okružni tužilac na Kosovu to lice je kasnije optužio za terorizam i ubistvo²³.

1.3 Pregled finansijskog sektora

87. Na osnovu pregleda finansijskog sektora na visokom nivou izvršenom oktobra 2011. godine, makroekonomska stabilnost na Kosovu slaba je u poređenju sa globalnim standardima, gde se posebni izazovi ogledaju u velikom deficitu tekućeg računa i fiskalnom deficitu. Iako je finansijski sektor mali i nesofisticiran, bankarski sektor ostaje zdrav. Isti je u većinski stranom vlasništvu i visoko koncentrisan u nekoliko banaka. Opseg i sofisticiranost finansijskih usluga je loša, gde banke i mikrofinansijske institucije uglavnom pružaju samo osnovne kreditne proizvode.²⁴

88. Ukupna aktivna finansijskog sektora u toku 2010. god. dostigla je 3,2 milijarde evra i porasla je za 13,7 odsto u poređenju sa 2009. god. Aktiva bankarskog sektora čini oko 77 odsto ukupne aktive finansijskog sektora, dok penzijski fondovi čine 15,5 odsto, mikrofinansijske institucije 4,3 odsto, nakon čega slede osiguravajuća društva sa 3,1 odsto i finansijske podružnice sa 0,1 odsto.²⁵

89. Trenutno na Kosovu posluju 9 komercijalnih banaka sa licencom²⁶, 2 licencirana penzijska fonda, 13 licenciranih osiguravajućih društava, 14 mikrofinansijskih institucija, 4 posrednika za osiguranje (1 je oduzeta licenca), 4 nebankarskih finansijskih institucija (2 registracije su povučene zbog neaktivnosti), 5 agencija za transfer novca i 29 menjačnica²⁷.

90. Sledeća tabela daje prikaz vrsti finansijskih institucija koje se mogu baviti finansijskim delatnostima, a koje su u okviru definicije „finansijske institucije“ iz Preporuka FATF-a:

²¹ <http://www.unhcr.org/refworld/country,,USDOS,,SRB,,4e52482332.0.html>

²² Isto.

²³ Vidi „Izveštaji o terorizmu u zemlji 2004“, Stejt department Sjedinjenih Američkih Država, april 2005, str. 49.

²⁴ Pregled finansijskog sektora Kosova na visokom nivou, koje je pripremio Program partnera za finansijsku stabilnost, Deloitte Consulting LLC za USAID, oktobar 2011. god.

http://www.pfsprogram.org/sites/default/files/Kosovo_High_Level_Financial_Sector_Overview_Oct_15_2011.pdf

²⁵ Ulaganje ne Kosovu, KPMG, Izdanje 2011, str. 17.

²⁶ Licenca je jednoj banci oduzeta 2006. god.

²⁷ Izvor Centralna banka Kosova (CBK) (<http://www.bqk-kos.org/?cid=2,14>)

Tabela 2: Vrste finansijskih institucija koje se mogu baviti finansijskim delatnostima

Vrsta finansijske delatnosti (vidi glosar 40 preporuka)	Vrsta finansijske institucije koja obavlja datu delatnost
1. Prihvatanje depozita i ostalih otplativih sredstava od javnosti (uključujući privatne banke)	1. Banke
2. Kreditiranje (uključujući potrošački kredit; hipotekarni kredit; faktoring sa ili bez regresa; i finansije komercijalnih transakcija (uključujući forfeting)	1. Banke 2. Mikrofinansijske institucije 3. Nebankarske finansijske institucije
3. Finansijski lizing (ovim nije obuhvaćen lizing u vezi sa potrošačkom robom)	1. Banke 2. Nebankarske finansijske institucije
4. Transfer novca ili vrednosti, uključujući finansijsku aktivnost i u formalnom i u neformalnom sektoru (npr: alternativni sistem za slanje doznaka), ali isključujući svako fizičko ili pravno lice koje finansijskim institucijama pruža isključivo poruku ili neke druge sisteme podrške za prenos sredstava	1. Banke 2. Nebankarske finansijske institucije (pošiljaoci novca) 3. Poštanske usluge koje vrše usluge plaćanja
5. Izdavanje i upravljanje sredstvima plaćanja (npr: kreditne i debitne kartice, čekovi, putnički čekovi, platni nalozi i bankarske menice, elektronski novac)	1. Banke [2. Svako drugo fizičko/pravno lice koje izdaje/upravlja sredstvima plaćanja]
6. Finansijske garancije i obaveze	1. Banke 2. Nebankarske finansijske institucije
7. Trgovina: (a) instrumentima tržišta novca (čekovi, mjenice, sertifikati o depozitu, derivati, itd; (b) devizama; c) stranom valutom, kamatnim stopama i indeksima; (d) prenosivim hartijama od vrednosti; (e) robnim fjučersima	1. Banke 2. (b) Menjačnice 3. Nebankarske finansijske institucije
8. Učešće u emisiji hartija od vrednosti i pružanje finansijskih usluga u vezi sa tim	1. Banke 2. Nebankarske finansijske institucije
9. Upravljanje individualnim i kolektivnim portfeljom	1. Banke
10. Čuvanje u sefu i upravljanje gotovinom ili likvidnim hartijama od vrednosti u ime drugih lica	1. Banke 2. Nebankarske finansijske institucije
11. Drugo ulaganje i upravljanje novčanim sredstvima ili novcem u ime drugih lica	1. Banke
12. Preuzimanje i plasman životnog osiguranja i drugi vidovi osiguranja vezani za investicije (uključujući osiguravajuća društva i posrednike u osiguranju (agente i brokere))	1. Osiguravajuća društva / agenti / posrednici / penzijski fondovi
13. Mjenjački poslovi	1. Banke 2. Nebankarske finansijske institucije 3. Menjačnice

Bankarski sektor (banke i nebankarske finansijske institucije)

91. Na Kosovu krajem 1999. god. nije poslovala nijedna banka. Odobrenje da počne sa poslovanjem januara 2000. god. dobila je jedna banka, Micro-Enterprise Bank of Kosovo (MEB-Kosovo), gde su ravnopravni deoničari bili EBRD i IFC. Licencu da posluje kao mikrofinansijska institucija dobila je druga finansijska institucija (tehnički „nebankarska“ institucija), Grameen-Missione AMF, mada nije aktivna od drugog tromesečja 2000. god. Preliminarne licence odobrene su preko organa za licenciranje i nadzor u proleće 2000. god. za četiri banke sa istorijom poslovanja na Kosovu. Mobilizacija depozita i kreditiranje početkom 2000. god. praktično nisu postojali u bankarskom sektoru, izuzev 2000 ili slično računa koji su otvoreni u banci MEB-Kosovo. Osnovni transferi preko banaka praktično su zaustavljeni da bi platni sistem mogao da se iznova organizuje. Međutim, u odsustvu funkcionišućeg bankarskog sistema, te usluge su generalno pružale društva za putovanja sa provizijom od 5 do 7 odsto po transferu.

92. Bankarski sektor na Kosovu sastoji se od dva nivoa, gde Centralna banka Kosova funkcioniše kao banka prvog nivoa a komercijalne banke kao banke drugog nivoa.

93. Bankarski proizvodi i usluge grupisane su u: (1) depozite; (2) zajmove; (3) druge proizvode; (4) usluge plaćanja i transfera; 5) hartije od vrednosti. Banke na Kosovu nude veliki broj proizvoda i bankarskih usluga. Međutim, većina tih proizvoda spada u grupu klasičnih bankarskih usluga, a banke su nedavno počele da proširuju svoje usluge, sa određenim inovacijama na tržištu, kao što su: lizing, usluge elektronskog bankarstva (mobilno bankarstvo) i druge usluge. Generalno, proizvodi i usluge koje banke nude obuhvataju sledeće:

- Depozit;
- Zajmovi;
- Usluge unutrašnjeg i spoljašnjeg plaćanja/transfera;
- Poslovna dokumentacija (garancije i kreditna pisma);
- Elektronske usluge;
- Drugi proizvodi²⁸.

94. Bankarski sistem je u toku 2010. god. zabeležio širenje infrastrukture, gde je broj filijala i podfilijala komercijalnih banaka dostigao 303, što beleži godišnje povećanje od 16 jedinica. Na bankarskom tržištu na Kosovu od 2009. god. posluje osam komercijalnih banaka, a taj broj je 2012. god. povećan na 9, od čega su šest u vlasništvu stranog kapitala (Austrija, Nemačka, Francuska, Turska, Slovenija, Srbija), dok su dve u domaćem vlasništvu. Banke u stranom vlasništvu dominiraju bankarskim sistemom na Kosovu i upravljale su sa ukupno 90,2 odsto ukupne aktive bankarskog sistema u decembru 2010. godine (91,1 odsto u 2009. godini). Preostalim delom aktive (9,8 odsto u decembru 2010. godine) upravljale su domaće banke. Bankarski sistem na Kosovu i dalje je okarakterisan visokom tržišnom koncentracijom, gde sa 77,4 odsto ukupne bankarske aktive upravljaju tri najveće banke. Dve najveće banke, Procredit banka i Raiffeisen banka imaju udeo od 68 % u opštem kreditnom tržištu. Na osnovu Zakona o zaštiti konkurencije, nijedna od ovih banaka nema dominantnu poziciju pošto ne prelaze ograničenje od 40 % tržišnog udela. Međutim, vredi pomenuti da je stalno povećanje delatnosti manjih banaka dovelo do stalnog povećanja nivoa koncentracije u bankarskom sistemu od prošle godine²⁹.

²⁸ http://ak.rks-gov.net/repository/docs/Analysis_of_Monitoring_BSK_311011.pdf

²⁹ Isto, str. 9

Tabela 3: Spisak subjekata sa licencom Centralne banke Kosova od 2009. god.

Br.	Subjekti	2009	2010	2011	2012
1	Banke i strane filijale	8	8	8	9
2	Nebankarske finansijske institucije	6	5	5	4
3	Mikrofinansijske institucije	14	13	15	14
4	Osiguravajuća društva/posrednici	11	11	13/3	13/4
5	Penzijski fondovi	2	2	2	2
6	Finansijske podružnice/menjačnice i biroi za transfer novca	23/3	26/4	30/4	31/5

95. Pored komercijalnih banaka, mikrofinansijske institucije (MFI) predstavljaju još jedan važan činilac na kreditnom tržištu na Kosovu. Na Kosovu je u toku 2010. god. poslovalo 13 MFI i pet drugih nebankarskih institucija. Portfelj zajmova koje su dale MFI u toku 2010. god. dostigao je 116 miliona evra, što predstavlja godišnje povećanje od 6,5 odsto, u poređenju sa 2009. god. Glavni korisnici zajmova od MFI jesu mala preduzeća i domaćinstva.

Sektor hartija od vrednosti i berza

96. Na Kosovu ne postoji tržište hartija od vrednosti. Ne postoje zakoni o hartijama od vrednosti i ne postoji licencirano tržište na kojem se može javno trgovati hartijama od vrednosti. Prva trgovina hartijama od vrednosti u obliku trezorskih/vladinih obveznica obavljena je u toku 2012. god. U Prištini ne postoji berza.

Sektor osiguranja (životno osiguranje)

97. Osiguravajuća društva (OD) na Kosovu relativno su mala u smislu veličine i broja, sa skombinovanom aktivom u vrednosti od 70,8 miliona evra u 2007. god. U poređenju sa tim nivoom u 2005. godini, vrednost aktive je povećana za više od 53 odsto (u 2005 to je iznosilo 46,2 miliona evra). Udeo ukupne aktive OD u 2007. god. u ukupnoj aktivni finansijskog sektora na Kosovu iznosio je oko pet procenata. Kosovo trenutno ima 13 osiguravajućih društava i 4 posrednika u osiguranju koji posluju, od čega su 10 osiguravajućih društava bez životnog osiguranja a 3 osiguravajuća društva sa životnim osiguranjem. U stranom vlasništvu je deset osiguravajućih društava na Kosovu koja upravljaju sa oko 77,4 odsto ukupne aktive u datom sektoru³⁰. Aktivom osiguravajućih društava u 2010. god. dominirali su depoziti, što je činilo 63 odsto od ukupne aktive osiguravajućih društava. Životno osiguranje kao proizvod postoji od 2010. god.

98. Glavna delatnost osiguravajućih društava jeste osiguranje od odgovornosti treće strane (TPL), naime polisa osiguranja za motorna vozila, što predstavlja 57 odsto od ukupne premije, dok preostali deo primljenih premija potiče od polisa dobrovoljnog osiguranja.³¹

99. Neto dobit osiguravajućih društava u 2010. god. iznosila je 1,5 miliona evra, u poređenju sa neto gubitkom od 4,9 miliona evra u 2009. god. Broj polisa osiguranja koje su osiguravajuća društva koja posluju na Kosovu izdala u toku 2010. god. dostigao je 540.700, što predstavlja godišnje povećanje od 5,7 %. Primljena premija povećana je za 5,1 %, dostižući iznos od 71,3 miliona evra krajem 2010. god. Međutim, stopa rasta vrednosti primljene premije 2010. god. bila je niža u poređenju sa stopom rasta u 2009. god. gde je godišnja stopa rasta iznosila 20 %. Osiguravajuća društva su u toku 2010. god. stvorila najveći udeo primljene premije (57 % od ukupne premije)³².

³⁰ http://www.eurojournals.com/EJEFAS_45_11.pdf

³¹ Ulaganja na Kosovu, KPMG, Izdanje 2011, str. 21.

³² http://www.bogalaw.com/pdf/Investment_Kosovo_January12.pdf str. 31.

100. Uprkos rastućoj dobiti, osiguravajuća društva na Kosovu i dalje su predmet kritika regulatora industrije, Centralne banke Kosova, i kreatora politike zbog njihovog propusta oko brze isplate potraživanja³³.

Sektor transfera novca ili vrednosti

101. Finansijski posrednici na Kosovu obuhvataju menjačnice i agencije za transfer novca ili vrednosti (TNV). Na Kosovu su do 2009. god. aktivno poslovala tri operatera za transfer novca, takođe zvani finansijski posrednici. Broj tih operatera do 2012. god. povećan je na 5. Emigranti radije biraju taj način plaćanja za slanje finansijske podrške svojim rođacima na Kosovu, jer je to veoma lako za klijente. Takođe, veoma je privlačno jer korisnici ne moraju da otvaraju račun i zato što se transfer izvrši u roku od nekoliko minuta. Skoro 41 % doznaka u toku 2010. god. poslat je ovim kanalom. Međutim, udeo istog u ukupnim međunarodnim transferima iznosi samo oko 4,4 %³⁴. Najveći deo međunarodnih transfera (oko 78 % ukupnih transfera) vrši se preko komercijalnih banaka.

1.4 Pregled sektora određenih nefinansijskih preduzeća i zanimanja (ONPZ)³⁵

102. Kategorije ONPZ, kako je definisano Zakonom o BPPN/BPFT obuhvataju agente i brokere nekretnina, javne beležnike, advokate/pravnike i druge zakonske zastupnike; nezavisne licencirane računovođe, licencirane revizore i poreske savetnike, kao i službe za finansijski konsalting; trgovce dragocenim metalima i kamenjem; subjekte koji se bave upravljanjem aktivom trećih strana (trustovi i pružaoci usluga) i kazinoi, uključujući internet kazinoe.

Tabela 4: Broj subjekata po organima u svakom sektoru ONPZ

ONPZ	Broj licenciranih subjekata	Nadzorno telo
Beležnici	43	Komora beležnika/Ministarstvo pravde
Advokati	577 ³⁶	Advokatska komora/Ministarstvo pravde
Nezavisni revizori i revizorske firme	45 revizora 19 revizorskih firmi (od kojih su 13 domaće a 6 strane)	1. Kosovski savet za finansijsko izveštavanje ³⁷ /Ministarstvo finansija
Nezavisne računovođe i računovodstvene firme	67 računovođa	2. Kosovski savet za finansijsko izveštavanje / Ministarstvo finansija
Lica i kazinoi koji organizuju igre na sreću, uključujući lica koja organizuju igre na sreću preko interneta	155 novih ili produženih licenci u 2011. godini (9 novih licenci, 32 produženja licenci i 114 produženja delatnosti)	Odsek za igre na sreću / Poreska uprava Kosova

³³ Izvor Balkan Insight (<http://www.balkaninsight.com/en/article/insurance-companies-failing-to-pay-out>)

³⁴ https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/13692/FisnikLatifi_CapstoneProject_Report_5-09-2011.pdf?sequence=5

³⁵ Ovaj izveštaj ne opisuje primenu mera BPPN/BPFT u sektoru ONPZ (R.12, 16, 24). Pregled u Odeljku 1. dat je samo u svrhu informisanja.

³⁶ <http://www.oak-ks.org/cms/data/1680ee750e362bf397b4495fb81332ee.pdf>

³⁷ <http://mf.rks-gov.net/en-us/zyrat/sekretariatiikkrfse/listaeauditorvedhefirmaveaudituese.aspx>

ONPZ	Broj licenciranih subjekata	Nadzorno telo
	331 srodna poslovna organizacija registrovana je u poslovnom registru (9 kazinoa)	
Agenti/agencije za nekretnine	46	FOJ
Trustovi; pružaoci usluga registracije pravnih lica	Nepoznat	
Trgovci dragocenim metalima; trgovci dragocenim kamenjem	108	Odeljenje za metrologiju/MTI

Kazinoi (uključujući internet kazinoe)

103. Igre na sreću su na Kosovu legalizovane stupanjem na snagu Zakona br. 2004/35 o igrama na sreću, a trenutno su uređene Zakonom br. 04/L-080, od 06.04.2012. god. Zakonom se uređuje način organizovanja i funkcionisanja igara na sreću, vrste igara na sreću, licenciranje subjekata i registracija zaposlenih u kućama igara na sreću, uspostavljanje Organa za igre na sreću i njihov nadzor. Takođe, uređuje se status, upravljanje, rukovođenje i prenosiva i dodeljiva prava Lutrije Kosova. Igre na sreću na Kosovu se ostvaruju preko Lutrije Kosova, koja je javno pravno lice, i preko drugih pravnih lica, registrovanih i licenciranih za bavljenje igrama na sreću. Sledeće igre na sreću uređene su zakonom:

- Lutrijske igre;
- Igre u kazinoima;
- Sportsko klađenje;
- Igre na slot mašinama;
- Tombola bingo u zatvorenim prostorijama.

104. Poreska uprava Kosova (PUK) organ je nadležan za uređenje igara na sreću.

105. Građani Kosova nisu pozdravili usvajanje zakona o igrama na sreću, a određeni broj NVO organizovao je proteste tražeći od vlade da poništi zakon jer se njime šteti finansijskom stanju porodica, koje je ionako loše. Čak su i mediji objavili članke tvrdeći da su vladini zvaničnici i političari vlasnici mnogih kazinoa i lokala za sportsko klađenje na Kosovu. Ti članci su podstakli zabrinutost oko toga da su igre na sreću na Kosovu široko rasprostranjene i da postaju kriminalna pojava³⁸.

106. Od 331 registrovanog operatera igara na sreću u poslovnom registru, 261 je lična poslovna organizacija ili opšte partnerstvo, 70 drugih obuhvataju 56 društava ograničenih obaveza, 6 akcionarska društva i 8 kazinoa. Odsek za igre na sreću pri PUK izdao je 9 novih licenci u toku 2011. god. kao i 114 novih jedinica koje funkcionišu pod već licenciranim operaterima zbog proširenja delatnosti. Obavljeno je ukupno 1606 poseta u toku 2010. god. i 957 u toku 2011. god. Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni u toku 2010. god. dostigao je 25.000 EUR odnosno 40.000 EUR u toku 2011. god.

Agenti nekretnina

107. Zakonom o BPPN/BPFT obuhvaćen je i sektor stambenih i poslovnih nekretnina. Sektor nekretnina na Kosovu uređen je sledećim zakonima: Zakon br. 03/L-154 od

³⁸ <http://www.botasot.info/lajme/169028/RaJOKaH/>

25.06.2009. god. „o imovini i drugim nekretninama; Zakon br. 2003/25 od 18.02.2009. god. „o katastru“ (sa izmenama i dopunama); Zakon br. 2002/05 od 17.10.2002. god. „o uspostavljanju registra prava na nepokretnu imovinu“ (sa izmenama i dopunama); Zakon br. 03/L-139 od 26.03.2009. god. „o eksproprijaciji nepokretne imovine“. Zemljište na Kosovu i srodni promet trebalo bi da se beleže a kasnije i evidentiraju u odgovarajućoj opštinskoj katastarskoj službi (OKS). Katastarska agencija Kosova (KAK) nadležna je za opšte upravljanje knjigama na Kosovu.

108. Nije moguće izvršiti nijednu transakciju u vezi sa nekretninama elektronskim putem ili ostvariti uvid u informacije o vlasništvu uknjižene nekretnine elektronskim putem.

109. Kao što je gore navedeno, sektor nekretnina se smatra visokorizičnim za pranje novca. Pored toga, upotreba gotovine je veoma uobičajena kod prometa nekretnina.

Advokati, beležnici i drugi nezavisni pravnici i računovođe

110. Advokati su na Kosovu organizovani preko Advokatske komore Kosova (Advokatska komora) koja ima ukupno 577 registrovanih advokata. Postoji 6 društava/zajedničkih kancelarija i 54 mladih advokata na stažiranju. Delatnost Komore i njena organizacija uređena je Zakonom o Advokatskoj komori br. 03/L-117, Statutom AKK i Pravilnikom o etici za advokate.

111. Ministarstvo pravde dužno je da obezbedi da se pravničko zanimanje obavlja na uobičajen način i u skladu sa zakonom. Advokatska komora nadgleda advokate u svrhu BPPN/BPFT.

112. U vreme Jugoslavije nije postojao sistem beležništva zbog čega na Kosovu nije postojala beležnička struka. Jednostavni promet, poput kupoprodaje imovine nadgledali su opštinski sudovi. MP je početkom novembra 2011. god. dalo licencu za 48 prvih beležnika na Kosovu³⁹. Zakon o beležništvu (03/L-10) usvojen 2008. god. kao i administrativna uputstva kojima se uređuje primena postupaka i teritorijalno širenje beležničkih usluga čine zakonodavni okvir za usluge beležništva na Kosovu. Beležnici su na Kosovu organizovani preko Beležničke komore Kosova, koja je veoma novo telo.

113. Ministar pravde utvrđuje opšti broj beležnika i relativnu pokrivenost za svaku opštinu. Beležnici su uključeni u svakom prometu u vezi sa prodajom pokretne i nepokretne imovine, uključujući nekretnine ili robu kao što su motorna vozila. Ministarstvo pravde nadgleda beležnike u svrhu BPPN/BPFT.

Računovodstvo, finansijsko izveštavanje i revizija

114. Računovodstvo, finansijsko izveštavanje i revizija na Kosovu uređeni su Zakonom o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji (Zakon br. 04/L-014). Zakonom se uređuje sistem računovodstva i finansijskog izveštavanja za poslovne organizacije, nadležnosti i odgovornosti Kosovskog saveta za finansijsko izveštavanje, uslovi revizije, kvalifikacije stručnih računovođa, licenciranje revizora, kao i stranih i domaćih revizorskih firmi. Računovodstvo i finansijsko izveštavanje za finansijske institucije uređuje Centralna banka Kosova. Društvo licenciranih računovođa i revizora na Kosovu nevladino je i nedobitno udruženje koje obezbeđuje obuku u oblasti računovodstva⁴⁰.

³⁹ http://www.swisscooperation.admin.ch/kosovo/en/Home/Domains_of_Cooperation/Rule_of_Law_and_Democracy/Establishment_of_a_Notary_System_in_Kosovo_Phase_III

⁴⁰ http://www.scaak.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=2

115. Na osnovu tog Zakona, velike poslovne organizacije i sve poslovne organizacije registrovane kao društvo ograničenih obaveza ili akcionarsko društvo na Kosovu, trebalo bi da primenjuju Međunarodne standarde finansijskog izveštavanja (IFRS), uključujući Međunarodne standarde računovodstva (IAS), kao i tumačenja, preporuke i smernice Odbora za međunarodne standarde računovodstva, koje usvaja Kosovski savet za finansijsko izveštavanje (KSFI).

116. Zakonom je predviđeno da reviziju finansijskog izveštaja velikih poslovnih organizacija vrši zakonska revizorska firma koja ima licencu da vrši zakonsku reviziju na Kosovu, dok je predviđeno da reviziju finansijskog izveštaja organizacije srednje veličine vrši bilo zakonska revizorska firma bilo revizor koji ima licencu da vrši zakonsku reviziju na Kosovu. Velike poslovne organizacije su organizacije koje ispunjavaju dva od tri sledeća kriterijuma: (1) Neto godišnja zarada veća od 4 miliona evra; (2) Bruto aktiva na bilansu stanja veća od 2 miliona evra; i (3) Prosečan broj zaposlenih u toku jedne finansijske godine veći od 50.

Trgovci dragocenim metalima i kamenjem

117. Trgovci dragocenim metalima i kamenjem jesu fizička ili pravna lica. Prema podacima iz poslovnog registra, u datom sektoru registrovano je 108 trgovaca. Njihova delatnost posebno je, između ostalih običajnih zakona, uređena Zakonom br. 2004/28 o proizvodima od dragocenog metala. Na osnovu tog zakona, proizvodi od dragocenog metala obavezno se ispituju i obeležavaju pre nego što se plasiraju na tržište. Trebalo bi da dobiju znak Pravno metrološkog instituta Kosova (PMIK) – trenutno Odeljenje za metrologiju pri Ministarstvu trgovine i industrije. Ispitivanje se vrši u Laboratoriji za proizvode od dragocenog materijala.

Trust i pružaoci usluga

118. Iako se na osnovu zakona smatra da su ove organizacije predmet izveštavanja u svrhu BPPN/BPFT, izgleda da trustovi trenutno ne postoje na Kosovu. Međutim, određene usluge osnivanja društava, poput zastupanja pravnih lica prilikom osnivanja, obezbeđivanje registrovanog poslovnog prostora, sedišta poslovanja ili smeštaj za društva, nude advokati, beležnici ili računovođe. Međutim, čak i ta zakonska mogućnost veoma je ograničena u praktičnom smislu.

1.5 Pregled zakona u oblasti privrednog prava i mehanizmi kojima se uređuju pravna lica i uslovi

119. Sledeći dobbitni subjekti mogu se registrovati na osnovu kosovskog Zakona br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama (ZPO), i na osnovu Zakona br. 04/L-006 kojim se menja i dopunjuje Zakon br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama. Poslovni subjekti koji se mogu registrovati u poslovnom registru na Kosovu jesu: privatna poslovna preduzeća, opšta partnerstva, ograničena partnerstva, društva ograničenih obaveza i akcionarska društva.

120. Osim gore navedenih subjekata, strani subjekti, takođe, mogu registrovati ogranak na Kosovu (moraju se registrovati u Registru kao inostrana poslovna organizacija na osnovu zakona). Ogranak nije odvojeno pravno lice. Sledstveno tome, njegova prava i obaveze odnose se na „majčinsko“ društvo a ne na ogranak.

121. Individualna poslovna organizacija („IPO“) – subjekat je koji se može osnovati i biti u vlasništvu samo jednog fizičkog lica i nema odvojeni pravni status. Vlasnik takvog subjekta ima neograničenu ličnu odgovornost za dugovanja i obaveze IPO. Iako IPO nije pravno lice, ista može da zaključuje ugovore, drži imovinu i tuži ili bude tužena u svoje ime ili u ime svog

vlasnika. Lično poslovno preduzeće u svrhu obavljanja privredne delatnosti može da izabere da se registruje ili da se ne registruje u Registru.

122. Opšte partnerstvo („OP“) – partnerstvo je kojeg osnuju dva ili više fizička ili pravna lica, koje obavlja poslovnu delatnost u svrhu dobiti, na osnovu ugovora o partnerstvu. Vlasnici takvih subjekata zajednički su i odvojeno odgovorni za dugovanja i obaveze OP. Takva odgovornost je neograničena. OP nije pravno lice, ali ga mogu osnovati pravna lica koja postanu opšti partneri OP. OP upravlja generalni partner ili više njih. Iako OP nije pravno lice, isto može da zaključuje ugovore, drži imovinu i tuži ili bude tuženo u svoje ime ili u ime svog vlasnika.

123. Ograničeno partnerstvo („OP“) – partnerstvo je kojeg osnuju bar jedan opšti partner i bar jedan ograničeni partner. Ograničeno mogu osnovati fizička lica ili poslovne organizacije, koje mogu biti bilo opšti bilo ograničeni partneri. Iako slično opštem partnerstvu, ograničeno partnerstvo ima bar jednog ograničenog partnera, čija je lična odgovornost ograničena na ulaganja koje izvrši u ograničeno partnerstvo. Ograničeni partner, takođe, ima ograničenu sposobnost da upravlja ograničenim partnerstvom ili da ga zastupa. Ograničenim partnerstvom upravlja njegov ograničeni partner ili više njih. Iako ograničeno partnerstvo nije pravno lice isto može da zaključuje ugovore, drži imovinu i tuži ili bude tuženo u svoje ime ili u ime svog vlasnika. Registar nema ovlašćenja da vrši uvid u ugovor o ograničenom partnerstvu iz zakonske ili formalne dovoljnosti i/ili da odbije registraciju ograničenog partnerstva iz bilo kog razloga u vezi sa oblikom, sadržajem ili uslovima ugovora o ograničenom partnerstvu.⁴¹

124. Društvo ograničenih obaveza („DOO“) – pravno je lice kojeg osnuje jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, izuzev NVO. DOO zakonski je odvojeno i različito od svojih vlasnika. Lična odgovornost vlasnika ograničena je na kapital kojeg je isti uložio u DOO. DOO upravljaju skupština akcionara i generalni direktor (ili odbor direktora). Akcije društva ograničenih obaveza dele se samo njegovim osnivačima i kompanija ne može da javno nudi svoje akcije. Broj akcija ranije nije mogao da pređe 50 dok je povelja kapitala društva ograničenih obaveza utvrđena na najmanje 1.000 EUR. Stupanjem na snagu Zakona br. 04/L-006 kojim se menja i dopunjuje Zakon br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama, uklonjeni su minimalni kapital od 1.000 EUR i ograničeni broj akcija. Strani subjekti mogu da budu vlasnici i učestvuju u društvu ograničenih obaveza. Registracija u Registru je obavezna da bi DOO bilo osnovano.

125. Akcionarsko društvo („AD“) – pravno je lice u vlasništvu svojih akcionara ali je zakonski odvojeno i različito od svojih akcionara. Samim tim, akcionari imaju ograničenu ličnu odgovornost za dugovanja i obaveze AD. Početni kapital od najmanje 25.000 € potreban je da bi se osnovalo AD, koji je sada smanjen na 10.000 € stupanjem na snagu Zakona br. 04/L-006, kojim se menja i dopunjuje Zakon br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama. Akcionari AD mogu biti fizička lica, poslovne organizacije i/ili druge organizacije. Akcionarsko društvo može imati samo jednog akcionara. Akcije akcionarskog društva vlasnik može da prenese bez odobrenja drugih akcionara društva. Akcionari biraju odbor direktora, koji upravlja AD. Odbor direktora upošljava službenike, naime više rukovodstvo AD. AD može se osnovati tek nakon registracije u Registru.

126. Sedište registrovanog predstavništva poslovne organizacije i ime i prebivalište njenog registrovanog zastupnika moraju se jasno navesti u dokumentima o registraciji poslovne organizacije. Svaka poslovna organizacija dužna je da stalno i strogo obezbedi da je (i) dokument o registraciji ažuriran u roku od deset (10) kalendarskih dana u slučaju da promena istog utiče na njegovu preciznost – sada je taj rok smanjen na tri (3) dana, stupanjem na snagu Zakona br. 04/L-006 kojim se menja i dopunjuje Zakon br. 02/L-123 o poslovnim

⁴¹ Isto, član 31.

organizacijama, i (ii) da je lice ili poslovna organizacija navedena kao registrovani zastupnik iste rutinski na raspolaganju u fizičkim prostorijama navedenim kao registrovano predstavništvo.⁴²

127. Inostrana poslovna organizacija, kako je definisano Zakonom o poslovnim organizacijama, može da obavlja poslovnu delatnost na Kosovu na isti način kao i domaća poslovna organizacija. Prvo se mora registrovati u Registru kao „inostrana poslovna organizacija“ i ispoštovati uslove Zakona. Inostrana poslovna organizacija predmet je registracije ako se ista, ili svaki zastupnik, zaposleni ili predstavnik iste, bavi nekom vrstom poslovne delatnosti na Kosovu. Na osnovu Zakona, ista nije dužna da se registruje u Registru ako su njene poslovne delatnosti izričito ograničene na izvoz proizvoda ili usluga na Kosovo, a koje uvozi potrošač ili kupac koji je osnovan i boravi na Kosovu. Da bi se osnovao ogranak, ovlašćeno lice inostrane poslovne organizacije potpisuje i podnosi standardni obrazac prijave, „dopis inostrane poslovne organizacije“, kontakt podatke i detalje o organizaciji, kapitalnoj strukturi i svrsi majčinskog društva, strukturi i svrsi ogranka, uverenje o registraciji majčinskog društva na teritoriji inkorporacije i statut majčinskog društva.

128. U slučaju podružnice sa punim vlasništvom na Kosovu, mora se osnovati novo društvo inkorporisano prema odredbama zakona u zemlji.

129. Poslovni registar centralni je registar koji vodi evidenciju svih registrovanih društava. Poslovni registar odgovoran je za: registraciju novih društava; registraciju tržišnih naziva; registraciju ogranku inostranih društava; prijem primerka godišnjeg finansijskog izveštaja i izveštaja o poslovanju DOO i AD. Nakon stupanja na snagu Zakona br. 04/L-006 kojim se menja i dopunjuje Zakon br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama, primerak finansijskog izveštaja podnosi se i Ministarstvu finansija.

130. Poslovni registar trenutno ima 122.249 društava ukupno. Od toga, 108.022 su individualne poslovne organizacije, 3.461 opšte partnerstvo, 86 ograničena partnerstva, 9.540 društava ograničenih obaveza, 390 akcionarskih društava, 607 inostranih poslovnih organizacija, 77 poljoprivrednih kooperacija, 23 društvena preduzeća, 10 javnih preduzeća, sa 33 društva pod upravom Kosovske agencije za privatizaciju.

1.6 Pregled Strategije za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma

Strategije i prioriteti u oblasti BPPN/BPFT

131. Na studijskom nivou, najznačajniji napredak jeste strategija BPPN/BPFT, koja je usvojena septembra 2012. god. Postoji Radna grupa zadužena za primenu iste, koja se sastoji od različitih agencija. Kada i ako se završi, ista će u velikoj meri uticati na sposobnost Kosova da se organizuje i informiše u cilju boljeg rešavanja pretnji od pranja novca, privrednog kriminala i finansiranja terorizma. Posebno, Strategijom je predviđeno uspostavljanje nacionalne službe za privredni kriminal, koja će služiti kao ključni mehanizam za koordinaciju i nadzor delatnosti svih vladinih aktera u oblasti borbe protiv privrednog kriminala, uključujući pranje novca i finansiranje terorizma (vidi i Odeljak 6.1. ovog Izveštaja).

132. Vlada Kosova, septembra 2012. god. usvojila je i četiri srodne strategije za period 2012-2017, naime, strategiju protiv organizovanog kriminala, strategiju protiv narkotika, strategiju za borbu protiv terorizma i strategiju za zaštitu granica. Te četiri strategije usvojene su na sastanku kabineta Vlade, a sponzoriralo ih je Ministarstvo unutrašnjih poslova.

⁴² Isto, član 23.

133. TSK usvojio je Strateški plan za međuinstitucionalnu saradnju u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Njen glavni cilj je da poboljša saradnju tužilačkog sistema sa drugim institucijama, posebno sa organima za sprovođenje zakona (vidi i Odeljak 6.1. ovog Izveštaja).

Institucionalni okvir za borbu protiv pranja novca i protiv finansiranja terorista

134. Postoji nekoliko institucija koje su uključene u borbu protiv privrednog i finansijskog kriminala čije su odgovornosti, dužnosti i pravni okvir ukratko opisani u daljem tekstu.

Združeni odbor za koordinaciju vladavine prava

135. Na sastancima Združenog odbora za koordinaciju vladavine prava redovno se razmatraju prioriteta u oblasti borbe protiv privrednog kriminala, a isti koordinira nacionalnu politiku i inicijative između Vladinih odeljenja. Tom Odboru zajedno predsedavaju zamenik premijera/ministar pravde H. Kuči i specijalni predstavnik EU na Kosovu. Odbor se sastaje na svakom tromesečju a zapisnik sa sastanka dostavlja se učesnicima.

Upravni odbor Finansijsko-obaveštajne jedinice

136. Upravni odbor Finansijsko-obaveštajne jedinice uspostavljen je na osnovu Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Njegov zadatak je da nadgleda FOJ i obezbedi njenu nezavisnost. Odbor nema izvršna ovlašćenja ili ovlašćenja za sprovođenje u vezi sa FOJ. Upravni odbor se sastoji od ministra finansija, koji je predsedavajući, ministra unutrašnjih poslova, glavnog tužioca Kosova, generalnog direktora Kosovske policije, direktora Poreske uprave, generalnog direktora Kosovske carine, generalnog direktora Centralne banke Kosova (vidi i Odeljak 2.6. ovog Izveštaja).

Ministarstvo finansija

137. Ministarstvo finansija (MF) formuliše i sprovodi politiku Vlade u vezi sa finansijskim, poreskim i carinskim stvarima. Njegove primarne funkcije u vezi sa BPPN/BPFT obuhvataju opštu odgovornost za zakone u oblasti BPPN/BPFT, kao i predsedavanje Upravnom odboru Finansijsko-obaveštajne jedinice. MF obavlja i delatnosti licenciranja i nadzora privatnih revizorskih društava, revizora i računovođa, kao i operatera igara na sreću, kroz poseban odsek pri Poreskoj upravi Kosova.

138. Ministarstvo je sponzorilo izradu novog zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, kojeg je Skupština Kosova usvojila 30.09.2010. god. Međutim, taj zakon su zainteresovane strane kritikovale da je okarakterisan manama, zbog čega je Ministarstvo pokrenulo izmene i dopune.

Ministarstvo pravde

139. Ministarstvo pravde uspostavljeno je 2006. god. na osnovu uredbi UNMIK-a 2005/53 i 2006/26. Njegova struktura spoj je struktura iz drugih ministarstava i UNMIK-ovih struktura. Gore navedenim uredbama UNMIK-a utvrđen je zakonski zadatak MP. Pored toga, zakonski zadatak Ministarstva proširen je većim brojem uredbi i zakona koje je Skupština Kosova donela pre i posle proglašenja nezavisnosti, tj. u vezi sa pravosudnim ispitom, beležništvom, posredovanjem, pravnom pomoći, Pravnim institutom, kao i zakonima o sudovima, tužiocima, SSK i TSK. Ministarstvo ima različite strukture koje su u drugim zemljama organizovane kao odvojene agencije, tj. Popravna služba i Služba za uslovni otpust, sudska medicina, itd.

140. MP odgovorno je za razvoj politike, pomaganje, pripremanje i primenu zakona u oblasti sudstva, uključujući tužilački sistem, kao i sistem besplatne pravne pomoći, kazneni sistem i međunarodnu sudsku saradnju. U međuvremenu, zakonom je izričito predviđena mogućnost da se Ministarstvo na bilo koji način uključi u stvari u vezi sa upravljanjem sudstvom i sudovima. Nadležnost za usklađivanje i unapređivanje zakona ne pripada MP već Kabinetu premijera (Službi za usluge pravne pomoći).

141. Ministarstvo je odgovorno za obezbeđivanje usluga podrške Javnom tužilaštvu Kosova, da bi se obezbedilo delotvorno funkcionisanje tužilačkog sistema. U međuvremenu, PIK odgovoran je za obezbeđivanje obuke, uključujući profesionalnu i strukovnu obuku, tužiocima i sudijama, i organizuje ispitivanje tužilaca i sudija, advokata i drugih pravnika radi provere kvalifikacija.

142. MP preko svog Odeljenja za međunarodnu pravnu saradnju ispunjava svoje odgovornosti u vezi sa izradom zakona, podržava sudstvo i postupa kao koordinaciono telo u međunarodnoj sudskoj saradnji oko krivičnih stvari, uključujući uzajamnu pravnu pomoć (UPP) i izručenja. Kao što je gore navedeno, MP odgovorno je i za licenciranje i nadgledanje beležnika.

Finansijsko-obaveštajna jedinica

143. Finansijsko-obaveštajna jedinica uspostavljena je na osnovu Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Direktora FOJ postavio je Upravni odbor Finansijsko-obaveštajne jedinice a sporazumom zaključenim 15.07.2012. god. sve uloge, odgovornosti i nadležnosti prenete su sa EULEX-a na FOJ. FOJ ne vrši sopstvene istrage, već drugim istražnim telima dostavlja obaveštajne podatke/informacije koje se koriste za pokretanje ili sprovođenje istrage (vidi i Odeljak 2.6. ovog Izveštaja).

Kosovska policija

144. Kosovska policija (KP) odgovorna je, između ostalog, za obezbeđivanje javnog reda i mira, borbu protiv organizovanog kriminala i za garantovanje integriteta granica. Kosovska policija uspostavila je u okviru Istražnog odeljenja Upravu za borbu protiv privrednog kriminala i istragu korupcije (UPKIK). UPKIK rešava sve vrste finansijskog kriminala i sastoji se od tri jedinice: Jedinice za borbu protiv korupcije, Jedinice za finansijski kriminal i Jedinice za pranje novca (vidi i Odeljak 2.7. ovog izveštaja). Policijska komponenta EULEX-a pomaže KP kroz nadgledanje, podučavanje i savetovanje. EULEX-ovi policajci nalaze se zajedno sa svojim pandanima iz KP, međutim, EULEX-ovi policajci uglavnom imaju ulogu podrške, dok KP predvodi operacije⁴³.

145. Kosovsku policiju nadzire Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). Ostale strukture unutar Istražnog odeljenja jesu: Uprava protiv organizovanog kriminala, Uprava za analizu kriminala i Uprava sudske medicine. Takođe, postoje Odeljenje za granicu, Laboratorija sudske medicine i druge strukture za podršku.

146. Protivteroristička jedinica KP (PJ), bivše Istražno odeljenje podelilo je neki od svog kadra i odgovornosti i preimenovano je u Protivterorističko odeljenje (PO). PO operativno je i na nivou prikupljanja obaveštajnih podataka.

Državno tužilaštvo

⁴³ www.eulex-kosovo.eu/en/police/

147. Državno tužilaštvo ustavno je nezavisna institucija sa ovlašćenjima i odgovornostima da krivično goni lica optužena za izvršenje krivičnih dela ili drugih dela predviđenih zakonom. Državno tužilaštvo jedinstveni je sistem ovlašćen da: pokreće krivični postupak, obezbedi blagovremenu istragu i krivično gonjenje slučajeva krivičnih dela protiv lica osumnjičenih ili optuženih za izvršenje krivičnih dela; zastupa državu pred sudom; upražnjava redovne i vanredne pravne lekove protiv sudskih odluka; štiti zakonska prava žrtvi, svedoka, osumnjičenih, optuženih i osuđenih lica; saraduje sa policijom, sudovima i drugim institucijama; preduzima sve druge radnje predviđene zakonom.

148. Glavnog državnog tužioca postavlja i razrešava predsednik Kosova na predlog Tužilačkog saveta Kosova. Glavni državni tužilac se postavlja na period od sedam godina, bez mogućnosti reizbora. Glavni državni tužilac na je čelu Državnog tužilaštva i ima opštu odgovornost da upravlja Državnim tužilaštvom i da nadzire rad svih tužilaca.

149. Specijalno tužilaštvo (STK) pri Državnom tužilaštvu uspostavljeno je na osnovu Zakona o STK br. 2008/03-L-052, kojim se uređuju njegova teritorijalna nadležnost, delokrug, ovlašćenja, sastav i postupak izbora glavnog tužioca. STK ima izričitu nadležnost da vrši istragu i krivično goni, između ostalog, slučajeve pranja novca, terorizma, organizovanog kriminala (član 5), kao i supsidijarnu nadležnost za krivična dela iz člana 9. Zakona (krivična dela trafikinga, krivotvorenja novca, korupcije i prevare, i druga teška krivična dela).

Kosovska carina

150. Kosovska carina nadležna je za naplatu carinskih dažbina kao što su carinska dažbina, porez na dodatu vrednost; da kontroliše uvoz i izvoz, štiti prava intelektualne svojine i da sastavlja statistiku o trgovini. Pored naplate prihoda, Kosovska carina sprovodi mere za sprečavanje krijumčarenja narkotika i druge zabranjene robe, koje imaju štetno dejstvo po privredni kriminal i izbegavanje plaćanja prihoda.

151. Carinska služba UNMIK-a uspostavljena je avgusta 1999. preko stuba EU, da bi se obezbedila primena pravičnih i jedinstvenih carinskih propisa, kao i drugih odredbi u vezi sa robom, koja je predmet carinskog nadzora. Carinska služba UNMIK-a postala je 12.12.2008. god. Kosovska carina. Skupština Kosova usvojila je 11.11.2008. god. nov Zakon o carini.

152. Kosovska carina od 2004. god. primenjuje sistem prekograničnog prevoza valute i menica. Carinska služba vrši pretres u slučajevima prelaska gotovine na granici. Građani podnose popunjen standardni obrazac kojeg definiše Carina, a koji sadrži podatke o svakom prenetom iznosu koji je veći od 10.000 EUR. Sakupljeni podaci evidentiraju se i prosleđuju FOJ. Carina je, takođe, predmet Zakona o BPPN/BPFT i saraduje sa FOJ i drugim organima za sprovođenje zakona.

Poreska uprava Kosova

153. Poreska uprava Kosova (PUK) uspostavljena je 17.01.2000. god. prema smernicama i pod upravom UNMIK-a. Prvi direktor PUK bio je međunarodni stručnjak kojeg je zaposlio kooperant USAID. U PUK je od oktobra 2001. god. do februara 2003. god. bilo dvoje kodirektora PUK gde su tu ulogu delili predstavnik USAID-a i domaći predstavnik. Organ poreske uprave prenet je 18.02.2003. god. sa UNMIK-a na Ministarstvo finansija (bivše Ministarstvo privrede i finansija) a domaći direktor preuzeo je dužnosti direktora PUK.

154. PUK ima centralizovan centar za obradu dokumenata preko kojeg se obrađuju sve zarade, mada se obrađivanje PDV-a decentralizuje da bi se olakšala primena ranije donetih

mera za usklađivanje. Uspostavljena je velika služba poreskih obveznika da bi radila sa najvećim poreskim platišama na Kosovu.

155. Poreska uprava tesno saraduje sa Carinom, Policijom, Ministarstvom trgovine i industrije, tužilaštvom, Statističkom službom i FOJ.

156. PUK odgovorna je za kontrolu i nadgledanje igara na sreću na Kosovu (postoji Odsek za igre na sreću unutar iste). Ista nadgleda i rukovodi postupkom registracije organizatora uzajamno povezanih sistema, angažovane nezavisne laboratorije za ispitivanje slot mašina i zaposlene u oblasti igara na sreću. Takođe, izdaje i rukovodi postupkom izdavanja licenci operaterima igara na sreću, u skladu sa zakonom. PUK, između ostalog, ima pravo da nadgleda i kontroliše delatnosti subjekata koji organizuju igre na sreću na Kosovu, da odlučuje o visini novčane kazne u slučaju kršenja zakona, da proverava stanje i licence opreme za igre na sreću, da vodi evidenciju subjekata koji obavljaju delatnost u datom sektoru, da sastavlja spisak lica isključenih iz kuća igara na sreću, da prinudno zatvara subjekte koji obavljaju delatnost bez licence i/ili da pleni sve srodne sprave.

157. Vršeci svoje dužnost, PUK saraduje sa drugim institucijama, posebno sa Kosovskom policijom i Carinom, tužilaštvom i FOJ.

Obaveštajna agencija Kosova

158. Obaveštajna agencija Kosova (OAK) uspostavljena je na osnovu Zakona o Obaveštajnoj agenciji Kosova (Zakon br. 03/L-063) kao bezbednosna i obaveštajna služba na Kosovu. Ista ima status pravnog lica i zadatak da radi na teritoriji Kosova. Finansijska sredstva za rad OAK obezbeđuju se iz konsolidovanog budžeta Kosova. OAK sakuplja informacije u vezi sa pretnjama po bezbednost na Kosovu, tj. terorizmom, organizovanim kriminalnom, trafikingom, itd. OAK nema izvršna ovlašćenja.

159. Direktora OAK zajedno postavljaju i razrešavaju predsednik i premijer. Direktor može imati zamenika a predsednik i premijer postavljaju glavnog inspektora OAK, koji ima zadatak da vrši nadzor nad radom OAK⁴⁴.

Centralna banka Kosova

160. Centralna banka Kosova (CBK) nadzire i uređuje finansijske institucije na Kosovu. Centralna banka Kosova, naslednik Bankarskog i platnog organa Kosova (BPOK) od 1999. godine i Centralnog bankarskog organa Kosova (CBOK) od 2006. godine, uspostavljena je juna 2008. god. na osnovu Zakona br. 03/L-074 o „Centralnoj banci Kosova“, kojeg je usvojila Skupština Kosova.

161. CBK nezavisni je pravni subjekat sa punim ovlašćenjima pravnog lica, na osnovu zakona važećeg na Kosovu, i podnosi izveštaj Skupštini Kosova.

162. CBK nadgleda banke, mikrofinansijske institucije, nebankarske finansijske institucije (uključujući menjačnice i agencije za transfer novca) kao i tržišta osiguranja, hartija od vrednosti, privatnih penzijskih fondova i operatera, te druge nebankarske finansijske delatnosti (vidi i analizu iz Preporuke 23. i Preporuke 29. u ovom Izveštaju) i obezbeđuje usklađenost istih u pogledu BPPN/BPFT.

Advokatska komora Kosova

⁴⁴ Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova (Zakon br. 03/l-063)

(http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=150&Itemid=56&lang=en)

163. Advokatska komora Kosova (AKK) samoupravna je organizacija kosovskih advokata koja dela nezavisno od državnih tela. Odgovorna je za uređivanje i kontrolu pravničkog zanimanja na Kosovu.

164. AKK odgovorna je za nadgledanje ispunjenosti uslova zakona, Statuta AKK i Pravilnika o etici za advokate, i da izriče disciplinske kazne kada je to potrebno. AKK u svom radu na uređivanju i kontroli pravničkog zanimanja može da donosi normativne akte sa ciljem da uredi i organizuje pravničko zanimanje. Takođe, definiše mere za stalno strukovno usavršavanje advokata. AKK organizovana je u nekoliko ogranaka.

165. AKK jedini je organ za licenciranje advokata na Kosovu, kao sastavni deo pravnog sistema. Pre sukoba 1999. godine, AKK imala je oko 600 članova. Posle uspostavljanja Misije UN na Kosovu, imala je 106 članova a taj broj je povećan u 2001, 2004. i 2007. god. AKK imala je 2011. god. 603 licencirana advokata koji su položili pravosudni ispit, što je jedan od preduslova za dobijanje članstva u AKK⁴⁵.

166. AKK odgovorna je za obezbeđivanje usklađenosti sa uslovima BPPN/BPFT u pravničkom zanimanju, ali ne vrši ispitivanje u vezi sa BPPN/BPFT.

Agencija za upravljanje zaplenjenom i oduzetom imovinom (AUZOI)

167. Agencija za upravljanje zaplenjenom i oduzetom imovinom (AUZOI) uspostavljena je juna 2010. god. kao telo pri Ministarstvu pravde, nakon donošenja Zakona o upravljanju oduzetom i zaplenjenom imovinom (Zakon br. 03/L-141). Zadatak AUZOI čisto je upravnog karaktera i, između ostalog, obuhvata: rukovođenje, upravljanje i/ili prodaju oduzete ili zaplenjene imovine. Funkcionalna i organizaciona struktura Agencije uređena je posebnim podzakonskim aktima koje donosi Ministarstvo pravde.

168. Agencija svoj rad obavlja u saradnji sa drugim institucijama uključenim u proces upravljanja oduzetom i zaplenjenom imovinom, kao što su sudovi, tužilaštva, banke, opštine, kao i opštinske katastarske službe (OKS).

Ministarstvo trgovine i industrije (MTI)

169. Ministarstvo trgovine i industrije (MTI) odgovorno je za uspostavljanje i nadzor Registra poslovnih organizacija i tržišnih naziva. Ta funkcija obezbeđuje se preko Agencije Kosova za registraciju poslovnih organizacija (AKRPO) od 2011 – bivše Kancelarija za registraciju – koja se nalazi pri MTI, u skladu sa uslovima Zakona br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama. AKRPO održava Registar, sastavlja i objavljuje srodne obrasce i postupke za rad u Registru i obezbeđuje registraciju, objavljivanje i besplatan pristup preko interneta podacima sadržanim u Registru, u skladu sa zakonom. Sva evidencija, dokumenta, podnesci, obrasci, pravilnici i drugi materijal za koji je Zakonom predviđeno da se dostavlja Registru, ili kojeg AKRPO priprema, javna su dokumenta (vidi i Odeljak 4 ovog Izveštaja).

Katastarska agencija Kosova

170. Katastarska agencija Kosova (KAK), koju je UN-Habitat uspostavio 2000. godine, vladina je agencija pod Ministarstvom sredine i prostornog planiranja. KAK najviši je organ za katastar, geodeziju i kartografiju na Kosovu, dok opštinske katastarske službe (OKS) funkcionišu na opštinskom nivou. KAK i OKS svoje dužnosti obavljaju u skladu sa Zakonom br. 04/L-013 o katastru i Zakonom br. 2002/5 o uspostavljanju knjiga nepokretnosti.

⁴⁵ <http://www.oak-ks.org/historiku-78-0-1>

171. KAK sada primenjuje Informacioni sistem zemljišta i katastra, kao i Knjige nepokretnosti na Kosovu.

172. U tom kontekstu, Katastarska agencija Kosova uspostavljena je kroz Program podrške katastru na Kosovu – SPKC (2000-2003), kojeg su finansijski podržali Švedska, Norveška i Švajcarska. Glavni cilj SPKC-a bio je da se razvije i održava katastar i knjiži zemljište na centralnom nivou⁴⁶.

EULEX - Misija vladavine prava Evropske unije (vidi i Odeljak 1.1)

173. EULEX je postao u celosti funkcionalan aprila 2009. god. Zajedničkom akcijom EU od februara 2008. godine i Odlukom Saveta od juna 2010. i juna 2012. godine, obezbeđen je zakonski osnov za Misiju. EULEX radi u okviru Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN.

174. Misija je podeljena na dva „odseka“; „Izvršni odsek“ i „Odsek za jačanje“. Izvršni odsek istražuje, krivično goni i sudi osetljive slučajeve koristeći svoja izvršna ovlašćenja. Odsek za jačanje nadgleda, podučava i savetuje domaće pandane u oblasti policije, pravosuđa i carine. EULEX ukupno ima oko 2.250 međunarodnih i domaćih službenika.

175. Mandat i ovlašćenja tužilaca i sudija EULEX-a uređeni su Zakonom br. 2008/03-L053 o nadležnosti, izboru predmeta i dodeli predmeta sudijama i tužiocima EULEX-a na Kosovu. Na osnovu tog zakona, tužioci EULEX-a imaju nadležnost da istražuju i krivično gone slučajeve krivičnih dela koji su u izričitoj nadležnosti Specijalnog tužilaštva Kosova (STK).

Pristup u vezi sa rizikom

176. Kosovski organi vlasti nisu primenili pristup u vezi sa rizikom u pogledu nijedne od komponenti režima BPPN/BPFT.

⁴⁶ <http://mmph.rks-gov.net/?cid=2,54,194>

2 PRAVNI SISTEM I SRODNE INSTITUCIONALNE MERE

2.1 Kriminalizacija pranja novca (R.1)

2.1.1 Opis i analiza

Kriminalizacija pranja novca – Fizički i materijalni elementi krivičnog dela (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.1)

177. U krivično materijalnom pravu koje je u primeni na teritoriji Kosova, bilo da se radi o zakonima izglasanim uredbom UNMIK-a ili o zakonima koje je usvojila Skupština Kosova, krivično delo pranja novca uvek je odvojeno predviđano od tela odgovarajućeg Krivičnog zakonika, te je posebno definisano preventivnim zakonima u vezi sa BPPN/BPFT. Pranje novca prvi je put označeno kao krivično delo u članu 10. stavu 2. Uredbe UNMIK-a br. 2004/2 o sprečavanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, koja je bila na snazi od marta 2004. god. do novembra 2010. god. Ta Uredba UNMIK-a zatim je zamenjena Zakonom br. 03/L-196 (2010) o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (u daljem tekstu – Zakon o BPPN/BPFT) koji otada u svom članu 32. stavu 2. do stava 4. na sličan način, ako ne i identičan, predviđa kriminalizaciju pranja novca, uz definiciju koja je prethodno data u Uredbi UNMIK-a (glavni napredak jeste dodavanje dva nova stava da bi se obuhvatili različiti činioци skrivanja/prerušavanja i krivičnih dela pomaganja u vezi sa pranjem novca).

178. Činjenica da je krivično delo pranja novca definisano preventivnim zakonima mora se pripisati pravnoj tradiciji na Kosovu, koja se sama po sebi ne može smatrati deficitarnom sve dok mesto krivičnog dela pranja novca ne uzrokuje nikakvu poteškoću licima nadležnim za primenu drugih, opštih odredbi krivično materijalnog ili proceduralnog prava, na to određeno krivično delo. U tom pogledu, tendencija je pozitivna.

179. Na početku, Uredba UNMIK-a 2004/2 o sprečavanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, prethodnik postojećeg Zakona o BPPN/BPFT, sadržala je poseban skup odredbi o zapleni imovine u vezi sa pranjem novca, kao i privremenim merama (članovi od 11. do 12) bez obzira na postojanje sličnih odredbi u Privremenom krivičnom zakoniku (Uredba UNMIK-a 2003/25, u daljem tekstu – Privremeni KZ) i Privremenom zakonu o krivičnom postupku (Uredba UNMIK-a 2003/26, u daljem tekstu – Privremeni ZKP), koji su tada bili na snazi. Takav dvostruki pristup otklonjen je u novom Zakonu o BPPN/BPFT, koji više ne predviđa zaplenu imovine i srodne privremene mere, jer je isto predviđeno navedenim zakonima. (Sa druge strane, član 34. Zakona o BPPN/BPFT i dalje predviđa krivičnu odgovornost pravnih lica posebno za krivično delo pranja novca, iako je ta stvar uređena u opštem smislu Zakonom br. 04/L-030 (2011) o odgovornosti pravnih lica za krivična dela.)

180. Na kraju, krivično delo pranja novca formalno je uvršteno među drugim „običnim“ krivičnim delima navedenim u Posebnom delu novog Krivičnog zakonika (Zakon br. 04/L-082 (2012) koji je na snazi od 01.01.2013. godine, u daljem tekstu KZ). Kao rezultat toga, krivično delo pranja novca zvanično je kriminalizovano članom 308. iz Poglavlja XXV KZ (Krivična dela protiv privrede) ali se u tom članu samo navodi sledeće: „Svako lice koje izvrši delo pranja novca, kazniće se po odredbama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.“ – te se stvarna definicija krivičnog dela pranja novca, kao i krivične kazne koje se odnose na isto i dalje izričito uređuju Zakonom o BPPN/BPFT.

181. Iako su krivični zakoni o borbi protiv pranja novca na Kosovu uvek bili značajno u skladu sa formulacijom iz konvencija iz Beča i Palerma, taj standard još tešnje je praćen usvajanjem Zakona o BPPN/BPFT u kojem se glavno krivično delo pranja novca može pronaći u članu 32. stavu 2. i to:

„Pranje novca

2. Bilo ko, ko zna ili ima razloga da zna da određene imovine proističu iz neke vrste kriminalne aktivnosti, koji je zapravo vlasništvo steklo krivičnim delom ili bilo ko, verujući da određene imovine stečene iz bilo kog oblika kriminalne aktivnosti na osnovu predstavljanja je deo u istrazi razvijen u skladu sa Poglavljem XXIX Kodeksa o krivičnom postupku Kosova:

2.1. konvertuje, prenosi ili pokušava da konvertuje imovinu u cilju prikrivanja ili prikrivanja prirode, izvora, lokacije, raspoloživosti, kretanja ili vlasništva nad imovinom;

2.2. konvertuje, prenosi ili pokušava da vrši konverziju ili prenos imovine kako bi pomogli osobi koja se bavi ili kako se pretpostavlja, uključen u izvršenje krivičnog dela, koji je izazvao izbegavanje zakonskih posledica ili jasnih zakonskih posledica njegovih/ njenih delovanja;

2.3. konvertuje, prenosi ili pokušava da vrši konverziju ili prenos imovine , u cilju izbegavanja obaveze izveštavanja na osnovu ovog Zakona;

2.4. konvertuje, prenosi ili pokušava da vrši konverziju ili prenos imovine u cilju ohrabrivanja povezane kriminalne aktivnosti; ili

2.5. prima, poseduje ili koristi ili pokušava da stekne, poseduje ili koristi imovinu;

2.6. krije ili pokriva pravu prirodu, izvor, lokaciju, smeštaj, kretanje, prava na ili vlasništvo nad imovinom, ili čin učešća u takvim aktivnostima;

2.7. učestvuje, saraduje i pomaže da se vrši, ohrabruje , olakšava i savetuje za vršenje takvih radnji navedenih u tačkama 2.1. do 2.6;

2.8. vrši kažnjivo krivično delo sa kaznom zatvora do deset (10) godina i novčanom kaznom do tri (3) puta veće od vrednosti imovine koja je predmet krivičnog dela.“

182. Za razliku od definicije krivičnog dela u Uredbi UNMIK-a br. 2004/2, glavni napredak ostvaren je dodavanjem stavova 2.6. i 2.7. gore, zbog čega krivično delo pranja novca sada znatno bolje odražava unutrašnju strukturu i terminologiju modela krivičnog dela pranja novca, kako je definisano članom 6. stavom 1. Konvencije iz Palerma. Glavne vrste delatnosti pranja novca navedene u tačkama (a/i) (a/ii) i (b/i) člana 6. stava 1. Konvencije iz Palerma obuhvaćene su na odgovarajući način u sledećim tačkama člana 32. stava 2. gore:

- Tačka (a/i) obuhvaćena je stavom 2. tačkom 1. i stavom 2. tačkom 2;

- Tačka (a/ii) obuhvaćena je stavom 2. tačkom 6;

- Dok je tačka (b/i) obuhvaćena stavom 2. tačkom 5.

183. Ovi stavovi predstavljaju veliki nivo sličnosti sa formulacijom Konvencije koja, u određenim stavkama, dostiže pun identitet, posebno u pogledu samog ponašanja (tj. delatnosti koje se mogu utvrditi kao krivično delo pranja novca). Taj aspekt materijalnih (fizičkih) elemenata krivičnog dela, samim tim, adekvatno odražava međunarodne uslove iz člana 6. stava 1. Konvencije iz Palerma, kao i člana 3. stava 1. tačke (b) i tačke (c) Bečke konvencije.

184. Međutim, krivično delo pranja novca pored toga, u članu 32. stavu 2. sadrži veći broj odredbi koje prevazilaze delokrug definisan u gore navedenim konvencijama. Svakako, u opštem smislu, ne bi se trebalo protiviti kada domaći zakoni prevazilaze minimalne uslove u primeni međunarodnih standarda, sve dok te dodatne odredbe ne utiču negativno na usklađivanje sa samim datim standardima.

185. Prva od tih odredbi može se pronaći u stavu 2. tački 3. gde se kriminalizuje (izvršeni ili pokušani) preobražaj ili prenos zarade stečene kriminalom, posebno sledeće: „*u cilju izbegavanja obaveze izveštavanja na osnovu ovog Zakona*“. To je van svake sumnje jedinstvena vrsta krivičnog dela pranja novca koja je u posebnom mentalnom elementu vrlo jasno formulisana ali, sa druge strane, stvarna primena date odredbe može biti problematičnija.

186. U Zakonu o BPPN/BPFT, osnovna pravila o obavezi podnošenja prijave FOJ mogu se pronaći u članu 22 (u vezi sa bankama i finansijskim institucijama). Obaveza podnošenja prijave može nastati u slučaju svake sumnjive radnje ili prometa (stav 1. tačka 1) ili gotovinskog prometa u iznosu od 10.000 € ili više u jednom danu (stav 1. tačka 2). Bez obzira na to, krivično delo iz člana 32. stava 2. tačke 3. gore ne predviđa koja je obaveza podnošenja prijave relevantna u tom kontekstu. Ako upućuje na obavezu prijavljivanja sumnjivog prometa, krivično delo bi se obavezno preklapalo sa krivičnim delom iz stava 2. tačke 1. imajući u vidu to da bi u tom slučaju preobražaj ili prenos zarade poslužio tome da se prikrije ili pruruši istina (tj. sumnjiv) karakter imovine koja je predmet prometa. Ako upućuje na izbegavanje prijavljivanja velikih gotovinskih prometa (npr: vršenjem takvog gotovinskog transfera kroz veći broj prometa ispod ograničenja ili u vremenskom roku dužem od jednog dana da bi se izbegao dnevni pregled prenetih iznosa) opet se vraća na krivično delo iz stava 2. tačke 1. jer bi takav promet služio tome da se prikrije ili pruruši lokacija, raspolaganje ili kretanje ali, na kraju, i zli karakter date imovine. To jest, krivično delo iz stava 2. tačke 3. deluje suvišno.

187. Drugo „dodatno“ krivično delo pranja novca predviđeno je stavom 2. tačkom 4. kojom se (pokušaj) preobraženja ili prenosa zarade stečene kriminalom kažnjava i ako je izvršeno „*u cilju ohrabrivanja povezane kriminalne aktivnosti*“. U stvari, takvo delo se ne bi trebalo klasifikovati kao krivično delo pranja novca koje bi se obično sastojalo od legalizacije zarade stečene kroz uzročno prethodeće krivično delo koje je ranije izvršeno (te izvršenje istog moglo bi da dovede do materijalne koristi koja predstavlja zaradu). Drugim rečima, prethodeće krivično delo mora postojati i biti izvršeno pre nego što srodna aktivnost pranja novca može nastati. Kada je prethodeće krivično delo već izvršeno, ne može se dalje „ohrabrivati“ kasnijom aktivnošću pranja novca.

188. Bez obzira na to, zaista mogu postojati slučajevi u kojima ne postoji samo jedno prethodeće krivično delo već kontinuirana kriminalna aktivnost čija se zarada pere tako da se legalizovana imovina može upotrebiti za ohrabrivanje kriminalne aktivnosti. Međutim, čak i u takvom slučaju, glavni cilj aktivnosti pranja novca mora biti legalizacija zarade, tj. skrivanje ili prurušavanje njenog nezakonitog porekla, karaktera ili izvora – što, opet, dovodi do krivičnog dela iz stava 2. tačke 1.

189. Još jedna karakteristika krivičnog dela pranja novca, koja je specifična za datu zemlju, a koja potiče iz člana 32. stava 2. jeste stalno upućivanje na „*skrivene mere*“, tj. izričito proširenje krivičnog dela pranja novca na pokušaj pranja novca ili izvršeno pranje novca kao rezultat skrivenih mera u kojima imovina koja je oprana nije u stvari zarada stečena kriminalom, te samo izvršilac smatra (ili je naveden da smatra) da je imovina stečena kriminalom. Upućivanje na takve slučajeve može se pronaći u preliminarnom delu stava 2 („*bilo ko, verujući da određene imovine stečene iz bilo kog oblika kriminalne aktivnosti na osnovu predstavljanja je deo u istrazi razvijen u skladu sa Poglavljem XXIX Kodeksa o krivičnom postupku Kosova*“) kao i u stavu 2. tački 2 („*kako bi pomogli osobi koja se bavi... kako se pretpostavlja, uključen u izvršenje krivičnog dela, koji je izazvao izbegavanje... jasnih zakonskih posledica njegovih/ njenih delovanja*“).

190. Data stvar jasno prevazilazi uslove srodnih standarda BPPN koji čine delokrug ove ocene zbog čega nije neophodno podvrgnuti je ocenjivanju. Bez obzira na to, evaluacioni tim

mora konstatovati da iako je *per definitionem* član 32. stav 2. odredba krivično materijalnog prava (kojim se definiše osnov krivične odgovornosti), upućivanje na skrivene mere istu meša sa komponentom krivično proceduralnog prava što, sa aspekta pravne dogme, može biti prilično loša kombinacija. Bez obzira na činjenicu da nije jasno predviđeno o kojim se to skrivenim merama navedenim u Poglavlju XXIV Privremenog ZKP tu misli (izgleda da je samo par njih primenljivo u tom kontekstu) nije jasno zašto je krivično delo pranja novca jedino krivično delo kod kojeg se neposredno upućuje na stvari u sklopu skrivenih mera koje se mogu pronaći, kada se iste stvari (kojima će organi vlasti na neki način prevariti izvršioca) mogu desiti i u pogledu drugih krivičnih dela (može se, npr: upućivati na skrivenu meru „simuliranja krivičnog dela korupcije“ kako je definisano u članu 256. stavu 8. Privremenog ZKP ili članu 87. stavu 9. novog ZKP). Evaluacioni tim smatra da bi skrivene mere idealno trebalo urediti isključivo u zakonu o krivičnom postupku, međutim, kako je gore navedeno, to pitanje ne utiče na ishod ove ocene.

191. Vredi pomenuti da su Zakonom o BPPN/BPFT, iz razloga nepoznatih evaluacionom timu, predviđene dve alternativne definicije za krivično delo pranja novca. Prva je samo krivično delo iz člana 32. stava 2. koje je detaljnije opisano gore, a drugo je iz člana 2 („Definicije“) stava 1. tačke 23, i to:

- „1.23. Pranje novca - svako postupanje u nameri prikrivanja porekla novca, ili druge imovine, stečene putem krivičnog dela, što podrazumeva:
 - 1.23.1. razmena ili prenošenje novca, poreklom od kriminalnog dela;
 - 1.23.2. sakrivanje ili maskiranje prirode, porekla, mesta, kretanja, uređivanja, prava na vlasništvo, vezano za novac ili drugu imovinu, stečenu putem kriminalne aktivnosti.“

192. Evaluacioni tim nije našao pravi razlog zašto su zakonodavci smatrali da je neophodno uvesti dve moguće definicije za krivično delo „pranja novca“ u istom zakonu. Dešava se na drugim teritorijama da iako je krivično delo pranja novca (kao osnova krivične odgovornosti) definisano u krivično materijalnom pravu (obično u KZ) nađemo drugu definiciju pranja novca u preventivnim zakonima koji služe u svrhu režima sprečavanja (prijavlivanja) (šta treba prijaviti, itd.) i zaista, u mnogim slučajevima potonja definicija više je u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima nego definicija samog krivičnog dela.

193. Na Kosovu to nije slučaj. Ovde, postoje dve definicije pranja novca u jednom te istom preventivnom zakonu – i iako se može pretpostaviti da definicija iz člana 2. stava 1. tačke 23. služi u svrhu prijavljivanja sumnjivog prometa, ne možemo a da ne uzmemo u obzir to da su i ta definicija i definicija iz člana 32. stava 2. jednako označene kao „pranje novca“ bez ikakve jasne odredbe o tome koju bi trebalo koristiti u kojim okolnostima. Osim toga, definicija iz člana 2. stava 1. tačke 23. prilično je nepotpuna ili deficitarna u poređenju sa definicijom krivičnog dela pranja novca iz člana 32. stava 2, kako u smislu postupaka tako i elemenata namere. Primena takve „dvostruke definicije“ uvek je kritikovana u svakoj uključenoj zemlji a to se posebno odnosi na dati slučaj u kojem je delokrug „dodatne“ definicije znatno uži od definicije krivičnog dela pranja novca.

Oprana imovina (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.2, CETS 198, član 9(6))

194. Govoreći o predmetu krivičnog dela pranja novca, tj. imovini koja predstavlja zaradu stečenu kriminalom, Zakonom o BPPN/BPFT predviđene su detaljne definicije u vezi sa „prihodima od krivičnog dela“ i „imovini ili sredstvima“ u članu 2. stavu 1. tački 29, odnosno u stavu 1. tački 30.

195. Na osnovu te definicije „prihodi od krivičnog dela“ obuhvataju sledeće: „*svako imanje dobijeno direktno ili indirektno krivično povezanim delom.*“ – (gde je „krivično povezano delo“ definisano stavom 1. tačkom 28. donekle suviše kao „*krivično delo koje generiše prihode od krivičnih radnji*“). Što se tiče vrste „imovine“, postoji zapanjujuće obimna i detaljna definicija u stavu 1. tački 30, i to:

„1.30. Imovina ili finansijska sredstva- podrazumeva bilo koju materijalnu ili nematerijalnu imovinu, pokretnu ili nepokretnu imovinu, i zakonska dokumenta i instrumente bilo koje vrste koji dokazuju pravo ili interes iz takve imovine, uključujući, ali ne ograničavajući samo na to, i bankarske kredite, putničke čekove, poštanske uputnice, deonice, vrednosne papire, čekove i kreditna pisma, kao i bilo koji interes, dividendu, ili druge prihode i iznose koji se dobiju ili generišu iz takve imovine.“.

196. Definicija „imovine“ izgleda da je skoro u celosti u skladu sa standardima utvrđenim u srodnim konvencijama UN (član 2. stav (d) Konvencije iz Palerma i član 1. stav (q) Bečke konvencije) uz samo jednu, više formalnu razliku da ne obuhvata „opipljiva ili neopipljiva“ svojstva. Međutim, taj nedostatak se ne može smatrati ozbiljnim nedostatkom koji bi ograničio primenljivost definicije, imajući u vidu da se upućuje na veoma slične termine „materijalno i nematerijalnog“ vida, koji su u skladu (ili se bar u velikoj meri poklapaju) sa oblikom „opipljivog ili neopipljivog“ vida, te se može postići isto dejstvo. (Svakako, konvencije upućuju i na „materijalne/nematerijalne“ i na „opipljive/neopipljive“ karakteristike u srodnim definicijama, međutim, ne smemo zaboraviti stvarno značenje datih termina gde je pojam „opipljivog“ praktično isti kao i pojam „materijalnog“.) Osim toga, definicija iz stava 1. tačke 30. uopšteno upućuje na „*imovinu bilo koje vrste*“ i sadrži neiscrpan spisak neopipljivih primera imovine.

197. Na osnovu stava 1. tačke 29, kako je gore navedeno, termin „prihodi od krivičnog dela“ odnosi se na imovinu stečenu „*krivično povezanim delom*“ u kom kontekstu se termin „krivično delo“ očigledno mora primeniti da bi se označilo konkretno delo koje je kažnjivo krivično materijalnim pravom, a koje je izvršeno u određeno vreme i na određenom mestu. Drugim rečima, mora postojati određeno krivično delo kojim je imovina stečena (prethodeće krivično delo) a tužilaštvo mora da dokaže vezu između tog krivičnog dela i povezanog krivičnog dela pranja novca.

198. Bez obzira na to, stvar prethodećeg krivičnog dela stavljena je u drugačijem kontekstu u preliminarnom stavu u vezi sa krivičnim delom pranja novca iz člana 32. stava 2, kojim se definiše predmet krivičnog dela upućivanjem na spoznaju da „*određene imovine proističu iz neke vrste kriminalne aktivnosti, koji je zapravo imovina stečena kriminalnim aktivnostima*“. Drugi deo date rečenice (u kojem se upućuje da je imovina „zapravo“ stečena kriminalom) sam po sebi u celosti bi bio u skladu sa definicijama koje su gore navedene ali prvi deo (koji upućuje na imovinu koja je zarada od „*neke vrste kriminalne aktivnosti*“) remeti unutrašnju logiku i sklad date odredbe. To jest, iako prvi deo rečenice otvara krivično delo pranja novca prema zaradi stečenoj bilo kakvom vrstom krivičnog dela bez očigledne potrebe da se tačno navede koje je krivično delo izvor zarade (kao da je dovoljno dokazati da je oprana imovina uopšte stečena „krivičnim delom u vezi sa narkoticima“ ili „trafikingom“, bez obzira na to da li bi neko određeno krivično delo moglo da se navede pod tom „aktivnošću“ i ako bi moglo, kada i gde je to prethodeće krivično delo izvršeno) takav obiman pristup u sukobu je sa drugim delom rečenice u kojem je delokrug krivičnog dela jasno ograničen na „zaradu stečenu kriminalom“, koji termin, na osnovu gore navedenog člana 2. stava 1. tačke 28. označava imovinu stečenu prethodećim krivičnim delom.

199. U tom kontekstu, upućivanje na „neku vrstu kriminalne aktivnosti“ u članu 32. stavu 2. u celosti je kontroverzno i dovodi u zabludu. Očigledno je da su i kosovski organi vlasti

već prepoznali taj nedostatak. U poslednjoj verziji nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT⁴⁷, to pitanje rešeno je unošenjem novog stava 1. tačke 40. u član 2. da bi se uvela definicija „kriminalne aktivnosti“ koja još uvek nije propisno definisana zakonom. na osnovu datog nacrtu odredba „kriminalna aktivnost“ znači „svaku vrstu kriminalnog učešća u izvršenje krivičnog dela, kako je definisano zakonima Kosova“. Svakako, takvo objašnjenje bi eliminisalo očiglednu protivrečnost unutar preliminarnog dela člana 32. stava 2. pošto bi oba dela problematične rečenice na kraju upućivala na koncept „krivičnog dela“ (a ne na uopšteniji pojam „kriminalne aktivnosti“).

200. Sa druge strane, uvođenje takve definicije očigledno bi stvorilo suvišnost. Drugim rečima, preliminarni deo člana 32. stava 2. obuhvatio bi:

- (i) imovinu koja je zarada stečena nekim oblikom [kriminalne aktivnosti]
 - = imovina koja je zarada stečena nekim oblikom [svake vrste kriminalnog učešća u izvršenje krivičnog dela]
 - = imovina koja je zarada svake vrste učešća u izvršenje krivičnog dela
 - = imovina koja je zarada stečena krivičnim delom
- (ii) imovina koja je zapravo [zarada stečena kriminalom]
 - = imovina koja je zapravo [svaka imovina koja neposredno ili posredno potiče od prethodećeg krivičnog dela]
 - = imovina koja je u stvari zarada stečena prethodećim krivičnim delom
 - = imovina koja je zarada stečena krivičnim delom

201. Kao rezultat toga, može se zaključiti da predmet pranja novca može biti svaka imovina (kako je definisano stavom 1. tačkom 30) koja potiče od izvršenja jednog ili više konkretnih krivičnih dela, uključujući svaku vrstu krivičnog dela kojim se stiče zarada ali ne i širi koncept „kriminalne aktivnosti“ u smislu neograničenog kriminaliteta (uopšte krivična dela narkotika, krivična dela trafikinga, itd.). Izgleda da stoga nije moguće doneti nikakvu osuđujuću presudu za pranje novca ako se dokaže da imovina koja je predmet pranja novca potekla od prethodećeg krivičnog dela ali se ne može precizno utvrditi kog krivičnog dela (CETS 198, član 9 (6)).

202. Definicija zarade stečene kriminalom iz stava 1. tačke 29. jasno obuhvata i neposrednu i posrednu zaradu, i to:

„... Imanje ove vrste dobijeno na indirektan način obuhvata imovinu koja je kasnije prenošena, razmenjena ili je s njom implicirana bilo koja imovina direktno dobijena krivično povezanim delom, kao i prihode, kapital ili druge ekonomske koristi, realizovane preko te imovine u bilo koje vreme počinjenog krivičnog dela.“.

203. U definiciji „prihoda od krivičnog dela“ nije naveden nikakav prag iznosa zbog čega svaka vrsta imovine može biti predmet krivičnog dela pranja novca bez obzira na vrednost iste. Evaluacioni tim nije upoznat sa nekom drugačijom praksom u konkretnim slučajevima pranja novca.

Dokazivanje da je imovina zarada stečena kriminalom (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.2.1, CETS 198, član 9(5))

204. Evaluacioni tim konstatovao je opštu neizvesnost među učesnicima u pogledu nivoa dokaza o prethodećem krivičnom delu koji je potreban da bi se dokazalo da je imovina zaista zarada stečena kriminalom, tj. da li je izvršenje određenog prethodećeg krivičnog dela moralo da bude dokazano i ako jeste, da li je prethodna osuđujuća presuda za prethodeće krivično

⁴⁷ Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-196 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon br. 04/L-178) usvojen je 11.02.2013. god. gde je član 2. stav 1. tačka 40. usvojena u obliku koji je ovde citiran.

delo neophodna. Uprkos naporima zakonodavaca da datu stvar reše u pozitivnom pravu, postojeće odredbe do sada nisu bile dovoljne da bi se data kontroverznost uklonila.

205. Zakonski osnov sastoji se od člana 32. stava 4. tačke 1. Zakona o BPPN/BPFT, kojim se predviđa sledeće:

„... lice može biti osuđeno za krivično delo pranja novca, čak iako nikad nije osuđeno za krivično delo u vezi pitanja od kojih je imovina stečena kroz krivično delo.“

206. Iako su neki od organa sa kojima se evaluacioni tim sastao (predstavnicima Policije i Ministarstva pravde) bili uvereni da gore navedena odredba stvara obavezu pribavljanja prethodne ili istovremene osuđujuće presude za prethodeće krivično delo da bi se dokazalo da je imovina zarada stečena kriminalom, izgleda da tužioci imaju sasvim suprotno mišljenje. Odgovori Državnog tužilaštva dati na Upitnik, kao i usmene izjave predstavnika Specijalnog tužilaštva date u toku terenske posete, jednako upućuju na primedbe oko toga da je član 4. stav 1. veoma nerazumljivi te da je potrebno dodatno pojašnjenje.

207. Evaluacioni tim u ovom trenutku mora da konstatuje da se dati stav ne može smatrati novinom u kosovskom zakonu koju i dalje treba uvodno objašnjavati da bi lica zadužena za njegovu primenu mogla da ga primenjuju na propisan način. Ista odredba se već nalazi u prethodnim zakonima sa istom formulacijom kakvu ima član 32. stav 4. tačka 1. postojećeg Zakona o BPPN/BPFT, i bukvalno je ista kao i iz člana 10. stava 4. tačke (a) Uredbe UNMIK-a 2004/2.

208. U toku i posle terenske posete, evaluacioni tim uložio je napore u ispitivanje toga koji su to problemi sa kojima se tužioci na Kosovu u stvari mogu suočiti po pitanju stava 4. tačke 1. i koje su to stavke za koje im je potrebno dodatno pojašnjenje ili objašnjenje, ali do sada nije dobijen definitivni odgovor. U svojim pisanim odgovorima na Upitnik, Državno tužilaštvo navelo je da je glavni problem u tome da bi „*krivično delo pranja novca trebalo da se poveže sa prethodećim krivičnim delom. Zbog toga, nije moguće doneti odvojenu osuđujuću presudu samo za krivično delo pranja novca*“. Kao što je dodatno objašnjeno u toku terenske posete, tužioci su čvrstog stava da je pranje novca uvek u vezi sa krivičnim delom, tj. ne postoji, zbog čega se ne može krivično goniti, kao *sui generis* odvojeno krivično delo. U skladu sa takvim pristupom, tužioci i evaluacioni tim izneli su da bi prethodna ili bar paralelna osuđujuća presuda za prethodeće krivično delo verovatno bila preduslov za dobijanje osuđujuće presude za povezano krivično delo pranja novca. To je glavni stav koji izgleda da praktično nije kompatibilan sa verovatnim značenjem stava 4. tačke 1. koji je gore citiran.

209. U stvari, formulacija stava 4. tačke 1. uopšte ne olakšava mogućnost shvatanja njegovog stvarnog značenja. Jednostavno predviđa da se izvršilac može *osuditi za krivično delo pranja novca ako nije osuđen za povezano prethodeće krivično delo ali to nije ono što je predviđeno preporukom FATF-a R.1. Dok je stav 4. tačka 1. jasno ograničen na izvršioca krivičnog dela pranja novca (bilo da se isti može osuditi za pranje novca ako nije osuđen za prethodeće krivično delo), preporuka FATF-a R.1.2.1. predviđa da kada se dokazuje da je imovina zarada stečena kriminalom, nije neophodno da dato lice, tj. bilo koje lice a ne samo lice koje je na kraju izvršilo krivično delo pranja novca, bude osuđeno za prethodeće krivično delo. Iz tog razloga stav 4. tačka 1, sa formalnog stanovišta, previše je ograničavajući da bi uslovi preporuke FATF-a R.1.2.1. bili ispunjeni, iako ocenjivači nisu sigurni koja je stvarna namera zakonodavca koju su isti imali sa datom odredbom – imajući u vidu da su određeni organi (npr: Ministarstvo spoljnih poslova) naizgled imali šire tumačenje iste da bi se obuhvatio opšti koncept preporuke FATF-a R.1.2.1.*

210. U svakom slučaju, nije doneta nijedna presuda za pranje novca na Kosovu zbog čega je nepoznato koji bi standard sudovi u stvari primenili u tom kontekstu. Zbog nepostojanja relevantnih informacija o tekućim postupcima evaluacioni tim je bio sprečen da donese dodatne zaključke u datoj oblasti.

Delokrug prethodećeg krivičnog dela i pristup zasnovan na pragu za prethodeće krivično delo (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.3 i 1.4)

211. Kosovsko zakonodavstvo primenjuje načelo univerzalnosti prethodećih krivičnih dela jer je kod krivičnog dela pranja novca jasno predviđen „pristup svih krivičnih dela“ umesto da se koristi dodatni prag ili kategorizacija.

212. Gore su navedene detaljne (mada suviše) definicije po kojima su Zakonom o BPPN/BPFT predviđeni termini kao što su „prihodi od kriminala“ i „krivično povezano delo“. Na osnovu tih definicija, može se zaključiti da krivično delo pranja novca obuhvata zaradu stečenu kriminalom, što znači da svaka imovina koja neposredno ili posredno potiče od prethodećeg krivičnog dela, gde potonji termin označava svako krivično delo, a kojim je stečena zarada. Na osnovu toga, kosovskim krivičnim zakonima svako krivično delo koje može stvoriti materijalnu korist smatra se krivičnim delom koje je prethodilo krivičnom delu pranja novca.

213. Kosovski zakoni obuhvataju FATF-ove (i CETS 198) označene kategorije krivičnih dela, koje su navedene u tabeli dole.

Tabela 5: Označene kategorije krivičnih dela

Označene kategorije krivičnih dela na osnovu FATF-ove Metodologije i CETS 198	Krivično delo iz domaćih zakona prema novom KZ	Odgovarajući članovi starog KZ
Učestvovanje u organizovanoj kriminalnoj grupi i reketiranje	Član 283 – Učešće u ili organizovanje organizovane kriminalne grupe	Član 274
Terorizam, uključujući finansiranje terorizma	Član 136 – Izvršenje dela terorizma i kasnija krivična dela iz članova od 137. do 144. uključujući član 138 – Obezbeđivanje sredstava za teroristički čin	Članovi od 110. do 113
Trgovina ljudima i krijumčarenje ilegalnih migranata	Član 171 – Trgovina ljudima Član 170 – Krijumčarenje migranata Član 172 – Oduzimanje ličnih dokumenata žrtava ropskog odnosa ili trgovine ljudima	Članovi od 138. do 140
Seksualno iskorišćavanje, uključujući seksualno iskorišćavanje dece	Glava XX – Krivična dela protiv seksualnog integriteta (više)	Glava XIX
Nedozvoljena trgovina narkoticima i psihotropnim supstancama	Glava XXIII – Dela vezana za opojne droge (više)	Članovi od 229. do 231
Nedozvoljena	Član 372 – Nezakonit uvoz, izvoz, nabavka,	Članovi

Označene kategorije krivičnih dela na osnovu FATF-ove Metodologije i CETS 198	Krivično delo iz domaćih zakona prema novom KZ	Odgovarajući članovi starog KZ
trgovina oružjem	transport, proizvodnja, razmena, posredovanje ili prodaja oružja ili eksplozivnih materijala (dodatna krivična dela iz Poglavlja XXX)	327. i 330
Nedozvoljena trgovina ukradenom i ostalom robom	Član 345 – Kupovina, primanje ili skrivanje robe dobijene izvršenjem krivičnog dela	Član 272
Korupcija i mito	Glava XXXIV – Javna korupcija i dela protiv javne korupcije (više)	Glava XXIX
Prevarne radnje	Članovi od 335. do 337 – Prevara (različite vrste) Član 288 – Prevara u postupku stečaja Član 310 – Prevara u trgovini sredstvima obezbeđenja	Član 261-262
Falsifikovanje novca	Član 302 – Falsifikovanje novca Član 293 – Falsifikovanje sredstava obezbeđenja i instrumenata plaćanja Član 294 – Falsifikovanje vrednosnih markica	Član 239 Član 244
Falsifikovanje i piraterija proizvoda	Član 295 – Povreda prava iz patenta Član 296 – Povreda zaštićenih autorskih prava	Član 240-241
Krivična dela protiv čovekove sredine	Glava XXVIII – Krivična dela protiv životne sredine, životinja, biljaka i kulturnih objekata (više)	Glava XXIV
Ubistvo, nanošenje teških telesnih povreda	Članovi od 178. do 179 – Ubistvo Član 189 – Teška telesna povreda	Član 146-147 Član 154
Otmica, protivpravno zadržavanje i uzimanje talaca	Član 194 – Otmica Član 196 – Nezakonito lišenje slobode Član 175 – Uzimanje talaca	Član 159 Član 162 Član 143
Krađa ili pljačka;	Članovi od 325. do 327 – Krađa Član 328 – Razbojnička krađa Član 329 – Razbojništvo	Članovi od 252. do 256
Krijumčarenje	Član 317 – Krijumčarenje robe	Član 273
Iznuda	Član 340 – Iznuda Član 341 – Ucena	Član 267-268
Krivotvorenje	Članovi od 398. do 399 – Falsifikovanje dokumenata Član 434 – Falsifikovanje službene dokumentacije (npr: članovi 314, 376, 403)	Član 332-335 Član 348
Piraterija	Član 168 – Piraterija	Član 136
Nedozvoljeno trgovanje akcijama na osnovu unutrašnjih poverljivih informacija i manipulacija	Član 311 – Zloupotreba poverljivih informacija	(nije obuhvaćeno)

Označene kategorije krivičnih dela na osnovu FATF-ove Metodologije i CETS 198	Krivično delo iz domaćih zakona prema novom KZ	Odgovarajući članovi starog KZ
tržištem (insider trading)		

214. Samim tim, krivični zakoni Kosova obuhvataju sve osim jedne od 20 kategorija krivičnih dela koja su prethodila pranju novca, a koja su predviđena u Glosaru Preporuka FATF-a. Preciznije, Privremeni krivični zakon već je u celosti obuhvatio 19 od ovih kategorija, izuzev krivičnih dela nedozvoljenog trgovanja na osnovu unutrašnjih informacija i manipulacije tržištem, koja, kako je Ministarstvo pravde potvrdilo, još uvek nisu pokrivena krivičnim zakonima.

Prethodeća krivična dela izvršena van teritorije (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.5. i 1.8, CETS 198, član 11)

215. Krivična dela koja su prethodila pranju novca obuhvataju i dela izvršena na drugoj teritoriji, na osnovu člana 32. stava 4. tačke 3, koja predviđa sledeće:

„... sudovi na Kosovu mogu imati nadležnost nad delom pranja novca, čak iako oni nemaju teritorijalne jurisdikcione odnose na srodna krivična dela iz kojih je stečena imovina putem krivičnog dela pranja novca, iako nije sprovedeno na Kosovu.“

216. Data odredba jasna je u tome da zarada stečena krivičnim delom izvršenim u inostranstvu u stvari može predstavljati osnov za krivično delo pranja novca na teritoriji Kosova. Osim toga, odredba iz stava 4. tačke 3. izgleda da ne predviđa da prethodeće krivično delo izvršeno u inostranstvu ispunjava standard dvostruke kriminalnosti (tj. isto delo bi predstavljalo prethodeće krivično delo i da je izvršeno na domaćoj teritoriji), što je karakteristika koja bi mogla dodatno da olakša širenje primenljivosti krivičnog dela pranja novca na inostranu zaradu. Bez obzira na to, kosovski organi (naime Državno tužilaštvo) smatraju da krivično delo od kojeg potiče oprana zarada mora biti krivično delo predviđeno na tuđoj teritoriji, sa druge strane, mora predstavljati i krivično delo na osnovu zakona na Kosovu (samim tim, primenjuje se dvostruka kriminalnost) iako taj uslov izgleda nije obuhvaćen stavom 4. tačkom 3.

217. Zbog takvih stavova, evaluacioni tim nije mogao sa sigurnošću da oceni stvarnu prihvatljivost zarade od prethodećih krivičnih dela izvršenih u inostranstvu, koja ne ispunjava standard dvostruke kriminalnosti. Sledstveno tome, nije bilo moguće utvrditi da li bi pranje imovine koja potiče od dela izvršenog na tuđoj teritoriji, a koje nije krivično delo na toj ili drugoj teritoriji već bi bilo prethodeće krivično delo ako bi se desilo na Kosovu, predstavljalo krivično delo pranja novca.

218. Evaluacioni tim mora konstatovati u ovom trenutku da pojam prethodećeg krivičnog dela izvršenog na tuđoj teritoriji izgleda nije bio jasan većini lica zaduženih za primenu zakona sa kojima se susreo. Izgleda da kosovski organi vlasti datu stvar razmatraju sa aspekta toga da li Kosovo ima nadležnost nad krivičnim delom izvršenim van njegove teritorije ili ne, što nije pitanje u kontekstu preporuka FATF-a R.1.5. i 1.8. To jest, ti standardi jasno upućuju na pranje strane zarade na domaćoj teritoriji, drugim rečima, na domaće kaznene mere za aktivnosti pranja novca koje nesumnjivo spadaju u nadležnost odgovarajuće zemlje (bilo zato što je pranje novca izvršeno na teritoriji te zemlje bilo zato što su izvršioc i njeni državljani) ali imovina koja je oprana predstavlja zaradu stečenu krivičnim delima izvršenim u

inostranstvu. Nije pitanje to da li Kosovo ima nadležnost nad tim prethodećim krivičnim delima izvršenim u inostranstvu jer to nije predviđeno standardima FATF-a (iz kog razloga nije bitno da li takvo prethodeće krivično delo ispunjava uslove pravila u vezi sa prihvatljivošću krivičnih zakona Kosova prema mestu izvršenja krivičnog dela, kako je predviđeno Glavom XI Privremenog KZ ili Glavom XII novog KZ). Pravo pitanje jeste da li bi pranje zarade stečene tim prethodećim krivičnim delima na domaćoj teritoriji predstavljalo krivično delo pranja novca na Kosovu – a to pitanje je dobilo pozitivan odgovor u stavu 4. tački 3. gore, na osnovu kojeg sudovi na Kosovu imaju nadležnost i nad krivičnim delom pranja novca u slučaju kada ne postoji teritorijalna nadležnost za prethodeće krivično delo.

219. U odsustvu prakse, odredbe kojima se uređuje stvar prethodećih krivičnih dela izvršenih u inostranstvu još uvek nije ispitana pred sudovima. Evaluacioni tim nema konkretne informacije o pojavi slučajeva u kojima se radi o stranoj zaradi među istraženim ili procesuiranim slučajevima u ranijim fazama postupaka. Međutim, sa sigurnošću konstatuje da ne postoji apsolutno nikakva praksa u vezi sa pranjem zarade stečene delima koja ne predstavljaju krivično delo u slučaju izvršenja istog u inostranstvu, a koje bi predstavljalo krivično delo na Kosovu (tj. slučajevi pranja novca u vezi sa stranom zaradom gde dvostruka kriminalnost nije ispunjena).

220. U odsustvu takvih informacija, nije moguće utvrditi da li postoji, ili da li bi postojala odgovarajuća nadležnost na Kosovu da se obezbedi mogućnost uzimanja u obzir, prilikom određivanja kazne, konačnih odluka protiv fizičkih ili pravnih lica donetih u drugoj zemlji u vezi sa krivičnim delima iz CETS 198, člana 11 (u svakom slučaju, ne postoji poseban zakon kojim bi se dato pitanje uredilo).

Pranje sopstvenih nedozvoljenih sredstava (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.6)

221. Ne postoji poseban zakon kroz Zakon o BPPN/BPFT ili drugi zakon kojim bi se formalno obuhvatilo pranje novca koje obavi izvršilac prethodećeg krivičnog dela, mada, sa druge strane, ocenjivači nisu upoznati ni sa jednim načelnim ili suštinskim zakonskim prigovorom na to. Formulacija krivičnog dela pranja novca iz člana 32. stava 2. Zakona o BPPN/BPFT, naizgled obuhvata prethodeća krivična dela bez posebne razlike ili ograničenja u vezi sa tim ko je bio izvršilac prethodećeg krivičnog dela. Pošto ne postoji formalan izuzetak slučajeva u kojima izvršilac opere zaradu stečenu krivičnim delom kojeg je isti izvršio, kosovski organi vlasti čvrsto smatraju da krivično delo pranja novca, bez dodatnog preciziranja, obuhvata pranje sopstvene zarade.

222. Taj argument, čak iako posredno, podržan je članom 32. stavom 4. tačkom 2. Zakona o BPPN/BPFT, kojim je predviđeno sledeće:

„...isto lice može biti krivično gonjeno i osuđeno u posebnom postupku za krivično delo pranja novca i srodnih krivičnih dela od kojih je stečena imovina putem krivičnog dela.“.

223. Na osnovu te odredbe, isto lice može biti krivično gonjeno za pranje novca, kao i za srodno krivično delo koje je tome prethodilo, što se može desiti samo ako je pranje sopstvene zarade obuhvaćeno krivičnim zakonima o BPPN. Sledstveno tome, evaluacioni tim spreman je da prihvati je kriminalizacija samostalnog pranja novca, kako je predviđeno preporukom FATF-a R.1. obuhvaćena krivičnim zakonima na Kosovu, čak iako delokrug takve pokrivenosti još uvek nije potvrđen srodnom sudskom praksom i jurisprudencijom.

224. Bez obzira na sve te činioce, ocenjivači su imali određene poteškoće oko shvatanja stvarnog značenja i svrhe gore citiranog stava 4. tačke 2. Iako je jasno da isto lice može biti pozvano na krivičnu odgovornost za prethodeće krivično delo i za srodno delo pranja novca, struktura i formulacija date odredbe jednako može značiti i sledeće:

(i) U datoj odredbi, zakonom je izričito dozvoljeno krivično gonjenje i osuđivanje istog lica za oba krivična dela što se, međutim, može desiti samo u dva odvojena postupka (reč „može“ ovde upućuje na ostatak rečenice);

(ii) Krivično gonjenje i osuđivanje istog lica za oba krivična dela uzima se kako je predviđeno, gde je zakonom dozvoljeno da se isto može voditi u dva odvojena postupka (reč „može“ ovde upućuje na opciono razdvajanje postupaka).

225. Formulacija date odredbe dozvoljava oba tumačenja zbog upućivanja na „odvojene postupke“, što nepotrebno dovodi zbujujuću „proceduralnu“ komponentu u definiciju koja je inače zasnovana na krivično materijalnom pravu. Kada se pranje sopstvene zarade učini kažnjivim delom, trebalo bi da se obično goni bilo kroz isti postupak bilo, po potrebi, u odvojenom postupku, u zavisnosti od karakteristika slučaja. (Moguće je, npr: da lice koje je već osuđeno za prethodeće krivično delo u trenutku kada su njegove srodne aktivnosti pranja novca otkrivena, u kom slučaju je moguće da mu se sudi za pranje novca u odvojenom postupku.)

Krivična dela pomaganja (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.7)

226. Krivična dela pomaganja krivičnog dela pranja novca obuhvaćena su u udvojenom stavu (2.7) člana 32. Zakona o BPPN/BPFT. Taj stav jedan je od onih koji nisu još uvek uvršteni u krivično delo kako je to kriminalizovano prethodnih zakonom o BPPN/BPFT (Uredba UNMIK-a 2004/2) i koje je predviđeno kao krivično delo tek u postojećem Zakonom u BPPN/BPFT:

„2.7. učestvuje, saraduje i pomaže da se vrši, ohrabruje, olakšava i savetuje za vršenje takvih radnji navedenih u tačkama 2.1. do 2.6.“

227. Dela pomaganja navedena u ovom stavu formulisana su u celosti u skladu sa formulacijom člana 6. stava 1. tačke (b/ii) Konvencije iz Palerma u vezi sa učešćem, udruživanjem, pomaganjem, olakšavanjem i savetovanjem. Svakako, pristup po kojem se same odredbe međunarodne konvencije kopiraju i nalepe u domaćim zakonima nesumnjivo bi obezbedio najprecizniju primenu originala, pa ipak, uslov je, takođe, da zakonodavci obrate pažnju na to koliko bi takva uvezena odredba odgovarala u kontekstu postojećeg zakona.

228. U ovom konkretnom slučaju, možemo, sa jedne strane, pronaći krivična dela pomaganja u Zakonu o BPPN/BPFT koja se posebno i izričito odnose na krivično delo pranja novca i, sa druge strane, krivična dela pomaganja koja su definisana Opštim delom odgovarajućeg Krivičnog zakonika, sa ciljem da se isto uopšteno primenjuje na sva krivična dela – uključujući i krivično delo pranja novca. Jedinstvena primenljivost krivičnih zakona obično bi zahtevala da se isti koncept i terminologija za opšte stvari krivično materijalnog prava (kao što je, između ostalog, opseg i delokrug krivičnih dela pomaganja) koriste kako u Krivičnom zakoniku (kao *lex generalis*) tako i u drugim izvorima krivičnog prava kao što je Zakon o BPPN/BPFT (kao *lex specialis*). Međutim, u slučaju krivičnog dela pomaganja, koncept i terminologija primenjeni u (bilo kom) Krivičnom zakoniku i Zakonu o BPPN/BPFT pokazuju značajne razlike u datoj oblasti, što može uzrokovati probleme oko tumačenja kod lica zaduženih za primenu.

229. Svakako, detaljnija analiza pokazuje da je koncept učešća, udruživanja, pomaganja, olakšavanja i savetovanja, na koji upućuje stav 2. tačka 7. gore, obuhvaćen (bilo kojim) krivičnim zakonima uprkos očiglednim razlikama u terminologiji. To jest, i Privremeni KZ i novi KZ delo „saučesništva“ (koje je kažnjivo na osnovu člana 23. odnosno člana 33) definišu tako da obuhvata pojam učešća, delo „kriminalnog udruživanja“ (iz člana 24. i člana 34), da obuhvata pomaganje, olakšavanje i savetovanje. Bez obzira na to, takav pozitivan zaključak može se izvesti samo kao rezultat šireg tumačenja suprotstavljenih zakonskih tekstova

(posebno iz krivičnih zakonika pošto Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđena definicija datih termina) ali se ne može isključiti da značajna formalna razlika između dva zakonska izvora može dovesti do restriktivnijeg tumačenja.

230. Zavera je jedino vrsto dela pomaganja koje je predviđeno konvencijama iz Beča i Palerma, a koje jasno nedostaje, iz razloga koji su nepoznati evaluacionom timu, iz spiska dela pomaganja u članu 32. stavu 2. tački 7. Zakona o BPPN/BPFT. Bez obzira na to što Opšti deo (bilo kog) Krivičnog zakonika naizgled obuhvata to delo u opštem smislu, tj. uz primenljivost i na krivično delo pranja novca, primenom sledećih odredbi (uz manje ili više preklapanja sa pojmom „udruživanja“ o kojem je gore bilo reči)

- kriminalno udruživanje (član 26. Privremenog KZ / član 34. KZ) što znači izričit ili neizričit pristanak jednog ili više lica da izvrše ili podstaknu izvršenje krivičnog dela za koje je predviđena kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina i da izvrše pripreme radnje za sprovođenje takvog sporazuma;

- sporazum za izvršenje krivičnog dela (član 35 – samo novog KZ) što znači sporazumevanje sa jednim ili više lica da izvrše krivično delo i kada jedno ili više lica izvrše neko značajno delo (tj. značajne pripreme) u pravcu izvršenja krivičnog dela.

231. Pokušaj nije posebno predviđen stavom 2. tačkom 7. ali je pokušaj pranja novca jasno kriminalizovan u svim, sem u jednoj prethodnoj tački člana 32. stava 2. kojim su različita dela pranja novca definisana (poput stava 2. tačke 1. „konvertuje, prenosi ili pokušava da konvertuje“). Iako je dati pristup kasnije praćen u stavu 2. tačkama od 1. do 5, nije razumljivo zašto u stavu 2. tački 6 (koja je jedina tačka dodata uz krivično delo iz postojećeg Zakona o BPPN/BPFT) nedostaje upućivanje na pokušaj.

232. Opšta odredba kojom se pokušaj kriminalizuje može se pronaći u Opštem delu (bilo kog) Krivičnog zakonika (naime u članu 20. Privremenog KZ i članu 28. novog KZ). Oba krivična zakonika predviđaju da se pokušaj izvršenja krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora od najmanje 3 godine uopšteno kažnjava dok se u slučaju drugih (ne toliko teških) krivičnih dela pokušaj kažnjava samo ako je to izričito predviđeno zakonom. U slučaju krivičnog dela pranja novca iz člana 32. stava 2. Zakona o BPPN/BPFT, kazna za pokušaj izričito je predviđena zakonom (izuzev u stavu 2. tački 6) i bez obzira na to, za samo krivično delo predviđena je kazna zatvora do 10 godina čime bi krivično delo pokušaja u svakom slučaju bilo kažnjivo, čak i u slučaju dela iz stava 2. tačke 6.

233. Drugim rečima, za pokušaj izvršenja dela iz stava 2. tačke od 1. do 5. kazna je predviđena upravo tu istim tačkama, dok je pokušaj izvršenja krivičnog dela iz stava 2. tačke 6. obuhvaćen samo opštim odredbama odgovarajućih krivičnih zakonika. Da li to stvara bilo kakvu razliku? Zapravo, jeste do kraja 2012. god. uzimajući u obzir da je članom 20. stavom 3. Privremenog KZ bilo predviđeno da lice koje pokuša da izvrši krivično delo „biće kažnjeno blaže nego izvršilac u skladu sa članom 65 (2) ovog Zakona“ gde potonja odredba podrazumeva „najviše tri četvrtine maksimalne kazne propisane za dato krivično delo“, dok je stavom 2. tačkama od 1. do 5. za pokušaj pranja novca zaprećena ista kazna kao i za izvršeno krivično delo. Režimi sankcionisanja iz dva zakona od 01.01.2013. god. usklađeni su, imajući u vidu da se članom 28. stavom 3. novog KZ primenjuje, takođe, isti oblik kazni za izvršioca pokušaja gde „lice koje je pokušalo da izvrši krivično delo kažniće se kao da je to delo izvršilo, ali se kazna može umanjiti“.

Statistika i delotvornost

234. Evaluacioni tim naišao je na ozbiljne poteškoće kada je pokušao da pribavi obuhvatnu i dovoljno detaljnu statistiku u pogledu broja krivičnih istraga, krivičnih gonjenja i osuđujućih presuda za dela pranja novca. Kosovski organi vlasti do sada nisu dostavili

nikakvu odgovarajuću i pouzdanu statistiku, a povremeni statistički podaci koje su ocenjivači do sada primili veoma su suprotstavljeni. Državno tužilaštvo i Sudski savet Kosova dostavili su različitu statistiku, dok je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo dodatne, mada delimične podatke.

235. Razlike u toj statistici toliko su velike da ocenjivači nisu u mogućnosti da, npr: utvrde da li je ikada doneta bar jedna osuđujuća presuda za krivično delo pranja novca na Kosovu. U tom pogledu, Sudski savet izjavio je da, prema sudskoj statistici, nije doneta nijedna pravosnažna sudska odluka u predmetima pranja novca (bilo osuđujuća bilo oslobađajuća presuda) u toku poslednje tri godine i, osim toga, u istom vremenskom periodu, nije podnet nijedan predlog za podizanje optužnice za krivično delo pranja novca.

236. Međutim, Državno tužilaštvo tvrdi da je u stvari podiglo optužnice za slučajeve pranja novca u gore navedenom vremenskom periodu, i to:

- tužioci su u toku 2009. godine rešili slučajeve u vezi sa 5 lica, dok nijedan nije rešen podizanjem optužnice;
- tužioci su u toku 2010. godine rešili ukupno 21 slučaj sa 8 podignutih optužnica protiv 8 lica;
- tužioci su u toku 2011. godine rešili ukupno 33 slučaja i podignuto je 7 optužnica;
- tužioci su u toku prvih devet meseci 2012. godine rešili 32 slučaja i podigli 7 optužnica;

i, štaviše, upućuje na bar jedan slučaj pranja novca u kojem je doneta osuđujuća presuda (tzv. „Slučaj koalicija“, o čemu, međutim, ocenjivačima nisu dostavljeni stvarni detalji).

237. Postoji velika razlika između broja istraga slučajeva pranja novca o čemu su izvestili TSK i policija (vidi Odeljak 2.7. ovog Izveštaja).

238. Iako ocenjivači ostaju pri svom zahtevu za obuhvatnim statističkim podacima (posebno od sudstva), isti smatraju, na osnovu tako nepotpune i nepouzdanе statistike, da postoje obećavajući trendovi u raspoloživoj statistici i da se mogu videti određeni obećavajući znakovi da će tužilaštvo uskoro biti u stanju da dobije više od jedne osuđujuće presude za slučaj pranja novca, što bi bilo praćeno otvaranjem sve više slučajeva za stvaranje prakse na osnovu precedentnog prava. Nažalost, zbog potpunog nedostatka podataka u vezi sa karakteristikama krivičnih dela pranja novca koja su do sada istraživana i krivično gonjena na Kosovu, evaluacioni tim nije u mogućnosti da izvuče zaključak u vezi sa tipičnim prethodećim krivičnim delima, načinima pranja novca i pojavom trećih strana u slučaju pranja novca, i samostalnog pranja novca, ili u vezi sa drugim bitnim činionicima u datoj oblasti. Zbog toga, nije bilo moguće oceniti delotvornu primenljivost kriminalizacije pranja novca.

2.1.2 Preporuke i komentari

Kriminalizacija pranja novca – Fizički i materijalni elementi krivičnog dela (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.1)

239. Evaluacioni tim nema posebne komentare u vezi sa krivičnim delom pranja novca u pogledu mere u kojoj su date stvari uređene u okviru delokruga konvencija iz Beča i Palerma, uzimajući u obzir opštu usklađenost istog sa odgovarajućim međunarodnim standardima. Međutim, što se tiče dodatnih odredbi iz člana 32. koje su očigledno van delokruga definisanog gore navedenim konvencijama, evaluacioni tim ima određenu zabrinutost.

240. Odredbe iz stava 2. tačke 3. i stava 2. tačke 4. kojima se uvode „dodatna“ krivična dela pranja novca sa određenim komponentama namere, izgleda da uzrokuju probleme kada se primenjuju u konkretnim slučajevima zbog njihovog uglavnom suvišnog karaktera, a zbog kojeg se preklapaju sa drugim krivičnim delima predviđenim drugde u istom članu. Iz tih razloga, kosovski organi vlasti trebalo bi da ponovo razmotre te odredbe da bi videli da li se i do koje mere preklapaju sa drugim odredbama.

241. Takođe, gore je bilo reči o tome da mešavina krivično materijalnog i proceduralnog prava u tim delovima krivičnog dela pranja novca koja, bilo neposredno bilo posredno, upućuje na primenu „skrivenih mera“ nije konkretna i logična te može uzrokovati probleme u praksi. Iako je to još jedna stvar koja je van delokruga ove ocene, ocenjivači ponavljaju da bi skrivene mere bilo idealno urediti izričito u krivično proceduralnim zakonima, na način na kojem se lako i delotvorno mogu primeniti na svako krivično delo.

242. Kao što je već detaljnije opisano gore, dvostruka definicija „pranja novca“ u jednom te istom zakonu (član 2. stav 1. tačka 23. odnosno član 32. stav 2. Zakona o BPPN/BPFT) veoma je problematična kako ocenjuje evaluacioni tim. Pravna neizvesnost koju udvostručivanje definicija može uzrokovati, može se ukloniti samo korišćenjem jedne definicije pranja novca koja je jednako primenljiva u svrhu krivične nadležnosti i u svrhu preventivnog režima. Samim tim, evaluacioni tim čvrsto preporučuje brisanje člana 2. stava 1. tačke 23. tako da se ostavi samo odredba iz člana 32. stava 2. gde je pranje novca definisano za svaku od gore navedenih svrha.

Oprana imovina (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.2, CETS 198, član 9(6))

243. Postojeće odredbe Zakona o BPPN/BPFT kojima se definišu „imovina“, „prihodi od krivičnog dela“ i „krivično povezano delo“ (član 2. stav 1. tačke od 28. do 30) sve se u velikoj meri preklapaju (u određenom trenutku vraćaju se u krug) što dovodi do nepotrebne suvišnosti. Sistem i stvarni delokrug datih definicija trebalo bi hitno preispitati. Ono što je još važnije jeste utvrditi da li član 32. stav 2. upućuje na zaradu od posredne „kriminalne aktivnosti“ ili od preciznijeg „krivičnog dela“, pre nego što se uvede sada radna verzija stava 1. tačke 40. u član 2, u suprotnom, suvišnost će se povećati bez povećanja primenljivosti datih odredbi.

244. Zaista, možda bi bilo brže izbrisati upućivanje na „kriminalnu aktivnost“ iz člana 32. stava 2. tako da ostatak navedenog stava jednostavno upućuje na zaradu stečenu krivičnim delom – sve u skladu sa drugim, odgovarajućim članovima Zakona o BPPN/BPFT. Svakako, to nije jedina opcija pošto kosovski zakonodavci mogu da izaberu bilo koje drugo zakonodavno rešenje za ovu nesrećnu situaciju. Međutim, minimalni uslov je da se za označavanje istog koncepta koristi ista terminologija u celom Zakonu o BPPN/BPFT i da se sve odgovarajuće definicije usklade da bi se izbegle zabuna i suvišnost.

Dokazivanje da je imovina zarada stečena kriminalom (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.2.1 CETS 198, član 9(5))

245. Opšta neizvesnost lica zaduženih za primenu u vezi sa nivoom dokaza za prethodeće krivično delo bila je alarmantna i samim tim zahteva hitne korake na strani kosovskih organa vlasti, Ministarstvo finansija, kao organ odgovoran za izradu postojećeg zakona o BPPN/BPFT (a posebno člana 32. stava 4. tačke 1), ili drugi nadležni organ, trebalo bi bar da obezbedi odgovarajuće smernice za tumačenje i primenu datih odredbi. Veliki je propust sistema kada su lica zadužena za primenu, posebno javni tužioci, naizgled ostavljeni bez odgovarajućih smernica u tako ključnim stvarima kakva je ova.

246. Ako opisne smernice ne mogu da otklone neizvesnost i otpornost prema datim odredbama (i osnovnim konceptima uopšte) evaluacioni tim predlaže da se dato pitanje

razmotri u okviru okruglog stola gde bi uključeni organi razmenili stavove. U tom kontekstu, potrebno je istražiti to da li je EULEX stvorio jurisprudenciju i kakvu u datoj oblasti, a koja bi mogla da bude od koristi kosovskim organima vlasti (imajući u vidu da zvaničnicima EULEX-a iste odredbe, koje su, sa druge strane, bile deo odgovarajuće Uredbe UNMIK-a već duže vreme, izgleda nisu predstavljale poseban problem).

Delokrug prethodećeg krivičnog dela i pristup zasnovan na pragu za prethodeće krivično delo (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.3. i 1.4)

247. Krivično delo manipulacije tržištem trebalo bi uvesti u krivične zakone Kosova da bi poslednja kategorija označenih prethodećih krivičnih dela, takođe, bila obuhvaćena.

Prethodeća krivična dela izvršena van teritorije (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.5. i 1.8, CETS 198, član 11)

248. Postojećim zakonom, odnosno članom 32. stavom 4. tačkom 3. Zakona o BPPN/BPFT trebalo bi jasno predvideti da li je i u kojoj meri dvostruka kriminalnost potrebna za prethodeće krivično delo izvršeno na tuđoj teritoriji. U slučaju da nema potrebe za primenom tog standarda (tj. da krivično delo pranja novca obuhvata i imovinu stečenu delom nastalim na tuđoj teritoriji, koje nije krivično delo tamo ali koje bi bilo prethodeće krivično delo na Kosovu) onda bi to jednako trebalo precizirati u zakonu da bi se izbegli budući problemi oko tumačenja.

Pranje sopstvenih nedozvoljenih sredstava (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.6)

249. Pozitivnim zakonom trebalo bi izričiti predvideti da li krivično delo pranja novca obuhvata pranje novca koje obavi izvršilac prethodećeg krivičnog dela. U tom kontekstu, opisna odredba iz člana 32. stava 4. tačke 2. ne pomaže oko razumevanja stvarnog delokruga krivičnog dela u pogledu pranja sopstvene zarade – zapravo, čini ga težim.

250. Zakonodavci bi trebalo da bar odluče šta će se definisati stavom 4. tačkom 2, tj. da li će se dozvoliti krivično gonjenje u slučaju pranja sopstvenih sredstava (tj. pozivati određeno lice na krivičnu odgovornost za oba krivična dela) ili će se takvo krivično gonjenje voditi u dva odvojena postupka, ili kao druga opcija, da li je u stvari predviđeno da se slučaj prethodećeg krivičnog dela i krivično delo pranja novca mogu krivično goniti samo odvojeno (što na drugoj strani ne bi imalo previše smisla ali je to ono što se može zaključiti na osnovu sadržaja datog zakona). Uopšteno, trebalo bi preispitati upućivanje na „odvojene postupke“ i, po mogućstvu, ukloniti ga jer bi pranje sopstvene zarade obično trebalo da podleže krivičnom gonjenju ili u istom postupku ili, po potrebi, i u odvojenom postupku.

251. Međutim, ako postoji uobičajeni stav da je pranje sopstvene zarade implicitno pokriveno (jer nije isključeno) krivičnim delom pranja novca iz člana 32. stava 2, kosovski zakonodavci bi onda trebalo da uzmu u obzir jednostavno brisanje opisne odredbe iz stava 4. tačke 2 – sa ili bez unapređenja formalne pozitivne pokrivenosti samostalnog pranja novca iz člana 32. stava 2.

Krivična dela pomaganja (FATF R.1: Suštinski kriterijum 1.7)

252. Iako su krivična dela pomaganja krivičnog dela pranja novca iz člana 32. stava 2. tačke 7. Zakona o BPPN/BPFT u skladu sa međunarodnim uslovima i zaista će, mada kroz različitu strukturu i logiku, verovatno obezbediti istu pokrivenost kao i odgovarajuća krivična dela iz Opšteg dela KZ (kako je gore navedeno), upotreba dva različita skupa krivičnih dela pomaganja daleko je od optimalnog rešenja.

253. Udvostručivanje terminologije i upotreba manje više različitih koncepata u datoj oblasti ima više mana nego pozitivnih rezultata. Kosovski organi vlasti trebalo bi hitno da obezbede skladnu koegzistenciju krivičnih odredbi iz KZ i iz *lex specialis* Zakona o BPPN/BPFT, da bi bili sigurni da razlike u konceptu i terminologiji ne stvaraju probleme kada se ta dva zakonska izvora primenjuju zajedno. Konkretno, mora se pojasniti da li se može smatrati da skup krivičnih dela pomaganja iz stava 2. tačke 7. obezbeđuje istu pokrivenost kao i odgovarajuće generičke odredbe KZ (kako je ukazano) i ako je to slučaj, zašto je potrebno koristiti različitu terminologiju.

254. Idealno, iste termine i koncepte trebalo bi koristiti u svakom izvoru krivično materijalnog prava. Osim toga, kada bi krivična dela pomaganja pranja novca trebalo da imaju istu pokrivenost kao i ona iz Opšteg dela KZ, suvišno je ponavljati ih, čak i kroz drugačije termine, u *lex specialis* zakonu, posebno pošto se pranje novca sada formalno nalazi u KZ među drugim običnim krivičnim delima (član 208). Međutim, ako neko od krivičnih dela pomaganja iz stava 2. tačke 7. prevazilazi delokrug KZ, potrebno je propisno ga definisati.

2.1.3 Ocene za preporuku 1.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
R.1	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Krivično delo manipulacije tržištem nije obuhvaćeno među krivičnim delima koja prethode pranju novca • Zabuna i suvišnost kod definicija u vezi sa zaradom stečenom kriminalom, kao i u smislu toga da li zarada stečena kriminalnom aktivnošću uopšte može biti predmet pranja novca • Neodgovarajuće uređenje potrebnog nivoa dokaza za prethodeće krivično delo u članu 32. stavu 4. tački 1. što uzrokuje neizvesnost i dovodi do neupoznatosti sa odgovarajućim odredbama među licima zaduženim za primenu • Nejasna i neodgovarajuća formulacija odredbe kojom se definiše pokrivenost samostalnog pranja novca (član 32. stav 4. tačka 2) • Potrebno je usklađivanje između Zakona o BPPN/BPFT i KZ u smislu koncepta i terminologije u pogledu krivičnih dela pomaganja • Nije bilo moguće oceniti delotvornost primene krivičnog dela pranja novca zbog suprotstavljene statistike dostavljene evaluacionom timu i zbog potpunog nedostatka dodatnih informacija u vezi sa tekućim predmetima

2.2 Krivična odgovornost za pranje novca (R.2)

2.2.1 Opis i analiza

Krivična odgovornost fizičkih lica (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.1, CETS 198, član 9(3)) i mentalni element krivičnog dela pranja novca (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.2)

255. Krivično delo pranja novca ne obuhvata fizička lica koja su se znajući uključila u aktivnost pranja novca, pa čak prelazi to ograničenje. Element znanja u smislu člana 32. stava 2. Zakona o BPPN/BPFT jeste znanje izvršioca („lice koje je znalo“) ili osnovana sumnja da se znalo („*imao razloga da zna*“) da imovina koja je predmet pranja predstavlja zaradu stečenu kriminalom.

256. Potonji element obuhvata više od standarda znanja, čime se krivično delo pranja novca odnosi na svakoga u slučaju kada se nečije neposredno znanje o krivici ne može dokazati ali se bez obzira na to može dokazati da je imao činjeničnog razloga da zna da je imovina zarada stečena kriminalom. To jest, minimalni uslov je snižen na nivo standarda po kojem je „trebalo da zna“ („trebalo je da pretpostavi“ iz CETS 198), što je pristup koji očigledno olakšava dokaz mentalnog elementa u slučajevima pranja novca, čime povećava delokrug po kojem se član 32. stav 2. može delotvorno primeniti u praksi.

257. U tom pogledu, odredbe na Kosovu izgleda da prevazilaze uslove konvencija iz Beča i Palerma. Sa druge strane, lica zadužena za primenu moraju da obrate pažnju na činjenicu da se stil običajnog prava standarda da je „trebalo da zna“ ne uklapa automatski u sistem krivične odgovornosti iz građanskog prava, zasnovan na konceptu namere i nehata (vidi član 17. stav 1. novog KZ ili član 11. stav 1. Privremenog KZ, kojim se predviđa da je lice krivično odgovorno ako je izvršilo krivično delo sa namerom ili iz nehata). Standard da je „trebalo da zna“ očigledno prevazilazi delokrug neposredne ili krajnje namere (vidi član 21. KZ ili član 15. Privremenog KZ), osim toga, može se smatrati komparativnim, bar teoretski, nesavesnom nehatu definisanom u članu 23. stavu 3. KZ (član 16. stav 3. Privremenog KZ).

„Lice deluje sa nesvesnim nehatom kada nije svesno da će zabranjena posledica da nastupi kao rezultat njegovog činjenja ili propusta, iako bi prema okolnostima i ličnim osobinama trebalo biti svesno takve mogućnosti.“

258. Međutim, članom 17. stavom 2. novog KZ (član 11. stav 3. Privremenog KZ) predviđeno je da se krivična odgovornost za izvršenje krivičnog dela iz nehata primenjuje samo ako je to izričito predviđeno zakonom (npr: u slučaju ubistva iz nehata, iz člana 181. KZ, prenošenja zarazne bolesti iz nehata, član 255. stav 3. ili član 258. stav 2. KZ, uzrokovanje stečaja iz nehata, član 286. stav 3. KZ, itd.). U tim slučajevima, zakon posebno upućuje na krivična dela iz nehata (obično u odvojenom stavu) označavajući ih korišćenjem istog pravnog termina „iz nehata“ ili „nehatom“. Međutim, u slučaju krivičnog dela pranja novca, zakonodavci su izabrali primenu drukčijeg koncepta i terminologije da bi odredili potreban nivo mentalnog elementa („imao razloga da zna“ tj. standard da je trebalo da zna) koju nije automatski moguće zameniti odgovarajućim terminom iz KZ „(nesavesni) nehat“ čak iako su ti koncepti približni i uporedivi jedan sa drugim.

259. Sada, sa formalnog aspekta, možemo smatrati zbunjujućim to da ne postoji izričita pokrivenost *per definitionem* krivičnog dela pranja novca iz nehata, iz člana 32. stava 2 (koje bi trebalo da bude u skladu sa članom 17. stavom 2. KZ) dok je krivično delo izvršeno vrstom *kvazi* nesavesnog nehata (standard da je „trebalo da zna“) jedno od dela koja čine deo suštinskog krivičnog dela pranja novca. Takvo neslaganje u terminologiji očigledno potiče iz činjenice da su se krivični zakoni na Kosovu o BPPN uvek (i trenutno) razvijali odvojeno od krivičnih zakona u bilo kom trenutku, pa bez obzira na to, ocenjivači ne smatraju da je to pitanje dovoljno ozbiljno da bi narušilo delotvornu primenljivost krivičnog dela pranja novca (evaluacioni tim bar nije upoznat sa nekim negativnim iskustvom u tom pogledu).

260. Uslovi preporuke FATF-a R.2.2. izričito su obuhvaćeni i ispunjeni u članu 22. novog KZ, prema kojem „*znanje, namera, nehat ili svrha koji se zahtevaju za postojanje krivičnog dela mogu biti izvedeni iz činjeničnih okolnosti*“.

261. Gore citirana odredba predstavlja inovaciju u novom KZ koji je na snazi od 01.01.2013. god. Do tada, nije postojala slična odredba u ranijem Privremenom KZ zbog čega je prihvatljivost podrazumevanja iz posrednih dokaza mogla biti moguća na osnovu odredbi krivično proceduralnog prava koje je dozvoljavalo slobodnu ocenu dokaza (član 152. stav 2. Privremenog ZKP kojim je predviđeno da su, po sopstvenom nađenju „može da prihvati i uzme u razmatranje svaki prihvatljivi dokaz za koji smatra da je bitan i da ima verovatnu

vrednost... i da ima ovlašćenje da slobodno oceni svaki dokaz koji je podnet u cilju utvrđivanja njegove bitnosti ili prihvatljivosti“, a što je stvar koja je sada grubo pokrivena članom 361. stavom 2. ZKP).

Krivična odgovornost pravnih lica (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.3)

262. Krivična odgovornost pravnih lica za krivično delo pranja novca posebno je predviđena postojećim zakonom o BPPN/BPFT, i to:

„Član 34 Krivične odgovornosti pravnih lica

1. Ako pravno lice učini prekršaj na osnovu ovog zakona, svaki direktor ili neko drugo lice u vezi sa menadžiranjem pravnog lica (i svako lice koji tvrdi da deluje sa takvim kapacitetom) čini prekršaj, osim ako ta osoba dokazuje da:
 - 1.1. krivično delo je izvršeno bez njegove/ njene saglasnosti ili znanja; i
 - 1.2. lice je preduzelo razumne korake da spreče taj akt koji bi izvršilo to lice imajući u vidu prirodu njegove/ njene funkcije u tom svojstvu.“.

263. Kao što se može videti, ta odredba ne predviđa neposredno krivičnu odgovornost pravnih lica pošto uzima za činjenicu da pravna lica mogu da izvrše krivično delo pranja novca. Umesto toga, predviđa kolektivnu odgovornost fizičkih lica koja učestvuju u rukovođenju i upravljanju pravnim licem za njihovu kolektivnu odluku zbog koje je određeno krivično delo izvršeno (dodatni aspekti te odredbe razmotreni su u daljem tekstu).

264. Širi zakonski osnov, kojim se krivična odgovornost za pranje novca proširuje na pravna lica na osnovu zakona na Kosovu, sastoji se od sledećih zakona:

- Zakon br. 04/L-030 (2011) o krivičnoj odgovornosti pravnih lica za krivična dela (u daljem tekstu Zakon o KOPL)
- Nov KZ (posebno član 40. o krivičnoj odgovornosti pravnih lica)

265. I Zakon o KOPL i nov KZ stupili su na snagu 01.01.2013. godine (iako je prvi usvojen još 31.08.2011. godine), što znači da je pravni okvir na osnovu kojeg se pravna lica mogu krivično goniti i osuđivati za krivična dela tek uspostavljen (Privremeni KZ nije sadržao nijednu konkretnu odredbu u tom pogledu). Imajući u vidu da, do danas, nije postojao nijedan zakon na snazi kojim bi se predvidela krivična odgovornost pravnih lica, očigledno je da se gore citirani član 34. Zakona o BPPN/BPFT, koji upućuje na krivičnu odgovornost pravnih lica, takođe, može smatrati de facto primenljivim od 01.01.2013. godine (iako je formalno bio na snazi i pre toga).

266. Na osnovu člana 3. Zakona o KOPL, odredbe KZ i ZKP Kosova uopšteno su primenjive protiv pravnih lica koja mogu da preuzmu odgovornost za krivična dela iz Posebnog dela KZ, kao i za druga krivična dela, pod uslovom da su ispunjeni uslovi za krivičnu odgovornost pravnih lica. Pošto je krivično delo pranja novca, bar formalno, predviđeno novim KZ (član 308), ne postoji ništa što bi sprečilo primenljivost Zakona o KOPL na isto.

267. Korporacijska krivična odgovornost obuhvata i domaća i strana pravna lica za krivična dela izvršena bilo na teritoriji Kosova bilo van nje (gde se za strana pravna lica odgovornost za krivična dela izvršena u inostranstvu primenjuje ako isto šteti Kosovu ili njegovim građanima, ili ako uzrokuje opasnost po domaća pravna lica). Upravna tela i jedinice lokalne uprave, kao i strane upravne organizacije na Kosovu, nisu odgovorne za krivična dela.

268. Osnov i ograničenja krivične odgovornosti definisani su članom 5. Zakona o KOPL, koji član je, zanimljivo, u svim detaljima identičan kao i član 40. novog KZ. (Evaluacioni tim mora da konstatuje u ovom trenutku da ponavljanje istog člana od reči do reči možda predstavlja nepotrebnu suvišnost, posebno uzimajući u obzir član 119. KZ kojim se uspostavlja odgovarajuća veza između dva zakona.)

„Član 5 Osnova i granica odgovornosti pravnih lica

1. Pravno lice je odgovorno za krivično delo odgovornog lica koje postupajući u ime pravnog lica u okviru ovlašćenja izvršio je krivično delo u cilju da za to pravno lice ostvaruje neku dobit ili je prouzrokovao štetu.
Odgovornost pravnog lica stoji i tada kada postupak tog pravnog lica je bio u suprotnosti sa poslovnom politikom ili naredbama pravnog lica.
2. Pod uslovima predviđenih u stavu 1. ovog člana, pravno lice je odgovorno za krivično delo iako odgovorno lice koji je izvršio krivično delo nije kažnjen za to krivično delo.
3. Odgovornost pravnog lica se bazira na krivicu odgovornog lica.
4. Subjektivni elementi krivičnog dela koji postoje samo kod odgovornog lica oćeni će se u odnosu sa pravno lice, ukoliko je realizovan osnov odgovornosti iz stava 1. ovog člana.“

269. Na osnovu člana 5. stava 1, osnovna korporacijska odgovornost predstavlja odgovornost „odgovornog lica“. U zakonima Kosova ovaj termin znači da fizičko lice unutar pravnog lica, kojem je povereno da izvršava određene zadatke, ili koje je ovlašćeno da postupa u ime pravnog lica i kada postoji velika verovatnoća da je ovlašćeno da postupa u ime pravnog lica (potonja definicija se jednako može pronaći, praktično u istoj formulaciji, u članu 2. stavu 1. tački 1. Zakona o KOPL i članu 120. stavu 5. KZ). U ovom trenutku, ocenjivači konstatuju da kumulativna formulacija tog stava (upotreba „i“ pre poslednje fraze) podrazumeva da se poslednja dva uslova moraju ispuniti u isto vreme, tj. izgleda da je zakonom predviđena visoka verovatnoća da postoji ovlašćenje u slučaju lica koje je činjenično već ovlašćeno. Uzimajući u obzir to da dodatan kumulativni uslov može jasno da ograniči delokrug primene oba zakona, formulacija datog stava bi hitno trebalo da se preispita.

270. Stav 2. i stav 3. sadrže dodatne detalje u pogledu delokruga krivične odgovornosti. Stavom 3. predviđeno je da je odgovornost pravnog lica zasnovana na krivici odgovornog fizičkog lica, u kom kontekstu termin „krivice“ neophodno znači da se odgovorno lice mora proglasiti krivim za odgovarajuće krivično delo, kao preduslov da pravno lice bude pozvano na odgovornost za isto krivično delo. To je jasno na osnovu pravila koje je u skladu (ako ne i u preklapanju) sa odredbom iz gore citiranog stava 1.

271. Bez obzira na sve to, izgleda da je stav 2. u suprotnosti sa onim što je predviđeno u susednom stavu 1. i stavu 3. jer predviđa da je pravno lice odgovorno za krivično delo i ako odgovarajuće lice, koje je izvršilo krivično delo, za to nije osuđeno. To pravilo predstavlja izričitu suprotnost gore navedenim pravilima i ide do te mere da već narušava primenljivost celokupnog člana. Formulacija stava 2. verovatno nije rezultat pogrešnog prevoda (uzimajući u obzir da se ista formulacija može pronaći u dva druga zakona) ali čak iako je to urađeno namerno, evaluacioni tim do sada nije razumeo stvarni cilj kojeg su zakonodavci želeli da postignu.

272. Rešenje bi bilo moguće ako bi formulacija „za to nije osuđen“ bila ograničena na slućajeve u kojima je fizičko lice stvarno izvršilo krivično delo ali ne može biti osuđeno za

isto zbog smrti ili bekstva. U takvim slučajevima, nepostojanje osude ne bi bilo jednako nepostojanju krivice te bi stav 2. mogao da se primeni zajedno sa druga dva stava. Međutim, ako bi izraz „nije osuđeno za krivično delo“ obuhvatao slučajeve u kojima sud sudi odgovornom fizičkom licu ali na kraju donese oslobađajuću presudu (iz bilo kog razloga iz člana 364. stava 1. novog ZKP) to bi definitivno uticalo na pitanje krivice te stav 2. ne bi bio primenljiv u svom postojećem obliku.

273. Postavlja se dodatno pitanje da li se i kako gore citirani član 34. Zakona o BPPN/BPFT može primetiti zajedno sa generičkim pravilima novog KZ, a posebno Zakona o KOPL. To jest, dok KZ i Zakon o KOPL predviđaju da je pravno lice odgovorno za krivično delo odgovornog lica (gde krivična odgovornost pravnog lica zavisi od krivice odgovornog fizičkog lica), Zakon o BPPN/BPFT predviđa da krivična odgovornost pravnog lica podvlači odgovornost svih njegovih direktora i lica uključenih u upravljanje istim (izuzev ako su ista izuzeta na osnovu stava 1. tačke 1. i stava 1. tačke 2). Drugim rečima, *kvazi* kolektivna odgovornost pravnog lica podrazumeva da je krivično delo izvršilo pravno lice (vidi član 34. Zakona o BPPN/BPFT), koje, međutim, može postojati samo pod uslovom da se jedno ili više odgovornih lica istog (jedan ili više direktora i upravnika, kako je gore navedeno) mogu pozvati na ličnu odgovornost, kao fizička lica, za isto krivično delo (vidi član 5. stav 1. i član 5. stav 3. Zakona o KOPL – i poželjnije tumačenje člana 5. stava 2). Iako date odredbe nisu neophodno suprotne jedna drugoj, one očigledno pokazuju dva različita pristupa u pogledu povezivanja pravnog lica sa odgovarajućim fizičkim licima koja su odgovorna za dela koja je izvršilo pravno lice ili koja su izvršena u njegovo ime, što može ukazati na određena pitanja tumačenja u konkretnim slučajevima, posebno pošto drugačiji režim postoji samo u vezi sa krivičnim delom pranja novca a ne i u vezi sa krivičnim delima koja su tome prethodila.

274. Što se tiče usklađenosti sa članom 10. stavom (1) i stavom (2) CETS 198, možemo zaključiti da član 5. stav 1. Zakona o KOPL obuhvata krivično delo iz člana 10. stava (1) ali ne i krivično delo iz člana 10. stava (2). Definicija iz člana 10. stava (1) predviđa da se pravna lica mogu pozvati na odgovornost za krivična dela pranja novca koja u njihovu korist izvrši fizičko lice, koje je na vodećem položaju u pravnom licu, a koja je grubo obuhvaćena krivičnim delom koje izvrši odgovorno fizičko lice iz člana 5. stava 1. Zakona o KOPL. Međutim, definicija iz člana 10. stava (2) predviđa krivičnu odgovornost pravnih lica u slučajevima kada je zbog nepostojanja nadzora ili kontrole istog fizičkog lica (tj. lica koje ispunjava uslove „odgovornog lica“ iz Zakona o KOPL) stvorena mogućnost da se izvrši krivično delo pranja novca u korist datog pravnog lica „preko fizičkog lica pod njegovim ovlašćenjem“, tj. „odgovorno lice“ nije izvršilo dato krivično delo pranja novca, već je isto rezultat njegovog propusta – što je konstrukcija koja je očigledno van delokruga člana 5. Zakona o KOPL, jer se zasniva na krivičnoj odgovornosti odgovornog fizičkog lica.

Mogući paralelni parnični ili upravni postupci (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.4)

275. Ni KZ ni Zakon o KOPL ne sadrže nijednu jasnu odredbu u vezi sa drugim (građanskim ili upravnim) oblicima odgovornosti u vezi sa pravnim licima zbog čega nije još uvek moguće utvrditi da li bi i u kojoj meri krivična odgovornost pravnih lica isključila svaki mogući paralelni parnični ili upravni postupak, ili kaznu – iako nije isključivo da drugi izvori upravnih zakona sadrže odredbe u vezi sa datom oblašću.

276. Osim toga, evaluacioni tim sumnja u opšte razumevanje datog pitanja imajući u vidu veoma različite odgovore koje je dobio u tom pogledu od različitih organa. Dok je Državno tužilaštvo izjavilo da je moguće voditi dva ili više odvojenih postupaka protiv istog pravnog lica u isto vreme (npr: upravni i krivični postupak istovremeno), Ministarstvo unutrašnjih poslova smatra da u takvim slučajevima, drugi parnični ili upravni postupak ne može da se vodi dok se ne dokaže krivica ili nevinost pravnog lica pravosnažnom presudom. Evaluacioni tim nije dobio nikakvu dodatnu informaciju o tome koji se drugi parnični ili upravni postupak može primeniti u tom kontekstu i koje bi se kaznene mere mogle izreći.

Kaznene mere za pranje novca (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.5)

277. Krivične kazne koje se odnose na fizička lica za krivično delo pranja novca, kako je predviđeno članom 32. stavom 2. tačkom 8. Zakona o BPPN/BPFT, jesu sledeće:

- Kazna zatvora u trajanju do 10 godina;
- I novčana kazna u iznosu do tri puta većem od vrednosti imovine koja je predmet krivičnog dela pranja novca.

278. Članom 46. stavom 1. KZ predviđeno je da novčana kazna ne može biti manja od 100 € niti veća od 25.000 €, međutim, u slučaju krivičnog dela koje je, između ostalog, u vezi sa terorizmom, organizovanim kriminalom ili krivičnim delom izvršenim radi sticanja materijalne koristi, najviši iznos novčane kazne dostiže do 500.000 € (opseg je bio od 50 € do 25.000 €, odnosno 500.000 € na osnovu člana 39. stava 1. Privremenog KZ koji je bio na snazi do kraja 2012. godine). Očigledno, potonja kategorija obuhvata i krivična dela pranja novca koja su u vezi sa prethodećim krivičnim delima koja ispunjavaju te uslove. Ako osuđeno lice ne želi ili nije u mogućnosti da plati novčanu kaznu, sud može da zameni novčanu kaznu kaznom zatvora (vidi član 46. stav 3. KZ ili član 39. stav 3. Privremenog KZ).

279. Ovaj opseg kaznenih mera uopšteno se odnosi na svaki oblik krivičnog dela pranja novca, jer zakon ne precizira nijednu otežavajuću okolnost u slučaju pranja novca, a za koju bi bila zaprećena strožija kaznena mera. Sa druge strane, kaznene mere su bez sumnje odvratajuće (takođe, u kontekstu kaznenih mera koje su na raspolaganju za druga teška dela privrednog kriminala) a opseg istih dovoljno je veliki da sudovima da dovoljno mogućnosti da odluče koja je kaznena mera srazmerna datom krivičnom delu.

280. Na osnovu člana 8. stava 2. Zakona o KOPL, vrste kaznenih mera koje se odnose na pravna lica jesu novčane kazne i obustava rada. Iznos novčane kazne koja se odnosi na pravna lica za određeno krivično delo računa se na osnovu datog opsega kaznene mere predviđene KZ za isto krivično delo. Pravila za pretvaranje kaznenih mera koje se izriču fizičkim licima u kaznene mere koje se odnose na pravna lica mogu se pronaći u članu 9. Zakona o KOPL. Pošto je za krivično delo pranja novca zaprećena kazna zatvora u trajanju od 10 godina, isto je obuhvaćeno članom 9. stavom 2. tačkom 3. gde se predviđa da za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora u trajanju od 8 do 20 godina, sud može da izrekne novčanu kaznu u iznosu od 15.000 € do 35.000 €. U poređenju sa novčanom kaznom koja se izriče fizičkim licima za isto krivično delo, ta granica je veoma niska, čak iako se uzme u obzir to da novčana kazna može biti izrečena i na osnovu vrednosti imovine koja je oprana (u iznosu tri puta većem od vrednosti iste). Evaluacionom timu ostaje nejasno da li se te dve vrste novčanih kazni mogu primeniti kumulativno.

281. Obustava rada može biti mera ako je pravno lice (izuzev jedinica samouprave i političkih stranaka) uspostavljeno u svrhu izvršenja krivičnih dela ili ako je svoje delatnosti koristilo uglavnom za izvršenje krivičnih dela (član 11. Zakona o KOPL). Ta kaznena mera izvršava se kroz postupak likvidacije pravnog lica.

2.2.2 Preporuke i komentari

Krivična odgovornost fizičkih lica (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.1, CETS 198, član 9(3)) i mentalni element krivičnog dela pranja novca (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.2)

282. Slično pitanju krivičnih dela pomaganja, krivično delo pranja novca koristi formulaciju i koncept koji je, sa jedne strane, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima (pa ih čak i prevazilazi) ali, sa druge strane, ne uklapa se lako u kontekst Krivičnog zakonika zbog drugačijeg pristupa i terminologije korišćene u dva zakona. Element

znanja za član 32. stav 2. Zakona o BPPN/BPFT (znanje ili osnovana sumnja da se zna) može se, uz manje više šire tumačenje, pretvoriti u formulaciju KZ na osnovu koncepta različitih nivoa namere i nehata, ali evaluacioni tim smatra da bi bilo brže kada bi isti termini i koncepti bili primenjivani u svim izvorima krivično materijalnog prava, što se posebno odnosi na tako osnovne elemente krivične odgovornosti, kao što su komponente *mens rea*.

283. Kosovski organi vlasti bi, stoga, trebalo da preispitaju to da li i kako element znanja u pogledu krivičnog dela pranja novca ispunjava odgovarajuće standarde iz KZ i da obezbede uzajamnu zamenjivost datih termina bilo kojim zakonskim rešenjem (npr: dodajući novu opisnu odredbu u stavu 4) ili razviju jurisprudenciju u datoj oblasti. Sa druge strane, bilo bi brže kada bi zakonodavci prilagodili postojeću formulaciju iz člana 32. stava 2. odgovarajućoj terminologiji iz Krivičnog zakonika (uključujući izričito obuhvatanje pranja novca iz nehata, kada termin „imati povoda da se zna“ u stvari pokriva, kako evaluacioni tim smatra, oblik krivičnog dela iz nehata).

Krivična odgovornost pravnih lica (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.3)

284. Kosovski organi vlasti trebalo bi da razmotre to da li je u stvari neophodno koristiti bukvalno iste odredbe u članu 5. Zakona o KOPL i članu 40. novog KZ, kada se definišu osnov i granice korporacijske krivične odgovornosti, uz poklanjanje posebne pažnje članu 119. KZ kojim se predviđa inače odgovarajuća veza između dva zakona. Jedan od tih članova bi u stvari trebalo da se izbriše (izgleda razumnije zadržati član u Zakonu o KOPL i izbrisati član iz KZ).

285. U tom kontekstu, najhitniji problem jeste protivrečnost stava 1. i stava 3. sa jedne strane, i stava 2. sa druge strane, koji je detaljnije razmotren u opisnom delu. Kao što je ovde pokazano, stav 2. izgleda da je u suprotnosti sa susednim stavom 1. i stavom 3. jer predviđa da je pravno lice odgovorno za krivično delo i ako odgovarajuće lice, koje je izvršilo krivično delo, za isto nije osuđeno. Evaluacioni tim pokušao je da pronađe moguće rešenje kojim bi koegzistencija očigledno suprotstavljenih odredbi mogla da se objasni ali bi umesto toga trebalo da kosovski organi vlasti odluče, prvo, koji je cilj koji su u stvari želeli da ostvare tim zakonom i, drugo, koje bi promene trebalo da se uvedu da bi formulacija zakona u stvari predstavljala te ciljeve. Koje god da se rešenje izabere, potrebno je sledstveno tome izmeniti ili stav 1. i 3. ili stav 2.

286. Kumulativna formulacija u definiciji „odgovorno lice“ (član 2. stav 1. tačka 1. Zakona o KOPL i član 120. stav KZ) trebalo bi hitno da se preispita i ispravi. Postojeći sadržaj podrazumeva da je potrebno ispuniti bar dva uslova u isto vreme i iako ocenjivači smatraju da ta formulacija nije u stvari želja zakonodavaca, definicija, u svom postojećem obliku, može da jasno ograniči delokrug primene oba zakona. Ako je namera u stvari bila da dati uslovi budu alternative, onda bi taj propust trebalo izraziti korišćenjem termina „ili“ umesto „i“.

287. Kada zakonodavci usklade značenje u kontekstu člana 5. Zakona o KOPL (ili člana 40. KZ), moraju da usklade odredbe između opštih zakona o korporacijskoj krivičnoj odgovornosti i određenih pravila iz člana 34. Zakona o BPPN/BPFT. Kao što je gore navedeno, te odredbe nisu neophodno u suprotnosti jedna sa drugom ali pokazuju dva različita pristupa povezujući pravna lica sa odgovarajućim fizičkim licima koja su odgovorna za delo koje izvrši pravno lice ili koje je izvršeno u ime istog, a takva neslaganja na kraju mogu dovesti do problema oko tumačenja u konkretnim slučajevima, posebno ako se radi o pravnom licu koje se poziva na odgovornost za krivično delo pranja novca i drugo krivično delo (ne neophodno prethodeće krivično delo) u istom postupku.

288. Kosovski organi vlasti, takođe, trebalo bi da pronađu zakonodavno rešenje da bi se pokrile odredbe člana 10. stava (2) CETS 198 u pogledu krivične odgovornosti pravnih lica u slučaju kada nepostojanje nadzora ili kontrole odgovornog lica stvori mogućnost za izvršenje krivičnog dela pranja novca u korist istog, ili preko drugog fizičkog lica pod njegovom nadležnošću (tj. kada je krivično delo pranja novca u stvari izvršeno zbog propusta odgovornog lica).

Mogući paralelni parnični ili upravni postupci (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.4)

289. Zbog potpunog odsustva srodnih informacija, evaluacioni tim je sprečen da izvrši ocenu toga da li se drugi parnični ili upravni postupci mogu primenjivati na pravna lica, kao i da stvori mišljenje i da odgovarajuće preporuke u datoj oblasti.

Kaznene mere za pranje novca (FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.5)

290. Iako je zaključeno da su krivične kaznene mere koje se izriču fizičkim licima za krivično delo pranja novca odvratajuće i srazmerne, isto se ne može reći za kaznene mere koje se izriču pravnim licima. Novčana kazna u visini od 15.000 € do 35.000 € ne može se smatrati srazmernom i odvratajućom te ne može biti ni delotvorna. Da bi se taj problem rešio, kosovski organi vlasti bi trebalo da ili preispitaju stopu za pretvaranje kazne zatvora u novčanu kaznu za pravna lica ili da uvedu dodatne činioce na osnovu kojih se pretvoreni iznosi mogu dodatno povećati ili umnožiti pod određenim okolnostima.

2.2.3 Ocena za Preporuku 2.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
R.2	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ozbiljna neizvesnost u zakonima u pogledu osnova korporacijske krivične odgovornosti (bilo da zavisi od krivice fizičkog lica ili ne) • Nedelotvorno blage kaznene mere za pravna lica za krivična dela (nizak iznos novčane kazne) • Usklađivanje Zakona o BPPN/BPFT i KZ ili Zakona o KOPL u smislu koncepta i terminologije, u pogledu <ul style="list-style-type: none"> ○ standarda znanja koji se primenjuje u slučaju krivičnog dela pranja novca (Zakon o BPPN/BPFT u poređenju sa KZ) ○ osnovi korporacijske krivične odgovornosti i krivične odgovornosti fizičkih lica (član 34. Zakona o BPPN/BPFT u poređenju sa članom 40 KZ / članom 5. Zakona o KOPL)

2.3 Kriminalizacija finansiranja terorizma (SR.II)

2.3.1 Opis i analiza

Kriminalizacija finansiranja terorizma (FATF SR.II: Suštinski kriterijum II.1)

Zakon o sprečavanju finansiranja terorizma

291. Finansiranje terorizma tradicionalno je kriminalizovano kosovskim zakonima u okviru krivičnog dela pomaganja izvršenja terorizma. U okviru Privremenog KZ koji je bio

na snazi do kraja 2012. godine, članom 112. to krivično delo bilo je predviđeno, i to na sledeći način:

**„Član 112.
Omogućavanje vršenja terorizma**

(1) Ko god obezbeđuje, traži, prikuplja ili prikriva sredstva ili druge materijalne resurse upotrebljene, u celosti ili delimično, u svrhu vršenja terorizma, biće kažnjen zatvorom od pet do petnaest godina.

(2) Ko god izvrši krivično delo opisano u stavu 1 ovog Člana iz nehata biće kažnjen zatvorom od tri do deset godina.“

292. Sledeća dva stava (od 3. do 4) upućuju na druge aspekte kojima se terorizam može pomognuti, tj. regrutovanje kao i pribavljanje ili prijem uputstava ili obuke u svrhu terorizma, što jednako spada van delokruga finansiranja terorizma. Tada je postojao stav 5. kojim je, između ostalog, obuhvaćeno slanje ili prenos „drugih materijalnih sredstava“ na Kosovo ili sa Kosova u svrhu izvršenja dela terorizma:

„(5) Ko god, u svrhu vršenja terorizma, šalje ili prebacuje naoružane grupe, opremu, oružje ili druga materijalna sredstva na Kosovo ili sa Kosova biće kažnjen zatvorom od deset do petnaest godina.“

što je, u samom tom pogledu, predstavljalo očigledno preklapanje sa krivičnim delom definisanim u stavu 1. gore. Dok sva ova krivična dela obuhvataju dela koja ne obuhvataju samo finansiranje dela terorizma („u svrhu vršenja terorizma“) postojala je odvojena odredba u članu 113. stavu 2. kojom je bilo predviđeno finansiranje terorističke organizacije (grupe), i to:

**„Član 113.
Organizacija, podrška i učestvovanje u terorističkim grupama**

(2) Ko god pruža podršku terorističkoj grupi biće kažnjen zatvorom od tri do deset godina.

gde je članom 109. stavom 6. definisano da termin „podršku terorističkoj grupi“ (između ostalog) obuhvata „obezbeđivanje ili prikupljanje sredstava ili drugih materijalnih resursa sa namerom, znanjem ili razumnom osnovom za verovanje da će njih da upotrebljava, u celosti ili delimično, teroristička grupa“.

293. U procesu izrade novog KZ ta složena struktura izmenjena je i dopunjena sa očiglednom namerom da se prikupe i odvoje dela u vezi sa finansiranjem terorizma u oblasti krivičnih dela terorističkog karaktera. Zbog toga, krivično delo pomaganja izvršenja dela terorizma, sada predviđeno članom 138. novog KZ, obuhvata i finansiranje dela terorizma i terorističke organizacije:

**„Član 138
Obezbeđivanje sredstava za teroristički čin**

1. Svako lice koje bilo kojim sredstvima neposredno ili posredno obezbedi, sakupi ili sakrije sredstva ili imovinska dobra sa namerom, ili znanjem ili realnim osnovama za verovanje da će ta sredstva biti iskorišćena u celini ili delom, za ili od strane terorističke grupe, ili za izvršenje terorističkog dela, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od pet (5) do petnaest (15) godina.

2. Svako lice koje pomogne izvršiocu ili njegovom saučesniku, nakon izvršenja krivičnog dela, obezbeđivanjem sredstava ili drugih materijalnih resursa, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od tri (3) do deset (10) godina.

294. Novim zakonom više nije predviđeno krivično delo finansiranja terorizma iz nehata (kao što je to bio slučaj sa članom 112. stavom 2. Privremenog KZ), što je veoma razumljivo u slučaju krivičnog dela koje je zasnovano na elementu namere. Rekrutovanje i obuka sada su kriminalizovani odvojenim krivičnim delima (članovi od 139. do 140) a krivično delo organizovanja i učešća u terorističkoj grupi (član 143) više ne obuhvata komponentu finansiranja (jer je ista sada deo člana 138. stava 1). Otežavajuće okolnosti koje su bile definisane članom 112. stavom 5. Privremenog KZ sada se mogu pronaći u strukturi drugačijeg krivičnog dela nazvanog pripremanje krivičnog dela terorizma ili krivičnog dela protiv poretka i bezbednosti Kosova (član 144) dok stav 4. predviđa sledeće:

„Svako lice koje, u cilju izvršenja jednog ili više terorističkih akata iz ove glave, pošalje ili prebaci oružane grupe, opremu, ili druge imovinske resurse u ili iz Republike Kosovo, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od deset (10) do dvadeset (20) godina.“

u kojoj definiciji „materijalna sredstva“ iz stava 2. obuhvataju, između ostalog, skup resursa kao što su „finansijske usluge“ koje ovo krivično delo, još jednom, očigledno preklapaju sa odgovarajućim krivičnim delom finansiranja terorizma iz gore citiranog člana 138. stava 1.

295. U svakom slučaju, novim krivičnim zakonima predviđena je struktura i formulacija koja je više u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima iz člana 2. Međunarodne konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma (u daljem tekstu: Konvencija o FT) i u skladu sa Posebnom preporukom FATF-a II. Imajući u vidu da evaluacioni tim nije upoznat sa nijednom stvarnom primenom ranijih krivičnih zakona o BPFT u nijednom konkretnom krivičnom postupku (nije bilo nijedne istrage niti krivičnog gonjenja za krivična dela u vezi sa finansiranje terorizma) izgleda da nije neophodno izvršiti detaljnu analizu odredbi starog Privremenog KZ koje su bile primenljive za kriminalizaciju finansiranja terorizma do kraja 2012. godine, umesto toga, ocena će se usredsrediti na srodne odredbe novog KZ.

296. U strukturi novog KZ sledeća krivična dela, u bilo kojoj meri, predviđaju stvarno finansiranje bilo kog aspekta terorizma:

- Član 138. Obezbeđivanje sredstava za teroristički čin (finansiranje dela terorizma ili terorističke organizacije, vidi citat gore)
- Član 144.4. Pripremanje terorističkih dela ili krivičnih dela protiv ustavnog poretka i bezbednosti Kosova (moguće obuhvatanje finansiranja dela terorizma, vidi citat gore)
- Član 137.3. Pomaganje u izvršenju dela terorizma (ovaj stav je, iz nepoznatih razloga, skoro u celosti identičan odredbi iz gore citiranog člana 138. stava 2.)
- Član 139. Rekrutovanje za terorizam (izričito se odnosi i na lica koja regrutuju finansijere terorizma).

297. Finansiranje dela terorizma, kako je predviđeno Kriterijumom II.1(a) i izričito je kriminalizovano članom 138. stavom 1. KZ („za izvršenje terorističkog akta“). U tom pogledu, termin „terorističkog akta“ ima veoma obuhvatnu definiciju u članu 135. stavu 1, i to:

„**Terorizam, teroristički akt ili teroristički napad** - znači izvršenje jednog ili više nabrojanih krivičnih dela sa namerom da se ozbiljno zaplaši stanovništvo, da se natera javno telo, vlada ili međunarodna organizacija, da izvrši ili da se uzdrži od činjenja nekog dela, ili da se ozbiljno destabilizuju ili unište najbitnije političke, ustavne,

ekonomske ili socijalne strukture Republike Kosovo, druge države ili međunarodne organizacije⁴⁸

- 1.1. ubistvo ili teško ubistvo shodno članovima 178 i 179;
- 1.2. podsticanje ili pomaganje pri samoubistvu, shodno članu 183;
- 1.3. napad, nanošenje lakše telesne povrede i nanošenje teže telesne povrede, shodno članovima 187 – 189;
- 1.4. seksualna krivična dela iz članova 230 - 232, 235 – 239, ili 241;
- 1.5. uzimanje talaca, kidnapovanje ili nezakonito lišenje slobode, shodno članovima 175, 194, ili 196;
- 1.6. zagađenje pijaće vode, ili proizvoda za ishranu; ili trovanje ili uništavanje okoline iz člana 270 i Glave XXVII;
- 1.7. izazivanje opšte opasnosti, podmetanje požara ili namerno paljenje ili izazivanje eksplozija shodno članovima 334 ili 365;
- 1.8. uništenje, oštećenje ili uklanjanje javnih instalacija ili ugrožavanje javnog saobraćaja shodno članovima 129, 366, 378, 380;
- 1.9. neovlašćeno snabdevanje, transport, proizvodnja, razmena ili prodaja oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja shodno članovima 176, 369 ili članovima 372 – 377;
- 1.10. neovlašćena nabavka, kontrola, vlasništvo, posedovanje ili upotreba oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja, ili istraživanje i razvoj biološkog i hemijskog oružja, shodno članovima 176, 369, 372 – 377;
- 1.11. ugrožavanje međunarodno zaštićenih osoba shodno članu 173;
- 1.12. ugrožavanje Ujedinjenih nacija i njihovog osoblja, shodno članu 174;
- 1.13. otmica aviona ili nezakonita zaplena aviona, iz člana 164, ili otmica drugih sredstava prevoza;
- 1.14. ugrožavanje bezbednosti civilnog vazdušnog saobraćaja shodno članu 165;
- 1.15. otmica brodova ili ugrožavanje sigurnosti plovidbe shodno članu 166;
- 1.16. ugrožavanje bezbednosti fiksiranih platformi lociranih u kontinentalnom grebenu shodno članu 167;
- 1.17. neovlašćena nabavka, upotreba, skladištenje ili uništenje nuklearnih materijala, shodno članu 176;
- 1.18. pretnje da se upotrebi ili da se ukrade nuklearni materijal, shodno članu 177; ili
- 1.19. pretnje da se izvrši bilo koje delo iz podstava 1. do 18. iz ovog stava.

298. Kao što se može videti gore, član 135. stav 1. predviđa uobičajenu definiciju za „terorizam“ i „teroristički akt“, kao i za „teroristički napad“, koji su termini naizgled uzajamno zamenljivi u zakonima na Kosovu. Sa druge strane, krivično delo finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. odnosi se na finansiranje „terorističkog akta“ što je dodatni, drugačiji zakonski termin čak i u originalu na albanskom jeziku (termini definisani članom 135. stavom 1. jesu „*terrorizëm*“, „*veprim terrorist*“ i „*vepër e terrorizmit*“, dok je termin iz člana 138. stava 1. neznatno drugačiji „*vepra terroriste*“) gde varijetet termina, na pogled, deluje donekle zbunjujući za one koji nisu upoznati sa albanskom pravnom terminologijom.

⁴⁸ Oblik (ali ne i sadržaj) spiska krivičnih dela ažuriran je u svrhu ovog izveštaja. Upućuje se na odgovarajuće članove novog KZ.

299. Prateći član 136. kojim se definiše krivično delo izvršenja terorističkog napada, možemo zaključiti da isti dodatno koristi drugačije termine za isti koncept, naime „teroristički napad“ i „akt terorizma“, i to:

„Član 136 Izvršenje dela terorizma

1. Svako lice koje izvrši teroristički akt kazniće se kaznom zatvora u trajanju od najmanje pet (5) godina.
2. Kada je delo iz stava 1. ovog člana za rezultat imalo teške telesne povrede jednog ili više lica, izvršilac će se kazniti kaznom zatvora u trajanju od najmanje deset (10) godina.
3. Kada je delo iz stava 1. ovog člana izazvalo smrt jednog ili više lica, izvršilac će se kazniti kaznom zatvora u trajanju od petnaest (15) godina do kazne doživotnog zatvora.“

300. Oba ova termina na engleskom, međutim, ekvivalenti su istom originalu na albanskom jeziku „*vepra terroriste*“, koji je, kako je ranije pomenuto, preveden kao „teroristički akt“ u krivičnom delu finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. te se može videti da oba krivična dela upućuju na jedan te isti koncept u tom pogledu. Osim toga, članom 144. stavom 1. i stavom 4. predviđeno je da članovi od 135. do 142. definišu „(dela) terorističkih napada“ (što jasno prevazilazi definiciju iz člana 135. stava 1). Takođe, imajući u vidu to da član 135. ne predviđa krivično delo već objašnjenja termina korišćenih u potonjim članovima KZ, evaluacioni tim smatra da delimično neslaganje terminologije izgleda nije namerno zbog čega je spreman da, za sada, prihvati da su termini „terorističko delo“ iz člana 138. stava 1. i „teroristički akt“ iz člana 136. jednako obuhvaćeni eksplanatornom definicijom iz člana 135. stava 1, kako je gore citirano. Sledstveno tome, šira definicija iz člana 135. stava 1. primenljiva je i na krivično delo finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. i na krivično delo terorizma iz člana 136 (dodatno pitanje o kojem će biti više reči dole jeste da li bi krivična dela u vezi sa terorizmom iz člana 136. do 144, takođe, spala u datu kategoriju).

301. U tom kontekstu, „teroristički akt“ iz člana 136. izvršen je ako je izvršeno bilo koje od krivičnih dela definisanih i navedenih u članu 135. stavu 1, kako je gore citirano, preciznije, svako od krivičnih dela navedenih u tačkama od 1. do 18. ako je dato krivično delo izvršeno u svrhu navedenu u preliminarnom delu stava 1 („*sa namerom da se ozbiljno zaplaši stanovništvo, da se natera javno telo...*“ itd.).

302. Kosovski zakonodavci samim tim, nisu izabrali da, sa jedne strane, predvide „generičko“ krivično delo terorizma u skladu sa definicijom iz člana 2. stava (1)b Konvencije o FT i, sa druge strane, kriminalizaciju različitih krivičnih dela terorizma, propisanih u devet ugovora pridodatih istoj Konvenciji na osnovu člana 2. stava (1)a. Iako su isti kriminalizovani skoro svako od devet „krivičnih dela iz ugovora“ (vidi tabelu dole), odlučili su da obuhvate preostalo „generičko“ krivično delo terorizma, upućivanjem na odgovarajuća tradicionalna krivična dela kojima se njegove komponente mogu izvršiti. Kao rezultat toga, pokrivenost člana 2. stava (1) Konvencije o FT jeste sledeća:

- Član 2. stav (1)a („delo koje predstavlja krivično delo u okviru delokruga i kako je definisano jednim od ugovora navedenih u aneksu“), vidi tačku 5, kao i tačke od 11. do 18. člana 135. stava 1. KZ (reference su date u tabeli dole)
- Član 2. stav (1)b („svako drugo delo sa ciljem da se uzrokuje smrt ili teška telesna povreda civila, ili nekog drugog lica koje ne učestvuje aktivno u neprijateljstvu, u stanju oružanog sukoba...“), vidi druge tačke koje upućuju na krivična dela kojima se mogu uzrokovati smrt ili teška telesna povreda, kao što su ubistvo (1.1), napad (1.2) i drugo.

303. Kao što je gore navedeno, sva krivična dela navedena u tačkama od 1. do 18, mogu predstavljati delo terorizma ako su izvršena u svrhu predviđenu preliminarnim delom člana 135. stava 1, što je prihvatljivo za krivična dela koja obuhvataju „generičko“ krivično delo (član 2. stav (1)b Konvencije o FT), ali definitivno nije za krivična dela obuhvaćena u devet „krivičnih dela iz ugovora“ (član 2. stav (1)a idem). Razlog je taj da je članom 2. stavom (1)a predviđeno da zemlje kriminalizuju krivična dela finansiranja terorizma bez ikakvog dodatnog elementa namere te je suprotno konvencijama tražiti dokaz da je određeno krivično delo iz ugovora izvršeno sa određenom namerom (kao što je to slučaj sa članom 135. stavom 1).

304. Na primer, krivično delo otmice iz Konvencije o suzbijanju nezakonite otmice vazduhoplova (koja je navedena u aneksu Konvencije o FT), za šta nije potrebno dokazati da je otmica izvršena u određenu svrhu. Konvencijom o FT predviđeno je samo da se kriminalizuje finansiranje tog krivičnog dela otmice. U slučaju Kosova, novim KZ krivično delo otmice kriminalizovano je u celosti sa datom Konvencijom (vidi član 164) ali se može smatrati samo kao „terorističko delo“ te se finansiranje istog može smatrati samo kao krivično delo finansiranja terorizma, na osnovu člana 138. stava 1. samo ako je otmica izvršena u svrhu predviđenu preliminarnim delom člana 135. stava 1, što je restriktivan pristup koji ne ispunjava standard Konvencije o FT.

305. U slučaju uzimanja talaca, što je jedno od krivičnih dela iz ugovora, element namere čini deo samog krivičnog dela, na osnovu Međunarodne konvencije protiv uzimanja talaca. U tom slučaju, novim KZ kriminalizovano je krivično delo (član 175) kroz nepotpuno usvajanje odgovarajućeg elementa namere (primoravanje fizičkog ili pravnog lica, ili grupe lica nije uneto) što je samo prvi problem. Drugi problem je taj da spisak datog krivičnog dela u članu 135. stavu 1. tački 5. znači da se može smatrati „terorističkim delom“ ako je izvršeno u svrhu iz člana 135. stava 1 – a to je očigledno suvišno u slučaju krivičnog dela koje inače sadrži element namere.

Table 6: Konvencije navedene u Aneksu Konvencije o FT

Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice vazduhoplova, doneta u Hagu, 16. decembra 1970.	Član 135.1.13 ← član 164. KZ Otmica aviona ili nezakonita zaplena aviona
Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva, doneta u Montrealu 23. septembra 1971.	Član 135.1.14 ← član 165. KZ Ugrožavanje bezbednosti civilnog vazdušnog saobraćaja
Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju krivičnih dela protiv lica pod međunarodnom zaštitom, uključujući i diplomatske agente, usvojena od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 14. decembra 1973.	Član 135.1.11 ← član 173. KZ Ugrožavanje međunarodno zaštićenih osoba Član 135.1.12 ← član 174. KZ Ugrožavanje Ujedinjenih nacija i njihovog osoblja
Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca, usvojena od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 17. decembra 1979.	Član 135.1.5 ← član 175. KZ Uzimanje talaca (uz ograničenu pokrivenost u pogledu subjekata koji mogu biti primorani)
Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, usvojena u Beču, 3. marta 1980.	Član 135.1.17 ← član 176. KZ Neovlašćena nabavka, upotreba, skladištenje ili uništenje nuklearnih materijala Član 135.1.18 ← član 177. KZ Pretnje da se upotrebi ili da se ukrade nuklearni materijal

Protokol o suzbijanju nezakonitih akata nasilja na aerodromima koji opslužuju međunarodnu civilnu avijaciju, dopuna Konvencije o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva, doneta u Montrealu 24. Februara 1988.	Član 135.1.14 ← član 165. KZ Ugrožavanje bezbednosti civilnog vazdušnog saobraćaja
Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv bezbednosti pomorske plovidbe (Konvencija SNA), doneta u Rimu 10. marta 1988.	Član 135.1.15 ← član 166. KZ Otmica brodova ili ugrožavanje sigurnosti plovidbe ⁴⁹
Protokol o suzbijanju nezakonitih akata protiv bezbednosti fiksnih platformi lociranih u priobalnom pojasu, donet u Rimu 10. marta 1988.	Član 135.1.16 ← član 167. KZ Ugrožavanje bezbednosti fiksnih platformi lociranih u kontinentalnom grebenu ⁵⁰
Međunarodna konvencija o sprečavanju terorističkih akata bombama, usvojena od Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 15. decembra 1997.	Bez određene pokrivenosti (delimično pokriveno članom 135.1.7 ← član 334. Podmetanje požara, ili član 365. Izazivanje opšte opasnosti)

306. Zbog opšteg uslova dodatnog elementa namere i ponekad deficitarne primene, pokrivenost „krivičnih dela iz ugovora“ samo je delimično u skladu sa standardima propisanim Konvencijom o FT i isto se može reći i za „generičko“ krivično delo terorizma. Svakako, koncept iz člana 2. stava (1)b Konvencije o FT u velikoj je meri obuhvaćen različitim krivičnim delima (ubistvo, napad, itd.) iz člana 135. stava 1. ali Konvencija obuhvata „svako drugo delo“ sa ciljem da se uzrokuje smrt, itd. što znači ne samo ona dela koja mogu proizaći iz krivičnih dela navedenih u članu 135. stavu 1. Iako se ta konstrukcija verovatno može primeniti u većini slučajeva, stvarna pokrivenost ne može biti toliko velika kao što je to slučaj sa krivičnim delima iz Konvencije o FT.

307. Što se tiče veze između sakupljenih ili pribavljenih sredstava i odgovarajućeg terorističkog akta, element znanja u vezi sa krivičnim delom finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. ograničen je samo na sprovođenje (izvršenje) terorističkog akta ali ne i na organizaciju i pripremu istog. Idealno, finansiranje terorističkog akta trebalo bi da se kažnjava već u fazi pripreme ili organizacije, što trenutno nije slučaj na osnovu člana 138. stava 1. Bez obzira na to, nedostatak je otklonjen članom 145. kojim se predviđa da za delo koje predstavlja krivično delo iz članova od 135. do 144 (samim tim uključujući i krivično delo finansiranja terorizma) nije neophodno da krivično delo terorizma već bude izvršeno.

308. Osim te stvari, evaluacioni tim ima određenu sumnju u pogledu toga da li definicija „terorističkog akta“ iz člana 135. stava 1. zapravo obuhvata druga krivična dela u vezi sa terorizmom, iz članova od 136. do 144. To je van sumnje u slučaju člana 136 (koji obuhvata izvršenje bilo kog krivičnog dela iz člana 135. stava 1) i krivičnog dela finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1 (inače bi „finansiranje terorizma“ bilo kažnjivo), ali nije slučaj u vezi sa drugim krivičnim delima kao što su:

- Saučesništvo u izvršenju terorizma (član 137. koji obuhvata propust da se prijavi pripremanje terorističkog akta ili da se prijave izvršioci istog)

⁴⁹ Član 166. KZ ne obuhvata izmenjenu definiciju krivičnih dela iz Konvencije SNA, koja je uvedena Protokolom iz 2005. godine, ali Konvencija o FT predviđa samo obuhvatanje Konvencije SNA.

⁵⁰ Član 167. KZ ne obuhvata izmenjenu definiciju krivičnih dela iz Konvencije SNA, koja je uvedena Protokolom iz 2005. godine, ali Konvencija o FT predviđa samo obuhvatanje Protokola SNA iz 1988. god.

- Rekrutovanje za terorizam (član 139)
- Obučavanje za terorizam (član. 140)
- Podstrekivanje na vršenje terorističkog napada (član 141)
- Skrivanje ili neprijavljivanje terorista i terorističkih grupa (član 142)
- Organizacija i učešće u terorističkoj grupi (član 143) i
- Pripremanje terorističkih dela ili krivičnih dela protiv ustavnog poretka i bezbednosti Kosova (član 144).

309. Pošto ta krivična dela nisu navedena, a samim tim se, teoretski, ne mogu pretpostaviti iz definicije člana 135. stava 1, postoji sumnja u to da li i kako bi se finansiranje datih krivičnih dela smatralo krivičnim delom finansiranja terorizma, u smislu člana 138. stava 1. Neka od njih bi neposredno možda mogla da budu obuhvaćena (npr: finansiranje izvršenja krivičnog dela iz člana 143. koje se sastoji od organizacije ili učešća u terorističkoj grupi, što bi očigledno moglo da se smatra kao finansiranje terorističke grupe, kako se upućuje u članu 138. stavu 1). Drugi mogu, u određenoj meri, biti obuhvaćeni gore citiranim članom 144. stavom 4, kojim se to predviđa u slučaju svakog lica, koje u svrhu izvršenja jednog ili više krivičnih dela terorizma, iz iste Glave KZ, pošalje ili prenese oružanim grupama, opremu ili druge materijalne resurse na Kosovo ili sa Kosova (međutim, izgleda da se ne odnosi na materijalne resurse koji ne pređu granicu Kosova). Bez obzira na to, moguće je da postoje krivična dela (npr: sakupljanje ili obezbeđivanje sredstava, samo na teritoriji Kosova, u svrhu regrutovanja za terorizam) koja očigledno nisu obuhvaćena krivičnim delom finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1.

Finansiranje terorističke organizacije i individualnog teroriste

310. Što se tiče pokrivenosti aktivnosti finansiranja van delokruga člana 2. Konvencije o FT, tj. opšteg koncepta finansiranja terorističke organizacije i individualnih terorista, evaluacioni tim mora da konstatuje da su ti aspekti samo delimično obuhvaćeni krivičnim zakonima Kosova.

311. Najvažniji nedostatak u datoj oblasti jeste taj da srodni krivični zakoni uopšte ne obuhvataju finansiranje individualnog teroriste. Članom 138. obuhvaćeno je finansiranje terorizma samo u onoj meri u kojoj su sredstva ili materijalni resursi obezbeđeni, pribavljeni, sakupljeni ili skriveni da bi se podržala teroristička grupa, ili izvršenje terorističkog akta. Sa druge strane, članom 138. stavom 2. KZ (ista odredba postoji i u članu 137. stavu 3. KZ) kriminalizovano je obezbeđivanje sredstava ili drugih materijalnih resursa individualnom teroristi ali tek nakon izvršenja terorističkog akta. Konstrukcija *kvazi* saučesništva nakon činjenice neposredno je u vezi sa određenim terorističkim aktom koji je već izvršen (ili bar pokušao) a ni u kojim okolnostima se ne može smatrati finansiranjem individualnog teroriste ni u koju svrhu, uključujući legitimne delatnosti, kako je predviđeno u duhu preporuke FATF-a SR.II.

312. Umesto „terorističke organizacije“, krivično delo finansiranja terorizma upućuje na finansiranje „terorističke grupe“, koji termin je definisan članom 135. stavom 4, i to:

„**Teroristička grupa** - udruženje sa hijerarhijom od dve ili više osoba, uspostavljeno kroz određeni vremenski period, sa ciljem izvršenja terorističkih dela. Udruženje sa hijerarhijom označava udruženje koje nije slučajno formirano za neposredno izvršenje krivičnog dela, ali ne mora da poseduje zvanično određene uloge za svoje članove, kontinuitet članstva ili razvijenu hijerarhiju.“

313. Uzimajući u obzir da se širom definicijom novog KZ predviđa „terorizam“ u članu 135. stavu 1, ta definicija ispunjava sadržaj definicije „terorističke organizacije“, kako je

predviđeno Glosarom definicija priloženom uz Metodologiju FATF-a. Činjenica da teroristička grupa mora imati „hijerarhiju“ podrazumeva, na prvi pogled, viši nivo integracije i strukture od one koja je predviđena definicijom terorističke organizacije iz Glosara, kojom se upućuje samo na „svaku grupu terorista“, ali druga rečenica gore navedene definicije proširuje delokrug termina „udruženja sa hijerarhijom“ dovoljno da ostane u skladu sa standardom FATF-a (gde je jedini uslov da grupa nije nasumično oformljena u cilju trenutnog izvršenja krivičnog dela).

314. To nije izričito predviđeno zakonom, ali iz gore navedene definicije proizilazi da u smislu finansiranja terorističke organizacije (tj. terorističke grupe) nije neophodno da se sredstva zapravo upotrebe za izvršenje ili pokušaj terorističkog akta, ili da budu u vezi sa određenim terorističkim aktom (kako je predviđeno preporukom FATF-a SR.II.1.c). Taj zaključak dozvoljen je sasvim neodređenom definicijom koja je gore navedena, kao i formulacijom krivičnog dela iz člana 138. stava 1. po kojoj nije u vezi, bar što se tiče finansiranja terorističke grupe, ni sa jednim konkretnim terorističkim aktom. Sa druge strane, to široko tumačenje deluje otvoreno za argumentaciju zbog čega bi trebalo da se što pre potvrdi u praksi kroz slučaj.

315. Još jedan aspekt sa kojeg je izgleda potrebno pojasniti ili dopuniti postojeće zakone tiče se toga da li i u kojoj meri je finansiranje terorističke grupe u bilo koju svrhu (uključujući legitimne delatnosti poput finansiranja svakodnevnih troškova grupe) zapravo obuhvaćeno. Svakako, KZ ne obuhvata aktivnosti finansiranja kada takva grupa sredstva koristi bez izričitog navođenja ili ograničenja u pogledu toga za šta su sredstva u stvari namenjena. Bez obzira na to, evaluacioni tim smatra da se puna usklađenost obe formulacije i značenja sa preporukom SR.II može postići samo ako je taj aspekt obuhvaćen i pozitivnim pravom ili, u najmanju ruku, jurisprudencijom.

316. U ovom trenutku potrebno je pomenuti još jednu stvar. Iako je krivično delo finansiranja terorizma predviđeno i definisano KZ, kako je gore navedeno, Zakonom o BPPN/BPFT data je i definicija termina „finansiranje terorista“, i to u članu 2. stavu 1. tački 36 – u kom pogledu su zakonodavci pratili isti pristup kojim je nastala definicija „pranja novca“ u stavu 1. tački 23. istog člana. Ta definicija jasno upućuje na „finansiranje terorista“ za razliku od naziva krivičnog dela finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. „obezbeđivanje sredstava za izvršenje terorističkog dela“.

„**Finansiranje terorizma** - obezbeđivanje i prikupljanje finansijskih sredstava na bilo koji način, direktno i indirektno, u cilju njihovog potpunog ili delimičnog iskorišćavanja za izvršenje jednog od krivičnih dela iz člana 112 i 113 Krivičnog zakonika Kosova i definicija, navedenih i datih od TFVF u Posebnim preporukama II.“

317. Dok u slučaju definicije pranja novca iz stava 1. tačke 23. evaluacioni tim može samo da pretpostavi da njeno uvođenje u preventivnom zakonu može samo da posluži svrsi preventivnog režima prijavljivanja, skoro je siguran da je isti slučaj i sa gore navedenom definicijom finansiranja terorizma.

318. Najmanje važan problem kod ove definicije jeste njeno upućivanje na brojeve članova koji su iz zastarelog Privremenog KZ, imajući u vidu da je članom 440. novog KZ predviđeno da sva upućivanja na članove drugih zakona na Kosovu, ili uredbi UNMIK-a (naime na Privremeni KZ), odnose se na odgovarajuće nove brojeve članova novog KZ, na osnovu čega upućivanje na član 112. i član 113. Privremenog KZ znači upućivanje na nov član 138 (Obezbeđivanje sredstava za teroristički čin) i član 144 (Pripremanje terorističkih dela ili krivičnih dela protiv ustavnog poretka i bezbednosti Kosova).

319. Ono što je problematičnije jeste stvarni delokrug i značenje date definicije. Prvo, ista je očigledno ograničena na krivična dela finansiranja čime isključuje finansiranje terorističkih organizacija ili individualnih terorista u bilo koju svrhu. U tom pogledu, još je restriktivnija od krivičnog dela finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1, koje, u najmanju ruku, obuhvata finansiranje terorističkih organizacija (grupa). (Dela kojima se vrši finansiranje praktično su ista kao i dela iz odgovarajućeg krivičnog dela finansiranja terorizma, uz samo neznatne izmene formulacije.) Međutim, dodatni problem tiče se toga koje krivično delo zapravo može biti predmet finansiranja na osnovu te definicije: to su krivična dela „iz člana 112 i 113 Krivičnog zakonika Kosova (tj. član 138. i član 144. novog KZ) i definicija, navedenih i datih od TFVF u Posebnim preporukama II“. U okviru značenja gore navedenih članova KZ možemo, pre svega, pronaći samo krivično delo finansiranja terorizma i, sa druge strane, još jedno krivično delo pripreme za izvršenje terorizma, sa delom koje je specifično za finansiranje terorizma, iz člana 144. stava 4, koji je citiran gore. U okviru posebnih definicija iz posebne preporuke FATF-a SR.II, možemo, još jednom, naći definicije u vezi sa krivičnim delom finansiranja terorizma, koje se mora kriminalizovati na osnovu, pa čak i šire, delokruga Konvencije o FT. Uzimajući ove delove zajedno, gore citirana definicija jasno upućuje na obezbeđivanje ili sakupljanje sredstava koja će se koristiti za izvršenje krivičnog dela finansiranja terorizma, tj. finansiranje terorista, što je apsurdno.

320. Osim toga, problematično je, samo po sebi, upućivanje na posebnu preporuku FATF-a SR.II – jedinstvena osobina koja je verovatno posebna za zakone Kosova. Manje važan problem jeste taj da je posebna preporuka SR.II kao takva već zastarela te bi upućivanje trebalo da bude na novu preporuku 5, koja ju je zamenila. Međutim, ozbiljna je stvar da se posebna preporuka SR.II (ili nova preporuka R.5) jednostavno ne uklapa u taj kontekst. Preporuke FATF (odnosno posebne preporuke) međunarodni su standardi ali ne i pravne norme koje se mogu neposredno primenjivati i izvršavati. Zemlje moraju da pronađu optimalni način da primenjuju standarde utvrđene tim preporukama za šta se jednostavno upućivanje poput datog, međutim, jednostavno ne može smatrati rešenjem.

Definicija sredstava (FATF SR.II: Suštinski kriterijum II.1.b)

321. Krivično delo finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. obuhvata sva sredstva predviđena i Konvencijom o FT. Skup sredstava u vezi sa krivičnim delom finansiranja terorizma definisan je članom 135. stavom 2. KZ, identično kao i odgovarajućom definicijom krivičnog dela finansiranja terorizma, i to: „sredstva uključuju imovinu bilo koje vrste, dodirljivu ili nedodirljivu, pokretnu ili nepokretnu, stečenu na bilo koji način, i pravna dokumenta ili instrumente u bilo kom obliku, uključujući elektronsku ili digitalnu, nedeljivo vlasništvo ili interesa u takvoj imovini, uključujući, ali ne ograničavajući se na, kredite iz banke, putničke čekove, bankarske čekove, prenose novca, akcije, garancije, hipoteke, menice, i kreditna pisma“.

322. Upotrebom termina „stečenu na bilo koji način“, definicija jasno obuhvata sredstva stečena bilo iz legitimnog bilo iz nelegitimnog izvora.

Krivična dela pokušaja i pomaganja (FATF SR.II: Suštinski kriterijum II.1.d i e)

323. Pokušaj izvršenja krivičnog dela finansiranja terorizma obuhvaćen je opštom odredbom iz člana 28. novog KZ na osnovu kojeg je za pokušaj izvršenja krivičnog dela uopšteno zaprećena kazna zatvora u trajanju od najmanje 3 godine (koja se očigledno odnosi na krivično delo finansiranja terorizma za koje je zaprećena kazna zatvora do 15 godina).

324. Članom 2. stavom 4. Konvencije o FT predviđena je kriminalizacija učešća kao vid saučesništva u izvršenju ili pokušaju izvršenja krivičnog dela pranja novca, organizovanju ili usmeravanju drugih da izvrše takvo krivično delo, kao i u davanju doprinosa u izvršenju

istog, u okviru udruženja ili zavere. Kao što je navedeno u vezi sa krivičnim delom pranja novca, sve je to obuhvaćeno novim KZ gde delo „saučesništva“ (član 33) obuhvata pojam učešća u vidu saučesništva, „zločinačko udruživanje“ (član 34) obuhvata udruživanje dok je pojam zavere obuhvaćen bilo potonjim članom bilo delom „pristanak na izvršenje krivičnog dela“ (član 35). Organizovanje ili usmeravanje drugih da izvrše krivično delo možda je, takođe, obuhvaćeno (izuzev gore navedenim) delom podstrekivanja (član 32).

Krivična dela finansiranja terorizma kao dela koja prethode pranju novca (FATF SR.II: Suštinski kriterijum II.1.f)

325. Kao što je navedeno u vezi sa krivičnim delom pranja novca, svako krivično delo iz zakona na Kosovu može da predstavlja krivično delo koje prethodi pranju novca, uključujući krivično delo finansiranja terorizma.

Nadležnost za krivično delo finansiranja terorista (FATF SR.II: Suštinski kriterijum II.3)

326. Krivični zakoni na Kosovu ne predviđaju da li se krivično delo finansiranja terorizma primenjuje bez obzira na to da li se lice za koje se tvrdi da je izvršilo krivično delo finansiranja terorizma nalazi u istoj teritorijalnoj nadležnosti ili drugoj teritorijalnoj nadležnosti od one u kojoj je teroristički akt izvršen ili bi bio izvršen, ili u kojoj se dati terorista ili teroristička organizacija nalazi. To jest, krivično delo finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. KZ ne sadrži odredbu sličnu onoj iz člana 32. stava 4. tačke 3. Zakona o BPPN/BPFT, kojim je predviđena nadležnost za pranje strane zarade.

327. Svakako, delokrug člana 138. stava 1. i srodnih krivičnih dela iz novog KZ nije ograničen na domaće oblike terorizma, te, na prvi pogled, krivičnim delom finansiranja terorizma može se smatrati finansiranje stranih terorista ili terorističkih organizacija, kao i teroristički akt koji se izvrši u drugoj zemlji. Bez obzira na to, to je samo podrazumevana pokrivenost koja bi trebalo da se predvidi pozitivnim zakonima.

328. Vredi pomenuti da se, u vezi sa određenim krivičnim delima terorizma, krivični zakon na Kosovu primenjuje na svako lice koje izvrši krivično delo iz članova od 136. do 145. KZ van teritorije Kosova, ako takvo krivično delo predstavlja pretnju po bezbednost Kosova ili njegovog stanovništva, ili u celosti ili delimično (član 115. stav 2. KZ) ali ta vrsta zakona nije u skladu sa posebnom preporukom FATF-a SR.II.3. Ta pravila mogu predvideti da li i pod kojim okolnostima određena zemlja ima nadležnost nad krivičnim delima izvršenim u inostranstvu, ali postojeća formulacija posebne preporuke FATF-a SR.II.2. ne ostavlja dvoumicu oko toga da je krajnje pitanje to da li se finansiranje terorizma može kažnjavati u određenoj zemlji nakon što se date (planirane) terorističke aktivnosti izvrše, ili ako se terorističke organizacije ili pojedinci nalaze u drugoj zemlji, što dovodi do određenog udvostručivanja u pogledu mesta izvršenja krivičnog dela (tj. aktivnosti finansiranja u zemlji „A“ dok su date terorističke aktivnosti / organizacije / pojedinci u zemlji „B“). Takvo stanje mora se obuhvatiti posebnom odredbom koja trenutno ne postoji u zakonima na Kosovu.

Mentalni element finansiranja terorizma (primenjivanje Preporuke FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.2)

329. Kao što je navedeno u vezi sa krivičnim delom pranja novca, odgovarajući standard FATF-a o izvođenju elementa namere iz posrednih dokaza, ispunjen je članom 22. Novog KZ, kojim je predviđeno sledeće: „Znanje, namera, nehat ili svrha koji se zahtevaju za postojanje krivičnog dela mogu biti izvedeni iz činjeničnih okolnosti.“

Krivična odgovornost pravnih lica (primenjivanje Preporuke FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.3 & 2.4)

330. Krivična odgovornost pravnih lica primenjuje se, kako je gore navedeno u vezi sa krivičnim delom pranja novca, na sva krivična dela, uključujući krivično delo finansiranja terorizma. Iz tog razloga, nalazi i preporuke evaluacionog tima u vezi sa krivičnim delom pranja novca jednako se odnose i na krivično delo finansiranja terorizma.

Kaznene mere za finansiranje terorizma (primenjivanje Preporuke FATF R.2: Suštinski kriterijum 2.5)

331. Kaznene mere koje se mogu izreći za krivično delo finansiranja terorizma dovoljno su teške da bi bile delotvorne, odvraćajuće i srazmerne pretnji koju dato krivično delo predstavlja. Za krivično delo finansiranja terorizma iz člana 138. stava 1. zaprećena je kazna zatvora u trajanju od 5 do 15 godina, a za srodno krivično delo saučesništva iz člana 138. stava 2. od 3 do 10 godina, što je u skladu sa opsegom kazni predviđenih za druga krivična dela u vezi sa terorizmom, pre svega za izvršenje krivičnog dela terorizma iz člana 136, za koje je zaprećena kazna zatvora od najmanje 5 godina, dok je najniža kazna od 10 godina zaprećena u slučaju da krivično delo uzrokuje teške telesne povrede, odnosno 15 godina ili doživotnu kaznu zatvora u slučaju da krivično delo uzrokuje smrt.

Statistika i delotvornost

332. I statistika dostavljena ocenjivačima i informacije sakupljene u radu na terenu potvrđuju da na Kosovu nikada nije bilo ni istrage ni krivičnog gonjenja slučajeva finansiranja terorizma ili nekog krivičnog dela u vezi sa finansiranjem terorizma. U odsustvu konkretnih slučajeva, a pogotovu sudske prakse, nije moguće izvršiti nijednu ocenu delotvornosti primene srodnih odredbi.

2.3.2 Preporuke i komentari

Kriminalizacija finansiranja terorizma (FATF SR.II: Suštinski kriterijum II.1)

333. Što se tiče terminologije korišćene u članu od 135. do 144. novog KZ, ocenjivači konstatuju rizik od suvišnosti ili zabune koja se može uzrokovati korišćenjem neznatno drugačijih termina u eksplanatornoj odredbi člana 135. stava 1. i krivičnim delima iz člana 136. i člana 138. Pošto ne postoji znak značajnog neslaganja u pogledu delokruga drugačijih termina (članom 135. stavom 1. predviđena je potpuno ista definicija za tri termina u isto vreme), zakonodavci bi trebalo da razmotre mogućnost pojednostavljenja i usklađivanja terminologije korišćene u datim članovima.

334. Delokrug generičkog dela terorizma, kako je predviđeno članom 2. stavom (1)b Konvencije o FT obuhvaćen je u članu 135. tako što su navedena različita krivična dela KZ. To rešenje možda je u velikoj meri obuhvatilo koncept člana 2. stava (1)b, ali pošto Konvencija obuhvata „svako drugo delo“, spisak datih krivičnih dela (ubistvo, napad itd.) ne može biti toliko obiman koliko i spisak krivičnih dela iz Konvencije o FT. Zbog toga, član 2. stav (1)b Konvencije o FT trebalo bi da bude obuhvaćen odvojenim krivičnim delom (može se formulisati bilo u eksplanatornoj odredbi člana 135. bilo, što je prihvatljivije, u okviru strukture krivičnog dela iz člana 136) tako da se upućivanje na ubistvo, napad itd. iz člana 135. stava 1. može ukloniti.

335. Što se tiče kriminalizacije „krivičnih dela iz ugovora“, isto se može smatrati samo kao „teroristički akt“ te se finansiranje istih može smatrati samo kao krivično delo finansiranja terorizma, na osnovu člana 138. stava 1. ako je izvršeno u svrhu iz preliminarnog dela člana 135. stava 1. Uzimajući u obzir to da je članom 2. stavom (1)a Konvencije o FT predviđeno da zemlje kriminalizuju krivična dela iz ugovora bez dodatnog elementa namere, postavljanje uslova da se predoči dokaz da je određeno krivično delo iz ugovora izvršeno u

određenu svrhu nije u skladu sa tim standardom. Zbog opšteg uslova dodatnog elementa namere i ponekad deficitarne primene (vidi primere u opisnom delu) „krivična dela iz ugovora“ samo su delimično obuhvaćena u skladu sa Konvencijom o FT, što bi hitno trebalo ispraviti u odgovarajućem krivičnom zakonu.

336. Nije sigurno da li i u kojoj meri definicija „terorističkog akta“ iz člana 135. stava 1. obuhvata i sama krivična dela u vezi sa terorizmom iz članova od 136. do 144 (izuzev člana 136. i člana 138. stava 1), posebno da li bi finansiranje tih krivičnih dela moglo da se smatra krivičnim delom finansiranja terorizma, u smislu člana 138. stava 1. Kosovski organi vlasti trebalo bi da to pitanje preispitaju i trebalo bi da pronađu odgovarajuće zakonodavno rešenje (npr: proširenje člana 135. stava 1. u tom pogledu) tako da se finansiranje tih krivičnih dela može izvući iz delokruga krivičnog dela finansiranja terorizma.

337. Finansiranje individualnog teroriste, kako je predviđeno Posebnom preporukom FATF-a SR.II, u potpunosti nedostaje iz zakona Kosova i trebalo bi da se hitno predvidi. Krivično delo iz člana 138. stava 2. nije relevantno u tom pogledu.

338. Zakonom nije izričito predviđeno da za finansiranje terorističke grupe nije neophodno da su sredstva zapravo upotrebljena da se izvrši ili za pokušaj izvršenja terorističkog akta, ili da budu povezana sa određenim terorističkim aktom. Iako se taj zaključak posredno može izvući iz postojećih odredbi, ostaje prostora za argumentaciju zbog čega bi to pitanje trebalo da se potvrdi bilo jurisprudencijom bilo preciznijim pozitivnim zakonima. Jednako tome, postojeće zakone je potrebno pojasniti ili dopuniti u pogledu finansiranja terorističkih grupa u bilo koju svrhu (uključujući legitimne aktivnosti kao što je finansiranje svakodnevnih troškova).

339. Kao što je već preporučeno u vezi sa „dodatnom“ definicijom pranja novca iz člana 2. stava 1. tačke 23, evaluacioni tim ne vidi razlog zašto bi postojala potreba za dvema definicijama finansiranja terorizma – čak iako se, u datom slučaju, dve definicije mogu pronaći u dvama različitim zakonima a krivično delo finansiranja terorizma nije zapravo označeno kao „finansiranje terorizma“ (što jeste bez obzira na tu činjenicu). Na drugim teritorijama smatralo se bržim da se krivična dela pranja novca i finansiranja terorizma definišu u krivično materijalnom pravu i da se u preventivnim zakonima unesu odgovarajuće odredbe koje jasno upućuju na ta krivična dela (gde je preventivnim zakonima jednostavno predviđeno da u svrhu režima prijavljivanja, termin „finansiranje terorizma“ ima značenje kao i iz odgovarajućeg KZ).

340. Da bi bio dosledan svojim zaključcima u vezi sa definicijom pranja novca, evaluacioni tim preporučuje da se izbriše „dodatna“ definicija finansiranja terorizma iz člana 2. stava 1. tačke 36. Takvo rešenje bi automatski rešilo inače deficitarno obuhvatanje date definicije (u vezi sa finansiranjem terorističkih organizacija i individualnih terorista) kao i probleme u pogledu njenog zbunjujućeg (i verovatno u celosti pogrešnog) upućivanja na određene članove (bivšeg) KZ i Posebne preporuke FATF-a SR.II u vezi sa finansiranjem terorizma.

341. Ocenjivači konstatuju da će se u najnovijoj verziji nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT uvesti nova tačka 42. u članu 2. stavu 1. Zakona o BPPN/BPFT da bi se obezbedila definicija „terorističkog akta u svrhu ovog zakona“ što znači „čiji je cilj da izazove smrt ili težu telesnu povredu civila ili bilo kog drugog lica koje ne učestvuje aktivno u neprijateljstvima u situaciji oružanog sukoba, kada je svrha takvog dela, po njegovoj prirodi ili kontekstu, da zastraši stanovništvo, ili da primora neku vladu ili neku međunarodnu organizaciju da počini ili da se uzdrži od činjenja nekog dela“. Ovim će se verovatno zameniti stara definicija iz člana 2. stava 1. tačke 36 (iako se formalno ne opoziva) što će je, u svakom slučaju iz gore navedenih razloga, unaprediti sa mnogih aspekata, te

evaluacioni tim smatra da je poželjnije da se dati termin ne definiše iznova u preventivnom zakonu već u KZ.⁵¹

342. Nažalost, to nije jedini slučaj u kojem će gore navedeni nacrt zakona, kada bude usvojen, uticati na pravni okvir kriminalizacije finansiranja terorizma. Konkretno, članom 19B nacrta uvodi se novo, *sui generis* krivično delo finansiranja terorizma u Zakon o BPPN/BPFT (međutim, nije tačno poznato gde će se ta nova odredba uneti u zakon), a koje glasi:

Krivično delo finansiranja terorizma

1. Svako lice, koje uradi namerno, učestvuje kao saučesnik, obezbeđuje ili prikuplja fondove, organizuje ili usmerava druge da ponude ili prikupljaju sredstva direktno, ili pokušaj da se to učini, bilo kojim sredstvima, direktno ili indirektno, u cilju da se koriste ili sa znanjem da će se koristiti u celosti ili delimično:

1.1 da izvrši teroristički akt;

1.2 od terorista; ili

1.3 od terorističke organizacije

1.4 smatraće se da je počinio krivično delo finansiranja terorizma.

2. Krivično delo je izvršeno bez obzira na svaku pojavu terorističkog akta iz stava 1, ili ako su se sredstva zaista koristile za obavljanje takvog akta.

3. Finansiranje terorizma biće kažnjeno novčanom kaznom od 500.000 evra ili kaznom zatvora od sedam do dvadeset godina ili bilo koja od ovih kazni.

4. Pokušaj da počinio krivično delo finansiranja terorizma, ili pomaganje, podsticanje, omogućavanje ili savetovanje za izvršenje bilo kog krivičnog dela, kazniće se kao da je završeno delo.

343. Sa jedne strane, to krivično delo značajnije bi bilo u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima nego što je to slučaj sa postojećim pravnim okvirom iz KZ, kako je gore opisano. Sa druge strane, evaluacioni tim ozbiljno je zabrinut oko takvog zakonodavnog rešenja iz više razloga.

344. Krivično delo finansiranja terorizma bilo bi u celosti „strano telo“ u okviru konteksta Zakona o BPPN/BPFT. Neophodno je naglasiti da ocenjivači ne smatraju deficitarnim samo po sebi to da bi se dato krivično delo predvidelo odvojenim zakonom a ne KZ, posebno zato što je krivično delo pranja novca predviđeno istim odvojenim zakonom.

345. Bez obzira na to, za razliku od krivičnog dela pranja novca, dato krivično delo finansiranja terorizma predviđeno nacrtom zakona ne može se tumačiti i primenjivati samostalno. Finansiranje terorista krivično je delo koje je tradicionalno ukorenjeno u kontekstu krivičnih dela u vezi sa terorizmom i odgovarajućim definicijama terorističkog akta, individualnog teroriste ili terorističke organizacije. Odredbe KZ, kojima je kriminalizacija finansiranja terorizma trenutno obuhvaćena na Kosovu, zapravo se zasnivaju na tom kontekstualnom pristupu. Krivično delo finansiranja terorizma iz nacrta zakona definitivno bi bilo van tog konteksta što bi dovelo do situacije u kojoj se krivično delo

⁵¹ Očigledno, zakonodavci na Kosovu došli su do istog zaključka, uzimajući u obzir to da je u konačnoj verziji zakona, koji je usvojen kao Zakon br. 04/L-178 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-196 o sprečavanju pranja novca i sprečavanju finansiranja terorizma, definicija iz stava 1. tačke 42. sledeća: Teroristički akt – podrazumeva definiciju određenu prema Krivičnom Zakoniku Kosova.“. Sa druge strane, stav 1. tačka 36. ostaje neizmenjen.

finansiranja terorizma može pronaći u jednom zakonu, dok su sva krivična dela u vezi sa finansiranjem terorizma i definicije srodnih termina predviđene drugim zakonom.

346. Štaviše, izgleda da nacrt zakona utiče na KZ u smislu izmene i dopune ili opozivanja svakog odgovarajućeg člana iz KZ. Zbog toga, postojeći okvir BPFT u Posebnom delu KZ, kako je gore opisano i analizirano, ostaje potpuno netaknut čak i posle uvođenja novog krivičnog dela FT u Zakonu o BPPN/BPFT, zbog čega bi postojala dva sukobljena krivična dela, jedno u KZ a jedno u Zakonu o BPPN/BPFT, na osnovu kojih bi aktivnosti finansiranja terorizma mogle da se jednako izvuku. Takvo stanje bi očigledno dovelo do pravne neizvesnosti i ozbiljnih problema po pitanju delotvorne primene odgovarajućih odredbi⁵².

Nadležnost za krivično delo finansiranja terorista (FATF SR.II: Suštinski kriterijum II.3)

347. Iako delokrug člana 138. stava 1 (i srodnih krivičnih dela) očigledno nije ograničen na domaće oblike terorizma zbog čega krivično delo ne isključuje svoju primenu na finansiranje stranih terorista ili organizacija, ili terorističkih akata izvršenih u drugoj zemlji (te stoga, u odsustvu svake suprotne prakse, ocena nije pod uticajem u ovom trenutku) to implicitno obuhvatanje trebalo bi radije predvideti pozitivnim zakonima.

2.3.3 Ocena za Posebnu preporuku II

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
SR.II	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Finansiranje individualnog teroriste (u bilo koju svrhu) nije jasno obuhvaćeno krivičnim delom finansiranja terorizma; • Nedosledna i/ili suvišna terminologija korišćena u odredbama KZ u vezi sa finansiranjem terorizma; • Deficitarna pokrivenost „terorističkog akta“, kako je predviđeno članom 2. stavom (1) Konvencije o FT: <ul style="list-style-type: none"> ○ „generičko“ krivično delo terorizma kao predmeta finansiranja terorizma nije u potpunosti i uopšteno obuhvaćeno; ○ deficitarna pokrivenost „krivičnih dela iz ugovora“ kao predmeta finansiranja terorizma predviđanjem dodatnog elementa namere; • Nije jasno da li definicija „terorističkog akta“ iz člana 135. stava 1. obuhvata krivična dela u vezi sa terorizmom (npr: regrutovanje za terorizma) tako da se i finansiranje tih krivičnih dela može smatrati krivičnim delom finansiranja terorizma;

2.4 Oduzimanje, zamrzavanje i zaplena zarade stečene kriminalom (R.3)

2.4.1 Opis i analiza

348. Kosovski okvir za zaplenu i oduzimanje imovine prvenstveno je ureden Krivičnim zakonikom (KZ) i Zakonom o krivičnom postupku (ZKP), i uopšteno je adekvatan u smislu

⁵² U konačnoj, usvojenoj verziji Zakona br. 04/L-178, krivično delo finansiranja terorizma ostalo je praktično isto kao i u gore citiranoj radnoj verziji zakona. Novo krivično delo finansiranja terorizma može se samim tim naći u členu 36B Zakona o BPPN/BPFT (u očigledno nevezanom kontekstu). Kao što se može predvideti, zakon kojim su uvedene izmene i dopune nije uneo nikakve promene u odgovarajućim članovima KZ.

zakonodavne smišljenosti i delokruga, međutim, postoji veći broj nedoslednosti. Nov KZ i ZKP stupili su na snagu odmah posle terenske posete. Pre toga, korišćeni su privremeni KZ i ZKP uz znatno uži okvir za zaplenu i oduzimanje imovine.

Delokrug imovine koja je predmet oduzimanja (FATF R.3: Suštinski kriterijum 3.1)

349. Članom 96.⁵³ Krivičnog zakonika Kosova predviđeno je oduzimanje „*imovinske koristi* stečene *krivičnim delom*“. To obuhvata sva krivična dela kojima se stiče kriminalna zarada, uključujući pranje novca, finansiranje terorizma i druga prethodeća krivična dela. Članom 69. KZ predviđeno je opšte oduzimanje predmeta (instrumenata) korišćenih za izvršenje krivičnog dela, ili koji iz istog proizilaze, što zajedno sa gore navedenim odredbama o „imovinskoj koristi“ zadovoljava uslove iz FATF EC.3.1.a - c.

350. Da bi se *imovinska korist* oduzela, neophodno je da se krivični postupak okonča presudom kojom se optuženi proglašava krivim (član 280. ZKP). Tužilac je dužan da navede imovinu koja je predmet oduzimanja u optužnici (član 274. revidiranog ZKP). Ukoliko se to ne učini, moguće je podneti zahtev da se imovina vrati vlasniku.

351. Da bi se oduzela imovina *korišćena* za krivično delo (*instrumenti*), tužilac mora da na glavnom pretresu dokaže da je imovina korišćena u krivičnom delu (član 283. ZKP). Nije potpuno jasno da li je potrebno doneti osuđujuću presudu da bi se oduzeli takvi *instrumenti*. Međutim, ZKP nije obuhvaćen nijedan standard dokaza ili postupka za konačno oduzimanje *instrumenata namenjenih* za izvršenje krivičnog dela, što podstiče sumnju u vezi sa mogućnošću konačnog oduzimanja istih.

352. Članom 97. stavom 1. KZ predviđeno je da se u slučaju da nije moguće oduzeti imovinsku korist, plati „jednaka“ (tj. odgovarajuća) vrednost. To se u praksi nikada nije desilo.

Oduzimanje neposredne i posredne zarade (FATF R.3: Suštinski kriterijum 3.1.1a)

353. U skladu sa članom 120. stavom 34, materijalnu korist čini „bilo kakvu imovinu stečenu neposredno ili posredno iz krivičnog dela. Imovina koja je stečena indirektno iz krivičnog dela uključuje imovinu u koju je imovina direktno stečena krivičnim delom kasnije pretvorena, izmenjena, ili izmešana, kao i prihod, kapital, ili druge ekonomske koristi proistekle ili ostvarene iz takve imovine u bilo koje vreme od izvršenja krivičnog dela“. Članom 276. ZKP predviđena je uopšteno slična definicija, koja ispunjava uslove standarda FATF-a u pogledu oduzimanja posredne zarade.

Oduzimanje imovine treće strane (EC.3.1.1.b)

354. Što se tiče oduzimanja imovine treće strane, odredbe KZ i ZKP razlikuju se u velikoj meri, što stvara određenu dvosmislenost, a možda će i dovesti do ozbiljnih problema u buduću u pogledu primene. Članom 97. stavom 2. KZ dozvoljeno je oduzimanje imovine treće strane ako je ista stekla materijalnu korist bez „nadoknade“ ili za nižu vrednost od stvarne znajući (ili ako je trebalo da zna) da je materijalna korist stečena kriminalom. Kada je korist prenetu članu porodice, teret dokazivanja prelazi na člana porodice koji je dužan da dokaže „da je platio punu vrednost“. Te odredbe uopšteno su prihvatljive u smislu da zadovoljavaju uslove međunarodnih standarda, istovremeno, članom 278. ZKP predviđen je znatno veći teret dokazivanja, jer je predviđeno da zarada *preneta* trećoj strani može biti predmet oduzimanja samo u tri slučaja:

1. Ako je zarada stečena krivičnim delom prenetu iz poseda okrivljenog;

⁵³ Član 96. Zakona br. 04-L-082.

2. Ako je prenos izvršen po znatno nižoj vrednosti od pravične tržišne vrednosti kriminalne zarade; i
3. Ako postoji dokaz da okrivljeni i dalje ima kontrolu nad zaradom stečenom kriminalom ili da je koristi.

355. Pored toga, prema mišljenju evaluacionog tima, data formulacija podrazumeva da je potrebno ispuniti sva tri uslova koji su navedeni gore, da bi imovina mogla biti oduzeta.

356. Kada je zarada stečena kriminalom u posedu treće strane, ista se oduzima:

1. ako je treća strana stekla posed nad zaradom stečenom krivičnim delom, i to neposredno kroz izvršenje krivičnog dela;
2. ako postoji dokaz da okrivljeni i dalje ima kontrolu nad zaradom stečenom kriminalom ili je koristi, ili ako zadržava kontrolu nad trećom stranom.

357. Stoga, sukob odredbi iz ZKP sa odredbama KZ ometa primenu normi iz Krivičnog zakonika, postavljajući viši standard dokaza, što bi na kraju moglo da utiče na delotvornost sprovođenja zakona kada se primenjuju mere oduzimanja imovine.

Privremene mere (FATF R.3: Suštinski kriterijum 3.2)

358. Članom 247⁵⁴ ranijeg Zakona o krivičnom postupku (RE2003_26), data su opšta ovlašćenja javnom tužiocu za „privremeno oduzimanje imovine“. Članovima od 490. do 499.⁵⁵ sudu su data ovlašćenja da konačno oduzme materijalnu korist i jednaki iznos materijalne koristi (koja podrazumevano nije na raspolaganju) na osnovu osuđujuće presude.

359. Članom 264. revidiranog ZKP⁵⁶ utvrđen je sistem za privremeno zamrzavanje imovine koja je stečena kriminalom ili dokaz u istrazi, kao preventivna mera koja služi za sprečavanje uklanjanja ili rasipanja iste. To obuhvata nalog kojeg donosi državni tužilac i koji važi 72 časa, u kom roku je tužilac dužan da odmah podnese zahtev pretpretresnom sudiji za donošenje „naloga o zapleni“ sredstava. Nalog o zapleni sredstava prvobitno važi 30 dana u kom roku se uz obaveštenje tri sedmice unapred zakazuje pretres da bi se saslušali argumenti lica na koja se nalog o zapleni sredstava odnosi.

360. Takođe, članom 112. predviđena je privremena zaplena predmeta, a definicija obuhvata materijalnu korist od izvršenja krivičnog dela. Nije jasno na osnovu formulacije da li se to odnosi samo na predmete nađene u toku pretresa, pošto taj deo prati deo iz članova u vezi sa pretresom sa i bez sudskog naloga. Formulacija sadržaja nije dosledna jer upućuje na privremenu zaplenu i privremeno oduzimanje u istom dahu. U svrhu jasnoće i doslednosti trebalo bi koristiti iste termine.

361. FOJ ima ovlašćenja na osnovu Zakona o BPPN da produži prijavljeni promet do 48 časova (član 22. stav 6. Zakona o BPPN). To je još jedno ovlašćenje za privremeno zamrzavanje sredstava ali se odnosi samo na određene vrste prometa o kojima subjekat obaveštava FOJ.

362. Pod istim Zakonom o BPPN (član 29. stav 10), Kosovska carina ima ovlašćenja da zapleni novčane instrumente za koje se sumnja da su zarada stečena kriminalom. O tome je dužna da odmah obavesti tužioca radi pokretanja istrage. Carina je dužna da obavesti i FOJ.

⁵⁴ Sada član 264. „Privremeno zamrzavanje sredstava“ u novom ZKP, 2012-04/L-123.

⁵⁵ Nova Glava VIII, članovi od 274. pa nadalje.

⁵⁶ 2012_04-L-123-eng, na snazi od 01.01.2013. god.

Oduzimanje imovine ex-parte i bez prethodnog obaveštenja (FATF R.3: Suštinski kriterijum 3.3)

363. Jasno je na osnovu sadržaja člana 264. ZKP da se podrazumeva da je prvobitni nalog državnog tužioca o zamrzavanju sredstava ex parte nalog i da nije potrebno obaveštenje unapred. Prilika da se ospori nalog o zapleni sredstava dobija se na kasnijem pretresu. Evaluacioni tim nije bio u mogućnosti da dobije nijednu potvrdu o tome da li je takva mera primenjena u praksi.

Ovlašćenja za traženje imovine (FATF R.3: Suštinski kriterijum 3.4)

364. Agencije za sprovođenje zakona, kao što su Kosovska policija i Carina, imaju dovoljno ovlašćenja da traže i oduzimaju imovinu koja je, ili za koju se sumnja da je zarada stečena kriminalom. Članom 240. bivšeg ZKP (odnosno članom 105. novog ZKP) predviđena su opšta ovlašćenja za traženje i oduzimanje imovine putem sudskog naloga. Međutim, izgleda da u praksi organi za sprovođenje zakona malo toga rade u datoj oblasti (vidi ocenu delotvornosti u daljem tekstu).

365. Zakonom nisu predviđena ovlašćenja kojima bi organima vlasti bilo dozvoljeno da utvrde da li je imovina možda postala zarada stečena kriminalom.

366. FOJ ima ovlašćenja na osnovu Zakona o BPPN/BPFT da traži informacije od subjekata sa obavezom i iz komercijalnih baza podataka, te da iste deli sa agencijama za sprovođenje zakona, poreskom upravom, OAK i tužiocima, u svrhu istrage koja je u njenoj nadležnosti.

367. Postoje ograničenja za sve agencije za utvrđivanje vlasništva nad nepokretnom imovinom. Takve knjige su zastarele. Evaluacionom timu dati su primeri u kojima je imovina i dalje bila uknjižena na dedu i babu koji su preminuli, ali su porodice i dalje živjele na imovini i nisu uknjižile nikakvu promenu vlasnika. Zaista, vlasništvo može imati nekoliko članova porodice, a da isto nije uknjiženo kao takvo.

368. Ne postoji ovlašćenje na osnovu kojeg bi se osuđeni kriminalac primorao da vrati imovinu koja je podložna oduzimanju a koju je možda uklonio van teritorijalne nadležnosti.

Prava savesne treće strane, Preporuka FATF-a 3.5.

369. Članom 270. novog ZKP trećoj strani data je mogućnost da iznese svoje prigovore na svaku privremenu meru preduzetu u vezi sa imovinom iste, a koja je korišćena kao instrument u krivičnom delu. U tom pogledu, treća strana mora da dokaže

- da nije ili da nije mogla da zna da je imovina korišćena u krivičnom delu;
- da se imovina ne može ponovo koristiti za izvršenje krivičnog dela;
- da privremene mere nerazumno štete interesima treće strane.

370. U slučajevima kada je imovina treće strane povezana sa materijalnom koristi stečenom krivičnim delom, treća strana mora da dokaže:

- da je imala interes na imovini u periodu dužem od 6 meseci pre privremenog oduzimanja imovine;
- da je isplatila tržišnu vrednost za interes na imovini u zgradi, za nepokretnu imovinu, pokretnu imovinu ili sredstva;
- da nije znala za dela kojima se produžuje izvršenje krivičnog dela;
- da osumnjičeni ili okrivljeni neće moći da koristi, prenosi ili na drugi način pristupa zgradi, nepokretnoj imovini, pokretnoj imovini ili sredstvima; i

- da će predložena privremena mera nerazumno štetiti interesima lica koje ulaže prigovor.

371. Iako deluje da su gore propisani koraci koje savesna treća strana mora da preduzme jasni i otvoreni, teret dokaza možda je neopravdano prenet na savesnu stranu, zbog čega je često nemoguće da ista dokaže svoja legitimna prava i namere u vezi sa datom imovinom.

372. Članom 279. ZKP savesnoj trećoj strani data su prava da u toku postupka oduzimanja imovine potražuje svoje vlasništvo.

Ovlašćenja za poništavanje radnji i ugovora, Preporuka FATF-a 3.6.

373. Iznad ovlašćenja FOJ da izazove docnju ili odloži određene vrste prometa o kojima je obaveste subjekti sa obavezom da isto učine, ne postoji organ koji može da preduzme korake da spreči ili poništi radnje, ugovorne ili druge, kada su umešana lica znala ili je trebalo da znaju da će zbog takvih radnji organi vlasti biti sprečeni da povrate imovinu koja je predmet oduzimanja.

374. Ovlašćenja za zamrzavanje materijalne koristi stečene kriminalom koja služe da bi se omogućilo moguće oduzimanje imovine mogu se primeniti ali se time ne obuhvata neposredna preporuka FATF-a.

Dodatni elementi

375. Pred Skupštinom se trenutno nalazi nacrt zakona o „proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine“, kojim se proširuju ovlašćenja za oduzimanje imovine u slučajevima kada je okrivljeni ili preminuo ili se nalazi van nadležnosti pa mu se ne može suditi za predmetno krivično delo. Takođe, istim je dozvoljeno oduzimanje imovine kada postoji osuđujuća presuda ali imovina nije zarada stečena prethodećim krivičnim delom. Tužilac je dužan da dokaže da je ista stečena u istom vremenskom periodu kada je izvršeno krivično delo i da ne postoji nijedan legitiman izvor. Usvajanje tog zakona zakazano je za kraj 2012. godine.

376. U zakonu ne postoji nijedna odredba kojom bi se predvidelo oduzimanje imovine organizacija koje su po karakteru prvenstveno kriminalne.

377. Kosovo nema nijedan zakon kojim bi se dozvolilo oduzimanje zarade stečene kriminalom *in rem*, izuzev nekoliko krivičnih dela korupcije, kako je predviđeno članom 281. novog ZKP. U tim slučajevima, moraju se dokazati zakonski elementi krivičnog dela korupcije, kao i to da je nagrada, poklon ili korist prihvaćena. U suprotnom, svako oduzimanje imovine mora biti povezano sa krivičnom optužnicom.

378. Članom 6. novog zakona o proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine proširiće se ovlašćenja za oduzimanje:

„1.1... druge imovine (stečene) u toku istog perioda kada je i izvršeno krivično delo za koje je okrivljeni osuđen, ali ne postoje materijalne koristi tog krivičnog dela;

1.2. kada legitimni prihod okrivljenog nije dovoljan da se omogući sticanje druge takve imovine;

1.3. kada je okrivljeni umešan u obrazac radnje slične onoj za koju je osuđen; i

1.4. kada bi obrazac radnje iz stava 1. tačke 3. omogućio sticanje druge takve imovine“.

379. Teret dokaza je na državnom tužiocu koji mora da dokaže da postoji „osnovana sumnja“ i ako u tome uspe, sud okrivljenom dostavlja primerak zahteva, koji zatim ima rok od 30 dana da „podnese dokaz da je imovina kupljena legitimnim prihodom“.⁵⁷

380. Nakon toga sledi ročište na kojem sud utvrđuje da li je prikladno oduzeti imovinu uzimajući u obzir gore navedena pitanja, prava treće i/ili oštećene strane, da nije bilo nepravde, a zatim donosi nalog da se imovina preda Kosovu.

381. Članom 7. Zakona o proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine predviđeno je da u slučaju da nije moguće nastaviti postupak zbog smrti okrivljenog, na osnovu člana 160. revidiranog ZKP, ali je imovina predmet naloga o zapleni na osnovu člana 265. revidiranog ZKP, ili ako je podignuta optužnica u kojoj je navedena imovina koja je predmet oduzimanja na osnovu člana 241. stava 1. tačke 9. revidiranog ZKP, sud može, na predlog državnog tužioca ili oštećene strane, da nastavi postupak za oduzimanje imovine. Predmetna imovina mora biti vrednosti veće od 1000 € i mora biti u interesu pravde da se nastavi sa postupkom oduzimanja iste.

382. Članom 8. Zakona o proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine predviđeno je oduzimanje imovine ako je ista u vlasništvu okrivljenog begunca. Imovina (koja mora biti vrednosti veće od 5000 €) mora biti navedena u optužnici ili mora postojati nalog o zapleni iste. Sud zatim utvrđuje da li je okrivljeni begunac, da li je izvršio krivično delo, da li imovina predstavlja materijalnu korist stečenu krivičnim delom, kao i prava svake savesne treće strane. Ako je zadovoljan zaključkom, sud donosi presudu o datim stvarima i nalaže predaju imovine Kosovu. Dozvoljena je žalba na tu presudu.

383. Članovima 6, 7. i 8⁵⁸ nisu zadovoljeni kriterijumi Preporuke FATF-a 3.7. u vezi sa oduzimanjem imovine kroz parnični postupak/bez osuđujuće presude. Na osnovu kosovskih zakona, krivični postupak je poželjniji protiv okrivljenog a tužilac (izuzev za kriterijume člana 6. gore) mora da dokaže da je imovina/materijalna korist stečena kriminalom. U zakonu ne postoji koncept po kojem ne postoji pravo vlasništva nad imovinom stečenom kriminalom *in rem*.

Međunarodna saradnja po pitanju zamrzavanja/zaplene zarade koja nije u vezi sa krivičnim sankcijama (CETS 198 23.5)

384. Članom 36. Zakona o BPPN (03-L/196), predviđena su ovlašćenja o saradnji sa organima u drugoj teritorijalnoj nadležnosti oko stvari u vezi sa zamrzavanjem/zaplenu i oduzimanjem zarade stečene kriminalom, pranjem novca i finansiranjem terorizma, u svrhu krivičnog gonjenja i oduzimanja imovine. Do sada, nijedan spoljni nalog ovog tipa nije izdat na Kosovu. Ne postoji zakon kojim je dozvoljeno oduzimanje imovine koja **nije** povezana sa krivičnim sankcijama.

Naknada u vezi sa oduzetom imovinom (CETS 198 25.2)

385. Kosovo nikada nije izvršilo nijedan spoljni zahtev za zamrzavanje ili zaplenu ili oduzimanje imovine na način na kojem je to predviđeno u članovima 23. i 24. CETS 198. Proizilazi da zahtevaocu na osnovu CETS 198 nije vraćena nikakva imovina niti jednaka vrednost. Ne postoji određeni zakon o međunarodnoj razmeni sredstava niti neka druga odredba, mada zakonima to nije isključeno, zaista, Zakonom o BPPN predviđena je najšira

⁵⁷ Član 6. stav 4.

⁵⁸ Ocenjivači su tokom terenske posete stekli utisak da date odredbe nisu nepoznate tužiocima. Odgovori na pitanja u vezi sa time šta se dešava sa kriminalnim sredstvima u državini preminulih lica i lica u bekstvu nisu prikrivani, jednostavno nisu znali odgovore.

moгуća saradnja oko stvari u vezi sa oduzimanjem imovine. Jedno tumačenje istog bilo bi omogućiti međunarodnu razmenu sredstava.

386. Kosovskim zakonom predviđeno je da žrtve krivičnog dela imaju pravo na naknadu. Članovi od 107. do 118. postojećeg Zakona o krivičnom postupku predviđaju pravo potraživanja imovine.

387. Članom 490. u vezi sa postupkom oduzimanja imovine (postojeći ZKP) predviđeno je pravo oštećenih strana da podnesu zahtev protiv oduzimanja zarade stečene kriminalom.

388. Članom 62. novog Zakona o krivičnom postupku predviđena su prava oštećene strane na naknadu. Članom 458. dozvoljeno je podneti zahtev za isplatu naknade štete ili za povraćaj predmeta nastalog izvršenjem krivičnog dela.

389. Članom 275. novog ZKP dato je pravo oštećenim stranama da potražuju materijalnu korist stečenu kriminalom u toku postupka oduzimanja iste. U slučaju da se na Kosovu izvrši spoljni nalog za oduzimanje imovine, oštećene strane imaju pravo da zahtevaju povraćaj ili naknadu štete u toku tog postupka.

390. Ne postoji nikakav dogovor o razmeni oduzete imovine sa organima druge teritorijalne nadležnosti (CETS 198 25.3). MP izjavilo je da se u slučajevima u kojima ne postoji formalni sporazum sa drugim stranama primenjuje načelo reciprociteta. Nije bilo slučajeva razmene oduzete imovine, a ako se takav slučaj pojavi, razmatraće se po pojedinačnom osnovu.

Statistika

391. Kosovo je 2010. god. stvorilo Agenciju za upravljanje zaplenjenom i oduzetom imovinom⁵⁹. Odgovornosti date agencije jesu da čuva i upravlja imovinom koju joj uputi tužilac, te da raspolaze istom ili da je proda ako je ista pravosnažno oduzeta odlukom suda. Statistika o oduzetoj imovini koja je upućena agenciji data je dole.

Tabela 7: Prihodi Agencije za upravljanje zaplenjenom i oduzetom imovinom za period od 1. januara do 31. decembra 2011. godine, i za period od 10 meseci, od 1. januara do 31. oktobra 2012. godine

Vremenski period	Postupak prodaje	Ponavljanje javnog poziva	Prihodi od oduzete imovine	Prihodi od deponovanih iznosa za zaplenjenu imovinu	Ukupno
1. januar – 31. decembar 2011	12	0	27.390,94€	26.410,64€	53.801,58€
1. januar – 31. oktobar 2012	27	6	29.926,27€	231.612,38€	261.538,65€

392. U vreme terenske posete tokom decembra 2012. godine, evaluacionom timu rečeno je da je bilo novih zahteva čime je ukupan iznos zaplenjene imovine dostigao 2,5 miliona evra. To je jedina statistika o oduzetoj imovini sa kojom je evaluacioni tim upoznat i ista je samo indikativna, pošto Agencija ne upravlja svom zaplenjenom ili oduzetom imovinom. – Postoje zalihe oduzete imovine koje se nalaze u prostorijama različitih institucija (SSK, TSK,

⁵⁹ AUZOI – Zakon 03/L-141.

Policija, itd.) za koje AUZOI pokušava da nađe način da bi ih pregrupisala i obezbedila prijem, upravljanje i uzela u obzir moguću prodaju.

393. Inače, nije dostavljena nikakva statistika sa pregledom broja i vrsti krivičnih dela, niti toga da li je oduzeta zarada u vezi sa pranjem novca, zbog čega je teško suditi o delotvornosti režima oduzimanja imovine.

Delotvornost

394. Evaluacioni tim ozbiljno je zabrinut oko delotvornosti sistema zaplene i oduzimanja imovine na Kosovu. Zakonska i proceduralna sredstva koja su na raspolaganju na osnovu ranijih zakona, mada nejednaka, nisu korišćena i očigledno su ignorisana na različitim nivoima sistema, uključujući tu policiju i tužilaštvo.

395. Primetnije, evaluacioni tim obavešten je o slučaju kada nekretnina kupljena zarodom stečenom kriminalom nije oduzeta jer je bila uknjižena na ime supružnika optuženog lica. Umesto toga, oduzeto je nekoliko manje vrednih predmeta, naime automobili, što jasno ukazuje na selektivni pristup odgovornog tužioca. U takvim slučajevima, sudstvu bi trebalo da bude dozvoljeno i trebalo bi da bude podstaknuto, da zauzima proaktivan pristup oko preuzimanja neophodnih mera, kada tužilac jasno napravi propust u očiglednim okolnostima određenog slučaja da izvrši zaplenu i oduzme poznate instrumente/zaradu stečenu kriminalom.

396. Evaluacioni tim opšteg je utiska da organi za sprovođenje zakona nisu spremni da sprovedu aktivnosti za traženje zarade stečene kriminalom, što dovodi do malog broja zaplenjene i oduzete imovine. Druga prepreka po razvoj kapaciteta kosovskih organa vlasti za povraćaj imovine jeste očigledno nepostojanje povratnih informacija između različitih aktera sistema – FOJ, policije i tužilaca, koji bi trebalo da rade na integrisan način u cilju otkrivanja i uspešnog oduzimanja zarade stečene kriminalom. To se u praksi očigledno ne dešava. Pored toga, ne postoji delotvoran sistem utvrđivanja kriterijuma i nadgledanja u oblasti finansijskih istraga i traženja/zaplene i oduzimanja imovine. Nacionalna služba za privredni kriminal, predložena u sklopu najnovije Nacionalne strategije protiv privrednog kriminala, mogla bi da postane takav glavni organ sa ciljem da odredi prioritete i nadgleda mere u datoj oblasti, kako na nivou individualnih agencija, tako i u međuagencijskom okviru.

2.4.2 Preporuke i komentari

397. Zakon o krivičnom postupku trebalo bi izmeniti i dopuniti tako da se unesu odredbe koje ukazuju na standard dokaza koji je neophodan da bi se omogućilo oduzimanje instrumenata namenjenih za izvršenje krivičnog dela.

398. Kosovo bi trebalo da uskladi norme KZ i ZKP u vezi sa oduzimanjem imovine treće strane. U tom slučaju, prioritet bi trebalo dati okviru utvrđenom u KZ, koji je uopšteno u skladu sa međunarodnim standardima i koji ne bi predstavljao probleme oko delotvornosti u smislu primene, suprotno normama ZKP.

399. Kosovo bi trebalo da revidira odredbe ZKP kojima se uređuje zaštita prava savesne treće strane. Standard dokaza koji se traži od savesne strane da bi ista dokazala svoja legitimna prava i namere u vezi sa imovinom trebalo bi sniziti.

400. Kosovo bi trebalo da uvede mehanizme za sprečavanje ili poništavanje radnji, ugovornih ili drugih, ako su umešana lica znala ili su trebala da znaju da će zbog takvih radnji, organi vlasti biti sprečeni da povrate imovinu koja je predmet oduzimanja.

401. Sudstvu bi trebalo omogućiti i trebalo bi ga podstaći da zauzme proaktivan pristup u pogledu preduzimanja neophodnih mera, ako je tužilac očigledno propustio da u očiglednim okolnostima određenog slučaja izvrši zaplenu i oduzme poznate instrumente/zaradu stečenu kriminalom.

402. Kosovo bi trebalo da primeni relevantne komponente strategije o BPPN/BPFT što je pre moguće, posebno u cilju unapređenja uloge finansijske istrage, mehanizama za povraćaj imovine i koordinaciju i saradnju između agencija u datim oblastima.

403. Nacionalna služba za privredni kriminal, koja je predviđena datom strategijom, trebalo bi da se popuni službenicima i učini funkcionalnom što je pre moguće, da bi se pratila i povećala delotvornost saradnje i koordinacije između agencija u oblasti finansijskog kriminala.

404. Agencija za upravljanje imovinom, TSK i SSK trebalo bi da budu dužni da vode koordinisanu statistiku sa više detalja o iznosu zamrznute, zaplenjene i oduzete imovine u vezi sa pranjem novca, finansiranjem terorizma, zaradom stečenom kriminalom i uzročnim prethodećim krivičnim delima.

405. U zakonu postoji nedosledna formulacija u vezi sa odredbama o zaplenu i oduzimanju imovine. Zakon o BPPN/BPFT upućuje na krivična dela kojima se stiče zarada, Krivični zakon upućuje na „materijalnu korist“. Takođe, član 112. ZKP upućuje na privremenu zaplenu i privremeno oduzimanje imovine u istom dahu. Formulacija sadržaja nije dosledna. Trebalo bi koristiti iste termine. Trebalo bi da postoji doslednost u terminologiji u zakonima da bi se otklonila dvosmislenost, uključujući suprotnosti između KZ i ZKP.

406. U članu 97. stavu 1. Krivičnog zakonika predviđena je zamena zakonski stečene imovine za oduzimanje stvarne zarade/materijalne koristi. To bi trebalo iznova izraditi da bi se otklonila svaka sumnja.

407. Nalog o privremenom zamrzavanju sredstava donosi tužilac. Postoje odredbe u vezi sa žalbom lica na koje se dati nalog odnosi ali ZKP nije jasno predviđeno da li je zahtev za donošenje takvog naloga ex parte. Formulacija srodne odredbe (član 274. ZKP) trebalo bi da bude izričita da bi se otklonila svaka sumnja.

408. Kosovo bi trebalo da uzme u obzir primenu sistema *in rem* oduzimanja zarade stečene kriminalom. Izmene i dopune proširenog zakona o oduzimanju imovine ne predviđaju isto.

2.4.3 Ocena za Preporuku 3.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
R.3	NU	<ul style="list-style-type: none">• Ne postoji postupak niti standard dokaza u ZKP kojim bi se omogućilo oduzimanje instrumenata namenjenih za izvršenje krivičnog dela.• Iako su odredbe o oduzimanju imovine treće strane, sadržane u KZ, u skladu sa međunarodnim standardima, članovi ZKP kojima se isto predviđa, u suprotnosti su sa tim odredbama.• Standard dokaza za savesnu treću stranu neopravdano je visok, zbog čega je često nemoguće da ista dokaže svoja legitimna prava i namere u vezi sa imovinom.• Ne postoji organ koji bi preduzeo korake u cilju sprečavanja ili poništavanja radnji, ugovornih ili drugih, ako je umešano lice

		<p>znalo ili je trebalo da zna da će zbog tih radnji organi vlasti biti sprečeni da povrate imovinu koja je predmet oduzimanja.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delotvornost postojećih mera mora se oceniti kao loša zbog nedovoljnosti krivičnih postupaka koji su doveli do malog broja oduzete zarade stečene kriminalom. • Ne vodi se sadržajna statistika o zaplenjenoj i oduzetoj imovini zbog čega je teško tačno oceniti nivo delotvornosti datog režima. • Organi za sprovođenje zakona i tužilački organi nisu proaktivni u traženju i povraćaju imovine kada gone krivična dela kojima je ista stečena.
--	--	---

2.5 Zamrzavanje sredstava korišćenih za finansiranje terorista (SR.III)

2.5.1 Opis i analiza

Zamrzavanje sredstava na osnovu S/Res/1267 (FATF SR.III: Suštinski kriterijum III.1) i na osnovu S/Res/1373 (FATF SR.III: Suštinski kriterijum III.2)

409. Evaluacioni tim nalazi da skoro u potpunosti nedostaje namenska pravna struktura za praktično pretvaranje oznaka iz rezolucija SB UN 1267 i 1373 u domaće zakone (uključujući razmatranje oznaka trećih strana), kao i nedostatak domaćeg organa za oznake u svrhu Rezolucije SB UN 1373. Zbog toga, ne postoje posebni zakoni kojima se predviđa zamrzavanje imovine označenih lica i subjekata na Kosovu, na osnovu relevantnih Rezolucija SB UN.

410. Uz jedan dole navedeni izuzetak, kako izgleda zastareo, ni primarni zakoni ni podzakonska akta dostavljena ocenjivačima ne sadrže nijednu pozitivnu zakonsku odredbu u vezi sa bilo kojim spiskom označenih lica i subjekata, a kojeg je sastavio bilo Savet bezbednosti UN bilo neki drugi međunarodni subjekat ili zemlja. Pojam takvih spiskova praktično ne postoji u zakonima na Kosovu, zbog čega nije predviđeno njihovo priznavanje, zvanično objavljivanje i ažuriranje (a da ne govorimo o sastavljanju domaćih spiskova), niti su predviđene zakonske posledice za lica koja se nalaze na spisku na osnovu rezolucija SB UN ili drugih zemalja.

411. Zapravo, jedini slučaj pojma „spisak terorista“ koji je ikada pomenut u nekom zakonu na Kosovu predstavljaju dva administrativna naređenja koja je izdao Finansijsko-obaveštajni centar (prethodnih postojeće FOJ) 2007. i 2008. godine, i to:

- Administrativno naređenje br. 003 (16.02.2007. godine) kojim se objavljuje spisak 19 različitih lica i subjekata, navodno osumnjičenih za umešanost u aktivnosti finansiranja terorizma. Označena lica očigledno su stavljena na spisak nakon „obaveštenja dobijenih od stranih vlada“ ali se ne upućuje jasno na to da li su ta lica i subjekti ikada stavljani na spisak rezolucija SB UN ili drugde. Naređenjem je predviđeno da svaka banka i finansijska institucija preduzme odgovarajuće mere da bi utvrdila da li je u nekom poslovnom odnosu ili uključena u neki promet sa licima i subjektima sa spiska, i ako jeste, banke i finansijske institucije obavezane su da Centru podnesu PSP (PSR – prijavu o sumnjivoj radnji) i to u roku od 24 časa, na osnovu svoje obaveze podnošenja prijave, kako je propisano Uredbom UNMIK-a 2004/2, koja je tada bila na snazi.
- Administrativno naređenje br. 006 (11.03.2008. godine) kojim je propisano da banke i finansijske institucije razviju unutrašnji sistem kojim će se postojeći klijenti, a koji

su ocenjeni sa visokim rizikom, na osnovu uspostavljenih procedura KYC-a, proveravati prema sledećim spiskovima osumnjičenih lica i subjekata:

- Konsolidovani spisak lica i subjekata koji pripadaju ili koji su udruženi sa Talibanima ili Organizacijom Al-Kaida, kojeg je sastavio i kojeg održava Komitet Ujedinjenih nacija 1267 (zajedno sa URL-om koji se dostavlja uz redovno ažuriranu verziju spiska na vebsajtu UN);
- Spisak posebno označenih državljana i blokiranih lica, kojeg je sastavio Trezor SAD, Služba za kontrolu strane imovine (takođe sa URL-om uz redovno ažurirani spisak).

Zakonske posledice razlikuju se u zavisnosti o kom se spisku radi. Ako se ime postojećeg ili mogućeg klijenta pojavi na spisku prema Rezoluciji SB UN 1267, banci ili finansijskoj instituciji zabranjeno je da preduzme bilo kakvu radnju koja bi dovela do puštanja ili transfera bilo kakvih sredstava ili imovine klijenta, a koja su pod kontrolom banke i, istovremeno, dužna je da FOC podnese PSR, u skladu sa gore navedenom Uredbom UNMIK-a. Međutim, ako je klijent označen na nekom drugom priznatom spisku (postojao je samo jedan), banka ili finansijska institucija dužna je da podnese PSR, kako je gore navedeno, te da primeni napredne uslove praćenja da bi se uračunao viši rizik kojeg dati klijent predstavlja, ali joj nije zabranjeno da nastavi poslovni odnos.

412. U vreme kada su doneta, administrativna naređenja su smatrana podzakonskim aktima donetim na osnovu Uredbe UNMIK-a 2004/2 (koja je opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT) koji je u to vreme predstavljao izvor primarnog zakona. Oba administrativna naređenja upućuju na član 2. stav 1. tačku 1. navedene Uredbe UNMIK-a kojim se FOC daju ovlašćenja da donosi administrativna naređenja, uputstva i smernice o stvarima u vezi sa obezbeđivanjem ili unapređivanjem usklađenosti sa datom Uredbom, između ostalog, uključujući (i) korišćenje standardizovanih obrazaca prijave; (ii) karakter sumnjivih radnji ili prometa u svrhu Uredbe, uključujući sastavljanje spiska pokazatelja kao što su radnje i prometi; i (iii) izuzimanje lica ili subjekata, ili kategorija lica ili subjekata iz obaveza podnošenja prijave na osnovu Uredbe i načini za prijavljivanje takvih izuzetaka.

413. Bez obzira na to, Uredbom UNMIK-a 2004/2 nije bilo predviđeno pitanje toga da li i pod kojim okolnostima FOC ili drugi organi vlasti imaju ovlašćenja da zamrzavaju sredstva koja pripadaju licima i subjektima označenim na spisku bilo Saveta bezbednosti UN bilo drugde. Posebno, izgleda da članom 2. stavom 1. tačkom 1. nije dovoljno preciziran čvrst zakonski osnov za takav mehanizam zamrzavanja i prijavljivanja koji je predviđen gore navedenim administrativnim naređenjima FOC. Zbog toga, ocenjivači smatraju da je FOC prevazišao svoja ovlašćenja kada je proširio delokrug režima podnošenja prijave koji se primenjivao na osnovu Uredbe UNMIK-a na sredstva koja pripadaju licima i subjektima označenim na spisku.

414. Osim nepostojanja odgovarajućeg ovlašćenja, postoje dodatni problemi u vezi sa administrativnim naređenjima. Što se tiče naređenja br. 003 (2007) nije u celosti jasno da li je isto uopšte bilo u vezi sa konsolidovanim spiskom lica i subjekata koji pripadaju Talibanima i Al-Kaidi ili su udruženi sa istima, a kojeg je sastavio nadležni komitet Saveta bezbednosti UN obrazovan na osnovu Rezolucije SB UN 1267. Proizilazi da ne postoji neposredan ili automatski odnos između dva spiska zbog čega je verovatnije da je relativno kratak spisak lica i subjekata priložen uz navedeno Administrativno naređenje u stvari sastavio FOC, na osnovu „podataka dobijenih od stranih vlada“. Radeći to, FOC je očigledno postupao kao domaći organ za označavanje lica u smislu Rezolucije SB UN 1373, za šta očigledno nije bio ovlašćen na osnovu postojećih zakona u to vreme (na osnovu Uredbe UNMIK-a 2004/2 ili drugog).

415. Za razliku od gore navedenog, Administrativno naređenje br. 006 (11.03.2008. godine) bar je na odgovarajući način upućivalo na ažurirani spisak Saveta bezbednosti UN koji je sastavljen i koji se održava na osnovu Rezolucije SB UN 1267, pa je otišlo i preko toga proširujući svoj delokrug na druge spiskove označenih lica i subjekata (međutim, od kojih je samo spisak OFAC SAD naveden, ali ne i spisak lica, grupa i subjekata za koje se podrazumeva da su uključeni u terorističke aktivnosti, prema odobrenju iz Zajedničkog stava 2001/931/CFSP Saveta Evropske unije). Međutim, to Administrativno naređenje nije navelo zašto su klijenti sa „visokim rizikom“ izričito bili predmet provere na osnovu datih spiskova, zašto je postojao blaži režim za lica sa „drugih“ spiskova terorista i koji bi se postupak pratio kada bi sredstva koja pripadaju takvim licima i subjektima bila otkrivena.

416. U svrhu ove ocene, glavno pitanje je to da li se i u kojoj meri ta administrativna naređenja mogu smatrati valjanim i primenljivim zakonima na Kosovu, posebno zbog toga što su oba dostavljena ocenjivačima kao deo postojećih zakona u datoj oblasti. Sa druge strane, Uredba UNMIK-a 2004/2, tj. primarni zakon na osnovu kojeg su ista doneta i na koja u stvari upućuju kao na osnov ovlašćenja, nije na snazi od 2010. godine, i iako su Zakonom o BPPN/BPFT FOJ data bukvalno ista ovlašćenja da donosi administrativna naređenja (član 14. stav 1. tačka 12), nigde u zakonu nije predviđeno da se administrativna naređenja FOC mogu ili da bi trebalo da se primenjuju, *mutatis mutandi*, u novom pravnom okviru. Organi vlasti su posle terenske posete potvrdili da se nijedna kaznena mera ne može primeniti na osnovu tih administrativnih naređenja FOC jer isti služe samo kao smernice – što je, međutim, pod znakom pitanja samo po sebi jer se nijedno od gore navedenih administrativnih naređenja ne može naći na veb sajtu FOJ Kosova, među važećim uputstvima i smernicama. Zbog toga, ocenjivači za sada radije neće uzeti u obzir administrativna naređenja FOC br. 003 i br. 006 kao delove valjanih i primenljivih zakona.

417. Izuzev gore navedenih administrativnih naređenja, na Kosovu ne postoji nijedan zakon koji se bavi zamrzavanjem sredstava korišćenih za finansiranje terorista. Na pitanje koji se zakon može primeniti na takva sredstva, neki kosovski organi priznali su da ne postoji odgovarajući zakon dok su drugi upućivali na režim zamrzavanja sredstava koji je uspostavljen Zakonom o BPPN/BPFT, na privremene mere iz Zakona o krivičnom postupku ili čak na kombinaciju tih režima (dok bi promet u vezi sa terorističkim sredstvima mogao da se privremeno zamrzne na osnovu člana 22. stava 6. Zakona o BPPN/BPFT a sredstva bi na kraju mogla da se obezbede privremenim merama predviđenom ZKP). Bez obzira na to, nijedan od tih zakona nikada nije upotrebljen za zamrzavanje sredstava korišćenih za finansiranje terorista.

418. Primenljivost režima BPPN/BPFT za zamrzavanje sredstava koja nisu predmet nikakvog prometa (npr: položena sredstva), više je nego pod znakom pitanja, a isto važi i za primenu prinudnih mera predviđenih Zakonom o krivičnom postupku. U tom kontekstu, ocenjivači moraju da konstatuju da krivično proceduralna pravila nije moguće primetiti bez pokretanja formalnog krivičnog postupka, za šta je potrebno da postoji krivično delo u nadležnosti Kosova, dok čisto pojavljivanje imena na nekom spisku terorista nije neophodno krivično delo na domaćoj teritoriji. Štaviše, nakon pokretanja krivičnog postupka, mera zamrzavanja sredstava bi onda zavisila od ishoda postupka.

419. Uzimajući u obzir činjenicu da na Kosovu ne postoje zakoni kojima bi se spiskovi označenih lica na osnovu rezolucija SB UN 1267 i 1373 pretvorili u domaće zakone (preciznije, spiskovi na osnovu rezolucija SB UN 1267, 1988 i 1273, pošto su spiskovi Talibana i Al-Kaide odvojeni 2011. godine, a prvi je sada obuhvaćen Rezolucijom SB UN 1988) da bi se odredio i ovlastio domaći organ za sastavljanje spiskova sa označenim licima u smislu Rezolucije SB UN 1273 i da bi se, ako je uopšte moguće, delotvorno obezbedilo zamrzavanje sredstava označenih lica i subjekata, ocenjivači su došli do zaključka da, bez

potrebe za ikakvom daljom analizom odgovarajućih suštinskih kriterijuma, Kosovo, ni u kojoj meri, ne ispunjava uslove Posebne preporuke FATF-a III.

2.5.2 Preporuke i komentari

420. Ne postoji određeni pravni okvir koji bi kosovskim organima vlasti omogućio da preduzmu neophodne preventivne i kaznene mere za zamrzavanje, i po potrebi, zaplenu sredstava u vezi sa teroristima, niti bilo kojih drugih sredstava, bez odlaganja, u skladu sa srodnim rezolucijama Ujedinjenih nacija. Ni Zakon o BPPN/BPFT ni Zakon o krivičnom postupku ne mogu se primeniti u tom pogledu, a isto važi i za administrativna naređenja FOC br. 003 i br. 006, koji nisu primenljivi zakoni, iako neki od organa smatraju da su isti smernice (imajući u vidu to da potonji uzima u obzir spisak terorista na precizniji način, zajedno sa činjenicom da je klijent označen na nekom od ovih spiskova kao nekoj vrsti dodatnih pokazatelja koji određeni promet čine sumnjivim te daju povod za podnošenje prijave i, po potrebi, zamrzavanje takvog prometa primenom režima utvrđenog u zakonu o BPPN/BPFT koji je tada bio na snazi).

421. Samim tim, evaluacioni tim čvrsto preporučuje da kosovski organi vlasti usvoje obuhvatan skup pravila (bilo sudskih bilo upravnih) koji bi im omogućio da na adekvatan način primenjuju ciljne novčane kazne sadržane u srodnim rezolucijama SB UN u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem terorističkih akata, i zamrzavanjem sredstava terorista, obuhvatajući time sve uslove iz Posebne preporuke FATF-a III. (Vredi pomenuti u tom kontekstu da je pristup koji je praćen u gore navedenim administrativnim naređenjima FOC neodgovarajući i nedovoljan zbog čega isti ne bi trebalo da se primeni u *lex ferenda*.)

422. Uopšteno govoreći, iz gore navedenih razloga, obaveza zamrzavanja sredstava mora obuhvatiti više od pojma „prometa“ i neposredne primene krivično proceduralnih pravila. Konkretnije, trebalo bi da postoji mehanizam na osnovu kojeg bi se spiskovi označenih lica na osnovu rezolucija SB UN 1267 i 1988, kao i u kontekstu Rezolucije SB UN 1373, pretvorili u domaći zakon. Postoji potreba za jasnim domaćim organom za sastavljanje spiskova sa označenim licima na osnovu Rezolucije 1373, i za razmatranje stranih zahteva za sastavljanje spiska označenih lica. Svi delovi finansijskog sektora, kojima su, sa druge strane, potrebne jasne smernice o širem značenju sredstava i druge imovine u kontekstu Posebne preporuke III, trebalo bi da se blagovremeno obaveste o svim licima označenim na spiskovima na osnovu rezolucija SB UN 1267/1988 i 1373.

423. Mora postojati javno poznati postupak za skidanje sa spiska i odmrzavanje sredstava onih lica koja su omaškom pogođena mehanizmima za zamrzavanje sredstava. Kada se mehanizam uspostavi, trebalo bi aktivno proveravati usklađenost sa Posebnom preporukom FATF-a III, i trebalo bi da postoje sankcije u slučaju neusklađenosti.

2.5.3 Ocena za Posebnu preporuku III

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
SR.III	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje delotvorni zakoni i postupci za zamrzavanje sredstava terorista ili druge imovine lica i subjekata označenih na spiskovima u skladu sa rezolucijama SB UN 1267/1988 i 1373, ili postupkom kojeg pokrene treća zemlja, te da se obezbedi da mere zamrzavanja sredstava obuhvataju sredstva ili imovinu koja je pod kontrolom lica označenih na spiskovima; • Ne postoji organ za izradu spiskova na osnovu spiskova označenih lica prema Rezoluciji SB UN 1373; • Ne postoje delotvorni sistemi za obaveštavanje finansijskog

		<p>sektora o merama pod mehanizmima za zamrzavanje sredstava, kao ni praktične smernice u datoj oblasti;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji postupak za razmatranje zahteva za skidanje sa spiska i odmrzavanje sredstava ili druge imovine lica ili subjekata skinutih sa spiska i lica ili subjekata koji su omaškom pogođeni mehanizmom za zamrzavanje sredstava; • Ne postoji postupak za ovlašćeni pristup sredstvima i drugoj zamrznutoj imovini na osnovu Rezolucije SB UN 1267/1988 u skladu sa Rezolucijom SB UN 1452; • Ne postoji poseban postupak za osporavanje mera za zamrzavanje sredstava, preduzetih u skladu sa odgovarajućim rezolucijama SB UN; • Ne postoje mere za proveru poštovanja obaveza iz Posebne preporuke III, niti za izricanje kaznenih mera.
--	--	--

2.6 Finansijsko-obaveštajna jedinica i njene funkcije (R.26)

2.6.1 Opis i analiza

Funkcije FOJ (FATF R.26: Suštinski kriterijum 26.1)

424. Finansijsko-obaveštajna jedinica je obrazovana krajem 2010. godine, na osnovu člana 1. Zakona br. 03-L/196 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon o BPPN/BPFT). FOJ je nasledila objekat i strukture svog prethodnika Finansijsko-obaveštajnog centra (FOC), tela kojeg je uspostavio UNMIK a kojim je kasnije rukovodio EULEX, sa ciljem da izvršava funkcije FOJ. Period prelaska sa FOC kojeg je predvodio EULEX na domaću FOJ trajao je od 2010. do 2012. god. a formalno je završen juna 2012. god.

425. FOJ je oformljena pri Ministarstvu finansija i ekonomije (MFI), a na osnovu člana 4. nezavisna je centralna institucija, odgovorna za traženje, prijem, analizu i prosleđivanje otkrivenih podataka – prijava sumnjivog prometa⁶⁰ (PSP).

426. Zakonom je predviđeno da su subjekti koji podležu uslovima podnošenja prijave dužni da FOJ, posredstvom PSP i u roku od 24 časa, obaveste kada sumnjaju na pranje novca i/ili finansiranje terorizma. Takođe, isti su dužni da FOJ obaveste o svakom pojedinačnom prometu u iznosu od 10.000 € ili više. Višestruki promet se smatra pojedinačnim prometom ako banka ili institucija ima saznanje da je, u istom danu, promet izvršilo neko lice u svoje ili tuđe ime u iznosu od više od 10.000 €.

427. FOJ je primenila „goAML“ sistem kojeg su osmislile UN, za upravljanje PSP. Sistem obezbeđuje siguran prijem, čuvanje, analizu i prosleđivanje obaveštajnih podataka. Postoje memorandumi o razumevanju kojima su obuhvaćeni zahtevi i razmena podataka između FOJ i Kosovske carine, i Centralne banke Kosova. Memorandum o razumevanju sa Kosovskom policijom i dalje je predmet pregovora. Memorandum o razumevanju sa Kosovskom carinom, kao i radna verzija memoranduma o razumevanju sa Policijom, predviđaju da u FOJ radi službenik za vezu da bi se pomogla razmena informacija. Takav službenik za vezu funkcioniše i kao analitičar FOJ, koji se očigledno usredsređuje na one slučajeve koji su od značaja i interesa za njegovu agenciju.

⁶⁰ Obuhvata sumnjive radnje (definicije člana 2. stava 1. tačke 35).

Institucionalne smernice (FATF R.26: Suštinski kriterijum 26.2)

428. FOJ je izdala smernice subjektima koji su predmet uslova za podnošenje prijave, posredstvom „administrativnih naređenja“, na nalog direktora Finansijsko-obaveštajnog centra (FOC). Doneto je 14 takvih naređenja do decembra 2011. god. Međutim, kako je gore navedeno, nakon opozivanja Uredbe UNMIK-a 2004/2, koja predstavlja osnov tih naređenja, evaluacioni tim ih u ovom trenutku radije neće uzeti u obzir kao delove valjanih i primenljivih zakona. Dalje stavove bi stoga, trebalo čitati u okviru tog konteksta.

429. Ista obuhvataju način podnošenja prijave, osobenosti rizičnih oblasti na koje bi podnosioci prijave trebalo da obrate posebnu pažnju, primenu Rezolucije SB UN 1267 na spiskove označenih lica i subjekata, smernice o tome kada treba prijaviti nagomilane gotovinske pologe u iznosu od više od 10.000 €.

430. Subjekti podložni uslovima podnošenja prijave dužni su da podnesu PSP i druge prijave elektronskim putem preko goAML sistema. Očigledno da postoje određene mane takvog uređenja, koje dovode do stvaranja velikog tereta po resurse privatnog sektora. Oblik podnošenja prijave preko goAML sistema veoma je zahtevan u smislu potrebnih podataka za identifikaciju klijenta. U isto vreme, uslovi prijavljivanja nagomilanih gotovinskih pologa u iznosu od više od 10.000 € znače da se svaki novi klijent, bez obzira na iznos pologa mora u celosti evidentirati u terminalu goAML sistema subjekta koji je podložan uslovima podnošenja prijave. To stvara određeni teret po datu industriju jer ista mora da unapred unosi veliki broj podataka u goAML sistem, i to čisto u slučaju da nastane potreba za podnošenjem PSP u pogledu datog klijenta.

431. U isto vreme, oblik podnošenja prijave preko goAML sistema subjektima omogućava da svoju analizu prijave kroz opisni narativni tekst i da prilože svaki potkrepljujući dokument za upućivanje, ukoliko žele da obezbede obuhvatnije informacije. Bez obzira na to, FOJ vrlo često ima obavezu da se obrati subjektima koji podnose prijavu sa zahtevom za dostavljanje dodatnih podataka u skoro 100 % slučajeva, što, takođe, stvara dodatni teret po resurse da bi se odgovorilo na zahteve FOJ, umesto da se poboljša *kvalitet* podnošenja prijave. Takav loš kvalitet podnošenja prijave dodatno je pogoršan potpunim odsustvom povratnih informacija o ishodima određenih slučajeva subjektima koji podnose prijavu, kao i toliko opštih stvari kao što su tipologija i trendovi pranja novca.⁶¹

Pristup informacijama (FATF R.26: Suštinski kriterijum 26.3)

432. Delokrug i oblik pristupa različitim bazama podataka kojeg ostvaruje FOJ nisu u celosti zadovoljavajući što negativno utiče na analitičku funkciju iste.

433. FOJ ima neposredan pristup (na osnovu memoranduma o razumevanju) bazama podataka:

- Agencije Kosova za registraciju poslovnih organizacija pri Ministarstvu industrije i trgovine i
- Odeljenja za registraciju NVO pri Ministarstvu javne uprave.

434. Te baze podataka na raspolaganju su i opštoj javnosti, međutim, FOJ ima pristup proširenoj verziji, koja je jednako na raspolaganju organima za sprovođenje zakona, poreskim i drugim specijalnim organima. FOJ pretražuje date baze podataka putem internet konekcije na računaru, koji je odvojen od analitičkog mejnfrejma FOJ. Zbog toga nije moguće izvršiti

⁶¹ Godišnji izveštaj FOJ koji će biti objavljen 2013. godine sadržiće tipologije koje su korisne za privatni sektor.

nijednu vizuelnu analizu korišćenjem tih baza podataka, što znatno usporava analitički proces i umanjuje kvalitet istog.

435. FOJ nema neposredan pristup bazama podataka policije ili carine. Carina jednom mesečno postavlja nove podatke u bazu podataka FOJ, na osnovu potpisanog Memoranduma o razumevanju.

436. FOJ je uspostavila elektronske veze preko goAML sistema sa Carinom i Policijom, preko kojih može da zahteva pretraživanje informacija ili da razmenjuje rezultate analiza i objava. Iako bi FOJ želela neposredan pristup bazama podataka agencija za sprovođenje zakona, to trenutno nije moguće jer se smatra da je postojeći sistem posrednog pristupa, obično preko kancelarija za vezu, odgovarajući za njene potrebe.

437. FOJ je potpisala sporazume o saradnji (memorandume o razumevanju) sa nekoliko drugih domaćih institucija, tj. Poreskom upravom, Agencijom za borbu protiv korupcije i Katastarskom agencijom. Ti memorandumi o razumevanju nisu dostavljeni evaluacionom timu. Nije jasno da li FOJ ima posredan pristup bazi podataka Katastarske agencije i koji je način, kao i svrha razmene informacija sa Poreskom upravom i KABPK. U svakom slučaju, jasno je da postojeći uslovi u vezi sa delokrugom i načinom pristupa bazama podataka nisu dovoljni da bi FOJ propisno vršila svoje funkcije. Broj baza podataka kojima FOJ ima pristup trebalo bi da se proširi. One baze podataka kojima FOJ ima dozvoljen neposredan pristup trebalo bi da se integrišu u analitički mejnfrejmski goAML sistema.

Ovlašćenja FOJ da pribavi dodatne informacije (FATF R.26: Suštinski kriterijum 26.4)

438. Članom 22. stavom 2. banke i finansijske institucije obavezane su da dostavljaju dodatne informacije u vezi sa prijavom sumnjivog prometa koju banke ili finansijske institucije podnesu FOJ. Međutim, izgleda da subjekti koji podnose prijavu nisu dužni da dostave informacije kada iste nisu u vezi sa prijavom koju je dati subjekat ranije podneo. Pored toga, gore navedenim članom, kako izgleda, FOJ nije dato zakonsko pravo da se subjektu koji podnosi prijavu obrati sa zahtevom za dodatnim informacijama. Zaista, takva ovlašćenja se mogu pronaći u drugim delovima Zakona o BPPN/BPFT, npr: članu 14. o dužnostima i nadležnostima FOJ, kojim se istoj daju ovlašćenja da traži informacije od *javnih ili vladinih organa ili od međuvladinih ili međunarodnih organizacija (na Kosovu) vezano za jedno lice, entitet, imovinu ili transakciju*. Očigledno je da isto ne obuhvata lisa koja podnose prijavu.

439. U skladu sa članom 14. stavom 1. tačkom 4, FOJ ima sledeće ovlašćenje: „Da zatraži podatke, dokumenta i informacije u vezi specifičnih zahteva, podataka ili analiza od zakonskih obveznika, koji moraju pružiti ista dosledno za inspekciju JFIR-K i da dozvoli kopiranje i njihovu reprodukciju, isključivo za potrebe Jedinice. Zakonski obveznici koji odbijaju ove zahteve, moraju da u roku od tri (3) dana nakon što su informisani o zahtevu JFIR-K da pismeno dostavljaju razloge njihovog odbijanja. Po tom, JFIR-K zauzme stav i informiše zakonskog obveznika da je ili nije u skladu sa predviđenim obavezama u ovoj odredbi.“. Takva formulacija, iako veoma dvosmislena, izgleda da je u vezi sa nadzornom funkcijom FOJ, kako je predviđeno članom 30. Zakona o BPPN/BPFT, i izgleda da ne uređuje postupak za zahtevanje dodatnih informacija od subjekata koji podnose prijavu, u analitičke svrhe.

440. Kakvo god da je tumačenje, veoma je očigledno da postupak zahtevanja dodatnih informacija od subjekata koji podnose prijavu, kako je opisano Zakonom, sadrži veliku dvosmislenost i otvorena je mogućnost da ga subjekti koji podnose prijavu zakonski osporavaju. FOJ objasnila je da u praksi nije bilo problema, međutim, preporučuje se da se

sadržaj prilagodi da bi FOJ imala ovlašćenja da zahteva dodatne informacije, na nedvosmislen način i bez potrebe za bilo kakvim tumačenjem.

FOJ ovlašćena da prosleđuje podatke kada se sumnja na pranje novca/finansiranje terorizma (FATF R.26: Suštinski kriterijum 26.5)

441. Članom 15. stavom 2. Zakona o BPPN, FOJ su data ovlašćenja da organima za sprovođenje zakona prosleđuje svaki podatak primljen na osnovu člana 15. stava 1, tj. podatke iz prijave u posedu FOJ, a kojima se identifikuju lica, daju podaci o prometu, računu, licu ili subjektu koji je podatke dostavio FOJ.

442. Nacrt zakona o izmenama i dopunama u članu 15. Zakona o BPPN/BPFT dodaje izričita ovlašćenja po kojima je „FOJ u stanju da razmeni, na domaćem i međunarodnom nivou, sve informacije koje mogu biti na raspolaganju FOJ ili koje ista može da pribavi neposredno ili posredno“. FOJ ima pravo da to uradi „po sopstvenom nahodjenju ili na zahtev“.

443. FOJ koristi goAML sistem za prosleđivanje podataka Carini. Isti mehanizam za prosleđivanje podataka predviđen je i radnom verzijom memoranduma o razumevanju oko kojeg se trenutno vode pregovori sa policijom. Takođe, evaluacioni tim je obavešten da FOJ neposredno prosleđuje materijal Specijalnom tužilaštvu (STK), koje ima izričitu nadležnost nad slučajevima pranja novca. Evaluacioni tim nije siguran koje to kriterijume FOJ koristi kada bira da li će materijal proslediti policiji ili STK.

444. FOJ očigledno ne prima nikakve systemske povratne informacije o napretku svog rada kroz prosleđivanje podataka, iako u obrascu za prosleđivanje podataka stoji zahtev za organ koji prima podatke da FOJ obavesti o rezultatima istrage. Mali broj povratnih informacija koji se primi obično je sporadičan i nesistemska.⁶²

Nezavisnost u radu FOJ (FATF R.26: Suštinski kriterijum 26.6)

445. Članom 4. Zakona br. 03-L/196 o BPPN FOJ se obrazuje pod Ministarstvom finansija kao nezavisna centralna, nacionalna institucija, odgovorna za traženje, prijem, analizu i prosleđivanje otkrivenih podataka.

446. Članom 5. Zakona o BPPN uspostavlja se Upravni odbor koji nadgleda FOJ i obezbeđuje nezavisnost iste, a koji se sastoji od ministara/direktora Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova, glavnog tužioca, Policije, Poreske uprave, Carine, Centralne banke. Odbor, na osnovu statuta, nema izvršna ovlašćenja ili ovlašćenja za sprovođenje u vezi sa FOJ. Odbor se sastaje dvaput godišnje i nema pravo da se na bilo koji način meša u tekuće slučajeve FOJ. FOJ stoga, jasno ima nezavisnost i samostalnost u svom radu. Izgleda da je to slučaj u praksi.

447. Odbor je ovlašćen da razmatra, usvaja i odbija izveštaje FOJ; nadgleda i periodično ocenjuje rad direktora FOJ; postavlja i razrešava direktora FOJ; određuje budžet FOJ na predlog direktora iste; kontroliše i nadzire imovinsko stanje koje prijavi direktor FOJ, kao i sukob interesa u slučajevima, u skladu sa srodnim zakonskim pravilima i postupcima.

448. Direktor FOJ, dužan je da u roku od petnaest (15) dana pre svakog sastanka Odbora, jednom godišnje, svakom članu Odbora dostavi ažuriran pisani izveštaj koji sadrži: upravne,

⁶² Evaluacioni tim je kasnije obavešten da su FOJ i Policija potpisali Memorandum o razumevanju, 19.02.2013. godine, međutim, to je van delokruga ove ocene, pošto je isti potpisan više od dva meseca posle terenske posete.

izvršne i regulatorne aktivnosti i odluke FOJ; i sve aspekte finansijskog upravljanja, prihode i rashode FOJ. Odboru je do sada dostavljen jedan takav izveštaj.

Bezbedno zaštićeni podaci FOJ (FATF R.26: Suštinski kriterijum 26.7)

449. Članom 14. Zakona br. 03-L/196 o BPPN, predviđeno je da su službenici FOJ dužni da podatke koje dobiju vršenjem svojih dužnosti čuvaju poverljivim i da ih prosleđuju samo u skladu sa zakonom. Članom 33. stavom 6. predviđeno je da u slučaju da službenik FOJ otkrije podatke, ukloni ili uništi evidenciju bez zakonskog ovlašćenja, isto predstavlja krivično delo. Prostorije FOJ fizički su bezbedne.

Javni izveštaji FOJ, FATF 26.8.

450. Na osnovu člana 10. Zakona o BPPN/BPFT direktor FOJ dužan je da Odboru jednom godišnje dostavlja pisani izveštaj. Taj izveštaj sadrži podatke o upravnim, izvršnim i regulatornim aktivnostima i odlukama Odbora. Članom 14. stavom 1. tačkom 9. FOJ je omogućeno „da te izveštaje objavi i pomaže obavljanje svojih zadataka“. Prvi izveštaj FOJ Odboru je podnet 2011. god.

451. Izveštaj iz 2011. god. očigledno nije objavljen i ne sadrži tipologije pranja novca koje bi bile od koristi za sektor koji podnosi prijave.

Prijava FOJ za pridruživanje Egmont grupi (FATF 26: Suštinski kriterijum 26.9)

452. FOJ je obezbedila pokroviteljstvo FOJ Slovenije da dobije članstvo u Egmont grupi FOJ. Ista je podnela zahtev krajem 2011. god. da joj se dozvoli da prisustvuje sastancima Radne grupe Egmont-a, kao posmatrač, međutim, Egmont grupa je isti odbila. FOJ čeka usvajanje predloženih izmena i dopuna Zakona o BPPN, kojima bi se uvećale šanse da ista postane članica Egmont grupe.

FOJ usvaja Načela Egmont grupe o razmeni informacija (FATF 26: Suštinski kriterijum 26.10)

453. FOJ je izjavila da nije usvojila Načela Egmont grupe o razmeni informacija jer nije članica Egmont grupe. Iako je to tačno, ta načela predstavljaju najbolju praksu u datoj oblasti i trebalo bi ih hitno usvojiti.

Da li je Kosovo primenilo član 25. stav 1. EU 3rdMLD?

454. Ne postoji posebna obaveza CBK ili drugih organa za vršenje nadzora da prijave bilo koju sumnju u vezi sa pranjem novca/finansiranja terorizma koju otkriju u toku vršenja svog nadzora. Međutim, na osnovu člana 14. stava 1. tačke 5. Zakona br. 03-L/196 o BPPN, FOJ i druga tela i institucije na Kosovu, dužni su da „međusobno sarađuju i pomažu jedni druge oko izvršavanja svojih zadataka i dužni su da koordiniraju aktivnosti u okviru svojih nadležnosti“. Ako, u toku nadzora, vršilac nadzora sumnja na pranje novca/finansiranje terorizma, ovim članom isti je obavezan da to prijavi, jer bi to pomoglo FOJ. CBK je izvestila da je postojao bar jedan slučaj u kom je nakon nadzora, FOJ prosledila bitne podatke o datom slučaju. Očigledno da CBK nije dobila nikakve povratne informacije o ishodu slučaja, niti je FOJ mogla da se seti da je primila neku takvu informaciju od CBK.

Statistika koju vodi FOJ

455. FOJ vodi minimalnu statistiku o primljenim i prosleđenim PSP/IGP. Ista ne vodi statistiku o elektronskim transferima jer se oni ne prijavljuju FOJ. U FOJ ne postoji statistika o rezultatima slučajeva nakon prosleđivanja podataka organima za sprovođenje zakona.

Tabela 8: Opšte podnošenje/prosleđivanje PSP

	2010	2011
Broj primljenih PSP	145	131
Prosleđeno		
Kosovska policija	15	23
Poreska uprava	6	9
STK		1
Strane FOJ	1	
Centralna banka	1	
EULEX	4	1
Carina		4
Ukupno prosleđeno	27	38

Tabela 9: Statistika o finansiranju terorizma

	2010	2011	2012
Broj slučajeva u vezi sa finansiranjem terorizma	13	5	3
Ukupno	13	5	4

Tabela 10: Prijave poslate Kosovskoj policiji, EULEX-u i STK

Prosleđeni slučajevi (nastali PSP)	2011	2012	Prosleđeni zahtevi za informacijama (od LE)	2011	2012
Kosovska policija	15	23	Kosovska policija	21	24
STK	0	1	STK	4	3
EULEX Policija	4	2	EULEX	16	7
Ukupno	19	26	Ukupno	41	34

456. Glavna stvar na koju se FOJ žali jeste da ne dobija povratne informacije o bilo kojoj PSP/analizi koju prosledi. Broj prosleđenih slučajeva nije toliko veliki da bi to predstavljalo teret po druge agencije.

Da li FOJ ima odgovarajuća sredstva, zaposlene, da li je obučena na odgovarajući način i da li ima visoke profesionalne standarde?

457. FOJ smatra da su njen budžet, broj zaposlenih i tehnički resursi uopšteno nedovoljni da bi bila delotvorna i izvršavala svoj zadatak. Direktor FOJ izneo je molbu za ocenom finansijskih i tehničkih potreba da bi FOJ ostala ispred razvojnih trendova u oblasti pranja novca i finansiranja terorizma.

Tabela 11: Finansijski i ljudski resursi FOJ

Godina	2009	2010	2011	2012	2013
Ukupan budžet	328.603,⁰⁰ €	368.255,⁰⁰ €	327.293,⁰⁰ €	332.920,⁰⁰ €	334.250,⁰⁰ €
Broj zaposlenih	16	16	16	20	20

458. U FOJ rade dodatna dva analitičara EULEX-a.

459. Službenici FOJ pohađali su učestale kurseve obuke o aspektima pranja novca, finansiranja terorizma, trendovima, strateškim i taktičkim analizama, finansijskoj istrazi, reviziji i finansijskim kontrolama, upravljanju računarima i goAML sistemu. Iste su obezbeđivane i na domaćem i na međunarodnom nivou. Uprkos kursevima obuke, obavešteni smo da još uvek nije izvršena nijedna strateška analiza.

460. Očekuje se da službenici održavaju visok standard integriteta. Kao što je gore navedeno, direktor je objavio svoje imovinsko stanje.

461. Službenici se zapošljavaju na osnovu zakona o zapošljavanju javnih službenika, kojim je predviđeno da isti zaključuju ugovor o radu u skladu sa zakonom o sukobu interesa i da su dužni da pokažu visok standard profesionalizma, integriteta, poštenja i propisnih veština (vidi i analizu i preporuke iz Odeljka 2.4. Izveštaja o oceni BPK).

462. Očigledno je da je za radna mesta u FOJ konkurencija veoma velika – otprilike 40 kandidata po radnom mestu. FOJ to omogućava da zaposli dobro obrazovan i veoma vešt kadar. Odliv kadrova, koji je naizgled predstavljao razlog za zabrinutost pre nekoliko godina, više ne predstavlja problem.

463. Službenici koji imaju pristup poverljivim podacima prolaze kroz dodatan postupak provere njihove prošlosti.

Delotvornost

464. Evaluacionom timu, nažalost, nije dostavljeno dovoljno informacija da bi obuhvatno sudio o delotvornosti FOJ. Najvažniji nedostatak predstavlja nepostojanje sadržajne statistike kojom bi se pokazali rezultati FOJ po pitanju prosleđivanja slučajeva organima za sprovođenje zakona, što dovodi do odsustva povratnih informacija između agencija i što bi kosovski organi vlasti trebalo da isprave u najkraćem mogućem roku, kroz kolektivan napor između agencija.

465. U isto vreme, FOJ je dala bar jedan primer u kojem su njene informacije upotrebljene u uspešnoj istrazi pranja novca. Takođe, evaluacioni tim je dobio prečišćene spise namenjene za prosleđivanje organima za sprovođenje zakona. Taj materijal pokazuje jasnu sposobnost analitičara u FOJ da izvrše analizu do te mere da budu u stanju da zakluče da postoji verovatno prethodeće krivično delo, na osnovu dostupnih podataka. Kao što je gore konstatovano, analitički proces bi mogao da se učini efikasnijim i obuhvatnijim kada bi FOJ imala integrisani pristup širem skupu baza podataka.

466. Ograničeni pristup FOJ bazama podataka drugih agencija simptom je ograničenog institucionalnog položaja i priznavanja FOJ od strane drugih organa. Činjenica da je FOJ organizaciono odvojena od glavnog ministarstva/agencije (u ovom slučaju Ministarstva finansija), pozitivno je odražena na njenu nezavisnost u radu, međutim, ti uslovi ne oslobađaju Ministarstvo finansija od opšte odgovornosti (uključujući predsedavajućeg Upravnog odboru FOJ) prema Jedinici, u smislu obezbeđivanja i promovisanja institucionalnog položaja iste kod drugih organa. Pored toga, Upravni odbor, prilikom razmatranja i sagledavanja različitih aspekata rada FOJ, trebalo bi da se u znatno većoj meri usredsredi na pomaganje integracije FOJ sa drugim agencijama, posebno oko pristupa informacijama i bazama podataka. posebno, pošto se Odbor sastoji od predstavnika agencija koje su ključni i neposredni partneri FOJ.

2.6.2 Preporuke i komentari

467. Ministarstvo finansija i Upravni odbor FOJ trebalo bi da preduzmu mere da pomognu i promovišu institucionalni položaj FOJ u pogledu drugih organa.

468. Postojeći uslovi u vezi sa delokrugom i načinom pristupa bazama podataka nisu dovoljni da bi FOJ propisno vršila svoje funkcije. Trebalo bi proširiti broj baza podataka kojima FOJ ima pristup. Još važnije, trebalo bi obezbediti FOJ bazi podataka Policije. One baze podataka kojima FOJ ima dozvoljen neposredan pristup trebalo bi da se integrišu u analitički mejnfrejm goAML sistema da bi se poboljšao kvalitet, delokrug i brzina vršenja analize.

469. Oblici podnošenja prijave ne bi trebalo da predstavljaju obavezu za subjekte koji podnose prijavu koja je van okvira Zakona o BPPN/BPFT (dodatni resursi mogu opteretiti privatni sektor).

470. Postojeća praksa zahtevanja dodatnih informacija od subjekata koji podnose prijavu očigledno je preterana u skoro 100 % slučajeva. Dodatne mere za poboljšanje kvaliteta PSP i na kraju uklanjanje tereta u vidu dodatnih zahteva mogle bi da obuhvate rad FOJ sa sektorom koji je dužan da podnosi prijave, obezbeđivanjem opštih (tipologija) i ciljanih povratnih informacija o rezultatima prosleđenih PSP.

471. Gore opisane mere, trebalo bi da na kraju i skladno otklone teret u vidu tehničkih resursa po FOJ i subjekte koji podnose prijavu, što bi im omogućilo da se usredsrede na kvalitet dostavljenih informacija, kao i na kvalitet izvršene analize. Međutim, za neke druge mere potrebni su usklađeniji naponi većeg broja agencija. Na primer, odsustvo povratnih informacija od FOJ prema subjektima koji podnose prijavu potiče od jako malo povratnih informacija od organa za sprovođenje zakona prema FOJ, zbog čega to predstavlja problem sistema uopšte, a koji je potrebno smanjiti.

472. Bez povratnih informacija od organa za sprovođenje zakona, FOJ, takođe, nije u stanju da na odgovarajući način od svoje analize utvrdi kriterijume, što znatno narušava svaku mogućnost poboljšanja kvaliteta analitičkog materijala kojeg sastavlja FOJ. Formalan i redovan sistem povratnih informacija o napretku slučajeva koje prosledi FOJ trebalo bi primeniti zajedno sa Policijom, Carinom i tužiocima. To pitanje bi trebalo da se uzme u obzir kao jedan od prioriteta za Nacionalnu službu za privredni kriminal, onda kada se ta služba uspostavi.

473. Najvažniji nedostatak predstavlja odsustvo sadržajne statistike kojom bi se pokazali rezultati slučajeva koje FOJ prosledi organima za sprovođenje zakona, što dovodi do odsustva povratnih informacija između agencija, a što bi kosovski organi vlasti trebalo da isprave u što kraćem roku, putem kolektivnog napora između agencija.

474. Prioritet bi trebalo dati objavljivanju godišnjeg izveštaja FOJ da bi se podigla svest o aktivnostima FOJ među širom zajednicom agencija, kao i sektora koji je dužan da podnosi prijave. Takav izveštaj bi, između ostalog, trebalo da se koristi kao delotvorno sredstvo u okviru FOJ da bi se sektoru koji podnosi izveštaj dale povratne informacije, a samim tim, trebalo bi da uvek sadrži podatke o postojećim tipologijama pranja novca.

475. Preporučeno je da se prilagodi sadržaj Zakona o BPPN/BPFT tako da se FOJ daju ovlašćenja da zahteva dodatne informacije na nedvosmislen način, bez potrebe za ikakvim tumačenjem. Stoga, preporučuje se uvođenje novog stava (1.2A) u članu 14. Zakona o BPPN/BPFT kojim bi se predvidele dužnosti i nadležnosti FOJ, tako da ista može da zahteva

svaku informaciju, podatak ili dokumenta od subjekta koji podnosi prijavu, a koji su neophodni da bi Jedinica ispunila bilo koju od svojih obaveza iz Zakona. Ova preporuka bi obuhvatila i situacije u kojima od FOJ informacije traže njeni strani pandani, a koje ista trenutno rešava na osnovu člana 22. stava 2. koji nije zakonski ispravan jer u takvim okolnostima ne bi bila podneta nijedna PSP:

Član 14 (1.2A) U svrhu ispunjavanja svojih obaveza iz ovog Zakona, FOJ ima pravo da od svakog subjekta dužnog da podnosi prijavu, zatraži svaku informaciju, podatak ili dokumenta, a koja joj zatrebaju.

476. FOJ bi trebalo da primeni Načela Egmont grupe o razmeni informacija u svojim poslovima sa stranim FOJ.

477. FOJ trebalo bi da izvrši procenu finansijskih i tehničkih potreba, uključujući pregled za 3 godine unapred. To bi trebalo dopuniti i potkrepiti procenom pretnji i rizika od pranja novca na Kosovu (kako je predviđeno strategijom BPPN/BPFT), gde bi FOJ trebalo da zauzme vodeću ulogu. Dve date procene trebalo bi da dovedu do izrade akcionog plana/plana za raspodelu resursa, sa utvrđenim zajedničkim prioritetima FOJ, organa za sprovođenje zakona, nadzornih organa i organa zaduženih za kreiranje politike.

2.6.3 Ocena za Preporuku 26

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
R.26	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Delokrug i način pristupa FOJ različitim bazama podataka nedovoljan je i negativno utiče na analitičku funkciju iste; • Dvosmislenost u pogledu ovlašćenja FOJ da zahteva dodatne informacije od subjekata koji podnose izveštaj, istoj stvara zakonske izazove; • FOJ Kosova trebalo bi da uzme u obzir usvajanje Načela Egmont grupe o međunarodnoj razmeni informacija; • Odsustvo povratnih informacija od organa za sprovođenje zakona o slučajevima koje FOJ prosledi negativno utiče na delotvornost iste; • Nepostojanje statistike o rezultatima slučajeva koje FOJ prosledi ne omogućavaju donošenje odgovarajućeg suda o delotvornosti i značaju analiza FOJ; • Nepostojanje određenih i strateških povratnih informacija i smernica za subjekte koji podnose prijave dovodi do lošeg kvaliteta PSP i brojnih dodatnih zahteva za informacijama, što stvara preveliki teret i za FOJ i za date subjekte, smanjujući pri tom delotvornost; • Potreba za preteranim zahtevima za dodatnim informacijama (koja potiče od lošeg kvaliteta i nepotkrepljenih PSP) stvara teret po resurse FOJ, negativno utiče na delotvornost iste; • Godišnji izveštaj FOJ ne sadrži tipologije pranja novca i nije objavljen u široj javnosti.

2.7 Organi za sprovođenje zakona, tužilaštvo i drugi nadležni organi – okvir za istragu i krivično gonjenje slučajeva pranja novca i finansiranja terorizma, i za oduzimanje i zamrzavanje imovine (R.27. i 28)

2.7.1 Opis i analiza

Preporuka 27.

478. Sve kosovske agencije za sprovođenje zakona imaju odgovornost da obezbede istragu slučajeva pranja novca. U okviru Kosovske policije postoji specijalizovana jedinica – Jedinica za istragu finansijskog kriminala i pranja novca, pri Upravi protiv privrednog kriminala i korupcije. Kosovska carina ima dužnost da vrši istragu a FOJ, takođe, ima dužnost da na istragu uputi slučajeve u kojima otkrije ili sumnja da se radi o pranju novca.

479. Krivično gonjenje slučajeva pranja novca nadležnost je rezervisana za Specijalno tužilaštvo Kosova (STK). U STK trenutno postoji 10 tužilaca, sa planom da se taj broj poveća na 15. U vreme terenske posete, bilo je tri nivoa tužilaca i to okružni tužioci, državni tužioci i specijalni tužioci. Kosovo je od 01.01.2013. god. reorganizovalo svoja tužilaštva i sudove u četiri jednostavnije strukture. Specijalno tužilaštvo zadržano je, kao i njegova nadležnost da procesuiru slučajeve pranja novca, po izričitom osnovu.

480. Policija redovno prima slučajeve koje prosledi FOJ i vrši preliminarnu proveru u roku od 24 časa od prijema informacije, pre nego što dosije preda STK. Istraga se pokreće kada STK dobije dovoljno informacija ili dokaza od Kosovske policije ili drugih izvora (uključujući državne tužioce) da je izvršeno krivično delo. Istragu pranja novca predvodi tužilac, zajedno sa organima za sprovođenje zakona, koji su „desna ruka“ tužioca. Organi za sprovođenje zakona dužni su da obaveste tužioca o svakoj i svim novim informacijama otkrivenim u toku istrage slučaja pranja novca. Evaluacioni tim je obavešten da se u Policiji uvek nalazi dežurni tužilac, da bi se ubrzao proces donošenja odluke u hitnim slučajevima.

481. Zatim, STK zahteva da pretpretresni sudija otvori formalnu istragu. Pretpretresni sudija može da odobri skup skrivenih tehnika istrage koji je potreban radi sakupljanja dovoljno dokaza da bi se podržalo krivično gonjenje bilo slučaja pranja novca bilo nekog drugog krivičnog dela.

482. Članom 87. Zakona o krivičnom postupku⁶³ predviđen je skup tehnika koje su na raspolaganju. Iste, između ostalog, obuhvataju presretanje komunikacija, tajne operacije, saradnike, kontrolisano dostavljanje poštanskih predmeta i otkrivanje finansijskih podataka.⁶⁴ Ne postoji statistika o slučajevima u kojima su posebne istražne tehnike primenjivane za istragu slučajeva pranja novca ili finansiranja terorizma.

483. Preporuka FATF br. 27: Suštinski kriterijum 27.2. preporučuje da se uzme u obzir to da se (zakonom ili drukčije) dozvoli mogućnost odlaganja hapšenja ili odricanja od istog. Trenutak hapšenja stvar je suda tužioca ili pretpretresnog sudije. Jedina odredba koja je primećena u zakonima a na osnovu koje se hapšenje može odreći, ili smatrati da podizanje optužnice nije poželjno, jeste kada potencijalno okrivljeno lice pristane da bude svedok saradnik. Članom 235. ZKP utvrđeni su uslovi i obaveze svedoka saradnika. To nije u celosti u skladu sa uslovima međunarodnih standarda, kojima se predviđa mogućnost odlaganja kao vida mere, npr: u slučaju kada je potrebno prikupiti dodatne dokaze.

484. Ne postoji nikakav dokaz o tome da nadležni organi vlasti, redovno, između agencija, razmatraju trendove i tehnike pranja novca/finansiranja terorizma.⁶⁵

485. Nadležni organi vlasti odgovorni za istragu slučajeva pranja novca i finansiranja terorizma, imaju opšta ovlašćenja da sprovedu krivičnu istragu pretresom i zaplenom

⁶³ 2012_04-L-123-eng na snazi od 01.01.2013. god.

⁶⁴ Član 256. starog ZKP ima iste definicije.

⁶⁵ Preporuka FATF-a 27.6.

imovine, na osnovu člana 105. ZKP (sudski nalog kojim se ovlašćuje pretres) i na osnovu člana 110. ZKP (pretres bez sudskog naloga).

Preporuka 28.

486. Članom 119. novog ZKP tužiocu je dato pravo da pribavi sve dokumentovane dokaze, uključujući finansijske izveštaje. Članom 121. ZKP predviđen je neizričiti skup dokaza koje tužilac može da pribavi u fazi pretpretresnog svedočenja. Izgleda da ta odredba obuhvata ceo skup vrsti dokumenata predviđenih Preporukom FATF-a br. 28. U isto vreme, članovi predviđaju da su, između ostalog, materijalni dokazi „bilo koji drugi materijalni dokazi koji su zakonito pribavljeni shodno Zakoniku o krivičnom postupku čije postojanje i oblik pružaju dokaze od značaja za istragu“. Materijalni dokaz se propisno može koristiti u krivičnom postupku.

487. Članovima 122. i 123. ZKP predviđeno je uzimanje iskaza od svedoka u pretpretresnoj fazi. Iskaz svedoka može uzeti tužilac, ili alternativno, to ovlašćenje može preneti predstavniku organa za sprovođenje zakona.

488. Članovima od 70. do 73.⁶⁶ novog ZKP agencijama za sprovođenje zakona data su ovlašćenja da prikupljaju informacije za istragu krivičnih dela u početnoj fazi istrage. To obuhvata ispitivanje svedoka i uzimanje/oduzimanje dokaza.⁶⁷

489. Policija, takođe, može da preduzme skrivene i tehničke mere nadzora i istrage (članovi od 86. do 96. ZKP) uz ovlašćenje pretpretresnog sudije ili, izričito u slučaju pranja novca – tužioca, kada postoje hitne okolnosti. Dokazi i materijal prikupljen primenom takvih mera, uključujući finansijske izveštaje, prihvatljivi su ako su prikupljeni u skladu sa krivičnim postupkom. Prihvatljivost istih za razmatranje okrivljeni može da osporava u toku suđenja.

490. Pored toga, članom 14. Zakona o BPPN/BPFT, FOJ je dato pravo da zahteva i uzima primerke određenih podataka i informacija od tela pod obavezom. Članom 15. stavom 2. Zakona o BPPN/BPFT, dozvoljeno je da se informacije u posedu FOJ prosleđuju policiji i tužiocu u svrhu istrage, ali se isti ne mogu predložiti kao dokaz bez saglasnosti direktora FOJ (član 15. stav 3).⁶⁸ Saznanje o tome da informacije postoje ne dozvoljava usredsređeniji pristup za prikupljanje dokaza.

Resursi i kadrovska rešenja (R.30)

491. Jedinica Kosovske policije za istragu finansijskog kriminala i pranja novca mala je, sa oko 3 zaposlenih. Pošto je krivično delo sticanja nezakonite imovine uvek u vezi sa krivičnim delom pranja novca, evaluacioni tim smatra da je isto neodgovarajuće. Sa povećanjem istraga slučajeva krivičnog dela i angažovanjem većeg broja pripadnika policije, ta Jedinica bi jasno trebalo da dobije zadatak da nadzire i predvodi svaku takvu istragu.

492. Evaluacioni tim obavešten je da 50 % rukovodioca u policiji ima ulogu „vršioca dužnosti“, tj. radi na višem rangu od čina kojeg ima što dovodi do rigidnog donošenja odluka. Očigledno je podneto oko 5000 žalbi na rad KP, od čega je samo oko 500 istraženo, što je za posledicu dovelo do gubitka poverenja javnosti u integritet KP. Evaluacioni tim obavešten je iz različitih izvora da političko „mešanje“ u rad policije predstavlja problem, kao i to da „nema dovoljno“ policajaca.

⁶⁶ Član 201. „starog“ ZKP – Opšta ovlašćenja policije da vrši istragu.

⁶⁷ Preporuka FATF-a 28.2.

⁶⁸ Preporuka FATF-a 28.1.

493. Kosovska carina i FOJ dostavile su puno dokaza o srodnim kursevima obuke o aspektima pranja novca, finansijske analize i drugih stručnih kompetencija. Iste su obezbedili i spoljni donatori i domaće ustanove. Dodatni kursevi obuke obezbeđeni su za KP, istražitelje KP, tužioce, sudije, poreske inspektore, carinske službenike, FOJ, banke i druge agencije.

494. Pravni institut Kosova odgovoran je za obučavanje sudija i tužilaca, kao i kandidata za položaj sudije ili tužioca. U okviru Programa kontinuiranog pravnog obrazovanja, između 2009. i 2012. godine, isti je obezbedio module obuke o organizovanom kriminalu, koji su obuhvatili: finansijski kriminal, korupciju, neformalnu ekonomiju i pranje novca, za 38 sudija i 22 tužioca. Moduli korupcije koji su obuhvatili: tehnike istrage u slučajevima korupcije, razumevanje korupcije – sprečavanje, posledice i borba protiv korupcije, krivična dela u vezi sa korupcijom i elementi iste, obezbeđeni su za 37 sudija, 30 tužilaca i 24 drugih⁶⁹. U okviru modula finansijskog kriminala i neformalne ekonomije, obuhvaćeni su: krivično gonjenje i istraga slučajeva pranja novca, oblici i elementi krivičnog dela pranja novca, zakonski instrumenti za kažnjavanje slučajeva finansijskog kriminala, institucije ovlašćene za borbu protiv finansijskog kriminala, krivična dela koja predstavljaju element finansijskog kriminala, mere za sprečavanje finansijskog kriminala, istraga i oduzimanje imovine koja je zarada stečena izvršenjem finansijskog kriminala – dokaz, obezbeđivanje i analiziranje finansijskog dokaza, kao i rad na osnovu dokaza; pisana dokumenta i računarski veštaci (učestvovalo je 65 lica, od čega 26 sudija, 17 tužilaca i 22 drugih⁷⁰). U okviru Programa početnog pravnog obrazovanja (kandidati za sudije i tužioce) modul o finansijskom kriminalu i korupciji obezbeđen je kroz 20 časova obuke. Obuku u ovom modulu pohađao je 141 kandidat, od čega je najveći broj kandidata već postavljen na položaj sudije ili tužioca.

495. Na osnovu dostavljenih informacija nije jasno da li je šira organizacija policije bila uključena u opšte programe obuke sa ciljem da se podigne svest o temama pranja novca i otkrivanja zarade stečene kriminalom, u kontekstu istrage privrednog kriminala. Da bi se proširili naponi koji se ulažu u borbu protiv privrednog kriminala, od presudnog je značaja da se uključi opšta organizacija policije i da se istoj podigne svest o potrebi za proaktivnim traganjem za zaradom stečenom kriminalom, koja je u vezi sa krivičnim delom sticanja nezakonite imovine.

Statistika i delotvornost

496. Statistiku u daljem tekstu u vezi sa hapšenjima i istragama slučajeva pranja novca evaluacionom timu je dostavila Policija:

Tabela 12: Hapšenja i istrage slučajeva pranja novca

Slučajevi pranja novca	2010	2011	2012
Slučajevi pod istragom	22	3	8
Podignute krivične optužnice	3	3	3
Protiv osumnjičenih	7	6	14
Uhapšeno	6	1	7

⁶⁹ Stručni saradnici u sudovima i tužilaštvima, pripadnici KP i predstavnici jedinica za borbu protiv korupcije iz Albanije.

⁷⁰ Stručni saradnici u sudovima i tužilaštvima, predstavnici iz sektora za borbu protiv organizovanog kriminala (Albanija), pripadnici Kosovske policije.

497. Sa druge strane, Tužilaštvo je dostavilo sledeću statistiku o pranju novca:

- Tužioci su u toku 2009. godine primili ukupno 10 prijava u vezi sa 38 lica, dok su rešavali ukupno 43 predmeta u toku date godine. Na osnovu dobijenih informacija, 8 prijava podnela je Policija, a dve je podneo FOC. Rešeno je 5 predmeta ali nije podignuta nijedna optužnica;
- Tužioci su u toku 2010. godine primili ukupno 17 prijava u vezi sa 33 lica, dok su rešavali ukupno 71 predmet. Na osnovu dobijenih informacija: 15 prijava podnela je Policija, dok je 1 podneo FOC, a 1 drugi. Rešen je 21 predmet i podignuto je 8 optužnica protiv 8 lica;
- Tužioci su u toku 2011. godine primili ukupno 34 prijava u vezi sa 79 lica, dok su u toku godine rešavali ukupno 129 predmeta. Na osnovu dobijenih informacija: 30 prijava podnela je Policija, 1 je podneo FOC, jednu je neposredno podneo tužilac a 2 su podneli drugi. Rešena su 33 predmeta i podignuto je 7 optužnica;
- Tužioci su u toku prvih devet meseci 2012. godine primili ukupno 10 prijava u vezi sa 35 lica, dok su u datoj godini rešavali 131 predmet. Na osnovu dobijenih informacija, 4 prijave podnela je Policija, 2 je podneo FOC/FOJ, 2 su podneli tužioci, a 2 su podneli drugi. Rešena su 32 predmeta i podignuto je 7 optužnica.

498. Informacije koje je dostavio SSK, kao i informacije koje je dostavio TSK, sugerišu da nije doneta nijedna osuđujuća presuda u krivičnom postupku za krivično delo pranja novca (nije jasno da li je tzv. „Slučaj koalicija“ (vidi Odeljak 2.1) završen osuđujućom presudom).

499. Očigledno je da se statistika i evidencija koju vode Policija i tužioci ne poklapaju, kako u smislu kriterijuma tako i u smislu krajnjih podataka. Evaluacioni tim je obavešten da su policija i tužioci ostvarili značajan napredak u pravcu usklađivanja svojih sistema za upućivanje na slučajeve, međutim, isto bi trebalo učiniti i za upućivanje na statistiku. Statistika policije ne odražava krivično gonjenje slučajeva pranja novca niti rezultat istog. Policija je obavestila evaluacioni tim da ponekad dobija obaveštenja o krivičnim postupcima, međutim, jasno je da se takvi podaci ne obezbeđuju sistematski, niti ih sama policija sistematski evidentira.

Statistika koju su dali tužioci ukazuje na postepeno smanjenje broja predmeta u vezi sa krivičnim delom pranja novca, a koje oni rešavaju, kao i rastući broj predmeta na čekanju – skoro 100 u 2012. Pošto krivično delo pranja novca spada u izričitu nadležnost STK, koje se bavi velikim brojem drugih krivičnih dela sa samo 10-15 tužilaca na svom raspolaganju, očigledno je da će na kraju biti potrebno promeniti pristup. Takođe, nepostojanje kapaciteta STK da rešava rastući broj slučajeva pranja novca moglo bi biti demotivisuće za organe za sprovođenje zakona, koji bi nespremno tražili zaradu stečenu kriminalom čak i kada postoji očigledno prethodno krivično delo kojim se stvara zarada.

500. Sve veći broj predmeta kod tužilaca poklapa se sa velikim padom broja slučajeva pranja novca za koje je policija istima podnela prijave u 2012. godini (na osnovu statistike TSK). Ako pogledamo statistiku policije o istraženim slučajevima pranja novca, primetan je isti značajan pad broja istraga u toku 2011. god. Ostavljajući po strani stvar sukobljene statistike, mogli bismo u svakom slučaju da zaključimo da je u skorijim godinama opala policijska aktivnost u pogledu istraživanja i prosljeđivanja slučajeva pranja novca tužilaštvu. Nejasno je koji je uzrok toga ali se radi o jasnom pokazatelju smanjene delotvornosti. Takođe, isto je potvrđeno činjenicom da ne postoji veći broj osuđujućih presuda (što bi ukazalo na povećanje kvaliteta uz žrtvovanje kvantiteta)

Saradnja između Policije i FOJ

501. Evaluacioni tim je obavešten da policija ima tešku istoriju saradnje sa FOJ, često puta zbog nejasnog materijala kojeg podnosi FOJ. Stanje se očigledno popravlja, međutim,

evaluacioni tim je zabrinut zbog nedovoljno povratnih informacija za FOJ o rezultatu policijske istrage.

502. Policija je evaluacioni tim obavestila samo o jednoj uspešnoj istrazi u kojoj je korišćen materijal FOJ, u vezi sa bivšim sudijom koji je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 10 godina. FOJ očigledno nije znala za taj ishod.

503. Policija je dostavila sledeću statistiku u vezi sa obradom materijala dobijenog od FOJ:

2012

Od FOJ primljena su 22 slučaja

Pod istragom su 4 slučaja

Pod preliminarnom istragom je 25 slučajeva

Pod istragom su 6 PPN

Zatvorena su 3 slučaja

Sa posebnom prijavom 10

2011

Od FOJ primljen je 21 slučaj

Pod istragom su 3 slučaja

Krivične prijave u 2 slučaja

Pod preliminarnom istragom su 24 slučaja

Pod istragom su 3 PPN

Zatvoreno je 7 slučajeva

Sa posebnom prijavom 2

2010

Od FOJ primljeno je 18 slučajeva

Pod istragom su 4 slučaja

Krivične prijave u 2 slučaja

Pod preliminarnom istragom je 14 slučajeva

Sa posebnom prijavom 8

504. Kao što je gore objašnjeno, po prijemu spisa od FOJ, policija vrši preliminarnu istragu da bi proverila informacije sadržane u prijavi dobijenoj od FOJ. Ako preliminarna istraga potvrdi nalaze FOJ, onda se tužiocu podnosi zahtev za pokretanje odgovarajuće krivične istrage. Na osnovu gore navedene statistike, očigledno je da u proseku 10-20 % slučajeva FOJ pređe predistražnu fazu. Izgleda da je statistika manje više stabilna. To je činjenica koja je sama po sebi zabrinjavajuća, jer pokazuje i potvrđuje odsustvo odgovarajućih povratnih informacija od policije prema FOJ. Takve povratne informacije omogućile bi FOJ da prilagodi svoji analitički pristup, koji bi na kraju doveo do toga da policija odbija manji broj slučajeva.

505. Iako je evaluacioni tim otkrio nekoliko nedostataka u analitičkim kapacitetima FOJ (vidi analizu iz Odeljka 2.6. ovog Izveštaja), uzorak materijala kojeg je FOJ dostavila ocenjivačima pokazuje analizu koja je usredsređena na rezultate i prilično informativna. Samim tim, nedostaci u lancu između obaveštajnog rada, istrage i krivičnog gonjenja ne odnose se samo na FOJ, već u velikoj meri i na policiju, posebno pošto postoji veliki procenat slučajeva koji budu odbijeni u preliminarnoj fazi istrage. Osim toga, tako masovno odbijanje slučajeva znači da se 75-90 % resursa i vreme službenika FOJ koristi za izradu materijala koji ispadne nebitan. To je prilično demotivišuća statistika, koju bi trebalo poboljšati što je pre moguće kroz uvođenje i nadgledanje saradnje između FOJ i policije, a to bi trebalo da postane hitan prioritet za Nacionalnu službu za privredni kriminal.

2.7.2 Preporuke i komentari

506. Nacionalna služba za privredni kriminal trebalo bi hitno da osmisli mere za bližu saradnju između FOJ i policije, i da prati primenu iste u cilju unapređenja efikasnosti upotrebe resursa FOJ u policiji.

507. Nacionalna služba za privredni kriminal trebalo bi da uvede sistem održavanja jedinstvene statistike između policije i tužilaštva o slučajevima pranja novca, da bi se obezbedila mogućnost sastavljanja precizne statistike i postizanja delotvornosti sistema.

508. Povećati broj pripadnika Jedinice Kosovske policije za istragu finansijskog kriminala i pranja novca.

509. Službenik policije za vezu koji bude postavljen u FOJ nakon potpisivanja planiranog memoranduma o razumevanju, trebalo bi da postane glavni kanal za povratne informacije između dveju agencija, posebno u pogledu dostavljanja informacija o napretku slučajeva FOJ. To bi trebalo da se izričito predvidi u sadržaju memoranduma o razumevanju. Pored toga, FOJ bi trebalo da održava redovne konsultacione i koordinacione sastanke sa Jedinicom Policije za istragu pranja novca u vezi sa sadržajem dostavljenog materijala.

510. Uvesti objektivne i transparentne kriterijume za postavljanje/razrešenje generalnog direktora i visokog rukovodstva Policije da bi se obezbedila nezavisnost u radu iste (vidi opis iz Odeljka 2.3. Izveštaja o BPK).

511. Preporučuje se usvajanje smernica za Policiju u vezi sa usvajanjem vanrednih uslova spoljnog angažmana policajaca i uspostavljanje granice za naknadu za takvo angažovanje (vidi opis iz Odeljka 2.3. Izveštaja o BPK).

512. Uloga Policijskog inspektora Kosova trebalo bi da se proširi tako da obuhvati ocenu toga da li je KP delotvorna i da li „odgovara svrsi“. Izveštaj o tome trebalo bi da bude javan.

513. Trebalo bi uložiti usklađene napore u cilju otklanjanja zaostalih predmeta u vezi sa pranjem novca, u tužilačkom sistemu.

514. Nadležni organi vlasti na Kosovu trebalo bi da redovno, između agencija, razmatraju trendove i tehnike pranja novca/finansiranja terorizma, uz detaljan doprinos policije i tužilaštva.

2.7.3 Ocene za Preporuku 27. i Preporuku 28.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
R.27	DU	<ul style="list-style-type: none">• Zbog nepostojanja jedinstvene statistike nije moguće doneti sud o delotvornosti istraga i krivičnih postupaka u slučajevima pranja novca uz potpunu preciznost;• Povećanje broja predmeta u STK u vezi sa slučajevima pranja novca ukazuje na nedostatak resursa i loš nivo delotvornosti;• Neodgovarajući broj zaposlenih u specijalnoj Jedinici Policije za istragu pranja novca utiče na delotvornost;• Policija ne šalje povratne informacije FOJ o slučajevima, što

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<p>smanjuje opštu delotvornost sistema;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tužioci policiji i drugim organima za sprovođenje zakona ne šalju systemske povratne informacije o rezultatima krivičnih postupaka; • Veliki pad broja slučajeva pranja novca koje je policija prijavila STK u toku 2012. god. ukazuje na smanjenu delotvornost policije da goni slučajeve pranja novca; • U policiji nema dovoljno svesti o potrebi za proaktivnim traganjem za zaradom stečenom kriminalom kada se radi o krivičnim delima sticanja nezakonite imovine; • Ne postoje jasna ovlašćenja za odlaganje hapšenja ili odricanja od istog u svrhu prikupljanja dokaza ili otkrivanja drugih umešanih lica.
R.28	U	Ova Preporuka u celosti je ispunjena.

2.8 Prekogranična prijava ili objava (SR.IX)

2.8.1 Opis i analiza

515. Carinska služba Kosova od 2004. godine primenjuje sistem kontrole prekogranične valute i menica. Isti se sada primenjuje kroz član 29. Zakona o BPPN⁷¹ – obaveza prijave. Sistemom je predviđeno da je svako lice koje ulazi na Kosovo ili napušta Kosovo i nosi novčane instrumente u vrednosti od deset hiljada evra (10.000) ili više dužno da prijavi iznos novčanih instrumenata i izvor takvih novčanih instrumenata, u pisanom obliku kojeg propisuje Kosovska carina, službeniku carine i, na zahtev datog službenika, dužan je da prikaže novčane instrumente. Ista obaveza odnosi se na slanje/prijem novčanih instrumenata putem pošte ili komercijalnog kurira.

516. Prijava se smatra lažnom ako sadrži netačne ili nepotpune podatke. U slučaju da se to desi, Carina ima ovlašćenja da oduzme i zadrži novčane instrumente koji su lažno prijavljeni ili koji nisu prijavljeni (član 29. stav 12. Zakona o BPPN/BPFT). Carinski organi, takođe, imaju ovlašćenja da ispituju i pretraže fizička lica i njihov prtljag (član 29. stav 11. Zakona o BPPN/BPFT). Ovlašćenja o zadržavanju valute, kao i o ispitivanju i pretresanju lica, jednako se primenjuju i kada postoji osnovana sumnja da novčani instrumenti predstavljaju zaradu stečenu kriminalom ili da su korišćeni ili da postoji namera da se koriste za izvršenje ili pomaganje pranja novca ili prethodećeg krivičnog dela od kojeg potiče zarada stečena kriminalom, ili ako su u vezi sa finansiranjem terorizma.

517. Carina vodi statistiku o prekograničnom prevozu valute i menica.

Tabela 13: Prekogranični prevoz valute i menica

GODINA	POSLOVNE ORGANIZACIJE	FIZIČKA LICA	UKUPAN BROJ SLUČAJEVA PODNETIH PRIJAVA NA GODIŠNJEM NIVOU

⁷¹ 03/L-196.

2008	536	443	979
2009	608	360	968
2010	653	349	1002
2011	731	705	1436
2012 (januar-avgust)	520	425	945

518. Carinski organi evaluacionom timu nisu objasnili način na kojem vode evidenciju o informacijama pribavljenim u sumnjivim prijavama/lažnim prijavama/slučajevima pranja novca/finansiranja terorizma. Međutim, iako se takve informacije prosleđuju FOJ, režim vođenja evidencije unutar Carine nije jasan. Carina je izvestila da funkcionalni sistem postoji, a u kojem se vode informacije dobijene u vidu prijava / lažnih prijava / sumnjivih slučajeva pranja novca / finansiranja terorizma. Te informacije se čuvaju u elektronskom obliku u bazi podataka Carine, kao i u fizičkoj fascikli (odštampanoj verziji), međutim, evaluacioni tim nije video nijedan dokument kojim se to uređuje.

519. Kosovska carina prosledila je primerke svih prijava FOJ. To se radi jednom mesečno elektronskim putem, tako što se iste postave u bazu podataka FOJ. Carina, takođe, FOJ prosleđuje prijave o svim sumnjivim slučajevima pranja novca/finansiranja terorizma, u vidu PSP. Carina je FOJ do sada prosledila 3 takve PSP.

Tabela 14: *Obaveštenja Kosovske carine FOJ o prekograničnom prenosu gotovine*

Godina	Slučajevi
2010	1 002 slučaja
2011	1 436 slučajeva
2012	1 075 slučajeva

520. Kosovska carina tesno saraduje sa KP, FOJ, agencijama zaduženim za integrisano upravljanje granicom i EULEX-om. Zajedničke operativne vežbe održavaju se u vezi sa svim prekograničnim nepravilnostima i svim oblicima kriminala, koji obuhvataju i kurire gotovine. Postoji 6 mesečnih izveštaja o oceni rizičnih oblasti na koje je potrebno obratiti pažnju. Spisak zajedničkih operacija naveden je u daljem tekstu.

- 2012. do septembra – organizovane su 102 zajedničke operacije;
- 2011 – organizovano je 115 zajedničkih operacija;
- 2010 – organizovano je 98 zajedničkih operacija.

521. Iste su obuhvatile nekoliko specijalnih operacija u cilju zaplene gotovine, koje su donele rezultate. U tom pogledu, opšti način rada carine u smislu saradnje između agencija, može se smatrati delotvornim.

522. Carina izveštava o dobrim povratnim informacijama u istražnoj fazi od Kosovske policije. Kosovska carina je odredila lice za kontakt sa KP u cilju lakše razmene informacija i ubrzanja procesa razmene informacija (obaveštajnih podataka), kao i u cilju koordinisanja zajedničkih akcija dveju agencija. Takođe, određen je još jedan službenik za vezu kao koordinator Carine i Jedinice za poresku istragu u okviru Poreske uprave, koji ima ulogu da ubrza proces razmene informacija i da koordiniše zajedničke akcije.

523. Kosovska carina je potpisala sporazume o saradnji sa Albanijom, Finskom, Turskom, Slovenijom, Makedonijom, Crnom Gorom, Francuskom, Mađarskom i Austrijom. Sa susednim zemljama, kao što su Makedonija i Albanija, Carina je uvela integrisane mehanizme za razmenu podataka. Carina koristi prostorije unutar JMSOSZ, kao komunikacioni kanal sa

carinskim službama u regionalnoj JMSOSZ grupi (za više detalja o JMSOSZ vidi Odeljak 6.3. ovog Izveštaja).

524. U konkretnim slučajevima, Kosovska carina saraduje sa relevantnim organima vlasti drugih zemalja (kada postoji sporazum o saradnji) u pogledu svake istrage krijumčarenja robe, dragocenog metala i dragog kamenja, uključujući u slučaju sumnje u pranje novca, u okviru ograničenja predviđenih postojećim zakonima. Kosovska carina do danas nije zabeležila nijedan slučaj takve vrste krijumčarenja, a koja je u vezi sa stvarnim ili sumnjivim slučajem pranja novca.

525. Kosovska carina je primenila standarde date službe za obradu međunarodnih zahteva za informacijama, i to:

- Uobičajeni rok od 10 dana za rešavanje zahteva;
- Za rešavanje prioritetnih zahteva 5 dana;
- Za rešavanje visokoprioritetnih zahteva 1 dan;
- Rešavanje hitnih zahteva u toku dana.

526. Evaluacioni tim smatra da su ti rokovi za obradu zahteva uopšteno odgovarajući.

Kaznene mere

527. Kosovska carina ima ovlašćenja da istražuje carinske prekršaje i smatra se da ima nadležnosti i odgovornosti policije ili sudske policije za takve istrage⁷².

528. Kosovska carina može da primeni kaznene mere protiv lica koja podnesu lažnu prijavu ili daju lažne podatke. Te kaznene mere variraju od upućivanja na istragu/krivično gonjenje do krivičnog dela, zaplene celokupnog iznosa valute do upravne kazne u visini od 25 % od ukupne vrednosti. Nakon zaplene, ovlašćeni carinski službenik predmetnom licu daje pisanu priznanicu koja sadrži srodne činjenice i iznos zaplenjenog i zadržanog novčanog instrumenta. Novčani instrumenti, po mogućstvu, čuvaju se na posebnom računu bez kamate, na ime CBK ili se čuva u sefu CBK, do trenutka kada je celokupan iznos izrečene novčane kazne isplaćen.

Tabela 15: Slučajevi u kojima je Kosovska carina zaplenila gotovinu i izrekla novčanu kaznu

2010	3 otkrivena slučaja u kojima je zaplenjen iznos od 43.870,00 evra zbog neprijavlivanja gotovine (25 % od ukupnog iznosa neprijavljene gotovine)
2011	30 otkrivenih slučajeva u kojima je zaplenjen iznos od 162.240,95 evra zbog neprijavlivanja gotovine (25 % od ukupnog iznosa neprijavljene gotovine)
2012	13 otkrivenih slučajeva u kojima je zaplenjen iznos od 94.058,16 evra zbog neprijavlivanja gotovine (2525 % od ukupnog iznosa neprijavljene gotovine).

⁷² Članovi 302. i 303. Zakona br. 03-L-109 o Carini.

529. U slučaju zaplene novca, tužilac posle 10 dana može da zatraži zamrzavanje, oduzimanje ili vraćanje istog vlasniku.

530. Carina je tužiocu prosledila sledeće slučajeve:

- Nadležnom tužiocu je 2010. godine prosleđeno 49 krivičnih prijava zbog sumnje u utaju poreza, u iznosu od 4.233.034,57 €;
- Nadležnom tužiocu je 2011. godine, prosleđeno 36 krivičnih prijava zbog sumnje u utaju poreza, u iznosu od 7.071.221,97 €;
- Nadležnom tužiocu je 2012. godine, prosleđeno 37 krivičnih prijava zbog sumnje u utaju poreza, u iznosu od 23.482.723,21 €.

531. U mnogim od tih slučajeva bilo je dokaza o pranju novca. O rezultatima tih slučajeva nema povratnih informacija, ako uopšte postoje rezultati zbog docnje u sudskom sistemu. Iz tog razloga, Carina je nedavno odredila službenika za vezu koji neposredno radi sa tužilaštvima, koji prati slučajeve u vezi sa Carinom i koji obezbeđuje da se isti brže obrađuju. Evaluacioni tim nije mogao da proveri praktični ishod i delotvornost takvog aranžmana, međutim, Carina je kasnije izvestila da je od postavljanja službenika za vezu pokrenut napredak u pogledu razmene informacija, kao i u pogledu ubrzavanja obrade nekoliko slučajeva koji su se smatrali veoma važnim.

Zaštita podataka u carinskim sistemima

532. Kosovska carina poštuje zaštitu ličnih podataka u skladu sa zakonom br. 03/L-172 o zaštiti ličnih podataka. Sistemi koji se koriste za međunarodni promet koji sadrži lične podatke ograničava pristup na određena ovlašćena lica iz Uprave za sprovođenje zakona.

Struktura i resursi

533. Carina ima ukupno 584 zaposlenih. Broj zaposlenih prema specijalnim jedinicama sledeći je: istraga – 15, obaveštajna služba – 18, borba protiv korupcije – 4. Carina smatra da su njena struktura i budžet, odgovarajući za dužnosti koje ima.

534. Postoji određeni broj otvorenih radnih mesta. Očigledno mali broj zaposlenih uzrokovan je, između ostalog, ličnim rizikom koji je u vezi sa uniformisanim dužnostima. To utiče na delotvornost funkcionisanja Carine. Carina je evaluacioni tim kasnije izvestila da je u procesu zapošljavanja dodatnog kadra za Upravu za sprovođenje zakona⁷³, konkretno preko javnog konkursa koji je objavljen krajem 2012. godine, a postupak ispitivanja i razgovora završen je i očekuje se da će izabrani službenici popuniti otvorena radna mesta.

535. Odeljenje se ne proverava efikasno, mada su generalnom revizoru Kosova podneti izveštaji o unutrašnjoj reviziji troškova Odeljenja. Carina je dužna da održava najviše standarde profesionalizma, uključujući standarde u vezi sa poverljivošću, integritetom, poštenjem i odgovarajućim veštinama. Očigledno je da je unutar Kosovske carine bilo slučajeva korupcije, međutim, nije podignuta nijedna optužnica. Mere koje su uglavnom preduzimane obuhvataju meru suspendovanja sa dužnosti i druge disciplinske mere. Carina je 2003. god. obrazovala Jedinicu za profesionalne standarde i do 2009. god. dodala je Jedinicu za unutrašnji nadzor koja se bavi borbom protiv korupcije unutar odeljenja.⁷⁴

⁷³ Carina je juna 2013. god. evaluacioni tim izvestila o tome da su sva otvorena radna mesta u Upravi za sprovođenje zakona popunjena, međutim, još uvek ima oko 25 otvorenih radnih mesta u drugim sektorima u Carini.

⁷⁴ Carina je juna 2013. god. evaluacioni tim izvestila o tome da je usvojen nov unutrašnji Pravilnik o etici na radu u Carini.

536. Sektor za obuku pri Carini utvrdio je potrebe za obukom zaposlenih koji su zaduženi za borbu protiv organizovanog kriminala. Sledeći programi specijalističke obuke obezbeđeni su u toku 2012. godine: SAD OTA-Komercijalno pranje novca/tajne operacije/napredna analiza pranja novca/napredne tehnike finansijske analize; EULEX-Izlaganje protiv pranja novca/oduzimanje imovine; Ambasada Francuske-Angažovanje i kontrola doušnika; EXBS-Kontrola skrivenih mesta u prevoznim sredstvima.

2.8.2 Preporuke i komentari

537. Evaluacioni tim uopšteno nalazi da su ovlašćenja i praktično funkcionisanje carinskog organa u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima, međutim, određeni činioци u vezi sa brojem zaposlenih i dalje predstavljaju određenu zabrinutost za evaluacioni tim, posebno imajući u vidu stepen i delokrug rada Kosovske carine.

538. Uloga carinskog organa na Kosovu posebno je važna imajući u vidu šire regionalne posledice trgovine narkoticima i oružjem, kao i organizovanog kriminala⁷⁵, koji potiče/prelazi sa/preko Kosova. U tom pogledu, potrebno je uzeti u obzir dalje jačanje Carine kroz dodelu dodatnih resursa da bi se ista motivisala i pomoglo popunjavanje otvorenih radnih mesta, i da bi se pojačao integritet službenika.

539. Trebalo bi vršiti periodičnu spoljašnju evaluaciju svrsishodnosti Kosovske carine da bi se ocenili funkcija, struktura, delotvornost i vrednost za novac. Rezultati bi trebalo da se objave.

2.8.3 Ocena za Posebnu preporuku IX

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
SR.IX	UU	<ul style="list-style-type: none"> • U Carini ne postoje pravila za vođenje evidencije o informacijama o prijavama/lažnim prijavama i sumnjivim slučajevima pranja novca/finansiranja terorizma; • Tužilac ne dostavlja strukturisane povratne informacije o slučajevima koje prosledi Carina; • Nedovoljan broj zaposlenih utiče na delotvornost Carine.

⁷⁵ Vidi Europolovu Ocenu pretnje od organizovanog kriminala, 2011.

3 PREVENTIVNE MERE - FINANSIJSKE INSTITUCIJE

Pravni okvir

- Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon br. 03/L-196 od 30.09.2010), u daljem tekstu Zakon o BPPN/BPFT
- Zakon o Centralnoj banci Kosova (Zakon br. 03/L-209 od 22.07.2010), u daljem tekstu Zakon o CBK;
- Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama (Zakon br. 04/L-093 od 12.04.2012), u daljem tekstu Zakon o bankama
- Zakon o penzijskim fondovima Kosova (Zakon br. 04/L-101 od 06.04.2012) u daljem tekstu Zakon o penzijskim fondovima
- Uredba UNMIK-a 2001/25 o licenciranju, nadzoru i uređenju osiguravajućih društava i posrednika u osiguranju – u daljem tekstu Uredba UNMIK-a 2001/25⁷⁶
- Centralni bankarski organ Kosova (CBK) - Savetodavno pismo 2007-1 od maja 2007 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma
- CBK (CBK) – Pravilo X o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.⁷⁷
- Finansijsko-obaveštajni centar (FOJ) – administrativna naređenja

Delokrug preventivnih mera BPPN/BPFT⁷⁸

540. Na osnovu člana 16. Zakona o BPPN/BPFT, banke i finansijske institucije koje se bave finansijskom delatnošću, kako je definisano u Zakonu o BPPN/BPFT, predmet su odredbi i obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT.

541. Zakonom o BPPN/BPFT „banka“ je definisana u skladu sa definicijom iste iz Zakona o CBK. Potonji banku definiše kao „subjekta prema definiciji Zakona o bankama“. Zakon o bankama sa druge strane, banku definiše kao „akcionarsko društvo koje se bavi bankarskom delatnošću, uključujući podružnicu ili filijalu strane banke“. Zakon o bankama „bankarsku delatnost“ dodatno definiše kao „posao prihvatanja pologa od javnosti i korišćenje takvih sredstava, bilo u celosti bilo delimično, u svrhu davanja zajmova ili ulaganja po sopstvenom riziku banke“.

542. U skladu sa članom 44. Zakona o bankama, banke mogu biti ovlašćene kroz svoju licencu da se bave sledećim finansijskim delatnostima:

- Primanje depozita (u obliku polaganja depozita na tekućim računima, polaganja oročenih depozita, ili drugih vrsta depozita), sa ili bez kamate, u različitim valutama;
- Kupovina i prodaja za dužničkih hartija od vrednosti sopstvenog računa banke, koje izdaju ili jemče vlade ili centralne banke Kosova, ili Evropske unije, a koje su označene i plative u valuti u kojoj se polaže depozit u banci;
- Pružanje usluga plaćanja i naplate;
- Izdavanje i upravljanje sredstvima plaćanja (uključujući platne kartice, putne čekove i bankarske čekove);

⁷⁶ Nacrt zakona kojima se obuhvata osiguravajući sektor nalazi se u procesu izrade.

⁷⁷ CBK je izvestila da je pripremljena revidirana verzija Pravila X i da će isto biti izdato ako i kada CBK bude određena kao nadzorni organ u svrhu Zakona o BPPN/BPFT. Primerak radne verzije dostavljen je ali nije u delokrugu ovog izveštaja da se vrši ocena revidirane radne verzije.

⁷⁸ Za više informacija o finansijskom sektoru, vidi Odeljak 1.3. ovog Izveštaja.

- Kupovina i prodaja strane valute za gotovinu za račun klijenta;
- Čuvanje hartija od vrednosti i drugih dragocenosti; i
- Davanje zajmova, uključujući: potrošačke i hipotekarne kredite; faktoring sa ili bez regresa; i finansiranje poslovnih prometa i kupovina i prodaja sredstava druge banke ili finansijske institucije;
- Pozajmljivanje sredstava i kupovina i prodaja za sopstveni račun banke ili za račun klijenata (isključujući rizik) instrumenata na tržištu novca (uključujući novčanice, menice i uverenja o depozitu); dužničkih hartija od vrednosti; fjučersa i opcija koje se tiču dužničkih hartija od vrednosti ili kamatnih stopa; ili instrumenata kamatne stope;
- Posredovanje između zajmodavaca i zajmoprimaca (brokerski poslovi);
- Finansijski lizing;
- Pružanje usluga informisanja o zajmovima;
- Pružanje usluga finansijskog predstavnika ili konsultanta (ne uključujući usluge opisane u stavovima...);
- Trgovanje zlatom ili sa jednom ili više valuta pored valute koja je naznačena u bilansu stanja banke, uključujući ugovore o budućoj kupovini ili prodaji stranih valuta;
- Pružanje povereničkih usluga, uključujući, ulaganje i upravljanje sredstvima primljenim u povereničkom fondu, i upravljanje hartijama od vrednosti;
- Pružanje usluga upravnika portfelja ulaganja ili savetnika za ulaganje;
- Podržavanje i podela dugovanja i hartija od vrednosti akcijskog kapitala, i trgovina akcijskim kapitalom;
- Islamsko finansiranje ili islamsko bankarstvo, uz saglasnost CBK-a i pod onim uslovima i u skladu sa onim odredbama koje CBK propiše;
- Svaka druga delatnost koju CBK odredi putem uredbe, a koja je u vezi sa finansijskom delatnošću i koja nije u sukobu sa odredbama ovog zakona.

543. Definicija „banke“ u skladu je sa evropskom definicijom takve institucije u srodnim direktivama Evropske unije.

544. Zakonom o BPPN/BPFT „finansijska institucija“ definisana je kao lice ili subjekat koji obavlja jednu ili više delatnosti za ili u ime klijenta, uključujući dole navedene delatnosti:

- Pozajmice, uključujući, između ostalog, potrošačke kredite, hipotekarne kredite, faktoring (preduzeće za kupovinu čekova, obaveza, itd), sa i bez regresa; i finansiranje poslovnog prometa, uključujući i forfeting;
- Finansijski lizing, osim sporazuma o finansijskom lizingu u vezi sa potrošačkim proizvodima;
- Transfer novca ili novčanih instrumenata, na bilo koji način, uključujući i sistem nezvaničnog transfera novca, ili preko mreže lica ili subjekata kojima se novac šalje van uobičajenog sistema finansijskih institucija;
- Razmena novca i valute;
- Izdavanje i upravljanje platnim sredstvima, uključujući, između ostalog kreditne kartice i debitne kartice, čekove, putničke čekove, platne naloge i bankarske čekove, ili elektronski novac;
- Finansijska jemstva i obaveze;
- Trgovina u ime drugih lica ili subjekata, jednom ili više sledećih;

- instrumenti tržišta novca, čekovi, menice, uverenja o depozitu, proizilazeći proizvodi (koji potiču iz druge delatnosti, itd.);
- devizno-menjački poslovi;
- menjački poslovi, kamatna stopa i indeksni instrumenti;
- prenosive hartije od vrednosti; i
- trgovina robnim fjučersima;
- Upravljanje individualnim i/ili kolektivnim portfeljom;
- Učešće u stvarima hartija od vrednosti i pružanje finansijskih usluga u vezi sa takvim stvarima;
- Čuvanje i upravljanje gotovinom ili likvidnim hartijama od vrednosti u ime drugog lica;
- Drukčije ulaganje, upravljanje ili kontrola sredstava ili novca u ime drugog lica;
- Postupanje na ime osiguravajućeg društva, društva životnog osiguranja ili posrednika za životno osiguranje, kako je definisano članom 1. Uredbe UNMIK-a br. 2001/25, od 05.10.2001. godine, o licenciranju, nadzoru i uređenju društava i posrednika u osiguranju; i
- Postupanje na ime poverenika, kako je definisano članom 1. Uredbe UNMIK-a br. 2001/35 od 22.12.2001. godine o penzijama na Kosovu.

545. Zakonom o CBK „finansijska institucija“ dodatno je definisana kao „subjekat kao što su banke, menjačnice, osiguravajuća društva, penzijski fondovi i drugi subjekti koji obavljaju finansijske delatnosti, kako je definisano srodnim zakonima, u svrhu ovog Zakona, nad kojima CBK ima nadzorna ovlašćenja na osnovu Zakona“.

546. Zakonom o bankama „finansijska institucija“ nije definisana, izuzev u meri u kojoj dati termin obuhvata banke, mikrofinansijske institucije i nebankarske finansijske institucije, ali je definisano šta to čini „nebankarsku finansijsku instituciju“ kao „pravno lice koje nije banka i koje nije mikrofinansijska institucija, a koje ima licencu CBK na osnovu ovog Zakona, da se bavi jednom ili više sledećih delatnosti: da daje kredite, da zaključuje ugovore o zajmovima i zakupima, finansijskom lizingu, daje garancije, trguje ili deli hartije od vrednosti; da vrši delatnosti investicionog društva ili da postupa kao investicioni savetnik; ili da pruža druge finansijske usluge kao što su devizno-menjački i menjački poslovi; platne kartice; faktoring; ili jemstva; ili da pruža druge finansijsko-savetodavne, obrazovne usluge ili usluge prometa, kako utvrdi CBK“.

547. Vredi pomenuti da definicije „finansijske institucije“ iz Zakona o BPPN/BPFT i Zakona o CBK obuhvataju osiguravajući sektor.

548. Iako postoje velike sličnosti sa finansijskim delatnostima koje mogu da obavljaju finansijske institucije ili nebankarske finansijske institucije, kako je definisano Zakonom o BPPN/BPFT, Zakonom o bankama i Zakonom o CBK, kada se uzmu u obzir dozvoljene finansijske delatnosti iz člana 94. Zakona o bankama, ostaju određena odstupanja između tih definicija, a koja bi mogla da utiču na primenu međunarodnih standarda, kako su isti preslikani u domaćim zakonima u vezi sa licenciranjem ili registracijom svih vrsti finansijskih institucija, uključujući tu i primenu obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT.

549. Štaviše, Zakonom o bankama predviđena je i definicija „mikrofinansijske institucije“ kao „pravnog lica organizovanog bilo kao NVO na osnovu Zakona o NVO bilo kao akcionarskog društva na osnovu Zakona o poslovnim organizacijama, čije su glavne delatnosti davanje poslovnih zajmova i ograničeni broj finansijskih usluga za mikro i mala pravna lica, domaćinstva sa niskim prihodom i lica sa niskim prihodom“.

550. Iako ne postoji druga definicija mikrofinansijske institucije u Zakonu o CBK i u Zakonu o BPPN/BPFT, očigledno je na osnovu dozvoljenih finansijskih delatnosti iz člana 93. Zakona o bankama da bi mikrofinansijska institucija potpala pod definicijom „nebankarske finansijske institucije“, imajući u vidu gore navedeno, te bi bila predmet obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT.

3.1 Rizik od pranja novca ili finansiranja terorista⁷⁹

551. Kosovo nije izvršilo nacionalnu procenu svoje podložnosti i rizika od pranja novca i finansiranja terorizma.

552. CBK nije izvršila analizu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u finansijskom sektoru. Takođe, od banaka i finansijskih institucija nije tražila da izvrše procenu rizika u svojim delatnostima, proizvodima i uslugama da bi se utvrdila podložnost riziku od pranja novca i finansiranja terorizma, te da bi sledstveno tome bio izrađen sistem unutrašnje kontrole.

553. Bez obzira na to, Vlada Kosova je septembra 2012. godine usvojila Strategiju i Akcioni plan za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Strategija obuhvata konkretne ciljeve u nacionalnim naporima da se poveća nivo borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, gde su glavni ciljevi Strategije:

- postizanje i održavanje zakonske i upravne usklađenosti sa međunarodnim standardima;
- izgradnja i zadržavanje kapaciteta zajednice za sprovođenje zakona u izvršavanju svojih dužnosti; i
- inkorporisanje i upravljanje praksama usredsređenim na sprečavanje i krivično gonjenje slučajeva u vezi sa pranjem novca i finansiranjem terorizma.

554. Sa druge strane, ti opšti strateški ciljevi sadrže konkretne ciljeve koji se ogledaju u posebnim aktivnostima za razvoj delotvornog i efikasnog sistema za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

555. CBK je izvestila da je 2009. god. uspostavila radnu grupu koja će razviti metodologiju za pristup zasnovan na riziku, radi nadzora, i da je na kraju uvela CAMEL (kapital, aktiva, upravljanje, zarada i likvidnost) metodologiju. Međutim, CAMEL metodologija⁸⁰ se primenjuje na međunarodnom nivou u prudencijalnu svrhu jer nije osmišljena tako da utvrdi pitanja u vezi sa pranjem novca ili finansiranjem terorizma. samim tim, izgleda da se u finansijskom sektoru ne primenjuje nadzorni pristup zasnovan na riziku u svrhu provere usklađenosti sa preventivnim merama za pranje novca i finansiranje terorizma.

556. Sledstveno tome, kako je pokazano u Odeljku 1.3. ovog Izveštaja, Kosovo nije izuzelo nijednu finansijsku delatnost od obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT.

3.2 Provera klijenata (R.5 (*) 81)

⁷⁹ Za više informacija o riziku od pranja novca i finansiranja terorizma, vidi Odeljak 1.6. ovog Izveštaja.

⁸⁰ Što sada sadrži „S“ na kraju skraćenice a koje stoji za „tržišnu osetljivost“, te skraćenica sada glasi „CAMELS“.

⁸¹ U skladu sa Metodologijom standarda FATF-a, Preporuka sa asteriskom (*) ili EC označava da bi preporuka ili EC trebalo da se obuhvati primarnim zakonom ili uredbom.

3.2.1 Opis i analiza

557. Preporuka FATF-a br. 5 zahteva primenu mera PK, kako je istom definisano, u određenim okolnostima na osnovu zakona. Takođe, predviđa da, kada se PK ne može izvršiti na zadovoljavajući način, onda se ne smeju obavljati poslovi, zatvarati računi i možda bi relevantnim organima vlasti trebalo podneti PSP.

558. Članom 17. stavom 1. Zakona o BPPN/BPFT⁸², definisano je da se mere PK primenjuju u skladu sa definicijom iz 40 preporuka FATF-a. Samim tim, mere PK obuhvataju:

- utvrđivanje i proveru identiteta klijenta;
- utvrđivanje i proveru identiteta pravnog uživaoca kroz odgovarajuće mere zasnovane na riziku, po mogućstvu;
- razumevanje svrhe i karaktera poslovnog odnosa; i
- vršenje tekućeg nadzora odnosa i prometa.

559. Bez obzira na tu definiciju, Zakon o BPPN/BPFT ne upućuje dodatno na mere PK. U skladu sa odredbama člana 17. stava 2, ne postoji obaveza da subjekti koji podnose prijavu, primene sve mere PK, već samo meru utvrđivanja i provere identiteta klijenta (ne računajući pravne uživaocce). Zaista, članom 21. Zakona o BPPN/BPFT pravi se razlika između „provere klijenta“ i „mere utvrđivanja identiteta“, iako je potonje deo prvog. Zaista, članom 21. stavom 3. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je sledeće: „*Zahtev za identifikacijom i dodatnom pažnjom prema klijentu smatra se ispunjenim i bez fizičke prisutnosti klijenta, i to:*“.

560. Vredi pomenuti da su članom 23. Zakona o BPPN/BPFT obuhvaćene obaveze banaka i finansijskih institucija da održavaju odgovarajuće unutrašnje programe. Obaveze utvrđene članom 23. stavom 2. u pogledu detaljnog navođenja unutrašnjih programa i šta isti pokrivaju ne obuhvataju uslov postojanja procedura za banke i finansijske institucije da primenjuju mere PK, već samo one koje se tiču prvog dela, a to je utvrđivanje identiteta klijenta (bez upućivanja na proces provere) i izuzeti su svi drugi delovi mera PK, kako je definisano članom 17. stavom 1. istog Zakona.

561. Članom 6. Pravila X CBK predviđena je neznatno drugačija verzija mera PK, ali, u suštini, ista obuhvata onu verziju koja je predviđena članom 17. stavom 1. Zakona o BPPN/BPFT. Pravilo obavezuje banke i finansijske institucije da primenjuju detaljne mere PK, kako je definisano Pravilom. Obaveza iz Pravila X odnosi se na pune mere PK, mada drukčije u poređenju sa uslovima iz Zakona, zbog čega se postavlja pitanje u kojoj meri odredbe iz Pravila X zamenjuju odredbe iz Zakona o BPPN/BPFT, i da li je to u skladu sa uslovima međunarodnih standarda.

562. Vredi pomenuti da je Pravilo X CBK zasnovano na Uredbi UNMIK-a 1999/21 o licenciranju, nadzoru i uređivanju banaka, koja je opozvana stupanjem na snagu novog Zakona o bankama, kroz član 117. kojim je predviđeno sledeće: „*Privremena misija administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) Odredba Br. 1999/21 od 15. novembra 1999. godine, UNMIK Odredba Br. 2008/28 od 28. maja 2008. godine, i bilo koje izmene i dopune su ovim zamenjeni nakon stupanja na snagu ovog zakona. Bilo koje pravilo pod tim propisima će nastaviti biti na snazi, u onoj meri dok nisu u suprotnosti sa ovim zakonom ili dok se ne izmene ili ukinu od CBK-a.*“

⁸² Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT menja postojeću definiciju provere klijenata, koja je u skladu sa definicijom FATF-a.

563. Štaviše, Pravilo X CBK i dalje se poziva na Uredbu UNMIK-a 2004/2, koja je u celosti opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT, kroz član 39, kojim je predviđeno sledeće: „*Ovaj Zakon stavlja van snage i zamenjuje Uredbu UNMIK-a 2004/2 o sprečavanju pranja novca i sličnih krivičnih dela.*“.

564. Gore navedeno odnosi se i na Savetodavno pismo 2007/1 od maja 2007. god. o „sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma“ CBK, koje se takođe zasniva na i upućuje na gore navedene, opozvane uredbe UNMIK-a.

565. Sledstveno tome, dovodi se u pitanje valjanost Savetodavnog pisma i Pravila X CBK, kao „uredbe“ u svrhu Metodologije FATF-a.⁸³

566. U narednim stavovima, u kojima je analizirana primena mera PK na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, obuhvataju samo jedan deo koncepta PK, odnosno mere utvrđivanja i provere identiteta, ali sledstveno tome, sadrže komentare i preporuke.

567. Na kraju, svako upućivanje na odredbe Pravila X i Savetodavnog pisma 2007/1 CBK, zadržano je u svrhu doslednosti postojeće prakse, ali su takva upućivanja, posebno kada se očekuje da će se u zakonu ili uredbi naći uslovi koji su u skladu sa određenim standardom, bez štete po kontekst zabrinutosti izražene u pogledu celokupne valjanosti oba dokumenta i trebalo bi da se čitaju i tumače u okviru istog.

568. Činjenica da se u odgovarajućim odredbama Zakona o BPPN/BPFT ne upućuje na sve mere PK posledično utiče na sve obaveze u vezi sa merama PK prema međunarodnim standardima, uključujući utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca. Iako, zavisno od tumačenja, to može biti delimično umanjeno kroz odredbe iz člana 18. Zakona o BPPN/BPFT koji, međutim, donekle upućuje na „korisnika“, što više podrazumeva upućivanje na korisnika prometa. Bez obzira na to, proces provere identiteta iz člana 18. ne mora biti primenjen u skladu sa odgovarajućim rokom iz člana 17. stava 2. jer se radi o drugačijim okolnostima.

569. Odstupanja između Zakona o BPPN/BPFT i Pravila X CBK oko upućivanja na mere PK (Pravilo X preslikava međunarodne standarde), izgleda nisu samo na papiru već utiču i na delotvornost primene obaveza u skladu sa međunarodnim praksama. To su potvrdili neki iz industrije u toku terenske posete, iako u praksi tvrde da primenjuju pune mere PK jer su svesni međunarodnih uslova, posebno kada su deo veće međunarodne bankarske grupe.

570. Bez obzira na to, preporučljivo je da se ta anomalija u Zakonu o BPPN/BPFT odmah otkloni tako što će se obezbediti da subjekti dužni da podnose prijave na osnovu člana 16. Zakona, budu u obavezi da primenjuju pune mere PK iz člana 17. stava 2, kako je definisano u članu 17. stavu 1. te u skladu sa tim obaveze iz Pravila X.

571. Štaviše, postoji hitna potreba za preispitivanjem i sadržaja i zakonitosti Pravila X CBK, posle opozivanja Uredbe UNMIK-a na kojoj se isto zasniva, i stupanja na snagu Zakona o bankama i Zakona o BPPN/BPFT. Time bi se dodatno otklonile anomalije i stvorila veća zakonska izvesnost u industriji i među samim organima vlasti. Isto se odnosi i na Savetodavno pismo 2007/1 CBK.⁸⁴

Anonimni računi – Suštinski kriterijum 5.1.*

⁸³ CBK je izvestila da je u procesu revizije i ažuriranja Pravila X i Savetodavnog pisma 2007/1, nakon stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o BPPN/BPFT.

⁸⁴ CBK je izvestila da je u procesu revizije i ažuriranja Pravila X i Savetodavnog pisma 2007/1, nakon stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o BPPN/BPFT.

572. Članom 18. stavom 1. Zakona o BPPN/BPFT bankama i finansijskim institucijama posebno je zabranjeno da vode anonimne račune. Zaista, članom 18. stavom 2. bankama i finansijskim institucijama nalaže se da provere identitet klijenta u skladu sa članom 17. stavom 2, *pre otvaranja računa*.

573. U Pravilu X i Savetodavnom pismu 2007/1 CBK ne upućuje se na anonimne račune.

574. CBK je potvrdila da banke na Kosovu nikada nisu vodile anonimne račune i da je to uvek bilo zabranjeno zakonom.⁸⁵ Uredba UNMIK-a 2004/2 o suzbijanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, koja je prethodila Zakonu o BPPN/BPFT nije upućivala na zabranu vođenja anonimnih računa, ali je nalagala proveru imena i prebivališta, kao i datuma rođenja (za fizička lica), pre otvaranja računa.

575. Zaista, članom 15. stavom 2. Pravila X CBK, predviđeno je da u *svakom odnosu sa klijentom, koji postoji na dan stupanja na snagu istog, banke i finansijske institucije primene mere provere klijenta, iz člana 6, do 30.04.2007. godine*. Pretpostavlja se da su, čak iako su banke vodile anonimne račune, isti morali da budu pretvoreni u nominovane račune u skladu sa tim. CBK je potvrdila da je tako i bilo.

576. Međutim, Zakonom o BPPN/BPFT bankama i finansijskim institucijama nije zabranjeno da vode račune na fiktivnim imenima. Iako to može biti u skladu sa Trećom direktivom Evropske unije o BPPN,⁸⁶ vođenje takvih računa nije dozvoljeno standardima FATF-a. Računi na *fiktivnim* imenima mogu biti računi koji su imenovani ali je ime koje se pojavljuje na računu fiktivno, čak iako banka ili finansijska institucija primenjuje i vodi evidenciju o svim merama PK – ali te račune nije lako otkriti među običnim imenovanim računima. Korisnici računa na fiktivnim imenima obično su poznati samo izabranim službenicima institucije.⁸⁷

577. Iako na osnovu raspoloživih informacija izgleda da računi na fiktivnim imenima ne postoje ili se ne mogu otvoriti na Kosovu, imajući u vidu striktnu mere utvrđivanja identiteta koje postoje prilikom otvaranja računa uopšte, zakonom ipak nije zabranjeno *vođenje* takvih računa. CBK je potvrdila da takvi računi ne postoje u bankama na Kosovu.

578. Zabrana otvaranja i vođenja anonimnih računa već je adekvatno obuhvaćena Zakonom o BPPN/BPFT. U praksi se ne može utvrditi da li banke i finansijske institucije vode ili ne vode anonimne račune iz ranijih perioda, mada je, kako je navedeno, CBK potvrdila da na osnovu njenog terenskog nadzora banke i finansijske institucije ne vode takve račune.⁸⁸

579. Međutim, nepostojanje zabrane vođenja računa na fiktivnim imenima i nepostojanje smernica o takvim računima može dovesti do zloupotrebe sistema a samim tim postati i slabost banaka i finansijskih institucija.

⁸⁵ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona upućuje na ranije anonimne račune. Zaista, član 18. Zakona o BPPN/BPFT menja se da bi se obuhvatili postojeći anonimni računi.

⁸⁶ Direktiva 2005/60/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 26.10.2005. god. o sprečavanju upotrebe finansijskog sistema u svrhu pranja novca i finansiranja terorista - *OJ L 309, 25.11.2005, str. 15-36*.

⁸⁷ Računi na fiktivnim imenima mogli bi biti slični numerisanim računima ali nose fiktivno ime umesto predodređenog broja. Međutim, numerisani računi se lako mogu utvrditi i dozvoljeni su i standardima EU i standardima FATF-a, pod uslovom da su sledstveno primenjene pune mere provere klijenta. Numerisani računi se uglavnom koriste u privatnom bankarstvu i trebalo bi da budu predmet naprednih mera nadzora kako unutar institucije tako i u nadzornim organima.

⁸⁸ Predložene izmene i dopune člana 18. Zakona o BPPN/BPFT podstiču sumnju u to da anonimni računi ne postoje.

580. Stoga, veoma je preporučljivo da se član 18. stav 1. Zakona o BPPN/BPFT izmeni i dopuni tako da se zabrani otvaranje i vođenje računa na fiktivnim imenima, dodavanjem reči „i računi na fiktivnim imenima“ na kraju stava – vidi član 6. Treće direktive EU o BPPN u daljem tekstu.

Kada je provera klijenta neophodna – Suštinski kriterijum 5.2.*

581. Standardi FATF-a iz Suštinskog kriterijuma 5.2. predviđaju da finansijske institucije preduzmu sve mere PK u pet određenih slučajeva:

- a) Uspostavljanje poslovnih odnosa;
- b) Vršenje povremenog prometa iznad primenljivog naznačenog praga (15.000 USD/€);
- c) Obavljanje povremenog prometa koji je elektronski transfer u okolnostima obuhvaćenim u Interpretativnoj belešci uz Posebnu preporuku VII;
- d) Kada postoji sumnja u pranje novca ili finansiranje terorizma, bez obzira na svaki izuzetak ili prag; ili
- e) Kada finansijska institucija sumnja u istinitost ili adekvatnost ranije dobijenih podataka o identitetu klijenta.

582. Članom 17. stavom 2. Zakona o BPPN/BPFT, predviđeno je da subjekti dužni da podnose prijavu utvrde i provere identitet svojih klijenata u sledeća tri posebna slučaja, gde se jedan od slučajeva sastoji od tri elementa:

- 2.1. Uspostavljanje poslovnog odnosa;
- 2.2. Vršenje povremenog prometa, kada klijent želi da izvrši:
 - 2.2.1. promet u iznosu jednakom ili višem od deset hiljada (10.000) evra, bilo da se radi o jednom prometu ili nekoliko prometa, koji su naizgled povezani. Ako iznos prometa u vreme vršenja nije poznat, provera se vrši odmah nakon što se sazna visina iznosa ili ako je dostignut prag, ili
 - 2.2.2. domaći ili međunarodni elektronski transfer sredstava;
 - 2.2.3. kada postoji sumnja u istinitost ili adekvatnost prethodno dobijenih podataka o identitetu klijenta;
- 2.3. Kada postoji sumnja u pranje novca ili finansiranje terorizma.

583. Iako postoje sličnosti između uslova iz standarda FATF-a i Zakona o BPPN/BPFT, ipak postoje ozbiljna odstupanja koja utiču kako na usklađenost sa obavezama tako i na delotvornost.

584. Kao što je već gore navedeno, iako je standard FATF-a da se u posebnim okolnostima preduzmu sve mere PK, Zakonom o BPPN/BPFT predviđeno je preduzimanje samo mere utvrđivanja i provere identiteta klijenta.

585. Bliže poređenje dva uslova ukazuje na sledeća odstupanja:

- (i) Dok standard FATF-a upućuje na okolnosti kada se vrši povremeni promet koji je elektronski transfer u okolnostima obuhvaćenim u Interpretativnoj belešci uz Posebnu preporuku VII, čime se stvara prag od 1.000 €, Zakonom o BPPN/BPFT (članom 17. stavom 2. tačkom 2. podtačkom 2) nije stvoren prag zbog čega se to može različito tumačiti – bilo da se mere utvrđivanja identiteta primenjuju za svaki promet koji je elektronski

transfer bez ikakvog praga, bilo da se prag utvrđuje na 10.000 € sledstveno stavu 2. tački 2. podtački 1. Zaista, izgleda da je rok za proveru isti kao i rok iz člana 18. stava 2. utvrđen za povremeni promet, koji može biti elektronski transfer, na osnovu navedenog stava 2. tačke 5.

- (ii) Iako član 17. stav 2. tačka 2. podtačka 3. Zakona o BPPN/BPFT obuhvata situacije u kojima postoji sumnja u istinitost ili adekvatnost prethodno dobijenih podataka o identitetu klijenta, slično tački (e) standarda FATF-a, standard FATF-a se odnosi na sve okolnosti, a Zakon o BPPN/BPFT se odnosi samo na slučajeve u kojima klijent vrši povremeni promet.

Vredi pomenuti da u datim okolnostima Zakon o BPPN/BPFT ne definiše „povremeni promet“. Međutim, logička definicija bi bila da je povremeni promet, promet koji se vrši van utvrđenog poslovnog odnosa te promet koji nije deo stalne poslovne delatnosti između subjekta koji je dužan da podnosi prijavu i klijenta. Zaista, kod definicije „poslovnog odnosa“ iz Savetodavnog pisma 2007/1 CBK, predviđeno je sledeće: *Poslovni odnos sa bankom ili finansijskom institucijom podrazumeva pružanje finansijskih usluga banke ili finansijske institucije u više od jednog povremenog prometa ili prometa.*

586. Administrativnim naređenjem 006 od 11.03.2008. godine, kojeg je izdao Finansijsko-obaveštajni centar⁸⁹, predviđeno je da banke i finansijske institucije uspostave mehanizme kojima će postojeći klijenti, a koji se ocene kao visokorizični, na osnovu procedure poznavanja klijenta, proveriti poređenjem sa spiskovima Ujedinjenih nacija (Talibani i Al-Kaida 1267) i Spiskom posebno označenih državljana i blokiranih lica kojeg je sastavio Trezor SAD, Služba za kontrolu strane imovine (OFAC) radi otkrivanja sumnjivih lica i subjekata. Ovaj Izveštaj prenosi zabrinutost u pogledu valjanosti Administrativnog naređenja u smislu da je isto doneto na osnovu Uredbe UNMIK-a 2004/2, koja je opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT, kojim nije predviđeno ostajanje na snazi takvih naređenja.

587. CBK je izvestila da neke banke koriste softver sa tim spiskovima i da ih ažuriraju prema spiskovima koje dobiju od Ministarstva spoljnih poslova. Izjavljeno je da se spiskovi šalju bankama i povezanim udruženjima radi informisanja.

588. Sa druge strane, nekim delovima industrije nije jasno kako se takvi spiskovi primaju i kako se primenjuju u procesu PK. Neki delovi tvrde da su primili spisak takvih lica, priložen uz Administrativno naređenje 003, od 16.02.2007. godine, Finansijsko-obaveštajnog centra, i da nikada nisu primili dodatne spiskove.

589. Dvosmislenosti koje nastaju iz tumačenja koje je moguće u pogledu uslova iz člana 17. stava 2. radi utvrđivanja identiteta klijenata, ukazuju na nedoslednosti u pogledu međunarodnih standarda i mogu negativno uticati na primenu u datoj industriji.

590. Pošto obaveza iz člana 17. stava 2. podrazumeva utvrđivanje i proveru identiteta klijenta umesto preduzimanja svih mera PK, kako je predviđeno samim Zakonom, proizilazi da ne postoji obaveza utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca (član 17. stav 1. tačka 2. o definiciji PK) u slučajevima iz člana 17. stava 2. Zakona o BPPN/BPFT – vidi i dodatne komentare u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.5.* u daljem tekstu.

591. Sledstveno tome, kako je već preporučeno gore, preporučuje se da se ta anomalija u Zakonu o BPPN/BPFT odmah otkloni tako što će se obezbediti da subjekti iz člana 16. Zakona budu obavezani da primenjuju sve mere PK iz člana 17. stava 2.

⁸⁹ Finansijsko-obaveštajni centar (FOC) prethodnih je sadašnje FOJ.

592. Štaviše, dodatno je preporučeno da se razmotri stav 2. tačka 2. podtačka 2, kao i stav 2. tačka 2. podtačka 3. člana 17. Zakona o BPPN da se ukloni subjektivnost istih u pogledu tumačenja i da se obezbedi da se mere iz istih primenjuju u odgovarajućim okolnostima.

593. Na kraju, preporučeno je da se u cilju daljeg jačanja delotvornosti, dodatno uspostavi kontrola u pogledu objavljivanja spiskova Ujedinjenih nacija i drugih spiskova označenih lica i subjekata, kao i smernica o primeni istih unutar industrije, što bi bilo odgovarajuće.

Neophodne mere PK – Utvrđivanje i provera identiteta klijenta – Suštinski kriterijum 5.3.*

594. Suštinski kriterijum 5.3. predviđa da finansijske institucije utvrde i provere identitet svog klijenta korišćenjem pouzdanih isprava, podataka i informacija iz nezavisnog izvora.

595. Članom 17. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da subjekti dužni da podnose prijavu utvrde i provere identitet svojih „klijenata“ posredstvom pouzdanog nezavisnog izvora, isprava, podataka ili informacija. Po definiciji (Zakon o BPPN/BPFT koristi reč „klijent“ a ne „korisnik“ (prim. pr: engleski „customer“), mada se u svrhu ove analize shvata da dva termina upućuju na jedno te isto lice) to obuhvata i fizičko i pravno lice, ali se ne upućuje na „pravna uređenja“, koji termin nije definisan u Zakonu o BPPN/BPFT.

596. Članom 17. Zakona o BPPN/BPFT dodatno je definisana vrsta nezavisnog izvora isprava i informacija koje bi banke i finansijske institucije trebalo da pribave u cilju provere identiteta kako fizičkog tako i pravnog lica. Savetodavno pismo 2007/1 CBK sadrži dodatne smernice o ispravama i informacijama koje bi banke i finansijske institucije trebalo da traže u cilju provere identiteta klijenta.

597. Izgleda da je Suštinski kriterijum 5.3.* adekvatno obuhvaćen Zakonom o BPPN/BPFT i dodatnim smernicama iz Savetodavnog pisma 2007/1 CBK, mada je potrebno dodatno razraditi proces provere i možda je neophodno vršiti proveru isprava.

598. Sa tim u vezi, nakon uvida u Pravilo X i Savetodavno pismo 2007/1 CBK, veoma je preporučljivo upućivanje na dve publikacije Komiteta iz Bazela o bankarskom nadzoru, koje bi trebalo da posluže kao izvor dokumenata za utvrđivanje i proveru identiteta klijenta: *Provera klijenata za banke od oktobra 2001* (publikacija 85) i prilog uz istu *Opšti priručnik za otvaranje računa i utvrđivanje identiteta klijenta* od februara 2003.

Neophodne mere PK – provera pravnih lica i pravna uređenja – Suštinski kriterijum 5.4.

599. Uslovi iz Suštinskog kriterijuma 5.4. dvostruki su. Prvo, finansijske institucije bi trebalo da utvrde da li lice koje postupa u ime pravnog lica ili pravnog uređenja za to ima ovlašćenje (uslov koji bi trebalo da se predvidi zakonom) i da utvrde i provere identitet datog lica. Drugo, proveriti pravno stanje pravnog lica ili pravnog uređenja.

600. Članom 18. stavom 3.⁹⁰ Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da lice koje uspostavlja poslovni odnos sa bankom ili finansijskom institucijom napismeno izjavljuje da li postupa u sopstveno ime ili u ime drugog lica ili subjekta.

601. Štaviše, članom 17. stavom 4. i stavom 5. dodatno je predviđena obaveza utvrđivanja identiteta datog lica i subjekta kojeg isto predstavlja, te da se obezbedi da dato lice ima odgovarajuće ovlašćenje pravnog lica, putem isprave kojom se prenosi takvo ovlašćenje.

⁹⁰ Upućivanje rečenicom „uključeno u transakciji, prema članu 17.3. ovog zakona“ deluje pogrešno pošto je stavom 3. predviđeno utvrđivanje identiteta samo fizičkog lica.

602. Izgleda da je Suštinski kriterijum 5.4. adekvatno obuhvaćen Zakonom o BPPN/BPFT i dodatnim smernicama iz Savetodavnog pisma 2007/1 CBK, mada, kao što je već navedeno u slučaju analize Suštinskog kriterijuma 5.3. gore, možda je potrebno dodatno razraditi proces provere i provere isprava.

603. Stoga, čvrsto se preporučuje da se u postupku provere na osnovu Zakona o BPPN/BPFT i na osnovu revidiranog Pravila X CBK, uzmu u obzir gore navedene publikacije Komiteta iz Bazela za bankarski nadzor.

Utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca – Suštinski kriterijum 5.5.*⁹¹

604. Suštinski kriterijum 5.5. predviđa utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca, kao i preduzimanje mera u cilju provere tog identiteta na osnovu nezavisnih podataka, informacija i isprava iz pouzdanog izvora.

605. Na osnovu standarda FATF-a, termin „pravni uživatelj“ odnosi se na fizičko lice ili fizička lica koja su krajnji vlasnici ili u čijoj je krajnjoj kontroli klijent i/ili lice u čije ime se vrši promet. Takođe, isti obuhvata i ona lica koja upražnjavaju krajnju delotvornu kontrolu nad pravnim licem ili uređenjem.

606. Zakonom o BPPN/BPFT pravni uživatelj definisan je kao fizičko lice koje je krajnji vlasnik ili u čijoj je krajnjoj kontroli klijent ili račun, lice u čije ime se vrši promet, ili lice koje upražnjava krajnju delotvornu kontrolu nad pravnim licem ili uređenjem.

607. Vredi pomenuti da je definicija iz Zakona o BPPN/BPFT veoma slična definiciji iz Glosara FATF-a. Zaista, definicija iz Zakona o BPPN/BPFT sledstveno tome upućuje na pravnog uživaoca „pravnog uređenja“ kada Zakonom takav termin nije definisan i nema dodatnog upućivanja na pravna uređenja, kao što su poverenički fondovi – u zavisnosti od prihvaćenosti istih u pravnoj strukturi Kosova.

608. Članom 17. stavom 1. Zakona o BPPN/BPFT definisano je ono što čini mere PK, a što obuhvata utvrđivanje identiteta i proveru pravnog uživaoca. Članom 17. stavom 2. zatim su predviđeni utvrđivanje i provera identiteta klijenta, bez upućivanja na pravnog uživaoca.

609. Štaviše, član 18. Zakona o BPPN/BPFT, kojim je predviđen rok za proveru svih klijenata,⁹² ne upućuje na rok za proveru identiteta pravnog uživaoca. Zaista, jedino dalje upućivanje može se naći u članu 18. stavu 3. tački 2. kojim se predviđa sledeće: „*nakon preduzetih potrebnih mera za proveru koji je od lica posedovaoc prava na svojini koja podleže transakciji i poverenja da je svako lice ili identifikovani subjekt vlasnik ili posedovaoc prava svojine svake imovine koja podleže transakciji*“. Međutim, uveliko se postavlja pitanje u kojoj meri se to može protumačiti tako da upućuje na „pravnog uživaoca“ kako je definisano Zakonom o BPPN/BPFT, umesto na „korisnika“ prometa koji je izvršen.

⁹¹ Stvar postupaka koji se mogu primeniti u cilju utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca dodatno je obuhvaćena u Odeljku 4. ovog Izveštaja.

⁹² Dok je Zakonom o BPPN/BPFT definisan pojam „klijent“ (prim. pr: engleski „client“) zakonom i uredbama upućuje se bilo na „korisnika“ (prim. pr: engleski „customer“) bilo na „klijenta“ (prim. pr: engleski „client“), gde i jedno i drugo znače isto. U svrhu ovog Izveštaja, dva data pojma tumače se kao slična po definiciji. Slično upućivanje može se naći u Pravilu X CBK.

610. Vredi pomenuti da je termin „klijent“ u Zakonu o BPPN/BPFT definisan na sledeći način: „*Lice ili subjekat koji vrši transakciju ili koristi usluge neke banke, finansijske institucije, advokata, sertifikovanog računovođe, ili poreskog savetnika. Pojam „klijenta“ obuhvata svakog vlasnika, korisnika, lice ili subjekta na čije se ime vrši transakcija ili prima usluga.*“. Donekle slična definicija za „korisnika“ (prim. pr: engleski „customer“) može se naći u Savetodavnom pismu 2007/1 CBK, koje, međutim, sadrži vrlo pažljivu razliku u tome da upućuje na „pravnog uživaoca“ umesto na „korisnika“ (prim. pr: engleski „beneficiary“) iz Zakona o BPPN/BPFT. Stoga, ostaje pitanje i predmet tumačenja u kojoj meri se upućivanjem na „korisnika“ (prim. pr: engleski „beneficiary“) u definiciji upućuje na „pravnog uživaoca“ pravnog lica umesto na „korisnika“ prometa – gde je potonje verovatnije.

611. Bez štete po zabrinutost izraženu ranije u ovom Izveštaju u pogledu trenutne valjanosti i sadržaja oba dokumenta, Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK dodatno upućuju na koncept pravnog uživaoca.

612. Na primer, Savetodavno pismo 2007/1, iako slično Zakonu o BPPN/BPFT, ne sadrži nikakve smernice niti obavezu u pogledu utvrđivanja i provere identiteta pravnog uživaoca, ali upućuje na koncept pravnog uživaoca i to na sledeći način:

- U pogledu naprednih mera PK, upućuje na proveru identiteta klijenta (uključujući pravnog uživaoca i kontrolora);
- U pogledu funkcije provere usklađenosti, obuhvata upućivanje na radnu ili poslovnu delatnost klijenta i pravnog uživaoca, kao i upućivanje na to da li je klijent ili pravni uživalac PEL;
- Isto tako, pod istim okolnostima, upućuje se na uslov za funkciju usklađenosti radi pribavljanja pismenih ili usmenih informacija od klijenta ili pravnog uživaoca; i na posećivanje sedišta poslovanja klijenta i pravnog uživaoca; i
- Kada se radi o stvarima u vezi sa odnosima sa korespondentskom bankom, kada potonja zahteva informacije o pravnom uživaocu stranih banaka.

613. Sa druge strane, izgleda da Pravilo X CBK priznaje da Zakonom o BPPN/BPFT nisu predviđene nikakve obaveze utvrđivanja i provere identiteta pravnog uživaoca, te stoga sadrži sledeće upućivanje:

- U članu 6. predviđa da banke i finansijske institucije vrše detaljnu PK, uključujući (a) utvrđivanje identiteta klijenata, uključujući pravne uživaoce;
- U članu 6. stavu 2. kod utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca predviđa da *banke ili finansijske institucije preduzimaju mere u cilju utvrđivanja da li klijent postupa u ime jednog ili više pravnih uživalaca, u skladu sa članom 3. stavom 2. Uredbe 2004/2 i proveravaju identitet posredstvom pouzdanih izvora – iako je to predmet tumačenja u pogledu toga do koje mere se upućuje na pravnog uživaoca pravnog lica umesto na korisnika prometa, uprkos definiciji pravnog uživaoca u istom članu; i*
- U članu 8. gde se upućuje na vođenje evidencije, predviđeno je da neophodni delovi evidencije prometa obuhvataju (a) ime klijenta i pravnog uživaoca.

614. Odredbe Zakona o BPPN/BPFT u vezi sa utvrđivanjem i proverom identiteta pravnog uživaoca imaju ozbiljne nedostatke koji dovode do zaključka da koncept pravnog uživaoca pravnog lica nije adekvatno i jasno predviđen.

615. Ozbiljnost te situacije konstatovana je i u toku razgovora sa privatnim sektorom, koji je izrazio zabrinutost po pitanju obaveza i poteškoća koje ima oko utvrđivanja identiteta

pravnog uživaoca pravnog lica, takođe, zbog definicije pravnog uživaoca koja ne obuhvata nikakav prag u vezi sa vlasništvom.⁹³

616. Zaista, definicija „pravnog uživaoca“ iz Zakona o BPPN/BPFT veoma je slična definiciji iz Glosara FATF-a, čime je obuhvaćen i pravni uživatelj pravnog uređenja, a koje, npr: može da obuhvati poverenički fond.

617. U slučaju pravnog uređenja kakav je poverenički fond, obično očekujemo da ćemo pronaći dalje proširenje definicije pravnog uživaoca, odnosno ko bi to bio u slučaju povereničkog fonda. To nedostaje u Zakonu o BPPN/BPFT kao i u srodnim pravilima CBK, pošto u Zakonu o BPPN/BPFT nema daljeg upućivanja na pravna uređenja pored pominjanja istih u definiciji.

618. Izgleda da su odredbe Zakona o BPPN/BPFT zbunjujuće i nejasne u pogledu toga ko ima obavezu da utvrdi identitet pravnog uživaoca.

619. Zaista, jedina neposredna obaveza banaka i finansijskih institucija u pogledu utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca pravnog lica, kao i provere tog identiteta, nalazi se u članu 6. Pravila X CBK, kojim je predviđeno da banke i finansijske institucije vrše detaljnu PK, uključujući (a) utvrđivanje identiteta klijenata, uključujući pravne uživaoce – vredi pomenuti i razliku u Zakonu o BPPN/BPFT kojim je u članu 17. stavu 2. Predviđeno utvrđivanje identiteta samo klijenata, umesto svih mera PK.

620. Međutim, u svrhu ove analize, dovodi se u pitanje valjanost datog uslova, pošto je međunarodnim standardima predviđeno da se takva obaveza definiše zakonom – uzimajući u obzir i to da je Pravilo X doneto u smislu sada opozvane Uredbe UNMIK-a 1999/21 i, u tom slučaju, moglo bi da bude u sukobu sa Zakonom o BPPN/BPFT – iako je Pravilo X to koje primenjuje međunarodni standard, a kojeg bi trebalo da primenjuju banke i finansijske institucije.

621. Stoga, čvrsto se preporučuje da se Zakon o BPPN/BPFT izmeni i dopuni tako da se neposredno predvidi utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca pravnog lica, kao i provera istog. To bi moglo da se ispuni upućivanjem na obaveze primene svih mera PK a ne samo obaveza u vezi sa utvrđivanjem identiteta – vidi i član 3. stav 6. Treće direktive EU o BPPN.

Utvrđivanje da li klijent postupa u ime treće strane – Suštinski kriterijum 5.5.1.*

622. Suštinski kriterijum 5.5.1, posredstvom zakona ili uredbe, predviđa da finansijske institucije za sve klijente utvrde da li lice postupa u ime drugog lica i da preduzmu razumne mere u cilju utvrđivanja identiteta treće strane.

623. Članom 18.⁹⁴ stavom 3. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da lice koje uspostavlja poslovni odnos sa bankom ili finansijskom institucijom napismeno izjavi da li postupa u svoje ime ili u ime drugog lica ili subjekta.

624. Štaviše, članom 17. stavom 4. i stavom 5. dodatno je predviđena obaveza banaka i finansijskih institucija da utvrde identitet datog lica i ovlašćenog lica ili subjekta kojeg isto predstavlja.

⁹³ Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT uvodi se prag za pravno uživanje.

⁹⁴ Upućivanje rečenicom „uključeno u transakciji, prema članu 17.3. ovog zakona“ deluje pogrešno pošto je stavom 3. predviđeno utvrđivanje identiteta samo fizičkog lica.

625. Bez štete po zabrinutost izraženu u ovom Izveštaju o njenoj valjanosti, ta obaveza dodatno je sadržana u članu 6 Pravila X CBK, kojim je predviđeno utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca, prema definiciji istog člana, kada dato lice postupa u ime drugog lica.

626. Izgleda da je Suštinski kriterijum 5.5.1.* adekvatno obuhvaćen.

Struktura vlasništva i kontrole – Suštinski kriterijum 5.5.2

627. Suštinski kriterijum 5.5.2. predviđa da, prvo, finansijska institucija razume strukturu vlasništva i kontrole u pravnom licu ili uređenju i drugo (kroz zakonske odredbe) da utvrdi koja lica upražnjavaju krajnju delotvornu kontrolu. Metodologija dodatno sadrži smernice u tom pogledu. Za pravna lica, to bi obuhvatilo utvrđivanje identiteta fizičkog lica sa interesom kontrole i lica koja su deo uprave i koja učestvuju u odlučivanju. Za pravna uređenja, kakav je poverenički fond, ta obaveza bi obuhvatila utvrđivanje identiteta staraoca, poverenika ili lica koje upražnjava kontrolu nad povereničkim fondom, kao i korisnika.

628. Izuzev odredbi pomenutih u analizi vezano za Suštinski kriterijum 5.5. i Suštinski kriterijum 5.5.1. ovog Izveštaja, a koji su u vezi sa utvrđivanjem identiteta pravnog uživaoca, i u zavisnosti od komentara o istom, Zakon o BPPN/BPFT uopšte ne predviđa uslov iz Suštinskog kriterijuma 5.5.2. u vezi sa razumevanjem strukture vlasništva i kontrole nad pravnim licem ili pravnim uređenjem.

629. Osim delimičnog upućivanja u članu 3. u vezi sa obezbeđivanjem dodatnih smernica o identifikacionim ispravama, Savetodavno pismo 2007/1 CBK takođe, ne predviđa nijednu obavezu za banke i finansijske institucije da ispune uslove u vezi sa merama iz Suštinskog kriterijuma 5.5.2.

630. Član 6. stav 2. Pravila X CBK sadrži smernice za banke i finansijske institucije u tom pogledu, predviđajući sledeće: *Za klijente koji su pravna lica u skladu sa definicijom iz Uredbe 2004/2, banka ili finansijska institucija preduzima razumne mere da bi razumela strukturu vlasništva i kontrole nad datim pravnim licem. To obuhvata utvrđivanje identiteta fizičkog lica ili fizičkih lica koji imaju krajnje vlasništvo ili kontrolu nad pravnim licem.* Međutim, vredi pomenuti, kao dodatak rezervi u pogledu valjanosti Pravila, da je Uredba UNMIK-a 2004/2 o suzbijanju pranja novca i srodnih krivičnih dela u celosti opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT.

631. Manji broj odredbi i upućivanja u Savetodavnom pismu 2007/1 i Pravilu X CBK neadekvatan je da bi se obuhvatili uslovi iz Suštinskog kriterijuma 5.5.2. Preporuke 5. Standarda FATF-a.

632. U odnosima sa pravnim licima, banke i finansijske institucije trebalo bi da budu pod obavezom na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, a kojom bi se predvidelo koje mere moraju da preduzmu, zajedno sa jasnim smernicama o načinu na kojem se ista može ispuniti.

633. Zaista, ceo koncept toga kako preduzeti sve mere PK, posebno kada se vrši promet sa pravnim licima i pravnim uređenjima, ozbiljno nedostaje što ima negativne posledice po efikasnost i delotvornost sistema, a koji je trenutno slab.

634. Stoga, čvrsto se preporučuje da se sve odredbe u vezi sa obavezom banaka i finansijskih institucija da utvrđuju identitet klijenata detaljno preispitaju u skladu sa srodnim uslovima za primenu svih mera PK na osnovu standarda FATF-a.

Svrha i namenski karakter poslovnog odnosa – Suštinski kriterijum 5.6

635. Kod definicije pojma „provere klijenta“, član 17. stav 1. predviđa obavezu pribavljanja informacija o svrsi i nameni poslovnog odnosa. Međutim, kao što je ranije pomenuto u ovom Izveštaju, Zakonom o BPPN/BPFT banke i finansijske institucije nisu obavezane da primenjuju sve mere PK, kada je to potrebno, već da samo primenjuju deo mera, a taj deo se tiče utvrđivanja i provere identiteta.

636. Inače, Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđena nikakva obaveza za banke i finansijske institucije da pribavljaju informacije i razumeju svrhu i namenu poslovnog odnosa.

637. U suštini, Savetodavno pismo 2007/1 CBK ne predviđa nikakvu obavezu banaka i finansijskih institucija da pribavljaju informacije o svrsi i nameni poslovnog odnosa. Isto samo delimično upućuje na to šta se može povezati sa datom obavezom prilikom pristupanja i prepoznavanja sumnjivog prometa, tako što se predviđa da finansijske institucije pribave informacije da bi se upoznale sa klijentom i njegovim poslovanjem, da bi na taj način mogle da prepoznaju sumnjivi promet kada na njega naiđu.

638. Sa druge strane, članom 6. stavom 4. Pravila X CBK, predviđeno je da banke i finansijske institucije pribave informacije u vezi sa očekivanom svrhom i namenom poslovnog odnosa, tako da banke i finansijske institucije mogu da stvore i održavaju profil klijenta za svakog klijenta, i to sa dovoljno podataka o karakteru i osobenostima odnosa.

639. U sistemu zasnovanom na riziku u kojem se primenjuje koncept PK, veoma je važno da banke i finansijske institucije razumeju svrhu i namenu poslovnog odnosa u koji stupaju. To je važno za banke i finansijske institucije ne samo da bi izgradile profil klijenta već i da bi izradile sopstvene pravilnike o prihvatljivosti klijenata i da bi utvrdile koji bi to klijenti, kroz poslovni profil i profil rizika, potpali pod pravilnik o prihvatljivosti klijenta.

640. Iako, i bez štete po zabrinutost izraženu u ovom Izveštaju u vezi sa Pravilom X, isto predviđa obavezu banaka i finansijskih institucija da pribave informacije o svrsi i nameni poslovnog odnosa, to može biti izvan uslova glavnog Zakona, koji ne predviđa ništa u vezi sa datom stvari, izuzev u onoj meri u kojoj to obuhvata uslov iz definicije PK.

641. Štaviše, upućivanje iz Savetodavnog pisma 2007/1 CBK, kako je gore navedeno, tiče se samo prepoznavanja sumljivih prometa i, iako u određenoj meri može predstavljati ispunjenje predviđene obaveze, isto ne obuhvata u celosti uslove međunarodnih standarda u primeni koncepta PK.

642. Postoji shvatanje da zabrinutost koju je izrazila data industrija oko odgovarajuće primene mera PK, dodatno stvara zabrinutost po pitanju potrebe za razumevanjem delokruga i svrhe namenskog karaktera poslovnog odnosa – bez obzira na to da pojedini iz date industrije možda pribavljaju takve informacije zbog svojih veza sa stranim bankarskim grupama, čiji su deo.

643. Još jednom proizilazi da ta mana Zakona o BPPN/BPFT proizilazi iz činjenice da su subjekti koji podnose prijavu na osnovu Zakona dužni da primenjuju samo mere utvrđivanja i provere identiteta, bez obzira na detaljnu definiciju toga šta su međunarodno prihvatljive mere PK.

644. Stoga, još jednom se čvrsto preporučuje da se sve odredbe u vezi sa obavezom banaka i finansijskih institucija da primenjuju meru utvrđivanja identiteta klijenata detaljno preispitaju u skladu sa srodnim uslovima za primenu svih mera PK iz Standarda FATF-a.

Tekuća provera poslovnog odnosa – Suštinski kriterijum 5.7. *

645. Suštinski kriterijum 5.7. predviđa postojanje zakonskih odredbi kojima bi se finansijske institucije obavezale da vrše tekuću proveru svojih poslovnih odnosa.

646. U svojoj definiciji mera „provere klijenata“, Zakon o BPPN/BPFT obuhvata komponentu ispunjavanja obaveze tekućeg nadgledanja poslovnog odnosa. Međutim, u Zakonu o BPPN/BPFT nema dodatnog upućivanja na tu obavezu, uz izuzetak člana 21. stava 5. tačke 4. koji se tiče naprednih mera provere, a kojima se predviđa da banke i finansijske institucije obezbede stalan i pojačan nadzor bankarskog odnosa, ili da otkriju poslove za poslovni odnos sa PEL koja borave van Kosova.

647. Zaista, na osnovu člana 23. Zakona o BPPN/BPFT, kojim su banke i finansijske institucije dužne da razviju unutrašnje programe sa pisanim postupcima i kontrolom u cilju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, nije predviđeno da bi dati postupci trebalo da obuhvate mere tekućeg nadzora poslovnog odnosa – iako predviđeni spisak nije iscrpan.

648. Štaviše, član 7. Pravila X CBK konkretnije obavezuje banke i finansijske institucije da vrše tekuću proveru (Zakon samo definiše proces PK ali ne predviđa konkretno primenu istog kod poslovnog odnosa).

649. Savetodavno pismo 2007/1 CBK ne predviđa ništa u vezi sa tekućom proverom i nadzorom poslovnog odnosa.

650. Glavni i veliki nedostatak Zakona o BPPN/BPFT što se banke i finansijske institucije ne obavezuju da preduzimaju sve mere PK, već da samo primenjuju jedan deo mera, odnosno meru utvrđivanja i provere identiteta klijenata veoma negativno utiče i stvara implikacije po ceo proces koncepta PK. Još jednom, to je primećeno u uslovu po kojem su finansijske institucije dužne da vrše tekući nadzor poslovnog odnosa u svim slučajevima, a ne delimično, i samo u slučaju visokorizičnih klijenata.

651. Stoga, Zakon o BPPN/BPFT ne ispunjava dati uslov i jedino pokušava da primeni ovaj uslov u jednoj kategoriji visokorizičnih klijenata.

652. Bez obzira na to, i bez štete po zabrinutost izraženu u ovom Izveštaju po pitanju valjanosti Pravila X CBK, Pravilo X obuhvata taj uslov, ali čineći to prevazilazi uslove iz Zakona o BPPN/BPFT, koji u suštini ništa ne predviđa u vezi sa datim pitanjem, već se samo primenjuje ograničeno na visokorizične situacije. Činjenica da Pravilo X u određenim trenucima prevazilazi uslove iz Zakona o BPPN/BPFT, takođe je zabrinutost koju izražava data industrija. To stvara sukob unutar industrije po pitanju toga da li treba poštovati uslove Zakona o BPPN/BPFT ili preći preko njih i poštovati odredbe Pravila X – koje je, u stvari, usklađenje sa međunarodnim standardima od samog Zakona o BPPN/BPFT. Obično, ako nisu posebno ovlašćena glavnim zakonom, pravila i uredbe trebalo bi samo da posluže tome da obezbede smernice i najbolje prakse za industriju, da bi ista mogla delotvorno da primenjuje svoje obaveze na osnovu zakona.

653. Međutim, pošto Zakonom o BPPN/BPFT subjekti dužni da podnose prijave nisu obavezani da preduzimaju sve mere PK, koje obuhvataju tekući nadzor poslovnog odnosa,

iako isti definiše dati proces, postoji problem oko toga da Pravilo X prevazilazi uslove Zakona i odražava međunarodne standarde, ali može stvoriti neizvesnost u sistemu.

654. Stoga, preporučuje se da se taj nedostatak u Zakonu o BPPN/BPFT ispravi u sklopu opšteg pregleda primene mera PK iz člana 17. Zakona, kao što je već preporučeno.

Tekuća provera prometa – Suštinski kriterijum 5.7.1.*

655. U sklopu tekućeg provere, Suštinski kriterijum 5.7.1. predviđa da finansijske institucije vrše proveru svakog prometa u toku poslovnog odnosa da bi se obezbedila doslednost istih sa klijentom profila, onoga što znaju o klijentu i, po potrebi, izvora sredstava.

656. Kao što je već opisano u analizi za Suštinski kriterijum 5.7. gore, uz izuzetak člana 21. stava 5. tačke 4. koji se tiče napredne provere, a kojima se predviđa da banke i finansijske institucije obezbede stalan i pojačan nadzor bankarskog odnosa, ili da otkriju poslove za poslovni odnos sa PEL koja borave van Kosova, Zakon o BPPN/BPFT ne predviđa ništa u vezi sa datom stvari.

657. Međutim, na osnovu člana 20. Zakona o BPPN/BPFT o posebno nadzoru određenih prometa, banke i finansijske institucije dužne su da obrate posebnu pažnju na sve složene, neobično velike promete, kao i na sve neuobičajene obrasce prometa, koji nemaju očiglednu ekonomsku ili vidljivo zakonitu svrhu, kao i na poslovne odnose i promete sa licima, uključujući pravna lica i uređenja, iz ili u zemljama koje ne primenjuju, ili koje nedovoljno primenjuju srodne međunarodne standarde za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

658. Štaviše, ali samo u slučaju primene naprednih mera PK kod visokorizičnih klijenata, Savetodavno pismo 2007/1 CBK banke i finansijske institucije, između ostalog, obavezuje da primenjuju napredne mere PK kroz naprednu proveru prometa, pored provere izvora bogatstva i izvora sredstava klijenta.

659. Osim toga, članom 7. Pravila X CBK banke i finansijske institucije konkretnije su obavezane ne samo da vrše tekuću proveru (Zakonom je proces PK samo definisan ali nije konkretno predviđena primena istog) poslovnog odnosa već i da vrše proveru prometa koji se vrši u toku tog poslovnog odnosa, da bi se obezbedilo da je promet koji se vrši u skladu sa onim što data institucija zna o klijentu, njegovom poslovanju i profilu rizika.

660. Uslovi iz člana 20, kako je gore navedeno, o posebnom nadzoru određenih prometa, ne obuhvataju obaveze u vezi sa tekućim merama PK iz Preporuke br. 5 Standarda FATF-a, već samo obaveze iz Preporuke br. 11 i Preporuke br. 21 FATF-a.

661. Stoga, Zakon BPPN/BPFT ne ispunjava dati uslov već samo pokušava da primeni dati uslov na jednu kategoriju visokorizičnih klijenata.

662. Inače, isti komentari kao i za Suštinski kriterijum 5.7. gore odnose se na primenu Suštinskog kriterijuma 5.7.1.

663. Stoga, preporučuje se da se dati nedostatak u Zakonu o BPPN/BPFT ispravi u sklopu opšteg pregleda primene mera PK iz člana 17. Zakona o BPPN/BPFT, kako je već preporučeno.

Tekuće održavanje dokumenata, podataka i informacija u vezi sa proverom klijenata – Suštinski kriterijum 5.7.2.*

664. Suštinski kriterijum 5.7.2. predviđa ažuriranje dokumenata, podataka i informacija u vezi sa proverom klijenata, kroz periodični pregled, posebno za visokorizične klijente. Vredi pomenuti da dati kriterijum akcenat stavlja na visokorizične klijente ali ne ograničava uslov samo na visokorizične situacije.

665. Kao što je već navedeno u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.7. gore, Zakon o BPPN/BPFT ne predviđa ništa u vezi sa tekućim nadzorom poslovnog odnosa. Upućivanje na član 21. stav 5. tačku 4. koji se tiče napredne provere u pogledu PEL i kojima se banke i finansijske institucije obavezuju da obezbede stalan i pojačan nadzor bankarskog odnosa, ne pominje obavezu da se vrši periodični pregled dokumenata, podataka i informacija u vezi sa PK.

666. U sklopu obaveze primene mera PK iz člana 6. Pravila X CBK, član 6. stav 6. predviđa da su banke i finansijske institucije dužne da redovno prikupljaju i održavaju podatke o klijentu. U tom pogledu, dokumenta, podaci ili informacije sakupljene u procesu PK (Zakonom je proces PK samo definisan ali nije konkretno predviđena primena istog) moraju se ažurirati i održavati relevantnim, kroz periodičan pregled postojeće evidencije, uključujući evidenciju prometa.

667. Sa druge strane, Savetodavno pismo 2007/1 CBK ne predviđa ništa u vezi sa datom stvari.

668. Obaveza da se ispuni uslov tekućeg pregleda dokumenata, podataka i informacija u vezi sa PK, potiče samo iz Pravila X CBK. Međutim, zabrinutost izražena u ovom Izveštaju u vezi sa valjanošću određenih odredaba Pravila i zabrinutost izražena u ovom Izveštaju, koja prenosi zabrinutost date industrije po pitanju toga da Pravilo u određenim trenucima prevazilazi uslove iz Zakona o BPPN/BPFT, odnosi se i na ovaj slučaj – iako je Pravilo X očigledno usklađeno sa međunarodnim standardom nego što je to slučaj sa samim Zakonom o BPPN/BPFT.

669. Inače, isti komentari kao i za Suštinski kriterijum 5.7. gore, odnose se i na primenu Suštinskog kriterijuma 5.7.2.

670. Stoga, preporučuje se da se dati nedostatak u Zakonu o BPPN/BPFT ispravi u sklopu opšteg pregleda primene mera PK iz člana 17. Zakona o BPPN/BPFT, kako je već preporučeno.

Rizik: Napredne mere provere visokorizičnih klijenata, poslovnih odnosa i prometa – Suštinski kriterijum 5.8.

671. Predviđajući obavezu finansijskih institucija da primenjuju napredne mere provere visokorizičnih klijenata, poslovnih odnosa i prometa, Suštinski kriterijum 5.8. navodi primere slučajeva, koji, međutim, nisu iscrpni.

672. Članom 21. Zakona o BPPN/BPFT, subjekti dužni da podnose prijave, obavezani su da primenjuju napredne mere provere klijenata u slučaju da postoji veći rizik od pranja novca i finansiranja terorizma. Članom 21. ta obaveza dodatno je predviđena u slučaju kada ne postoji odnos licem u lice, odnos sa korespondentskom bankom i odnos sa PEL. U tom pogledu, Zakonom su predviđene napredne mere koje se primenjuju u takvim slučajevima.

673. Međutim, Zakonom o BPPN/BPFT nisu predviđene vrste naprednih mera koje bi subjekti dužni da podnose prijave trebalo da primenjuju u drugim slučajevima i odnosima koji predstavljaju veći rizik.

674. Savetodavno pismo 2007/1 CBK sadrži neiscrpan spisak kategorija klijenata i slučajeva koji mogu da predstavljaju veći rizik. Čineći to, Savetodavno pismo predviđa i indikativne mere napredne provere, a koje se mogu primeniti *pored mera provere izvora bogatstva i izvora sredstava klijenta*.

675. Članom 6. stavom 3. Pravila X CBK, koji se tiče primene mera PK, predviđeno je da banke i finansijske institucije primenjuju napredne mere PK za klijente, poslovne odnose i promete koji verovatno predstavljaju veći rizik od pranja novca i finansiranja terorizma. Predviđa da se za poslovni odnos sa PEL uvek smatra da predstavlja veći rizik. Međutim, ne predviđa koje su to napredne mere koje se primenjuju, izuzev upućivanja na izvor bogatstva i izvor sredstava.

676. Iako Zakon o BPPN/BPFT, Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK, bez štete po zabrinutost izraženu u pogledu valjanosti potonja dva, predviđaju primenu naprednih mera PK kod klijenata koji predstavljaju veći rizik, nijedan od tri izvora ne predviđa obavezu banaka i finansijskih institucija da primenjuju proces osetljiv na rizike u cilju utvrđivanja identiteta, kategorisanja i ocenjivanja visokorizičnih klijenata.

677. Štaviše, u određenim slučajevima u kojima je Zakonom o BPPN/BPFT predviđena primena naprednih mera provere, nije predviđeno da se takve mere primenjuju zajedno sa uobičajenim merama PK – bez obzira na to da Zakonom nije predviđena primena svih mera PK.

678. Nepostojanje uslova u Zakonu o BPPN/BPFT po kojem bi subjekti dužni da podnose prijave bili u obavezi da primenjuju sve mere PK (uslov se odnosi samo na proces utvrđivanja i provere identiteta), dodatno postaje nedosledan i dolazi u sukob sa uslovima istog Zakona kada se radi o primeni naprednih mera PK u slučajevima visokog rizika.

679. Štaviše, uopšte ne postoje smernice za datu industriju po pitanju toga kako da primenjuju pristup zasnovan na riziku, kao ni o vrsti naprednih mera provere koje bi se primenjivale u slučajevima visokog rizika, pored onih predviđenih u samom Zakonu. Zaista, samo Savetodavno pismo 2007/1 sadrži određene smernice o naprednim merama.

680. Nepostojanje smernica i neizvesnost oko primene pristupa zasnovanog na riziku, stvara zabrinutost kod date industrije, zbog čega je jasno pokazano da isto negativno utiče na delotvornost sistema.

681. Stoga, čvrsto se preporučuje da se odredbe iz Pravila X i Savetodavnog pisma 2007/1, koje upućuju na slučajeve visokog rizika, preispitaju u skladu sa revizijom Zakona o BPPN/BPFT, da bi se uvela obaveza subjekata dužnih da podnose prijave da:

- osmisle i uspostave delotvoran postupak za otkrivanje rizika kojeg svaki klijent predstavlja, uključujući kategorizaciju klijenata prema riziku;
- osmisle i primene visinu rizika institucije kod prihvatanja rizika u vezi sa pranjem novca i finansiranjem terorizma;
- osmisle i uvedu delotvorne pravilnike o prihvatanju klijenata, u skladu sa visinom rizika institucije; i

- osmisle i uspostave postupak za primenu naprednih mera PK u skladu sa rizikom.

682. Gore navedena preporuka trebalo bi da čini deo prethodnih preporuka da bi se obezbedilo da se sve mere PK primenjuju na osnovu člana 17. Zakona o BPPN/BPFT, za razliku od postupka utvrđivanja i provere identiteta.

683. Štaviše, Zakonom bi trebalo predvideti da se napredne mere provere primenjuju pored uobičajenih mera PK, kako je definisano Zakonom.

Rizik: Primena smanjenih ili pojednostavljenih mera u slučajevima manjeg rizika – Suštinski kriterijum 5.9.

684. Suštinskim kriterijumom 5.9. dozvoljena je primena smanjenih ili pojednostavljenih mera u slučaju kada je rizik od pranja novca ili finansiranja terorizma manji. Kriterijumom je predviđen indikativni spisak slučajeva u kojima bi rizik mogao da se smatra manjim, a koji uzima u obzir vrstu klijenta, proizvoda ili prometa, ili lokaciju klijenta, tj. faktor geografskog rizika.

685. Zakonom o BPPN/BPFT ništa nije predviđeno o rizičnim situacijama zbog čega se ne pravi razlika u pogledu nivoa mera koje treba primeniti u takvim situacijama.

686. Isto tako, ni Savetodavno pismo 2007/1 ni Pravilo X CBK ne predviđaju ništa o primeni smanjenih ili pojednostavljenih mera, u slučaju da je rizik manji.

687. Zaista, predviđajući obavezu banaka i finansijskih institucija da stvore i održavaju profil svakog klijenta, član 6. stav 4. Pravila X CBK ne predviđa upotrebu profila klijenta u cilju primene smanjenih ili pojednostavljenih mera PK, već konkretnije, da bi se utvrdilo da li su potrebne napredne mere provere ili ne. Bez obzira na to, održavanje profila klijenta nije neophodno u vezi sa procesom procene rizika klijenta, da bi se utvrdio nivo rizika kojeg dati klijent predstavlja.

688. Primena smanjenih ili pojednostavljenih mera PK u slučajevima u kojima je rizik manji nije obaveza predviđena Standardima FATF-a. Međutim, neprimena smanjenih ili pojednostavljenih mera provere ima šire implikacije, npr: u prometima između banaka za sopstveni račun.

689. Nije jasno da li je opcija primene smanjenih ili pojednostavljenih mera provere namerno izostavljena u Zakonu o BPPN/BPFT nakon vežbe procene rizika ili se radi o omašci.⁹⁵

690. Bez obzira na to, ukoliko kosovski organi vlasti na kraju odluče da uvedu tu opciju, onda je preporučljivo:

- da se takva opcija uvede nakon procene rizika u onim oblastima i situacijama u kojima je rizik od pranja novca i finansiranja terorizma manji;
- da se ograniči na slučajeve predviđene Zakonom (bilo bi odgovarajuće uputiti se na primere iz Suštinskog kriterijuma 5.9. Metodologije FATF-a);
- da banke i finansijske institucije osmisle unutrašnji postupak za primenu smanjenih ili pojednostavljenih mera provere;

⁹⁵ Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT uvešće se mere u tom smislu.

- da takav postupak čini deo procesa zasnovanog na riziku kojeg klijenti predstavljaju;
- da takav postupak čini deo opšteg pregleda primene mera PK a ne samo postupka utvrđivanja i provere identiteta kako je to trenutno predviđeno članom 17. Zakona o BPPN/BPFT i kako je već preporučeno u ovom Izveštaju; i
- uzeti u obzir srodne stvari navedene u vezi sa suštinskim kriterijumima od 5.10. do 5.12.

Rizik: Primena smanjenih ili pojednostavljenih mera kod klijenata iz druge teritorijalne nadležnosti – Suštinski kriterijum 5.10.

691. Suštinski kriterijum 5.10. predviđa da kada su smanjene ili pojednostavljene mere provere dozvoljene za klijente iz druge teritorijalne nadležnosti, ta teritorijalna nadležnost trebalo bi da u celosti bude u skladu sa preporukama FATF-a i da ih je delotvorno primenila.

692. Kao što je navedeno u analizu u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.9. gore, sistem sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma na Kosovu ne priznaje primenu smanjenih ili pojednostavljenih mera PK.

693. Ukoliko kosovski organi vlasti odluče da tu opciju unesu u zakone, onda, pored mera preporučenih u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.9. gore, trebalo bi da obezbede da banke i finansijske institucije poseduju odgovarajući postupak za utvrđivanje koje to zemlje ne primenjuju, ili neodgovarajuće primenjuju preporuke FATF-a.

694. Inače, komentari i preporuke iz analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.9. gore jednako se odnose i na Suštinski kriterijum 5.10.

Rizik: Primena smanjenih ili pojednostavljenih mera u slučaju sumnje ili većeg rizika – Suštinski kriterijum 5.11.

695. Suštinski kriterijum 5.11. predviđa da se smanjene ili pojednostavljene mere provere ne primenjuju u slučaju sumnje u pranje novca ili finansiranje terorizma ili u slučaju da postoji veći rizik.

696. Kao što je navedeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.9. gore, sistem sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma na Kosovu ne priznaje primenu smanjenih ili pojednostavljenih mera PK.

697. Ukoliko kosovski organi vlasti odluče da tu opciju unesu u zakone, onda, pored mera preporučenih u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.9. gore, trebalo bi da obezbede da je bankama i finansijskim institucijama zakonom zabranjeno da primenjuju smanjene ili pojednostavljene mere provere u slučajevima predviđenim Suštinskim kriterijumom 5.11.

698. Inače, komentari i preporuke iz analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.9. gore jednako se odnose i na Suštinski kriterijum 5.11.

Rizik: Smernice koje izdaju relevantni organi vlasti – Suštinski kriterijum 5.12.

699. Suštinski kriterijum 5.12. predviđa da kada je finansijskim institucijama dozvoljeno da odrede koje će mere PK primeniti, iste su dužne da prate smernice koje izdaju nadležni organi vlasti. Taj uslov za finansijske institucije sa druge strane predstavlja obavezu nadležnih organa vlasti da izdaju odgovarajuće smernice u takvim slučajevima.

700. Samo član 21. Zakona o BPPN/BPFT upućuje na određivanje mera PK koje će se primeniti, ali samo u onoj meri u kojoj se napredne mere provere primenjuju u slučajevima većeg rizika. Isto je dodatno dopunjeno članom 6. stavom 3. Pravila X CBK, koje preslikava odredbe iz člana 21 – za više detalja vidi analizu u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.8. gore.

701. Samo Savetodavno pismo 2007/1 CBK ograničeno predviđa vrstu dodatnih naprednih mera provere koje se mogu primeniti.

702. Kao što je navedeno u sklopu analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.8. gore, ne postoji jasna obaveza banaka i finansijskih institucija da primenjuju pristup zasnovan na riziku, zbog čega postoji malo smernica o stepenu primene mera PK – posebno u smislu da u prvom slučaju, Zakon o BPPN/BPFT ne predviđa primenu postupka PK.

703. Samim tim, osim nepostojanja zakonskog uslova da banke i finansijske institucije uspostave postupak zasnovan na riziku za prihvatanje klijenata, nepostojanje smernica za primenu mera PK na osnovu postojanja rizika, predstavlja ozbiljnu zabrinutost za datu industriju i negativno utiče na delotvornost sistema.

704. Veoma je preporučljivo, pored preporuke date u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.8. gore, za uvođenje obaveze za banke i finansijske institucije da primenjuju pristup zasnovan na riziku, da organi vlasti osmisle i objave delotvorne smernice o pristupu zasnovanom na riziku, koje će preneti najbolje prakse o razvoju metodologije rizika – u tom pogledu, preporučuje se upućivanje na smernice FATF-a o najboljim praksama.

Rokovi za proveru – Suštinski kriterijum 5.13.

705. Suštinski kriterijum 5.12. predviđa da bi finansijske institucije trebalo da se obavežu da vrše proveru identiteta klijenta pre ili u toku osnivanja poslovnog odnosa, ili prilikom vršenja povremenog prometa kada se radi o povremenim klijentima.

706. Članom 18. Zakona o BPPN/BPFT predviđeni su rokovi za proveru identiteta klijenta. Na osnovu člana 18. provera identiteta klijenta vrši se pre:

- otvaranja računa;
- preuzimanja sigurnog staranja o akcijama, obveznicama ili drugim hartijama od vrednosti;
- odobravanja pristupa sefu;
- drukčijeg osnivanja poslovnog odnosa; ili
- vršenja jednog prometa u iznosu od više od deset hiljada (10.000) evra. Višestruki gotovinski promet smatra se jednim prometom ako banka ili finansijska institucija ima saznanje da se više prometa vrši u ime jednog lica ili subjekta u iznosu od više od deset hiljada (10.000) evra u jednom danu.

707. Ni Savetodavno pismo 2007/1 ni Pravilo X CBK ne predviđaju ništa u vezi sa rokovima za proces utvrđivanja i provere identiteta.

708. Članom 18. Zakona o BPPN/BPFT adekvatno je obuhvaćena odredba Suštinskog kriterijuma 5.13. Četvrtu stavku „*drukčijeg osnivanja poslovnog odnosa*“ trebalo bi tumačiti u skladu sa širim značenjem iste tako da obuhvati svaki drugi slučaj pružanja usluge klijentu, koji nije obuhvaćen slučajevima predviđenim u naznačenim stavkama.

709. Međutim, kao što je već objašnjeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.5. gore, koncept pravnog uživaoca i potonji proces utvrđivanja i provere identiteta, nisu predviđeni Zakonom o BPPN/BPFT zbog čega rokovi za proveru identiteta pravnog uživaoca isto tako nedostaju.

710. Stoga, preporučljivo je, pored preporuka datih gore za uvođenje svih mera PK, da se sagledaju i uslovi u vezi sa rokovima provere identiteta pravnog uživaoca – vidi i analizu člana 7b Treće direktive EU o BPPN u daljem tekstu.

Rokovi za proveru: Mogućnost završetka postupka provere nakon osnivanja poslovnog odnosa – Suštinski kriterijum 5.14.

711. Suštinski kriterijum 5.14. predviđa opciju da finansijske institucije završe proces provere nakon osnivanja poslovnog odnosa, pod uslovom:

- da se to učini što je pre i razumno izvodljivo;
- da je presudno da se ne ometa uobičajeno obavljanje poslova;
- da je delotvorno rešen rizik od pranja novca.

712. Metodologija dodatno daje primere kada je presudno da se ne ometa uobičajeno obavljanje poslova.

713. Zakonom o BPPN/BPFT ništa nije neposredno predviđeno u vezi sa tom stvari ali, kroz odredbe člana 18. o rokovima za proveru, kao što je navedeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.13, takva opcija izgleda da ne postoji.

714. Odredbe člana 18. Zakona o BPPN/BPFT trenutno obuhvataju uslove iz Suštinskog kriterijuma 5.14.

715. Međutim, ukoliko organi vlasti na kraju odluče da usvoje opciju kojom bi se dozvolilo osnivanje poslovnog odnosa u određenim uslovima pre završetka procesa provere, preporučljivo je da se to učini kroz jasne zakonske odredbe i odgovarajuće smernice industriji, da bi se izbegli slučajevi u kojima se vrši promet, a za koji bi se kasnije ispostavilo da je sumnjiv.

Rokovi za proveru: Postupak kontrole rizika – Suštinski kriterijum 5.14.1.

716. Suštinski kriterijum 1.14.1. predviđa da finansijske institucije usvoje postupak za kontrolu rizika, kada je klijentu dozvoljeno da koristi poslovni odnos pre procesa provere.

717. Trenutno ne postoji uslov da banke i finansijske institucije poseduju postupak za kontrolu rizika da bi se klijentima dozvolilo da koriste poslovni odnos pre procesa provere, pošto je takav slučaj zabranjen Zakonom o BPPN/BPFT.

718. Ukoliko organi vlasti na kraju odluče da usvoje takvu opciju, onda se preporučuje da se uvedu srodne promene u zakon tako da se obezbedi obaveza banaka i finansijskih institucija da uspostave odgovarajući i delotvoran postupak kontrole rizika, kojim bi se definisali uslovi pod kojima je isto dozvoljeno.

719. Takav postupak, kojeg bi relevantni organi vlasti trebalo da usvoje, između ostalog, trebalo bi da obuhvati:

- procenu rizika kojeg predstavlja klijent i kontrolu takvog rizika;

- rokove za završetak procesa provere;
- postupak koji se primenjuje ako se provera ne može završiti u predviđenom roku;
- vrstu delatnosti koja je dozvoljena klijentu u predviđenom roku provere;
- poništenje prometa ukoliko se ukine poslovni odnos (npr: ako je račun otvoren i depozit prihvaćen, način na kojem će se novac vratiti a da institucija nije pomogla da se isti *očisti*); i
- mogućnost da se ne ometa uobičajeno obavljanje poslova (preporučuje se upućivanje na primere iz Metodologije FATF-a).

Neispunjenje uslova procesa provere klijenta – Suštinski kriterijum 5.15.

720. Suštinski kriterijum 5.15. predviđa da kada finansijska institucija ne može da primeni predviđene mere PIK, ista ne sme da otvara račun, osniva poslovni odnos ili vrši promet. U takvim slučajevima, finansijska institucija bi trebalo da preuzme dodatnu obavezu da uzme u obzir mogućnost podnošenja PSP.

721. Članom 18. stavom 6. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da se, ako banka ili finansijska institucija nije u mogućnosti da proveri identitet klijenta, poslovni odnos prekida, svaki račun zatvara a imovina vraća svom izvoru. Štaviše, takve radnje su bez štete po obavezu banke ili finansijske institucije da prijavi sumnjivu radnju ili promet, na osnovu člana 22. stava 1. te da podnese dodatne materijalne informacije, na osnovu člana 22. stava 2. Zakona o BPPN/BPFT.

722. Savetodavno pismo 2007/1 CBK ne predviđa ništa u vezi sa datom stvari.

723. Odražavajući, u određenoj meri, odredbu člana 18. stava 6. Zakona o BPPN/BPFT, član 6. stav 5. Pravila X CBK, međutim, predviđa sledeće: *U slučaju da banka ili finansijska institucija nije u mogućnosti da proveri identitet klijenta, u skladu sa članom 3. stavom 7. Uredbe 2004/2, ista je dužna da odbije promet i da uzme u obzir mogućnost podnošenja prijave o sumnjivom prometu, kako je predviđeno članom 3. stavom 9. Uredbe 2004/2.*

724. Iako izgleda da član 18. stav 6. obuhvata uslov za banke i finansijske institucije u skladu sa Suštinskim kriterijumom 5.15, postoje odstupanja koja ozbiljno utiču na primenu.

725. Suštinski kriterijum 5.15. upućuje na neispunjenje obaveza iz suštinskih kriterijuma od 5.3. do 5.6, a kojim je predviđeno:

- utvrđivanje identiteta klijenta i provera tog identiteta na osnovu nezavisnog pouzdanog izvora (Suštinski kriterijum 5.3*);
- kod pravnih lica ili pravnih uređenja, provera da lice koje postupa u ime pravnog lica za to ima ovlašćenje; utvrđivanje i provera identiteta datog predstavnika; provera pravnog stanja pravnog lica ili pravnog uređenja (Suštinski kriterijum 5.4);
- utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca i provera tog identiteta; utvrđivanje da li podnosilac zahteva postupa u ime drugog lica; utvrđivanje i provera identiteta treće strane u čije ime podnosilac zahteva postupa; razumevanje strukture vlasništva i kontrole pravnih lica i uređenja, uključujući fizička lica koja imaju krajnju kontrolu (Suštinski kriterijum 5.5); i
- pribavljanje informacija o svrsi i namenskom karakteru poslovnog odnosa (Suštinski kriterijum 5.6).

726. Poređenja radi, članom 18. stavom 6. predviđeno je da, kada banka ili finansijska institucija *nije u mogućnosti da proveri identitet klijenta*, ista preduzme mere iz Suštinskog kriterijuma 5.15.

727. Štaviše, član 6. stav 5. Pravila X CBK i dalje upućuje na Uredbu UNMIK-a 2004/2 koja je u celosti opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT i koja je, stoga, nebitna u svrhu ove ocene za Suštinski kriterijum 5.15.

728. Otkrivena odstupanja, koja su gore naznačena, još jednom su rezultat toga da je Zakonom o BPPN/BPFT definisano samo šta to čini koncept PK ali nije predviđena i primena istog.

729. Stoga, veoma je preporučljivo da se prilikom revizije Zakona o BPPN/BPFT u kontekstu primene svih mera PK kroz član 17, odredbe člana 18. stava 6. sledstveno preispitaju i usklade sa uslovima Standarda FATF-a, upućivanjem na srodne stavke procesa PK a ne samo na proces provere identiteta.

Neispunjenje uslova procesa provere klijenta kada je poslovni odnos već – Suštinski kriterijum 5.16.

730. Suštinski kriterijum 5.16. predviđa, u slučaju kada je poslovni odnos već osnovan, da se finansijske institucije obavežu da prekinu poslovni odnos i uzmu u obzir mogućnost podnošenja PSP.

731. Kao što je već navedeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.14. gore, Zakonom o BPPN/BPFT neposredno nije predviđeno ništa u vezi sa mogućnošću da se dozvoli osnivanje poslovnog odnosa pre završetka procesa PK (Zakon samo upućuje na primenu procesa utvrđivanja i provere identiteta), kroz odredbe člana 18. o rokovima provere, kako je navedeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.13. gore, takva opcija ne postoji.

732. Međutim, član 6. stav 7 (Prekid odnosa sa klijentom) Pravila X CBK predviđa sledeće: *U slučaju da banka ili finansijska institucija nije u mogućnosti da ispoštuje uslove provere klijenta, ista je dužna da prekine odnos sa klijentom i odredi da li je potrebno podneti prijavu o sumnjivom prometu, kako je predviđeno članom 3. stavom 9. Uredbe 2004/2.*

733. Pošto Zakonom o BPPN/BPFT nije dozvoljeno koristiti poslovni odnos pre završetka procesa provere, pre svega proizilazi da uslov iz Suštinskog kriterijuma 5.16. ne može biti primenjen.

734. Međutim, Suštinski kriterijum 5.16. ne bi trebalo tumačiti samo u slučajevima u kojima je klijentu dozvoljeno da koristi poslovni odnos pre procesa provere (Suštinski kriterijum 5.14) već i u slučajevima u kojima na kraju nastane sumnja u istinitost i adekvatnost identifikacionih podataka klijenta (Suštinski kriterijum 5.2(e)) i u slučaju postojećih klijenata (Suštinski kriterijum 5.17).

735. Izgleda da član 6. stav 7. Pravila X CBK obuhvata slučajeve u vezi sa postojećim klijentima. Međutim, valjanost datog člana, takođe, iz razloga objašnjenih ranije u ovom Izveštaju, dovodi se u pitanje pošto:

- upućuje na poštovanje uslova PK u vezi sa klijentom, dok Zakon o BPPN/BPFT samo definiše proces PK ali ne primenjuje isti u celosti, kao što

je to slučaj sa Pravilom X – čime Pravilo X predviđa obaveze koje prevazilaze Zakon o BPPN/BPFT, bez zakonskog osnova; i

- član upućuje na Uredbu UNMIK-a 2004/2, koja je u opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT zbog čega može stvoriti sukob.

736. Takvo stanje još jednom nastaje zbog neprimene svih mera PK posredstvom člana 17. Zakona o BPPN/BPFT i drugih srodnih odredbi.

737. Stoga, preporučuje se da se dato pitanje revidira prilikom revizije primene punog procesa PK kroz Zakon o BPPN/BPFT i srodne druge odredbe.

Primena procesa provere klijenata kod postojećih klijenata – Suštinski kriterijum 5.17.

738. Suštinski kriterijum 5.17. predviđa da finansijske institucije primenjuju sve mere PK kod postojećih klijenata, na osnovu materijalnosti i rizika, i da bi izvršile proveru postojećih poslovnih odnosa u odgovarajućem trenutku.

739. Izgleda da banke i finansijske institucije nemaju obavezu na osnovu Zakona o BPPN/BPFT da primenjuju mere PK kod postojećih klijenata, ili da vrše proveru postojećeg poslovnog odnosa.

740. Savetodavno pismo 2007/1 CBK, takođe, ne predviđa ništa u vezi sa primenom mera PK kod postojećih klijenata.

741. Međutim, članom 15. stavom 2. Pravila X CBK predviđeno je da *za svaki odnos sa klijentom, koji postoji na dan kada ovo Pravilo stupa na snagu, banke i finansijske institucije dužne su da primene mere provere klijenata, kako je predviđeno članom 6, do 30.04.2007. godine.* CBK je potvrdila da je to urađeno.

742. Primena mera PK kod postojećih klijenata, iako po osnovu materijalnosti i rizika, važna je za delotvornost sistema.

743. Iako Zakonom o BPPN/BPFT nije neposredno predviđeno da banke i finansijske institucije preduzimaju sve mere PK u slučaju postojećih klijenata, istim to nije isključeno. Samim tim, kad god se Zakonom predviđaju obaveze banaka i finansijskih institucija, npr: o tekućem nadzoru odnosa, ne pravi se razlika između novih i postojećih računa.

744. Obaveza iz člana 15. stava 2. Pravila X obuhvata dati uslov, međutim, samo u smislu da se mere PK primenjuju na osnovu Pravila. Štaviše, isto je datirano te nije na snazi od 30.04.2007. god.

745. Bez obzira na to, glavna stvar da Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđena primena svih mera PK, iako su iste definisane, dodatno odražava usklađenost sa ovim Kriterijumom.

746. Stoga, preporučuje se da se, u sklopu revizije primene svih mera PK na osnovu člana 17. Zakona o BPPN/BPFT, obuhvati i posebna odredba po kojoj će se mere PK primenjivati po tekućem osnovu kod postojećih klijenata, na osnovu materijalnosti i rizika – u kom slučaju bi ta obaveza trebalo da se poveže sa pristupom zasnovanim na riziku.

Primena mera provere klijenata kod postojećih anonimnih računa – Suštinski kriterijum 5.18.

747. Suštinski kriterijum 5.18. predviđa da finansijske institucije preduzmu sve mere PK kod postojećih anonimnih računa.

748. Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđen takav uslov. Isto tako, nije predviđen ni Savetodavnim pismom 2007/1 CBK.

749. Pravilo X CBK sadrži datiranu obavezu (30.04.2007) banaka i finansijskih institucija da primene sve mere PK u skladu sa tim Pravilom (Zakonom nije predviđena primena mera PK već samo u svrhu utvrđivanja identiteta) kod svih postojećih odnosa sa klijentima, što bi prema opštem tumačenju istog, moglo da obuhvati postojeće anonimne račune.

750. CBK tvrdi da ne postoje niti da su ikada postojali bilo kakvi anonimni računi jer je to uvek bilo zabranjeno Zakonom. Zakon o BPPN/BPFT kojim su zabranjeni anonimni računi stupio je na snagu septembra 2010. godine, zbog čega su, izuzev ako je izričito zabranjeno sada opozvanom Uredbom UNMIK-a 2004/2 – što nije slučaj – banke i finansijske institucije mogle da uspostave takve račune.

751. Pretpostavlja se da je, ako su banke i finansijske institucije ispoštovale uslove člana 15. stava 2. Pravila X CBK, svaki anonimni račun držan do 30.04.2007. godine pretvoren u imenovan račun. Period između aprila 2007. god. i septembra 2010. god. nije obuhvaćen nijednom obavezom primene mera PK kod bilo kog postojećeg anonimnog računa.

752. Ako je to slučaj, onda je preporučljivo da se prilikom revizije Zakona o BPPN/BPFT, uvedu odredbe za primenu svih mera PK i kod postojećih anonimnih računa.⁹⁶

Stav u vezi sa štednim knjižicama na fiktivnim imenima – Član 6. Treće direktive EU o BPPN

753. Član 6. Treće direktive EU o BPPN zabranjuje finansijskim institucijama da vode anonimne račune ili anonimne štedne knjižice i od istih zahteva da primene sve mere PK kod vlasnika takvih računa i štednih knjižica. Član 6. Treće direktive EU o BPPN, međutim, ne zabranjuje račune na fiktivnim imenima⁹⁷ već predviđa da se svi računi podvrgnu merama PK.

754. Zakonom o BPPN/BPFT zabranjeni su anonimni računi ali nisu zabranjeni računi na fiktivnim imenima, koji su naravno, i dalje predmet mera PK.

755. Stvar štednih knjižica na fiktivnim imenima obuhvaćena je u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.1. gore, u pogledu anonimnih računa.

Prag za povremeni promet – član 7b Treće direktive EU o BPPN

756. Dok je na osnovu Standarda FATF-a predviđeno da finansijske institucije primenjuju sve mere PK kod povremenog prometa iznad određenog praga, član 7b Treće direktive EU o BPPN nameće tu obavezu za promet ili povezani promet koji je jednak naznačenom iznosu ili viši od naznačenog iznosa od 15.000 €.

⁹⁶ Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predložene su odredbe u tom smislu.

⁹⁷ Računi na fiktivnim imenima mogli bi biti slični numerisanim računima ali nose fiktivno ime umesto predodređenog broja. Međutim, numerisani računi se lako mogu utvrditi i dozvoljeni su i standardima EU i standardima FATF-a, pod uslovom da su sledstveno primenjene pune mere provere klijenta. Numerisani računi se uglavnom koriste u privatnom bankarstvu i trebalo bi da budu predmet naprednih mera nadzora kako unutar institucije tako i u nadzornim organima.

757. Članom 17. stavom 2. Zakona o BPPN/BPFT predviđena je primena postupka utvrđivanja identiteta (Zakonom nije predviđena primena svih mera PK) za povremeni promet ili povezani promet u iznosu jednakom ili višem od 10.000 €. Članom je dodatno predviđeno da *ako iznos prometa u vreme vršenja nije poznat, proveru se vrši odmah nakon što se sazna visina iznosa ili ako je dostignut prag.*

758. Članom 18. Zakona o BPPN/BPFT dodatno je predviđena provera podataka o identitetu klijenta pre *vršenja jednog prometa u iznosu od više od deset hiljada (10.000) evra. Višestruki gotovinski promet smatra se jednim prometom ako banka ili finansijska institucija ima saznanje da se više prometa vrši u ime jednog lica ili subjekta u iznosu od više od deset hiljada (10.000) evra u jednom danu.*

759. Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK ne dodaju materijalne smernice o odredbama člana 17. i člana 18. Zakona o BPPN/BPFT u tom pogledu.

760. Iako, bar u smislu utvrđivanja identiteta klijenta i provere tog identiteta, izgleda da Zakon o BPPN/BPFT obuhvata i Standard FATF-a i Treću direktivu EU o BPPN pošto predviđa niži prag od 10.000 € za razliku od praga iz kojeg predviđaju FATF i EU od 15.000 €, postoji nedoslednost između člana 17 (utvrđivanje identiteta) i člana 18 (provera identiteta) Zakona.

761. Članom 17. predviđena je obaveza utvrđivanja identiteta za povremeni promet ili povezani promet *u iznosu jednakom ili višem od deset hiljada (10.000) evra*, dok je članom 18. Zakona predviđena obaveza provere za povremeni promet ili povezani promet u iznosu *višem od deset hiljada (10.000) evra*. To stvara anomaliju u pogledu toga da li nakon procesa utvrđivanja identiteta za povremeni promet u iznosu jednakom 10.000 € sledi proces provere.

762. Štaviše, članom 17. Predviđena je obaveza za povremeni promet u kojem iznos nije poznat, čim se sazna iznos ili dostigne prag. Sa druge strane, članom 18. predviđena je obaveza provere za povezani povremeni promet u ime jednog lica ili subjekta, ako isti iznosi više od deset hiljada (10.000) evra u jednom danu. Samim tim, dok se obaveza utvrđivanja identiteta može primeniti čak iako je iznos povezanog prometa utvrđen van jednog dana, proces provere se primenjuje ako je iznos premašen u toku jednog dana.

763. Te anomalije bi imale veće posledice po primenu svih mera PK, kako je preporučeno.

764. Stoga, preporučuje se da se odredbe i člana 17. i člana 18. usklade, pošto je proces utvrđivanja identiteta sličan procesu provere u okviru konteksta preporučene revizije Zakona, us vrhu primene svih mera PK. Svaki period za računanje povezanih prometa može se utvrditi uredbom kojom bi se industriji dale smernice za primenu procesa PK – vidi i analizu u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.13.

Definicija pravnog uživaoca – Član 3. stav 6. Treće direktive EU o BPPN

765. Iako su definicije pravnog uživaoca iz Glosara FATF-a i Treće direktive EU o BPPN slične, potonja sadrži detaljnije informacije o pravnom uživaocu u slučaju pravnih lica, uglavnom utvrđujući procenat deonica u granici od 25 % plus jedna deonica. Treća direktiva EU o BPPN dodatno definiše pravnog uživaoca u kontekstu pravnog uređenja, kao što su fondacije ili poverenički fondovi.

766. Kao što je već definisano u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.5.* definicija pravnog uživaoca iz Zakona o BPPN/BPFT veoma je slična definiciji FATF-a ali ne obuhvata dodatne kriterijume za Treću direktivu EU o BPPN – za više detalja vidi analizu u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.5. gore.

767. U razgovorima sa članovima industrije, izražena je zabrinutost u vezi sa poteškoćama na koje se naišlo oko ispunjavanja obaveza u vezi sa pravnim uživaocem. Jedna od izraženih zabrinutosti tiče se definicije pravnog uživaoca koja ne obuhvata prag koji je sadržan u Trećoj direktivi EU o BPPN.

768. Iako uvođenje praga izgleda da daje smernice, to stvara i dodatne obaveze. Sa pragom – recimo od 25 % plus jedna deonica – finansijske institucije bi morale da utvrde identitet svih lica koja drže 25 % plus jednu deonicu. Štaviše, ako takvo lice ne postoji, finansijska institucija bi morala da utvrdi identitet fizičkog lica koje inače upražnjava kontrolu nad upravom pravnog lica.

769. Definicija pravnog uživaoca iz Zakona o BPPN/BPFT ne obuhvata prošireni koncept pravnog uživaoca u slučaju pravnih uređenja kao što su poverenički fondovi i fondacije, kako je definisano Trećom direktivom EU o BPPN.

770. Bez štete po, i dodatno preporuci datoj u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.5, preporučuje se da se uzme u obzir:

- uvođenje praga za utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca za pravna lica;
- proširivanje definicije pravnog uživaoca na pravnog uživaoca pravnih uređenja, u skladu sa odredbama Treće direktive EU o BPPN, i pošto su pravna uređenja priznata zakonima Kosova;
- obezbeđivanje adekvatnih i odgovarajućih pisanih smernica za industriju o primeni mera PK za pravne uživaoce.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku br. 5)

771. U ovom Izveštaju ukazano je na ozbiljnu zabrinutost po pitanju delotvornosti sistema kod primene koncepta provere klijenata. Prvo, zato što je Zakonom o BPPN/BPFT predviđena samo definicija koncepta ali ne i njegova puna primena. Drugo, zbog odstupanja između Zakona i pravila koja je donela CBK – iako su odredbe Pravila X CBK u tom pogledu usklađene sa međunarodnim standardima, i na kraju, zato što industrija na kraju samostalno tumači i primenjuje taj koncept.

772. Delotvornost sistema dodatno je pod negativnim uticajem zbog sukoba u vezi sa rokovima za primenu procesa utvrđivanja i provere identiteta klijenta. To je pod dodatnim uticajem otkrivene slabosti u slučaju nemogućnosti da se završi proces utvrđivanja identiteta.

773. Štaviše, otkrivena slabost u smislu odgovarajuće primene pojma pravnog uživaoca i zabrinutosti na koju je ukazala industrija po tom pitanju, dodatno stvara zabrinutost u pogledu delotvornosti.

774. Na kraju, delotvornost sistema pod dodatnim je negativnim uticajem zbog nepostojanja smernica, uslova i otkrivene slabosti u smislu primene pristupa zasnovanog na riziku.

3.2.2 Preporuke i komentari (uopšteno za Preporuku FATF-a br. 5)

775. Kao što se može videti iz analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom za Preporuku br. 5 gore, Zakon o BPPN/BPFT, Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK ostavljaju veliki broj nedostataka koji, zajedno sa zabrinutošću koju je izrazila industrija u pogledu primene svojih obaveza u nekim posebnim oblastima, imaju negativne posledice po delotvornost preventivnog sistema kroz proces PK.

776. U ovom Izveštaju izražena je zabrinutost u pogledu valjanosti Savetodavnog pisma 2007/1 i Pravila X CBK u okviru konteksta da je Uredba UNMIK-a 2004/2 u celosti opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT, dok su i Uredba UNMIK-a 1999/21 i Uredba UNMIK-a 2008/28 opozvane stupanjem na snagu Zakona o bankama, na osnovu čega svako pravilo ili svaka uredba doneta na osnovu istih ostaje valjana samo u slučaju da nema sukoba sa zakonom. Savetodavno pismo i Pravilo X i dalje upućuju na te uredbe, bez obzira na njihov položaj u skladu sa zakonom.⁹⁸

777. U ovom Izveštaju, takođe, izražena je zabrinutost u pogledu definicija „finansijske institucije“ u srodnim zakonima, koje se razlikuju u određenim slučajevima.

778. U ovom Izveštaju dodatno je nađeno da je potrebno rešiti podelu i primenu spiskova Ujedinjenih nacija i drugih spiskova označenih lica i subjekata.

779. Otkriveni nedostaci ili slabosti u zakonima i sistemima, kako se isti primenjuju, uglavnom se tiču sledećeg:

- Neprimena mera PK kroz Zakon o BPPN/BPFT osim primene postupka utvrđivanja i provere identiteta – uz ozbiljne posledice po različite druge odredbe Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 5.1);
- Nepostojanje zabrane vođenja računa na fiktivnim imenima (Suštinski kriterijum 5.1. i član 6. Direktive EU);
- Jasni rokovi kada je primena mera PK neophodna (Suštinski kriterijum 5.2);
- Potreba za doradom procesa provere (Suštinski kriterijum 5.3. i Suštinski kriterijum 5.4);
- Jačanje i zakonska jasnoća obaveza za utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca (Suštinski kriterijum 5.5. i član 3. stav 6. Direktive EU);
- Jačanje uslova utvrđivanja vlasničke strukture i kontrole nad pravnim licima (Suštinski kriterijum 5.5.2);
- Jačanje obaveze utvrđivanja svrhe i namenskog karaktera poslovnog odnosa (Suštinski kriterijum 5.6);
- Nepostojanje obaveze vršenja tekuće provere poslovnih odnosa (Suštinski kriterijum 5.7. i Suštinski kriterijum 5.7.1/5.7.2);
- Nepostojanje pristupa zasnovanog na riziku (Suštinski kriterijum 5.8);
- Nepostojanje smernica za pristup zasnovan na riziku (Suštinski kriterijum 5.12);
- Rokovi za proveru pravnog uživaoca (Suštinski kriterijum 5.13. i član 7(b) Direktive EU);
- Propust da se završi postupak PK (Suštinski kriterijum 5.15);
- Propust da se primene mere PK (Suštinski kriterijum 5.16); i
- Primena mera PK kod postojećih klijenata (Suštinski kriterijum 5.17).

780. U smislu različitih otkrivenih nedostataka, kako je gore precizirano, detaljne preporuke za poboljšanje zakona, a samim tim i sistema, date su gore u odgovarajućim analizama u vezi sa suštinskim kriterijumima.

⁹⁸ CBK je izvestila da je u procesu revizije i ažuriranja Pravila X i Savetodavnog pisma 2007/1, nakon stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o BPPN/BPFT.

781. Preporučuje se da se date preporuke čitaju kroz kontekst i u okviru konteksta analize odgovarajućih suštinskih kriterijuma. Bez obzira na to, glavne preporuke usredsređene su na sledeće:

- Revizija Pravila X⁹⁹, inkorporišući Savetodavno pismo 2007/1 CBK, u okviru konteksta novih zakona i opozvanih uredbi UNMIK-a;
- Usklađivanje definicije „finansijske institucije“ u srodnim zakonima i uredbama;
- Zakonska obaveza primene svih mera PK, kako je definisano u Zakonu o BPPN/BPFT umesto primene procesa utvrđivanja i provere identiteta, koji je samo deo koncepta PK;
- Preispitivanje podele i primene spiskova Ujedinjenih nacija i drugih spiskova označenih lica i subjekata;
- Opšta revizija Zakona o BPPN/BPFT u određenim oblastima u vezi sa boljim i smanjenim merama PK, u okviru konteksta primene i smernica za pristup zasnovan na riziku, i u smislu usklađivanja odredaba, kako je ukazano u analizama u vezi sa odgovarajućim suštinskim kriterijumima.

3.2.3 Ocena za Preporuku 5.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Preporuka 5	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji zakonska obaveza primene svih mera PK; • Ne postoji izričita zabrana vođenja računa na fiktivnim imenima; • Nije jasan prag za elektronski transfer; • Kada postoji sumnja u istinitost ili adekvatnost prethodno pribavljenih podataka o identitetu klijenta, isto se primenjuje samo kod povremenih prometa; • Ne postoji odgovarajuća zakonska obaveza utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca; • Jačanje obaveze razumevanja vlasničke strukture i kontrole klijenta; • Jačanje obaveze razumevanja svrhe i namenskog karaktera poslovnog odnosa; • Jačanje obaveze upražnjavanja tekućeg nadzora poslovnog odnosa i prometa u svim slučajevima, a ne samo u slučaju visokorizičnih klijenata; • Jačanje obaveze finansijskih institucija da primenjuju pristup zasnovan na riziku; • Nepostojanje smernica o primeni pristupa zasnovanog na riziku; • Nedoslednosti između rokova procesa provere i procesa utvrđivanja identiteta; • Propust da se završi proces PK odnosi se samo na proces provere; • Propust da se završi proces PK kada poslovni odnos već postoji nije adekvatno obuhvaćen; • Obaveza primene mera PK kod postojećih klijenata datirana je i predviđena samo Pravilom X koje je zasnovana na opozvanim uredbama UNMIK-a; • Bolja podela i primena spiskova označenih lica; i

⁹⁹ CBK je izvestila da je pripremljena revidirana verzija Pravila X ali isto neće stupiti na snagu do zakonodavnih izmena Zakona o BPPN/BPFT.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<ul style="list-style-type: none"> • Pitanja delotvornosti u pogledu delokruga i stepena primene mera PK, utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca i primene pristupa zasnovanog na riziku

3.3 Politički eksponirana lica (PEL) (R.6)

3.3.1 Opis i analiza

782. Glosar FATF-a uz Metodologiju PEL definiše kao *pojedince kojima su poverene istaknute javne funkcije u nekoj zemlji, na primer predsednici država ili vlada, političari na visokim funkcijama, vladini, sudski ili vojni zvaničnici, viši rukovodioci državnih korporacija, važni zvaničnici političkih partija. Poslovne veze sa članovima porodice ili bliskim saradnicima ovih lica nosi rizik za reputaciju finansijske institucije sličan onom koji je prisutan u saradnji sa samim PEL. Ovom definicijom ne treba obuhvatiti pojedince srednjeg ili nižeg ranga u gore pomenutim kategorijama.*

783. Treća direktiva EU o BPPN PEL definiše kao *fizička lica kojima su poverene, ili kojima su bile poverene istaknute javne funkcije i bliži članovi porodice ili lica za koja je poznato da su bliski saradnici takvih lica.*

784. Direktiva Komisije EU o primeni¹⁰⁰ daje dodatne smernice za definiciju PEL, definišući „istaknutu javnu funkciju“ na sličan način kao u Standardu FATF-a, isključujući zvaničnike srednjeg ili nižeg ranga iz svrhe definicije. Takođe, daje smernice za definiciju toga šta su „bliži članovi porodice“ i „lica za koja je poznato da su bliski saradnici“.

785. Član 2. stav 1. tačka 26. Zakona o BPPN/BPFT PEL definiše kao *„lice koje je imao javnu istaknutu funkciju u zemlji, kao i članove njegove porodice koji su u uskoj vezi s tim licem“.*

786. Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK nemaju dodatne smernice za tumačenje definicije PEL.

787. Iako je definicija PEL iz Zakona o BPPN/BPFT veoma slična definiciji FATF-a i Direktive EU, ista ne predviđa definiciju ili smernicu za „istaknutu javnu funkciju“, „bliže članove porodice datog lica“ i „lica koja su bliski saradnici datog lica“.

788. Smernice industriji za te definicije, a koja je izrazila zabrinutost u pogledu odgovarajuće definicije i postupka primene uopšte, predstavljale bi korak u pravcu delotvorne primene date obaveze.

789. Stoga, preporučuje se da se definicija PEL revidira tako da, bilo neposredno bilo kroz smernice odgovarajućih organa, obuhvati proširene definicije u cilju odgovarajućeg i doslednog tumačenja „istaknute javne funkcije“, „članova porodice datog lica“ i „bliskih saradnika datog lica“.

790. Štaviše, definicija iz Zakona o BPPN/BPFT ne isključuje zvaničnike srednjeg i nižeg ranga u svrhu primene definicije.

¹⁰⁰ Direktiva Komisije 2006/70/EC od 01.08.2006. god. kojom se utvrđuju mere za primenu 2005/60/EC Evropskog parlamenta i Saveta u vezi sa definicijom „politički eksponiranog lica“ i tehničkim kriterijuma za pojednostavljeni postupak provere klijenata i za izuzetak po osnovu finansijske delatnosti koja se obavlja po povremenom ili veoma ograničenom osnovu. *OJ L 214, 04.08.2006, str. 29-34.*

791. Izuzev ako postoji određeni razlog da definicija iz Zakona o BPPN/BPFT obuhvati i zvaničnike srednjeg i nižeg ranga, u kom slučaju bi bilo pogodnije da se isti navedu, organi vlasti bi možda trebalo da uzmu u obzir izmenu i dopunu date definicije u skladu sa tim.

792. Štaviše, dok definicija PEL upućuje na *lice koje je imalo javnu istaknutu funkciju u bilo kojoj zemlji*, član 21. Zakona o BPPN/BPFT nameće napredne mere provere i napredne mere nadzora PEL koja borave van Kosova. sledstveno tome, napredne mere provere i napredne mere nadzora ne bi bile primenjive u svim slučajevima kada je određenom licu poverena javna funkcija na Kosovu, ili u nekoj zemlji, ali koje boravi na Kosovu – vidi i analizu u vezi sa Dodatnim kriterijumom 6.5. dole.

Odgovarajući sistemi kontrole rizika – Suštinski kriterijum 6.1.

793. Suštinski kriterijum 6.1. predviđa da finansijske institucije uspostave sisteme kontrole rizika da bi se utvrdilo da li je potencijalni klijent, klijent ili pravni uživalac PEL.

794. Kao što je već objašnjeno u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.8, Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđena obaveza banaka i finansijskih institucija da osmisle postupak kontrole rizika te da primenjuju pristup zasnovan na riziku u pogledu svojih klijenata. Međutim, veza sa Suštinskim kriterijumom 6.1. nalazi se u članu 21. Zakona o BPPN/BPFT, kojim se predviđa da subjekat koji podnosi prijavu, uspostavi odgovarajući postupak za kontrolu rizika, u pogledu prometa, odnosa ili usluga koje se pružaju PEL koje boravi van Kosova, da bi se utvrdilo da li je klijent PEL ili ne.

795. Iako Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK upućuju na PEL koja predstavljaju veći rizik, ista ne predviđaju niti obavezuju banke i finansijske institucije da uspostave sistem kontrole rizika da bi se utvrdio status klijenata koji su PEL.

796. Nepostojanje odredbi i smernica za pristup zasnovan na riziku ima velike posledice po delotvornu primenu sistema. Zaista, sama industrija je izrazila zabrinutost u pogledu smernica u tom smislu.

797. Proizilazi da se jedino upućivanje na obavezu banaka i finansijskih institucija da uspostave sistem kontrole rizika da bi se utvrdio rizik kojeg klijent predstavlja nalazi samo u članu 21. Zakona o BPPN, i to samo u pogledu upućivanja na PEL, čime se upućuje na obavezu iz Suštinskog kriterijuma 6.1.

798. Bez obzira na to, vredi pomenuti da se odredba člana 21. Zakona o BPPN/BPFT odnosi samo na potencijalne klijente, a možda i na postojeće klijente, kao i na slučajeve u kojima dato lice boravi van Kosova – imajući u vidu da se definicija PEL odnosi na „bilo koju zemlju“.¹⁰¹ Bez obzira na to, date odredbe ne obuhvataju pravne uživaocce i primenjuju se samo u slučajevima primene naprednih mera provere.

799. Stoga, preporučuje se da se, prilikom revizije Zakona o BPPN/BPFT, uvedu odgovarajuće mere za pristup zasnovan na riziku, kako je preporučeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 5.8. u ovom Izveštaju, uključujući tu i potonje smernice za primenu, te da se uzme u obzir primena takvih mera da bi se utvrdilo da li je potencijalni klijent, klijent ili pravni uživalac PEL kao deo pristupa zasnovanog na riziku i van naprednih mera provere koje se primenjuju u slučaju visokorizičnog klijenta.

¹⁰¹ Definišući PEL, u vezi sa terminom „bilo koja zemlja“, Savetodavno pismo 2007/1 predviđa da u skladu sa Preporukom FATF-a (Radna grupa za finansijsku akciju) 6, CBOK može da izabere da li će zadržati taj uslov samo za strana PEL, ili će isti primenjivati i na domaća PEL.

Odobrenje višeg rukovodstva za poslovni odnos sa PEL – Suštinski kriterijum 6.2.

800. Suštinski kriterijum 6.2. predviđa da finansijska institucija dobije odobrenje višeg rukovodstva za osnivanje poslovnog odnosa sa PEL. Standard FATF-a ne definiše „više rukovodstvo“ u tu svrhu.

801. Članom 21. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije dobiju odobrenje od generalnog direktora, lica kojeg on ovlasti ili službenika koji vrši sličnu funkciju, pre osnivanja poslovnog odnosa sa PEL koje boravi van Kosova.

802. Iako Savetodavno pismo 2007/1 ne predviđa ništa u vezi sa tim pitanjem, Pravilo X CBK predviđa uopštenije obaveze u tome da *banka ili finansijska institucija ne sme da osnuje ili održava poslovni odnos sa visokorizičnim klijentom, izuzev ako viši član rukovodstva banke ili finansijske institucije da svoje pisano odobrenje.*

803. U svrhu Suštinskog kriterijuma 6.2, izgleda da je dati uslov adekvatno ispunjen kroz član 21. Zakona o BPPN/BPFT i Pravilo X CBK.

Nastavak poslovnog odnosa sa PEL – Suštinski kriterijum 6.2.1.

804. Suštinski kriterijum 6.2.1. predviđa da se dobije odobrenje višeg rukovodstva za nastavak poslovnog odnosa u slučaju da je klijent prihvaćen a da se kasnije ispostavi da je klijent ili pravni uživalac postao PEL.

805. Kao što je precizirano u prethodnoj analizi, članom 21. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da više rukovodstvo da odobrenje pre uspostavljanja poslovnog odnosa sa PEL koje boravi van Kosova. Inače, Zakon ne predviđa nikakve mere koje treba preduzeti u slučaju da je takav klijent već prihvaćen.

806. Odredbe člana 21, kako je gore precizirano, primenjuju se samo u slučaju pre nego što banka ili finansijska institucija počne odnos sa licem za koje se utvrdi da ima status PEL.

807. Samim tim, ne postoji obaveza primene istog postupka za dobijanje odobrenja višeg rukovodstva za nastavak poslovnog odnosa ako se kasnije ispostavi da je klijent ili pravni uživalac postao PEL.

808. Štaviše, data obaveza se ne primenjuje u prvom slučaju na pravne uživaocce. Takođe, Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđeno da se vrši tekuća procena toga da li je klijent postao PEL, već je samo predviđeno da se stalno vrši pojačan nadzor ako je za klijenta unapred utvrđeno da je PEL.

809. Stoga, dodatno preporuci iz analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom 6.1. gore, važno je da se svaka odredba uvedena Zakonom u vezi sa utvrđivanjem statusa potencijalnog klijenta, postojećeg klijenta ili pravnog uživaoca kao PEL i primenom odgovarajućih naprednih mera, obuhvati i tekuće mere provere da li je klijent ili pravni uživalac na kraju dobio status PEL i da se primene podrazumevane mere u takvim slučajevima.

Izvor bogatstva i izvor sredstava – Suštinski kriterijum 6.3.

810. Suštinski kriterijum 6.3. predviđa u sklopu primene naprednih mera provere kod lica za koje je utvrđeno da spada u definisani status PEL, finansijske institucije preduzmu razumne mere za utvrđivanje izvora bogatstva i izvora sredstava.

811. Članom 21. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da, u pogledu prometa, odnosa ili usluga koje se pružaju PEL koje boravi van Kosova, banke i finansijske institucije preduzmu odgovarajuće mere da bi utvrdile poreklo imovine i sredstava korišćenih u odnosu ili prometu.

812. Štaviše, govoreći o primeni naprednih mera PK kod visokorizičnih klijenata, Savetodavno pismo 2007/1 CBK predviđa primenu drugih mera, pored provere izvora bogatstva i izvora sredstava klijenta. To je na isti način obuhvaćeno Pravilom X CBK.

813. Iako izgleda da član 21. Zakona o BPPN/BPFT i odredbe Savetodavnog pisma 2007/1 CBK obuhvataju obaveze iz Suštinskog kriterijuma 6.3, postoji manji nedostatak u Zakonu koji je zatim otklonjen Savetodavnim pismom.

814. Prvo, vredi pomenuti da Suštinski kriterijum 6.3. predviđa primenu dvaju mera. Prvo, utvrđivanje izvora bogatstva koje klijent poseduje i koje sakupi tokom godina. Drugo, da li će se izvor sredstava koristiti za prvi i potonje promete koje vrši klijent, u okviru svog statusa kao PEL.

815. Reči „poreklo imovine i sredstava koja se koriste u odnosu ili prometu“ iz člana 21. Zakona o BPPN/BPFT mogu biti predmet tumačenja da li se odnose na izvor sakupljenog bogatstva ili na izvor sredstava kojim će se osnovati odnos i vršiti promet.¹⁰²

816. Stoga, preporučuje se da se sadržaj člana 21. Zakona o BPPN/BPFT revidira u skladu sa sadržajem koji se koristi u Savetodavnom pismu i Pravilu X CBK radi doslednosti i da bi se izbegla dvoumica među članovima date industrije.

Napredne mere nadzora odnosa sa PEL – Suštinski kriterijum 6.4.

817. Suštinski kriterijum 6.4. predviđa da finansijske institucije preduzmu napredne mere nadzora odnosa. Iako ne sadrži smernice o tome šta čini „napredne mere nadzora“, smatra se da se isto odnosi na primer učestalijeg nadzora računa i prometa; učestalije ažuriranje informacija o PK; učestaliju procenu profila klijenta; i slično.

818. Članom 21. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da, u pogledu prometa, odnosa i usluga koje pružaju PEL koja borave u van Kosova, banke i finansijske institucije *obezbede stalan i pojačan nadzor bankarskog odnosa ili da primete poslove.*

819. Članom 7. Pravila X CBK predviđeno je sledeće: *Banke i finansijske institucije primenjuju pojačani nadzor kod visokorizičnih klijenata. Svaka banka i finansijska institucija dužna je da uspostavi pokazatelje za takve račune uzimajući u obzir podatke o klijentu, kao što su zemlja porekla i izvor sredstava, vrsta prometa o kojem se radi i drugi činioci rizika kako je predviđeno članom 6. ovog Pravila.*

820. Izgleda da je članom 21. Zakona o BPPN/BPFT adekvatno obuhvaćen uslov iz Suštinskog kriterijuma 6.4..

821. Bez obzira na to, industrija, a samim tim i delotvornost sistema, imala bi korist od smernica za primenu naprednih mera tekućeg nadzora visokorizičnih računa i poslovnih odnosa, kao u slučaju PEL. CBK je potvrdila da je to pitanje rešeno revidiranim Pravilom X.

¹⁰² Ovo odstupanje u tumačenju moglo bi biti lingvističko po karakteru zbog prevoda.

PEL koja imaju istaknute javne funkcije u zemlji – Dodatni kriterijum 6.5.

822. Dodatni kriterijum 6.5. postavlja pitanje da li se obaveza za PEL sa istaknutom javnom funkcijom u drugoj zemlji primenjuje i na PEL koja imaju istaknutu javnu funkciju u zemlji.

823. Prema definiciji PEL iz Zakona o BPPN/BPFT, koja se odnosi samo na lice kome je poverena istaknuta javna funkcija u *bilo kojoj zemlji*, PEL bi moglo biti i domaća ličnost.

824. Međutim, dok nameće napredne mere provere i napredne mere nadzor kroz član 21, Zakon o BPPN/BPFT upućuje na PEL koje boravi van Kosova. To odražava stav u vezi sa PEL iz Treće direktive EU o BPPN.

825. Na osnovu odredbi člana 21, napredne mere provere i napredne mere nadzora odnose se samo na domaće ili strano lice kome je poverena istaknuta javna funkcija u bilo kojoj zemlji, pod uslovom da to lice boravi van Kosova.

826. Sa druge strane, pojačane mere se ne odnose na strano lice kome je poverena istaknuta javna funkcija na Kosovu a koje boravi na Kosovu, dok bi se iste primenjivale ako bi to lice, iako ima javnu funkciju na Kosovu, boravilo van Kosova.

827. Industrija je izrazila zabrinutost oko shvatanja pojma PEL, posebno pošto shvata da CBK primenjuje obaveze i na strana i na domaća PEL, što je u sukobu sa Zakonom o BPPN/BPFT. Prema analizi iz Savetodavnog pisma 2007/1, proizilazi da CBK jedino izjavljuje (u fusnoti u okviru konteksta termina svaka druga zemlja, iz definicije PEL) da *u skladu sa Preporukom FATF-a (Radna grupa za finansijsku akciju) 6, CBOK može da izabere da li će taj uslov primenjivati samo na PEL, ili će ga primenjivati i na domaća PEL.* Međutim, nije isključeno da CBK u praksi date obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT primenjuje i na domaća PEL. Bez obzira na to, Zakonom o BPPN/BPFT CBK nije ovlašćena da određuje primenu pošto član 21. Zakona o BPPN/BPFT posebno upućuje na lica koja borave van Kosova. Jedini izbor, u okviru tumačenja definicije PEL kojeg CBK ima jeste da obezbedi da banke i finansijske institucije bar utvrde identitet domaćih PEL. CBK je u stvari potvrdila da u skladu sa tim preduzima takve mere, prilikom svoje terenske posete bankama.

828. Iako vredi pomenuti da Standardi FATF-a 2012. sada obuhvataju domaća PEL (iako na različitom nivou od stranih PEL i u zavisnosti od rizika koji postoji), možda bi bilo prikladno pojasniti data pitanja u revidiranom Pravilu X CBK, ukoliko CBK bude određena za nadzorni organ u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (2003) – Dodatni kriterijum 6.6.

829. Dodatni kriterijum 6.6. nastoji da utvrdi da li je zemlja potpisala, ratifikovala i u celosti primenila Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. god.

830. Prema odgovorima na srodno pitanje iz Upitnika, Kosovo nije potpisalo datu Konvenciju.

Direktiva Komisije EU 2006/70/EC – Član 3. stav 8. Treće direktive EU o BPPN

831. Član 2. stav 4. Direktive EU o primeni 2006/70/EC u pogledu člana 3. stava 8. Treće direktive EU o BPPN predviđa da, u slučaju postojanja rizika, zemlje od svojih finansijskih institucija zatraže da za određeno lice ne smatraju da ima status PEL ako tom licu više nije poverena istaknuta javna funkcija, u periodu od 12 meseci.

832. Zakonom o BPPN/BPFT nije ništa predviđeno u vezi sa tom stvari.

833. Izgleda da Kosovo nije usvojilo datu odredbu Direktive EU o primeni 2006/70/EC.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku 6)

834. Različiti činiooci na koje je ukazano u oceni primene pojma PEL utiču na delotvornost primene koncepta.

835. Prvo, postoje nedostaci u definiciji PEL a posebno u tome što nije sadržana proširena definicija za „istaknutu javnu funkciju“, „članove porodice datog lica“ i „bliske saradnike datog lica“ zbog čega je definicija predmet tumačenja u primeni. Stanje je dodatno naglašeno nedostatkom smernica o primenljivosti koncepta u slučaju postojanja rizika i za tekuće mere nadzora klijenata koji imaju ili koji kasnije dobiju status PEL.

3.3.2 Preporuke i komentari (uopšteno za Preporuku FATF-a 6)

836. Iako je Zakonom o BPPN/BPFT obuhvaćeno pitanje PEL, u istom postoje određeni nedostaci koji se moraju otkloniti da bi se bolje uskladio sa odredbama Preporuke FATF-a 6.

837. Uopšteno, u ovom Izveštaju je izražena zabrinutost oko definicije PEL u smislu doslednosti iste sa definicijom iz Metodologije FATF-a i direktiva EU o BPPN. Ukratko, definicija PEL iz Zakona o BPPN/BPFT ne isključuje zvaničnike srednjeg i nižeg ranga u svrhu definicije i ne sadrži smernice o tome šta čini i šta je to „istaknuta javna funkcija“, „članovi porodice datog lica“ i „bliski saradnici datog lica“. Štaviše, pojačane mere provere i pojačane mere nadzora možda se ne odnose na PEL u svim okolnostima, posebno kada lice kome je poverena istaknuta funkcija u drugoj zemlji boravi na Kosovu.

838. Nedostaci i slabosti prepoznate u Zakonu o BPPN/BPFT u kontekstu suštinskih kriterijuma za Preporuku FATF-a 6. mogu se ukratko izložiti na sledeći način, ako ne bi trebalo isključiti čitanje opisa i analize za određene kriterijume:

- Definicija PEL je nepotpuna i nije u celosti u skladu sa definicijom FATF-a (Suštinski kriterijuma 6.1);
- Ne postoje smernice o tome šta čini „istaknutu javnu funkciju“ (Suštinski kriterijuma 6.1);
- Ne postoje smernice o tome ko su „članovi porodice datog lica“ i „bliski saradnici datog lica“ (Suštinski kriterijuma 6.1);
- Obaveza primene pojačanih mera provere i pojačanih mera nadzora kod PEL koja borave van Kosova isključuje slučajeve u kojima PEL borave na Kosovu (Suštinski kriterijuma 6.1);
- Obaveza postojanja odgovarajućih sistema kontrole rizika u cilju utvrđivanja identiteta PEL ne predviđa utvrđivanje statusa pravnog uživaoca (Suštinski kriterijuma 6.1);
- Nedostaje obaveza dobijanja odobrenja od višeg rukovodstva za nastavak poslovnog odnosa sa klijentom za kojeg se kasnije utvrdi da je PEL (Suštinski kriterijuma 6.2.1);
- Nije jasna obaveza utvrđivanja izvora bogatstva iz Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijuma 6.3).

839. U smislu tih nedostataka ili slabosti date su različite prepreke da bi se ažurirao Zakon o BPPN/BPFT tako da ispuni kriterijume za Preporuku 6. Preporučuje se da se preporuke čitaju u okviru konteksta opisa i analize određenih suštinskih kriterijuma.

- Uskladiti definiciju PEL iz Zakona o BPPN/BPFT sa definicijom FATF-a;
- Uvesti zakonsku obavezu utvrđivanja da li pravni uživalac pravnog lica spada u definiciju PEL;
- Izmeniti i dopuniti član 21. Zakona o BPPN/BPFT tako da se obezbedi primena postupka za utvrđivanje da li je određeni klijent ili pravni uživalac kasnije identifikovan kao PEL ili postao PEL;
- U članu 21. Zakona o BPPN/BPFT pojasniti da se utvrđivanje izvora sredstava primenjuje po tekućem osnovu na svaki promet sa PEL;
- Obezbediti smernice za industriju.

3.3.3 Ocena za Preporuku 6.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Preporuka 6	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostaci u definiciji PEL; • Neprimena pojačanih mera kod stranih PEL koja borave na Kosovu; • Ne postoji obaveza utvrđivanja da li je pravni uživalac PEL; • Ne postoji obaveza dobijanja odobrenja od višeg rukovodstva za nastavak poslovnog odnosa sa PEL; • Nije jasna zakonska obaveza utvrđivanja izvora bogatstva; i • Zabrinutost industrije oko primene pojma PEL; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa proširenom definicijom PEL, smernice za stalni nadzor i status pravnog uživaoca.

3.4 Zakoni o tajnosti u skladu sa preporukama (R.4)

3.4.1 Opis i analiza

840. Preporuka 4. predviđa da srodni zakoni o tajnosti ne narušavaju delotvornu primenu preporuka FATF-a. Prema Suštinskom kriterijumu 1. za Preporuku 4. iz Metodologije FATF-a, *oblasti u kojima je isto od posebnog značaja jesu sposobnost nadležnih organa vlasti da pristupe informacijama koje su im potrebne da bi propisno izvršavali svoje funkcije u borbi protiv pranja novca ili finansiranja terorizma; razmena informacija između nadležnih organa vlasti, bilo na domaćem bilo na međunarodnom nivou; i razmena informacija između finansijskih institucija kada je to predviđeno Preporukom 7, Preporukom 9. ili Posebnom preporukom VII.*

841. Članom 37. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je sledeće: *Uprkos suprotnim odredbama u važećem zakonu, profesionalne tajne ne mogu se koristiti kao razlog za odbijanje da obezbede informacije koje bi trebalo da budu otkrivene u skladu sa ovim Zakonom; ili su prikupljena ili očuvana u skladu sa ovim Zakonom, i ako to zahteva JFIR-K, bilo od strane policije u vezi sa istragom o pranju novca, naređeno ili sprovedeno pod nadzorom javnog tužioca ili istražnog sudije.* Ova odredba je bez štete po informacije koje su predmet privilegije između advokata i klijenta.

842. Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK ne predviđaju ništa u vezi sa pitanjem poverljivosti.

843. Članom 79. Zakona o bankama CBK je ovlašćena da razmenjuje informacije o stvarima nadzora sa finansijsko nadzornim organima na Kosovu i u drugim zemljama. Na osnovu Zakona, razmena takvih informacija može da obuhvati poverljive informacije, pod

uslovom da je sama CBK uverena da će se informacije koristiti u svrhu nadzora i da će biti predmet poverljivog postupanja, na sličan način na koji bi to CBK bila dužna da primenjuje.

844. Štaviše, članom 80. Zakona o bankama dodatno je predviđeno da je svaka nejavna informacija koju prikupi CBK od banke i svaka nejavna informacija koju CBK dostavi neki drugi regulatorni ili nadzorni organ da ispunjava odgovornosti CBK iz Zakona o bankama, predmet je uslova Zakona o CBK i može se proslediti van CBK samo na osnovu istog Zakona.

845. Član 74. stav 2. Zakona o CBK, u svom delu, bez obzira na strogu zabranu otkrivanja informacija dobijenih na osnovu člana 74. stava 1, predviđa da se nejavna informacija može proslediti van CBK, u skladu sa postupcima koje utvrdi Izvršni odbor:

- ako je isto učinjeno u skladu sa izričitom saglasnošću fizičkog ili pravnog lica na koje se date informacije odnose;
- ako ispunjava dužnost otkrivanja podataka na osnovu krivičnog zakona, uključujući u cilju pomoći organima za sprovođenje krivičnog zakona ili na nalog suda koji postupa u krivičnim stvarima;
- ako je namenjena spoljašnjim revizorima CBK;
- ako je namenjena regulatornim i nadzornim organima ili javnim međunarodnim finansijskim institucijama, za izvršenje njihovih zvaničnih dužnosti; ili
- ako je to u interesu same CBK u zakonskom postupku u kojem je neophodno otkriti informacije.

846. U analizi, Preporuka 4. predviđa skidanje oznake poverljivosti, posebno u slučaju:

- pristupa informacijama od strane relevantnih nadležnih organa;
- razmene informacijama između nadležnih organa, na domaćem ili međunarodnom nivou;
- razmene informacija između finansijskih institucija za usluge korespondentske banke;
- razmene informacija između finansijskih institucija radi oslanjanja na treću stranu za deo mera PK kada je takvo oslanjanje dozvoljeno zakonom; i
- razmene informacija u uslugama elektronskog transfera.

847. Uz izuzetak razmene informacija za oslanjanje na treću stranu, pošto ta mera nije dozvoljena Zakonom, Zakonom o BPPN/BPFT predviđeni su svi gore precizirani slučajevi za pružanje i razmenu informacija.

848. U skladu sa tim, skidanje oznake poverljivosti predviđeno nekim drugim zakonom kroz član 37. Zakona o BPPN/BPFT u slučaju da je neophodno otkriti informacije na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, u velikoj meri ispunjava uslove Preporuke 4.

849. Međutim, vredi pomenuti da su ovlašćenja CBK da razmenjuje informacije u skladu sa članom 79. Zakona o bankama ograničena na stvari nadzora CBK u okviru Zakona o bankama. Samim tim, ovlašćenja se odnose na informacije u prudencijalnu svrhu pošto, kao što će biti pokazano u analizi iz ovog Izveštaja za Preporuku 23, Zakonom o bankama nisu predviđena nadzorna ovlašćenja CBK u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

850. Štaviše, dok ovlašćenja data članom 74. stavom 2. Zakona o CBK ne obuhvataju neophodno uslove iz Preporuke 4, izuzetak od opšte zabrane iz člana 74. stava 1. Zakona o CBK – *izuzev kada je to neophodno da bi se izvršio neki zadatak ili neka dužnost predviđena*

ovim Zakonom ili nekim drugim Zakonom – više je predmet tumačenja, posebno ako se čita u kontekstu odredbi člana 37. Zakona o BPPN/BPFT, koje se tiču profesionalne tajnosti.

851. Samim tim, pošto CBK ima nadzorna ovlašćenja u prudencijalnu svrhu za finansijski sektor i pošto sve odredbe u vezi sa poverljivošću iz Zakona o bankama i Zakona o CBK stoga, imaju za cilj da obuhvate slučajeve koji se odnose na stvari prudencijalnog nadzora, preporučuje se da se pojača pravna izvesnost skidanja oznake poverljivosti u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku 4)

852. Postojeće odredbe o skidanju oznake poverljivosti u svrhu odredaba Zakona o BPPN/BPFT ne utiču na delotvornost opšteg režima.

3.4.2 Preporuke i komentari

853. Stoga, preporučuje se, u cilju otklanjanja svakog odstupanja u tumačenju a samim tim i obezbeđivanja pravne izvesnosti, da se u članu 74. stavu 2. Zakona o CBK doda nova stavka, posebno ako se CBK na kraju daju nadzorna ovlašćenja na osnovu i u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, i to:

- ako je namenjena FOJ u svrhu njenih obaveza iz Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.

3.4.3 Ocena za Preporuku 4.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Preporuka 4	UU	<ul style="list-style-type: none">• Postoji potreba da se obezbedi pravna jasnoća u pogledu skidanja oznake poverljivosti za CBK, u vezi sa odredbama Zakona o BPPN/BPFT, pored prudencijalnih stvari.

3.5 Vođenje evidencije (R.10*)

3.5.1 Opis i analiza

854. Preporuka 10. predviđa da finansijske institucije vode odgovarajuću evidenciju prometa i podataka o identitetu u periodu od pet (5) godina te da istu stave na raspolaganje odgovarajućim nadležnim organima vlasti na odgovarajuće ovlašćenje. Iako Metodologija FATF-a predviđa samo određene smernice o vrsti evidencije koja se vodi, evidencija prometa generalno bi trebalo da bude takva da pomogne organima vlasti da rekonstruišu promet. Evidencija podataka o identitetu uglavnom se odnosi na podatke o PK i trebalo bi da bude takva da se klijent može iznova identifikovati.

855. Prema Metodologiji FATF-a, obaveza finansijskih institucija da vode evidenciju kako je gore navedeno, trebalo bi da se predvidi zakonom ili uredbom i samim tim, trebalo bi da bude obavezujuća.

856. Analiza u daljem tekstu otkriva obavezu vođenja evidencije za banke i finansijske institucije, uglavnom kroz uslove iz Zakona o BPPN/BPFT, ali ne isključuje mogućnost zadržavanja obaveza u vezi sa vođenjem evidencije iz drugih zakona.

Obaveza vođenja neophodne evidencije svakog prometa – Suštinski kriterijum 10.1.

857. Suštinski kriterijum 10.1. predviđa da finansijske institucije vode svu neophodnu evidenciju i o domaćim i o stranim prometima, u periodu od najmanje pet (5) godina, od dana okončanja prometa. Uz odgovarajuće ovlašćenje, relevantni nadležni organi vlasti mogu da od finansijskih institucija zatraže da takvu evidenciju vode i u dužem periodu u određenim slučajevima.

858. Članom 17. stavom 6. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije čuvaju odgovarajuće podatke, tako da bi promet mogao da bude rekonstruisan:

- kada je promet izvršen;
- kada je pokušano izvršenje prometa;
- kada postoji složen i neobičan promet; i
- kada postoji promet sa licima i subjektima iz zemalja koje ne primenjuju odgovarajuće mere za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

859. Zakonom o BPPN/BPFT nijedan nadležni organ nije ovlašćen da produži period čuvanja evidencije u posebnim slučajevima, pored perioda predviđenog Zakonom.

860. Banke i finansijske institucije dužne su da čuvaju gore navedenu detaljnu evidenciju u periodu od pet (5) godina posle izvršenja ili pokušaja izvršenja prometa. Vredi pomenuti da Zakon o BPPN/BPFT prevazilazi standarde FATF-a i predviđa vođenje takve evidencije čak i za pokušaj izvršenja prometa – uslov koji bi trebalo pohvaliti.

861. Obaveza čuvanja evidencije, kako je navedeno u poslednje dve označene stavke gore, dodatno je pojačana članom 20. stavom 3. Zakona o BPPN/BPFT.

862. Savetodavno pismo 2007/1 CBK ne predviđa nikakve smernice o čuvanju evidencije o prometu, osim da predviđa da menjačnice i operateri za transfer novca, u odsustvu tekućeg poslovnog odnosa, čuvaju primerke podataka o prometu u periodu od pet (5) godina, nakon prometa.

863. Član 8. Pravila X CBK sadrži obavezu iz Zakona o BPPN/BPFT u vezi sa čuvanjem evidencije svakog prometa. Štaviše, dodatno prenoseći period čuvanja evidencije od pet (5) godina, član 8. Pravila X CBK proširuje period čuvanja evidencije za banka i finansijske institucije ako to zatraži CBK, FOJ (Pravilo i dalje upućuje na Finansijsko-obaveštajni centar) ili neki drugi nadležni organ, u posebnim slučajevima.

864. Štaviše, član 8. Pravila X predviđa da *kada je banka ili finansijska institucija upoznata sa time da se evidencija odnosi na tekuću istragu, dužna je da istu čuva dok relevantna agencija za sprovođenje zakona ne potvrdi da je dati slučaj zatvoren.*

865. Obaveza čuvanja evidencije o prometima iz člana 17. Zakona o BPPN/BPFT u periodu od pet (5) godina od dana izvršenja prometa izgleda da na odgovarajući način obuhvata delove obaveza iz Suštinskog kriterijuma 10.1.

866. Međutim, Zakon o BPPN/BPFT i Pravilo X ne utvrđuju kada počinje period od pet (5) godina za čuvanje evidencije o povremenim povezanim prometima koji zajedno dostižu ili prelaze prag od 10.000 €, kako je predviđeno Zakonom o BPPN/BPFT. Uobičajeni standard je da period od pet (5) godina počinje od dana izvršenja poslednjeg prometa u takvom nizu prometa.

867. Štaviše, Zakon o BPPN/BPFT ne sadrži dodatni uslov iz Suštinskog kriterijuma 10.1. da finansijska institucija čuva evidenciju u dužem periodu, ako to zatraže nadležni organi, uz odgovarajuće ovlašćenje.

868. Međutim, takvo ovlašćenje se prenosi članom 8. Pravila X CBK. Postoje dva glavna pitanja kojim se osporava takvo prošireno ovlašćenje iz Pravila X. Prvo, standardni uslov bi mogli da pronađemo u primarnom zakonu ili uredbi, jer u datom slučaju CBK preuzima veća ovlašćenja od onih koja su predviđena Zakonom. Drugo, valjanost većine delova Pravila X CBK dovodi se pod znakom pitanja u ovom Izveštaju i, u svakom slučaju, Pravilo X ne ispunjava kriterijume „uredbe“ u smislu Metodologije FATF-a.

869. Čak i kada bi bilo prihvaćeno, ovlašćenje iz Pravila X ne bi se odnosilo na sve subjekte koji podnose prijave, zbog čega se stvara nejednak teren u primeni Zakona o BPPN/BPFT.

870. Samim tim, u ovom Izveštaju je nađeno da Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđen period od pet (5) godina za čuvanje evidencije u slučaju niza privremenih prometa, niti ovlašćenje relevantnih organa vlasti da produže period čuvanja evidencije od pet (5) godina, uz odgovarajuće ovlašćenje.

871. Stoga, preporučuje se da se član 17. stav 6. tačka 2. Zakona o BPPN/BPFT izmeni i dopuni tako da na kraju sadrži sledeću rečenicu:

Član 17. stav 2: Kada se evidencija odnosi na niz povezanih privremenih prometa, period čuvanja iste od pet (5) godina počinje na dan kada je izvršen poslednji promet u nizu.

872. Dodatno se preporučuje da se u članu 17. doda nov stav 7. kojim bi se FOJ ovlastila da produži period čuvanja evidencije, pošto je FOJ organ nadležan da prima i obrađuje PSP i pošto bi ista imala podatke o statusu prijave:

Član 17. stav 7. U određenim slučajevima koje utvrdi FOJ u svrhu vršenja svojih funkcija analize prijava o sumnjivom prometu, ista može da produži period od pet (5) godina pisanim nalogom kojeg dostavlja predmetnom subjektu koji podnosi prijavu.

Evidencija koja je dovoljna da se omogući rekonstrukcija pojedinačnog prometa – Suštinski kriterijum 10.1.1.

873. Suštinski kriterijum 10.1.1. predviđa da podaci sadržani u evidenciji o prometu budu dovoljni da bi organi vlasti mogli da rekonstruišu pojedinačni promet, tako da bi isti mogao da bude dokaz u slučaju krivičnog gonjenja krivičnog dela.

874. Član 17. Zakona o BPPN/BPFT kojim se stvara obaveza vođenja evidencije o prometu da bi se omogućila rekonstrukcija prometa, ne predviđa smernice u vezi sa tim.

875. Dok Savetodavno pismo 2007/1 ne predviđa ništa u vezi sa datom stvari, prenoseći odredbe Zakona o vođenju evidencije o prometu, član 8. Pravila X CBK sadrži smernice o vrsti evidencije i delovima prometa koje treba čuvati. To obuhvata:

- ime klijenta i pravnog uživaoca (i ovlašćenog lica, po potrebi), kao i prebivalište istog ili drugi podatak o identitetu kojeg banka ili finansijska institucija obično čuva;
- karakter i datum prometa;
- vrstu i iznos predmetne valute; i
- vrstu i identifikacioni broj svakog računa koji je predmet prometa.

876. Odredbe o smernicama iz člana 8. Pravila X CBK daju značajan doprinos bankama i finansijskim institucijama o vođenju odgovarajuće evidencije o prometu, koja je pogodna za rekonstrukciju prometa.

877. Uz pohvalu delotvornosti celokupnog preventivnog sistema iz Zakona o BPPN/BPFT, kosovski organi vlasti bi mogli da uzmu u obzir smernice iz Pravila X koje su primenljive samo na finansijski sektor zbog čega se, u tom slučaju, stvaraju nejednaki uslovi u pogledu ostalih subjekata dužnih da podnose prijave, u svrhu primene Zakona o BPPN/BPFT.

878. Iako bi dodatne smernice o načinu vođenja evidencije – elektronski, fizički ili na drugi način – dodatno bile korisne za sistem, uslovi iz Suštinskog kriterijuma 10.1.1. su u ovom trenutku adekvatno obuhvaćeni u pogledu finansijskog sektora.

Evidencija podataka o identitetu, spisi računa i poslovna prepiska - Suštinski kriterijum 10.2.

879. Suštinski kriterijum 10.2. predviđa da finansijske institucije vode svu neophodnu evidenciju podataka o identitetu, spisa računa i poslovne prepiske najmanje pet (5) godina od dana ukidanja računa ili prekida poslovnog odnosa. Uz odgovarajuće ovlašćenje, relevantni nadležni organi mogu da od finansijskih institucija zatraže da takvu evidenciju vode u dužem periodu, u određenim slučajevima.

880. Članom 17. stavom 6. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije čuvaju primerke dokumenata koji svedoče o identitetu klijenta, nosiocu imovine, a koja se pribavljaju u skladu sa članom 17, spise računa i poslovnu prepisku, najmanje pet (5) godina, nakon od dana prekida poslovnog odnosa.

881. Ta obaveza dodatno je pojačana članom 18. stavom 7. Zakona o BPPN/BPFT kojim je, međutim, predviđeno da period čuvanja evidencije od pet (5) godina počinje *od dana kada je račun zatvoren ili kada je odnos sa klijentom prekinut, šta god je poslednje.*¹⁰³

882. Zakonom o BPPN/BPFT nijedan nadležni organ nije ovlašćen da produži period čuvanja evidencije u određenim slučajevima, pored perioda utvrđenog Zakonom.

883. Član 8. Pravila X CBK predviđa sledeće: *Banke i finansijske institucije dužne su da čuvaju i svu neophodnu evidenciju u vezi sa klijentom, pravnim uživaocem ili ovlašćenim licem, spise računa i poslovne prepiske, najmanje pet godina od dana prekida poslovnog odnosa, ili u određenim slučajevima u dužem periodu, ako to zatraži CBOK, FOC, ili neki drugi nadležni organ. Evidencija sadrži podatke o identitetu službenika koji utvrđuje identitet klijenta (i pravnog uživaoca, po potrebi).* Samim tim, član 8. predviđa i dodatne smernice.

884. Štaviše, kao što je već precizirano gore, članom 8. Pravila X dodatno je predviđeno da *kada je banka ili finansijska institucija upoznata sa time da se evidencija odnosi na tekuću istragu, dužna je da istu čuva dok relevantna agencija za sprovođenje zakona ne potvrdi da je dati slučaj zatvoren.*

885. Iako *prima facie* proizilazi da su uslovi iz Suštinskog kriterijuma 10.2. ispunjeni kroz odredbe Zakona o BPPN/BPFT i Pravila X CBK, analiza istih ukazuje na neke značajne nedostatke, slabosti ili protivrečnosti.

¹⁰³ U predloženim izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je brisanje stava 7. člana 18. postojećeg Zakona.

886. Suštinski kriterijum 10.2. predviđa da se evidencija podataka o identitetu čuva pet (5) godina od dana zatvaranja računa ili prekida poslovnog odnosa. Član 17. stava 6. Zakona o BPPN/BPFT utvrđuje da taj period počinje samo od dana prekida poslovnog odnosa. Sa druge strane, član 18. stav 7. Zakona o BPPN/BPFT, jačajući uslove vođenja evidencije o identitetu, utvrđuje da period čuvanja evidencije od pet (5) godina počinje *od dana kada je račun zatvoren ili od dana kada su prekinuti odnosi sa klijentom, šta god je kasnije* što je u skladu sa Standardom.¹⁰⁴ Pravilo X, sa druge strane, prenosi uslove člana 17. Zakona o BPPN/BPFT, predviđajući da period od pet (5) godina počinje od dana prekida poslovnog odnosa.

887. Takva odstupanja u obavezama, posebno kada se odstupanje nalazi u istom Zakonu (član 17. u poređenju sa članom 18) stvaraju sukob u datoj industriji, sa negativnim posledicama po primenu zakonskih uslova.

888. Štaviše, kao i za Suštinski kriterijum 10.2, Zakon o BPPN/BPFT ne predviđa dodatni uslov iz Suštinskog kriterijuma 10.2. da finansijske institucije vode evidenciju podataka o identitetu u dužem periodu, ako to zatraže nadležni organi vlasti uz odgovarajuće ovlašćenje.

889. Slično kao za Suštinski kriterijum 10.1, međutim, ovlašćenje da se produži rok čuvanja evidencije prenosi se članom 8. Pravila X CBK. Postoje dva glavna pitanja kojim se osporava takvo prošireno ovlašćenje iz Pravila X. Prvo, standardni uslov bi mogli da pronađemo u primarnom zakonu ili uredbi, jer u datom slučaju CBK preuzima veća ovlašćenja od onih koja su predviđena Zakonom. Drugo, valjanost većine delova Pravila X CBK dovodi se pod znakom pitanja u ovom Izveštaju i, u svakom slučaju, Pravilo X ne ispunjava kriterijume „uredbe“ u smislu Metodologije FATF-a.

890. Čak i kada bi bilo prihvaćeno, ovlašćenje iz Pravila X ne bi se odnosilo na sve subjekte koji podnose prijave, zbog čega se stvara nejednak teren u primeni Zakona o BPPN/BPFT.

891. Samim tim, u ovom Izveštaju je nađeno da Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđen period od pet (5) godina za čuvanje evidencije u slučaju niza privremenih prometa, niti ovlašćenje relevantnih organa vlasti da produže period čuvanja evidencije od pet (5) godina, uz odgovarajuće ovlašćenje.

892. Stoga, preporučuje se da se član 17. stav 6. tačka 1. Zakona o BPPN/BPFT izmeni i dopuni tako da na kraju sadrži sledeću rečenicu: *od dana kada je račun zatvoren ili kada je prekinut poslovni odnos, šta god je poslednje.*

893. Što se tiče produžetka perioda čuvanja evidencije, važi preporuka data u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 10.1. za nov stav 7. člana 17.

Blagovremena raspoloživost evidencije domaćim nadležnim organima – Suštinski kriterijum 10.3.

894. Suštinski kriterijum 10.3. predviđa da finansijske institucije obezbede da sva evidencija o klijentu i prometu, kao i podaci koji se čuvaju u skladu sa utvrđenim standardima, blagovremeno budu na raspolaganju domaćim nadležnim organima, uz odgovarajuće ovlašćenje.

¹⁰⁴ U predloženim izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je brisanje stava 7. člana 18. postojećeg Zakona, čime se otklanja protivrečnost ali Zakon postaje neusklađen sa standardom.

895. Članom 17. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije obezbede da su dokumentacija i podaci koji se čuvaju prema potrebi spremni i na raspolaganju FOJ, kao i drugim nadležnim organima.

896. Obaveza čuvanja detaljne evidencije o složenim i neobično velikim prometima iz člana 20. stava 3. Zakona o BPPN/BPFT predviđa da se podaci o prometu koji se čuvaju stave na raspolaganje *nadzornom organu* na zahtev, osim FOJ i drugim nadležnim organima, kako je predviđeno članom 17.

897. Članom 8. Pravila X CBK predviđeno je da banke i finansijske institucije CBK, FOJ (Pravilo i dalje upućuje na Finansijsko-obaveštajni centar) i drugim finansijskim institucijama na zahtev stave na raspolaganje svu evidenciju i raspoložive podatke o klijentu, pravnom uživaocu ili ovlašćenom licu, kao i svu traženu evidenciju o prometu, u obliku i na način da to bude obuhvatno, blagovremeno i čitko.

898. U suštini, glavni uslovi iz Suštinskog kriterijuma 10.3. izgleda da postoje kroz Zakon o BPPN/BPFT i Pravilo X CBK, potonje bez štete po zabrinutost izraženu u ovom Izveštaju. Međutim, pošto Metodologija predviđa da se uslovi iz Preporuke 10. obuhvate zakonom ili uredbom i štaviše, pošto je valjanost Pravila X kao „uredbe“ u smislu Metodologije dovedena u pitanje, usklađenost sa uslovima iz Suštinskog kriterijuma 10.3. se moraju oceniti samo kroz Zakon o BPPN/BPFT.

899. U tom pogledu, vredi pomenuti da, predviđajući obavezu vođenja evidencije o prometu, uključujući poseban nadzor prometa, iz člana 20. Zakona o BPPN/BPFT, izgleda da postoji protivrečnost u smislu raspoloživosti takvih podataka nadležnim organima vlasti. Dok je članom 17. predviđeno da banke i finansijske institucije vode evidenciju prometa, kako je predviđeno članom, koju će staviti na raspolaganje FOJ i drugim nadležnim organima, članom 20. predviđeno je da banke i finansijske institucije stave na raspolaganje podatke koje čuvaju u skladu sa tim, FOJ, *nadzornim organima* i drugim nadležnim organima, *na zahtev*. Samim tim, nije jasno da li se u članu 20. posebno upućuje na nadležne organe i zašto se na osnovu člana 17. podaci ne stavljaju na raspolaganje na zahtev.

900. Stoga, preporučuje se da se usklade odredbe člana 17. i člana 20. u tom smislu.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku 10)

901. Kao što je već ukazano u analizi za Preporuku 10, neke od otkrivenih slabosti ili nedostataka mogu negativno uticati na delotvornost u primeni obaveza za vođenje evidencije.

902. Među tim slabostima mogli bismo da ukažemo na protivrečnosti u Zakonu o BPPN/BPFT u pogledu početka perioda čuvanja evidencije od pet (5) godina, kao i neupućivanje na period početka čuvanja evidencije u pogledu niza povezanih prometa. Protivrečnosti u Zakonu i Pravilu X u pogledu obaveze čuvanja evidencije u dužem periodu i nepostojanje zakonskih ovlašćenja FOJ ili drugog organa da zahteva produžetak takvog perioda negativno utiču na delotvornost sistema. Takve protivrečne odredbe obuhvataju i raspoloživost evidencije koja se čuva za relevantne nadležne organe.

903. Štaviše, svaka smernica koju CBK da u vezi sa datom stvari može se primetiti samo na finansijski sektor, zbog čega se stvara nejednakost koja negativno utiče na celokupan sistem.

3.5.2 Preporuke i komentari – Preporuka FATF-a 10.

904. Iako u načelu odredbe Zakona o BPPN/BPFT obuhvataju glavne kriterijume za Preporuku 10, postoje ozbiljni sukobi, protivrečnosti ili slabosti koje, ako se ne reše, mogu prerasti u zabrinutost oko delotvorne primene Zakona.

905. Sukobi, nedostaci i slabosti otkrivene u Zakonu o BPPN/BPFT u okviru konteksta suštinskih kriterijuma za Preporuku FATF-a 10, mogu se ukratko opisati na sledeći način, mada ne treba isključiti čitanje analize za određene kriterijume:

- Nedostatak odredbi o početku perioda vođenja evidencije za niz povezanih povremenih prometa (Suštinski kriterijum 10.1);
- Nepostojanje smernica o vrsti i metodologiji čuvanja evidencije (Suštinski kriterijum 10.1.1);
- Nepostojanje zakonskih ovlašćenja relevantnih organa da produže period čuvanja evidencije od pet (5) godina za evidenciju o prometu, uz odgovarajuće ovlašćenje (Suštinski kriterijum 10.1);
- Nepostojanje zakonskih ovlašćenja relevantnih organa da produže period čuvanja evidencije od pet (5) godina za evidenciju podataka o identitetu, uz odgovarajuće ovlašćenje (Suštinski kriterijum 10.2);
- Protivrečnosti u samom Zakonu o trenutku počinjanja perioda vođenja evidencije od pet (5) godina, za evidenciju podataka o identitetu (Suštinski kriterijum 10.2); i
- Dvosmislenost Zakona po pitanju raspoloživosti podataka za nadležne organe (Suštinski kriterijum 10.3).

906. U analizi za određeni suštinske kriterijume dato je više preporuka da se izmeni preventivni pravni okvir u tom smislu. Dok je preporučljivo da se takve preporuke čitaju u kontekstu analize svakog određenog suštinskog kriterijuma, glavne preporuke se odnose na:

- izmenu i dopunu člana 17. stava 6. tačke 2. u vezi sa trenutkom početka perioda čuvanja evidencije za niz povezanih povremenih prometa;
- unošenje novog stava 7. u članu 17. kojim bi se FOJ dala ovlašćenja da produži period čuvanja evidencije u određenim slučajevima;
- izmena i dopuna člana 17. stava 6. tačke 1. tako da se uskladi sa članom 18. stavom 6; i
- usklađivanje člana 17. i člana 20. po pitanju raspoloživosti evidencije koja se čuva za nadležne organe vlasti.

3.5.3 Ocene za preporuku 10

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Preporuka 10	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostatak odredbi o početku perioda vođenja evidencije za niz povezanih povremenih prometa; • Nepostojanje smernica o metodologiji čuvanja evidencije; • Nepostojanje zakonskih ovlašćenja za produženje perioda čuvanja evidencije od pet (5) godina za evidenciju o prometu i podataka o identitetu, po potrebi; • Protivrečnosti u zakonu o trenutku počinjanja perioda vođenja evidencije podataka o identitetu; • Dvosmislenost po pitanju raspoloživosti podataka za nadležne organe; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa sukobljenim ili nepostojećim zakonskim odredbama, i nejednakim uslovima za sve subjekte koji su dužni da podnose prijave.

3.6 Podnošenje prijava o sumnjivom prometu (R.13* i SR.IV)

3.6.1 Opis i analiza

907. Članom 22. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije FOJ podnose dve vrste prijave. Prijave svih sumnjivih radnji i prometa, kako je definisano Zakonom i prijava samo jednog ili povezanog prometa u iznosu od 10.000 € ili više. U daljim stavovima upućuje se na prve uslove podnošenja prijave, ali se delimično upućuje i na potonje, kada je to i gde je to potrebno.¹⁰⁵

908. Zakonom o BPPN/BPFT „sumnjiva radnja ili promet“ definisan je kao *radnja ili promet koji stvara razumnu sumnju da je imovina upotrebljena u radnji ili prometu zarada stečena kriminalom te se isto tumači u skladu sa svakom smernicom koju donese FOJ o sumnjivim radnjama ili prometima.*

909. Obaveze da se zadovolje kriterijumi za Preporuku 13. na domaćem nivou predviđaju se zakonom ili uredbom. U tom smislu, važi zabrinutost izražena ranije u ovom Izveštaju u vezi sa valjanošću Savetodavnog pisma 2007/1 i Pravila X CBK kao „uredbe“ u tu svrhu. Bez obzira na to, smatra se da dodatne smernice za primenu Zakona o BPPN/BPFT pozitivno doprinose u delotvornoj primeni režima podnošenja prijava na osnovu Zakona.

Prijavljivanje sumnjivog prometa FOJ – Suštinski kriterijum 13.1.

910. Suštinski kriterijum 13.1. predviđa zakonsku obavezu finansijskih institucija da FOJ podnesu prijavu kada postoji sumnja ili kada postoji razuman osnov za sumnju da su sredstva zarada stečena kriminalnom aktivnošću, ili bar da se radi o zaradi stečenoj prethodećim krivičnim delom, kako je predviđeno Preporukom 1. Obaveza iz zakona trebalo bi da bude neposredno obavezujuća.

911. Članom 22. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije FOJ prijave, na način i u obliku kojeg odredi FOJ, svaku sumnjivu radnju ili promet, u roku od dvadeset četiri (24) časa od trenutka kada je za radnju ili promet utvrđeno da je sumnjiv.

912. Definišući „sumnjivu radnju ili promet“, Zakon o BPPN/BPFT upućuje na imovinu upotrebenu u radnji ili prometu a koja je zarada stečena kriminalom. Sa druge strane, „zaradu stečenu kriminalom“ Zakon o BPPN/BPFT definiše kao *svaku imovinu koja neposredno ili posredno potiče od prethodećeg krivičnog dela. Imovina koja posredno potiče od prethodećeg krivičnog dela obuhvata imovinu u koju je svaka imovina koja neposredno potiče od prethodećeg krivičnog dela kasnije pretvorena, preobražena ili pomešana, kao i prihod, kapital ili druga materijalna korist, koja potiče od, ili koja je ostvarena od takve imovine, u bilo kom trenutku od trenutka izvršenja prethodećeg krivičnog dela.* Sa druge strane, „prethodeće krivično delo“ definisano je kao *svako krivično delo kojim se stiče kriminalna zarada.*

913. Članom 22. stavom 2. Zakona o BPPN/BPFT dodatno je predviđeno da banke i finansijske institucije nastavljaju da FOJ prijavljuju.^{106, 107}

¹⁰⁵ Prijavljivanje valute obuhvaćeno je Preporukom FATF-a 19. koja nije deo ovog Izveštaja o oceni.

¹⁰⁶ Zakon ne upućuje na prijave koje se podnose u skladu sa članom 21. stavom 1. već se smatra da je upućivanje u vezi sa članom 22. kojim je predviđena obaveza banaka i finansijskih institucija da podnose prijave.

¹⁰⁷ FOJ je izvestila da koristi obavezu iz člana 22. stava 2. za dobijanje informacija od banaka i finansijskih institucija, koje ista ne poseduje a koje zahtevaju strane FOJ. Evaluacioni tim ne tumači na isti način član 22. stav 2. odnosno da su istim data ovlašćenja FOJ, pošto se član 22. stav 2. primenjuje samo ako je određena institucija

914. Članom 22. stavom 3. Zakona o BPPN/BPFT FOJ je ovlašćena da određene promete ili kategorije prometa izuzme iz obaveze podnošenja prijave ako utvrdi da je promet ili kategorija prometa rutinska i da služi legitimnoj svrsi. FOJ je izvestila da takav izuzetak nije primenjen izuzev na osnovu Administrativnog naređenja br. 11. kojeg je FOC doneo oktobra 2010. god. u skladu sa Uredbom UNMIK-a 2004/2 koja je sada opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT.

915. Štaviše, članom 23. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije poseduju unutrašnje programe i postupke, između ostalog, za podnošenje prijava FOJ u skladu sa uslovima podnošenja prijava iz Zakona.

916. Savetodavno pismo 2007/1 CBK, iako i dalje upućuje na uredbe UNMIK-a koje su opozvane stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT, predviđa važne smernice za banke i finansijske institucije u vezi sa otkrivanjem sumnjivih radnji ili prometa, uključujući Aneks sa pokazateljima, koji ne bi trebalo da se smatraju iscrpnim. Takođe, predviđa smernice o radnjama koje bi službenici banaka i finansijskih institucija zaduženi za praćenje usklađenosti sa zakonima trebalo da preduzmu nakon što dobiju unutrašnju informaciju o sumnjivoj radnji ili prometu, čime se doprinosi usklađenosti unutar sektora u pogledu upravljanja režimom podnošenja prijava.

917. Dok prenosi obavezu podnošenja prijave iz Zakona o BPPN/BPFT, Pravilo X CBK isto tako predviđa smernice o režimu podnošenja prijava, ali upućuje na obaveze predviđene uredbama UNMIK-a koje su opozvane stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT.

918. U Administrativnim smernicama Ref FICAD: 49/2011, koje je izdao Finansijsko-obaveštajni centar 31.05.2011. godine, banke i finansijske institucije su upozorene da se svaka sumnjiva radnja ili promet prijavljuje bez ikakvog procesa prečišćavanja; da se svaka sumnjiva radnja ili promet prijavljuje u roku od 24 časa od trenutka otkrivanja; i da se po mogućstvu, prijave podnose elektronskim putem, korišćenjem GoAML sistema.

919. FOJ je izvestio da je u toku 2010. god. primio 145 PSP a u toku 2011. god. 125 prijava od banaka. Dodatne 3 PSP potiču od nebankarskih pružaoca usluga TNV. U isto vreme, evaluacioni tim konstatuje nekoliko propusta u pogledu goAML sistema kao oblika za podnošenje prijava, koji mogu uticati na kvalitet i delotvornost podnošenja prijava (vidi član 2.6. ovog Izveštaja). Pored toga, evaluacioni tim je zabrinut u pogledu opšteg broja PSP koji je podnet, i u pogledu činjenice da iste uglavnom podnosi bankarski sektor.

920. Pored prijavljivanja sumnjivih prometa FOJ, članom 22. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je i podnošenje IGP u iznosu od 10.000 € ili više.

921. FOJ je izvestila da je u toku 2010. god. primila ukupno 2.431 IGP (1.377 od banaka i 1.054 od menjačnica) dok je u toku 2011. god. primila 3.261 IGP (1.284 od banaka i 1.977 od menjačnica). Vredi pomenuti, kako je gore navedeno, da je u istom periodu FOJ primila 145, odnosno 125 PSP od banaka, a nijednu od menjačnica.

922. Obaveza podnošenja prijave iz člana 22. stava 1. Zakona o BPPN/BPFT, čitano u okviru definicije šta čini „sumnjivu radnju ili promet“, uključujući definicije „zarade stečene kriminalom“ i „prethodećeg krivičnog dela“ obezbeđuje odgovarajuću zakonsku obavezu za banke i finansijske institucije da podnose prijave FOJ.

već podnela PSP i kada je takav podatak koji je na kraju na raspolaganju u vezi sa PSP – vidi komentare u vezi sa Preporukom 26. u ovom Izveštaju.

923. Međutim, dok definicija sumnjivog prometa upućuje na „radnju ili promet“, izgleda da obaveza podnošenja prijave ne obuhvata slučajeve u kojima banke ili finansijske institucije imaju na „raspolaganju podatak“ da je određeno lice možda umešano u pranje novca ili finansiranje terorizma. Takvi slučajevi, zavisno od tumačenja, mogu biti obuhvaćeni Aneksom uz Savetodavno pismo 2007/1 CBK, koji sadrži smernice kroz pokazatelje sumnjivih radnji.

924. Preporučuje se da se prilikom revizije definicije „sumnjivih radnji ili prometa“ na kraju unese sledeće:

(definicija) Definicija obuhvata slučajeve kada podatak koji je na raspolaganju ukazuje na to da je moguće da je određeno lice ili subjekat umešano, ili je da je bilo umešano u kriminalne aktivnosti.

925. Štaviše, velika razlika u broju IGP i PSP koje je FOJ primila od banaka i menjačnica, kao što je gore navedeno, podstiče zabrinutost u pogledu delotvornosti sistema. Proizilazi, iako evaluacioni tim nema dokaze na raspolaganju, da subjekti dužni da podnose prijave, a koji podnesu IGP, koji može predstavljati i sumnjivu radnju ili promet u smislu Zakona o BPPN/BPFT, ne proučavaju isto podnošenjem odvojene PSP. Samim tim, FOJ neće istražiti promet koji je možda sumnjiv pošto IGP zadržava samo u svrhu prikupljanja obaveštajnih podataka i u svrhu upućivanja.

926. Stoga, preporučuje se da FOJ preduzme odgovarajuće mere da prvo obezbedi da se to ne dešava i drugo, da dodatno podigne svest subjekata dužnih da podnose prijave o razlikama i posledicama podnošenja dve odvojene prijave (IGP i PSP), kada se IGP pod definicijom iz Zakona o BPPN/BPFT smatra i sumnjivom radnjom ili prometom, takođe, kako je definisano Zakonom.

Prijavljivanje sumnje u finansiranje terorizma – Suštinski kriterijum 13.2. i Suštinski kriterijum Posebne preporuke IV.1.

927. Suštinski kriterijum 13.2. i Suštinski kriterijum Posebne preporuke IV.1. predviđaju da finansijske institucije podnose PSP kada postoji razumni osnov za sumnju ili kada postoji sumnja da su sredstva iz prometa u vezi sa ili da se odnose na, ili da se koriste za terorizam, teroristički akt ili od strane terorističkih organizacija, ili od strane onih koji finansiraju terorizam.

928. Kao što je gore precizirano, članom 22. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da banke i finansijske institucije FOJ, u predviđenom roku, prijavljuju svaku „sumnjivu radnju ili promet“, kako je definisano Zakonom. Inače, Zakon uopšte ne upućuje na finansiranje terorizma u svojim odredbama u vezi sa obavezom podnošenja prijave.

929. Obaveza prijavljivanja sumnjivog prometa stoga, povezana je sa definicijom „sumnjivih radnji ili prometa“ iz Zakona o BPPN/BPFT, gde proizilazi da data definicija ne upućuje na finansiranje terorizma.

930. Dajući smernice i pokazatelje o tome šta čini sumnjivu radnju ili promet, Savetodavno pismo 2007/1 CBK ne upućuje na obavezu prijavljivanja sumnje u finansiranje terorizma, iako određeni pokazatelji iz Aneksa upućuju na finansiranje terorizma – npr: transfer velikog iznosa ili učestali transferi ka zemljama ili od zemalja u kojima se proizvode nedozvoljeni narkotici ili koje su poznate po terorističkim aktivnostima.

931. Član 10. Pravila X CBK prenosi obavezu podnošenja prijave iz člana 22. Zakona o BPPN/BPFT i predviđa smernice u vezi sa tim. Međutim, član 10. sadrži stav koji glasi:

„[Banke i finansijske institucije dužne su da FOC prijave svakog klijenta ili promet za koji imaju razuman osnov da sumnjaju da je u vezi sa finansiranjem terorizma ili pojedincima koji podržavaju terorizam. Pažnju bi trebalo posvetiti nadzoru i ažuriranju spiska organizacija i pojedinaca povezanih sa teroristima ili terorizmom, na osnovu podataka dobijenih od FOC, ili na osnovu drugih dostupnih izvora. Pažnja se poklanja nedobitnim i humanitarnim organizacijama, posebno ako delatnosti nisu u skladu sa registrovanom delatnošću, ako izvor sredstava nije jasan, ili ako takve organizacije primaju aktivu iz sumnjivih izvora.]“.

932. Iz nekog razloga koji evaluacionom timu nije objašnjen, dati stav Pravila X, možda zato što je van odredaba Zakona o BPPN/BPFT, nalazi se u četvrtastim zagradama ([]).

933. FOJ je izvestila da je u toku 2010. god. imala 10 slučajeva u vezi sa finansiranjem terorizma, u toku 2011. god. 5 slučajeva a u toku 2012. god. pa do obavljene terenske posete 3 slučaja.

934. Industrija je izvestila da će, iako ne postoji jasna zakonska obaveza, biti oprezna i podnositi PSP ako sumnja da je promet povezan sa finansiranjem terorizma.

935. Zakon o BPPN/BPFT obavezu podnošenja prijave povezuje sa definicijom „sumnjive radnje ili prometa“, koja ne upućuje na finansiranje terorizma. Zaista, definicija upućuje na „zaradu stečenu kriminalom“ dok finansiranje terorizma ne mora da bude vršeno kroz zaradu stečenu kriminalom.

936. Štaviše, odredba iz člana 10. Pravila X CBK u četvrtastim zagradama, prevazilazi odredbe Zakona i, u svakom slučaju, dovodi se u pitanje valjanost Pravila kao uredbe u svrhu Metodologije FATF-a.

937. Kroz gore datu analizu okvira za obavezu banaka i finansijskih institucija da prijavljuju sumnjive radnje i promete ili lica, proizilazi da ne postoji nikakva zakonska obaveza na osnovu Zakona o BPPN/BPFT da se prijavljuju prometi ili lica za koja se sumnja da su u vezi sa finansiranjem terorizma.

938. Stoga, preporučuje se da se član 22. Zakona o BPPN/BPFT izmeni i dopuni na sledeći način, tako da se obuhvati i pokušaj radnje ili prometa, koji je možda u vezi sa finansiranjem terorizma (*kosa slova*):

Član 22. stav 1. tačka 1. sva sumnjiva akta i transakcije, ili sumnja da je radnja ili promet, ili pokušaj radnje ili prometa, u vezi sa finansiranjem terorizma, ili da je lice ili subjekat umešan u finansiranje terorizma, u roku dvadeset i četiri (24) sata od trenutka kada je transakcija identifikovana kao sumnjiva.

939. Predložena izmena i dopuna člana 22. možda će usloviti dodatne izmene i dopune drugih članova Zakona o BPPN/BPFT, a koji upućuju na obavezu podnošenja prijave za druge subjekte van finansijskog sektora.

Prijavljivanje pokušaja prometa – Suštinski kriterijum 13.3 i Suštinski kriterijum Posebne preporuke IV.2.

940. Suštinski kriterijum 13.3. i Suštinski kriterijum Posebne preporuke IV.2. predviđaju da se prijavljuje svaki sumnjivi promet, uključujući pokušaj prometa, bez obzira na visinu iznosa.

941. Prema članu 22. stavu 1. Zakona o BPPN/BPFT, svaka sumnjiva radnja ili promet prijavljuje se FOJ bez ikakvog praga.

942. Međutim, član 22. stav 1. Zakona o BPPN/BPFT ne upućuje na pokušaj prometa, već samo na „sumnjivu radnju ili promet“, te stoga prati definiciju datog termina iz Zakona, koja ne upućuje na pokušaj prometa.

943. Na osnovu člana 22. stava 5. Zakona o BPPN/BPFT, banke i finansijske institucije dužne su da FOJ obaveste pre preduzimanja bilo kakve radnje u vezi sa svakom sumnjivom radnjom ili prometom, a koja bi dovela do oslobađanja ili transfera imovine koja je predmet prometa iz kontrole banke ili finansijske institucije.

944. Savetodavno pismo 2007/1 CBK ne predviđa ništa u vezi sa pokušajem prometa.

945. Sa druge strane, i bez štete po stav zauzet u ovom Izveštaju u pogledu valjanosti Pravila X CBK kao uredbe u svrhu Metodologije FATF-a, član 10. Pravila X CBK predviđa da je banka ili finansijska institucija, kada odluči da ne osniva poslovni odnos zbog sumnje u pranje novca ili finansiranje terorizma, dužna da stvar odmah prijavi Finansijsko-obaveštajnom centru (sada FOJ).

946. Obaveza podnošenja prijave iz člana 22. stava 1. Zakona o BPPN/BPFT povezana je sa definicijom „sumnjive radnje ili prometa“. Iako definicija ne ukazuje na to da li se radi o prošlom vremenu, tj. da li je promet već izvršen, ili o sadašnjosti, tj. da se promet vrši ili je dat nalog da se izvrši, pravo tumačenje bi bilo da definicija upućuje na radnje ili promete koji su izvršeni.

947. Obaveza podnošenja prijave iz člana 22. stava 5. može se tumačiti kao obavezujuća pre nego što se promet izvrši – zaista duh odredbe je takav jer u suprotnom, FOJ ne bi mogla da na vreme obustavi promet. Međutim, to je predmet tumačenja. Reči *koji može da rezultira transferom imovine koja podleže kontroli i transakciji banke ili finansijske institucije* ukazuju na to da je promet u prošlom vremenu jer kod pokušaja prometa „imovina koja je predmet prometa“ ne bi prošla kontrolu banke ili finansijske institucije.¹⁰⁸

948. Odredba člana 10. Pravila X CBK više je u vezi sa osnivanjem poslovnog odnosa nego sa pokušajem prometa – iako se uzme da su odredbe Pravila X primenljive u okviru konteksta Metodologije FATF-a kao uredbe.

949. Stoga, u ovom Izveštaju je zaključeno da postojeći okvir prijavljivanja sumnjivih prometa ne obuhvata pokušaj prometa koji se ne može izvršiti.

950. Stoga, preporučuje se da se Zakon o BPPN/BPFT izmeni i dopuni tako da predvidi obavezu koja će se odnositi i na pokušaj prometa, kako je predviđeno Standardom FATF-a.

951. Jedan od načina da se ta obaveza unese, a da se zadrži postojeći okvir podnošenja prijave iz Zakona o BPPN/BPFT, jeste da se izmeni definicija „sumnjive radnje ili prometa“ upućivanjem na „pokušaj radnje ili prometa“.¹⁰⁹

Prijavljivanje sumnjivih prometa koji su možda u vezi sa poreskim stvarima – Suštinski kriterijum 13.4. i Suštinski kriterijum Posebne preporuke IV.2.

¹⁰⁸ Pošto obustava prometa nije obuhvaćena kriterijumima za Preporuku 13, kosovski organi vlasti bi sledstveno mogli da to uzmu u obzir u kontekstu revizije Zakona, u pogledu obustave prometa.

¹⁰⁹ Vredi pomenuti da nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT već sadrži taj predlog.

952. Suštinski kriterijum 13.4. i Suštinski kriterijum Posebne preporuke IV.2. predviđaju da se obaveza prijavljivanja sumnjivih prometa primenjuje i u slučajevima kada se promet tiče poreskih stvari.

953. U suštini, Zakon o BPPN/BPFT ne upućuje neposredno na datu stvar pošto je obaveza podnošenja prijave povezana sa definicijom „sumnjive radnje ili prometa“ a koja upućuje na „zaradu stečenom kriminalom“ i koja, sa druge strane, upućuje na svaku imovinu koja neposredno ili posredno potiče od prethodećeg krivičnog dela, tj. svakog krivičnog dela kojim se stiče kriminalna zarada.

954. Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK ne predviđaju ništa o datoj stvari.

955. Članom 313. stavom 1 (Izbegavanje poreza) Krivičnog zakonika, predviđeno je sledeće: „*Svako lice koje, sa namerom da ono samo ili drugo lice prikrije ili izbegne, u delu ili celosti, plaćanje poreza, tarifa ili doprinosa koji su zakonom određeni, pruži lažnu informaciju ili prikrije informaciju o svojim prihodima, imovini, ekonomskom bogatstvu ili drugim činjenicama bitnim za procenu tih obaveza, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.*“.

956. Štaviše, članom 314. stavom 1 (Falsifikovanje poreske dokumentacije) Krivičnog zakonika, predviđeno je sledeće: „*Svako lice koje napravi lažnu izjavu ili izda lažni dokument kada je izdavanje istinite izjave zakonska obaveza ili je dokument obavezan po zakonu, ili svako ko ne izda dokument čije je izdavanje zakonska obaveza, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.*“.

957. Stoga, proizilazi da u svrhu Krivičnog zakonika utaja poreza, uključujući podnošenje lažne poreske dokumentacije, predstavlja krivično delo koje bi stoga, spalo u definiciju „sumnjive radnje ili prometa“ iz Zakona o BPPN/BPFT.

958. Sledstveno tome, obaveza podnošenja prijave iz člana 22. Zakona o BPPN/BPFT primenjuje se i u svrhu Suštinskog kriterijuma 13.4. i Suštinskog kriterijuma Posebne preporuke IV.2.

Podnošenje prijave kada se sumnja da su sredstva zarada stečena svim krivičnim delima koja su prethodeća krivična dela – Dodatni kriterijum 13.5.

959. Dodatni kriterijum 13.5. predviđa da obaveza finansijskih institucija da podnose prijavu obuhvata i sumnju ili razumnu sumnju da su sredstva iz prometa zarada stečena krivičnim delima, koja bi predstavljala krivično delo koje je prethodilo pranju novca u zemlji.

960. Kao što je gore navedeno, obaveza banaka i finansijskih institucija iz člana 22. stava 1. Zakona o BPPN/BPFT da podnose prijave, povezana je sa definicijom „sumnjive radnje ili prometa“ koja upućuje na „zaradu stečenu kriminalom“, i koja, sa druge strane, upućuje na svaku imovinu koja je neposredno ili posredno stečena prethodećim krivičnim delom, tj. svakim krivičnim delom kojim se stiče kriminalna zarada.

961. Obaveza podnošenja prijave iz člana 22. stava 1. Zakona o BPPN/BPFT obuhvata svako krivično delo koje predstavlja prethodeće krivično delo, kroz definiciju „sumnjive radnje ili prometa“.

962. Reči „koja bi predstavljala krivično delo koje je prethodilo pranju novca u zemlji“ uslov iz Dodatnog kriterijuma 13.5. čini predmetom tumačenja. Isto bi moglo da upućuje na slučajeve u kojima je krivično delo izvršeno u zemlji ili na slučajeve u kojima je krivično delo izvršeno van zemlje u kojoj se pere novac.

963. Zakon o BPPN/BPFT, povezujući obavezu podnošenja prijave sa definicijom „sumnjive radnje ili prometa“ ne pravi razliku između toga da li je zarada stečena krivičnim delom izvršenim u zemlji ili van zemlje.

964. Štaviše, banke i finansijske institucije nisu u obavezi da utvrđuju prethodeće krivično delo i to da li je dato krivično delo izvršeno u zemlji ili van zemlje, pošto obaveza podnošenja prijave obuhvata samo razumnu sumnju da su sredstva iz prometa zarada stečena kriminalnom aktivnošću.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku 13. i Posebnu preporuku IV)

965. Slabosti na koje je ukazano gore, i kako je dole navedeno, negativno utiču na delotvornost režima podnošenja prijava. To je rezultat kvaliteta i kvantiteta PSP koje je FOJ primila, a što može biti pod uticaj sistema podnošenja IGP. Takođe, zbog nedostataka same obaveze podnošenja prijava u pogledu finansiranja terorizma i pokušaja prometa.

966. Odsustvo povratnih informacija od FOJ prema subjektima koji podnesu prijavu u vezi sa ishodom slučajeva, kao i svake opšte povratne informacije o tipologijama, negativno utiče na kvalitet PSP.

3.6.2 Preporuke i komentari (uopšteno za Preporuku FATF-a* i Posebnu preporuku IV)

967. U analizi Preporuke 13. u vezi sa obavezom podnošenja prijave i Posebne preporuke IV u vezi sa obavezom podnošenja prijave u slučaju finansiranja terorizma, otkrivene su ozbiljne slabosti u okviru za preventivni režim za banke i finansijske institucije na Kosovu.

968. U ovom Izveštaju izražena je opšta zabrinutost u pogledu valjanosti Savetodavnog pisma 2007/1 i Pravila X CBK u okviru konteksta opozvanih uredbi UNMIK-a, na koje oba dokumenta upućuju, a samim tim i u okviru Metodologije FATF-a. U ovom Izveštaju nađeno je da se nijedan od dva dokumenta ne može smatrati „uredbom“ čak iako u određenim slučajevima prevazilaze obaveze samog Zakona.

969. U okviru tog konteksta, glavne slabosti prepoznate u Zakonu o BPPN/BPFT u okviru konteksta suštinskih kriterijuma za Preporuku FATF-a 13.* i Posebnu preporuku IV mogu se ukratko opisati na sledeći način, mada je pre svega preporučljivo da se za određene kriterijume čitaju opis i analiza:

- Obaveza podnošenja prijave ne obuhvata slučajeve kada dostupne informacije ukazuju na to da je određeno lice umešano, ili da je bilo umešano, u pranje novca ili finansiranje terorizma (Suštinski kriterijum 13.1);
- Mali broj podnetih PSP a samim tim i zabrinutost u pogledu velike razlike u broju podnetih IGP i PSP, što može negativno uticati na režim podnošenja prijava (Suštinski kriterijum 3.1);
- Obaveza podnošenja prijave ne obuhvata prijavljivanje prometa ili radnji koje mogu biti u vezi sa finansiranjem terorizma (Suštinski kriterijum 13.2. i Posebna preporuka IV.1);
- Obaveza podnošenja prijave ne obuhvata pokušaj prometa (Suštinski kriterijum 13.2 i Posebna preporuka IV.1).

970. Preporuke za ispravku otkrivenih slabosti date su u analizi u vezi sa određenim suštinskim kriterijumima. Dok je preporučljivo da se preporuke čitaju u kontekstu analize u vezi sa određenim suštinskim kriterijumima, glavne preporuke se odnose na:

- izmenu i dopunu definicije „sumnjive radnje i prometa“ tako da ista obuhvati slučajeve u kojima dostupne informacije ukazuju na mogućnost da je lice ili subjekat umešan u kriminalne aktivnosti;
- izmenu i dopunu člana 22. tako da se uvede obaveza podnošenja prijave u slučaju finansiranja terorizma;
- izmenu i dopunu definicije „sumnjive radnje ili prometa“ tako da ista obuhvati pokušaj radnje ili prometa; i
- FOJ da preduzme mere da bi obezbedila da se kod IGP koji ukazuju na sumnju podnese i PSP, te da se sleđstveno tome podigne svest.

3.6.3 Ocene za preporuku 13. i Posebnu preporuku IV

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Preporuka 13	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji obaveza podnošenja prijave u slučajevima u kojima dostupne informacije ukazuju na moguće aktivnosti pranja novca ili finansiranja terorizma; • Rigidni obrasci prijave i nepostojanje određenih i strateških povratnih informacija i smernica telima dužnim da podnose prijave dovode do lošeg kvaliteta PSP i brojnih dodatnih zahteva za informacijama, što stvara preveliki teret za FOJ i industriju; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za finansiranje terorizma; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za pokušaj sumnjive radnje ili prometa; • Mali broj PSP; • Zabrinutost u pogledu nepodnošenja sumnjivih IGP kao PSP; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa kvalitetom i kvantitetom podnošenja PSP i podnošenja sumnjivih IGP.
SR IV	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji obaveza podnošenja prijave u slučajevima u kojima dostupne informacije ukazuju na moguće aktivnosti pranja novca ili finansiranja terorizma; • Rigidni obrasci prijave i nepostojanje određenih i strateških povratnih informacija i smernica telima dužnim da podnose prijave dovode do lošeg kvaliteta PSP i brojnih dodatnih zahteva za informacijama, što stvara preveliki teret za FOJ i industriju; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za finansiranje terorizma; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za pokušaj sumnjive radnje ili prometa; • Mali broj PSP; • Zabrinutost u pogledu nepodnošenja sumnjivih IGP kao PSP; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa kvalitetom i kvantitetom podnošenja PSP i podnošenja sumnjivih IGP.

3.7 Zaštita i bez dojava (R.14)

3.7.1 Opis i analiza

971. Uslovi iz Preporuke 14. dvostruki su. Preporuka 14. predviđa da finansijske institucije, njihovi direktori, službenici i zaposleni budu zaštićeni zakonskim odredbama od svake krivične i građanske odgovornosti za povredu poverljivosti kada FOJ savesno prijave i otkriju informacije, u skladu sa odredbama zakona. Preporuka 14. dodatno predviđa da se finansijskim institucijama, njihovim direktorima, službenicima i zaposlenima zabrani otkrivanje podatka da je PSP ili srodni podatak podnet FOJ.

Zaštita za podnošenje prijave FOJ – Suštinski kriterijum 14.1.

972. Suštinski kriterijum 14.1. predviđa da finansijske institucije, njihovi direktori, službenici i zaposleni, bilo trajno bilo privremeno, budu zaštićeni zakonom od svake krivične i građanske odgovornosti kada FOJ savesno podnesu prijavu.

973. Članom 35. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je sledeće: „*Uprkos suprotnih odredbi u važećem zakonu, nijedno delovanje za građanske ili krivične odgovornosti i bilo koje profesionalne sankcije ne mogu biti preduzete protiv bilo koje osobe ili entiteta samo na osnovu prenosa poverljivih informacija, podnošenje izveštaja ili druge radnje u skladu sa ovim Zakonom, ili dobrovoljni prenos poverljivih informacija u vezi sa činom ili sumnjive transakcije, sumnjivim pranjem novca ili sumnjivo finansiranje terorističkih aktivnosti kod JFIR-K.*“.

974. Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK ne predviđaju ništa o datoj stvari.

975. Zakonom o BPPN/BPFT predviđena je zaštita „svakog lica ili subjekta“. U okviru konteksta Zakona o BPPN/BPFT, termin „svako lice ili subjekat“ može se tumačiti tako da obuhvata subjekte koji su dužni da podnose prijavu na osnovu člana 16. Zakona, kao i svako drugo lice ili subjekta koji je dužan da FOJ podnosi prijavu, na osnovu Zakona – npr: NVO i političke stranke. Teško je tumačiti da se dati termin odnosi na direktore, službenike i zaposlene subjekata koji su dužni da podnose prijavu.

976. Zaštita iz Zakona o BPPN/BPFT predviđena je *bez obzira na svaku suprotnu odredbu važećeg zakona*, čime je obezbeđeno da, kao *lex specialis* (poseban zakon), Zakon o BPPN/BPFT zamenjuje svaku drugu odredbu svakog drugog zakona, a kojom se predviđa krivična ili građanska odgovornost za povredu poverljivosti. Međutim, zaštita je uslovljena činjenicom da svako otkrivanje podataka bude savesno i u okviru odredbi Zakona o BPPN/BPFT.

977. Bez obzira na to, član 35. Zakona o BPPN/BPFT mogao bi da se delimično izmeni da bi se na odgovarajući način obuhvatio Suštinski kriterijum 14.1. tako što bi se unele reči *i njihovi direktori, službenici i zaposleni, bilo privremeno bilo trajno* odmah nakon reči „svako lice ili subjekat“.

Zabrana otkrivanja podatka o podnošenju prijave FOJ (dojave) – Suštinski kriterijum 14.2.

978. Suštinski kriterijum 14.2. predviđa da se finansijskim institucijama, njihovim direktorima, službenicima i zaposlenima, bilo trajno bilo privremeno, zabrani otkrivanje podatka da je u toku podnošenje PSP ili srodnog podatka ili da su isti podneti FOJ.

979. Vredi dodatno pomenuti da član 28. Treće direktive EU o BPPN predviđa zabranu otkrivanja podatka ne samo kada je prijava ili podatak podnet FOJ, već i u slučajevima kada se vrši ili kada bi mogla da se vrši istraga pranja novca ili finansiranja terorizma.

980. Članom 22. stavom 4. Zakona o BPPN/BPFT, direktorima, službenicima, zaposlenima i predstavnicima svake banke ili finansijske institucije, koja sačini ili prosledi prijavu na osnovu Zakona, zabranjeno je da dostave prijavu, ili da proslede bilo koji podatak sadržan u prijavi ili u vezi sa prijavom, bilo kom licu ili subjektu, uključujući svako lice ili svakog subjekta uključenog u promet koji je predmet date prijave, izuzev FOJ ili CBK. Međutim, članom 22. predviđeno je otkrivanje podatka ako za to postoji pisano ovlašćenje FOJ, tužioca ili suda.

981. Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK ne predviđaju ništa o datoj stvari.

982. Izgleda da je članom 22. stavom 4. na odgovarajući način obuhvaćen uslov Suštinskog kriterijuma 14.2. Međutim, u analizi odredbi iz datog člana, u vezi sa Suštinskim kriterijumom 14.2, utvrđeni su određeni nedostaci.

983. Članom 22. stavom 4. Zakona o BPPN/BPFT, otkrivanje podataka nije zabranjeno samim bankama i finansijskim institucijama već samo njihovim direktorima, službenicima, zaposlenim i predstavnicima.

984. Članom 22. nije predviđeno da li se radi o trajno ili privremeno zaposlenim a termin „predstavnicima“ se ne može tumačiti u skladu sa tim.

985. Zabrana se ne tiče otkrivanja činjenice da je prijava podneta ili da je u toku podnošenje FOJ, već dostavljanja prijave ili podatka sadržanog u istoj trećoj strani, uključujući samo lice koje je predmet prijave. Stoga, iako prevazilazi Suštinski kriterijum, dati član ga ne obuhvata.

986. Zabrana se ne tiče činjenice da je istraga u toku ili da se može sprovesti.

987. Stoga, preporučuje se da se član 22. stav 2. Zakona o BPPN/BPFT izmeni na sledeći način (u zadržanim kosim slovima) u svrhu Preporuke FATF-a 14. Međutim, dodatno je preporučljivo uputiti se na dalji sadržaj ovog Izveštaja u vezi sa predloženim dodatnim izmenama i dopunama koje bi trebalo uzeti u obzir u okviru konteksta člana 28. Treće direktive EU o BPPN i analize iz daljeg sadržaja u vezi sa članom 7. Konvencije Saveta Evrope:

Banke i finansijske institucije, njihovi direktori, zvaničnici, radnici (bilo stalni bilo privremeni) i agenti bilo koje banke ili institucije koji pripremaju ili proslede izveštaje iz ovog člana, ili koji su upoznati sa takvom činjenicom, izuzev u slučaju da je istraga pranja novca ili finansiranja terorizma u toku ili da će biti pokrenuta, ne smeju otkriti činjenicu da je izveštaj podnet ili da je u toku postupak podnošenja istog, niti dati podatke, koji su sadržani ili koji nisu sadržani u izveštaju ili koji su u vezi sa izveštajem, uključujući kada je u toku priprema takvog podatka a koji će se potom podneti, ili kada je u toku istraga ili kada je moguće da će se sprovesti istraga pranja novca ili finansiranja terorizma, nijednom licu ili subjektu, uključujući i lica ili subjekte koji su obuhvaćeni u transakciji, osim JFIR-K ili CKB, bez pismenog ovlašćenja JFIR-K, javnog tužioca ili suda.

988. Dodatno se preporučuje da se takvom zabranom obuhvate druge oblasti u vezi sa podnošenjem prijave na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, a koje se odnose na NVO, političke strane i „obuhvaćene stručnjake“¹¹⁰ i na sve druge subjekte dužne da podnose prijavu.

¹¹⁰ Takve odredbe su već predviđene nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona, te ova preporuka ima za cilj da potvrdi da je takva promena prihvaćena.

Poverljivost imena i ličnih detalja zaposlenih koji podnose prijavu – Dodatni kriterijum 14.3.

989. Dodatni kriterijum 14.3. nastoji da obezbedi da je predviđena zaštita poverljivosti identiteta službenika finansijskih institucija koji FOJ podnose PSP.

990. Članom 14. stavom 1. tačkom 17. Zakona o BPPN/BPFT predviđena je obaveza službenika FOJ da čuvaju poverljivim svaki podatak dobijen u okviru svojih dužnosti, čak i posle prestanka njihovih dužnosti u okviru Jedinice, te da se takav podatak može upotrebiti samo u svrhu predviđenu Zakonom o BPPN/BPFT.

991. Međutim, član 15. stav 1. tačka 3. Zakona o BPPN/BPFT predviđa izuzetak i podatke koje FOJ može da otkrije, kao i okolnosti pod kojima se takvi podaci mogu otkriti. Jedan od takvih podataka kojeg FOJ može da otkrije, pod uslovom da to učini u skladu sa članom 15. stavom 2, jeste „svaki podatak o licu ili entitetu koje pružio JFIR-K informaciju ili službeni dokument koji identifikuje direktno ili indirektno lice ili entitet“.

992. Članom 15. stavom 2. Zakona o BPPN/BPFT, kako je preneto dole, predviđeno je da FOJ gore navedeni podatak otkriva:

- 2.1. odgovarajućoj jedinici policije, Finansijsko-istražnoj jedinici, Obaveštajnoj agenciji Kosova, nadležnom tužiocu, Kosovskoj carini, Poreskom odeljenju Ministarstva ekonomije i finansija ili KFOR-u, ako bi takav podatak bio od značaja za istragu u okviru nadležnosti istih, ili telu van Kosova sa funkcijama sličnim FOJ;
- 2.2. javnom ili vladinom telu na Kosovu ako bi otkrivanje takvog podatka bilo neophodno za FOJ;
- 2.3. telima odgovornim za sprovođenje zakona, ili za obavljanje uloge slične FOJ, van Kosova, ako bi otkrivanje takvog podatka bilo neophodno ili od pomoći FOJ da izvršava svoje funkcije.

993. Savetodavno pismo 2007/1 i Pravilo X CBK ne predviđaju ništa o datoj stvari.

994. Izgleda da je Zakonom o BPPN/BPFT predviđen izuzetak od apsolutne poverljivosti iz Zakona o BPPN/BPFT u pogledu otkrivanja *svakog podatka u vezi sa licem ili subjektom koji je FOJ dostavio podatke ili evidenciju a kojom bi se dato lice ili subjekat neposredno ili posredno identifikovalo.*

995. Štaviše, članom 15. stavom 2. Zakona o BPPN/BPFT predviđen je skup domaćih i stranih organa (iz nekog razloga obuhvaćena je i sama FOJ) kojima FOJ može da otkrije taj podatak – čiji je razlog nejasan.

996. Termin „lice ili subjekat koji je dostavio podatke“ tumači se tako da obuhvata subjekte dužne da podnose prijavu na osnovu člana 16. Zakona, kao i svako drugo lice ili subjekat dužan da FOJ podnosi prijavu na osnovu Zakona – npr: NVO i političke stranke – što je u skladu sa tumačenjem iz ovog Izveštaja u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 14.1.

997. Takođe, proizilazi da, iako član 15. stav 3. ograničava takvo otkrivanje podataka samo na obaveštajnu svrhu, FOJ takav podatak može da otkrije gore navedenim organima iz razloga koji ne obuhvataju samo istragu pranja novca ili finansiranja terorizma.

998. Stoga, proizilazi da, zavisno od tumačenja iz ovog Izveštaja termina „svako lice ili subjekat“ u okviru konteksta Zakona o BPPN/BPFT, Zakon posredno štiti identitet zaposlenih koji podnose prijavu ili dostavljaju podatak.

999. Stoga, preporučljivo je da se obezbedi da član 15. stav 1. tačka 3. ne obuhvata imena i lične podatke zaposlenih u banci ili finansijskoj instituciji, ili u nekom drugom subjektu, a koji je dužan da podnosi prijavu ili dostavi podatak.

1000. Bez obzira na to, preporučljivo je da se revidira član 15. stav 2. Zakona, prvo, da bi se otklonilo ponavljanje (npr: upućivanje na telo van Kosova sa funkcijama sličnim FOJ iz stava 2. tačke 1. stava 2. tačke 3), već, što je važnije, da se dostavljanje podataka ograniči na one subjekte ili organe kojima bi FOJ dostavljala svoj izveštaj o analizi – iako bi bilo poželjno da se takav podatak uopšte ne otkriva.

1001. Vidi i odeljak dole u vezi sa članom 27. Treće direktive EU o BPPN.

Zaštita zaposlenih od pretnji i neprijateljskog postupanja – član 27. Treće direktive EU o BPPN

1002. Član 27. Treće direktive EU o BPPN predviđa obavezu zemalja članica da preduzmu sve odgovarajuće mere da zaštite zaposlene lica i subjekata dužnih da podnose prijavu na osnovu Direktive, a koji prijave sumnju u pranje novca ili finansiranje terorizma, bilo unutrašnje bilo spoljašnje FOJ, od izlaganja pretnjama i neprijateljskom postupanju.

1003. „Opis i analiza“ u okviru analize Dodatnog kriterijuma 14.3. gore, takođe se odnosi na član 27. Treće direktive EU o BPPN.

1004. Komentari izneti u analizi za Dodatni kriterijum 14.3. uopšte, odnose se i na član 27. Treće direktive EU o BPPN.

1005. Bez obzira na zaključke iz ovog Izveštaja u vezi sa Dodatnim kriterijumom 14.3. gore, Zakon o BPPN/BPFT ne predviđa zaštitu zaposlenih kako je predviđeno članom 27. Treće direktive EU o BPPN/BPFT.

1006. U tom pogledu, i kao dodatak preporukama u vezi sa Dodatnim kriterijumom 14.3. gore, preporučuje se da se doda nov stav 4. u članu 15, kojim bi se obavezao svaki organ koji iz bilo kog razloga poseduje lične podatke o zaposlenima subjekata koji podnose prijavu ili dostave podatak da zaštititi takve podatke i da ih čuva poverljivim, i to:

Član 15. stav 4. FOJ, svaki istražni, tužilački, sudski ili upravni organ, te subjekti dužni da podnose prijave ili druga lica i subjekti koji su u posedu ličnih podataka zaposlenih u subjektima koji podnesu prijavu o sumnji u pranje novca ili finansiranje terorizma, ili koji dostave srodan podatak, bilo unutrašnje bilo FOJ, dužni su da zaštite i čuvaju poverljivim takve lične podatke.

Skidanje zabrane otkrivanja podatka („dojave“) – član 28. Treće direktive EU o BPPN

1007. Kao što je navedeno gore u analizi za Suštinski kriterijum 14.2, član 28. Treće direktive EU o BPPN predviđa zabranu otkrivanja podatka ne samo kada je prijava podneta ili podatak dostavljen FOJ, već i u slučajevima kada je u toku istraga ili kada se može pokrenuti istraga pranja novca ili finansiranja terorizma.

1008. Međutim, član 28. Treće direktive EU o BPPN predviđa kategorisane slučajeve u kojima se zabrana otkrivanja podatka (dojava) može skinuti:

- Otkrivanje podataka nadležnom nadzornom organu ili u svrhu sprovođenja zakona;
- Otkrivanje podataka između banaka i finansijskih institucija koje spadaju u istu grupu finansijskih usluga;
- Otkrivanje podataka između računovodstvenih i advokatskih firmi, ili njihovih zaposlenih, u okviru istog pravnog lica ili „mreže“;¹¹¹
- Otkrivanje podataka između banaka, finansijskih institucija i računovodstvenih i advokatskih firmi kada se dati podaci tiču istog klijenta i istog prometa, i kada lica ili subjekti koji podnose prijavu spadaju u istu kategoriju zanimanja.

1009. Skidanje zabrane iz člana 28. primenjuje se između zemalja članica ili zemalja koje nisu članice a koje uvedu uslove za sprečavanje pranja novca ili finansiranja terorizma jednake uslovima iz Direktive.

1010. Kao što je precizirano gore u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 14.2, članom 22. stavom 4. Zakona o BPPN, direktorima, službenicima, zaposlenima i predstavnicima svake banke ili finansijske institucije, koja sačini ili prosledi prijavu na osnovu Zakona, zabranjeno je da dostave prijavu, ili da proslede bilo koji podatak sadržan u prijavi ili u vezi sa prijavom, bilo kom licu ili subjektu, uključujući svako lice ili svakog subjekta uključenog u promet koji je predmet date prijave, izuzev FOJ ili CBK. Međutim, članom 22. predviđeno je otkrivanje podataka ako za to postoji pisano ovlašćenje FOJ, tužioca ili suda.

1011. Član 22. stav 4. Zakona o BPPN/BPFT uopšteno se može tumačiti tako da obuhvata član 28. Treće direktive EU o BPPN, u smislu da ovlašćuje FOJ, tužioca ili sud da skine takvu zabranu. Štaviše, zabrana ne obuhvata CBK, kao postojećeg „vršioca dužnosti“ nadzornog organa.¹¹²

1012. Međutim, izgleda da ne postoji nijedna smernica o tome pod kojim okolnostima i u koju svrhu FOJ ili tužilac mogu da skinu zabranu otkrivanja podataka.

1013. Deo industrije, posebno one banke i finansijske institucije koje su deo većih međunarodnih grupa, izrazio je zabrinutost oko toga da je zabranjena razmena podataka u okviru grupe čiji je deo, izuzev ako je to dozvoljeno Zakonom.

1014. Vredi pomenuti da je na osnovu nove Preporuke 18. Standarda FATF-a 2012 (ranije preporuke 15. i 22) uslov delimično da programi finansijskih grupa za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma obuhvate razmenu informacija u svrhu PK i kontrole rizika – za šta se tumači da obuhvata razmenu informacija u slučaju da postoji sumnja u pranje novca ili finansiranje terorizma, što može biti na nivou grupe.

1015. Stoga, preporučeno je da kosovski organi vlasti uzmu u obzir odredbe člana 28. Treće direktive EU i Standarde FATF-a 2012 u tom pogledu, sa ciljem da se sledstveno izmeni i dopuni Zakon o BPPN/BPFT, ili da se izmeni i dopuni Zakon o BPPN/BPFT sa ciljem da se ovlasti FOJ da izda smernice o tome pod kojim okolnostima bi bila spremna da odobri otkrivanje podataka, izuzev u slučajevima predviđenim Zakonom. Dodatno je važno da kosovski organi vlasti uzmu u obzir isto u okviru konteksta međunarodnih banaka koje posluju na Kosovu.

¹¹¹ Direktiva EU „mrežu“ definiše kao „veću strukturu kojoj lice pripada i koja deli istu kontrolu vlasništva, uprave ili usklađenosti“.

¹¹² Vidi Odeljak 3.9. i Odeljak 3.10. u pogledu nadzornog organa i ovlašćenja CBK u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

Zabrana otkrivanja podataka – član 7. CETS 198¹¹³

1016. Član 7. CETS 198 predviđa da potpisnici Konvencije usvoje zakonodavne ili druge mere koje bi im omogućile:

- a da utvrde da li je fizičko ili pravno lice pravni uživatelj jedno ili više računa, bilo kakvog karaktera, u bilo kojoj banci u mestu na njegovoj teritoriji i, ako je to slučaj, da pribave sve detalje o otkrivenom računu;
- b da pribave detalje o određenim računima u banci i o bankarskim poslovima koji su izvršeni u toku određenog perioda preko jednog ili više određenih računa, uključujući detalje o svakom računu pošiljaoca ili primaoca;
- c da nadziru, u toku određenog perioda, bankarske poslove koji se obavljaju preko jednog ili više otkrivenih računa.

1017. Član 7. stav (2d) CETS 198 sa druge strane predviđa da potpisnice uspostave zakonodavne ili druge mere da bi obezbedile da banke ne otkrivaju podatke predmetnom licu ili trećoj strani o tome da se takvi podaci traže ili da je u toku istraga.

1018. Članom 14. stavom 1. tačkom 17. Zakona o BPPN/BPFT predviđena je obaveza službenika FOJ da čuvaju poverljivim svaki podatak dobijen u okviru svojih dužnosti, čak i posle prestanka njihovih dužnosti u okviru Jedinice, te da se takav podatak može upotrebiti samo u svrhu predviđenu Zakonom o BPPN/BPFT.

1019. Članom 22. stavom 4. Zakona o BPPN/BPFT, direktorima, službenicima, zaposlenima i predstavnicima svake banke ili finansijske institucije, koja sačini ili prosledi prijavu na osnovu Zakona, zabranjeno je da dostave prijavu, ili da proslede bilo koji podatak sadržan u prijavi ili u vezi sa prijavom, bilo kom licu ili subjektu, uključujući svako lice ili svakog subjekta uključenog u promet koji je predmet date prijave, izuzev FOJ ili CBK. Međutim, članom 22. predviđeno je otkrivanje podatka ako za to postoji pisano ovlašćenje FOJ, tužioca ili suda.

1020. Zabrana otkrivanja podatka (dojave) u okviru konteksta Standarda FATF-a (Preporuke 14) već je predstavljena u analizi iz ovog Izveštaja gore u vezi sa Suštinskim kriterijumom 14.2. Međutim, kao što se može videti iz člana 7. CETS 198, zabrana otkrivanja podatka na osnovu Konvencije obuhvata i druge stvari koje nisu obuhvaćene Standardima FATF-a ili Trećom direktivom EU o BPPN.

1021. Uopšteno, član 14. stav 1. tačka 17. Zakona o BPPN/BPFT kojim se predviđa obaveza poverljivosti za službenike FOJ može se šire tumačiti tako da obuhvata slučajeve iz člana 7. Konvencije. Međutim, čak i postojeći Zakon o BPPN/BPFT priznaje da su određene odredbe kojima se zabranjuje otkrivanje podataka neophodne, kao što se može videti u članu 22. stavu 4. Zakona o BPPN/BPFT.

1022. Međutim, zabrana iz člana 22. stava 4. Zakona o BPPN/BPFT, čak i uz predložene izmene i dopune kako je preporučeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 14.2. gore, ne bi ispunjavala obaveze iz člana 7. CETS 198.

1023. Stoga, preporučljivo je da organi vlasti, pošto Kosovo nije potpisnik Konvencije, uzmu u obzir mogućnost da isto postane potpisnik Konvencije, ili da bez obzira na to usvoje

¹¹³ Serija ugovora Saveta Evrope (CETS) 198 upućuje na Konvenciju Saveta Evrope o pranju novca, traženju, zapleni i oduzimanju zarade stečene kriminalom i o finansiranju terorizma, potpisana u Varšavi, 16.05.2005. godine, čiji Kosovo nije bilo potpisnik u vreme sastavljanja ovog Izveštaja.

date mere kao dobru praksu u cilju bolje međunarodne saradnje, u kom slučaju bi u članu 22. Zakona o BPPN/BPFT trebalo uneti nov stav 4A, i to:

Član 22. stav 4A Osim toga, banke i finansijske institucije, njihovi direktori, službenici, zaposleni (bilo stalno bilo privremeno) i predstavnici koji poseduju podatak sa tim u vezi, ne smeju da nijednom licu ili subjektu, uključujući svako umešano lice ili subjekat, otkriju činjenicu da je od banke ili finansijske institucije zatraženo da:

- odredi i dostavi podatak o tome da li je fizičko ili pravno lice nosilac ili pravni uživalac jednog ili više računa;
- pribavi detalje o određenim bankovnim računima i bankarskim poslovima koji su izvršeni u toku određenog perioda; ili
- nadzire određene bankovne račune i bankarske poslove koji su izvršeni u toku određenog perioda.

1024. U slučaju da se uzme u obzir gore data preporuka, isto bi podrazumevalo različite druge izmene i dopune Zakona o BPPN/BPFT tako da se FOJ ovlasti da preduzima mere iz člana 7. stava (a), (b) i (c) Konvencije.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku 14)

1025. Odstupanja srodnih zakonskih odredbi iz Zakona o BPPN/BPFT od međunarodnog standarda, kako je navedeno, mogu negativno uticati na primenu zabrane otkrivanja podatka (dojave).

3.7.2 Preporuke i komentari (uopšteno za Preporuku FATF-a 14)

1026. Zakon o BPPN/BPFT sadrži odredbe kojima se pozitivno stvara zabrana otkrivanja podatka (dojave) predmetnom licu i trećoj strani, u slučaju da je podneta prijava ili da je srodni podatak dostavljen FOJ.

1027. Međutim, u analizi je pokazano da ostaju određeni nedostaci i slabosti u sistemu koje nisu u skladu sa međunarodnim standardima i po pitanju kojih su delovi industrije izrazili zabrinutost.

1028. Iako se preporučuje puno čitanje odeljka sa opisom i analizom za određene kriterijume, u daljem tekstu naglašene su glavne slabosti ili nedostaci koji su otkriveni:

- Zaštita u slučaju savesnog otkrivanja podatka na osnovu Zakona ne odnosi se jasno na direktore, službenike i zaposlene, privremeno ili stalno (Suštinski kriterijum 14.1);
- Zabrana otkrivanja podatka ne odnosi se na same banke i finansijske institucije (Suštinski kriterijum 14.2);
- Zabrana otkrivanja podatka ne navodi da li se odnosi i na privremene i na stalne zaposlene (Suštinski kriterijum 14.2);
- Zabrana otkrivanja podatka ne obuhvata podatke o tome da je prijava podneta već dostavljanje same prijave trećoj strani (Suštinski kriterijum 14.2);
- Zabrana ne obuhvata činjenicu da je u toku istraga ili da se može pokrenuti istraga (Suštinski kriterijum 14.2);
- Potreba za pojačanom zaštitom i poverljivošću ličnih podataka zaposlenih koji sačinjavaju prijavu (AC 14.3. i član 27. EUD);

- Za skidanje zabrane otkrivanja podatka ovlašćeni su samo FOJ, tužilac ili sudovi, ali ne postoje smernice pod kojim okolnostima je isto dozvoljeno (član 28. EUD);
- Ne postoje odredbe o zabrani otkrivanja podatka na osnovu Konvencije Saveta Evrope – ali Kosovo nije potpisnik (član 7. CETS 198).

1029. U izveštaju su date preporuke za ispravku otkrivenih slabosti u svakom od određenih članova. U daljem tekstu dati su pokazatelji predloženih izmena i dopuna, koje ne bi trebalo čitati kao zamenu za punu formulaciju određenih članova i preporuka:

- Izmeniti i dopuniti član 35. Zakona o BPPN/BPFT tako da zaštitu proširi na direktore, službenike i zaposlene, privremeno ili stalno;
- Izmeniti i dopuniti član 22. stav 4. tako da se uvede zabrana otkrivanja podatka u skladu sa međunarodnim standardima;
- Uzeti u obzir mogućnost proširenja zabrane otkrivanja podatka na druge subjekte dužne da podnose prijave;
- Obezbediti da član 15. stav 1. tačka 3. ne obuhvata imena i lične podatke službenika banke ili finansijske institucije koji sačinjava prijavu ili dostavlja podatak;
- Revidirati član 15. stav 2. Zakona da bi se ograničilo da subjekti ili organi vlasti mogu da dostavljaju podatke samo onim organima kojima FOJ prosleđuje svoje izveštaje;
- U članu 15. Zakona dodati nov stav 4. kojim bi se svaki organ koji iz bilo kog razloga poseduje lične podatke zaposlenih u subjektu koji je dužan da podnosi prijave, a koji su podneli prijavu ili dostavili podatak, obavezao da zaštiti takve podatke i da ih čuva poverljivim;
- Uzeti u obzir odredbe člana 28. Treće direktive EU o skidanju zabrane otkrivanja podatka u određenim okolnostima; i
- Uzeti u obzir unošenje novog stava 4A u član 22. Zakona o BPPN, kojim bi se uvela zabrana otkrivanja podatka u slučajevima predviđenim u Konvenciji Saveta Evrope (CETS 198).

3.7.3 Ocene za preporuku 14.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Pr. 14	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Nije jasno da li se zaštita za otkrivanje podatka odnosi na direktore, službenike i zaposlene, privremeno ili stalno; • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) ne odnosi se na banke i finansijske institucije kao na subjekte; • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) ne navodi da li se odnosi i na stalno i na privremeno zaposlene; • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) obuhvata slučajeve u kojima se sama prijava dostavlja trećoj strani; • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) ne obuhvata slučajeve u kojima je istraga u toku ili je moguće pokretanje iste; • Zakonska neizvesnost u pogledu zaštite ličnih podataka zaposlenih koji sačinjavaju prijavu ili dostavljaju podatak; • Ograničenja u pogledu skidanja zabrane otkrivanja podatka u određenim slučajevima; i • Pitanja delotvornosti zbog odstupanja od međunarodnog standarda.

3.8 Šel banke (R.18)

3.8.1 Opis i analiza

1030. U svom Glosaru uz Metodologiju, FATF „šel banku“ definiše kao *banku koja nema fizičko prisustvo u zemlji u kojoj je inkorporisana i licencirana i koja nije u vezi sa uređenom grupom finansijskih usluga, a koje su predmet delotvorno konsolidovanog nadzora*. Isti dodatno definiše „fizičko prisustvo“ kao sadržajno rukovodstvo i upravu koja se nalazi u zemlji, stoga, jednostavno postojanje lokalnog predstavnika ili službenika nižeg ranga ne čini fizičko prisustvo.

1031. Zakonom o BPPN/BPFT, „šel banka“ je definisana kao *„banka ili institucija ekvivalentne aktivnosti, osnovana u državi u kojoj nije fizički prisutna, a vodi i upravlja poslovima bez pridruživanja nekoj finansijskoj grupi“*.

1032. Definicija „šel banke“ iz Zakona o BPPN/BPFT vrlo je slična definiciji iz Metodologije FATF-a. Samim tim, u sledećim stavovima u kojima se ocenjuje usklađenost srodnih odredbi Zakona o BPPN/BPFT sa Suštinskim kriterijumom za Preporuku 18. uzet je isti osnov za termin „šel banka“.

1033. Utvrđene prakse su pokazale da je kod ocene usklađenosti sa Preporukom 18. važno analizirati odredbe u vezi sa licenciranjem banaka i finansijskih institucija, iz srodnih zakona i o bankama i uredbi o licenciranju, a koje donesu relevantni nadzorni i regulatorni organi.

Zabrana osnivanja i nastavka poslovanja šel banaka – Suštinski kriterijum 18.1.

1034. Suštinski kriterijum 18.1. predviđa da zemlje uspostave postupak licenciranja za osnivanje banaka te da se svaka takva licencirana banka obaveže da će poslovati u zemlji koja joj je izdala licencu.

1035. Pošto Zakon o BPPN nije zakon kojim se predviđaju uslovi licenciranja banaka ili finansijskih institucija, isti ne predviđa ništa o datoj stvari.

1036. Na osnovu člana 4. Zakona o bankama, CBK ima izričitu nadležnost za izdavanje licenci bankama i finansijskim institucijama. CBK je dodatno ovlašćena Zakonom o bankama da vodi centralni registar svih banaka i finansijskih institucija kojima je ista dala licencu, koji, između ostalog, sadrži naziv i adresu glavnog sedišta i filijala.

1037. Zaista, član 5. stav 1. Zakona o bankama dodatno predviđa obavezu da nijedno lice ne sme da obavlja delatnosti u oblasti bankarstva ili da obavlja neku finansijsku delatnost bez delotvorne licence koju izdaje CBK, u skladu sa odredbama Zakona o bankama.

1038. Štaviše, članom 5. stavom 4. dodatno je predviđeno da je stranim bankama dozvoljeno da posluju u oblasti bankarstva na Kosovu, samo ako dobiju licencu koju izdaje CBK da obavljaju takvu delatnost preko filijale na Kosovu, ili ako uspostave podružnicu na Kosovu za koju CBK izda licencu, u skladu sa odredbama Zakona o bankama.

1039. Deo II Zakona o bankama predviđa postupak za licenciranje banaka. Među prudencijalnim, operativnim, upravnim i administrativnim uslovima, Zakon o bankama predviđa da organizaciona struktura predložene banke i njenih filijala CBK dozvoli da delotvorno vrši konsolidovan nadzor, te da vlasnička struktura banke ne ometa delotvoran nadzor (član 8). Štaviše, licencu mogu dobiti subjekti prema različitim uslovima, kao što su podaci o zapošljavanju i obučavanju službenika banke i podaci o zakupu, kupovini ili korišćenju prostorija banke u kojima će se voditi poslovanje.

1040. Deo IV Zakona o bankama dodatno predviđa način upravljanja i vlasništvo banaka, uključujući postupak za opšte sastanke akcionara, strukturu i postupak za odbor direktora, te strukturu višeg rukovodstva.

1041. Na osnovu člana 92. Zakona o bankama, odredbe o licenciranju banaka iz Dela II Zakona, jednako se odnose i na licenciranje i registraciju mikrofinansijskih institucija i drugih nebankarskih finansijskih institucija, kako je definisano Zakonom.

1042. Deo XVII Zakona o bankama predviđa uslove za organizaciju, rukovođenje i upravljanje mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama. U tom pogledu, Zakonom su predviđeni uslovi upravljanja datim institucijama, uključujući strukturu i rad odbora direktora, unutrašnjih odbora i strukturu višeg rukovodstva.

1043. U okviru svojih ovlašćenja da izdaje licence, CBK je donela različite pravilnike i uredbe kojima se uređuje postupak izdavanja licence bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, uključujući osiguravajuća društva i posrednike.

1044. Zakonske odredbe, dopunjene pravilnicima i uredbama CBK za okvir licenciranja banaka, mikrofinansijskih institucija i drugih nebankarskih finansijskih institucija, robustne su i jasno zabranjuju osnivanje šel banaka, pošto je režimom licenciranja predviđeno da se rukovodstvo i uprava banke ili finansijske institucije nalazi na Kosovu, u prostorijama u kojima se obavlja poslovanje, kao i određeni broj zaposlenih.

1045. Zakonom o bankama nije obuhvaćeno pitanje zabrane nastavka rada šel banaka. Međutim, to se podrazumeva pošto, kako je gore navedeno, u prvom slučaju zakonski režim licenciranja ne dozvoljava izdavanje licence šel bankama.

1046. Stoga, proizilazi da su uslovi iz Suštinskog kriterijuma 18.1. ispunjeni kroz režim licenciranja na osnovu Zakona o bankama i pravilnika i uredbi CBK.

Korespondentski bankarski odnos sa šel bankama – Suštinski kriterijum 18.2.

1047. Suštinski kriterijum 18.2. predviđa da finansijskim institucijama nije dozvoljeno da osnivaju ili nastavljaju korespondentski bankarski poslovni odnos sa šel bankama.

1048. Glosar uz Metodologiju FATF-a „korespondentsko bankarstvo“ definiše *kao pružanje bankarskih usluga od jedne banke („korespondentske banke“) drugoj banci („respondentskoj banci“). Velike međunarodne banke obično postupaju kao korespondenti hiljadama drugih banaka u svetu. Respondentske banke mogu dobiti veliki skup usluga, uključujući upravljanje gotovinom (npr: računi sa kamatom u različitim valutama), međunarodni elektronski transfer sredstava, provera čekova, naplativih kroz račune i devizno-menjačke poslove.*

1049. Zakon o BPPN/BPFT nema definiciju korespondentskog bankarstva.

1050. Članom 21. stavom 6. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da finansijski posrednici ne smeju da otvaraju ili vode korespondentske račune u šel banci ili banci za koju je poznato „da dozvoljava drugim bankama da se koriste njihovim školka računima“.

1051. Bez štete po zabrinutost izraženu u ovom Izveštaju u pogledu Savetodavnog pisma 2007/1 CBK, prenoseći odredbe Zakona o BPPN/BPFT Savetodavno pismo predviđa da banka ne sme da osniva ili nastavlja korespondentski bankarski odnos sa nerezidentnom

bankom koja je inkorporisana na teritoriji na kojoj nema prisustvo i koja nije u vezi sa uređenom finansijskom grupom (tj. šel banka).

1052. Sa druge strane, Pravilo X CBK ne predviđa ništa o datoj stvari.

1053. Termin „finansijski posrednici“ iz stava 6. nije definisan Zakonom već se u svrhu ove analize tumači tako da obuhvata „banke i finansijske institucije“ u skladu sa opštom upotrebom datog termina u Zakonu.

1054. Reči „*da dozvoljava drugim bankam da se koriste njihovim školka računima*“ iz člana 21. stava 6. nisu razumljive. Odgovarajuća terminologija koja se koristi u međunarodnim standardima jeste *da dozvoljava da njene račune koriste šel banke*.¹¹⁴

1055. Bez obzira na to, odredbe člana 21. stava 6. Zakona o BPPN/BPFT obuhvataju samo jednu stranu korespondentskog bankarskog odnosa a to je zabrana bankama da otvaraju ili vode korespondentske račune sa šel bankom. Član 21. ne obuhvata pitanje toga da li banka na Kosovu pruža usluge korespondentskog bankarskog odnosa respondentskoj banci u drugoj zemlji. Zaista, dok Suštinski kriterijum govori o korespondentskim bankarskim odnosima sa šel bankama, član 21. stav 6. govori o otvaranju i vođenju računa u šel banci.

1056. Izgleda da Savetodavno pismo, sa druge strane, obuhvata datu stvar sa stanovišta korespondentskog odnosa sa „respondentskim“ institucijama a to je kada banka na Kosovu pruža bankarske usluge umesto da prima takve usluge, kako je predviđeno članom 21. stavom 6. Zakona o BPPN/BPFT.

1057. U smislu definicije „korespondentskog bankarstva“ date u Glosaru uz Metodologiju FATF-a, koja je preneti gore, bankama bi trebalo zabraniti da postupaju i kao „respondentska“ i kao „korespondentska“ institucija sa šel bankama ili za njih.

1058. Stoga, proizilazi da odredbe Savetodavnog pisma prevazilaze nameru Zakona o BPPN/BPFT, iako bolje prenose uslove iz Suštinskog kriterijuma 18.2.

1059. Pod datim okolnostima, preporučuje se da se preispitaju odredbe člana 21. stava 6. Zakona o BPPN/BPFT, tako da predviđaju sledeće:

Član 21. stav 6. Banke i finansijske institucije ne smeju da stupaju u, niti da nastavljaju, korespondentski bankarski odnos sa šel bankom ili bankom koja dozvoljava da njene račune koriste šel banke.

1060. U svrhu zakonske jasnoće, dodatno se preporučuje da se Zakonom o BPPN/BPFT definiše „korespondentski bankarski odnos“ na osnovu definicije iz Glosara FATF-a:

Korespondentski bankarski odnos – pružanje bankarskih usluga od jedne banke („korespondentske banke“) drugoj banci („respondentskoj banci“). Banke na Kosovu postupaju kao „respondentske banke“ prilikom osnivanja odnosa radi prijema bankarskih usluga od druge banke (korespondentske banke) ili kao „korespondentske banke“ kada osnivaju odnos radi pružanja bankarskih usluga drugoj banci (respondentskoj banci).

Računi koje koriste šel banke – Suštinski kriterijum 18.3.

¹¹⁴ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT menja i dopunjuje dati stav ali sadržaj u suštini ostaje isti „*bankom koja je poznata da dozvoljava korišćenje fiktivnih računa*“ gde još jednom, terminologija „fiktivnih računa“ nije razumljiva.

1061. Suštinski kriterijum 18.3. predviđa obavezu finansijskih institucija da se uvere da respondentska finansijska institucija u stranoj zemlji kojoj pružaju bankarske usluge ne dozvoljava da njene račune koriste šel banke.

1062. Predviđajući korespondentski bankarski odnos sa bankama iz stranih zemalja, član 21. stav 4. predviđa pojačane mere za takav odnos ali ne predviđa obavezu banaka i finansijskih institucija da potvrde da respondentska institucija ne dozvoljava da njene račune koriste šel banke.¹¹⁵

1063. Kao što je precizirano u kontekstu gore prikazane analize iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 18.2, Zakon o BPPN/BPFT zajedno sa odredbama Savetodavnog pisma 2007/1 nastoji da obuhvati uslove Suštinskog kriterijuma 18.3. zabranjujući bankama i finansijskim institucijama da održavaju takve odnose.

1064. Stoga, ne postoji poseban uslov za banke i finansijske institucije da se uvere da respondentske banke u stranoj zemlji ne dozvoljavaju da njihove račune koriste šel banke.

1065. Predložene izmene i dopune u sklopu gore prikazane analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom 18.2, a kojima se zabranjuje osnivanje ili održavanje korespondentskog bankarskog odnosa sa šel bankama ili bankama koje dozvoljavaju da njihove račune koriste šel banke, doprinose tome da se postigne bolja usklađenost sa Standardima FATF-a.

1066. Bez obzira na to, bilo bi prikladno izmeniti i dopuniti član 21. stav 6. dodavanjem nove tačke 6, i to na sledeći način:

Član 21. stav 4. tačka 6. da obezbedi da respondentska bankarska institucija ne dozvoljava da njene račune koriste šel banke.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku 18)

1067. Nepostojanje zakonske jasnoće između korespondentske i respondentske institucije, zajedno sa nepostojanjem definicije „korespondentskog bankarskog odnosa“ može negativno uticati na delotvornost sistema, pošto data industrija može drugačije tumačiti obaveze predviđene Zakonom o BPPN/BPFT.

3.8.2 Preporuke i komentari

1068. Odredbe Zakona o bankama koje obuhvataju uslove licenciranja i procedure za banke i finansijske institucije obuhvatne su i obezbeđuju da svaka banka ili finansijska institucija licencirana na takav način ima rukovodstvo i upravu na Kosovu te da posluje unutar i van Kosova iz poslovnih prostorija koje se nalaze na Kosovu. Samim tim, Suštinski kriterijum 18.1. adekvatno je obuhvaćen.

1069. U analizi zakonskih i drugih odredbi kojima su obuhvaćeni drugi uslovi iz Suštinskog kriterijuma 18.2. i Suštinskog kriterijuma 18.3. za Preporuku 18, utvrđene su slabosti i nedostaci koji se moraju otkloniti.

1070. Iako je preporučljivo puno čitanje opisa i analize za određene kriterijume, u daljem tekstu dati su pokazatelji sa glavnim slabostima ili nedostacima koji su prepoznati:

¹¹⁵ Član 21. stav 4. Zakona o BPPN/BPFT pokušava da prenese obaveze iz Preporuke FATF-a 7. Upućivanje na stav 4. nema za cilj da oceni da li isti ispunjava uslove Preporuke 7. ili ne već samo kao upućivanje u kontekstu Preporuke 18.

- Ne postoji zakonska jasnoća u pogledu razlike između korespondentske i respondentske banke (Suštinski kriterijum 18.2);
- Ne postoji definicija korespondentskog bankarskog odnosa koja bi obuhvatila i korespondentsku i respondentsku instituciju (Suštinski kriterijum 18.2);
- Ne postoji obaveza za banke da obezbede da respondentska institucija ne dozvoljava da njene račune koriste šel banke (Suštinski kriterijum 18.3).

1071. U tom pogledu, u Izveštaju su date preporuke za izmenu i dopunu zakona da bi se Zakon o BPPN/BPFT bolje uskladio sa suštinskim kriterijumima za Preporuku 18:

- Iznova izraditi član 21. stav 6. da bi se otklonile zakonske neizvesnosti;
- Uvesti definiciju „korespondentskog bankarskog odnosa“ obuhvatajući i „korespondentsku“ i „respondentsku“ instituciju, u skladu sa definicijom iz Glosara uz Metodologiju FATF-a;
- U članu 21. stavu 4. Zakona o BPPN/BPFT uvesti novu tačku 6. da bi se obezbedilo da banke potvrde da njihove respondentske institucije ne dozvoljavaju da njihove račune koriste šel banke.

3.8.3 Ocene za preporuku 18

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Pr. 18	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji zakonska jasnoća u pogledu razlike između korespondentske i respondentske banke; • Ne postoji definicija korespondentskog bankarskog odnosa; • Ne postoji obaveza za banke da obezbede da respondentska institucija ne dozvoljava da njene račune koriste šel banke; i • Zabrinutost u pogledu delotvornosti zbog nedostatka zakonske jasnoće.

3.9 Tekući nadzor, monitoring i ulazak na tržište (R.23)

3.9.1 Opis i analiza

1072. Odredbe Zakona o CBK, Zakona o bankama, Uredbe UNMIK-a br. 2001/25 o osiguravajućem sektoru, i Zakona o penzijskim fondovima, predviđaju ovlašćenja za prudencijalno uređenje i nadzor relevantnih nadležnih organa (CBK i njenog prethodnika Bankarskog i platnog organa Kosova (BPOK)), u skladu sa srodnim zakonima. Zaista, član 8. stav 1. Zakona o CBK predviđa da zadaci CBK u nastojanju da se ispune ciljevi utvrđeni u članu 7. i drugim odredbama Zakona o CBK, obuhvataju uređivanje, licenciranje, registrovanje i nadzor finansijskih institucija, kako je dodatno predviđeno ovim Zakonom ili nekim drugim zakonom. Štaviše, članom 23. Zakona o CBK dodatno je predviđeno da je ista izričito odgovorna za uređivanje, licenciranje, registrovanje i nadzor banaka i drugih finansijskih institucija, kako je dodatno predviđeno srodnim zakonima.

1073. Međutim, Zakonom o BPPN/BPFT CBK nisu data regulatorna ili nadzorna ovlašćenja, niti nekom drugom nadležnom organu, u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Zakonom o BPPN/BPFT FOJ data su nadzorna ovlašćenja nad svim subjektima pod obavezom podnošenja prijave, izuzev nad finansijskim sektorom – bankama i finansijskim institucijama, kako je definisano samim Zakonom.

1074. Štaviše, u svojim odgovorima na Odeljak 2.6. i druge delove Upitnika, FOJ izjavljuje da „postojeći zakoni na Kosovu ne daju ovlašćenja nijednoj instituciji da vrši nadzor banaka,

finansijskih institucija i kazinoa, da bi isto bilo u skladu sa Zakonom br. 03-L/196 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma“.

1075. Zaista, iako sada opozvana, Uredba UNMIK-a 2004/2 o suzbijanju pranja novca i srodnih krivičnih dela predviđala je odgovornost Finansijsko-obaveštajnog centra (kao prethodnika FOJ), kao i saradnju sa CBK oko nadzora (tadašnji BPOK).

1076. Članom 83. stavom 2. Zakona o bankama predviđeno je da banke i finansijske institucije poštuju uslove BPPN/BPFT, istovremeno obavezujući CBK i FOJ da saraduju u skladu sa zakonima koji su na snazi.

1077. Slične odredbe za mikrofinansijske institucije i nebankarske finansijske institucije mogu se pronaći u članu 113. stavu 2. i stavu 3. Zakona o bankama, kojima se predviđa da su date institucije dužne da poštuju sve zakone, uredbe, pravilnike, uputstva, postupke i naloge u vezi sa borbom protiv pranja novca i protiv finansiranja terorizma.

1078. U oceni usklađenosti CBK kao nadzornog organa sa Osnovnim bankarskim načelima iz Bazela¹¹⁶, a koju je izvršio Međunarodni monetarni fond, utvrđeni su slični problemi u vezi sa nadzorom kako je gore precizirano, i kasnije je Osnovno bankarsko načelo 18 u vezi sa zloupotrebom finansijskih usluga za kriminalne aktivnosti ocenjeno kao „neusklađeno“.

1079. U oceni usklađenosti sa Osnovnim bankarskim načelima iz Bazela, izražena je zabrinutost pogledu zakonske osnove nadzornih ovlašćenja CBK u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, a samim tim i adekvatnosti režima usklađenosti sa uslovima BPPN/BPFT. U oceni se navodi da je, *navodno, prethodni zakon (i dalje Uredba UNMIK-a) davao ovlašćenja Finansijsko-obaveštajnom centru (tj. prethodniku FOJ) da vrši nadzor banaka na terenu radi provere usklađenosti, u koordinaciji sa prethodnikom CBK, Centralnim bankarskim organom Kosova*. Proizilazi da se u oceni upućuje na Uredbu UNMIK-a 2004/2 o suzbijanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, koja je opozvana stupanjem na snagu Zakona o BPPN/BPFT, čije odredbe samim tim, više nisu na snazi.

1080. Iako je članom 83. i članom 113. Zakona o bankama predviđeno da banke i finansijske institucije poštuju Zakon o BPPN/BPFT, kao i svaki srodni pravilnik i uredbu, ta obaveza ne daje ovlašćenja CBK da upražnjava nadzor nad bankama i finansijskim institucijama u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, pošto određeni zakon, Zakon o BPPN/BPFT, ne daje takvo ovlašćenje CBK, niti nekom drugom organu.

1081. Osim ako u tom smislu postoje druge odredbe u drugim zakonima, onda se pretpostavlja da CBK ili neki drugi nadležni organ nadzorna ovlašćenja u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, izuzev FOJ, preuzima na osnovu prudencijalnih ovlašćenja koja imaju na osnovu drugih posebnih zakona. Kao što je argumentovano u daljem sadržaju ovog Izveštaja, takvo stanje bi, međutim, moglo dovesti do sukoba i dvosmislenosti u primeni zakonskih odredbi.

1082. Bez obzira na to stanje, u ovom Izveštaju pozitivno je konstatovan rad kojeg CBK obavlja u pogledu provere toga da li banke i finansijske institucije poštuju obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT i uredbi koje je donela sama CBK.

¹¹⁶ Osnovna načela delotvornog bankarskog nadzora prvi put je izdao Komitet iz Bazela za bankarski nadzor, septembra 1997. godine, a dopunjena su Metodologijom ocene iz 1999. god. Osnovna načela su revidirana 2006. god. Konsultativnim dokumentom za dodatnu reviziju, koji je donet 2011. god. Cilj Osnovnih načela je da se oceni standard bankarskog nadzora u određenoj zemlji. Načelo 18. tiče se sprečavanja upotrebe finansijskog sistema za aktivnosti pranja novca i finansiranja terorizma.

1083. Međutim, u svrhu ove ocene, iako su u stavovima koji slede analizirana prudencijalna nadzorna ovlašćenja i procedure CBK, po potrebi, u Izveštaju se ne može smatrati da su takve mere i ovlašćenja automatski primenljiva u svrhu Zakona o BPPN/BPFT. U takvim slučajevima, u Izveštaju su izneti stavovi ocenjivača i date preporuke za ispravku takvog stanja.

Finansijske institucije koje su predmet odgovarajućeg uređenja i nadzora u pogledu BPPN/BPFT – Suštinski kriterijum 23.1.

1084. Suštinski kriterijum 23.1. predviđa da zemlje obezbede da su finansijske institucije predmet odgovarajućeg uređenja i nadzora te da delotvorno primenjuju preporuke FATF-a.

1085. Zakonom o BPPN/BPFT, FOJ je ovlašćena da nadzire sve subjekte pod obavezom podnošenja prijave na osnovu Zakona, izuzev finansijskog sektora.

1086. Zakonom o CBK, Zakonom o bankama i Zakonom o penzijskim fondovima, predviđena su ovlašćenja CBK za prudencijalni nadzor banaka, finansijskih institucija i penzijskih fondova.

1087. Međutim, Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđen nadležan nadzorni organ za finansijski sektor.

1088. Iako je CBK preuzela odgovornost za nadzor banaka i finansijskih institucija u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, kao što je opisano gore u uvodnom delu Odeljka 3.9, zakonski osnov za takvu odgovornost ne postoji.

1089. Regulatorne i nadzorne odredbe iz Zakona o CBK, Zakona o bankama i Zakona o penzijskim fondovima kojima se daju ovlašćenja CBK, tiču se samo prudencijalnog aspekta nadzora (kapital, likvidnost, aktiva, zarada, upravljanje, itd.) ali iste ne određuju neophodno ili automatski CBK kao nadzornog organa u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

1090. Međutim, CBK u praksi nadzire finansijskih sektor u pogledu usklađenosti sa odredbama Zakona o BPPN/BPFT i zaista je donela uredbu u tu svrhu. Pod datim okolnostima, to je za pohvalu, međutim zakonski osnov i dalje ne postoji – za više detalja vidi uvodni deo Odeljka 3.9.

1091. Stoga, postoji hitna potreba za obezbeđivanjem zakonskog osnova. Nije u delokrugu ovog Izveštaja doneti odluku o nadležnom organu koji bi mogao da dobije regulatorna i nadzorna ovlašćenja u tom pogledu. Međutim, u ovom Izveštaju biće iznete preporuke za određivanje nadzornog organa u Zakonu o BPPN/BPFT za finansijski sektor.

1092. Postoje različiti načini da se obezbedi zakonski osnov za uređenje i nadzor finansijskog sektora u pogledu usklađenosti sa zakonima i uredbama o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, a različite zemlje su usvojile različite režime. Nadzorna ovlašćenja bi mogla da se daju FOJ za sve subjekte pod obavezom podnošenja prijave na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, uključujući tu i finansijski sektor. Nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT može ostati u delokrugu CBK, uz odgovarajući zakonski osnov, u kom slučaju su neophodne odredbe o jačoj saradnji sa FOJ kroz Zakon i kroz reviziju postojećeg Memoranduma o razumevanju između FOJ i CBK. Nadzor finansijskog sektora bi mogao da se predvidi u okviru FOJ uz zakonske odredbe po kojima bi data Jedinica odredila CBK kao svog zastupnika u svrhu vršenja nadzora na terenu u pogledu BPPN/BPFT i u svrhu izrade neophodnih smernica i uredbi, uz podnošenje izveštaja FOJ. Još jednom, neophodne su zakonske odredbe za delotvornu saradnju i koordinaciju pošto bi u tom slučaju

CBK podnosi izveštaj FOJ o svojim nalazima i preporučenim popravnim merama, nakon čega bi FOJ morala da reaguje.¹¹⁷

Nadzor finansijskih institucija u pogledu poštovanja obaveza BPPN/BPFT – Suštinski kriterijum 23.2.

1093. Bez štete po gore prikazanu analizu nedostatka zakonskih ovlašćenja za CBK da vrši nadzor banaka i finansijskih institucija u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, u stavovima koji slede opisana su i analizirana prudencijalna nadzorna ovlašćenja CBK, u skladu sa Zakonom o CBK, Zakonom o bankama i Zakonom o penzijskim fondovima.

1094. Prilikom utvrđivanja zadataka CBK u nastojanju da se ostvare njeni ciljevi, kako je predviđeno članom 7. Zakona o CBK, predviđeno je da isti obuhvataju odgovornosti CBK da uređuje, licencira, registruje i nadzire finansijske institucije. Članom 23. Zakona o CBK su data izričita ovlašćenja u tom pogledu, uključujući izricanje upravnih kazni, kako je predviđeno istim Zakonom.

1095. Članom 65. stavom 1. Zakona o CBK, CBK je dodatno ovlašćena da donosi one obavezujuće uredbe, uputstva i naloge koji su potrebni za izvršenje zadataka koji su CBK povereni na osnovu datog Zakona ili nekog drugog zakona.

1096. Različitim odredbama Zakona o bankama, CBK je ovlašćena da donosi obavezujuće uredbe za banke i finansijske institucije, a koje se tiču uslova u vezi sa kapitalom; likvidnošću; izloženošću; isplatom dividende; povezanim licima, klasifikacijom aktive; izloženošću stranoj valuti; spoljašnjim revizorima; itd.

1097. Na osnovu člana 57. Zakona o bankama, svaka banka i svaka njena podružnica, predmet je nadzora kojeg CBK vrši preko svojih nadzornika. Nadzornici mogu da posećuju banke u razumnom vremenu, koje CBK odredi kao odgovarajuće i mogu da preduzmu one mere za koje smatraju da su neophodne i preporučljive.

1098. Slične odredbe za nadzor mikrofinansijskih institucija i nebankarskih finansijskih institucija predviđene su članom 104. Zakona o bankama.

1099. CBK je objasnila da kod vršenja svoje nadzorne funkcije primenjuje pristup zasnovan na riziku, kojim se omogućava blagovremeno otkrivanje rizika a samim tim i delotvornija podela nadzornih resursa. Kao rezultat toga, strategije nadzora se prilagođavaju prema profilu rizika finansijske institucije, tako što se određuje učestalost i stalni predmet nadzora na terenu.

1100. Prema svom delokrugu, Pravilo X CBK odnosi se na banke i finansijske institucije, kako je definisano sada opozvanom Uredbom UNMIK-a 2004/2, a koje posluju na Kosovu, uključujući operatere za transfer novca i menjačnice. Pravilo X je doneto u skladu sa Uredbom UNMIK-a 1999/21 o licenciranju, nadzoru i uređenju banaka, koja je opozvana stupanjem na snagu Zakona o bankama.

1101. Svrha Savetodavnog pisma 2007/1 kojeg je izdala CBK, jeste da se obezbede smernice za dodatnu pomoć bankama i finansijskim institucija kada se primenjuju određeni aspekti uslova BPPN/BPFT iz sada opozvane Uredbe UNMIK-a 2004/2 o suzbijanju pranja novca i srodnih krivičnih dela.

¹¹⁷ Izmenjeni i dopunjeni zakon o BPPN/BPFT predviđa slične procedure kao i u prethodnom režimu.

1102. CBK je izvestila da svoja nadzorna ovlaštenja upražnjava kroz nadzor na terenu i posete na terenu. Prema dole prikazanoj tabeli, dobijenoj od CBK u njenom odgovoru na Upitnik, izgleda da se terenski nadzor smanjio i da je više usredsređen na menjačnice, dok proizilazi da nije bilo nadzora van terena, izuzev ako se radi o stalnom procesu kroz izveštaje koje podnose banke i finansijske institucije. CBK je dodatno potvrdila da nadzor prikazan u tabeli dole nije u vezi sa BPPN/BPFT već se radi o nadzoru prudencijalnog karaktera sa komponentom BPPN/BPFT.

Tabela 16: Nadzor koje vrši CBK, uključujući oblast BPPN/BPFT

Godina	Banke (celokupno)		Banke (delimično)		NFI i MFI		Štednja i zajmovi		Menjačnice		Poštanske usluge	
	Na terenu	Van terena	Na terenu	Van terena	Na terenu	Van terena	Na terenu	Van terena	Na terenu	Van terena	Na terenu	Van terena
2008	6											
2009	7								3			
2010	5				5				2			
2011	4		1		2				30			

1103. Odredbe Zakona o CBK, Zakona o bankama i Zakona o penzijskim fondovima kojima se CBK daju ovlaštenja da donosi pravilnike i uredbe, upućuju na prudencijalno uređenje i nadzor finansijskog sektora.

1104. U nijednom zakonu, uključujući tu i Zakon o BPPN/BPFT, ne postoje odredbe kojima se CBK daju ovlaštenja da donosi pravila ili uredbe u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Proizilazi da su takva ovlaštenja postojala kroz uredbe UNMIK-a, koje su opozvane stupanjem na snagu srodnih zakona, kao što je Zakon o BPPN/BPFT.

1105. Štaviše, kao što je već objašnjeno u Odeljku 3.1. ovog Izveštaja, pristup zasnovan na riziku kojeg CBK primenjuje u svrhu nadzora, CAMEL pristup, uzima u obzir samo prudencijalne stvari (kapital, aktiva, upravljanje, zarada i likvidnost) zbog čega to nije sredstvo za metodologiju procene rizika koje bi moglo da se primeni za procenu rizika od pranja novca u pojedinačnim institucijama, u svrhu nadzora.

1106. Bez obzira na to, u ovom Izveštaju pozitivno je konstatovan rad kojeg CBK obavlja u pogledu provere toga da li banke i finansijske institucije poštuju obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT i uredbi koje za finansijski sektor.

1107. Međutim, preporučljivo je da se nadzorna ovlaštenja kroz zakonske postupke za CBK (pored ovlaštenja u prudencijalnu svrhu iz člana 85. Zakona o bankama) ili neki drugi nadležni organ da vrši nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT – vidi analizu iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 23.1 – proprate ovlaštenjima za donošenje obavezujućih uredbi.

Sprečavanje kriminalaca da poseduju finansijske institucije ili da upravljaju njima – Suštinski kriterijum 23.3.¹¹⁸

1108. Suštinski kriterijum 23.3. predviđa da zemlje uspostave zakonske odredbe ili regulatorne mere kroz koje nadzorni ili drugi nadležni organi mogu da spreče kriminalce ili njihove saradnike da drže ili da budu pravni uživaoci znatnog ili kontrolišućeg interesa, ili da

¹¹⁸ Vidi i Odeljak 3.9.4. Izveštaja o „kriterijumima podobnosti“ višeg rukovodstva.

drže viši rukovodstveni položaj, uključujući položaj u nadzornom i izvršnom odboru, finansijske institucije.

1109. Na osnovu člana 37. Zakona o bankama, CBK ima izričita ovlašćenja da određuje akcionare banke. Zakonom je svakom licu, koje postupa neposredno ili posredno, samostalno ili u dogovoru sa drugim licem, da postane glavni akcionar banke bez prethodnog pisanog odobrenja CBK.

1110. Štaviše, Zakonom o bankama dodatno je predviđeno da se od CBK unapred dobije odobrenje ako glavni akcionar, koji postupa neposredno ili posredno, samostalno ili u dogovoru sa drugim licem, namerava da poveća vlasnički interes u banci na preko 10, 20, 33, 50 ili 75 procenata (%) akcijskog kapitala.

1111. Članom 37. Zakona o bankama dodatno je predviđeno da su banke dužne da CBK obaveste o svakom sticanju akcija, u roku od pet (5) dana od dana sticanja istih, ako je iznos stečenih akcija jednak ili veći od pet procenata (5 %) od akcijskog kapitala, ali ne veći od deset procenata (10 %) prema obliku i sa podacima koje CBK utvrdi.

1112. Stav 3. predviđa podatke koji se dostavljaju uz prijavu za povećanje udela u akcijama, na osnovu člana 27. Jedan od uslova za svako fizičko lice obuhvata: „*pismenu izjavu koja obelodanjuje bilo koje osude za prekršaje od strane krivičnog suda, podneske o ličnim stečajima, diskvalifikacije od izvršavanja profesije, ili ranije ili sadašnje učešće u menadžerskim pozicijama u korporativnom telu ili drugim preduzećima koja su predmet procedura nesolventnosti, ukoliko ih ima*“.

1113. Na osnovu člana 38. Zakona o bankama, CBK odlučuje da li će odobriti takvu prijavu na osnovu kriterijuma za izdavanje licence, ali je dužna da uzme u obzir podobnost predloženih akcionara i njihov položaj na finansijskim tržištima.

1114. Zakonom o bankama „glavni akcionar“ definisan je kao lice koje u vlasništvu, neposredno ili posredno, samostalno ili u dogovoru sa drugim licem, ima deset procenata (10 %) ili više akcija sa pravom glasa u banci ili društvu, ili deset procenata (10 %) interesa u akcijskom kapitalu banke ili društva.

1115. Ne postoje neposredno slične odredbe o sticanju udela u mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama. Međutim, članom 95. Zakona o bankama predviđeno je da je za određene promete neophodno prethodno odobrenje CBK. Oni obuhvataju slučajeve kao što su prodaja ili prenos delatnosti institucije na drugi subjekat; spajanje ili sticanje mikrofinansijske institucije ili nebankarske finansijske institucije; i slučajevi u kojima je mikrofinansijska institucija ili nebankarska finansijska institucija pravno lice i u kojima se radi u prometu kojim se menja spisak vlasnika udela od deset procenata (10 %) i više u akcijskom kapitalu i/ili pravu glasa u društvu.

1116. Članom 38. Uredbe UNMIK-a 2001/25 o licenciranju, nadzoru i uređenju osiguravajućih društava i posrednika u osiguranju predviđeno je odobrenje CBK za svaku promenu vlasništva nad udelom u osiguravajućem društvu ili posredniku u osiguranju kada lice namerava da stekne znatno učešće ili kada lice namerava da promeni veličinu znatnog učešća. Za spajanje i udruživanje društava isto tako potrebno je prethodno odobrenje CBK.¹¹⁹

¹¹⁹ U toku je izrada novog zakona o osiguravajućem sektoru. U međuvremenu, ostaje na snazi i primenjuje se Uredba UNMIK-a 2001/25.

1117. Štaviše, u smislu člana 29. Uredbe UNMIK-a, BPOK se obaveštava uz obrazloženje o svakoj promeni u odboru direktora ili službenika osiguravajućih društava ili posrednika u osiguranju.

1118. Izgleda da je sticanje vlasničkog udela u banci na odgovarajući način obuhvaćeno odredbama člana 27. Zakona o bankama. Međutim, ne postoji obaveza obaveštavanja CBK kada se menja vlasnički udeo kroz iste faze kako je to predviđeno članom 37.

1119. U Zakonu se ne upućuje na obaveze u pogledu sticanja prava glasa, a čime bi se posredno povećao vlasnički udeo, izuzev ako se termin „neposredno ili posredno“ tumači u skladu sa tim.

1120. Uslov dobijanja potvrde od suda iz člana 37. stava 3. tačke 3. Zakona o bankama, predstavlja pozitivan element u cilju provere usklađenosti sa uslovima iz Suštinskog kriterijuma 23.3. za preporuku 23.

1121. Štaviše, kriterijumi koje primenjuje CBK prilikom donošenja odluke o prijavi za promenu vlasničkog udela, posebno kod sticanja istog, ne uzimaju u obzir posledice od pranja novca ili finansiranja terorizma.

1122. Direktiva EU o spajanju i sticanju društava¹²⁰ predviđa pet (5) kriterijuma na osnovu kojih nadzorni organ odlučuje da li će odobriti sticanje vlasničkog udela u banci. Petim kriterijumom (5) predviđeno je da se uzme uz obzir: *da li postoji razumni osnov za sumnju da se vrši ili da je izvršeno ili pokušano pranje novca ili finansiranje terorizma u okviru značenja člana 1. Direktive 2005/60/EC (*) te da li predloženo sticanje može povećati rizik od istog.*

1123. Stoga, preporučljivo je da se u članu 37. Zakona o bankama doda nov stav 6. koji bi glasio:

Član 37. stav 6. Lice koje, neposredno ili posredno, samostalno ili u dogovoru sa drugim licem, odluči da:

- (i) raspolaze glavnim udelom u banci;
- (ii) smanji glavni udeo tako da dovede do toga da isti prestane da bude glavni udeo;
- (iii) smanji udeo tako da isti padne ispod 20, 33, 50 ili 75 procenata (%) akcijskog kapitala

dužno je da CBK obavesti o veličini udela te da dostavi sve srodne podatke o predloženom raspolaganju udelom ili smanjenju istog.

1124. Dodatno je preporučljivo da se član 38. Zakona o bankama izmeni u stav 1. i da se doda nov stav 2. kojim bi se predvideo kriterijum iz Direktive EU o spajanju i sticanju društva, a koji bi glasio:

Član 38. stav 2. CBK je dužna da dodatno oceni, u vezi sa predloženim sticanjem društva, da li se vrši ili da li je izvršeno ili pokušano pranje novca ili finansiranje terorizma u okviru značenja Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, ili da li će zbog predloženog sticanja postojati veći rizik od pranja novca ili finansiranja terorizma.

¹²⁰ Direktiva 2007/44/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 05.09.2007. god. kojom se menjaju i dopunjuju Direktiva Saveta 92/49/EC i direktive 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC i 2006/48/EC u pogledu proceduralnih pravila i kriterijuma procene radi prudencijalne procene sticanja i povećanja udela u društvima u finansijskom sektoru – OJ L247, 05.09.2007, str. 1-16.

1125. U skladu sa gore datom preporukom, preporučljivo je i da se izmeni član 39. stav 3. O spajanju, konsolidaciji i sticanju društava, iz Zakona o bankama, i to (izmene i dopune označene kosim slovima):

Član 39. stav 3. Za potrebe donošenja odluke u vezi zahteva podnete u skladu sa ovim članom, kriterijum za preliminarno odobrenje zahteva za bankarsku licencu, kao što je navedeno u članu 7. i kriterijumima za sticanje udela iz člana 38. ovog Poglavlja će se primenjivati podobno.

1126. CBK bi mogla da uzme u obzir gore date preporuke za mikrofinansijske institucije i nebankarske finansijske institucije kada su iste u obliku pravnog lica.

Kriterijumi „podobnosti“ za direktore i više rukovodstvo – Suštinski kriterijum 23.3.1.

1127. Suštinski kriterijum 23.3.1. predviđa da direktori i više rukovodstvo finansijskih institucija koje su predmet Osnovnih načela iz Bazela budu ocenjivani na osnovu kriterijuma „podobnosti“, uključujući kriterijume u vezi sa stručnim kvalifikacijama i integritetom.

1128. Članom 26. Zakona o bankama predviđeno je da svakom bankom upravlja odbor direktora, kojeg biraju akcionari banke na generalnoj skupštini.

1129. Članom 26. stavom 5. predviđeni su kriterijumi na osnovu kojih određeno lice ne može da bude predsedavajući odboru direktora ili član istog:

- Lice osuđeno za krivično delo ili lice odgovorno za krivično delo u oblasti privrede, na osnovu Krivičnog zakonika;
- Lice kome je, na osnovu sudske odluke, oduzeta mogućnost da obavlja delatnosti u okviru nadležnosti odbora direktora; i
- Lice koje je ima više od sedamdeset (70) godina starosti na dan imenovanja.

1130. Sa druge strane, članom 28. predviđena je nadležnost odbora direktora, koja obuhvata izbor višeg rukovodstva.

1131. Više rukovodstvo (načelnika i njegovog zamenika) bira odbor direktora, uz odobrenje CBK, na osnovu člana 30. Zakona o bankama. Štaviše, nijedno lice ne može da postane direktor ili viši rukovodilac banke bez prethodnog odobrenja CBK, na osnovu člana 34.

1132. Slične odredbe u vezi sa izborom lica na mesto člana odbora direktora i za izbor višeg rukovodstva i viših rukovodilaca mikrofinansijskih institucija i nebankarskih finansijskih institucija, predviđene su članom 97. Zakona o bankama, po potrebi.

1133. Iako su CBK data ovlašćenja za licenciranje, uređivanje i nadzor penzijskih fondova, u skladu sa Zakonom o penzijskim fondovima, izgleda da isti CBK ne daje ovlašćenja da daje odobrenje za izbor članova odbora direktora ili za izbor višeg rukovodstva i viših rukovodilaca. Međutim, izbor Upravnog odbora Trusta za penzijsku štednju na Kosovu uređen je članom 4. Zakona o penzijskim fondovima. Lice koje se bira na mesto člana Upravnog odbora mora biti lice priznatog integriteta i imati radno iskustvo, kao i iskustvo u penzijskim, finansijskim, investicionim i osiguravajućim stvarima, na osnovu Zakona. Vlada bira jedno (1) od osmoro (8) članova, kao člana bez prava glasa, dok Izborna komisija, kojoj predsedava guverner CBK, a koja se još sastoji od generalnog revizora i ministra finansija, Skupštini podnosi predloge za izbor drugih članova.

1134. Direktori i službenici osiguravajućeg društva ili posrednika u osiguranju, kao i predstavnici u filijalama, moraju biti „podobna lica“ za izvršavanje svojih dužnosti, u smislu

člana 52. Uredbe UNMIK-a 2001/25. Isti ne smeju, ni na koji način, da dozvole da njihovi odnosi sa akcionarima, drugim direktorima, drugim službenicima ili zaposlenima osiguravajućeg društva ili posrednika u osiguranju utiču na njihovu dužnost kao poverenika prema kreatorima politike.

1135. Članom 35. Zakona o bankama predviđeno je da se odbor direktora i više rukovodstvo sastoje od lica koja su podobna za takve položaje i koja ispunjavaju kriterijume koje utvrdi CBK o kvalifikacijama, iskustvu i integritetu. U praksi, CBK primenjuje detaljne testove podobnosti u pogledu stručnih kvalifikacija i integriteta pojedinaca koji su predloženi za položaj direktora odbora banaka i finansijskih institucija, višeg rukovodstva i višeg rukovodioca. CBK je izvestila da je u tom smislu izradila Uredbu kojom se utvrđuju kriterijumi „podobnosti“ koji će se primenjivati kao i postupak za isto. Uredba nije stavljena na raspolaganje evaluacionom timu.

Slični testovi podobnosti primenjuju se i za osiguravajući sektor u smislu Uredbe UNMIK-a 2001/25.

1136. CBK je izvestila njena Uredba 24 o korporativnom upravljanju osiguravajućim društvima i posrednicima u osiguranju obuhvata pitanje kriterijuma „podobnosti“ za direktore, više službenike i druge službenike institucija. Štaviše, CBK je dodatno izvestila da (unutrašnji) Priručnik o licenciranju sadrži posebne kriterijume „podobnosti“ za lica koja moraju da ispune kriterijume podobnosti, na osnovu Uredbe UNMIK-a i Uredbe 24.

1137. Međutim, u analizi je utvrđeno da je Zakonom o penzijskim fondovima predviđen izbor članova Upravnog odbora Trusta za penzijsku štednju na Kosovu, ali izgleda da isti ne predviđa ništa u vezi sa izborom višeg rukovodstva penzijskog fonda. CBK je izvestila da izbor višeg rukovodstva ostaje u nadležnosti Upravnog odbora Trusta, na osnovu Zakona o penzijskim fondovima (04/L-101). Odbor zatim, obaveštava CBK o svojoj odluci.

Primena prudencijalnih, regulatornih i nadzornih mera – Suštinski kriterijum 23.4.

1138. Suštinski kriterijum 23.4. predviđa primenu prudencijalnih, regulatornih i nadzornih mera koje su bitne i u pogledu pranja novca, na sličan način kao i mere borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma za druge institucije koje su predmet Osnovnih načela – bankarstvo, osiguranje i hartije od vrednosti.

1139. Prudencijalne mere koje upućuju i na sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, a koje se obično primenjuju, obuhvataju postupak licenciranja, način izbora članova odbora direktora i višeg rukovodstva, unutrašnju kontrolu i preventivne procedure.

1140. Zakon o bankama, Zakon o penzijskim fondovima i Uredba UNMIK-a 2001/25 ne upućuju posebno na takvu primenu pošto ne postoji veza između srodnih odredbi iz datih zakona ili uredbi i Zakona o BPPN/BPFT.

1141. U praksi, bez obzira na nepostojanje zakonskog osnova, CBK nadzire finansijski sektor proveravajući da li isti poštuje odredbe Zakona o BPPN/BPFT i donela je pravilnike i uredbe kojima se uređuje način na kojem banke i finansijske institucije posluju, u skladu sa svojim obavezama borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

1142. Bez obzira na to, u oceni Međunarodnog monetarnog fonda o usklađenosti Kosova sa Osnovnim bankarskim načelima iz Bazela zaključeno je da, zbog nepostojanja zakonskog osnova kojim se ili CBK ili FOJ dala ovlašćenja da vrši nadzor na terenu u cilju provere da li banke i finansijske institucije poštuju obaveze u vezi sa BPPN/BPFT, važna je slabost postojećeg regulatornog okvira, zajedno sa nedostatkom odgovarajuće saradnje između dveju

institucija, kao i neodgovarajućim uslovima CBK u pogledu aktivnosti sprečavanja pranja novca u bankarskom sektoru, koja dovodi do ocene da ne postoji usklađenost sa Osnovnim načelom 18. iz Bazela.

1143. Međutim, vredi pomenuti, kako je ukazano i analizirano gore, da se pravilnici i uredbe o licenciranju i mere upravljanje koje CBK primenjuje u prudencijalnu svrhu, primenjuju i u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Gore date preporuke u tom pogledu trebalo bi da obezbede vezu između prudencijalnih uredbi i mera za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, kako je to predviđeno odredbama koje se mogu pronaći samo u posebnim zakonima u vezi sa finansijskim sektorom. U ovom Izveštaju se, u tu svrhu, u okviru konteksta Zakona o BPPN/BPFT, upućuje na preporuku, npr: u vezi sa kriterijuma za sticanje vlasničkog udela.

1144. Međutim, preporučuje se da se kroz svaku buduću zakonsku odredbu nadležnom organu daju ovlašćenja da uređuje i nadzire banke i finansijske institucije u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, te da se ista proprate ovlašćenjima za donošenje srodnih pravilnika i uredbi i da se sledstveno tome primene odgovarajuća prudencijalna nadzorna ovlašćenja – u tom pogledu, vidi preporuke iz Odeljka 3.10. ovog Izveštaja.

Licenciranje i registracija pružaoca usluga transfera novca ili vrednosti i menjačkih poslova – Suštinski kriterijum 23.5.

1145. Suštinski kriterijum 23.5. predviđa da lice ili subjekat koji pruža usluge TNV ili menjačkih poslova bude predmet procesa licenciranja ili registracije pred određenim nadležnim organom.

1146. Stavom 1. tačkom 2. člana 8. Zakona o CBK, kojim se utvrđuju zadaci Banke, predviđen je jedan od zadataka iste, i to da uređuje, licencira, registruje i nadzire finansijske institucije, kako je dodatno predviđeno datim Zakonom ili nekim drugim zakonom. U smislu Zakona o CBK, „finansijska institucija“ je definisana kao: *organizacija, kao što su banka, menjačnica, osiguravajuće društvo, penzijski fond ili drugo lice, koja obavlja finansijske delatnosti definisane zakonom koji je bitan u svrhu ovog Zakona, a nad kojima Centrala banka ima nadzorna ovlašćenja na osnovu Zakona.* Međutim, Zakon o CBK ne definiše pojam „finansijske delatnosti“.

1147. Članom 4. Zakona o bankama jednako je predviđeno sledeće: *„CBK će imati isključivu odgovornost za izdavanje licenci za sve banke i registraciju svih mikrofinansijskih institucija i NBF1-a.*

1148. Sa druge strane, Zakon o bankama „finansijsku instituciju“ definiše kao organizaciju koja obuhvata sve banke, nebankarske finansijske institucije i mikrofinansijske institucije uređene na osnovu samog Zakona. Zakon „nebankarsku finansijsku instituciju“ dodatno definiše kao: *„pravno lice koje nije banka, a ni mikrofinansijska institucija, koja je licencirana od CBK-a prema ovom zakonu, za angažovanje na jednoj ili više sledećih delatnosti: davanje kredita, stupanje u dugove i ugovor o zakupu finansijsko- lizingu, potpisom, trgovinom, posredništvu ili raspodeli vredonosnih papira, delovanje kao investirajuće društvo ili savetnik za investicije ili pružanje ostalih finansijskih usluga, kao što su: valutska razmena, kredit kartice, faktoring, garancije, ili ostale finansijske usluge, obučavajuće – edukativne, savetodavne ili operacionalne, kao i ostale delatnosti utvrđene od CBK-a“.*

1149. Kao dopuna definiciji „finansijske institucije“ iz Zakona o CBK, Zakon o bankama sadrži definiciju „finansijske“ delatnosti, u članu 44 koji je, međutim, ograničen na banke, iako predviđa usluge transfera novca i menjačke poslove.

1150. Definicija usluga koje mogu pružati nebankarske finansijske institucije iz člana 94. Zakona o bankama obuhvata „*transfer i doznake novca, ili usluga plaćanja, o plaćanjima koja potiču iz ili van zemlje*“ ali ne obuhvata menjačke poslove.

1151. U svojoj definiciji „finansijske institucije“, Zakon o BPPN/BPFT¹²¹ obuhvata transfer valutnih ili monetarnih instrumenata, bilo kojim sredstvima, uključujući neformalni sistem transfera novca ili preko mreže lica ili subjekata, koji pomažu transfer novca van konvencionalnog sistema finansijskih institucija; kao i menjačke i valutno-menjačke poslove.

1152. Uredba UNMIK-a 1999/21 o licenciranju, nadzoru i uređenju banaka, koja je opozvana stupanjem na snagu Zakona o bankama, „finansijsku instituciju“ definiše kao: *pravno lice koje nije banka, a koje ima licencu BPOK da se bavi jednom ili više od sledećih delatnosti: kreditni poslovi; pokroviteljstvo hartija od vrednosti, dilersko-brokerski poslovi, emisija hartija od vrednosti; društvo za upravljanje investicijama ili investicioni savetnik ili druge finansijske usluge kao što su usluge finansijskog lizinga, mikrofinansijske usluge ili devizno-menjački poslovi ili druge finansijsko-informativne, savetodavne usluge ili usluge prometa*. Definicija je veoma slična definiciji iz Zakona o bankama, kojim je opozvana Uredba UNMIK-a.

1153. Štaviše, član 25. Uredbe UNMIK-a 199/21 finansijsku delatnost definiše na isti način na koji je to definisano sada u Zakonu o bankama, ali isto tako, predviđa samo delatnosti koje može da obavlja banka.

1154. Pravilo XVI CBK o registraciji, nadzoru i poslovanju nebankarskih finansijskih institucija definiše i predviđa da se za „menjačnicu“ smatra da je „finansijska institucija“, kako je definisano u članu 2. Uredbe 1999/21, i da je to pravno ili fizičko lice koje nije banka a koje se bavi kupovinom i prodajom strane valute. Isto tako, smatra se da je „agencija za transfer novca“ „finansijska institucija“, kako je definisano u članu 2. Uredbe 1999/21, i da je to pravno ili fizičko lice koje nije banka a koje vrši usluge elektronskog ili kablovskog transfera preko međunarodno ovlašćenog sistema elektronskog transfera. Uredba 1999/21 sada je opozvana i svako upućivanje na istu postaje ništavno, te ne može se primeniti.

1155. Kao što je već utvrđeno u Odeljku 3 o „delokrugu Zakona o BPPN/BPFT“, postoje velika i ozbiljna odstupanja u različitim definicijama finansijske institucije, u različitim zakonima. Stavovi koji slede ocenjuju to stanje samo u pogledu onih subjekata koji pružaju usluge TNV ili obavljaju menjačke poslove.

1156. Definicija „finansijske institucije“ iz Zakona o CBK obuhvata neposredno upućivanje na menjačnice. Samim tim, pružanje usluga TNV mora se identifikovati kroz definiciju finansijskih delatnosti iz drugih srodnih zakona.

1157. Isto tako, definicija nebankarske institucije iz Zakona o bankama samo neposredno upućuje na devizno-menjačke ili menjačke poslove a usluge TNV ostavlja u sklopu definicije finansijske delatnosti.

1158. Definicija finansijske delatnosti iz člana 44. Zakona o bankama upućuje na delatnosti koje može da obavlja samo banka. Ali delatnosti nebankarske finansijske institucije, kako je predviđeno članom 94. Zakona o bankama, obuhvataju upućivanje na usluge TNV (koje nisu

¹²¹ Za punu definiciju delatnosti finansijske institucije u svrhu Zakona o BPPN/BPFT vidi Odeljak 3. ovog Izveštaja o „delokrugu Zakona o BPPN/BPFT“.

neposredno obuhvaćeno definicijom) ali isključuju devizno-menjačke usluge (neposredno obuhvaćene definicijom).

1159. Pravilo XVI CBK pokušava da poveže i usluge TNV i devizno-menjačke poslove u definiciji finansijske institucije iz Uredbe UNMIK-a 1999/21 – koja je, međutim, sada opozvana Zakonom o bankama zbog čega je svako upućivanje u Pravilu XVI postalo nebitno.

1160. Stoga, proizilazi da drugačije definicije finansijske institucije čija se suština razlikuje stvaraju zakonsku neizvesnost u pogledu uslova za licenciranje ili registraciju, ili obaveza za usluge TNV i valutno-menjačke poslove.

1161. Samim tim, devizno ili valutno-menjački poslovi zakonski bi potapali pod režim licenciranja ili registracije CBK, zbog neposrednog upućivanja u Zakonu o CBK i Zakonu o bankama, mada takva delatnost nije predviđena članom 94. Zakona o bankama, kao delatnost nebankarske finansijske institucije.

1162. Sa druge strane, usluge TNV nisu obuhvaćene u definiciji finansijske institucije u Zakonu o CBK i Zakonu o bankama, ali su obuhvaćene članom 94. Zakona o bankama kao delatnost nebankarske finansijske institucije.

1163. Upućivanje Pravila XVI CBK na menjačke poslove i valutno-menjačke poslove prema definiciji finansijske institucije u Uredbi UNMIK-a 1999/21, postaje nebitno jer je ista sada opozvana Zakonom o bankama, što stvara sukob sa novim definicijama.

1164. Stoga, proizilazi da postoji zakonska neizvesnost u pogledu ovlašćenja CBK da licencira ili registruje usluge TNV.

1165. Sledstveno tome, čvrsto se preporučuje da se drugačije definicije finansijske institucije u gore navedenim zakonima usklade jedna sa drugom i u pogledu delatnosti nebankarske finansijske institucije, radi zakonske jasnoće u pogledu ovlašćenja CBK da izdaje licence.

Monitoring i nadzor usluga transfera novca ili vrednosti ili valutno-menjačkih poslova – Suštinski kriterijum 23.6.

1166. Suštinski kriterijum 23.6. predviđa da je fizičko ili pravno lice koje pruža usluge TNV ili koje se bavi menjačkim ili valutno-menjačkim poslovima predmet delotvornih sistema kontrole i obezbeđivanja poštovanja domaćih uslova borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

1167. U svojoj definiciji „finansijske institucije“, Zakon o BPPN/BPFT¹²² obuhvata transfer valutnih ili monetarnih instrumenata, bilo kojim sredstvima, uključujući neformalni sistem transfera novca ili preko mreže lica ili subjekata, koji pomažu transfer novca van konvencionalnog sistema finansijskih institucija; kao i menjačke i valutno-menjačke poslove.

1168. Članom 16. Zakona o BPPN/BPFT, finansijska institucija, kako je definisano Zakonom, smatra se subjektom dužnim da podnosi prijave, zbog čega je ista dužna da poštuje sve važeće odredbe u vezi sa sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma, u smislu Zakona.

¹²² Za punu definiciju delatnosti finansijske institucije u svrhu Zakona o BPPN/BPFT vidi Odeljak 3. ovog Izveštaja o „delokrugu Zakona o BPPN/BPFT“.

1169. Zaista, članom 19. Zakona o BPPN/BPFT predviđene su posebne obaveze banaka i finansijskih institucija koje pružaju usluge elektronskog transfera da uspostave procedure za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma prilikom vršenja elektronskog transfera.¹²³

1170. Međutim, kao što je već utvrđeno u ovom Izveštaju, Zakonom o BPPN/BPFT FOJ je određena kao nadzorni organ za sve subjekte dužne da podnose prijave, izuzev za finansijski sektor, i ne određuje ili označava organ nadležan za nadzor finansijskog sektora.

1171. Bez obzira na to, CBK je izvestila da je preduzela veći broj nadzora na terenu:

Tabela 17: Terenske posete sa komponentom BPPN operaterima TNV (transfera novca ili vrednosti)

	2008	2009	2010	2011
Operateri TNV		1		2
Menjačnice		3	2	30
Ukupno		4	2	32

1172. Bez obzira na razlike u definicijama finansijske institucije u pogledu usluga TNV i menjačkih ili valutno-menjačkih poslova, Zakon o BPPN/BPFT obe vrste subjekata obavezuje da podnose prijave u svrhu sprečavanja novca i finansiranja terorizma, na osnovu Zakona.

1173. Međutim, nije izabran niti određen nadležni organ za nadzor i da obezbedi da ove dve vrste subjekata poštuju uslove sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, u skladu sa Zakonom o BPPN/BPFT, kao što je već navedeno, mada je CBK preuzela takvu odgovornost i u praksi nadzire date institucije u cilju provere da li poštuju Zakon o BPPN/BPFT.

1174. Stoga, još jednom se čvrsto preporučuje da se izabere nadležni organ za nadzor ovih vrsti finansijskih institucija (i celokupnog finansijskog sektora) u cilju provere da li iste poštuju svoje obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT.

Licenciranje, uređenje i nadzor svih finansijskih institucija koje nisu predmet Osnovnih načela – Suštinski kriterijum 23.7.

1175. Suštinski kriterijum 23.7. predviđa da sve vrste finansijskih institucija koje ne spadaju pod Osnovna načela za banke, osiguravajuća društva ili investiciona društva, budu licencirane ili registrovane, te na odgovarajući način uređene i predmet nadzora u cilju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

1176. U cilju okončanja ove analize, upućivaćemo na ovlašćenja CBK u tom pogledu nad celokupnim finansijskim sektorom, ali ćemo se usredsrediti na one subjekte koji ne spadaju pod Osnovna načela.

1177. Kao što je već precizirano u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 23.5, Zakon o CBK i Zakon o bankama predviđaju da CBK ima izričitu nadležnost da licencira i uređuje finansijske institucije, kako je definisano tim ili drugim zakonima.

1178. Zakonom o penzijskim fondovima isto tako je predviđeno da je CBK nadležna za licenciranje i uređivanje penzijskih fondova, dok je Uredbom UNMIK-a 2001/25 predviđeno

¹²³ U meri u kojoj isto odražava uslove iz Posebne preporuke FATF-a VII.

da je CBK nadležna za licenciranje i uređivanje osiguravajućih društava i posrednika u osiguranju.

1179. Bez obzira na to, i kako je već precizirano u ovom Izveštaju, u Zakonu o BPPN/BPFT ne postoji zakonska odredba kojom se bira ili određuje nadležni organ koji će vršiti nadzor finansijskih institucija u cilju provere da li iste poštuju svoje obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT.

1180. Bez štete po analizu i zaključke iz analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom 23.5. gore, u pogledu usluga TNV i menjačkih ili valutno-menjačkih poslova, proizilazi da su sve finansijske institucije koje obavljaju bilo koju finansijsku delatnost, kako je definisano srodnim zakonima, predmet režima licenciranja ili registracije, kao i predmet uređenja i nadzora kojeg vrši CBK. Zaista, Zakon o CBK i Zakon o bankama CBK ovlašćuju da vrši prudencijalni nadzor svih finansijskih institucija.

1181. Kao što je već navedeno u ovom Izveštaju, u odsustvu zakonskog osnova, u istom je pozitivno konstatovan nadzorni rad kojeg CBK obavlja u pogledu provere toga da li celokupan finansijski sektor poštuje obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT u pogledu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

1182. Stoga, još jednom je veoma očigledno da činjenica da nije izabran ili određen poseban nadležni organ koji će vršiti nadzor i kontrolu celokupnog finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, ostaje ozbiljan nedostatak u zakonima, koji sprečava mogućnost da se Kosovo uskladi sa različitim međunarodnim standardima za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Stoga, još jednom se čvrsto preporučuje da se izabere nadležni organ koji će imati ovlašćenja da vrši nadzor i kontrolu svih vrsti finansijskih institucija u cilju provere da li iste poštuju svoje obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT.

Struktura, sredstva, kadar i drugi resursi nadzornih organa – Suštinski kriterijum 30.1.

1183. Suštinski kriterijum 30.1. predviđa da nadzorni organi dužni da obezbede da finansijske institucije poštuju obaveze iz srodnih zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma budu adekvatno strukturisani, sa odgovarajućim sredstvima i kadrom, i da im se obezbedi dovoljno tehničkih i drugih resursa da u celosti i delotvorno vrše svoje funkcije.

1184. Bez štete po argumente iznete u ovom Izveštaju o zakonskom osnovu za nadzorna ovlašćenja CBK u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, CBK tu funkciju upražnjava preko Uprave za bankarski nadzor, koja obuhvata Odsek za borbu protiv pranja novca.

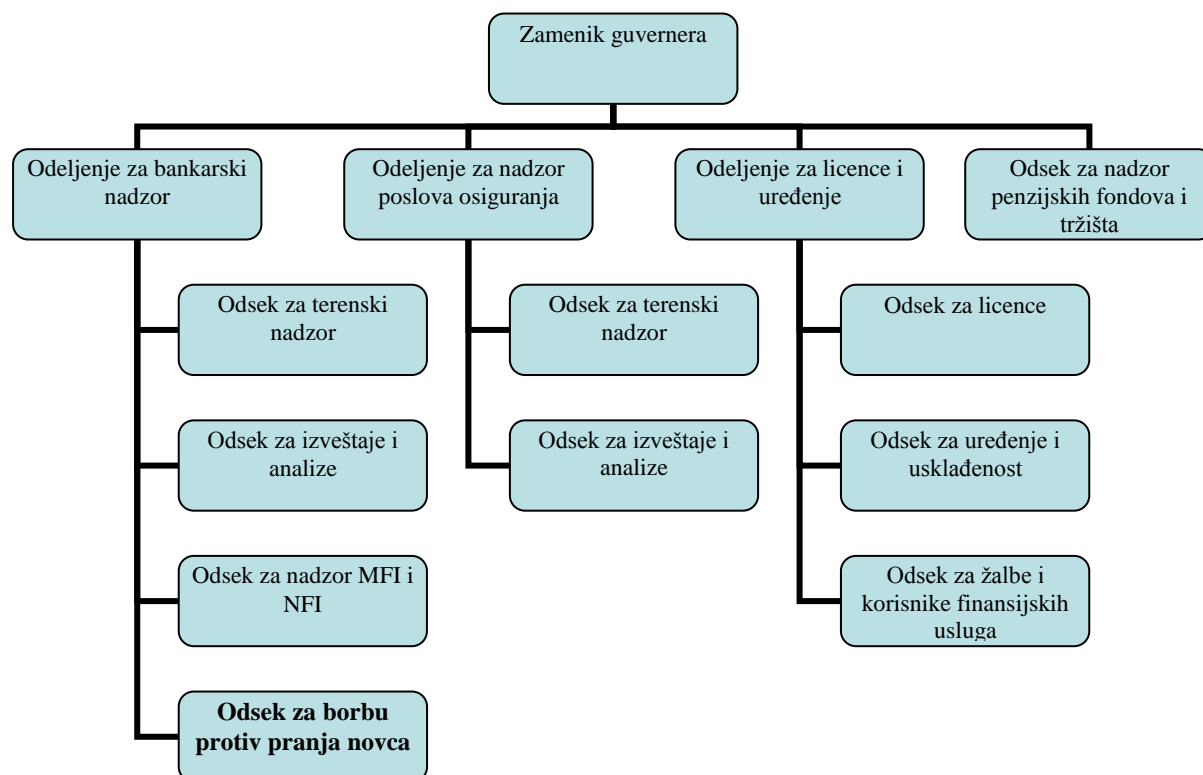
1185. U grafikonu dole, preuzetom sa vebajta CBK, prikazana je struktura Uprave za bankarski nadzor, čiji je Odsek za BPPN/BPFT deo.

1186. U Odseku za borbu protiv pranja novca trenutno se nalaze dva lica. U svojoj oceni usklađenosti sa Osnovnim bankarskim načelima iz Bazela, Međunarodni monetarni fond izjavljuje: *Što se tiče Odseka CBK za BPPN, isti ima dvoje službenika: tj. načelnicu Odseka i još jednog ocenjivača. Međutim, ocenjivači usklađenosti sa Osnovnim bankarskim načelima uspeali su da se sastanu samo sa ocenjivačem, pošto je načelnica Odseka bila na odsustvu radeći na završetku svojih doktorskih studija u inostranstvu, do kraja 2012. godine. Pored toga, ocenjivači su obavesteni u toku jednog sastanka održanog sa službenicima CBK da je načelnica Odseka za BPPN tesno povezana kroz porodične veze sa jednim poslanikom Skupštine Kosova (tj. ona mu je kćerka) te da bi kao takva trebalo da se smatra PEL – tj. politički eksponiranim licem. Slično tome, evaluacioni tim PECK-a, nije, takođe, mogao da se*

sastane sa načelnicom Odseka Centralne banke za BPPN zbog čega nije bilo moguće dobiti odgovor na nekoliko ključnih pitanja ocjenjivača.

1187. Odsek CBK za borbu protiv pranja novca finansira se iz Budžeta CBK, kako je predviđeno članom 64. Zakona o CBK, i odnosi se na sve druge oblasti Banke i ima pristup IT sistemima i drugim resursima Banke.

1188. Zakonom o BPPN/BPFT FOJ je određena kao nadzorni organ za nadzor svih subjekata dužnih da podnose prijave, izuzev za celokupan finansijski sektor.



1189. Nažalost, organizacioni grafikon FOJ nije stavljen na raspolaganje. Na osnovu Godišnje izveštaja FOJ za 2011. godinu, struktura Jedinice, isključujući zvaničnike i podržane službenike EULEX-a,¹²⁴ sastoji se od 14 službenika, i to: direktora FOJ (1), IT upravnika (1), pravnika (1), službenika za budžet i finansije (1), službenika za nabavku (1), administrativnog pomoćnika (1) i obaveštajnog analitičara (8).

1190. Bez obzira na nadzorna ovlašćenja FOJ, kako je predviđeno Zakonom o BPPN/BPFT, i bez obzira na to da je u Godišnjem izveštaju za 2011. god. navedeno da je u datom periodu obavljeno više poseta u cilju provere da li se poštuju uslovi zakona, struktura Jedinice, prema Godišnjem izveštaju, ne pokazuje da postoji neki službenik koji je zadužen za proveru toga da li se poštuju uslovi zakona, izuzev ako tu funkciju obavlja obaveštajni analitičar. Zaista, FOJ je potvrdila da ima odeljenje za analizu i poslove, i odeljenje za proveru usklađenosti i nadzor. Međutim, veći broj obaveštajnih analitičara raspoređeno je na zadatke provere usklađenosti. Priznajući problem u pogledu resursa, evaluacioni tim dovodi u pitanje sposobnost obaveštajnih analitičara da vrše i posete u cilju provere usklađenosti.

¹²⁴ 9 službenika EULEX-a (7 međunarodnih i dvoje domaćih); podržani službenik iz carinske službe (1), Poreske uprave Kosova (1).

1191. FOJ ima sopstveni budžet preko Ministarstva finansija, dok su njeni unutrašnji IT sistemi odvojeni od baze podataka.¹²⁵

1192. U ovom Izveštaju nije detaljno ocenjena opšta prudencijalna nadzorna struktura za finansijski sektor u CBK, koja je, međutim, naizgled odgovarajuća.

1193. Pošto je ova ocena usredsređena na raspoloživost resursa za nadzor finansijskog sektora u cilju provere usklađenosti sa Zakonom o BPPN/BPFT i srodnim pravilnicima i uredbama, u ovom Izveštaju uzet je u obzir samo Odsek CBK za borbu protiv pranja novca.

1194. S obzirom da je veći broj banaka i finansijskih institucija predmet nadzora u svrhu BPPN/BPFT, proizilazi da ljudski resursi (2 zaposlenih, od kojih je samo 1 ocenjivač, mada, kako je CBK izvestila i načelnik Odseka učestvuje u vršenju ocene), Odsek za borbu protiv pranja novca je neadekvatan i neodgovarajući. Mada, na osnovu statistike koju je dostavila CBK, obavljen je veći broj poseta terenu, koje predstavljaju deo prudencijalne posete. Stoga, CBK nema resurse da vrši punu i usredsređenu ocenu usklađenosti banaka i finansijskih institucija sa uslovima BPPN/BPFT na blagovremen i odgovarajući način, te da nastavi i obezbedi preduzimanje popravnih mera kako su iste preporučljive na osnovu zaključaka ocene – to bez štete po zabrinutost izraženu u ovom Izveštaju u pogledu zakonskog osnova za nadzornu funkciju CBK.

1195. Veću zabrinutost predstavljaće pitanje resursa u CBK za nadzor u svrhu BPPN/BPFT ukoliko CBK dobije izričita nadzorna ovlašćenja da vrši nadzor celokupnog finansijskog sektora u cilju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

1196. Veliku zabrinutost može predstavljati struktura FOJ i njeni resursi za vršenje nadzornih funkcija – koje trenutno ne obuhvataju finansijski sektor – ukoliko FOJ na kraju dobije ovlašćenja da vrši nadzor finansijskog sektora.

1197. Stoga, čvrsto se preporučuje da se uz ovlašćenja CBK ili FOJ za nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT obavezno uzme u obzir mogućnost jačanja resursa da bi se na odgovarajući način i delotvorno preduzela takva odgovornost.

Visoki profesionalni standardi – Suštinski kriterijum 30.2.

1198. Suštinski kriterijum 30.2. predviđa da nadzorni organi sa ovlašćenjem da vrše nadzor subjekata u cilju provere da li poštuju obaveze za sprečavanje pranja novca ili finansiranja terorizma održavaju visoke profesionalne standarde, uključujući standarde u vezi sa poverljivošću, integritetom i odgovarajućim veštinama.

1199. Pošto Zakonom o BPPN/BPFT nije određen nadležni organ za nadzor finansijskog sektora u cilju provere usklađenosti sa Zakonom, u ovoj analizi su ocenjeni profesionalni standardi koje primenjuje CBK, kao organ koji u praksi trenutno upražnjava nadzor u tom pogledu, i FOJ kao nadležni organ određen za nadzor svih subjekata dužnih da podnose prijave, izuzev za finansijskih sektor, na osnovu Zakona o BPPN/BPFT. Štaviše, obe institucije su potencijalni nadzorni organi u svrhu nadzora celokupnog finansijskog sektora, na osnovu revidiranog Zakona o BPPN/BPFT.

1200. Članom 6. Zakona o CBK predviđena je nezavisnost i samostalnost institucije i njenih članova. Zakonom je predviđeno da CBK, članovi njenih rukovodećih tela ili službenici, ne

¹²⁵ Za više detalja o FOJ vidi Odeljak 2.6. ovog Izveštaja.

primaju uputstva od nijednog drugog lica ili subjekta, uključujući vladine subjekte, te da se nezavisnost i samostalnost CBK mora poštovati u svakom trenutku.

1201. Osim toga, članom 40. Zakona o CBK predviđeno je da, da bi bilo podobno da služi u rukovodećim telima CBK, lice mora da poseduje integritet i univerzitetsku diplomu. Takvo lice mora imati najmanje deset (10) godina radnog ili akademskog iskustva u oblasti ekonomije, finansija, bankarstva, računovodstva ili pravnim stvarima.

1202. Štaviše, članom 52. Zakona o CBK dodatno je predviđeno da nadležnost za izbor i razrešenje svih zaposlenih ima guverner bake, u skladu sa opštim uslovima radnog odnosa i uslovima koje usvoji Izvršni odbor. U tom pogledu, CBK ima procedure za zapošljavanje kojima se obezbeđuju integritet i neophodne veštine njenih službenika.

1203. U skladu sa članom 69. Zakona o CBK, članovi rukovodećih tela CBK i njeni službenici, imaju povereničku dužnost prema CBK i njenim klijentima da interese CBK i njenih klijenata stavljaju ispred sopstvenih interesa i da su dužni da izbegavaju svaku situaciju koja može ukazati na sukob interesa.

1204. Uspostavljajući etičku kulturu unutar Banke, član 69. Zakona o CBK dodatno predviđa da članovi rukovodećih tela Banke i njeni službenici ne smeju da primaju ili prihvataju nikakav izvor koristi, nagrade, naknade ili poklona koji je veći od običajnog ili zanemarljivog iznosa, bilo finansijski bilo nefinansijski, a koje su koristi, nagrade, naknade ili pokloni na bilo koji način u vezi sa bilo kojim aktivnostima unutar CBK. U tom smislu, CBK može da uspostavi unutrašnja pravila i procedure.

1205. Na kraju, članom 74. Zakona o CBK nameće se dužnost poverljivosti, izuzev kada je to neophodno da se izvrši neki zadatak ili neka dužnost predviđena datim Zakonom ili nekim drugim zakonom, svim licima koja su služila ili trenutno služe kao članovi Odbora, Izvršnog odbora ili kao službenici, kao i zabranu pristupa, otkrivanja ili objavljivanja nejavnih podataka, koje pribave u toku vršenja svojih dužnosti u Banci, ili da takve podatke koriste, ili da dozvole korišćenje istih, radi lične koristi. Članom 74. dodatno su predviđeni izuzeci kada se obaveza poverljivosti može skinuti u skladu sa Zakonom.

1206. Članom 4. Zakona o BPPN/BPFT FOJ je određena kao centralna, nezavisna nacionalna institucija, odgovorna za traženje, prijem, analizu i prosleđivanje nadležnim organima otkrivenih podataka koji se tiču mogućih slučajeva pranja novca i finansiranja terorizma. U smislu člana 7. Zakona, Upravni odbor date Jedinice nema pravo da se ni na koji način meša u tekuće slučajeve FOJ.

1207. Članom 5. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da se članovi Upravnog odbora FOJ biraju na osnovu službene dužnosti položaja kojeg drže, zbog čega nisu naimenovani za postavljanje na dati položaj. Među nadležnostima koje ima na osnovu Zakona, Upravni odbor bira i razrešava direktora FOJ na predlog Ministarstva finansija i ekonomije, na osnovu pokazanog znanja, stručnosti i iskustva. Zakonom o BPPN/BPFT predviđen je ceo postupak imenovanja, izbora, postavljanja i razrešenja direktora.

1208. Inače, Zakon o BPPN/BPFT ne predviđa ništa u vezi sa zapošljavanjem službenika FOJ. Međutim, FOJ je izvestila u toku posete da je zapošljavanje predmet uobičajenih uslova zapošljavanja javnih službenika, u smislu Uredbe 02/2010 Ministarstva javne uprave, o postupcima zapošljavanja u javnoj službi, i Uredbe 07/2010 Ministarstva javne uprave, o zapošljavanju javnih službenika. FOJ obično predstavlja direktor u postupku izbora njenih službenika.

1209. Članom 14. stavom 1. tačkom 17. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da su službenici FOJ dužni da čuvaju poverljivim svaki podatak dobijen u okviru svojih dužnosti, čak i posle prestanka njihovih dužnosti u okviru Jedinice, te da se takav podatak može upotrebiti samo u svrhu predviđenu Zakonom o BPPN/BPFT.¹²⁶

1210. U analizi zakonskih odredbi za zapošljavanje i funkcije službenika, kao i za obaveze poverljivosti, ukazano je na to da CBK i FOJ, kao postojeći ili potencijalni nadzorni organi u svrhu Zakona o BPPN/BPFT održavaju visoke profesionalne standarde u vezi sa poverljivošću, integritetom i veštinama, u skladu sa uslovima iz Suštinskog kriterijuma FATF-a 30.2.

1211. Dodatne preporuke u tom pogledu nisu neophodne.

Odgovarajuća i srodna obuka u oblasti BPPN/BPFT

1212. Suštinski kriterijum 30.3. predviđa da se relevantnim službenicima nadzornih organa obezbedi odgovarajuća i srodna obuka u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

1213. U nijednom zakonu ne postoje odredbe u vezi sa time, mada je članom 14. stavom 1. članom 10. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno da FOJ organizuje i/ili održava programe obuke u vezi sa aktivnostima pranja novca, finansiranja terorista i obavezama subjekata da podnose prijave. To bi trebalo da obuhvati programe obuke za službenike FOJ. Uopšteno, očekivali bismo da takvi programi obuke čine deo opštih programa obuke relevantnog nadzornog organa.

1214. Prema informacijama dobijenim od FOJ, različiti bivši i sadašnji službenici pohađali su brojne časove obuke. Određeni programi obuke koji su obezbeđeni nisu neposredno u vezi sa stvarima BPPN/BPFT već obuhvataju i programe obuke u oblasti IT sistema (goAML); studijske posete i operativne aspekte.

1215. U svojim odgovorima na Upitnik, CBK je izvestila da su na osnovu pravilnika CBK o programima obuke, relevantni službenici (i iz Odseka za BPPN i drugih nadzornih odseka Banke) pohađali obuku koju su organizovali „JVI – Joint Vienna Institute“; „Banque de France“; Trezor SAD i Kosovska policija; „International Criminal Investigation Training Assistance Program – ICITAP“ i drugi.

1216. Dostavljene informacije ukazuju na to da programi obuke za relevantne službenike nadzornih organa, u ovom slučaju FOJ i CBK, čine deo programa obuke i pravilnika obeju institucija.

1217. Nisu neophodne posebne preporuke ali bi obe institucije mogle da isto uzmu u obzir u svojim programima obuke, u smislu toga da se kroz izmene i dopune Zakona o BPPN/BPFT odredi nadzorni organ za celokupan finansijski sektor u svrhu usklađenosti sa uslovima BPPN/BPFT.

Statistika (Suštinski kriterijum 32.2)

1218. Suštinski kriterijum 32.2. predviđa da nadležni organi vode obuhvatnu statistiku o terenskom nadzoru kojeg vrše nadzornici u vezi sa, ili uključujući BPPN/BPFT, kao i o izrečenim kaznenim merama. Takva i druga srodna statistika, trebalo bi da bude u vezi sa merom delotvornosti i efikasnosti primene Preporuke FATF-a 23.

¹²⁶ Za više detalja o FOJ vidi Odeljak 2.6. ovog Izveštaja.

1219. U Zakonu o BPPN/BPFT ne postoje obaveze za nadležne organe da vode bilo kakvu statistiku, mada proizilazi da se u praksi vodi određena statistika.

1220. Iako se član 25. Zakona o CBK bavi sakupljanjem statistike od strane Banke, takva statistika ne upućuje na uslove iz Preporuke FATF-a 32. Zaista, na osnovu Zakona o CBK ili Zakona o bankama ne postoji obaveza da CBK sama vodi statistiku, bilo da se ona tiče sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma ili ne.

1221. U svojim odgovorima na Upitnik, CBK je dostavila statistiku o broju terenskih poseta (uglavnom prudencijalnih sa komponentom BPPN/BPFT) koje je obavila od 2008. god.

1222. FOJ nije dostavila sličnu statistiku, mada je indikativna statistika dostavljena kroz Godišnji izveštaj Jedinice za 2011. god.

1223. Iako je određena statistika dostavljena, izgleda da ista nije dovoljna da bi se utvrdila delotvornost nadzornog režima u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

1224. Opšte vođenje statistike u cilju ocene delotvornosti celokupnog režima BPPN/BPFT, možda bi moglo da se revidira i jače zakonski predvidi Zakonom o BPPN/BPFT. Zaista, jedna od nadležnosti FOJ je da *sastavlja statistiku i vodi evidenciju na osnovu koje donosi preporuke*.

1225. Stoga, preporučljivo je da se u Zakonu o BPPN/BPFT uvede nov član 30A pod naslovom „Statistički podaci“, kojim bi se predvidelo da subjekti dužni da podnose prijave i relevantni nadležni organi vode statistiku, i to:

Član 30A **Statistički podaci**

(1) FOJ, nadzorni i drugi nadležni organi za borbu protiv pranja novca i finansiranje terorizma, subjekti koji podnose prijave i druga lica ili subjekti pod obavezama iz ovog Zakona, dužni su da održavaju obuhvatne statističke podatke u vezi sa oblašću za koju su odgovorni.

(2) Održavajući statističke podatke, lica, subjekti i organi iz stava 1. ovog člana, dužni su da uspostave vezu sa FOJ, koja može da odredi vrstu statističkih podataka koji su potrebni.

(3) Statistički podaci koji se održavaju na osnovu ovog člana, stavljaju se na raspolaganje FOJ u roku kojeg ista odredi, da bi se omogućilo da oceni delotvornost nacionalnog sistema i da donese preporuke u skladu sa tim, kako je predviđeno članom 14. ovog Zakona.

Delotvornost (uopšteno za Preporuku 23)

1226. Različiti nedostaci i slabosti otkrivene u nadzornoj strukturi u svrhu nadzora banaka i finansijskih institucija radi provere usklađenosti istih sa zakonskim obavezama u oblasti BPPN/BPFT, podstiču zabrinutosti po pitanju delotvornosti nadzornog režima BPPN/BPFT.

1227. Prva zabrinutost tiče se činjenice da nije određen organ koji bi bio nadležan za nadzor finansijskog sektora u cilju provere usklađenosti sa Zakonom o BPPN/BPFT, zajedno sa sledstvenim nepostojanjem nadležnosti takvog organa da donosi pravilnike i uredbe u cilju primene Zakona o BPPN/BPFT, gde postojeća pravila CBK i dalje upućuju na opozvane uredbe UNMIK-a.

1228. Iako je postupak licenciranja subjekata u finansijskom sektoru adekvatan, zakonska nejasnoća u pogledu licenciranja ili registracije operatera TNV dodatno podstiče zabrinutost u pogledu delotvornosti.

1229. Na kraju, na delotvornost sistema dodatno negativno utiču mali broj terenskih poseta, nedovoljan broj zaposlenih i nepostojanje odgovarajuće i sadržajne statistike.

3.9.2 Preporuke i komentari (uopšteno za Preporuku FATF-a 23)

1230. Analiza usklađenosti sa Preporukom 23. u velikoj je meri ometena zbog nepostojanja zakonskog osnova CBK za njena ovlašćenja kao nadzornog organa za finansijski sektor u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, uz izuzetak onih kriterijuma iz Preporuke 23. koji su u izričitoj nadležnosti CBK u vezi sa licenciranjem, vlasničkim udelom i upravljanjem bankama i finansijskim institucijama, što je uređeno drugim odgovarajućim zakonima u oblasti finansija.

1231. Bez obzira na to, pošto CBK u praksi vrši nadzor finansijskog sektora u svrhu BPPN/BPFT, bez štete po činjenicu da zakonski osnov za to ne postoji, u analizi nadzornog procesa CBK nađeni su određeni nedostaci ili slabosti za Preporuku 23, koje treba otkloniti:

- Ne postoji zakonski osnov za CBK ili neki drugi nadležni organ da vrši dužnosti nadzornog organa za finansijski sektor u svrhu Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 23.1; Suštinski kriterijum 23.6. i Suštinski kriterijum 23.7);
- CBK nema mandat da donosi pravilnike i uredbe u svrhu Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 23.2. i Suštinski kriterijum 23.4);
- Zakonom o bankama nije predviđena obaveza lica ili subjekta koje umanjuje znatno učešće u banci da o tome obavesti CBK (Suštinski kriterijum 23.3);
- Kriterijumi za donošenje odluke o prijavi za promene vlasničkog udela ne uzimaju u obzir implikacije od pranja novca ili finansiranja terorizma (Suštinski kriterijum 23.3); i
- Odstupanja u definiciji „finansijske institucije“ dovode do zakonske nejasnoće u pogledu uslova za dobijanje licence (Suštinski kriterijum 23.5).

1232. U smislu gore navedenih slabosti ili nedostataka za Preporuku 23, date su različite preporuke u ovom Odeljku u cilju jačanja zakonodavnog okvira za delotvorniji sistem za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Važno je da se date preporuke čitaju u okviru konteksta komentara datih ranije u ovom Izveštaju za odgovarajuće suštinske kriterijume za preporuke 23, 30. i 32:

- Uvesti zakonski osnov za određivanje nadležnog organa koji će vršiti nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 23.1; Suštinski kriterijum 23.6. i Suštinski kriterijum 23.7);
- Zakonom predviđena nadzorna ovlašćenja trebalo bi propratiti ovlašćenjima određenog nadzornog organa da donosi obavezujuće pravilnike i uredbe u svrhu BPPN/BPFT (za CBK pored ovlašćenja u tom pogledu, koja su predviđena članom 85. Zakona o bankama u prudencijalnu svrhu) (Suštinski kriterijum 23.2. i Suštinski kriterijum 23.4);
- U član 37. Zakona o bankama uvesti nov stav 6. kojim bi se predvidelo da fizičko ili pravno lice koje, samostalno ili u dogovoru sa drugim lice, umanjuje znatno učešće ili postojeći vlasnički udeo obavesti CBK o istom (Suštinski kriterijum 23.3);
- U član 38. Zakona o bankama uvesti nov stav 2. kojim bi se predvidelo da se primenjuju kriterijumi BPPN/BPFT kako je predviđeno Direktivom EU o

spajanju i sticanju društava za dobijanje odobrenja za promenu vlasničkog udela (Suštinski kriterijum 23.3);

- Izmeniti i dopuniti član 39. stav 3. Zakona o bankama o spajanju, konsolidaciji i sticanju društava, sledstveno predloženom stavu 2. člana 38; i
- Uskladiti definicije „finansijske institucije“ u različitim zakonima (Suštinski kriterijum 23.5).

1233. Ocenjeni su i određeni elementi Preporuke 30. koja se tiče resursa i otkrivene su određene slabosti:

- Ne postoje odgovarajući resursi ni u CBK ni u FOJ u svrhu nadzora u oblasti BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 30.1).

1234. U smislu nedostataka za Preporuku 30, u ovom Izveštaju date su neke preporuke koje bi, međutim, trebalo čitati u okviru konteksta analize postojećeg stanja:

- Zakonska ovlašćenja za nadležni organ koji vrši nadzor celokupnog finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT trebalo bi prpratiti revizijom odgovarajućih ljudskih i drugih resursa (Suštinski kriterijum 30.1).

1235. U analizi raspoloživosti statistike u svrhu Suštinskog kriterijuma 32.2. Preporuke 32, u Izveštaju je nađeno da postoji potreba za jačanjem datog uslova kroz zakonsku obavezu vođenja statistike.

1236. U Izveštaju je preporučeno da se uvede nov član 30A naslovljen „Statistički podaci“, kao što je gore navedeno, u Zakonu o BPPN/BPFT, a kojim bi se predvidelo da subjekti dužni da podnose prijave i relevantni nadležni organi vode statistiku.

3.9.3 Ocena za Preporuku 23

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Pr. 23	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji zakonski osnov za nadležni organ da vrši dužnosti nadzornog organa za finansijski sektor; • Nadležni organ nema mandat da donosi pravilnike i uredbe u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • Nije predviđena da se u slučaju umanjenja znatnog učešća obavesti CBK; • Potreba za jačanjem kriterijuma za dobijanje odobrenja za promenu vlasničkog udela u vezi sa pitanjima BPPN/BPFT; • Odstupanja u definiciji „finansijske institucije“; • Zakonska nejasnoća u pogledu uslova za dobijanje licence za neke finansijske institucije; • Mali broj terenskih poseta; i • Pitanja delotvornosti zbog nepostojanja zakonskih ovlašćenja za nadzor; nepostojanja zakonskih ovlašćenja za donošenje pravilnika i uredbi i zakonske nejasnoće u pogledu licenciranja operatera TNV; • Ljudski resursi za nadzorne organe nisu dovoljni što utiče na delotvornost; • Ne postoje relevantni programi obuke za nadzornike što utiče na delotvornost; • Potreba da organi vode sadržajnije statistiku, u suprotnom, nije moguće oceniti delotvornost na odgovarajući način.

3.10 Nadzornici (R.29)

3.10.1 Opis i analiza

1237. Preporuka 29. tiče se nadzornih ovlašćenja nadzornika da prete i obezbede usklađenost sa uslovima borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, uključujući i ovlašćenje vršenja nadzora na terenu.

1238. Kao što je već navedeno u ovom Izveštaju, CBK vršeći svoju nadzornu funkciju nad finansijskim sektorom u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, za to nema zakonska ovlašćenja.

1239. Zbog nepostojanja zakonskih ovlašćenja za vršenje nadzora nedostaju zakonska ovlašćenja na osnovu kojih bi CBK mogla da koristi svoja nadzorna ovlašćenja iz Zakona o CBK i Zakona o bankama, a koja su predviđena u prudencijalnu svrhu, za one institucije koje spadaju u nadležnost CBK da vrši nadzorne funkcije na osnovu datih zakona, a ne u svrhu BPPN/BPFT.

1240. Sledstveno tome, iako stavovi koji slede analiziraju i ocenjuju prudencijalna nadzorna ovlašćenja CBK, isto se vrši samo u svrhu ocene, bez štete po stav zauzet u ovom Izveštaju u pogledu nepostojanja zakonskih ovlašćenja za nadzor. Bez obzira na to, u ovom izveštaju je još jednom pozitivno konstatovan nadzorni rad kojeg CBK obavlja u praksi.

1241. Stavovi koji slede, takođe, uzimaju u obzir nadzorna ovlašćenja iz Zakona o BPPN/BPFT koja ima FOJ, kao određeni nadzorni organ za sve subjekte pod obavezom podnošenja prijave, uz izuzetak finansijskog sektora, u smislu čekanja na odluku o određivanju relevantnog nadzornog organa za finansijski sektor.

Odgovarajuća ovlašćenja za praćenje i obezbeđivanje usklađenosti – Suštinski kriterijum 29.1.

1242. Suštinski kriterijum 29.1. previđa da nadzorni organi imaju odgovarajuća ovlašćenja da prate i obezbede da finansijske institucije poštuju uslove borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

1243. Članom 40. Zakona o BPPN FOJ je određena kao nadzorni organ u svrhu Zakona za sve subjekte pod obavezom da podnose prijave na osnovu Zakona, uz izuzetak finansijskog sektora. Čineći to, član 30. Predviđa ovlašćenja FOJ da delotvorno vrši svoje nadzorne zadatke. Uspostavljajući parametre u okviru kojih ovlašćeni službenici FOJ mogu da vrše nadzor, uključujući pravo ulaska, član 30. dodatno obavezuje vlasnika ili nadležno lice prostorija u kojima se vrši nadzor, kao i svako lice prisutno u datim prostorijama, da ovlašćenim službenicima daju svu razumnu pomoć da bi isti mogli da vrše svoje dužnosti.

1244. Članom 23. Zakona o CBK predviđena su nadzorna ovlašćenja CBK, koja ima izričitu odgovornost da uređuje, licencira, registruje i nadzire banke i druge finansijske institucije. U tom kontekstu, član 30. Dodatno predviđa ovlašćenja za službenike CBK da posećuju kancelarije finansijskih institucija. Na kraju, članom 30. predviđeno je da su finansijske institucije dužne da CBK dostave one podatke i evidenciju u vezi sa svojim poslovanjem i finansijskim stanjem, koje CBK zatraži.

1245. Članom 57. Zakona o bankama dodatno je predviđeno da CBK ima nadzorna ovlašćenja da vrši svoje nadzorne dužnosti iz Zakona o CBK, u svrhu nadzora banaka.

Članom 57. predviđeno je da su svi službenici banaka dužni da saraduju sa CBK prilikom vršenja nadzora, koji može biti terenski ili kancelarijski po karakteru, te CBK ima pravo da zatraži, a banke su dužne da taj zahtev ispoštuju, svaki podatak za koji smatra da joj je potreban da izvrši svoje nadzorne dužnosti.

1246. Predviđajući nadzorna ovlašćenja CBK u svrhu nadzora mikrofinansijskih institucija i drugih nebankarskih finansijskih institucija, član 114. Zakona o bankama daje ovlašćenja CBK da donosi one uredbe ili naloge o posetama onim prostorijama mikrofinansijskih institucija i nebankarskih finansijskih institucija, u ono razumno vreme za koje ista smatra da je odgovarajuće, u cilju uvida u račune, knjige, dokumenta i drugu evidenciju, te da preduzme one mere koje smatra neophodnim ili preporučljivim da bi se dalo dejstvo nameri postojećeg Zakona ili donetih uredbi ili naloga.

1247. U smislu Zakona penzijskim fondovima, različiti članovi predviđaju nadzorna ovlašćenja CBK. Članom 13. predviđena su ovlašćenja CBK da vrši nadzor nad „penzijskim fondovima“, dok su članom 20. Predviđena ovlašćenja CBK da vrši nadzor nad „pružaocima penzije“.

1248. Pored nadzornih ovlašćenja CBK u pogledu osiguravajućih društava (u sklopu definicije „finansijske institucije“), članom 4. Uredbe UNMIK-a 2001/25 predviđena su ovlašćenja CBK¹²⁷ da vrši nadzor nad osiguravajućim društvima i posrednicima u osiguranju.

1249. Nadzorna ovlašćenja iz člana 30. Zakona o BPPN/BPFT neposredno se odnose na FOJ, koja svoje dužnosti iz Zakona vrši u cilju nadzora svih subjekata pod obavezom podnošenja prijave, uz izuzetak celokupnog finansijskog sektora.

1250. Kao nadzorni organ za celokupni finansijski sektor u prudencijalnu svrhu, CBK ima odgovarajuća ovlašćenja da obezbedi da banke i finansijske institucije poštuju svoje prudencijalne obaveze iz odgovarajućih zakona.

1251. Iako CBK trenutno primenjuje data prudencijalna ovlašćenja za nadzor finansijskog sektora u svrhu BPPN/BPFT, ista nema zakonska ovlašćenja za isto.

1252. Stoga, proizilazi da, u odsustvu nadzornih ovlašćenja CBK u svrhu BPPN/BPFT, a samim tim i zbog neprimenljivosti prudencijalnih nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, postoji nedostatak u pogledu ispunjenja uslova iz Suštinskog kriterijuma 23.1.

1253. U smislu čekanja na odluku o određivanju relevantnog nadzornog organa za finansijski sektor kroz odredbe Zakona o BPPN/BPFT, te ukoliko za to bude određena CBK, bilo samostalno bilo zajedno sa FOJ, onda postoji potreba da se CBK daju zakonska ovlašćenja da vrši svoje prudencijalne nadzorne dužnosti – uz izuzetak izricanja kaznenih mera na osnovu odgovarajućih zakona u oblasti finansija u prudencijalnu svrhu – u okviru njenih nadzornih funkcija u oblasti BPPN/BPFT.

1254. Ukoliko to bude slučaj, preporučljivo je da se unese nov član 30B (ili stav u okviru novog člana kojim se imenuje ili određuje nadzorni organ za finansijski sektor) u Zakonu o BPPN/BPFT u tom pogledu, i to:

Član 30B **Ovlašćenja određenog nadzornog organa**

¹²⁷ Uredba UNMIK-a 2001/25 upućuje na Bankarski i platni organ Kosova (BPOK).

Nadležni organ, koji je na osnovu ovog Zakona određen da vrši nadzor i kontrolu nad subjektima pod obavezom podnošenja prijave, u pogledu usklađenosti sa ovim Zakonom, a koji organ već poseduje nadzorna ovlašćenja u prudencijalnu svrhu, ista primenjuje na osnovu posebnih zakona i na osnovu svojih nadzornih ovlašćenja iz ovog Zakona, uz izuzetak ovlašćenja da izriče upravne ili druge kaznene mere i kazne, predviđene posebnim zakonima za kršenje istih.

1255. Predloženi član 30B isključuje mogućnost izricanja upravnih ili drugih kaznenih mera ili kazni, pošto bi u suprotnom to dovelo do sukoba između kaznenih mera predviđenih u svrhu BPPN/BPFT u Zakonu o BPPN sa kaznenim merama koje su prudencijalnog karaktera i predviđene posebnim zakonima u oblasti finansija.

Ovlašćenje za vršenje nadzora nad finansijskim institucijama – Suštinski kriterijum 29.2.

1256. Suštinski kriterijum 29.2. predviđa da nadzornici imaju ovlašćenje da vrše nadzor nad finansijskim institucijama, uključujući nadzor na terenu, da bi obezbedili usklađenost kroz uvid u pravilnike, postupke, knjige i evidenciju, uključujući ispitivanje uzoraka.

1257. Na osnovu člana 30. Zakona o BPPN/BPFT, ovlašćeni službenici FOJ imaju pravo da uđu u svaku prostoriju, izuzev stambenih prostorija, u svakom trenutku u toku uobičajenog radnog vremena, ako postoji razumna sumnja da se evidencija koja se vodi na osnovu članova od 16. do 28. Zakona o BPPN/BPFT, ili dokumentacija koja je bitna za utvrđivanje toga da li su obaveze iz članova od 16. do 28. Zakona o BPPN/BPFT ispoštovane, nalazi u datim prostorijama. Štaviše, ovlašćeni službenici FOJ mogu da zatraže i ostvare uvid u evidenciju ili dokumenta; da kopiraju ili na drugi način reprodukuju takvu evidenciju ili dokumenta; te da postavljaju pitanja da bi pronašli i razumeli takvu evidenciju ili dokumenta.

1258. Članom 23. Zakona o CBK, službenici CBK i druga kvalifikovana lica koje odredi Izvršni odbor, imaju ovlašćenja da posećuju prostorije finansijskih institucija radi uvida u one račune, knjige, dokumenta i drugu evidenciju, koja je potrebna da bi dobili one podatke i evidenciju, te da preduzmu druge mere koje CBK smatra potrebnim ili preporučljivim.

1259. U skladu sa članom 57. Zakona o bankama, određeni nadzornici CBK mogu da posete banku u ono razumno vreme koje ista smatra prikladnim i mogu da preduzmu one mere koje smatraju neophodnim i preporučljivim. Nadzornici imaju pravo da ostvare uvid u račune, knjige, dokumenta i drugu evidenciju banke ili podružnice; i mogu da zatraže da direktori i viši rukovodioci, zaposleni i predstavnici banke ili podružnice u kojoj se vrši nadzor, dostave one podatke i svaku drugu stvar u vezi sa njenim upravljanjem i poslovanjem, a koje isti razumno zatraže.

1260. Članom 114. Zakona o bankama predviđena su slična ovlašćenja za nadzornike prilikom vršenja nadzora nad mikrofinansijskim institucijama ili drugim nebankarskim finansijskim institucijama.

1261. Član 13. i član 20. Zakona o penzijskim fondovima, predviđajući nadzorna ovlašćenja CBK, predviđaju i ograničavaju nadzorna ovlašćenja, i ne predviđaju neposredno mogućnost nadzora na terenu. CBK može da odredi nezavisne revizore u tu svrhu i, bez obzira na to, ista i dalje može da vrši nadzor na terenu kao nadzorni organ za banke i finansijske institucije, kada obavlja takve poslove.

1262. Uredba UNMIK-a 2001/25 za osiguravajući sektor predviđa da ovlašćeni službenici CBK¹²⁸ mogu da posete prostorije osiguravajućih društava i posrednika u osiguranju u ono

¹²⁸ Uredba UNMIK-a 2001/25 upućuje na Bankarski i platni organ Kosova (BPOK).

razumno vreme koje ista smatra odgovarajućim, radi uvida u one račune, knjige, dokumenta i drugu evidenciju, te da preduzme one mere koje smatra neophodnim ili preporučljivim da bi se dalo dejstvo nameri postojeće uredbe ili pravilnika, naloga ili smernica donetih u skladu sa istom.

1263. Nadzorna ovlašćenja za FOJ u smislu člana 30. uopšteno su u skladu sa uslovima Suštinskog kriterijuma 29.2. ali samo u onoj meri u kojoj se odnose na nefinansijski sektor.

1264. Kao što je već objašnjeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.1. gore, proizilazi da zbog nepostojanja nadzornih ovlašćenja CBK u oblasti BPPN/BPFT, a samim tim i zbog neprimenljivosti prudencijalnih nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, postoji nedostatak u pogledu ispunjenja uslova iz Suštinskog kriterijuma 29.2.

1265. Sledstveno tome i u okviru istih okolnosti kako je definisano, predložena preporuka u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.1. gore, za novi član 30B u Zakonu o BPPN/BPFT kojim bi se predvidela primena prudencijalnih nadzornih ovlašćenja CBK za upražnjavanje mogućih zakonskih ovlašćenja za nadzor, primenjuje se i u svrhu Suštinskog kriterijuma 29.2.

Ovlašćenja za prinudno dobijanje dokumenata – Suštinski kriterijum 29.3.

1266. Suštinski kriterijum 29.3. predviđa da nadzornici imaju ovlašćenja da prinudno pribave ili ostvare uvidu u svu evidenciju, dokumenta ili podatke koji su bitni za proveru usklađenosti.

1267. U skladu sa odredbama člana 30. Zakona o BPPN/BPFT, ovlašćeni službenici FOJ mogu da zatraže i ostvare uvid u evidenciju ili dokumenta; da kopiraju ili na drugi način reprodukuju takvu evidenciju ili dokumenta; te da postavljaju pitanja da bi pronašli i razumeli takvu evidenciju ili dokumenta. Štaviše, član 30. obavezuje vlasnika ili nadležno lice prostorija u kojima se vrši nadzor, kao i svako lice prisutno u datim prostorijama, da ovlašćenim službenicima pomognu da bi isti mogli da ocene, iskopiraju ili reprodukuju evidenciju i dokumenta koja se čuvaju u elektronskom obliku. Osim toga, u smislu istog člana, i u slučaju da lice nad kojim se vrši nadzor odbije da dostavi dokumenta iz razloga predviđenih Zakonom – npr: ako je dokument pod privilegijom između advokata i klijenta – ovlašćeni službenik koji vrši nadzor spornu evidenciju ili dokument stavlja u zapečaćenu kovertu u prisustvu datog lica ili njegovog zastupnika, i istu potpisuju dati službenik i dato lice ili zastupnik. Zapečaćena evidencija ili dokument dostavlja se pretpretresnom sudiji nadležnog okružnog suda, u roku od deset (10) dana, koji vrši uvid i utvrđuje da li je isto, ili deo istog, predmet nadzora i kopiranja na osnovu odredaba Zakona o BPPN/BPFT.

1268. Članom 23. Zakona o CBK predviđeno je da finansijske institucije CBK dostavljaju one podatke i evidenciju u vezi sa svojim poslovanjem i finansijskim stanjem, koje ista zatraži.

1269. Isto tako, u skladu sa članom 57. Zakona o bankama, ovlašćeni službenici CBK mogu da zatraže da direktori i viši rukovodioci, zaposleni i predstavnici banke ili podružnice u kojoj se vrši nadzor, dostave one podatke i svaku drugu stvar u vezi sa njenim upravljanjem i poslovanjem, a koje isti razumno zatraže.

1270. Iako ne upućuje posebno na ovlašćenja da se zatraži neki dokument ili podatak, predviđajući prudencijalna nadzorna ovlašćenja CBK nad mikrofinansijskim institucijama i drugim nebankarskim finansijskim institucijama, član 114. Zakona o bankama predviđa opšta ovlašćenja *da se ostvari uvid u račune, knjige, dokumenta i drugu evidenciju.*

1271. Član 13. i član 20. Zakona o penzijskim fondovima, kojima se CBK ovlašćuje da vrši uvid u podatke i evidenciju, ne ovlašćuju posebno CBK da zatraži uvid u ona dokumenta koja smatra neophodnim da ispuni svoje obaveze, već to neophodno proizilazi iz toga, jer u suprotnom CBK ne bi mogla da izvrši uvid u podatke i evidenciju.

1272. Na kraju, Uredba UNMIK-a 2001/25 predviđa da, ispunjavajući svoje prudencijalne nadzorne odgovornosti, CBK¹²⁹ može da od osiguravajućih društava i posrednika u osiguranju, uključujući njihove akcionare ili vlasnike, upravnike i druge zaposlene, zatraži dostavljanje svakog podatka, na bilo koji način kojeg ista odredi, uz razumno i obaveštenje.

1273. Ovlašćenja FOJ iz člana 30. Zakona o BPPN/BPFT da prinudno pribavi svaki dokument ili evidenciju u vezi su sa ovlašćenjima date Jedinice da vrši nadzor na terenu. Ovlašćenja da se prinudno pribave dokumenta iz člana 30, stoga, primenljiva su i na nadzor na terenu a FOJ gubi mogućnost da vrši nadzor van terena pošto ne može da prinudno pribavi dokumenta i evidenciju u tu svrhu. U tom pogledu, čak ni član 14. stav 1. tačka 13. kojom predviđaju dužnosti i nadležnosti FOJ da *zahteva dokumenta i podatke u skladu sa ovim Zakonom* ne može se primeniti kod uvida van terena, izuzev ako je Zakonom o BPPN/BPFT predviđeno da FOJ vrši nadzor van terena.

1274. Kao što je već objašnjeno u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.1, proizilazi da, u odsustvu nadzornih ovlašćenja CBK u svrhu BPPN/BPFT, a samim tim i zbog neprimenljivosti prudencijalnih nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, postoji nedostatak u pogledu ispunjenja uslova iz Suštinskog kriterijuma 29.1.

1275. Sledstveno tome i u okviru istih okolnosti kako je definisano, predložena preporuka u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.1. gore, za novi član 30B u Zakonu o BPPN/BPFT kojim bi se predvidela primena prudencijalnih nadzornih ovlašćenja CBK za upražnjavanje mogućih zakonskih ovlašćenja za nadzor, primenjuje se i u svrhu Suštinskog kriterijuma 29.3.

1276. Štaviše, i u smislu svojih postojećih nadzornih ovlašćenja i u smislu čekanja na odluku o određivanju relevantnog nadzornog organa za finansijski sektor kroz odredbe Zakona o BPPN/BPFT, te ukoliko za to bude određena FOJ, onda postoji potreba da se FOJ daju jasna zakonska ovlašćenja da vrši nadzor van terena.¹³⁰

1277. Stoga, preporučuje se uvođenje novog stava 6. u članu 30, i to:

Član 30. stav 6. U svrhu ocene usklađenosti sa odredbama ovog Zakona ili svakog pravilnika ili uredbе donete u skladu sa istim, FOJ može, uz pisano obaveštenje koje dostavlja subjektu pod obavezom podnošenja prijave iz stava 1. ovog člana, da zatraži da isti dostavi, u roku i mestu koje je naznačeno u datom obaveštenju, svaki dokument, uključujući dokumenta u vezi sa unutrašnjim postupcima na osnovu ovog Zakona ili svake uredbе, a koje ista odredi da bi ispunila svoje odgovornosti iz ovog člana, bez posete terenu, i u skladu sa tim primenjuju se odredbe stava 3, stava 4. i stava 5. ovog člana.

Potreba za sudskim nalogom – Suštinski kriterijum 29.3.1.

1278. Suštinski kriterijum 29.3.1. predviđa uslove u kojima je nadzornicima potreban sudski nalog da bi prinudno pribavili ili ostvarili uvid u evidenciju, dokumenta ili podatke u svrhu nadzora.

¹²⁹ Uredba UNMIK-a 2001/25 upućuje na Bankarski i platni organ Kosova (BPOK).

¹³⁰ Ovlašćenja za FOJ da vrši nadzor bez posete terenu i dalje bi bila neophodna iako FOJ zadrži svoja postojeća nadzorna ovlašćenja za nefinansijski sektor.

1279. Zakonom o BPPN/BPFT FOJ su data ovlašćenja da zatraži dostavljanje dokumenata i evidencije koja joj je potrebna da bi izvršila svoje dužnosti nadzora na terenu u pogledu subjekata pod obavezom podnošenja prijave, osim finansijskog sektora.

1280. Bez obzira na to, članom 30. Zakona o BPPN/BPFT subjekat pod obavezom podnošenja prijave, a nad kojim se vrši nadzor, ima pravo da odbije da dozvoli uvid ili kopiranje evidencije ili dokumenta, ako isti tvrdi da se dokument ili evidencija ne čuva u svrhu odredaba Zakona o BPPN/BPFT, te da nije bitan, ili da dokument ili evidencija sadrži podatke koji su predmet privilegije između advokata i klijenta.

1281. U takvim okolnostima, Zakonom o BPPN/BPFT predviđeno je da se evidencija ili dokument dostavlja pretpretresnom sudiji nadležnog okružnog suda, koji vrši uvid i utvrđuje da li je isto, ili deo istog, predmet nadzora i kopiranja na osnovu odredaba člana 30. Zakona o BPPN/BPFT.

1282. Zakon o CBK, Zakon o bankama, Zakon o penzijskim fondovima i Uredba UNMIK-a 2001/25 ne predviđaju potrebu za sudskim nalogom da bi CBK vršila prudencijalni nadzor te da bi primorala dostavljanje dokumenata i drugih podataka u svrhu primene zakona.

1283. Izuzetak iz člana 30. po kojem subjekat pod obavezom podnošenja prijave može da odbije da dostavi dokumenta u toku posete na terenu, čak iako FOJ trenutno nema ovlašćenja da vrši nadzor finansijskog sektora u svrhu BPPN/BPFT, smatra se za predostrožnost a ne za zabranu FOJ da pribavi dokumenta i evidenciju u svrhu nadzora. FOJ je izvestila da u praksi data odredba nikada nije primenjena.

1284. Pretpostavlja se da, ukoliko se mogućim izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predvidi zakonski osnov po kojem bi CBK bila nadzorni organ za finansijski sektor u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, kroz uvođenje člana 30B predloženo u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.1, postojaće jednaka potreba za sudskim nalogom u tom pogledu.

1285. Sledstveno tome, u ovom Izveštaju je zaključeno da ovlašćenje za prinudno pribavljanje dokumenata ili ostvarivanje uvida nije ometeno uslovom da se za isto dobije sudski nalog.

Odgovarajuća ovlašćenja za izvršenje i kaznene mere – Suštinski kriterijum 29.4.

1286. Suštinski kriterijum 29.4. predviđa da nadzornici imaju odgovarajuća ovlašćenja za izvršenje i izricanje kaznenih mera finansijskim institucijama, kao i njihovim direktorima ili višem rukovodstvu u slučaju da ne ispoštuju, odnosno u slučaju da ne primene uslove borbe protiv pranja novca i finansiranja terorista na propisan način.

1287. Članom 31. Zakona o BPPN/BPFT FOJ je ovlašćena da izriče upravne kazne koje su, međutim, ograničene u delokrugu primene na treću stranu, za razliku od subjekata pod obavezom podnošenja prijave: „*Odluka od JIFR-K, kroz koji se obaveštava obveznik o neispunjavanju obaveza iz podstava 1.3. stava 1. člana 14. ovog zakona, predstavlja kršenje odgovarajućih obaveza na osnovu ovog Zakona i koji će biti predmet administrativnih sankcija u obliku kazne od petsto (500) evra za svaki dan neispunjavanja od dana obaveštenja.*“.

1288. Član 14. stav 1. tačka 3. Zakona o BPPN/BPFT upućuje na situacije u kojima FOJ, u svrhu analiziranja sumnje u aktivnosti pranja novca ili finansiranja terorizma, zatraži i primi evidenciju, dokumenta i podatke od javnih ili vladinih tela, ili nekog međunarodnog ili

međuvladinog tela ili organizacije (na Kosovu) u vezi sa određenim licem, subjektom, imovinom ili prometom.

1289. Članom 67. Zakona o CBK Izvršni odbor CBK ovlašćen je da, na osnovu odluka, izriče upravne kazne svakom pravnom i fizičkom licu koje posluje suprotno Zakonu o CBK.

1290. Na osnovu člana 67. Zakona o CBK, upravne kazne obuhvataju novčane kazne i druge upravne mere, kao što su pisana upozorenja ili naređenja, suspendovanje i razrešenje upravnih finansijskih institucija nad kojima se vrši nadzor, oduzimanje licence i druge mere, kako je predviđeno Zakonom o CBK, ili nekim drugim zakonom.

1291. Na osnovu člana 58. Zakona o bankama, CBK može da preduzme popravne mere protiv banke, direktora i viših rukovodioca, zaposlenih, glavnih akcionara, ili lica koja imaju znatno učešće u banci, ako utvrdi da je banka ili svako takvo lice prekršilo odredbe ovog Zakona ili neke uredbe ili naloga CBK, da je prekršilo neki uslov ili ograničenje iz odobrenja koje da CBK, ili ako je učestvovalo u nesigurnoj ili nezdravoj praksi prema sudu CBK. Takve mere obuhvataju kazne koje se mogu izreći postepeno, u zavisnosti od težine prekršaja, a koje obuhvataju od mere pisanog upozorenja do mere oduzimanja licence. Sa druge strane, članom 82. predviđene su građanske kazne koje se mogu izreći banci ili njenim direktorima ili višem rukovodstvu u slučaju grube povrede Zakona o bankama.

1292. Članom 105. Zakona o bankama predviđene su kazne i popravne mere koje se mogu izreći mikrofinansijskoj instituciji, nebankarskoj finansijskoj instituciji ili nekom višem rukovodiocu ili direktoru iste, ili licu koje ima znatno učešće u istoj, ako CBK u svom nalazu utvrdi da je data institucija ili dato lice prekršilo odredbe bilo koje uredbe ili naloga CBK ili ako je učestvovalo u nesigurnoj ili nezdravoj praksi. Međutim, za razliku od banaka, Zakonom o bankama nisu predviđene građanske kazne koje se mogu izreći mikrofinansijskim institucijama ili nebankarskim finansijskim institucijama u prudencijalnu svrhu.

1293. Slične odredbe u vezi sa popravnim merama postoje u članu 32. Zakona o penzijskim fondovima u slučaju kršenja odredbi Zakona, ili u slučaju učešća u nesigurnoj ili nezdravoj praksi. Popravne mere se mogu izreći instituciji i njenim direktorima.

1294. Isto tako, Uredba UNMIK-a 2001/25 za osiguravajući sektor predviđa slične mere koje se mogu preduzeti protiv institucije i lica, pod sličnim okolnostima iz Zakona o bankama.

1295. Kazne koje FOJ može da izrekne ograničene su u svom delokrugu i ne mogu se izreći direktorima i višem rukovodstvu.

1296. Dok različiti zakoni u finansijskom sektoru predviđaju popravne mere koje se mogu preduzeti protiv finansijske institucije ili njenih direktora i višeg rukovodstva, takve kazne se mogu primeniti samo u slučaju kršenja datog zakona ili uredbe CBK, zbog čega se mogu primenjivati samo u prudencijalnu svrhu.

1297. Štaviše, zbog nepostojanja nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT i zbog nepostojanja bilo kakve zakonske odredbe kojom bi se CBK dala ovlašćenja da primenjuje popravne mere predviđene zakonom u prudencijalnu svrhu zbog kršenja Zakona o BPPN/BPFT, takve mere se ne mogu primeniti u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

1298. Sledstveno tome, nadzorni organi na Kosovu nemaju odgovarajuća ovlašćenja za izvršenje i kaznene mere protiv finansijskih institucija i njihovih direktora ili višeg rukovodstva u slučaju kršenja odredbi Zakona o BPPN/BPFT.

1299. Za preporuke u tom pogledu, vidi analizu Preporuke 17 iz ovog Izveštaja – *Kaznene mere*.

Delotvornost za Preporuku 29.

1300. U analizi iz ovog Odeljka utvrđeni su određeni nedostaci i slabosti koje negativno utiču na delotvornost nadzornog sistema u svrhu BPPN/BPFT.

1301. Ukratko, isto bi mogli da opišemo u sklopu nepostojanja zakonskih ovlašćenja CBK da vrši nadzor u svrhu BPPN/BPFT, zajedno sa nepostojanjem zakonskih ovlašćenja za nadzor u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; nepostojanjem ovlašćenja FOJ da zahteva dokumenta i podatke da bi vršila nadzor bez posete terenu u cilju provere usklađenosti, i zajedno sa ozbiljnim nedostacima u pogledu ovlašćenja za izvršenje.

3.10.2 Preporuke i komentari

1302. Nepostojanje zakonskog osnova za CBK da vrši nadzorne dužnosti u svrhu Zakona o BPPN/BPFT za celokupni finansijski sektor ostavlja ozbiljne nedostatke u primeni prudencijalnih nadzornih ovlašćenja na osnovu određenih zakona u oblasti finansija, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

1303. Štaviše, iako su Zakonom o BPPN/BPFT predviđena nadzorna ovlašćenja FOJ, ista su ograničena u svom delokrugu i nisu primenjiva na finansijski sektor pošto FOJ nema nadzorna ovlašćenja u finansijskom sektoru.

1304. Iako je puno čitanje celokupne analize i komentara u vezi sa odgovarajućim suštinskim kriterijuma za Preporuku 29. od velikog značaja, glavne slabosti i nedostaci koji su otkriveni mogu se grupisati na sledeći način:

- Ne postoje zakonska ovlašćenja za nadzor u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 29.1; Suštinski kriterijum 29.2);
- Ne postoje nadzorna ovlašćenja koja se mogu primeniti za nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 29.1; Suštinski kriterijum 29.2);
- Ne postoje zakonska ovlašćenja za primenu prudencijalnih nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 29.1; Suštinski kriterijum 29.2)
- FOJ nema ovlašćenja da vrši nadzor bez posete terenu, posebno u slučaju da bude određena kao nadzornih u finansijskom sektoru (Suštinski kriterijum 29.3)¹³¹;
- Ne postoje odgovarajuća ovlašćenja za izvršenje i kaznene mere protiv finansijskih institucija i njihovih direktora ili višeg rukovodstva u slučaju kršenja odredbi Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 29.4).¹³²

1305. U tom pogledu, sledeće preporuke, koje bi trebalo čitati u okviru konteksta analize i komentara u vezi sa odgovarajućim suštinskim kriterijuma, date su pored prethodnih preporuka da bi se obezbedio zakonski osnov za određivanje nadzornog organa u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT:

¹³¹ Ova preporuka se primenjuje i za FOJ prema njenim postojećim ovlašćenjima za nadzor na osnovu Zakona o BPPN/BPFT.

¹³² Preporuke za otklanjanje navedene slabosti date su u Odeljku 3.11. o kaznenim merama.

- Uneti nov član 30B u Zakonu o BPPN/BPFT u smislu da nadzorni organ određen na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, a koji već ima nadzorna ovlašćenja na osnovu drugih zakona, može da primenjuje svoja prudencijalna nadzorna ovlašćenja na osnovu odgovarajućih zakona u svrhu provere usklađenosti sa Zakonom o BPPN/BPFT, uz izuzetak primene upravnih i drugih kazni i kaznenih mera iz tih zakona, pošto su iste predviđene Zakonom o BPPN/BPFT; i
- Uzeti nov stav 6. u članu 30. Zakona o BPPN/BPFT kojim bi se predvidela ovlašćenja FOJ da vrši nadzor bez posete terenu.

3.10.3 Ocena za Preporuku 29

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Pr. 29	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje zakonska ovlašćenja za nadležni nadzorni organ u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • Ne postoje nadzorna ovlašćenja koja se mogu primeniti za nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • Ne postoje zakonska ovlašćenja za primenu prudencijalnih nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • FOJ nema ovlašćenja da vrši nadzor bez posete terenu; • Ne postoje odgovarajuća ovlašćenja za izvršenje i kaznene mere; i • Pitanja delotvornosti zbog nepostojanja zakonskih ovlašćenja za nadzor i ovlašćenja za izvršenje; • Ljudski resursi za nadzorne organe nisu dovoljni što utiče na delotvornost; • Ne postoje odgovarajući programi obuke za nadzornike što utiče na delotvornost; • Potreba da organi vode sadržajnu statistiku, jer u suprotnom nije moguće oceniti delotvornost na odgovarajući način.

3.11 Kaznene mere (R.17)

3.11.1 Opis i analiza

1306. Preporuka 17. obavezuje zemlje da obezbede da su delotvorne, srazmerne i odvraćajuće kazne, bilo krivične, građanske ili upravne, na raspolaganju za izricanje fizičkim i pravnim licima, koje obuhvataju obaveze BPPN/BPFT, a koji ne ispoštuju svoje uslove za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

1307. U smislu slučajeva u kojima CBK nema zakonska ovlašćenja da vrši nadzor u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, i sledstveno tome da nema ovlašćenja da izriče kaznene mere, kazne ili druge popravne mere koje su joj na raspolaganju u prudencijalnu svrhu, sledeći stavovi usredsređeni su na kaznene mere iz Zakona o BPPN/BPFT, a svako upućivanje na prvo ima postojbi u svrhu informisanja i dopune.

1308. Analiza u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.4. gore, odnosi se i na analizu u vezi sa Preporukom 17. iz ovog Odeljka.

Delotvorne, srazmerne i odvraćajuće kaznene mere – Suštinski kriterijum 17.1.

1309. Suštinski kriterijum 17.1. odražava glavni delokrug Preporuke 17. obezbeđujući da su delotvorne, srazmerne i odvrćajuće krivične, građanske ili upravne kazne na raspolaganju i da se primenjuju kako na fizička tako i pravna lica, po potrebi.

1310. Kako je opisano gore u Odeljku 3.10. za analizu u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.4, različitim zakonima u oblasti finansija predviđen je skup kaznenih mera i kazni, koje su krivičnog, građanskog i upravnog karaktera, a koje se mogu izreći bankama i finansijskim institucijama koje prekrše odgovarajuće zakone ili pravilnike, uredbe i naloge CBK, u skladu sa tim. Samim tim, takve kaznene mere i kazne, bez obzira na to da li su delotvorne, srazmerne i odvrćajuće, nisu primenljive u slučajevima u kojima finansijske institucije ili njihovi direktori ili više rukovodstvo ne ispoštuju odredbe Zakona o BPPN/BPFT.

1311. To je normalno imajući u vidu da sam Zakon o BPPN/BPFT, u određenoj meri, predviđa krivične, građanske i upravne kaznene mere ili kazne u slučaju nepoštovanja Zakona.

1312. Članom 31. Zakona o BPPN/BPFT FOJ je ovlašćena da izriče upravne kazne koje su, međutim, ograničene u delokrugu primene na treću stranu, za razliku od subjekata pod obavezom podnošenja prijave: „*Odluka od JIFR-K, kroz koji se obaveštava obveznik o neispunjavanju obaveza iz podstava 1.3. stava 1. člana 14. ovog zakona, predstavlja kršenje odgovarajućih obaveza na osnovu ovog Zakona i koji će biti predmet administrativnih sankcija u obliku kazne od petsto (500) evra za svaki dan neispunjavanja od dana obaveštenja.*“.

1313. U slučaju određenih lica i subjekata iz Zakona o BPPN/BPFT, istim su predviđene upravne mere koje se mogu izreći u smislu odgovarajućih zakona (članovi upućuju na Zakon o BPPN/BPFT):

- *Član 24. stav 8.* Nadležni organ prema Zakonu o slobodi pridruživanja NVO (br. 03/L-134), može obustaviti ili opozvati upis NVO zbog kršenja odredaba ovog člana u skladu sa članom 21 Zakona o slobodi pridruživanja NVO (br. 03/L-134). Ovakva sankcija će biti bez prejudiciranja bilo koje krivične procedure.
- *Član 25. stav 7.* Kancelarija za upis političkih partija može da istražuje usklađenost političke partije sa ovim članom i obustavi ili opoziva upis zbog kršenja odredaba ovog člana u skladu sa članom 5 Uredbe UNMIK-a br. 2004/11. Sankcija is ovog člana nema posledice po krivični postupak.
- *Član 26. stav 14.* Izrečene sankcije, nadležno udruženje advokata i Kosovski odbor za standarde finansijskog izveštavanja ili drugo relevantno udruženje profesionalaca za kršenje ovog zakona, ne prejudiciraju nijedan krivični postupak.
- *Član 27. stav 4.* Odluka OKK za odbijanje upisa uz osnovano obrazloženje na osnovu ovog člana može se preispitati u skladu sa Zakonom br. 2002/5 o osnivanju registra o pravima na nepokretnu imovinu, objavljen Uredbom UNMIK-a Br. 2002/22, od 20 decembra 2002.

1314. Vredi pomenuti da Zakonom o BPPN/BPFT nisu predviđene upravne ili druge mere u slučaju kazinosa i drugih kuća igara na sreću (član 28. Zakona o BPPN/BPFT).

1315. Članom 33. Zakona o BPPN/BPFT predviđene su kazne za druga krivična dela u nadležnosti okružnih sudova, za kršenje odredbi Zakona, kada su takva krivična dela izvršena namerno i savesno. Primeri takvih krivičnih dela obuhvataju savesno davanje lažnih izjava, uništavanje dokumenata, dojavu, ometanje nadzora na terenu i drugo. Kazne iz datog člana mogu se izreći pravnom licu, višem službeniku ili drugom zaposlenom subjekta pod

obavezom podnošenja prijave, službenicima FOJ i svakom drugom licu koje izvrši takvo krivično delo.

1316. Na osnovu člana 5. Zakona o krivičnoj odgovornosti pravnih lica za krivična dela: *Pravno lice je odgovorno za krivično delo odgovornog lica, koje izvrši krivično delo postupajući u ime pravnog lica u okviru svojih ovlašćenja, sa ciljem da stekne korist, ili koje je prouzrokovalo štetu tom pravnom licu. Odgovornost pravnog lica postoji i kada su postupci pravnog lica u suprotnosti sa pravilnikom o poslovanju ili nalogima pravnog lica.* Štaviše, na osnovu istog člana 5: *Odgovornost pravnog lica zasniva se na krivici odgovornog lica.*

1317. Pristupajući odgovornosti pravnog lica u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, član 34. Zakona predviđa da ako pravno lice izvrši krivično delo iz Zakona o BPPN/BPFT, svaki direktor i svako drugo lice koje učestvuje u upravljanju datim pravnim licem (i svako lice koje tvrdi da postupa u tom svojstvu), izvršio je krivično delo, izuzev ako dokaže da je krivično delo izvršeno bez njegove saglasnosti ili znanja; i da je preduzelo razumne mere da spreči izvršenje krivičnog dela a što bi dato lice učinilo imajući u vidu karakter svoje funkcije u tom svojstvu.

1318. Upravne, građanske ili krivične kaznene mere predviđene različitim zakonima u oblasti finansija u slučaju da banke i finansijske institucije, njihovi direktori ili više rukovodstvo prekrše takve zakonske odredbe, a koje se stoga izriču u prudencijalnu ili krivičnu svrhu u skladu sa tim, nisu primenljive u slučaju kršenja Zakona o BPPN/BPFT.

1319. Odredbe člana 31. Zakona o BPPN/BPFT ograničene su u delokrugu i primenjuju se samo na treću stranu, odnosno *javna ili vladina tela ili svako međunarodno ili međuvladino telo ili organizaciju (na Kosovu)*, a koja ne dostavi podatke koje zatraži FOJ u vezi sa svojom analizom sumnje u aktivnosti pranja novca ili finansiranja terorizma u vezi sa određenim licem, subjektom, imovinom ili prometom.¹³³

1320. Zakonom o BPPN/BPFT predviđene su i upravne mere koje mogu izreći drugi organi, kao što je oduzimanje licence ili obustava registracije. Postavlja se pitanje u kojoj meri se te odredbe iz glavnih zakona mogu primeniti u slučaju kršenja Zakona o BPPN/BPFT kada takvi organi nemaju dovoljno podataka o takvom kršenju, a koji nemaju sva zakonska ovlašćenja da nadziru takva lica u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, čime se takođe, stvara nejednakost u pogledu stvari nadzora:

- *Član 24. stav 8.* Nadležni organ prema Zakonu o slobodi udruživanja u nevladine organizacije (br. 03/L-134) nema ovlašćenja na osnovu Zakona o BPPN/BPFT da nadzire NVO u svrhu Zakona o BPPN/BPFT. Samim tim, postavlja se pitanje u kojoj meri se odredbe člana 24. stava 8. mogu primeniti.¹³⁴
- *Član 25. stav 7.* Sa druge strane, u slučaju političkih stranaka, Zakonom o BPPN/BPFT data su ovlašćenja Kancelariji za upis političkih partija da istražuje usklađenost političke stranke sa odredbama člana 25. Zakona o BPPN/BPFT, pre nego što ista može da primeni ovlašćenja da obustavi registraciju političke stranke.¹³⁵

¹³³ Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predložena je izmena i dopuna član 31. da bi se uklonilo dato ograničenje.

¹³⁴ Možda bi bilo potrebno revidirati član 24. stav 8. u smislu predloženog zakona o izmenama i dopunama tako da se NVO kao subjekti pod obavezom podnošenja prijave iz člana 16. Zakona o BPPN/BPFT podvrgnu nadzoru FOJ.

¹³⁵ Možda bi bilo potrebno revidirati član 25. stav 7. (7) u smislu predloženog zakona o izmenama i dopunama tako da se političke stranke kao subjekti pod obavezom podnošenja prijave iz člana 16. Zakona o BPPN/BPFT podvrgnu nadzoru FOJ.

- *Član 26. stav 14.* Stručna zanimanja definisana Zakonom o BPPN/BPFT spadaju u nadzornu nadležnost FOJ zbog čega se postavlja pitanje u kojoj meri relevantni prudencijalni nadležni organi mogu i imaju zakonska ovlašćenja da izriču kaznene mere u slučaju kršenja Zakona o BPPN/BPFT – utoliko više pošto FOJ može da izriče upravne mere samo na osnovu člana 31. Zakona o BPPN/BPFT i samo u ograničenim slučajevima;
- *Član 27. stav 4.* Pošto je članom 27. predviđen uslov da se za registraciju ili prenos nepokretne imovine Opštinskoj katastarskoj službi dostavi dodatni dokument, ista možda može da preduzme mere iz datog stava člana 27.

1321. Stoga, preporučljivo je da se revidiraju gore navedene odredbe, koje potiču od ranijih, a sada opozvanih uredbi UNMIK-a, u okviru konteksta preporučene izmene i dopune člana 31. Zakona o BPPN/BPFT, kako je dole navedeno.

1322. Druge kaznene mere predviđene članom 33. Zakona o BPPN/BPFT krivičnog su karaktera i u nadležnosti okružnih sudova.¹³⁶

1323. Međutim, konstatovano je da član 33. Zakona o BPPN/BPFT predviđa određena krivična dela koja potiču iz ranijih uredbi UNMIK-a i koja bi možda bila prikladna za druge zakone a ne za Zakon o BPPN/BPFT, i koja stvaraju sukob između zakona.

1324. Jedan od takvih slučajeva postoji u članu 33. Zakona o BPPN/BPFT, a koji potiče iz Uredbe UNMIK-a 2004/2 o suzbijanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, sada opozvane, a kojim se predviđa sledeće: *Licu koje postupuje u svojstvu banke ili finansijske institucije prema definiciji iz ove Uredbe, bez registracije u skladu sa članom 3. stavom 1. Uredbe o bankama, a koje izvrši krivično delo, zaprećena mu je kazna zatvora do jedne (1) godine i novčana kazna u iznosu od jedne stotine hiljada (100.000) evra.*

1325. Član 58. stav 5. važećeg Zakona o bankama predviđa sledeće: *„Bilo koja osoba koja se uključi u neovlašćeno uzimanje depozita u suprotnosti sa članom 5 ovog zakona, bez obzira na bilo koju drugu proviziju ovog zakona, će biti predmet krivičnih kazni. Dodatno, CBK može nametnuti kaznu do deset hiljada (10.000) evra za svaki dan za koji se prekršaj nastavi i biće ovlašćena da zatraži likvidaciju poslova te osobe na osnovu odredbi zakona na snazi.“*

1326. Štaviše, članom 84. Zakona o bankama, kojim se predviđaju krivična dela, predviđeno je sledeće: *„Osoba koja izvršava bankarske poslove bez dobijanja bankarske licence u skladu sa ovim zakonom je kriva za krivično delo i nakon presude može biti osuđena na kaznu zatvora do tri (3) godine, i novčanu kaznu do deset hiljada (10.000) evra, ili oba.“*

1327. Proizilazi da isto krivično delo, koje nije u vezi sa pranjem novca, već koje bi trebalo predvideti posebnim zakonom, Zakon o bankama smatra krivičnim delom iz oba zakona; predviđa različite kazne; stvara zakonsku neizvesnost i zakonsku složenost u primeni krivičnih kazni.

1328. Stoga, veoma je važno da se prilikom izmene i dopune Zakona o BPPN/BPFT revidiraju postojeća i druga krivična dela radi postizanja zakonske izvesnosti i izbegavanja zakonske složenosti u primeni.¹³⁷

¹³⁶ Nacrt zakona o izmenama i dopunama uklanja upućivanje na okružni sud u skladu sa promenama u sudskoj strukturi od 01.01.2013. god.

¹³⁷ Postojeća verzija nacrta zakona o izmenama i dopunama ne predviđa reviziju date odredbe.

1329. Štaviše, Zakonom o BPPN/BPFT nisu predviđene upravne kazne za kršenje individualnih obaveza iz Zakona, a što se, npr: može otkriti u toku nadzora na terenu i što se ne mora neophodno smatrati ozbiljnijim krivičnim delom.

1330. Zaista, i FOJ i CBK su izvestile da nikada nisu izrekle nijednu kaznenu meru. Jedan od glavnih razloga tiče se zabrinutosti u pogledu kaznenih mera na osnovu zakona iz oblasti finansija u svrhu Zakona o BPPN/BPFT koje bi CBK primenila u odsustvu zakonske nadzorne nadležnosti i zakonske nadležnosti da primenjuje takve kaznene mere, kao i zbog ograničenih ovlašćenja na osnovu člana 31. Zakona o BPPN/BPFT.

1331. Stoga, preporučljivo je da se član 31. Zakona o BPPN/BPFT izmeni tako da obuhvati uslove iz Preporuke FATF-a 17:¹³⁸

Član 31.

Upravne kazne i popravne mere

(1) FOJ izriče upravne kazne i preduzima popravne mere utvrđene ovim Zakonom, u konsultaciji i saradnji sa svakim nadležnim organom određenim na osnovu ovog Zakona i prema svojim nadzornim ovlašćenjima, i u konsultaciji i saradnji sa drugim nadležnim organima za određene sektore koji su obuhvaćeni odredbama ovog Zakona,¹³⁹ a koje se primenjuju na fizička i pravna lica iz ovog Zakona, ili na njihove direktore ili članove višeg rukovodstva, srazmerno težini prekršaja i po potrebi:

- daje pisano upozorenje;
- u pisanom obliku nalaže podređenom subjektu ili drugom fizičkom ili pravnom licu da preduzme popravnu meru u cilju ispravke navedenog propusta koji je otkriven, i to u predviđenom roku;
- nalaže podređenom subjektu ili svakom drugom fizičkom ili pravnom licu da periodično podnosi izveštaj o popravnim merama koje su preduzete;
- postavlja uslov podređenom subjektu ili svakom drugom fizičkom ili pravnom licu da ne učestvuje u jednoj ili više delatnosti za koje je data licenca;
- razrešava, suspenduje ili menja lice sa njegovog položaja u predmetnom subjektu;
- datom licu izriče zabranu služenja ili učešća u delatnostima, odnosno zapošljavanje u istom poslovnom sektoru, u predviđenom periodu ili doživotno;
- ograničava ovlašćenja rukovodioca, direktora ili drugih viših službenika;
- izriče upravne kazne u skladu sa odredbama ovog člana, člana 31A i člana 31B bez štete po svaki krivični postupak;¹⁴⁰

¹³⁸ Predložene izmene i dopune člana 31. obuhvataju preporuke za druge suštinske kriterijume Preporuke 17. Isto je navedeno po potrebi u odgovarajućim odeljcima.

¹³⁹ Reči u konsultaciji i saradnji sa drugim nadležnim organima za određene sektore koji su obuhvaćeni odredbama ovog Zakona imaju za cilj da naprave vezu koja nedostaje između različitih članova u skladu sa Zakonom o BPPN/BPFT, kako je gore navedeno, gde FOJ i određeni nadležni organi mogu da se konsultuju i saraduju pre nego što se izreknu kaznene mere.

¹⁴⁰ Predloženi član 31A i član 31B u nacrtu zakona o izmenama i dopunama predviđaju primenu podrazumevanih upravnih kazni samo na pravna lica dok preporuka iz ovog Izveštaja obuhvata fizička ili pravna lica kao subjekte koji su dužni da podnose prijave, i njihove direktore i članove višeg rukovodstva, šta god je slučaj – vidi Odeljak 3.11.3. u pogledu Suštinskog kriterijuma 17.3.

- suspenduje ili povlači licencu ili registraciju.

(2) Nepoštovanje odluke iz ovog Zakona, a kojom FOJ obaveštava podređenog subjekta iz ovog Zakona ili svako drugo fizičko ili pravno lice o obavezi preduzimanja mera iz ovog Zakona ili svako drugo fizičko ili pravno lice kome FOJ izda nalog da joj dostavi dokumenta ili podatke koji su joj potrebni u svrhu ovog Zakona, predstavlja kršenje obaveza iz ovog Zakona za šta je predviđena upravna kazna u obliku novčane kazne u iznosu od pet stotina (500) evra za svaki dan nepoštovanja iste, od dana dostavljanja obaveštenja. Takva kazna se izriče bez štete po upravnu kaznu iz člana 31A i člana 31B, i bez štete po svaki krivični postupak.¹⁴¹

(3) FOJ može da donese podzakonski akt kojim se definiše postupak u slučaju upravnog prekršaja, u konsultaciji sa ministrom finansija, u svrhu stava 2.¹⁴²

(4) Na izrečenu upravnu kaznu u skladu sa stavom 2. dozvoljena je žalba pred stvarno nadležnim sudom.¹⁴³

Član 31A –

Upravne novčane kazne

(Preporučljivo je uneti odredbe predloženog člana 31A u nacrt zakona o izmenama i dopunama ali uz navođenje organa koji je odgovoran da izriče date kazne, kako je to predviđeno u Suštinskom kriterijumu 17.2. dole. U predloženim izmenama – člana 31. stava 1. pretpostavlja se da će FOJ ta ovlašćenja dobiti pored nadzornih ovlašćenja, u konsultaciji sa svakim drugim nadzornim organom koji je određen Zakonom o BPPN/BPFT i drugim odgovarajućim organima. Kosovski organi vlasti bi mogli da uzmu u obzir i naslov datog člana.)

Član 31B –

Dodatne upravne novčane kazne

(Vidi komentare za član 31A ali uz upućivanje na predloženi član 31B u nacrtu zakona o izmenama i dopunama.)

Određivanje organa nadležnog za izricanje kaznenih mera – Suštinski kriterijum 17.2.

1332. Suštinski kriterijum 17.2. predviđa da se odredi organ (npr: nadzornici ili FOJ) koji će imati ovlašćenja da izriče kaznene mere. Standard ne očekuje da će se odrediti samo jedan organ već predviđa određivanje različitih organa koji mogu biti odgovorni za primenu kaznenih mera, u zavisnosti od karaktera uslova koji nije ispoštovan.

1333. Zakon o BPPN/BPFT trenutno ne predviđa izricanje upravnih kaznenih mera ili upravnih novčanih kazni, izuzev u ograničenoj meri kroz član 31.¹⁴⁴ Članom 31. FOJ su data

¹⁴¹ Predloženi stav 2. nadovezuje je se na postojeći stav 1. člana 31. Zakona o BPPN/BPFT i predložene izmene i dopune kroz nacrt zakona o izmenama i dopunama.

¹⁴² Predloženi stav 3. nadovezuje se predloženi stav 2. iz nacrta zakona o izmenama i dopunama.

¹⁴³ Predloženi stav 4. nadovezuje se na stav 3. člana 31. ali je delimično izmenjen tako da upućuje na upravne novčane kazne iz stava 2. samo zato što su predložene upravne kazne iz novog stava 1. u nadležnosti FOJ i srodnih nadzornih organa – međutim, kosovski organi vlasti mogu uzeti u obzir to u okviru pravne strukture Kosova.

¹⁴⁴ Nacrt zakona o izmenama i dopunama uvodi takve upravne kazne i novčane kazne kroz dva nova člana, član 31A i član 31B, koji su navedeni u predloženim izmenama u vezi sa Suštinskim kriterijumom 17.1. iz ovog Izveštaja. Zakon o izmenama i dopunama o određuje konkretno koji će organ biti nadležan da izriče date kazne. Predložene izmene iz Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 17.1. imaju za cilj da se takvi organi odrede.

ovlašćenja da izriče dnevne upravne novčane kazne ali samo u slučaju kada, u svrhu obavljanja svojih analitičkih dužnosti u vezi sa sumnjom u pranje novca ili finansiranje terorizma, zatraži *od javnih ili vladinih tela ili svakog međunarodnog ili međuvladinog tela ili organizacije (na Kosovu) dokumenta i podatke u vezi sa određenim licem, subjektom, imovinom ili prometom* i ne dobije takva dokumenta ili podatke.¹⁴⁵

1334. Pošto Zakonom o BPPN/BPFT nisu predviđene upravne kazne, izuzev ograničenih kazni iz člana 31. i za koje je FOJ određena kao organ nadležan da izriče takve ograničene upravne kazne, postoji potreba da se takve kazne uvedu i da se odredi organ i/ili organi koji će ih primenjivati.

1335. Kao što je već utvrđeno u ovom Izveštaju, dok zakoni u oblasti finansija predviđaju upravne kazne koje u finansijskom sektoru može da izriče CBK, takve upravne kazne su prudencijalnog karaktera i nisu primenljive u slučaju kršenja Zakona o BPPN/BPFT, kao što je već navedeno u ovom Izveštaju.

1336. Zaista, ni CBK ni FOJ nisu izrekli nijednu upravnu kaznu u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

1337. Krivične kazne predviđene Zakonom o BPPN/BPFT spadaju u nadležnost okružnih sudova.¹⁴⁶

1338. Stoga, postoji jasna potreba da se predvide upravne kazne i odredi organ i/ili organi koji će ih primenjivati.

1339. Predložene izmene postojećeg člana 31. Zakona o BPPN/BPFT u vezi sa preporukom za Suštinski kriterijum 17.1. imaju za cilj da se obuhvati taj uslov.

Kaznene mere za direktore i više rukovodstvo – Suštinski kriterijum 17.3.¹⁴⁷

1340. Suštinski kriterijum 17.3. predviđa da su kaznene mere na raspolaganju ne samo protiv pravnih lica koja su finansijske institucije i preduzeća, već i protiv njihovih direktora i višeg rukovodstva.

1341. Upravne kazne iz člana 31. Zakona o BPPN/BPFT primenljive su samo na pravna lica kao treću stranu.

1342. Članom 33. Zakona o BPPN/BPFT predviđena su druga krivična dela. U nekim slučajevima upućuje na „Svako lice... izvrši krivično delo za koje je zaprećena kazna...“. U drugim slučajevima, npr: u stavu 4, upućuje se na *službenika, direktora, predstavnika ili zaposlenog banke ili finansijske institucije*. Dok u drugim slučajevima, npr: u stavu 6, Zakon posebno upućuje na *službenika FOJ koji savesno...*

1343. Međutim, u članu 34, kojim se utvrđuje krivična odgovornost pravnog lica, Zakon o BPPN/BPFT predviđa sledeće: „*Ako pravno lice učini prekršaj na osnovu ovog zakona, svaki direktor ili neko drugo lice u vezi sa menadžiranjem pravnog lica (i svako lice koji tvrdi da deluje sa takvim kapacitetom) čini prekršaj, osim ako ta osoba dokazuje da...*“.

¹⁴⁵ Nacrtom zakona o izmenama i dopunama predložene su izmene i dopune datog člana da bi se proširila ovlašćenja FOJ. To se ogleda u predloženim izmenama u vezi sa Suštinskim kriterijumom 17.1. ali na konkretniji i jasniji način.

¹⁴⁶ Nacrt zakona o izmenama i dopunama uklanja upućivanje na okružni sud u skladu sa promenama u sudskoj strukturi od 01.01.2013. god.

¹⁴⁷ Vidi i analizu i komentare iz Odeljka 3.10.5. u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.5. Preporuke FATF-a 29.

1344. Zbog nepostojanja odredbi o izricanju upravnih kazni, ne postoje ne kaznene mere za direktore i više rukovodstvo, na osnovu Zakona o BPPN/BPFT.

1345. U slučajevima u kojima Zakon predviđa određene upravne kazne, mada u ograničenom obliku i za određene sektore, Zakon o BPPN/BPFT ipak ne predviđa primenu istih na direktore i više rukovodstvo.

1346. U slučaju krivičnih dela, izgleda da je član 33. Zakona o BPPN/BPFT dvosmislen u tumačenju. Ta dvosmislenost delimično je umanjena kroz odredbe člana 34. Zakona o BPPN/BPFT kojima se predviđa odgovornost direktora i višeg rukovodstva za krivično delo iz Zakona, a koje izvrši pravno lice, izuzev ako isti dokažu suprotno.

1347. Zaista, u svojim odgovorima na Upitnik u pogledu analize Suštinskog kriterijuma 17.3, FOJ izjavljuje sledeće: „*Važećim zakonima na Kosovu nisu predviđene kaznene mere za direktore i više rukovodioce. Međutim, u toku su izmene i dopune Zakona br. 03-L/196 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, i data je preporuka da se takve kaznene mere uvedu u dati zakon.*“.

1348. Takva izjava je suprotna tumačenju člana 34. Zakona o BPPN/BPFT i izaziva zabrinutost u pogledu primene člana 34. u praksi. Štaviše, nasuprot onome što je izjavljeno, nacrt zakona o izmenama i dopunama, uvodeći nov član 31A i član 31B predviđa sledeće: *Novčane kazne u iznosu... izriču se pravnim licima za sledeće povrede...*

1349. Stoga, dodatno preporuci da se revidira član 31. Zakona o BPPN/BPFT u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 17.1, možda bi bilo prikladno pojasniti član 34. stav 1. Zakona o BPPN/BPFT, i to na sledeći način (preporuka označena kosim slovima):

Član 34. stav 1. Ako pravno lice učini prekršaj na osnovu ovog zakona, svaki direktor ili neko drugo lice u vezi sa menadžiranjem pravnog lica (i svako lice koji tvrdi da deluje sa takvim kapacitetom) čini prekršaj, podleže kazni predviđenoj ovim Zakonom, osim ako ta osoba dokazuje da:

Skup kaznenih mera – Suštinski kriterijum 17.4.

1350. Suštinski kriterijum 17.4. predviđa skup kaznenih mera koji je obiman i srazmeran težini datog stanja. Skup kazni obuhvata ovlašćenje za izricanje disciplinske i novčane kazne, kao i ovlašćenje da se povuče, ograniči ili suspenduje licenca finansijske institucije, po potrebi.

1351. Kao što je već utvrđeno u ovom Izveštaju, Zakon o BPPN/BPFT ne predviđa skup kaznenih mera. Zaista, uopšte ne predviđa upravne kazne, osim u ograničenom obliku u članu 31. i u vezi sa određenim sektorima na osnovu odgovarajućih zakona, koji su, međutim, dovedeni u pitanje u ovom Izveštaju – vidi analizu gore u vezi sa Suštinskim kriterijumom 17.1.

1352. Upravne kazne predviđene su određenim zakonima za finansijski sektor ali su primenljive samo u prudencijalnu svrhu u slučaju kršenja određenog zakona.

1353. Vidi i opis i analizu iz prethodnih stavova za Preporuku 17.

1354. Dok u svojim odgovorima na Upitnik CBK ne daje odgovor na dato pitanje, odgovor kojeg je dala FOJ podstiče zabrinutost koja je iznova iznošena u ovom Izveštaju.

1355. U svojim odgovorima, FOJ izjavljuje sledeće: *Važeći zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma na Kosovu, ne predviđa disciplinske i novčane kazne, niti nadležnost da se povuče, ograniči ili suspenduje licenca finansijske institucije. Međutim, na Kosovu postoje posebni zakoni kojima su obuhvaćeni podređeni subjekti, a koji nadležnim organima daju ovlašćenja da suspenduju licencu subjekata, koji su obuhvaćeni zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.*

1356. Ta izjava ukazuje na to da, uprkos nepostojanju zakonskih ovlašćenja CBK ili nekog drugog nadzornog organa predviđenog Zakonom o BPPN/BPFT, FOJ smatra da nadzorni organi, poput CBK, mogu da primenjuju mere prudencijalnog karaktera na osnovu posebnih zakona, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.¹⁴⁸ Zaista, Zakon o BPPN/BPFT ne daje čak ni ovlašćenja FOJ da predlaže primenu takvih prudencijalnih mera drugim nadzornim organima – u analizi gore iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 17.1, zaista se dovodi u pitanje primenljivost određenih odredbi u pogledu NVO, političkih stranaka i drugih, kako je predviđeno Zakonom o BPPN/BPFT.

1357. U tu svrhu, u ovom Izveštaju je zaključeno da trenutno ne postoje zakonske odredbe iz Zakona o BPPN/BPFT za izricanje upravnih kazni, iako Zakon predviđa krivična dela.

1358. Gore date preporuke, u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 17.1. za reviziju člana 31. Zakona o BPPN/BPFT, stoga, trebalo bi primeniti i u svrhu Suštinskog kriterijuma 17.4.

Delotvornost – za Preporuku 17.

1359. Sankcionišući režim u svrhu BPPN/BPFT prilično je loš te negativno utiče na delotvornost režima BPPN/BPFT. Zaista, organi vlasti su izvestili da nikada nije izrečena nijedna kaznena mera bilo kog karaktera.

1360. Iako su Zakonom o BPPN/BPFT predviđene upravne kazne koje izriče FOJ, iste su veoma ograničene u svom delokrugu i uopšte ne postoji sistem postepenog kažnjavanja a koji bi mogao da se primeni. To dodatno podstiče zabrinutost u pogledu delotvornosti pošto organi vlasti tvrde da takve upravne kazne za finansijski sektor može da izriče CBK na osnovu odgovarajućih zakona u finansijskom sektoru, kao što je Zakon o bankama. Štaviše, postoji udvostručivanje prekršaja iz Zakona o BPPN/BPFT i drugih zakona u finansijskom sektoru, kao što je Zakon o bankama, a koji predviđa različite novčane kazne za iste prekršaje, čime se stvara zakonska protivrečnost a koja negativno utiče na delotvornost primene.

3.11.2 Preporuke i komentari

1361. U analizi zakonskih odredbi za kaznene mere iz Zakona o BPPN/BPFT utvrđeni su veliki nedostaci kao i nepostojanje zakonske jasnoće u pogledu primene kaznenih mera predviđenih drugim zakonima, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT. Štaviše, izgleda da postoji sukob između krivičnih dela predviđenih Zakonom o BPPN/BPFT i drugih zakona koji potiču od ranijih uredbi UNMIK-a, a koje su sada opozvane stupanjem na snagu određenih zakona.

1362. Ukratko, glavni nalazi dati su u daljem tekstu. Međutim, vredi pomenuti da čitanje daljeg teksta nije zamena za čitanje konteksta u okviru kojeg su takve slabosti otkrivene:

- Zabrinutost u pogledu primenljivosti određenih odredbi Zakona u svrhu primene upravnih kazni, posebno iz člana 24. stava 8. za NVO i člana 26. stava 14. za obuhvaćena stručna zanimanja (Suštinski kriterijum 17.1);

¹⁴⁸ To je verovatno iz razloga što nacrtom zakona o izmenama i dopunama nisu predviđene upravne kazne koje su neophodne u svrhu Suštinskog kriterijuma 17.4.

- Zabrinutost u pogledu krivičnih dela iz Zakona o BPPN/BPFT, koja su predviđena i određenim zakonima u finansijskom sektoru, a kojima su predviđene različite kazne, što stvara sukob između zakona (Suštinski kriterijum 17.1);
- Nepostojanje upravnih kazni u slučaju kršenja individualnih obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 17.1);
- Propust da se odredi nadležni organ za izricanje upravnih kazni, izuzev u ograničenoj meri u članu 31 (Suštinski kriterijum 17.2);
- Zakonska neizvesnost u pogledu primene upravnih i drugih novčanih kazni na direktore i više rukovodstvo subjekata pod obavezom podnošenja prijave (Suštinski kriterijum 17.3);
- Nepostojanje skupa kaznenih mera koje bi se primenile srazmerno težini prekršaja (Suštinski kriterijum 17.4); i
- Zabrinutost u pogledu primenljivosti prudencijalnih upravnih i drugih kaznenih mera na osnovu posebnih zakona u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum 17.4).

1363. Štaviše, ni FOJ ni CBK, niti neki drugi organ, nisu primenili nijednu kaznenu meru iz Zakona za kršenje Zakona o BPPN/BPFT.

1364. Utvrdivši te nedostatke, Izveštaj daje različite preporuke da se isti otklone. Od presudnog je značaja da se sve preporuke čitaju u okviru analize stanja i komentara datih u ovom Izveštaju za određene suštinske kriterijume.

- Revizija člana 24. stava 8, člana 25. stava 7, člana 26. stava 14. i člana 27. stava 4. u okviru konteksta predloženih izmena i dopuna člana 31. Zakona o BPPN/BPFT;
- Revizija postojećih krivičnih dela i drugih prekršaja radi postizanja zakonske izvesnosti i izbegavanja zakonske složenosti u primeni zbog dvostrukih prekršaja i različitih kaznenih mera;
- Izmene i dopune člana 31. i uvođenje novih članova 31A i 31B, kako je predviđeno nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT;
- Odrediti organ i/ili organe koji će biti ovlašćeni da izriču kaznene mere kroz revidirani član 31;
- Obezbediti da su kaznene mere primenljive na direktore i više rukovodstvo kroz reviziju člana 31. i u tu svrhu izmeniti i dopuniti član 34. Zakona o BPPN/BPFT; i
- Uvesti skup kaznenih mera kroz reviziju člana 31, kako je predloženo.

3.11.3 Ocene za preporuku 17

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Pr. 17	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Zabrinutost u pogledu primenljivosti određenih odredbi Zakona u svrhu primene upravnih kazni; • Zabrinutost u pogledu dvostrukih krivičnih dela iz Zakona o BPPN/BPFT i posebnih zakona u finansijskom sektoru kojima su predviđene različite kaznene mere; • Nepostojanje upravnih kazni u slučaju kršenja individualnih obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT; • Propust da se odredi nadležni organ za izricanje upravnih kazni; • Zakonska neizvesnost u pogledu primene upravnih i drugih

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		novčanih kazni na direktore i više rukovodstvo subjekata pod obavezom podnošenja prijave; <ul style="list-style-type: none"> • Nepostojanje skupa kaznenih mera; • Zabrinutost u pogledu primenljivosti prudencijalnih upravnih i drugih kaznenih mera na osnovu posebnih zakona u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; i • Posledična pitanja delotvornosti zbog neadekvatnosti sankcionišućeg režima i neprimene kaznenih mera.

3.12 Usluge transfera novca ili vrednosti (SR.VI)

3.12.1 Opis i analiza

1365. Posebna preporuka VI o alternativnim uslugama slanja doznaka predviđa da fizičko ili pravno lice, uključujući predstavnika, koje pruža usluge TNV, uključujući transfer posredstvom neformalnih sistema ili mreža, trebalo bi da se registruje ili dobije licencu, i da bude predmet nadzora u cilju provere usklađenosti sa obavezama sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, a koje se odnose na banke i nebankarske finansijske institucije. Fizička i pravna lica koja pružaju takve usluge trebalo bi da dodatno budu predmet upravnih, građanskih ili krivičnih kazni.

1366. U ovom Izveštaju analizirano je pitanje „nebankarskih finansijskih institucija“ u Odeljku 3. pod naslovom *Delokrug preventivnih mera BPPN/BPFT* i, još važnije, u Odeljku 3.12. pod analizom u vezi sa *licenciranjem ili registracijom usluga za transfer novca ili vrednosti i menjačnica – Suštinski kriterijum 23.5.*

1367. Sledeća analiza u vezi sa suštinskim kriterijuma za Posebnu preporuku VI, stoga, upućuje na gore navedenu analizu, kada je to potrebno i kada ista govori o određenim suštinskim kriterijumima za Posebnu preporuku.

Licenciranje i/ili registracija usluga za transfer novca ili vrednosti – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.1.

1368. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.1. predviđa da pružaoci usluga TNV budu licencirani ili registrovani, evidentirani u odgovarajućem registru i predmet nadzora u cilju provere usklađenosti sa uslovima licence ili registracije.

1369. Analiza iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 23.5. koji se tiče licenciranja ili registracije usluga za TNV i menjačnica odnosi se i na Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.1. i trebalo bi da se čita u skladu sa tim.

1370. U smislu Zakona o bankama, usluge TNV predstavljaju delatnost koja se pripisuje bankama u članu 44. i nebankarskim finansijskim institucijama u smislu člana 94. o dozvoljenim delatnostima nebankarskih finansijskih institucija. Definicija nebankarskih finansijskih institucija iz Zakona o bankama, međutim, datu delatnost ne pripisuje nebankarskim finansijskim institucijama.

1371. Članom 8. stavom 1. Zakona o CBK predviđeno je da su zadaci CBK, u radu na ispunjavanju ciljeva utvrđenih u članu 7. i drugim odredbama Zakona o CBK, da uređuje, licencira, registruje i nadzire finansijske institucije, kako je dodatno predviđeno datim zakonom ili nekim drugim zakonom. Štaviše, članom 23. Zakona o CBK dodatno je

predviđeno da je CBK izričito odgovorna za uređenje, licenciranje, registraciju i nadzor banaka i drugih finansijskih institucija, kako je dodatno predviđeno srodnim zakonima.

1372. Štaviše, članom 4. Zakona o bankama, CBK je data izričita nadležnost za izdavanje licenci svim bankama i za registraciju svih mikrofinansijskih institucija i nebankarskih finansijskih institucija.

1373. Članom 4. Zakona o bankama dodatno je predviđeno da CBK vodi centralni registar u kojem se evidentiraju podaci svih finansijskih institucija, kao što su naziv, adresa glavnog sedišta i filijala, kao i ažurirane primerke statuta ili slične osnivačke dokumentacije, i podzakonska akta, na uvid javnosti. Registar dodatno sadrži spisak svih finansijskih institucija čija je licenca ili registracija poništena, bez uklanjanja njihovih statuta i podzakonskih akta.

1374. Članom 91. Zakona o bankama predviđeno je da se nijedno lice ne može baviti delatnostima nebankarske finansijske institucije izuzev ako je pre toga registrovano u CBK, na osnovu odredaba Zakona o bankama, i ako je u svakom trenutku u celosti ispoštovalo uslove Zakona o bankama i svih važećih uredbi i naloga CBK, na osnovu regulatornih ovlašćenja iste na osnovu Zakona. Štaviše, članom 92. Zakona o bankama predviđeno je da CBK uređuje sve nebankarske finansijske institucije, dok je članom 104. predviđeno da nadzornici CBK vrše nadzor svih nebankarskih finansijskih institucija u cilju provere njihove prudencijalne usklađenosti sa uslovima licence i Zakona o bankama, ili svake uredbe ili naloga izdatog na osnovu istog.

1375. Zakonska ovlašćenja CBK da licencira i prudencijalno uređuje i vrši nadzor nebankarskih finansijskih institucija dodatno su predviđena i pojašnjena Pravilom XVI CBK o registraciji, nadzoru i poslovanju nebankarskih finansijskih institucija.

1376. Stoga, pružaoci usluga TNV nisu obuhvaćeni definicijom finansijske institucije iz Zakona o CBK i Zakona o bankama ali su obuhvaćeni u delatnostima iz člana 94. Zakona o bankama za nebankarske finansijske institucije.

1377. Kao što je utvrđeno u analizi okvira licenci za finansijske institucije, u vezi sa Suštinskim kriterijumom 23.5, u ovom Izveštaju, proizilazi, stoga, da različite definicije finansijske institucije koje su drukčije u suštini stvaraju zakonsku neizvesnost, mada se to ne ogleda u praksi u postupku licenciranja ili registracije usluga TNV.

1378. Samim tim, u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 23.5, preporučeno je usklađivanje različitih definicija „finansijske institucije“ i sledstveno tome različitih definicija dozvoljenih delatnosti finansijskih institucija u različitim zakonima, da bi se postigla zakonska jasnoća u pogledu ovlašćenja CBK u tom pogledu da izdaje licence. Ta preporuka se odnosi i na Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.1.

1379. Bez štete po gore navedeno, sa prudencijalnog aspekta, CBK poseduje neophodne procedure na osnovu Zakona o bankama i Zakona o CBK da uređuje i vrši nadzor lica koja pružaju usluge TNV, uključujući vođenje registra u skladu sa tim.

Provera usklađenosti sa uslovima BPPN/BPFT – Suštinski kriterijum VI.2. i Suštinski kriterijum VI.3.

1380. Suštinski kriterijum VI.3. predviđa da su pružaoci usluga TNV predmet uslova i obaveza za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, uključujući obaveze iz Posebne preporuke VII za podatke koji idu uz elektronski transfer.

1381. U svojoj definiciji „finansijske institucije“ u svrhu obaveza za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Zakon o BPPN/BPFT obuhvata transfer valutnih ili monetarnih instrumenata, bilo kojim sredstvima, uključujući neformalni sistem transfera novca ili preko mreže lica ili subjekata, koji pomažu transfer novca van konvencionalnog sistema finansijskih institucija.

1382. Finansijske institucije su obuhvaćeni obavezama podnošenja prijave iz člana 16. u svrhu Zakona o BPPN/BPFT. Samim tim, sve obaveze subjekata koji podnose prijave, a posebno one u vezi sa bankama i finansijskim institucijama, iz Zakona o BPPN/BPFT, odnose se i na pružaoce usluga TNV.

1383. Na osnovu člana 19. Zakona o BPPN/BPFT, i u skladu sa Posebnom preporukom VII, banke i finansijske institucije koje pružaju usluge TNV, dodatno su dužne:

- da pribave i provere podatke o punom imenu, broju računa, prebivalištu, ili u odsustvu prebivališta, lični broj građana ili datum i mesto rođenja, uključujući, po potrebi, naziv finansijske institucije, lica od kojeg takav transfer potiče;
- da koriste jedinstveni referentni broj ako ne postoji broj računa koji ide uz transfer;
- da takve podatke unesu u poruku ili platni obrazac uz transfer;
- da održavaju sve takve podatke i da ih proslede kada postupaju kao posrednici u platnom lancu;
- da preduzimaju mere potrebne za pribavljanje i proveru podataka koji nedostaju od institucije ili korisnika koji izdaje nalog, kada prime elektronski transfer sa podacima koji nedostaju;
- da odbiju da prime transfer kada podaci koji nedostaju nisu pribavljeni; i
- da sledstveno tome prijave takve slučajeve Finansijsko-obaveštajnoj jedinici.

1384. Štaviše, Pravilom XVI CBK o registraciji, nadzoru i poslovanju nebankarskih finansijskih institucija predviđene su dodatne smernice za poslovanje pružaoce usluga TNV.

1385. Obavezujući pružaoce usluga TNV da poštuju opšta načela za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, a koja su u njemu utvrđena, Pravilo X CBK predviđa i dodatne procedure koje se sprovode u toku obavljanja njihovih delatnosti, mada većina predviđenih smernica upućuje na procedure za prijavljivanje gotovinskog prometa u iznosu od više od 10.000 €.

1386. Suštinski kriterijum VI.3. dodatno predviđa da su pružaoce usluga TNV predmet sistema nadzora u svrhu provere toga da li isti poštuju svoje obaveze iz Zakona za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorista.

1387. Zakonom o BPPN/BPFT nije određen organ koji bi bio ovlašćen da nadzire banke i finansijske institucije u cilju provere toga da li iste poštuju uslove Zakona o BPPN/BPFT i svakog pravilnika ili uredbe donete u skladu sa istim.

1388. U praksi, takav nadzor vrši CBK, na osnovu svojih opštih prudencijalnih nadzornih ovlašćenja. U ovom Izveštaju izražena je ozbiljna zabrinutost u pogledu datog stanja zbog toga što ne postoje zakonska ovlašćenja kako za nadzor tako i za primenu prudencijalnih nadzornih ovlašćenja Banke, na osnovu Zakona o CBK, Zakona o bankama i drugih srodnih zakona u finansijskom sektoru.

1389. Usklađivanjem definicije tako što bi se usluge TNV obuhvatile definicijom „finansijske institucije“ i sledstveno tome primenjivali svi uslovi i obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT, proizilazi da se sve slabosti i nedostaci utvrđeni u analizi iz ovog Izveštaja datih obaveza odnose i na pružaoce usluga TNV u analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom VI.2.

1390. To bi obuhvatilo zabrinutost na koju je ukazano u ovom Izveštaju u vezi sa primenom svih mera PK, uključujući pravnog uživaoca; rok za proveru; pristup zasnovan na riziku; PEL; dojavu; i drugo, kako je precizirano u ovom Izveštaju.

1391. Sve srodne preporuke date u ovom Izveštaju u vezi sa takvim slabostima ili nedostacima, stoga, odnose se i na pružaoce usluga TNV iz Posebne preporuke VI.

1392. Sa druge strane, u Izveštaju je pozitivno konstatovana primena dodatnih obaveza pružaoce usluga TNV u skladu sa Posebnom preporukom VII, u pogledu obaveze unošenja podataka o klijentu prilikom transfera, kao i mera koje je potrebno preduzeti u slučaju da nedostaju podaci o klijentu kod primljenog transfera.

1393. Takođe, u Izveštaju je pozitivno potvrđen nadzorni rad kojeg CBK obavlja u pogledu provere toga da li pružaoce usluga TNV poštuju obaveze iz Zakona o BPPN/BPFT, uprkos tome što su posete prilično malobrojne i bez obzira na to da ne postoje zakonska ovlašćenja za isto. U Izveštaju je izražena opšta glavna zabrinutost u pogledu nepostojanja zakonskih nadzornih ovlašćenja za finansijski sektor, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT.

1394. Stoga, preporučuje se da se u Zakonu o BPPN/BPFT odredi nadležni organ za nadzor pružaoce usluga TNV kao finansijskih institucija, unutar finansijskog sektora, u cilju provere toga da li isti poštuju Zakon i svaki srodni pravilnik i uredbu.

Spisak predstavnika – Suštinski kriterijum Posebna preporuka VI.4.

1395. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.4. predviđa obavezu licenciranih ili registrovanih pružaoce usluga TNV da vode spisak svojih predstavnika, koji se stavlja na raspolaganje određenom nadležnom organu.

1396. Na osnovu Zakona o bankama nije jasno da li je istim, pružaoce usluga TNV dozvoljeno da određuju predstavnike. Iako ne postoji posebna zabrana, ne postoji posebna dozvola ili ovlašćenje za to. U analizi Zakona o bankama u tom pogledu, utvrđeno je da ne postoji definicija pojma „predstavnik“, iako se dati termin koristi u celom Zakonu, u različite svrhe, a definicija pojma „nebankarske finansijske institucije“ upućuje na „predstavnike“.

1397. Članom 2. Zakona o bankama predviđena je primena istog na sve subjekte koji obavljaju bankarske i finansijske delatnosti, na njihove akcionare, odbore direktora i više rukovodioce, zaposlene, predstavnike i saradnike, kao i na svako poslovanje mikrofinansijskih institucija i drugih nebankarskih finansijskih institucija.

1398. U okviru konteksta banke, Zakon o bankama na različite načine upućuje na „predstavnike“ banke – npr: u članu 57. u vezi sa nadzornim ovlašćenjima CBK; u članu 77. u vezi sa odredbama o prijemu; i u članu 80. u vezi sa odredbama o tajnosti. U okviru konteksta odredbi iz Zakona o bankama za nebankarske finansijske institucije, Zakon upućuje i na „predstavnike“ nebankarskih finansijskih institucija – npr: u članu 100. u odredbama o tajnosti.

1399. Isto tako, Zakonom o BPPN/BPFT nije predviđena definicija pojma „predstavnik“ a definicija „finansijske institucije“ ne upućuje na „predstavnike“, iako se dati pojam koristi u celom Zakonu u različite svrhe.

1400. Stavka (d) Pravila XVI CBK o registraciji, nadzoru i poslovanju nebankarskih finansijskih institucija predviđa da su institucije dužne da CBK obaveste o promeni sedišta. Stavka (e) dodatno predviđa da su finansijske institucije dužne da dobiju odobrenje od CBK pre nego što otvore nove filijale. To se ogleda u članu 95. stavu 1. tački 2. Zakona o bankama kojim se predviđa da su nebankarske finansijske institucije dužne da dobiju odobrenje od CBK pre nego što otvore novu lokaciju ili promene lokaciju.

1401. Na osnovu člana 22. kojim se predviđa obaveza podnošenja prijave FOJ i, konkretnije, stvar „dojave“, Zakon o BPPN/BPFT upućuje na direktore, službenike, zaposlene i predstavnike svake banke ili finansijske institucije (stav 4); dok se član 26. stav 11. odnosi na obuhvaćena stručna zanimanja.

1402. Pojam „nove lokacije“ iz člana 95. stava 1. tačke 2. Zakona o bankama ne upućuje neophodno na „predstavnike“ u kontekstu elektronskog transfera jer „predstavnicima“ mogu biti, što je često slučaj, drugi subjekti koji obavljaju poslovne delatnosti prijema ili transfera novca u ime ovlašćenog pružaoca usluge, u smislu zakona.

1403. Međutim, CBK u praksi sopstveno Pravilo a sledstveno tome i član 95. stav 1. tačku 2. tumači tako da je nebankarskim finansijskim institucijama dozvoljeno da imaju predstavnike – u kom slučaju postoji potreba da se jasnije definiše pojam „predstavnik“, kao i njegove funkcije. Čak i kada bi zarad argumenta prihvatili takvo tumačenje CBK kao nadležnog organa za uređenje finansijskog sektora, stvar ovlašćenja CBK da izdaje licence pružaocima usluga TNV, kako je navedeno u ovom Izveštaju, i dalje predstavlja opštu zabrinutost.

1404. Zakonska neizvesnost u pogledu toga da li finansijska institucija, i konkretnije pružalac usluge TNV, može da ima predstavnike, važna je u cilju ocene usklađenosti sa Suštinskim kriterijumom VI.4.

1405. U datim okolnostima, preporučljivo je da se obezbedi zakonska jasnoća kroz odgovarajuće odredbe Zakona o bankama, gde se upućuje na „predstavnike“ u članu 95. istog, uz jasno definisanje pojma „predstavnik“ u tu svrhu u Zakonu, i da se stvori zakonski proces za imenovanje predstavnika pružaoca usluga TNV.

1406. Uz pretpostavku da je finansijskim institucijama uopšte, ili pružaocima usluga TNV posebno, dozvoljeno da imenuju predstavnike, trebalo bi uzeti u obzir mogućnost unošenja odredbe bilo u Zakonu o BPPN/BPFT bilo neposredno u Zakonu o bankama, i to:

- U slučaju kada [finansijska institucija] [pružalac usluge TNV] imenuje predstavnike koji će obavljati delatnost u njeno/njegovo ime, kako je predviđeno [ovim Zakonom] [Zakonom o bankama], ista/isti je dužan da vodi evidenciju takvih predstavnika koji sadrži podatke kao što su naziv, sedište, poslovna delatnost, datum imenovanja i drugi srodni podaci i uslovi, i datu evidenciju stavlja na raspolaganje [nadležnom organu] [CBK].

Kaznene mere – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.5.

1407. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.5. predviđa da su delotvorne, srazmerne i odvrćajuće krivične, građanske ili upravne kazne, na osnovu Preporuke 17, na raspolaganju u vezi sa obavezama iz Posebne preporuke FATF-a VI.

1408. Dostupnost kaznenih mera i primena istih, već je obuhvaćena u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Preporukom 17. Analiza u vezi sa Preporukom 17. odnosi se na Suštinski

kriterijum Posebne preporuke VI.5. a sledeći stavovi tu analizu prenose u smislu Posebne preporuke VI.

1409. Upravne kazne predviđene postojećim članom 31. Zakona o BPPN/BPFT ograničene su u delokrugu i primenjuju se na fizička i pravna lica koja nisu pod obavezom podnošenja prijave u svrhu člana 16. Zakona o BPPN/BPFT.¹⁴⁹

1410. Druge krivične kazne predviđene članom 33. Zakona o BPPN/BPFT primenljive su na pružaocima usluga TNV kao na finansijske institucije, a koje su obuhvaćene obavezom podnošenja prijave iz člana 16. Zakona, te samim tim predmet svih obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT.

1411. Međutim, kao što je već objašnjeno u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Preporukom 17, Zakonom o BPPN/BPFT nisu predviđene upravne kazne niti novčane kazne za kršenje individualnih obaveza iz Zakona.¹⁵⁰

1412. U analizi u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.4. Preporuke 29. ukazano je na veći broj nedostataka i slabosti u primeni kaznenih mera u finansijskom sektoru. Ti nalazi se odnose i na Odeljak o pružaocima usluga TNV kao na finansijske institucije iz Zakona o BPPN/BPFT.

1413. Sledstveno tome, preporuke i predlozi za ispravku datog stanja u Zakonu o BPPN/BPFT, a koje su date u ovom Izveštaju u sklopu analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom 29.4. i Preporukom 17, za reviziju člana 31. Zakona o BPPN/BPFT, isto tako su primenljive u svrhu Posebne preporuke VI.

Primena Dokumenta FATF-a o najboljoj praksi za Posebnu preporuku VI – Dodatni kriterijum VI.6.

1414. Dodatni kriterijum Posebne preporuke VI.6. pokušava da utvrdi da li je i koje je mere određena zemlja preduzela u cilju primene preporuka iz Dokumenta o najboljoj praksi za Posebnu preporuku VI.

1415. Uopšteno, Dokument o najboljoj praksi sadrži smernice u vezi sa uslovima licenciranja ili registracije pružaoca usluga TNV; u vezi sa strategijama u cilju otkrivanja takvih usluga na neformalnom tržištu; u vezi sa sprovođenjem kampanje podizanja svesti u cilju informisanja neformalnih pružalaca usluga o njihovim obavezama; i u vezi sa primenom obaveza za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, uključujući obavezu podnošenja prijave. Dokument o najboljoj praksi dodatno sadrži smernice o kontroli i nadzoru datih institucija i o primeni kaznenih mera.

1416. Iako ne postoje posebne zakonske odredbe u datom kontekstu, konkretno i stoga nijedan nadležni organ na Kosovu nije preuzeo odgovornost u tom pogledu, konstatujući takođe činjenicu da Zakonom o BPPN/BPFT nije određen nadležni organ za nadzor finansijskog sektora, vredi pomenuti da dajući tu nadležnost FOJ, Zakon o BPPN/BPFT istu obavezuje da organizuje i/ili održava programe obuke u vezi sa aktivnostima pranja novca i finansiranja terorizma, i o obavezama subjekata da podnose prijave. Štaviše, kao prudencijalni nadzorni organ, CBK je donela Pravilo XVI o registraciji, nadzoru i poslovanju nebankarskih finansijskih institucija, mada ne posebno u kontekstu usluga TNV.

¹⁴⁹ Nacrt zakona o izmenama i dopunama, revidirajući član 31. proširuje njegov delokrug primene.

¹⁵⁰ U tu svrhu, nacrt zakona o izmenama i dopunama uvodi nove članove 31A i 31B, koji su dati kao predlog za reviziju člana 31. Zakona o BPPN/BPFT u Odeljku 3.1. ovog Izveštaja, za Preporuku 17.

1417. Bez obzira na to, ne postoji strategija za otkrivanje neformalnih usluga TNV ili za podizanje svesti o obavezama istih na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, iako je Zakonom o bankama predviđeno da nijedno lice ne sme da obavlja delatnosti finansijske institucije, izuzev ako za to ima dozvolu CBK.

1418. Možda bi sa prudencijalnog aspekta, a što bi imalo implikacije i po sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, bilo prikladno da CBK osmisli strategiju za otkrivanje neformalnih delatnosti u pogledu usluga TNV u sklopu šireg programa za ocenu rizika i podložnosti finansijskog sektora pranju novca i finansiranju terorizma.

Delotvornost

1419. U ovom Izveštaju nađene su različite zakonske protivrečnosti u vezi sa institucijama za TNV, a koje mogu negativno uticati na delotvornost režima BPPN/BPFT u tom pogledu.

1420. Opšta zabrinutost izražena u pogledu ostatka finansijskog sektora odnosi se i na TNV, uključujući nepostojanje nadzornih ovlašćenja u svrhu BPPN/BPFT i, posebno, procedura za licenciranje i registraciju za TNV. Štaviše, u ovom Izveštaju izražena je zabrinutost u pogledu zakonske neizvesnosti u slučaju kada TNV imenuju predstavnike te dovedeno je u pitanje tumačenje Zakona o bankama u tom pogledu, koje CBK primenjuje u praksi.

1421. Zabrinutost izražena u ovom Izveštaju u pogledu delotvornosti dodatno je potkrepljena malim brojem poseta na terenu.

3.12.2 Preporuke i komentari

1422. Analiza i ocena primene uslova iz Posebne preporuke FATF-a VI delimično su obuhvaćene u sklopu analiza u vezi sa drugim preporukama FATF-a, kao što su preporuke 17, 23. i 29. Proizilazi da se većina nalaza, nedostataka i slabosti na koje je ukazano u analizama u vezi sa datim preporukama, odnosi i na pružaoce usluga TNV, kao na finansijske institucije na osnovu Zakona o BPPN/BPFT.

1423. Iako se uveliko preporučuje da se u celosti čitaju opis, analiza i komentari iz ovog Odeljka i drugih srodnih delova Izveštaja, kako je gore navedeno, da bi se dati nalazi stavili u kontekst, glavne slabosti mogu se grupisati na sledeći način.

- Primena nalaza za druge preporuke, kao u slučaju PK, odnosi se neposredno i na pružaoce usluga TNV;
- Zakonska neizvesnost u pogledu uslova licenciranja ili registracije pružaoce usluga TNV (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.1);
- Zakonska neizvesnost u pogledu imenovanja, funkcija i ovlašćenja „predstavnik“;
- Nepostojanje zakonskih ovlašćenja za odgovarajući nadzorni organ za nadzor finansijskog sektora u svrhu BPPN/BPFT (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.3);
- Ne postoji obaveza sastavljanja spiska predstavnika (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.4); i
- Ne postoje delotvorne, srazmerne i odvraćajuće krivične, građanske ili upravne kazne (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VI.5).

1424. U cilju ispravke datog stanja, različite preporuke date su u ovom Odeljku i drugim srodnim delovima Izveštaja, kako je gore navedeno. Te preporuke trebalo bi čitati u okviru

konteksta opisa i analize, i komentara u vezi sa odgovarajućim kriterijumima. U daljem tekstu date su samo indikativne takve preporuke:

- Uskladiti definiciju „finansijske“ institucije u odgovarajućim zakonima, uključujući Zakon o BPPN/BPFT i delatnosti koje mogu obavljati nebankarske finansijske institucije;
- Odrediti nadležni organ koji bi imao regulatorna i nadzorna ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT za celokupan finansijski sektor;
- Pojasniti u Zakonu o bankama ovlašćenja za nebankarske finansijske institucije, uključujući pružaoce usluga TNV, da imenuju predstavnike, kao i uslove pod kojima je to dozvoljeno ili zabranjeno;
- Uvesti definiciju „predstavnik“ u Zakonu o bankama;
- Uvesti nov stav ili nov član u Zakonu o bankama ili Zakonu o BPPN/BPFT kojim bi se pružaoци usluga TNV obavezali da sastavljaju spisak predstavnika, ako Zakonom o bankama to nije zabranjeno;
- Revidirati član 31. Zakona o BPPN/BPFT u skladu sa preporukom iz Odeljka 3.11. ovog Izveštaja.¹⁵¹

3.12.3 Ocena za Posebnu preporuku VI

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
SR VI	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Zakonska neizvesnost u pogledu uslova licenciranja ili registracije; • Nepostojanje zakonskih ovlašćenja za odgovarajući nadzorni organ; • Zakonska neizvesnost u pogledu imenovanja, funkcija i ovlašćenja „predstavnik“; • Sledstveno tome, ne postoji obaveza sastavljanja spiska predstavnika; • Ne postoje delotvorne, srazmerne i odvrćajuće krivične, građanske ili upravne kazne; i • Mali broj poseta na terenu u svrhu nadzora; i • Pitanja delotvornosti uglavnom zbog zakonskih neizvesnosti.

3.13 Savremene tehnike sigurnog prometa (R.20)

3.13.1 Opis i analiza

1425. Preporuka 20. je dvostruka. Ista predviđa primenu obaveza za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma na druge poslovne subjekte i stručna lica koja predstavljaju rizik od pranja novca i finansiranja terorizma (Suštinski kriterijum 20.1), i razvoj te primenu kontrole novca da bi se smanjila izloženost pranju novca i finansiranju terorizma (Suštinski kriterijum 20.2).

1426. U ovom Izveštaju ocenjen je samo Suštinski kriterijum 20.2.

Razvoj i primena tehnika kontrole novca – Suštinski kriterijum 20.2.

¹⁵¹ Nacrtom zakona o izmenama i dopunama predložene su izmene člana 31. Zakona o BPPN/BPFT, a koje su uzete u obzir iz predloga u Odeljku 3.11. ovog Izveštaja.

1427. Suštinski kriterijum 20.2. predviđa da zemlje preduzmu mere u cilju podsticanja razvoja i primene savremenih i sigurnih tehnika za vršenje finansijskog prometa, a koje su manje podložne pranju novca. Metodologija FATF-a sadrži primere tehnika ili mera koje se mogu primeniti, kao što su: smanjenje oslanjanja na gotovinu, ne izdavanje krupnih apoena novčanica i sigurni sistemi automatskog transfera.

1428. Na osnovu člana 16. Zakona o CBK, valuta na Kosovu određuje se Zakonom, u skladu sa članom 11. Ustava. Zakonski predviđena valuta na Kosovu trenutno je evro. Sve evro novčanice, uključujući novčanicu apoena od 500 €, date su u promet. Na osnovu člana 16. samo CBK ima pravo da izdaje novčanice i kovanice. U tom smislu, CBK je odgovorna za održavanje odgovarajuće snabdevenosti novčanicama i kovanicama na Kosovu.

1429. CBK je dostavila informacije o datoj stvari i o povlačenju novčanica prema apoenima za period između 2003. i 2012. godine (do kraja novembra). Tabela u daljem tekstu daje prikaz tih informacija za period od 2009. do 2012. godine (do kraja novembra) sa prosekom za period između 2003. i 2012. godine (do kraja novembra).

1430. U sledećoj tabeli koju je dostavila CBK prikazana je snabdevenost evro novčanicama koje su u prometu:

Tabela 18: Valuta koju izdaje CBK (snabdevenost valutom u prometu)

Apoen/godina	2009	2010	2011	2012*	Prosek**
500 €	30.200	18.000	9.000	13.600	45.978
200 €	500	2.000	1.000	100	19.035
100 €	299.100	319.000	302.000	379.000	529.223
50 €	1.662.500	2.273.000	2.335.000	2.136.100	1.512.703
20 €	1.901.400	2.207.000	2.303.000	3.346.700	1.575.593
10 €	1.822.400	2.086.000	2.140.000	3.518.500	1.422.947
5 €	1.059.000	1.140.000	1.125.000	1.062.100	759.181
Ukupno komada	6.775.100	8.045.000	8.215.000	10.456.100	5.864.661
Ukupan iznos	189.782.000	225.650.000	224.735.000	258.954.500	204.890.771
<i>od čega 500 EUR</i>	<i>15.100.000</i>	<i>9.000.000</i>	<i>4.500.000</i>	<i>6.800.000</i>	<i>22.989.050</i>
Odnos 500 EUR prema ukupnom	7,96%	3,99%	2,00%	2,63%	11,42%

* Do 30.11.2012. god.

** Prosek za period 2003 – 2012.

1431. U sledećoj tabeli koju je dostavila CBK prikazano je povlačenje evro novčanica iz prometa:

Tabela 19: Valuta položena u CBK (povlačenje iz prometa)

Apoen/godina	2009	2010	2011	2012*	Prosek**
500 €	317.200	342.000	425.000	345.400	287.385
200 €	158.100	186.000	214.000	174.100	175.487
100 €	1.334.400	1.415.000	1.650.000	1.651.700	1.315.664
50 €	3.875.100	4.283.000	5.027.000	4.784.400	3.549.810
20 €	2.553.700	2.633.000	2.774.000	3.301.200	2.001.450
10 €	2.447.800	2.453.000	2.494.000	3.238.900	1.857.830
5 €	1.246.000	1.329.000	1.293.000	1.248.800	1.043.161
Ukupno komada	11.932.300	12.641.000	13.877.000	14.744.500	10.230.785
Ukupan iznos	599.197.000	647.685.000	758.535.000	716.567.000	551.669.847
<i>od čega 500 EUR</i>	<i>158.600.000</i>	<i>171.000.000</i>	<i>212.500.000</i>	<i>172.700.000</i>	<i>143.692.600</i>
Odnos 500 EUR prema ukupnom	26,47%	26,40%	28,01%	24,10%	25,98%

* Do 30.11.2012. god.

** Prosek za period 2003 – 2012.

1432. Članom 22. stavom 1. Zakona o CBK predviđeno je da je CBK izričito odgovorna za uređenje, licenciranje, registraciju i nadzor sistema platnog prometa, kliringa i poravnanja hartija od vrednosti, kako je dodatno predviđeno srodnim zakonima. CBK ima dodatna ovlašćenja da izriče upravne novčane kazne u okviru srodnih odredbi Zakona o CBK. Takođe, CBK ima ovlašćenja da uređuje i nadzire osiguranje i kvalitet platnih instrumenata.

1433. CBK je izvestila da ne postoji dokumentovana konkretna strategija sa planom da se smanji upotreba gotovine. Međutim, različite mere su već preduzete i preduzimaju se u tom smislu. Zaista, u ovom trenutku planira se projekat za razvoj platnog sistema. U tom smislu, uvešće se proizvodi za direktna plaćanja čime će se smanjiti potreba da se plaćanja i računi poravnavaju gotovinom.

1434. Zaista, upotreba debitnih i kreditnih platnih kartica na Kosovu, takođe, ide uzlaznom putanjom. CBK je dostavila sledeću statistiku o upotrebi platnih kartica.

Tabela 20: Broj debitnih i kreditnih platnih kartica u upotrebi

Vrsta	2009	2010	2011	2012 *
Kreditne kartice	31.508	37.922	74.873	91.388
Debitne kartice	507.399	480.659	548.253	590.758

* Do 30.10.2012. god.

1435. Jedna od mera upotrebe gotovine jeste procenat valute u prometu od Bruto domaćeg proizvoda. CBK je izvestila da je u protekle tri godine taj trend u rastu, iznoseći 18,8 % u 2009; 19,9 % u 2010. i 18,6 % u 2011. god.

1436. Članom 13. stavom 7. Zakona br. 03/L-122 o Poreskoj upravi i postupcima predviđeno je da se: *svaki promet između lica koja učestvuju u privrednoj delatnosti, u iznosu od više od pet stotina (500) evra, od 01.01.2009. god. vrši preko bankovnog računa.*

1437. Na osnovu člana 1. stava 1. tačke 26. Zakona o Poreskoj upravi, pojam „lice“ obuhvata fizičko lice, pravno lice, partnerstvo, kao i grupu ili udruženje lica, uključujući konzorcijum.

1438. Zakonom o Poreskoj upravi dodatno je pojam „privredne delatnosti“ definisan kao: *svaka delatnost proizvođača, trgovaca ili lica koja snabdevaju robu ili usluge, isključujući rudarske i poljoprivredne delatnosti i delatnosti zanimanja. Korišćenje materijalne ili nematerijalne imovine u svrhu ostvarivanja prihoda od iste po uzastopnom osnovu posebno se smatra privrednom delatnošću.*

1439. U toku posete na terenu, Poreska uprava Kosova (PUK) izvestila je da poseduje ažurirani sistem kroz koji može da prati srodne podatke o plaćanjima u iznosu od više od 500 €. Ako se primeti kršenje tog uslova, službenici PUK posećuju predmetnog poslovnog subjekta radi prikupljanja više podataka. PUK je izvestila da poseduje sredstvo za analizu rizika u tom smislu. U slučaju nepoštovanja tih odredbi zaprećena je novčana kazna. PUK ima mogućnost da zatraži i primi podatke od svih organa i institucija koje mogu pomoći u tom procesu. Svaki subjekat dužan je da poreskim organima prijavi svaku kupovinu ili prodaju u iznosu od više od 500 € u toku prethodne godine, do 31. marta tekuće godine. Način podnošenja prijave uređen je tako da se uspostavi jedinstveni sistem podnošenja prijava. Samim tim, PUK ima mogućnost da vrši nadzor bilo kupca bilo prodavca.

1440. Štaviše, PUK ima ovlašćenja da zaustavi kamione za isporuku i proveri dokumentaciju za plaćanja, a koja se kasnije može uporediti sa prometom između kupca i

prodavca. Još jedan glavni izvor provere prijava jeste posredstvom obrazaca poreske prijave i finansijskih izveštaja predmetnih subjekata.

1441. Iako ne postoji dokumentovana strategija sa planom da se smanji upotreba gotovine, različite mere su već preduzete i preduzimaju se u tom smislu. Bez obzira na to, dostavljene informacije i statistika ponekad se razlikuju i ne ukazuju na taj cilj. Stoga, CBK bi možda mogla da dokumentuje svoje planove za bolje tehnike kontrole gotovine, u kojima bi se utvrdili ciljevi i prekretnice.

1442. Statistika koju je dostavila CBK o povlačenju novčanica i snabdevanju novčanicama ukazuje da se veći broj novčanica (po broju i apoenu) polaže, čime se smanjuje promet novčanica koje CBK pušta u promet. Samim tim, u promet su puštene novčanice u iznosu od 259 miliona evra u 2012. god. čime je promet povećan, dok je položen iznos u visini od 716,6 miliona evra čime je smanjen promet.

1443. Štaviše, ako se usredsredimo na novčanice apoena od 500 €, statistika pokazuje da postoji velika potražnja za tom novčanicom. Isto tako, statistika pokazuje da se u CBK polaže veći broj novčanica apoena od 500 € od broja koji se pušta u promet. Samim tim, dok je CBK u toku 2012. god. pustila u promet 6,8 miliona € u apoenima od po 500 €, položen je iznos od 172,7 miliona €.

1444. Bez obzira na pozitivan element smanjenja valute u prometu, ta statistika podstiče izvesnu zabrinutost. Prvo, u pogledu razlike između visine položenog iznosa i visine iznosa puštenog u promet. Drugo, u pogledu velike upotrebe novčanica u apoenu od 500 €, uprkos zabrani iz Zakona o Poreskoj upravi da se promet u iznosu od više od 500 € poravnava gotovinom.

1445. Iako je prihvaćeno da se upotrebom evra kao valute, valuta u prometu može povećati valutom koju na Kosovo donose savesni putnici, iznosi su previsoki i podstiču zabrinutost u pogledu toga da novac dolazi preko granica i da se stavlja u bankarski sistem na Kosovu. Stoga, preporučljivo je da CBK koordinira i sprovede studiju o toj statistici da bi se utvrdio izvor datih razlika uz pomoć drugih organa kao što su Carina i PUK.

1446. Razlike u valuti u prometu mogu potkrepiti dostupne informacije o tome da je stopa crne ekonomije na Kosovu veoma velika – *Stopa crne ekonomije na Kosovu, prema podacima iz 2007. godine, procenjena je za period između 2004. i 2006. god. na iznos od 300 miliona evra. Ekonomija zasnovana na gotovini izlaže Kosovo aktivnostima pranja novca i finansiranja terorizma.*¹⁵² *Ekonomija Kosova, posebno u privatnom sektoru, zasniva se na gotovi, zbog čega je znatno lakše prati zaradu stečenu kriminalnim aktivnostima kroz crno tržište, krijumčarenje roba kao što su duvan, nakit, kafe, alkohol i mobilni telefoni*¹⁵³. *Kosovo ima aktivno crno tržište za krijumčarenu potrošačku robu i piratske proizvode.*

1447. Takođe, preporučuje se da PUK obezbedi delotvornost nadzora u pogledu zabrane gotovinskih plaćanja u iznosu višem od 500 €, pošto statistika ukazuje na drukčije stanje.

1448. Statistika o valuti u prometu kao procenat Bruto domaćeg proizvoda ukazuje na visoki položaj koji se mora dodatno rešiti u smislu ekonomije na Kosovu koja je uveliko zasnovana na gotovini.

¹⁵² https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/13011/BesartQerimi_CapstoneProject_Report_11-162010.pdf?sequence=6

¹⁵³ *Isto.* str. 44.

1449. Napori koje CBK ulaže u uvođenje platnog sistema i uvođenje proizvoda za direktna plaćanja preko bankarskog sistema dobrodošli su i ukazuju na pozitivan napredak u pravcu ostvarivanja cilja da se smanji upotreba gotovine. Važno je da takvi proizvodi obezbede i direktne debitne i direktne kreditne uslove. Isto tako, u rastu je trend upotrebe debitnih i kreditnih platnih kartica što može ukazati na veću upotrebu bankarskog sistema.

1450. Bez obzira na to, u toku posete na terenu, informacije koje su pribavljene ukazuju na to da ne postoji mogućnost da se novac iz jedne banke prebaci u drugu banku zbog čega je potrebno fizički podići novac iz jedne banke i uložiti ga u drugu.

Delotvornost za Preporuku 20.

1451. Statistika koju je dostavila CBK u vezi sa valutom u prometu ukazuje na ozbiljnu zabrinutost u pogledu delotvornosti mera koje sama CBK preduzima, kao i drugi organi kao što su PUK i Carina, za kontrolu i smanjenje upotrebe gotovine u sistemu, koji se uveliko zasniva na gotovini, i kretanja valute preko granica.

3.13.2 Preporuke i komentari

1452. Ukratko, u pogledu Preporuke 20, u ovom Izveštaju izražena je zabrinutost u vezi sa sledećim:

- Iako se na tome radi, CBK nije osmislila dokumentovanu strategiju sa ciljevima i prekretnicama za smanjenje upotrebe gotovine;
- U upotrebi su brojne novčanice u visokim apoenima što ukazuje na ekonomiju uveliko zasnovanu na gotovini;
- Statistika o valuti puštenoj u promet i povučenoj iz prometa ukazuje na sukob i na mogući uvoz valute preko granice;
- Ne postoje direktne debitne i kreditne procedure u bankarskom sistemu;
- Delotvornost Poreske uprave u primeni člana 13. Zakona.

1453. Sa ciljem da se unapredi sistem za bolje tehnike kontrole gotovine, u ovom Izveštaju se preporučuje da:

- CBK dokumentuje svoju strategiju za bolje tehnike kontrole gotovine sa ciljevima i prekretnicama, uključujući uvođenje direktnih debitnih i direktnih kreditnih sistema;
- CBK koordinira studiju o statistici o valuti puštenoj u promet i valuti povučenoj iz prometa, da bi se utvrdio izvor razlika, u saradnji sa drugim organima kao što su Carina i Poreska uprava;
- ta studija utvrdi i razloge za veliku upotrebu novčanica u apoenu od 500 €;
- Poreska uprava obezbedi delotvornost u primeni člana 13. Zakona o Poreskoj upravi.

3.13.3 Ocena za Preporuku 20.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Pr. 20 EC 20.2	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji dokumentovana strategija sa ciljevima i prekretnicama za smanjenje upotrebe gotovine; • U upotrebi su brojne novčanice u visokim apoenima; • Ne postoje direktne debitne i kreditne procedure u bankarskom sistemu; • Postoji sukob u statistici o valuti puštenoj u promet i valuti

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<p>povučenju iz prometa; i</p> <ul style="list-style-type: none"> • Očigledno je da nije delotvoran nadzor u cilju provere usklađenosti sa odredbom člana 13. Zakona o Poreskoj upravi i kretanja valute preko granica.

4 PRAVNA LICA – PRISTUP PRAVNOM UŽIVAOCU I KONTROLA PODATAKA (R.33)

Pravni okvir

- Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon br. 03/L-196 od 30.09.2010), u daljem tekstu Zakon o BPPN/BPFT.
- Zakon o poslovnim organizacijama (Zakon br 02/L-123 od 27.09.2007).
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poslovnim organizacijama (Zakon br 04/L-006 od 23.06.2011).

4.1 Opis i analiza

1454. Zakon o poslovnim organizacijama stupio je na snagu 27.09.2007. god. Stupanjem na snagu Zakona o poslovnim organizacijama, opozvani su Uredba UNMIK-a 2001/6 od 08.02.2001 o poslovnim organizacijama i Administrativno naređenje UNMIK-a 2002/22 od 11.10.2002. god. o primeni Uredbe 2001/6 o poslovnim organizacijama.

1455. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poslovnim organizacijama stupio je na snagu 23.06.2011. god. Stupanjem na snagu Zakona o izmenama i dopunama opozvani su Uredba UNMIK-a br. 2008/26 od 27.05.2008. god. o proglašenju Zakona o poslovnim organizacijama, Uredba UNMIK-a br. 2001/6, Administrativno naređenje UNMIK-a br. 2002/22 i Administrativno naređenje br. 2003/1.

1456. Stoga, sledeća analiza, komentari i preporuke tiču se Zakona o poslovnim organizacijama, sa izmenama i dopunama, informacija dostavljenih u odgovorima na Upitnik i informacija i drugih dokumenata pribavljenih u toku posete na terenu, kroz razgovore sa odgovarajućim organima vlasti.

1457. Za detaljni pregled okvira pravnih lica na osnovu gore navedenih zakona, uključujući vrste pravnih lica, postupak registracije i potrebna dokumenta, vidi Odeljak 1.5. ovog Izveštaja.

Podaci o pravnom uživaocu i kontroli – Suštinski kriterijum 33.1.

1458. Suštinski kriterijum 33.1. predviđa da zemlje preduzmu mere da spreče protivpravno korišćenje pravnih lica u vezi sa pranjem novca i finansiranja terorizma, obezbeđujući da privredno, korporacijsko i drugo pravo u zemlji predviđa odgovarajuću transparentnost u vezi sa pravnim uživaocem i kontrolom pravnih lica.

1459. Metodologija FATF-a predviđa tri vrste mehanizama koji su prihvatljivi u svrhu Suštinskog kriterijuma 33.1. bilo pojedinačno bilo u kombinaciji, zbog velike komplementarnosti između njih:

- Otvoreni sistem prijave kroz domaći sistem koji beleži potrebne podatke o vlasništvu i kontroli;
- Kroz zadržavanje potrebnih podataka od strane društva za pružanje usluga; ili
- Kroz oslanjanje na istražna ovlašćenja organa za sprovođenje zakona, regulatornih, nadzornih ili drugih nadležnih organa, u cilju pribavljanja ili ostvarivanja uvida u date podatke.

1460. Koji god da se sistem koristi, Suštinski kriterijum 33.1. predviđa tri osnovna elementa:

- Blagovremeni uvid nadležnih organa u podatke o pravnom uživaocu i kontroli;
- Dostupnost odgovarajućih, preciznih i blagovremenih podataka; i
- Spособnost nadležnih organa da takve podatke razmenjuju sa drugim odgovarajućim domaćim ili stranim nadležnim organima.

1461. Kosovo primenjuje otvoreni sistem kroz sistem registracije poslovne organizacije, koji se uređuje Zakonom o poslovnim organizacijama.

1462. AKRPO je organ koji je na osnovu Zakona o poslovnim organizacijama nadležan za registraciju svih poslovnih organizacija.¹⁵⁴ AKRPO je osnovana pri Ministarstvu trgovine i industrije i na njenom čelu se nalazi viši javni službenik, sa položajem „direktora“ koji, na osnovu člana 9. Zakona, izvršava svoje dužnosti na nezavisan način i bez političkog ili nedozvoljenog mešanja.

1463. Na osnovu člana 7. Zakona o poslovnim organizacijama, AKRPO je uglavnom nadležna za registraciju poslovnih organizacija i stranih poslovnih organizacija, u skladu sa odredbama i uslovima Zakona. Međutim, Agencija ima i ovlašćenja i dužnost da obavlja svaku drugu funkciju koja joj je posebno i izričito dodeljena na osnovu Zakona o poslovnim organizacijama.

1464. Štaviše, članom 11. Zakona predviđeno je da AKRPO za svako društvo koje se registruje, na javno dostupnom veb sajtu objavi sve bitne podatke ili promene istih, u roku od jednog meseca od dana registracije takvog društva ili promene takvih podataka.

1465. U smislu člana 13. Zakona, svaka poslovna organizacija ima stalnu obavezu da obezbedi da su svi podaci iz dokumenata o registraciji precizni i u skladu sa uslovima Zakona o poslovnim organizacijama. Sa druge strane, Agencija ima striktnu dužnost da formalno i zvanično registruje dokument koji joj je podnet, ako je isti u skladu sa uslovima predviđenim Zakonom.

1466. AKRPO ima zakonsku obavezu da evidentira datum i vreme prijema svakog dokumenta koji joj je podnet za registraciju te da, na zahtev, licu koje podnosi dokumenta dostavi prijemnicu. Članom 14. Zakona AKRPO dodatno je obavezana da formalno i zvanično registruje takav dokument u roku od tri (3) kalendarska dana od dana prijema, ako dokument kojeg je primila zadovoljava uslove Zakona.¹⁵⁵

1467. U smislu člana 15. Zakona, činjenica da je dokument registrovan predstavlja samo informativni i upravni akt. AKRPO nije dužna da overava podatke sadržane u bilo kom dokumentu o registraciji. Zakonom je nametnuta odgovornost za preciznost podataka u svim dokumentima potrebnim za registraciju, a koju ima lice koje potpisuje takav dokument. Zaista, registracija dokumenta ne predstavlja nikakvu vrstu zakonske odluke ili pretpostavke o valjanosti dokumenta ili da su bilo koji podaci sadržani u istom precizni ili neprecizni.

1468. Autentični primerci evidencije i primljenih ili registrovanih dokumenata održavaju se na neodređeni period i u fizičkom i u elektronskom obliku.

1469. Članom 23. Zakona predviđeno je da je svaka poslovna organizacija dužna da navede svoju prijavljenu fizičku adresu na Kosovu, kao i ime svog predstavnika, koji je lice čije je glavno radno mesto ili prebivalište na toj adresi.

¹⁵⁴ Ranije poznata kao Registar poslovnih organizacija i tržišnih naziva na Kosovu.

¹⁵⁵ Kako je nedavno izmenjeno od ranije deset (10) kalendarskih dana.

1470. U slučaju akcionarskog društva i društva ograničenih obaveza, Zakonom je predviđeno da se AKRPO obaveštava o svakoj promeni podataka sadržanih u dokumentu o registraciji istog.

1471. Štaviše, članom 42. Zakona, svaka poslovna organizacija je obavezana da direktoru Agencije podnosi izveštaj, koji, u slučaju akcionarskog društva i društva ograničenih obaveza, sadrži detalje o imenima i adresama (i) članova odbora direktora i (ii) svih akcionara i (iii) ovlašćenih lica (kao i o svakom ograničenju za dato ovlašćenje). U slučaju da izveštaj nije podnet, isto može dovesti do ispisa.

1472. Na osnovu člana 78. vlasničko učešće u društvu ograničenih obaveza može se, ali ne mora, osvedočiti uverenjem i može se nazvati „udelom“. Statut društva ili ugovor društva može predvideti da se vlasničko učešće ili udeo u društvu osvedoči uverenjem koje izdaje dato društvo. Prenos vlasništva striktno je uređen Zakonom o poslovnim organizacijama između postojećih vlasnika.

1473. Sa druge strane, na osnovu člana 126. Zakona, udeo u akcionarskom društvu jeste jedinica na koju se vlasničko učešće u društvu deli i imovina akcionara, te se slobodno može preneti u celosti ili delimično, od akcionara bilo kom licu ili organizaciji. Akcionarsko društvo može za akcionara imati jedno ili više lica, poslovne organizacije i/ili druge organizacije. Akcionarsko društvo ima dodatnu obavezu da vodi ažuriran spisak svojih akcionara.

1474. Na osnovu člana 141. stava 5. „*Deoničarsko društvo nije ovlašćeno da izda, i ne može da izda, deonicu na donosioca ili hartiju od vrednosti na donosioca. Sve deonice ili hartije od vrednosti (obveznice) koje su u suprotnosti sa ovim Članom 141.5, kao i sva prava i potraživanja koja proizilaze iz ovih deonica ili hartija od vrednosti, biće ništavni i neće imati zakonskog osnova.*“.

1475. U praksi, AKRPO nastoji da obezbedi „sve usluge na jednom mestu“ za registraciju poslovnih organizacija. U tom smislu, Agencija funkcioniše preko 28 opštinskih centara. Svi centri vrše uvid u dokumenta i proveravaju ih sa pravnog aspekta. Ako su sva dokumenta ispravna, mogu da ih odobre i daju registracioni broj. U skorijoj budućnosti, pored registracionog broja, centri će moći da poslovnim organizacijama daju i poreski broj i PDV i carinski broj. Svi sistemi su u međusobnoj vezi te Agencija može da obezbedi „sve usluge na jednom mestu“ za registraciju poslovnih organizacija. Postoji jedan glavni registar za sve registrovane poslovne organizacije, koji je dostupan javnosti radi informisanja.¹⁵⁶

1476. AKRPO ima oko 16 službenika i druge službenike u centrima. Svaki službenik ima odvojenu identifikacionu šifru koja je povezana sa svim poslovima registracije koji isti obavlja. Samim tim, Agencija može da elektronskim putem prati registraciju koju obrađuje službenik odgovoran za registraciju date poslovne organizacije. Među službenicima nalaze se IT službenici koji su odgovorni za povezivanje IT sistema u glavnom sedištu sa centrima. AKRPO smatra da je postojeći IT sistem adekvatan i da se registracija može obaviti elektronskim putem.

1477. Ne postoji potreba za posrednicima (advokatima, računovođama, itd.) za registraciju poslovne organizacije. Svi obrasci za registraciju dostupni su u elektronskom obliku na elektronskoj mreži i registracija se može obaviti putem elektronske mreže.

¹⁵⁶ Registar poslovnih organizacija kojeg vodi AKRPO odvojen je od Registra NVO kojeg vodi ORVNO (Odeljak 5) i Registra banaka i finansijskih institucija kojeg CBK (Odeljak 3).

1478. Izgleda da je sistem za registraciju poslovnih organizacija odgovarajući, iako se mogu primetiti određene slabosti, koje su uglavnom u vezi sa održavanjem i ažuriranjem podataka, kao i u vezi sa podacima o pravnom uživaocu.

1479. U slučaju akcionarskog društva i društva ograničenih obaveza, ne postoji neposredna obaveza da se AKRPO odmah obavesti o promenama akcionara, mada je Zakonom predviđeno da se u slučaju promene bilo kog podatka sadržanog u dokumentu o registraciji akcionarskog društva ili društva ograničenih obaveza AKRPO o tome obavesti, i bez obzira na obavezu akcionarskog društva da vodi spisak akcionara.

1480. Zaista, AKRPO je izvestila da je u pokušaju da pribavi takve podatke pre podnošenja godišnjeg izveštaja, insistirala da poslovne organizacije odrede lice koje bi bilo odgovorno za obaveštavanje iste odmah nakon nastanka bilo kakve promene.

1481. Preciznost dostupnih podataka, takođe se dovodi u pitanje zbog odredaba Zakona u vezi sa time da uverenje o registraciji ne predstavlja nikakvu vrstu zakonske potvrde ili pretpostavke o valjanosti iste, niti da su podaci sadržani u istom precizni ili neprecizni. Stoga, ne postoji odgovarajuća provera bar osnivača poslovne organizacije.

1482. Imenovanje „predstavnik“ društva na njenoj prijavljenoj adresi ne znači neophodno da „šel kompanija“ ne može da bude prijavljena u korporacijskom ili povereničkom društvu.

1483. Štaviše, proizilazi da sistem ne predviđa mogućnost unutar AKRPO ili nekog drugog lica ili organa za proveru da li određeni broj poslovnih organizacija pripada istom licu. Međutim, organi vlasti su izvestili da je takva mogućnost na raspolaganju PUK samo preko poreskog identifikacionog broja.

1484. Osim toga, sistem ne vrši proveru povezanosti između poslovnih organizacija gde, preko slojeva vlasništva, određena društva mogu posedovati jedno drugo.

1485. Gore navedeni nedostaci mogu negativno uticati na utvrđivanje identiteta pravnog uživaoca kroz slojeve korporacijskog društva.

1486. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poslovnim organizacijama smanjio je period registracije na tri (3) kalendarska dana od prethodnih deset (10). Takođe, smanjio je kapital potreban za registraciju akcionarskog društva sa 25.000 € na 10.000 €. Štaviše, raniji minimalni kapital za društvo ograničenih obaveza od 1.000 € uklonjen je, što znači da se društvo ograničenih obaveza može registrovati bez početnog kapitala.

1487. Iako sa ekonomskog aspekta gore navedene promene mogu dati pozitivan doprinos, sa stanovišta BPPN/BPFT iste mogu podstaći zabrinutost jer olakšavaju registraciju poslovnih organizacija, osim ako bi se u fazi registracije vršio striktan monitoring, imajući u vidu nepostojanje propisne provere.

1488. U smislu gore navedenih nalaza, iako nema posebnih preporuka za promenu zakona ili drugu promenu, veoma je preporučljivo da AKRPO sledstveno primi k znanju i revidira svoje procedure i ovlašćenja da preduzme mere i otkloni ukazane nedostatke:

- Uvesti obavezu da se odmah prijavi svaka promena u udelu i direktorima pored imenovanja lica koje bi bilo odgovorno da to čini, po potrebi;
- Uvesti postupak i sisteme za nadležne organe i industriju da utvrde da li jedno lice poseduje više od jedne poslovne organizacije;

- Uvesti upravni postupak da bi se u najvećoj mogućoj meri utvrdili preciznost dokumenata i integritet sadržaja – npr: poređenjem osnivača sa spiskovima Ujedinjenih nacija i drugim spiskovima označenih lica i subjekata;
- Uvesti postupak za utvrđivanje uzajamne povezanosti registrovanih poslovnih organizacija;
- Uvesti jače mere za preciznost i valjanost prijave za registraciju da bi se ista izvršila u kraćem vremenskom periodu i smanji potreban kapital.

Blagovremeni pristup podacima – Suštinski kriterijum 33.2.

1489. Suštinski kriterijum 33.2. predviđa da nadležni organi budu u mogućnosti da pribave ili ostvare blagovremen uvid u odgovarajuće, precizne i ažurne podatke o pravnom uživaocu i kontroli pravnih lica.

1490. Članom 10. Zakona o poslovnim organizacijama predviđeno je da sva evidencija, dokumenta, podnesci, obrasci, pravilnici i drugi materijal za koji je Zakonom predviđeno da se dostavlja AKRPO, ili kojeg ista priprema u vezi sa njenim delatnostima ili postupcima, ili u vezi sa bilo kom poslovnom organizacijom, bez izuzetaka, jesu javna dokumenta i ista se blagovremeno i rutinski stavljaju na raspolaganje svakom licu na molbu ili zahtev, radi uvida i kopiranja. U tom pogledu, Agencija je dužna da svaku kopiju koju zatraži neko lice načini kao „istovetnu kopiju“.

1491. Štaviše, članom 11. Zakona predviđeno je da AKRPO za svako društvo koje se registruje, na javno dostupnom veb sajtu objavi sledeće podatke ili promene istih, u roku od jednog meseca od dana registracije takvog društva ili promene takvih podataka:

- Naziv društva;
- Vrsta društva (društvo ograničenih obaveza ili akcionarsko društvo);
- Prijavljena adresa sedišta društva i naziv prijavljenog predstavnika društva na toj adresi;
- Kratak opis svrhe delatnosti ili svrhe društva, koja se može opisati jednostavno kao „bavljenje zakonskom poslovnom delatnošću“;
- Ime i adresa svakog osnivača;
- Imena direktora i ovlašćenih lica i, ako je to navedeno u dokumentima o registraciji društva, svako ograničenje za dato ovlašćenje;
- Trajanje društva ako nije na neodređeno vreme; i
- Početni kapital društva.

1492. Pristup datim podacima dostupan je javnosti uopšte preko veb sajta Agencije. Da bi neko lice pristupilo takvim podacima, isto mora posedovati podatke kao što su broj poslovne registracije, naziv poslovne organizacije, lični broj ovlašćenog lica, lični broj vlasnika, glavna delatnost ili druga delatnost.

1493. Nakon registracije poslovne organizacije, AKRPO obaveštava druge organe, kao što su Poreska uprava, Carina, Statistička služba, opštinska uprava i drugi. Zaista, neki organi poput Kosovske policije i Poreske uprave potvrdili su prijem podataka i pristup podacima u posedu Agencije Kosova za registraciju poslovnih organizacija.

1494. Proizilazi da se promene u delu prijavljuju samo kroz obavezu podnošenja godišnjeg izveštaja. Isto tako, AKRPO se o promenama direktora obaveštava samo preko godišnjeg izveštaja. Samim tim, dolazi do zaostatka u pogledu dostupnosti podataka koji mogu biti neblagovremeni i neprecizni.

1495. Štaviše, uslovi iz člana 11. Zakona o poslovnim organizacijama u vezi sa svim podacima o registraciji ili promenama istih, mogu se objaviti na veb-sajtu „u roku od jednog meseca“ mogu podstaći zabrinutost u pogledu „blagovremene“ dostupnosti podataka, iako u praksi Agencija tvrdi da je potrebno manje vremena.

1496. U smislu gore navedenih nalaza, iako nema posebnih preporuka za promenu zakona ili drugu promenu, veoma je preporučljivo da AKRPO sledstveno primi k znanju i revidira svoje procedure i ovlašćenja da preduzme mere i otkloni ukazane nedostatke, uzimajući u obzir preporuke date gore u ovom Odeljku.

Delotvornost za Preporuku 33.

1497. Robustnost režima registracije društva pod negativnim je uticajem otkrivenih nedostataka, koji utiču na delotvornost istog i na podatke o pravnom uživaocu. Posebno, slabosti u sistemu u vezi su sa propisnom proverom osnivača i glavnih akcionara, a samim tim i preciznošću podataka i nepostojanju uslova za utvrđivanje uzajamne povezanosti društava i odvojenih vlasništva preko istog/istih vlasnika udela.

4.2 Preporuke i komentari

1498. Iako je zakonodavni okvir u određenoj meri adekvatan za registraciju poslovnih organizacija, neki nalazi, kako zakonodavnog tako i proceduralnog/operativnog karaktera, utiču na uslove iz Preporuke 33. u kontekstu analize iz ovog Izveštaja.

1499. Uz čitanje cele analize i komentara, koje se veoma preporučuje, glavni nalazi su sledeći:

- Ne postoji obaveza da se AKRPO obavesti o promenama udela i direktora odmah nakon što iste nastanu;
- Zabrinutost u pogledu preciznosti dostupnih podataka;
- Zabrinutost u pogledu blagovremene dostupnosti podataka nadležnim organima;
- Ne postoje procedure za nadležne organe, izuzev PUK, da utvrde da li više poslovnih organizacija pripada istom licu;
- Ne postoje procedure za nadležne organe da utvrde da li postoji uzajamna veza između poslovnih organizacija, gde, kroz slojeve vlasništva, neka društva mogu posedovati jedno drugo; i
- Zabrinutost u pogledu lakoće registracije.

1500. U smislu ovih nalaza, u Izveštaju su date određene preporuke, mada ne posebno za promenu zakona. Međutim, važno je da se date preporuke čitaju u kontekstu analize i komentara u vezi sa odgovarajućim suštinskim kriterijumima:

- Uvesti obavezu da se odmah prijavi svaka promena u udelu i direktorima pored imenovanja lica koje bi bilo odgovorno da to čini, po potrebi;
- Uvesti postupak i sisteme za nadležne organe i industriju da utvrde da li jedno lice poseduje više od jedne poslovne organizacije;
- Uvesti upravni postupak da bi u najvećoj mogućoj meri AKRPO utvrdila preciznost dokumenata i sadržaja da bi se obezbedilo da su i fizička i pravna lica koja osnivaju društva proverena i nadgledana u pogledu mogućeg krivičnog dosijea ili profesionalne diskvalifikacije, kao i poređenjem sa spiskovima Ujedinjenih nacija i drugim spiskovima označenih lica i subjekata;

- Uvesti postupak za utvrđivanje uzajamne povezanosti registrovanih poslovnih organizacija;
- Uvesti mere za preciznost i valjanost prijave za registraciju da bi se ista izvršila u kraćem vremenskom periodu i smanji potreban kapital.

4.3 Ocena za Preporuku 33.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Pr. 33	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji obaveza da se AKRPO obavesti o promenama udela i direktora odmah nakon što iste nastanu; • Zabrinutost u pogledu preciznosti i blagovremenosti dostupnih podataka; • Zabrinutost u pogledu propisne provere osnivača i glavnih akcionara; • Zabrinutost u pogledu blagovremene dostupnosti podataka nadležnim organima; • Ne postoje procedure za nadležne organe, izuzev PUK, da utvrde da li više poslovnih organizacija pripada istom licu; • Ne postoje procedure za nadležne organe da utvrde da li postoji uzajamna veza između poslovnih organizacija, gde, kroz slojeve vlasništva, neka društva mogu posedovati jedno drugo; i • Zabrinutost u pogledu lakoće registracije; i • Posledična pitanja delotvornosti.

5 NEDOBITNE ORGANIZACIJE¹⁵⁷ (SR.VIII)

Pravni okvir

- Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon br. 03/L-196 od 30.09.2010), u daljem tekstu Zakon o BPPN/BPFT.
- Zakon o slobodi udruživanja u nevladine organizacije (Zakon br. 04-L-057 od 29.08.2011), u daljem tekstu Zakon o NVO.

5.1 Opis i analiza

1501. Posebna preporuka VIII predviđa da zemlje preispitaju adekvatnost zakona i uredbi koje se odnose na subjekte koji mogu biti zloupotrebjeni za finansiranje terorizma. NO (ponekad zvane NVO), posebno su izložene tom riziku a zemlje bi trebalo da preduzmu mere da obezbede da iste ne budu zloupotrebjene u takvu kriminalnu svrhu. Takve mere su precizirane u suštinskim kriterijumima iz Metodologije FATF-a, kako je analizirano u sledećim stavovima.

1502. U tom smislu, FATF je objavio Interpretativnu notu uz Posebnu preporuku VIII koja je dopunjena Dokumentom o međunarodnim najboljim praksama borbe protiv zloupotrebe NO.

1503. Na osnovu člana 1. Zakona o NVO kojim se utvrđuju delokrug i ciljevi, Zakonom o NVO utvrđen je način uspostavljanja, registracije, unutrašnjeg upravljanja, delatnosti, raspuštanja i brisanja iz registra pravnih lica organizovanih kao NVO na Kosovu. Međutim, Zakon se ne odnosi na političke stranke, sindikate i sindikalne organizacije i verske centre ili hramove, i druge oblasti uređene posebnim zakonima.

1504. Zakonom o NVO domaća NVO definisana je kao udruženje (organizacija koja ima članove) ili fondacija (organizacija bez članova), osnovano na Kosovu u svrhu predviđenu zakonom, bilo u javnu korist bilo zbog uzajamnog interesa.

1505. Sa druge strane, Zakon stranu ili međunarodnu NVO definiše kao pravno lice osnovano van Kosova, na osnovu zakona koji u većoj meri ispunjavaju uslove člana 4. Zakona o NVO – a koji se tiče zabrane podele zarade.

1506. U smislu člana 17. Zakona o NVO, NVO registrovana na osnovu Zakona ima pravo da se prijavi za status javnog korisnika ako je organizovana i kao glavnu delatnost obavlja jednu ili više predviđenih delatnosti kao što su: humanitarna pomoć, podrška licima sa posebnim potrebama, humanitarne aktivnosti, obrazovne, zdravstvene, kulturne, omladinske, sportske aktivnosti, očuvanje ili zaštita životne sredine, obnova i razvoj privrede, unapređenje ljudskih prava, unapređenje demokratskih praksi i civilnog društva, ili svaku drugu delatnost koja služi javnom korisniku. NVO sa statusom javnog korisnika ima, na osnovu Zakona, pravo na poreske i fiskalne olakšice, izuzev onih koje predstavljaju suštinsku naplatu opštinskih javnih usluga.

1507. Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO (u daljem tekstu ORVNVO) pri Ministarstvu javne uprave, organ je nadležan za primenu Zakona o NVO, uključujući registraciju.

¹⁵⁷ Pošto zakoni i druga dokumenta za Kosovo upućuju na „nevladine organizacije“ (NVO), ovaj pojam će se koristiti u ovom Odeljku i trebalo bi ga čitati i tumačiti tako da upućuje na „nedobitne organizacije“ (NO) iz Standarda i Metodologije FATF-a.

1508. Odeljenje ima 11 zaposlenih, podeljenih u dva odseka. Jedan odsek je odgovoran za registraciju a drugi za pregled izveštaja i finansijsku analizu. ORVNVO smatra da su trenutno resursi zadovoljavajući za njegove zakonske dužnosti.

1509. Stoga, sledeća analiza, komentari i preporuke tiču se Zakona o NVO, informacija dostavljenih u odgovorima na Upitnik i informacija i drugih dokumenata pribavljenih u toku posete na terenu, kroz razgovore sa odgovarajućim organima vlasti.

Pregled adekvatnosti domaćih zakona i uredbi o NVO – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.1.

1510. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.1. predviđa da zemlje preispitaju adekvatnost zakona i uredbi koje se odnose na NVO i da procene izloženost NVO mogućnosti da budu zloupotrebene za finansiranje terorizma.

1511. ORVNVO je izvestilo da svoje dužnosti obavlja u skladu sa Zakonom o NVO a u smislu nadležnosti za registraciju i vezu ima ograničena ovlašćenja. Od kraja rata NVO po prvi put su uređene Uredbom UNMIK-a 1999/22 a kasnije zakonom usvojenim kao Zakon 03/L-134 2009. godine. Kasnije je primećeno da je Zakon imao određene nedostatke i da je bilo potrebno izmeniti ga i dopuniti. Sledstveno tome, 29.08.2011. god. usvojen je nov Zakon 04/L-057. Otada, Vlada je usvojila Uredbu o usklađenosti dok će Uredba o registraciji biti usvojena uskoro.¹⁵⁸ ORVNVO je izvestilo da su u izradu novog zakona bile uključene stranke iz civilnog društva. ORVNVO funkcioniše samo u okviru odredbi Zakona o NVO i uredbi. Zakonom je utvrđen postupak registracije, uključujući unutrašnju strukturu i davanje statusa javnog korisnika, te ORVNVO ne preuzima nijednu drugu odgovornost koja joj nije dodeljena Zakonom. Očekuje se da sve registrovane NVO poštuju zakon i druge zakone koji se odnose na njih.

1512. Prema ORVNVO, izmene i dopune zakona uglavnom su pokrenute zbog toga što nisu bile predviđene mere protiv NVO u slučaju da ne podnesu izveštaj u skladu sa Zakonom. To je uglavnom bilo zbog neodgovarajućeg unakrsnog upućivanja u ranijim zakonima na stavove ili članove zakona koji nije postojao ili je upućivanje bilo pogrešno.¹⁵⁹

1513. Od 1999. god. do danas registrovano je 6.926 NVO, od čega su 6.428 domaće a ostale međunarodne. Do trenutka sastavljanja ovog Izveštaja, 88 NVO prestalo je da postoji.

1514. ORVNVO nije u mogućnosti da ukaže na rizik od finansiranja terorizma i podložnosti čemu NVO mogu biti izložene jer, prema njegovim rečima, to pitanje nije u njegovoj nadležnosti na osnovu Zakona o NVO, već su njegove nadležnosti ograničene na registraciju. ORVNVO tvrdi da NVO podnose izveštaj o svojim finansijskim delatnostima između januara i marta svake godine, kako je predviđeno Zakonom a ukoliko to ne učine, ORVNVO preduzima mere protiv istih na osnovu postepenog sankcionisanja, što može da obuhvati suspenziju, ali u skladu sa Zakonom. U isto vreme, evaluacioni tim nije dobio potvrdu od organa vlasti da li je neka NVO zaista predstavljala određeni rizik u pogledu finansiranja terorizma.

1515. Odredbe o dodatnim obavezama NVO za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma koje su ranije postojale u članu 4. Uredbe UNMIK-a 2004/2, od februara 2004. godine, o suzbijanju pranja novca i srodnih krivičnih dela, a koja je opozvana Zakonom o BPPN/BPFT, međutim, zadržane su i sadržane u članu 24. Zakona o BPPN/BPFT – vidi i analizu u vezi sa Preporukom 17. o kaznenim merama.

¹⁵⁸ Ta dokumenta nisu stavljena na raspolaganje evaluacionom timu.

¹⁵⁹ Na primer, član 19. prvog zakona upućivao je na član 20. stav 4. i stav 5, a koji stavovi nisu postojali.

1516. Iako je prvi Zakon o NVO, Zakon 03/L-134 of 2009, revidiran i zamenjen novim zakonom, Zakonom br. 04/L-057 iz 2011, izgleda da revizija zakona nije proistekla iz bilo kakve studije adekvatnosti zakona i uredbi u vezi sa NVO.

1517. Štaviše, nije sprovedena nijedna studija o karakteristikama NVO na Kosovu, da bi se utvrdile one vrste koje mogu predstavljati rizik od zloupotrebe za pranje novca ili finansiranje terorizma.

1518. Zaista, ORVNVO tvrdi da ima samo ona ovlašćenja koja su mu data na osnovu Zakona o NVO, a to je načelno da registruje i ispisuje NVO. To bi moglo da bude rezultat definicije „nadležnog tela“ iz Zakona, koje je definisano kao „telo nadležno za registraciju NVO i brisanje istih iz registra“. To podstiče zabrinutost u pogledu opšteg okvira za NVO.

1519. Poreska uprava je izvestila da pošto NVO nemaju poreske obaveze, iste predstavljaju mali rizik u svrhu poreza. Samim tim, iako priznaje značaj nadgledanja statusa NVO, PUK smatra da su ranije zabrinutosti u pogledu datog sektora otklonjene stupanjem na snagu odgovarajućih zakona. Samim tim, PUK ne vrši nikakvu procenu rizika u datom sektoru i, čak i kada bi to radila, isto bi bilo u vezi samo sa porezom.

1520. Adekvatnost zakona i uredbi u vezi sa NVO, kao i podložnost NVO zloupotrebi u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma, mogle bi se oceniti kroz nacionalnu procenu rizika¹⁶⁰ ili bi to neposredno moglo da učini ORVNVO ili neki drugi nadležni organ.

1521. U okviru tog konteksta i u smislu stavova ORVNVO o tome da su njegova opšta ovlašćenja u pogledu NVO predviđena zakona, te da su ista neobimnog i ograničenog karaktera, preporučuje se da se uvede nov član 2A u Zakon o NVO, kojim bi se odredilo nadležno telo, kao i njegove nadležnosti na osnovu Zakona:

Član 2A **Određivanje i nadležnosti nadležnog tela¹⁶¹**

- (1) Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO pri Ministarstvu javne uprave nadležno je telo za primenu ovog Zakona.
- (2) Nadležno telo vrši sve dužnosti koje su mu pripisane ovim Zakonom u pogledu registracije, brisanja iz registra i uređenja NVO, te vršenja nadzora registrovanih NVO u svrhu provere usklađenosti istih sa obavezama iz ovog Zakona i svake uredbe donete na osnovu istog.
- (3) Vršeći nadzor registrovanih NVO, nadležno telo može da primeni pristup zasnovan na riziku uz pojačane mere nadzora NVO sa značajnim finansijskim sredstvima u svojoj kontroli i NVO sa značajnim međunarodnim delatnostima a koje mogu predstavljati veći rizik. Pojačane mere nadzora obuhvataju uvid u knjige, dokumenta i druge podatke, a koji se obavlja u prostorijama NVO te u tu svrhu i nakon propisnog predstavljanja, službenici nadležnog tela imaju pravo da uđu u prostorije NVO u toku zvaničnog radnog vremena i da zatraže svaki dokument i podatak koji je potreban, uključujući primerak ili reprodukciju dokumenata koji su potrebni, te da postavljaju pitanja

¹⁶⁰ Nacionalna procena rizika sada je obavezna na osnovu Preporuke 1. novih Standarda FATF-a 2012.

¹⁶¹ Predloženi član 2A predviđa uslove koji su nedostajali, kako je utvrđeno u sledećim odeljcima Izveštaja. Isti su obuhvaćeni jednom preporukom u cilju jasnoće i kontinuiteta. Upućivanje na predloženi član dato je po potrebi u odgovarajućim odeljcima.

i traže objašnjenja u cilju ispunjenja datih odgovornosti. Nadležno telo može da primeni gore navedeno za nadzor NVO bez posete prostorijama.

(4) Nadležno telo prikuplja dovoljno podataka u cilju ocene delatnosti, veličine i drugih bitnih osobina nevladinog sektora, s vremena na vreme i po potrebi, radi otkrivanja rizika i podložnosti kojima dati sektor može biti izložen, i podiže svest unutar datog sektora te donosi preporuke u skladu sa tim za izmene i dopune ovog Zakona ili svake uredbe donete na osnovu istog. U tom smislu, nadležno telo je dužno da saraduje sa svakim drugim organom koji poseduje podatke o datom sektoru i sledstveno tome, i po sopstvenom nađenju, razmenjuje podatke.

1522. Sledstveno predloženom novom članu 2A, dodatno se predlaže da se definicija „nadležnog tela“ iz člana 2. izmeni i dopuni tako da glasi *telo određeno na osnovu člana 2A Zakona*.

1523. Odgovornost vršenja nadzora iz predloženog člana 2A može se ostvariti proširivanjem i jačanjem uloge odseka u okviru ORVNVO, koji je odgovoran za pregled izveštaja i finansijsku analizu, kroz ovlašćenje da nadzire NVO na terenu i bez posete na terenu. U cilju poklanjanja pažnje većim NVO ili NVO koje predstavljaju veći rizik od zloupotrebe u svrhu kriminalnih aktivnosti, predlaže se primena pristupa zasnovanog na riziku u funkcijama nadzora, koji bi mogao da se razvije kroz analizu finansijskih izveštaja i izveštaja o delatnostima, na osnovu Zakona o NVO.

1524. Član 18. stav 9. Zakona o NVO već priznaje pojam razlike za veće NVO u okviru konteksta finansijskih izveštaja koji se podnose uz obavezan godišnji izveštaj.

1525. Dodatno je preporučljivo da Kosovo, bez odlaganja, izvrši procenu svakog rizika i podložnosti svake osobine i vrste NVO na Kosovu, koja je pod rizikom od iskorišćavanja ili zloupotrebe u svrhu finansiranja terorista ili pranja novca.

1526. Štaviše, Kosovo bi trebalo da primeni relevantne delove Strategije o BPPN/BPFT, što je pre moguće.

Uspostavljanje kontakta sa sektorom NO – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.2.

1527. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.2. predviđa da zemlje uspostave kontakt sa NVO u cilju podizanja svesti, da bi se dati sektor zaštitio od kriminalnih zloupotreba u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma.

1528. Zakon o NVO ne predviđa nikakvu obavezu ORVNVO u tom smislu. Isto tako, ni član 24. Zakona o BPPN/BPFT o dodatnim obavezama NVO.

1529. Zakon o BPPN/BPFT ne upućuje posebno na NVO utvrđujući dužnosti i nadležnosti FOJ, već uopšte predviđa da FOJ organizuje i/ili održava programe obuke u vezi sa aktivnostima pranja novca, finansiranjem terorizma i obavezama subjekata dužnih da podnose prijavu.

1530. Odgovori na Upitnik ukazuju na to da je FOJ u tom smislu organizovala nekoliko okruglih stolova i seminara. FOJ je izvestila da je oktobra 2007. god. održala nekoliko časova obuke za NVO u vezi sa obavezama istih na osnovu Zakona o BPPN/BPFT i u vezi sa nadzorom u cilju provere usklađenosti.

1531. ORVNVO je izvestio da je u toku rasprava održanih sa civilnim društvom razgovarao o obavezama datog sektora da poštuje zakone Kosova. Na taj način, ORVNVO obezbeđuje da su NVO zaštićene od kriminalnih aktivnosti.

1532. Iako nije posebno za sektor NVO, vredi pomenuti da je Vlada Kosova novembra 2007. godine potpisala Memorandum o saradnji sa CiviKos platformom. Taj memorandum predstavlja prvi formalni dokument kojim se predviđa uzajamna posvećenost i institucionalna saradnja u iskrenom partnerstvu između Vlade i civilnog društva. CiviKos platforma je inicijativa organizacija civilnog društva na Kosovu, koja je pokrenuta početkom 2007. god. a koja je zvanično registrovana 02.09.2007. godine, sa ciljem da se stvori pogodno okruženje za saradnju između formalnog sektora civilnog društva i Vlade. Zajednički sastanak održan je aprila 2012. godine da bi se razgovaralo o temama u vezi sa izradom strategije za saradnju između Vlade i civilnog društva.

1533. Stoga, ne postoji posebna obaveza ni za jedan organ da uspostavlja kontakt sa sektorom NVO u okviru konteksta sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

1534. Bez obzira na odredbe člana 24. Zakona o BPPN/BPFT, ne postoji obaveza uspostavljanja kontakta sa sektorom NVO da bi se isti bar upoznao sa svojim obavezama, iako bi moralno tu odgovornost dodatno trebalo da preuzme FOJ ili ORVNVO, ili zajedno.

1535. Međutim, pozitivno je konstatovano da se na osnovu dostavljenih informacija, donekle uopšteno radi na podizanju svesti, a CiviKos platforma bi trebalo da bolje posluži u tu svrhu.

1536. Međutim, postoji definitivna potreba da se utvrde odgovornosti i bolje formalizuje i strukturise rad na uspostavljanju kontakta sa datim sektorom, da bi se pojačala svest o podložnosti i rizicima kojima su NVO izložene kroz zloupotrebu takvih organizacija.

1537. U tom smislu, postoji potreba za većom saradnjom, koordinacijom i razmenom informacija između relevantnih organa, kao što su ORVNVO, FOJ, Poreska uprava i drugi organi koji mogu doprineti podizanju svesti.

1538. Stav 4. predloženog novog člana 2A, kao što je preporučeno u okviru analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.1. gore, ima za cilj da delimično i sledstveno obezbedi odgovornost ORVNVO da saraduje sa drugim organima, posebno sa FOJ.

1539. Sledstveno tome, važno je da ORVNVO, u saradnji sa FOJ, sprovede hitan program uspostavljanja kontakta sa sektorom NVO, u cilju zaštite istog od finansiranja terorizma i pranja novca. To bi obuhvatilo izradu slobodno dostupnih publikacija o zakonskim uslovima, dobroj praksi i politici prema NVO i terorizmu, i NVO koje rade na međunarodnom nivou. U tom smislu, ORVNVO i FOJ bi trebalo da dodatno primene programe obuke u vezi sa sprečavanjem finansiranja terorizma i pranja novca, počevši od objavljivanja tipologija FATF-a o zloupotrebi sektora NO u svrhu finansiranja terorizma/pranja novca.

Delotvoran nadzor ili monitoring – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.

1540. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3. predviđa unapređenje režima delotvornog nadzora ili monitoringa onih NVO za koje se smatra da imaju značajan deo finansijskih sredstava pod kontrolom sektora i onih NVO za koje se smatra da imaju značajan udeo u međunarodnim aktivnostima sektora.

1541. U skladu sa Zakonom o bankama, NVO može da zatraži da se registruje kao mikrofinansijska institucija kod CBK, a da i dalje zadrži svoj status NVO. U takvim slučajevima, institucija, koja se u Zakonu naziva „mikrofinansijska institucija NVO“, morala bi da poštuje određene odredbe Zakona o bankama koje se odnose na mikrofinansijske institucije. Štaviše, na osnovu člana 111. Zakona o bankama, i na osnovu procedura utvrđenih u istom, mikrofinansijska institucija NVO se može pretvoriti u akcionarsko društvo mikrofinansijske institucije. Članom 116. Zakona o bankama predviđeno je sledeće: „*Nakon što se prijava podnese i registracija se završi na osnovu ovog Zakona sa CBK-om, mikrofinansijskom institucijom neće više upravljati ministarstvo javne administracije.*“. Vredi pomenuti da je u toku terenske posete, ORVNVO imalo određene rezerve u vezi sa datim postupkom iz Zakona o bankama.¹⁶²

1542. Članom 18. Zakona o NVO, predviđene su različite obaveze podnošenja finansijskog izveštaja i izveštaja o delatnostima NVO sa statusom javnog korisnika. U tom smislu, takve organizacije su dužne da svake godine nadležnom telu podnose godišnji izveštaj o svom radu i delatnostima unutar Kosova. Taj izveštaj obuhvata finansijski izveštaj pripremljen u skladu sa uslovima koje utvrdi nadležno telo, kao i druge podatke utvrđene Zakonom. U slučaju da godišnji izveštaj nije podnet, nadležno telo primenjuje kaznene mere u skladu sa Zakonom.

1543. Štaviše, Zakonom o NVO predviđene su regulatorne mere koje ORVNVO može da preduzme u slučaju da NVO ne ispuni neku od svojih obaveza podnošenja izveštaja na osnovu Zakona, uključujući suspenziju ili ukidanje statusa javnog korisnika, ili brisanje NVO iz Registra.

1544. U svojim odgovorima na Upitnik, ORVNVO tvrdi da nema ovlašćenja da vrši nadzor ili monitoring na osnovu Zakona o NVO, već bi to trebalo da rade druga tela koja su kompetentnija za tu svrhu.

1545. Što se tiče odredbi člana 24. Zakona o BPPN/BPFT o dodatnim obavezama NVO, ORVNVO dodatno smatra da nema kapacitet niti nadležnosti da sledstveno tome vrši nadzor u okviru svojih ovlašćenja iz Zakona o NVO, a koja obuhvataju registraciju takvih organizacija.

1546. Bez obzira na to, Memorandum o razumevanju za razmenu informacija koji je potpisan između FOJ i ORVNVO 16.12.2011. god. u skladu sa tada primenljivim uredbama UNMIK-a, sadrži odredbe o učešću obeju strana u nadzor NVO:¹⁶³

5.1 FOC može, po sopstvenom nahođenju i ako to smatra za prednost, da zatraži da MJU/ORVNVO odredi službenika Odeljenja koji će pridružiti službenicima FOC u toku terenskog nadzora bilo koje NVO.

5.2 MJU/ORVNVO može, po sopstvenom nahođenju i ako to smatra za prednost, da zatraži da FOC odredi službenika koji će se pridružiti službenicima MJU/ORVNVO u toku terenskog nadzora bilo koje NVO.

¹⁶² Ustavni sud je 24.11.2012. god. doneo odluku o uvođenju privremenih mera (Predmet KO 97/12 – Ombudsman) u periodu do 31.01.2013. god. o hitnoj obustavi primene članova 90, 95 (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12.04.2012. godine, u istom trajanju. Član 90. sadrži definiciju mikrofinansijske institucije NVO; član 95. stav 1. tačka 6. zabranjuje mikrofinansijskoj instituciji NVO da prodaje ili prenosi poslovanje, da spaja, umanjuje ili na drugi način menja strukturu; član 110. o postupanju sa poklonjenim kapitalom i viškom kapitala; član 111. o postupku pretvaranja u akcionarsko društvo i član 116. o prelaznim odredbama i uređenju mikrofinansijskih institucija NVO. Sud je 30.01.2013. god. produžio privremenu meru za dodatna 3 meseca do 30.04.2013. god. Ustavni sud je 12.04.2013. god. konačno odlučio (br. AGJ403/13) da članove 90, 95 (1.6), 110, 111. i 116. Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, br. 04/L-093, od 12.04.2012. godine proglasi suprotnim članovima 10, 44. i 46. Ustava te ništavnim i poništenim.

¹⁶³ Upućivanje na FOC trebalo bi čitati kao upućivanje na FOJ.

1547. U okviru konteksta zabrinutosti izražene u toku terenske posete u pogledu nepostojanja nadzora sektora NVO u svrhu sprečavanja da se isti koristi u kriminalnu svrhu, Poreska uprava je izvestila da se nadzor koji ista vrši tiče poreskih stvari (kao što su porez na izvoru i doprinosi zaposlenih za socijalnu zaštitu) mada u tu svrhu može da nadzire delatnosti NVO. Poreska uprava je izvestila da je bilo slučajeva u kojima je vršila nadzor NVO. U toku tog nadzora, Poreska uprava je otkrila nepravilnosti jer kroz takav nadzor, inspektori Poreske uprave mogu da ostvare uvid u sve račune, evidenciju i podatke koji su na raspolaganju NVO, u toku nadzora. Druge vrste nadzora obuhvataju godišnje izveštaje koji se podnose u skladu sa Zakonom o NVO o finansijskom stanju, radu i delatnostima. Delokrug nadzora, međutim, ostaje u svrhu poreza. Poreska uprava je izvestila da je većina nepravilnosti otkrivena u toku nadzora u vezi sa time da dokumentacija nije u skladu sa poreskim uslovima.

1548. U praksi ne postoji odgovarajući nadzor ili monitoring bilo koje kategorije NVO. Poreska uprava vrši nadzor datog sektora samo u svrhu poreskih obaveza, koje su, prema rečima Poreske uprave, male. ORVNVO tvrdi da nema ovlašćenja da vrši nadzor na osnovu Zakona o NVO zbog čega ne vrši nadzor datog sektora koji bi, kako dalje tvrdi, trebalo da bude u nadležnosti drugih kompetentnih organa – bez obzira na to da su Zakonom ORVNVO data odgovarajuća ovlašćenja da primenjuje popravne mere i izriče upravne kaznene mere kao što je suspendovanje ili oduzimanje statusa javnog korisnika. FOJ nema ovlašćenja na osnovu Zakona o BPPN/BPFT da vrši nadzor NVO u svrhu člana 24. Zakona o BPPN/BPFT – bez obzira na to da je članom 24. stavom 4. predviđeno da su NVO dužne da FOJ i ORVNVO stave na raspolaganje svaki dokument zadržan u smislu navedenog stava Zakona radi uvida. Štaviše, Zakonom o BPPN/BPFT ORVNVO su data ovlašćenja da suspenduje ili poništi registraciju NVO zbog kršenja bilo koje odredbe člana 24. Zakona o BPPN/BPFT, na osnovu člana 21. Zakona o NVO, pa ipak, istim nisu predviđeni mehanizmi pomoću kojih bi to moglo da se učini u odsustvu nadzornih ovlašćenja FOJ ili ORVNVO – gde potonji tvrdi da nema ovlašćenja za nadzor na osnovu Zakona NVO.

1549. Odsustvo monitoringa ili nadzora NVO primetno je u situacijama u kojima nevladina institucija ima status „mikrofinansijske institucije NVO“, koja ostaje pod upravom ORVNVO, dok ne izgubi svoj status „NVO“, kada bi spala u nadležnost CBK u smislu Zakona o bankama.¹⁶⁴

1550. ORVNVO tvrdi da nema ovlašćenja da vrši nadzor na osnovu Zakona o NVO. U ovom Izveštaju tvrdnja je suprotna. ORVNVO ima obavezu na osnovu Zakona o NVO da nadzire NVO bez terenske posete kroz podnošenje izveštaja iz člana 12. Zakona i godišnjeg izveštaja u skladu sa članom 18. Zakona o NVO – ali ne i u svrhu BPPN/BPFT. Zaista, kao što je objašnjeno, ORVNVO se sastoji od dva odseka – jednog za registraciju i drugog za pregled izveštaja i finansijsku analizu. Prema veb sajtu Ministarstva javne uprave, i preciznije veb sajtu ORVNVO, Odsek ORVNVO odgovoran za „izveštavanje i nadzor“ vrši sledeće dužnosti:

- Prima i analizira godišnje izveštaje uz finansijsko stanje NVO;
- Nadzire delatnosti NVO u cilju otkrivanja mere u kojoj iste poštuju svoj status i druge obavezujuće zakone, te donosi preporuke o potrebnom usklađivanju;
- Sarađuje sa drugim institucijama;
- Donosi odluke u skladu sa zakonom; i
- Regstruje NVO, daje status javnog korisnika, donosi odluke o suspendovanju PBS, oduzimanju statusa i brisanju NVO iz registra.

¹⁶⁴ Ovo bez štete po nedavnu odluku Ustavnog suda u pogledu obustave primene srodnih članova Zakona o bankama.

Stoga, proizilazi da ili ORVNVO zapravo ne ispunjava svoje odgovornosti iz Zakona o NVO u vezi sa prudencijalnim nadzorom ili da delatnosti koje obavlja na osnovu veb sajta Ministarstva nisu tačno navedene.

1551. Štaviše, dovodi se u pitanje trenutna valjanost odredbi iz člana 5. Memoranduma o razumevanju u vezi sa učešćem obeju strana u nadzoru za koji trenutno ne postoje zakonska ovlašćenja. U datom slučaju, anomalija iz člana 5. Memoranduma, može postati zakonski valjana samo uz propisna i jasna nadzorna ovlašćenja. U suprotnom, potrebno je revidirati dati član.¹⁶⁵

1552. Zaista, nadzorna ovlašćenja FOJ u vezi sa NVO, na osnovu člana 30. Zakona o BPPN/BPFT dovedena su u pitanje. Članom 30. predviđena su nadzorna ovlašćenja FOJ nad subjektima pod obavezom podnošenja prijave, *kako je utvrđeno u članu 16. stavu 1. tačkama od 4. do 8. Zakona*. To isključuje NVO (i političke stranke) pošto član 16. ne predviđa obavezu NVO (i političkih stranaka) da podnose prijavu. Samim tim, upućivanje na *evidenciju koja se vodi u skladu sa članovima od 16. do 28. Zakona ili dokumenta koja su bitna da bi se utvrdilo da li su obaveze iz članova od 16. do 28. Zakona ispoštovane*, postaje nebitno za član 24. o dodatnim obavezama NVO, pošto NVO ne spadaju pod odredbe člana 16. stava 1. tačka od 4. do 8. Zakona o BPPN/BPFT, kao subjekti dužni da podnose prijave – bez obzira na to što je članom 24. stavom 4. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno da NVO FOJ i ORVNVO stave na raspolaganje svaki dokument kojeg čuvaju u skladu sa navedenim stavom Zakona, radi uvida.¹⁶⁶

1553. U okviru tog konteksta, preporuke date u Odeljku 5.1. a posebno u stavu (2) i (3) ovog Izveštaja, trebalo bi da omogućće ispravku otkrivenih slabosti.

1554. Štaviše, izmenjeni i dopunjeni Zakon o BPPN/BPFT trebalo bi da ukloni dvosmislenost u članu 30. Zakona o BPPN/BPFT i da odredi organ nadležan za nadzor sektora NVO u svrhu člana 24. Zakona o BPPN/BPFT. Ta odgovornost bi mogla da se dodeli bilo FOJ bilo ORVNVO.¹⁶⁷ Kako god da se ta odgovornost predvidi Zakonom, mora se obezbediti saradnja između FOJ i ORVNVO – vidi analizu u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.4.1. za mere saradnje.

1555. Na kraju, u sklopu svog nadzornog režima, ORVNVO bi trebalo da izvrši stratešku procenu da bi utvrdilo koje NVO zauzimaju značajan deo finansijskih sredstava pod kontrolom datog sektora ili koje imaju značajan udeo u međunarodnim aktivnostima datog sektora. Tu procenu bi trebalo dostaviti FOJ.

Čuvanje podataka o upravljanju – Suštinski kriterijum Posebna preporuka VIII 3.1.

1556. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.1. predviđa da NVO čuvaju podatke o svrsi i ciljevima svojih delatnosti, kao i o identitetu lica ili lica koja imaju vlasništvo, kontrolu ili koja usmeravaju delatnosti. Potonje bi obuhvatilo više službenike, članove odbora i poverenike.

¹⁶⁵ Izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT FOJ je sada određena kao nadzorni organ za NVO u svrhu provere usklađenosti istih.

¹⁶⁶ Prema novom, izmenjenom i dopunjenom Zakonu o BPPN/BPFT, NVO su sada obuhvaćene obavezom podnošenja prijave na osnovu člana 16, te su predmet monitoringa i nadzora kojeg vrši FOJ u svrhu Zakona o BPPN/BPFT. Predloženi nov član 2A Zakona o NVO obezbediće prudencijalna nadzorna ovlašćenja ORVNVO.

¹⁶⁷ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predviđa ovlašćenja FOJ da vrši nadzor NVO, pošto su NVO sada obuhvaćene obavezom podnošenja prijave na osnovu člana 16. datog Zakona.

1557. Članom 12. Zakona o NVO predviđena je obaveza nadležnog tela da vodi registar NVO koji *sadrži naziv, adresu, organizacioni oblik i svrhu, imena osnivača svake NVO, ime i druge kontakt detalje njenog ovlašćenog predstavnika, kao i podatak o tome da li NVO ima status javnog korisnika.*

1558. Dok je nadležno telo u obavezi da ažurira javni registar, članom 12. dodatno su obavezane domaće, strane i međunarodne NVO da podnose godišnju izjavu nadležnom telu, u kojem se potvrđuje da su podaci koji se čuvaju u registru i dalje valjani, ili da su nastupile promene. U slučaju da godišnja izjava nije podneta, NVO može biti izbrisana iz Registra.

1559. Članom 18. Zakona o NVO dodatno je predviđeno da NVO sa statusom javnog korisnika podnosi godišnji izveštaj nadležnom telu o svom radu i delatnostima unutar Kosova. Izveštaj se podnosi do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu zaključno sa 31. decembrom. Izveštaj sadrži tri odeljka o rukovođenju i upravljanju, delatnostima i dostignućima, i o finansijskom izveštaju. U okviru konteksta Suštinskog kriterijuma Posebne preporuke VIII.3.1, vredni pomenuti da odeljak o rukovođenju i upravljanju sadrži detalje o nazivu, skraćenici, adresi, broju telefona, broju faksa i adresi e-pošte organizacije; imenu glavnog izvršioca (npr: upravnika ili izvršnog direktora) i detalje o imenima članova upravnog tela, uključujući imena i zvanja svih službenika na višim pozicijama. Takođe, u okviru tog konteksta, odeljak o delatnostima i dostignućima dodatno sadrži izjavu o misiji i svrsi NVO u korist javnosti.

1560. Ne postoji obaveza podnošenja prijave za NVO koja ne uživa status javnog korisnika.

1561. Obaveza NVO da ORVNVO dostavljaju godišnju izjavu radi ažuriranja Registra i podaci sadržani u godišnjem izveštaju na osnovu Zakona, obuhvataju većinu podataka koji su predviđeni Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.3.1.

1562. Štaviše, pošto su NVO dužne da podnose izveštaj, proizilazi da ne moraju da čuvaju te podatke. Članom 9. stavom 11. Zakona o NVO predviđena je obaveza NVO da prijave promene svog statuta u roku od 30 dana od dana nastanka promene. Međutim, proizilazi da ta obaveza ne obuhvata imena službenika iz člana 18. stava 4. tačke 2. i tačke 3. Zakona o NVO.

1563. Osim toga, ne postoji obaveza čuvanja ili prijavljivanja podataka o vlasniku/vlasnicima NVO, ako se isti razlikuju od osnivača pošto, bez obzira na upućivanje na „vlasnike“ u Suštinskom kriterijumu Posebne preporuke FATF-a VIII.3.1, kosovski organi su izvestili da NVO nemaju „vlasnike“ koji su odvojeni od osnivača.

1564. Bez obzira na obavezu stalnog izveštavanja iz člana 9. stava 11. Zakona o NVO, preporučljivo je da se dati stav izmeni tako da se dodaju reči *i podatke iz člana 18. stava 4. tačke 2. i tačke 3. ovog Zakona* posle postojećih reči „i stava 5. ovog člana“.

Odgovarajuće kaznene mere u slučaju povrede – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.2.

1565. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.2. predviđa da su odgovarajuće kaznene mere na raspolaganju u slučaju povrede mera nadzora ili pravila koju izvrši bilo NO bilo lice koje postupa u njeno ime. Takve kaznene mere ne bi trebalo da isključuju paralelni parnični, upravni ili krivični postupak protiv NO ili lica koje postupa u njeno ime, po potrebi.

1566. Zakonom o NVO nisu predviđene nikakve kaznene mere u slučaju povrede mera nadzora, izuzev mere brisanja NVO iz Registra (član 21) i suspendovanja ili oduzimanja „statusa javnog korisnika“ (član 19).

1567. Nadležno telo može da izbriše NVO iz Registra u sklopu primene mere u slučaju kršenja Zakona, samo ako u roku od tri (3) godine NVO ne dostavi godišnju izjavu iz člana 12. stava 5. Zakona o NVO, u vezi sa podacima koje čuva nadležno telo u javnom Registru. Zakonom o NVO nije predviđeno da se NVO izbriše iz Registra bez štete po svaki parnični, krivični ili upravni postupak u vezi sa samom organizacijom, ili licem koje postupa u njeno ime.

1568. Članom 19. Zakona o NVO nadležno telo je ovlašćeno da suspenduje ili oduzme „status javnog korisnika“ kao i sve beneficije u vezi sa tim u postupku predviđenom Zakonom, u slučaju:

- kada NVO ne podnese upotpunjen godišnji izveštaj u skladu sa članom 18. Zakona o NVO, u predviđenom roku;
- kada posle pregleda godišnjeg izveštaja kojeg podnese NVO, nadležno telo utvrdi da NVO više ne ispunjava uslove za status javnog korisnika iz člana 17. Zakona.

1569. Zakonom o NVO nije predviđeno da se suspendovanje ili oduzimanje „statusa javnog korisnika“ NVO vrši bez štete po svaki parnični, krivični ili upravni postupak u vezi sa samom organizacijom, ili licem koje postupa u njeno ime.

1570. Članom 24. Zakona o BPPN/BPFT predviđene su dodatne obaveze NVO. Stavom 8. datog člana predviđeno je da nadležno telo *suspenduje ili oduzima registraciju NVO u slučaju kršenja neke odredbe postojećeg člana na osnovu člana 21. Zakona o slobodi udruživanja u nevladine organizacije (br. 03/L-134). Takva kaznena mera izriče se bez štete po svaki krivični postupak.*

1571. Kao što je već argumentovano u ovom Izveštaju, upravne kazne predviđene članom 31. Zakona o BPPN/BPFT ograničene su u svom delokrugu i dovodi se u pitanje to u kojoj meri se iste mogu primeniti na NVO u okviru konteksta njihovih dodatnih obaveza iz člana 24. Zakona o BPPN/BPFT.

1572. Sa druge strane, izgleda da se druge krivične kazne i novčane kazne predviđene članom 33. Zakona o BPPN/BPFT mogu primeniti na NVO ili lica koja postupaju u njeno ime u slučaju kršenja dodatnih obaveza NVO predviđenih članom 24. Zakona o BPPN/BPFT.

1573. NVO koja ima dozvolu CBK da posluje i kao mikrofinansijska institucija NVO predmet je novčanih kazni i popravnih mera predviđenih članom 105. i članom 106. Zakona o bankama.¹⁶⁸

1574. Uopšteno, gore navedene odredbe u velikoj meri obuhvataju uslov iz Suštinskog kriterijuma Posebne preporuke VIII.3.2. Kaznene mere za povrede mera nadzora u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma delimično su obuhvaćene Zakonom o BPPN/BPFT.

1575. Međutim, Zakonom o NVO nisu predviđene prudencijalne kaznene mere u dva slučaja, i to:

- u slučaju kršenja obaveza iz člana 4. kojim se zabranjuje podela zarade;
- u slučaju kršenja obaveze iz člana 9. stava 11. o podnošenju prijave o promenama u dokumentima o registraciji, u predviđenom roku.

¹⁶⁸ Bez štete po Odluku o privremenim merama koju je doneo Ustavni sud 24.12.2012. god. i potonjoj odluci.

1576. Kosovski organi vlasti bi mogli da uzmu u obzir uvođenje upravnih mera i/ili kaznenih mera u tom smislu.

1577. Štaviše, konstatovano je da, dok član 24. stav 5. Zakona o BPPN/BPFT upućuje na ovlašćenja nadležnog tela iz Zakona o NVO da *suspenduje ili poništi registraciju NVO u slučaju kršenja neke odredbe datog člana na osnovu člana 21. Zakona o slobodi udruživanja u nevladine organizacije*, članom 21. Zakona o NVO nadležno telo je ovlašćeno jedino da izbriše NVO iz Registra.

1578. Stoga, dok je potrebno da se odredbe iz člana 24. Zakona o BPPN/BPFT i odredbe iz člana 21. Zakona o NVO usklade, preporučuje se da se napravi veza u Zakonu o NVO sa odredbama iz člana 24. Zakona o BPPN/BPFT. U tom smislu, preporučuje se da se u članu 21. stavu 1. Zakona o NVO doda nova tačka 3:¹⁶⁹

Član 21. stav 1. tačka 3. ako NVO očigledno ne ispoštuje dodatne obaveze iz člana 24. Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (zakon br. 03/L-196 od 30.09.2010. godine).

Licenciranje ili registracija nevladinih organizacija – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.3.

1579. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.3. predviđa se NVO ili licencira li registruje kod nadležnih organa.

1580. ORVNVO pri Ministarstvu javne uprave organ je nadležan za primenu Zakona o NVO, uključujući registraciju.

1581. Zakonom o NVO predviđen je postupak registracije i brisanja iz Registra. Na osnovu informacija dobijenih od ORVNVO, NVO se prvo registruje kao NVO na osnovu Zakona o NVO a zatim se smatra pravnim licem. Na osnovu Zakona o poslovnim organizacijama ne postoji dodatna registracija, pošto postoje dva odvojena registra na osnovu dva zakona. Bez obzira na to, mogući su slučajevi u kojima AKRPO zatraži podatke o NVO koja je registrovana kod ORVNVO, na osnovu Zakona o NVO.

1582. Pošto domaće NVO mogu postojati u obliku udruženja ili fondacije, članom 6. Zakona o NVO jasno su predviđeni uslovi za uspostavljanje bilo koje od datih vrsti.

1583. Zakonom o NVO predviđeno je da svako lice može da registruje NVO prema uslovima Zakona. Sa druge strane, nijedno lice ne mora da registruje NVO da bi upražnjavalo pravo na slobodu udruživanja. Međutim, kada se registruje, NVO mora da ispoštuje odredbe Zakona o NVO. U tom smislu, članom 9. Zakona o NVO predviđen je postupak registracije. Zakonom o NVO dodatno je predviđen postupak brisanja NVO iz Registra, u slučajevima predviđenim u članu 21. datog Zakona.

1584. Međutim, vredi pomenuti da, na osnovu informacija dobijenih od ORVNVO, isto, u toku postupka registracije, ne preduzima ili ne primenjuje mere propisne provere da bi se obezbedilo da se NVO ne osniva u protivzakonitu svrhu. Zaista, isto je izvestilo da ne proverava čak ni imena osnivača poređenjem sa spiskovima Ujedinjenih nacija, Sjedinjenih Američkih Država ili Evropske unije, označenih lica – zapravo, ORVNVO je izvestilo da nema čak ni pristup primercima tih spiskova.

¹⁶⁹ Izuzev ako član 24. Zakona o BPPN/BPFT u stvari upućuje na član 19. Zakona o NVO, u kom slučaju bi trebalo uzeti u obzir uvođenje predložene tačke 3, u skladu sa time.

1585. Kao što je precizirano gore u analizi iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.3, NVO, u skladu sa Zakonom o bankama, može da zatraži i da se registruje kao mikrofinansijska institucija kod CBK, i da i dalje zadrži svoj status kao NVO.¹⁷⁰

1586. Nakon što se registruje kod ORVNVO na osnovu Zakona o NVO, NVO opet mora da se registruje kod PUK u svrhu poreza.

1587. Određivanje ORVNVO kao tela nadležnog za registraciju NVO, zajedno sa uslovima i postupkom registracije na osnovu Zakona o NVO, u velikoj meri obuhvata uslove iz Suštinskog kriterijuma Posebne preporuke VIII.3.3.

1588. Međutim, postoji zabrinutost oko toga da se, u postupku registracije, koji je jasno u nadležnosti ORVNVO, ne primenjuje postupak propisne provere osnivača zbog čega je za ORVNVO skoro nemoguće da u fazi registracije utvrdi da li se NVO osniva kao paravan za protivzakonite radnje.

1589. Stoga, preporučuje se da ORVNVO, u svom unutrašnjem postupku registracije, uvede uslov vršenja propisne provere osnivača, bar tako što bi se imena koja su dostavljena proverila poređenjem sa spiskovima označenih lica a koji potiču od rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije.

1590. U tom smislu, Administrativno naređenje FOJ kojim se subjekti dužni da podnose prijavu obavezuju da poklone posebnu pažnju spiskovima označenih lica i organizacija na osnovu rezolucija SB UN, trebalo bi da se odmah proširi i na ORVNVO.

Vođenje evidencije – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.4.

1591. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.4. predviđa da NVO vode evidenciju domaćih i stranih prometa najmanje pet godina te da istu stave na raspolaganje relevantnim organima, sa dovoljno podataka da bi se proverila upotreba sredstava u skladu sa svrhom i ciljevima organizacije.

1592. Iako u svojim odgovorima na Upitnik ORVNVO tvrdi da su NVO *dužne da vode gore navedenu evidenciju u svojoj arhivi*, Zakonom o NVO izgleda da nije predviđena nikakva obaveza vođenja bilo kakve vrste evidencije u NVO, čak ni u prudencijalnu svrhu.

1593. Štaviše, u svojim odgovorima na Upitnik, Državno tužilaštvo i Poreska uprava jednako tvrde da su NVO dužne da vode evidenciju u skladu sa Zakonom o BPPN/BPFT i Zakonom o Poreskoj upravi.

1594. Član 24. stav 4. Zakona o BPPN/BPFT kojim se predviđaju dodatne obaveze NVO predviđa i obavezu NVO da vode obračun u kojem dokumentuju sve prihode i rashode. Obračun sadrži prihode po izvoru, iznose, način plaćanja, poput valute i platnog naloga, i rashode prema primaocu, nameni sredstava i načinu plaćanja. Zakonom je predviđeno dokumenta obračuna čuvaju pet (5) godina i da se stave na raspolaganje za nadzor na zahtev FOJ i nadležnog tela na osnovu Zakona o NVO.¹⁷¹

¹⁷⁰ Vidi Odluku Ustavnog suda o privremenim merama od 24.12.2012. god.

¹⁷¹ Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predložena je izmena člana 16. tako da se među „subjektima pod obavezom podnošenja prijave“ uključe i NVO u svrhu Zakona. U takvom slučaju, sve obaveze čuvanja evidencije koje se odnose na subjekte pod obavezom podnošenja prijave iz Zakona o BPPN/BPFT trebalo bi da se odnose i na NVO. Nema predloga da se revidira član 24. stav 4.

1595. Član 13. stav 2. tačka 1. Zakona o Poreskoj upravi, na kojeg su upućivali Državno tužilaštvo i Poreska uprava, predviđa da lice koje je dužno da na osnovu Zakona o Poreskoj upravi vodi evidenciju, dodatno ima obavezu da tu evidenciju čuva u periodu od najmanje šest godina od završetka poreskog perioda u kojem je nastala poreska obaveza koja se na njih odnosi.

1596. Na osnovu Zakona o NVO ne postoji zakonska obaveza čuvanja evidencije domaćih i međunarodnih prometa.

1597. Obaveze vođenja evidencije, kako po vrsti tako i periodu čuvanja, na osnovu člana 24. stava 4. Zakona o BPPN/BPFT u velikoj meri obuhvataju uslove iz Suštinskog kriterijuma Posebne preporuke VIII.3.4. Međutim, članom 24. nije predviđeno kada počinje period čuvanja.

1598. Stoga, preporučljivo je izmeniti i dopuniti član 24. stav 4. Zakona o BPPN/BPFT na sledeći način, da bi se isti bolje uskladio sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.3.4:¹⁷²

Član 24. stav 4. NVO vode i održavaju račune o svim prihodima i rashodima. Računi prikazuju prihode prema izvoru, iznosu, i načinu isplata u novcu ili nalogom za isplatu identifikuju troškove prema primaocu, nameni korišćenja fondova i način isplate. ***U svrhu ovog Zakona, dokumenta će se čuvati pet (5) godina od dana izvršenja prometa i na takav način da nadležni organi mogu da provere da li je izvršen promet u skladu sa ciljevima NVO. U tom smislu, dokumenta se stavljaju na raspolaganju za kontrolu prema zahtevu JFIR-K, i nadležnom organu prema Zakonu o slobodi pridruživanja NVO (Nr. 03/L-134) (br. 04/L 057) i svakom drugom srodnom organu u svrhu ispunjenja njegove zakonske obaveze.***

1599. Predložena izmena člana 24. stava 4. Zakona o BPPN/BPFT utvrđuje vreme početka čuvanja evidencije; obezbeđuje način na kojem se dokumenta čuvaju; i obezbeđuje da su ista na raspolaganju svim relevantnim nadležnim organima na zahtev, a koja ispunjavaju zakonske obaveze u vezi sa NVO.

Istrage i prikupljanje informacija – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.

1600. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4. predviđa da zemlja primeni mere da bi obezbedila delotvornu istragu i prikupljanje informacija o NVO.

1601. Članom 12. Zakona o NVO predviđeno je da nadležno telo vodi Registar NVO koji sadrži podatke kao što su naziv, adresa, oblik organizacije i svrha, osnivači NVO, ime i kontakt detalji ovlašćenog predstavnika i podatak o tome da li NVO ima status javnog korisnika. Članom 12. predviđeno je da svaka NVO nadležnom telu podnosi godišnju izjavu u kojoj se navode nastale promene. Štaviše, Registar je dostupan javnosti u zavisnosti od zaštite podataka.¹⁷³

1602. Članom 18. Zakona o NVO predviđeno je i da NVO koje imaju status javnog korisnika nadležnom telu podnose godišnji izveštaj. Godišnji izveštaj se sastoji od tri dela u

¹⁷² Trebalo bi obezbediti da predložene izmene člana 24. na kraju ne dođu u sukob sa mogućim promenama statusa NVO na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, kako je predloženo u nacrtu zakona o izmenama i dopunama.

¹⁷³ Za dodatne informacije i opširniju analizu, vidi analizu iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.3.1.

vezi sa rukovođenjem i upravljanjem; delatnostima i dostignućima i finansijskim izveštajima. Takav izveštaj se na kraju objavljuje u javnosti.

1603. Bez obzira na to da se izveštaji koje NVO podnose nadležnom telu (ORVNVO) objavljuju u javnosti, članom 24. stavom 9. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da se takvi izveštaji dostavljaju FOJ na zahtev.

1604. Članom 24. stavom 4. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je i da se podaci i dokumenta u vezi sa obračunom, a kojima se dokumentuju svi prihodi i rashodi stavljaju na raspolaganje FOJ i nadležnom telu, na zahtev.¹⁷⁴

1605. Zakonom o NVO i Zakonom o BPPN/BPFT NVO su obavezane da nadležnom telu i FOJ podnose izveštaj i dostavljaju podatke o svom upravljanju, radu i finansijskom stanju. Takvi podaci se javno objavljuju.

1606. Međutim, ORVNVO na osnovu Zakona o NVO nema ovlašćenja da traži dodatne podatke koji mu zatrebaju – verovatno, iako nije navedeno, uz izuzetak objašnjenja za izveštaj podnet u skladu sa članom 18 – uz izuzetak dokumenata koje NVO čuva u svrhu člana 24. stava 4. Zakona o BPPN/BPFT.

1607. U tom smislu, predloženi stav 3. i stav 4. predloženog novog člana 2A Zakona o NVO – vidi analizu iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.1 – daju neophodna zakonska ovlašćenja ORVNVO, kao i zadatak.

1608. Isto tako i bez obzira na to da su NVO u obavezi da FOJ prijave svaku sumnjivu radnju ili promet, članom 24. Zakona o BPPN/BPFT FOJ nije ovlašćena da od NVO traži bilo kakve informacije, izuzev godišnjeg izveštaja koji se sačinjava u skladu sa članom 18. Zakona o NVO i evidencije koja se čuva u skladu sa članom 24. stavom 4. Zakona o BPPN/BPFT.

1609. Stoga, preporučljivo je da se u član 24. Zakona o BPPN/BPFT uvede nov stav 5A, kojim bi se, u skladu sa predloženim novim stavom 1.2A člana 14. Zakona o BPPN/BPFT,¹⁷⁵ FOJ ovlastila da od NVO traži informacije, podatke ili dokumenta u svrhu ispunjavanja svojih obaveza iz Zakona, pored člana 24. stava 4:

Član 24. stav 5A Pored ovlašćenja iz stava 4. i stava 9. ovog člana, FOJ od NVO može da zatraži svaku informaciju, podatak ili dokumenta koja joj zatrebaju, u svrhu ispunjenja bilo koje svoje obaveze iz ovog Zakona.

Saradnja, koordinacija i razmena informacija – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.1.

1610. Suštinski kriterijum VIII.4.1. predviđa uspostavljanje delotvornih sistema domaće saradnje, koordinacije i razmene informacija u najvećoj mogućoj meri, između svih nivoa odgovarajućih organa ili organizacija koje poseduju relevantne informacije o NVO o potencijalnoj zabrinutosti u pogledu pranja novca ili finansiranja terorizma.

1611. U Zakonu o NVO ne postoje odredbe o razmeni informacija koju vrši ORVNVO, pošto su svi izveštaji koje NVO istom podnose na osnovu člana 12. i člana 18. Zakona javni. Međutim, ORVNVO može biti u posedu drugih informacija o NVO koje nisu javne a koje samim tim nisu podeljene.

¹⁷⁴ Vidi predložene izmene i dopune člana 24. stava 4. Zakona o BPPN/BPFT u okviru analize iz ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.3.4.

¹⁷⁵ Vidi analizu iz Odeljka 3. ovog Izveštaja u vezi sa Suštinskim kriterijumom 13.1.

1612. Članom 14. stavom 1. tačkom 5. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da FOJ i druga tela i institucije na Kosovu uzajamno saraduju i pomažu jedni druge u obavljanju svojih dužnosti, te da koordiniraju aktivnosti u okviru svoje nadležnosti, u skladu sa važećim zakonima. Takva izjava je uopštena i mogla bi se stoga primeniti u okviru konteksta odredbi člana 24. Zakona o BPPN/BPFT o dodatnim obavezama NVO.

1613. FOJ je izvestila da je 16.12.2011. god. zaključila sporazum o saradnji sa ORVNVO u cilju razmene informacija. Memorandumom o razumevanju utvrđen je postupak, zajedno sa uslovima i kriterijumima za razmenu informacija, kao i obavezama svake strane u pogledu postupanja sa razmenjenim informacijama. Kroz dati sporazum, FOJ od ORVNVO može da zatraži informacije a potonji je dužan da isti ispoštuje *u svrhu finansijske analize i drugih poslova u nadležnosti FOC*. Međutim, iako su obe strane sporazumom obavezane da poštuju uslove razmene informacija, isti ORVNVO ne ovlašćuje da od FOJ traži informacije, čime je stvorena dvosmislenost.

1614. FOJ je dodatno izvestila, a ORVNVO je to potvrdio, da je nakon zaključivanja sporazuma o saradnji, uspostavila neposrednu vezu/pristup bazi podataka ORVNVO. Još jedna veza je razmena informacija sa službenicima ORVNVO preko goAML platforme za razmenu poruka, koja je bezbedan unutrašnji način za razmenu informacija.

1615. U svojim odgovorima na Upitnik, Poreska uprava je izvestila da, u zavisnosti od zahteva nadležnih tela, dostavlja sve informacije koje su joj na raspolaganju o NVO.

1616. Članom 14. stavom 1. tačkom 5. Zakona o BPPN/BPFT predviđena je obaveza svih relevantnih nadležnih organa da međusobno saraduju i pomažu jedni druge. Međutim, time nije utvrđen nijedan mehanizam da se da dejstvo toj obavezi.

1617. U slučaju organa koji su u posedu informacija o NVO, to se vrši putem sporazuma o saradnji i na osnovu direktnih zahteva – gde FOJ ima neposredan pristup bazi podataka ORVNVO.

1618. Međutim, preporučuje se revizija člana 4. Memoranduma o razumevanju da bi se bolje pojasnile obaveze obeju strana.

1619. Stoga, dok određeni osnov za saradnju i razmenu informacija postoji, delotvornost istog u praksi ne može biti ocenjena.

1620. Sledstveno tome, preporučuje se da određeni organi koji poseduju informacije o NVO, bilo čine deo šire koordinacione grupe u svrhu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma u smislu obaveza iz člana 14. stava 1. tačke 5. Zakona o BPPN/BPFT, bilo da na drugi način obezbede periodično sastajanje u cilju razmatranja relevantnih pitanja i da dokumentuju rezultate takvih sastanaka.

Pristup informacijama u svrhu istrage – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.2.

1621. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.2. predviđa da organi imaju pun pristup informacijama o upravljanju i rukovođenju NVO u toku istrage.

1622. Kao što je navedeno gore u okviru analize u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.4, Zakon o NVO i Zakon o BPPN/BPFT obavezuju NVO da nadležnom telu i FOJ podnose izveštaj i dostavljaju podatke o svom upravljanju, radu i finansijskom stanju. Takvi podaci su javni.

1623. U skladu sa članom 18. Zakona o NVO, sve NVO koje imaju status javnog korisnika nadležnom telu podnose godišnji izveštaj. Godišnji izveštaj se sastoji od tri dela u vezi sa rukovođenjem i upravljanjem; delatnostima i dostignućima i finansijskim izveštajima.

1624. Štaviše, odredbe Memoranduma o razumevanju između FOJ i ORVNVO, FOJ ovlašćuju da od ORVNVO traži i dobije svaku informaciju koja joj je potrebna da bi ispunila svoje obaveze iz Zakona. Kroz taj sporazum, FOJ dodatno ima neposredan pristup bazi podataka ORVNVO.

1625. Osim toga, članom 119. ZKP, tužilac ima pravo da pribavi sve dokumentovane dokaze, uključujući finansijske izveštaje. Štaviše, članovima od 70. do 73.¹⁷⁶ novog ZKP, agencijama za sprovođenje zakona data su ovlašćenja da prikupljaju podatke i istražuju krivično delo u početnoj fazi istrage.

1626. Bez obzira na obavezu podnošenja godišnjeg izveštaja, izgleda da su ovlašćenja FOJ i ORVNVO da traže informacije ograničena. U tom smislu, primenjuju se analiza i preporuke gore u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.4.

1627. Međutim, odredbe ZKP u pogledu tužioca i agencija za sprovođenje zakona daju pozitivan doprinos usklađenosti sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.4.2.

Stručno i sposobno vođenje istrage – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.3.

1628. Suštinski kriterijum VIII.4.3. predviđa da zemlje razviju i primene mehanizme za blagovremenu razmenu informacija između svih relevantnih nadležnih organa u cilju preduzimanja preventivne ili istražne radnje kada postoji sumnja ili razuman osnov za sumnju da se određena NO iskorišćava u svrhu finansiranja terorizma ili da je paravanska organizacija za prikupljanje sredstava za finansiranje terorista.

1629. Ako bi se sprovodila istraga NO (a ne postoji statistika da je to ikada bio slučaj) onda bi se primenjivali uobičajeni postupak istrage i krivičnih kazni opisanih drugde. (Član 200. „starog“ ZKP, Glava IX novog ZKP).¹⁷⁷

1630. Skup krivičnih dela u vezi sa terorizmom definisan je članom 135. novog KZ, 04/L082. U poglavlju 4. definisana je teroristička grupa ali ne i teroristička organizacija. Definicija finansiranja terorizma iz člana 2. stava 1. tačke 36. Zakona o BPPN/BPFT obuhvata:

obezbeđivanje i prikupljanje finansijskih sredstava na bilo koji način, direktno i indirektno, u cilju njihovog potpunog ili delimičnog iskorišćavanja za izvršenje jednog od krivičnih dela iz člana 112 i 113 Krivičnog zakonika Kosova i definicija, navedenih i datih od TFVF u Posebnim preporukama II.

1631. Postoje predložene izmene i dopune Zakona o BPPN/BPFT¹⁷⁸ kojima se finansiranje terorističkih organizacija posebno kriminalizuje:

36.B.1. Svako lice, koje uradi namerno, učestvuje kao saučesnik, obezbeđuje ili prikuplja fondove, organizuje ili usmerava druge da ponude ili prikupljaju sredstva direktno, ili pokušaj da se to učini, bilo kojim sredstvima, direktno ili

¹⁷⁶ Član 201. „starog“ ZKP – Opšta ovlašćenja policije da vrši istragu.

¹⁷⁷ Posebna preporuka FATF-a VIII.4.

¹⁷⁸ Član 36B.

indirektno, u cilju da se koriste ili sa znanjem da će se koristiti u celosti ili delimično:

1.1 da izvrši teroristički akt;

1.2 od terorista; ili

1.3 od terorističke organizacije;

smatraće se da je počinio krivično delo finansiranja terorizma.

2. Krivično delo je izvršeno bez obzira na svaku pojavu terorističkog akta iz stava 1, ili ako su se sredstva zaista koristile za obavljanje takvog akta.

1632. Izmene ne sadrže definiciju terorističke organizacije.

1633. Kao što je navedeno ranije u ovom Odeljku u vezi sa registracijom NVO, ORVNVO ne primenjuje nikakav postupak propisne provere osnivača niti prati promene kroz proces propisne provere. Štaviše, ORVNVO tvrdi da nema zakonska ovlašćenja da proverava da li se NVO osniva u svrhu kriminalnih aktivnosti, izuzev u meri u kojoj je to zabranjeno Zakonom o NVO za osnivanje NVO, tj. zabrana iz člana 10. stava 1. tačke 4.

1634. Štaviše, stav kojeg ORVNVO zauzima o tome da nema nadzorna ovlašćenja na osnovu Zakona o NVO, a samim tim ni nadzorna ovlašćenja u svrhu člana 24. Zakona o BPPN/BPFT o dodatnim obavezama NVO na osnovu Zakona, teško je da ORVNVO ili bilo koji drugi organ utvrdi da li se određena NVO iskorišćava u svrhu finansiranja terorizma, a time i istraži.

1635. Samim tim, bez obzira na to da bi, kao što je gore navedeno, ako bi se sproveda istraga NO primenjivali uobičajeni postupak istrage i krivične kazne opisane drugde u ovom Izveštaju, postoji ozbiljan problem ako nije moguće identifikovati NVO koju treba istražiti.

1636. Sledstveno tome, preporuke date u ovom Odeljku Izveštaja u vezi sa nadzornim ovlašćenjima ORVNVO i primenom mera propisne provere osnivača, dobijaju više na značaju.

Koordinatori i postupci za međunarodne zahteve – Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.5.

1637. Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.5. predviđa da zemlje imaju odgovarajuće koordinatore i postupke za odgovor na međunarodne zahteve za informacijama u pogledu određene NO, za koju se sumnja da finansira teroriste i da pruža druge oblike podrške teroristima.

1638. Zakon o NVO nije ništa predviđeno o razmeni informacija sa drugim organima ali su, kako je ranije navedeno, svi izveštaji koje NVO podnose u skladu sa Zakonom o NVO javni.

1639. Članom 14. stavom 1. tačkom 7. Zakona o BPPN/BPFT, FOJ je ovlašćena da, spontano ili na zahtev, razmenjuje informacije sa svakom stranom pandanskom agencijom, koja vrši slične funkcije i koja je predmet sličnih obaveza poverljivosti, bez obzira na karakter date agencije, zavisno od reciprociteta.

1640. Na osnovu tih odredbi, FOJ zaključuje memorandume o razumevanju sa stranim pandanima kojima se određuju koordinatori i postupci u cilju razmene informacija i druge vrste pomoći.

1641. Bez obzira na to, u svojim odgovorima na Upitnik u vezi sa Preporukom 26, FOJ je izvestila da pošto još uvek nije uspela da se prijavi za članstvo u Egmont grupi, ne uzima u obzir „Načela za razmenu informacija između finansijsko-obaveštajnih jedinica u slučajevima pranja novca“ Egmont grupe.

1642. Štaviše, svaka međunarodna saradnja ili zahtev za informacijama koji se šalje ili prima a koji nije neposredno između finansijsko-obaveštajnih jedinica, prosleđuje se preko JMSOSZ pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i preko Odeljenja za međunarodnu pravnu saradnju pri Ministarstvu pravde. Ne postoji dokaz da se to desilo do sada u pogledu NVO.

1643. U određenoj meri proizilazi da Kosovo poseduje odgovarajuće koordinate i postupke da bi odgovorilo na međunarodne zahteve. Iako takvi postupci nisu posebno uspostavljeni da bi se rešavali zahtevi u vezi sa NVO, postojeći postupci se mogu primeniti u takvim slučajevima.

1644. Bez obzira na to, preporučuje se da, bez obzira na to što se nije prijavila za članstvo u Egmont grupi, FOJ uzme u obzir Načela Egmont grupe za razmenu informacija prilikom uspostavljanja postupka na osnovu memoranduma o razumevanju sa drugim stranima FOJ.

1645. Međutim, zabrinutost izražena u okviru analize iz ovog Odeljka u vezi sa Suštinskim kriterijumom Posebne preporuke VIII.4.3. u pogledu identifikacije NVO koja se možda iskorišćava ili finansira u nezakonitu svrhu, kao što je finansiranje terorizma, negativno utiče na delotvornu razmenu informacija u odgovoru na inostrane zahteve.

1646. Samim tim, preporuke date u vezi sa tim još više dobijaju na značaju u okviru datog konteksta.

Delotvornost

1647. U ovom Izveštaju izražena je ozbiljna zabrinutost u pogledu delotvornosti režima NVO. Iako postoji postupak za registraciju, ne postoji postupak za propisnu proveru. Štaviše, proizilazi da se proces zaustavlja u fazi registracije pošto ORVNVO tvrdi da je registracija i ispis iz Registra jedini zadatak kojeg isto ima na osnovu Zakona o NVO.

1648. Ne postoje kontakti sa datim sektorom, monitoring uopšte ne postoji, izuzev u pogledu Poreske uprave koja vrši nadzor u poreske svrhe, što je veoma ograničeno zbog malobrojnih poreskih obaveza NVO, i postoje sukobi između Zakona o BPPN/BPFT i Zakona o NVO.

1649. Zabrinutost u pogledu delotvornosti režima dodatno je naglašena činjenicom da NVO može da traži status finansijske institucije na osnovu Zakona o bankama.¹⁷⁹

5.2 Preporuke i komentari

1650. Neke odredbe suštinskih kriterijuma u vezi sa preventivnim merama za Posebnu preporuku VIII mogu se pronaći u važećim zakonima ili u praksi. Međutim, otkriveni su i određeni nedostaci koji se tiču različitih aspekata režima NVO.

1651. Dok se čvrsto preporučuje čitanje celokupne analize i komentara u pogledu odgovarajućih suštinskih kriterijuma, u daljem tekstu navedene su glavne slabosti koje su otkrivene:

¹⁷⁹ Bez štete po Odluku Ustavnog suda o privremenim merama od 24.12.2012. god. i potonjem.

- Zakoni i uredbe nisu ocenjeni u pogledu rizika i podložnosti i ne postoji organ koji bi preuzeo tu odgovornost (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.1);
- Ne postoje kontakti i ne postoji zakonska obaveza organa da uspostavljaju kontakt sa sektorom NVO te samim tim nijedan organ ne preuzima tu odgovornost (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.2);
- Ne postoji prudencijalni nadzor ili monitoring bilo koje kategorije NVO (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3);
- Zakonska protivrečnost u pogledu nadzora NVO u svrhu Zakona o BPPN/BPFT u smislu člana 30. čime nadzorna ovlašćenja postaju neprimenljiva (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3);
- Anomalija u pogledu ovlašćenja iz člana 5. Memoranduma o razumevanju (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3);
- Ne postoji obaveza NVO da čuvaju podatke o rukovođenju po stalnom osnovu i u svim slučajevima (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.1);
- Zakonom o NVO nisu predviđene prudencijalne kaznene mere za kršenje člana 4. stava 11. i člana 9. Zakona o NVO (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.2);
- Postoji sukob između člana 24. stava 8. Zakona o BPPN/BPFT i člana 21. Zakona o NVO u pogledu ovlašćenja nadležnog tela da izriče kaznene mere (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.2);
- Ne postoji postupak za propisnu proveru osnivača u fazi registracije (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.3.3);
- Ne postoje odredbe o ovlašćenjima ORVNVO u Zakonu o NVO da traži druge informacije koje mu zatrebaju (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4);
- Članom 24. Zakona o BPPN/BPFT FOJ nije ovlašćena da traži dodatne informacije od NVO (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4);
- Protivrečnost u članu 4. Memoranduma o razumevanju u cilju saradnje između FOJ i ORVNVO (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.1);
- Pitanja delotvornosti u pogledu razmene informacija i koordinacije između organa koji poseduju relevantne informacije o NVO (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.1);
- Zabrinutost oko mogućnosti sprovođenja istrage NVO koja se iskorišćava za finansiranje terorizma ili koja je osnovana u cilju prikupljanja sredstava za finansiranje terorizma (Suštinski kriterijum Posebne preporuke VIII.4.3); i
- Pitanja delotvornosti zbog ograničenog stava ORVNVO u pogledu njegovih odgovornosti na osnovu Zakona o NVO i razmene informacija.

1652. U Izveštaju su date preporuke za otklanjanje otkrivenih slabosti i nedostataka. Stoga, uveliko se preporučuje da se čita celokupna analiza sa preporukama iz ovog Odeljka, u vezi sa Posebnom preporukom VIII, da bi se sledeće preporuke stavile u kontekst:

- Uvesti nov član 2A o „određivanju nadležnog tela i njegove nadležnosti“ u Zakonu o NVO, kojim bi se predvidele nadležnosti određenog nadležnog tela; funkcije i odgovornosti na osnovu Zakona; nadzor NVO; i periodična procena rizika, uključujući razmenu informacija;
- Izmeniti definiciju „nadležnog tela“ u članu 2. Zakona o NVO.

- Otkloniti zakonsku dvosmislenost u pogledu nadzornih ovlašćenja iz člana 30. i odrediti organ koji će vršiti nadzor NVO u svrhu člana 24. Zakona o BPPN/BPFT;¹⁸⁰
- Izmeniti i dopuniti član 9. stav 11. Zakona o NVO tako da se predvidi obaveza NVO da prijavljuju i promene u vezi sa članom 18. stavom 4. tačkom 2. i tačkom 3. Zakona o NVO;
- Uzeti u obzir uvođenje prudencijalnih kaznenih mera u slučaju kršenja člana 4. stava 11. Zakona o NVO;
- Uskladiti član 24. Zakona o BPPN/BPFT i član 21. Zakona o NVO u vezi sa ovlašćenjima nadležnog tela da izriče kaznene mere;
- Uvesti novu tačku 3. u članu 21. stavu 1. Zakona o NVO obezbeđujući time vezu sa članom 24. Zakona o BPPN/BPFT o brisanju iz Registra u slučaju kršenja člana 24. Zakona o BPPN/BPFT;
- Uvesti mere u unutrašnjem postupku licenciranja u ORVNVO za propisnu proveru osnivača, bar upućivanjem na spiskove Ujedinjenih nacija i druge spiskove označenih lica i subjekata;
- Izmeniti i dopuniti član 24. stav 4. Zakona o BPPN/BPFT da bi se obezbedilo čuvanje evidencije o prometu, kao i da se ista stavi na raspolaganje nadležnim organima;
- Uvesti nov stav 5A u član 24. Zakona o BPPN/BPFT kojim bi se FOJ dala ovlašćenja da od NVO traži informacije, podatke ili dokumenta u svrhu ispunjavanja svojih obaveza iz Zakona, pored onih iz stava 4. i stava 9. istog člana;
- Revidirati član 4. Memoranduma o razumevanju između FOJ i ORVNVO;
- Uspostaviti praktične mehanizme za saradnju i razmenu informacija između organa koji su bitni u pogledu sektora NVO;
- Izvršiti procenu rizika i podložnosti čemu NVO mogu biti izložene ili iskorišćavanje u svrhu finansiranja terorizma, i sprovesti program uspostavljanja kontakta sa NVO da bi se bolje podigla svest o takvim rizicima i takvoj podložnosti, uključujući časove obuke u cilju podizanja svesti;
- ORVNVO bi trebalo da izvrši stratešku procenu da bi utvrdilo koja NVO zauzima značajan deo finansijskih sredstava pod kontrolom datog sektora ili koja ima značajan udeo u međunarodnim aktivnostima datog sektora. Ta procena bi trebalo da se podeli sa FOJ;
- Proširiti Administrativno naređenje FOJ na ORVNVO, a kojim se subjekti dužni da podnose prijavu obavezuju da poklone posebnu pažnju spiskovima označenih lica i organizacija na osnovu rezolucija SB UN; i
- Primeniti relevantne komponente Strategije za BPPN/BPFT i to odmah.

5.3 Ocena za Posebnu preporuku VIII

1653. Iako je Kosovo razvilo odgovarajući sistem za registraciju NVO a Zakon o BPPN/BPFT nameće obaveze istim, uključujući prijavljivanje sumnjivih radnji ili prometa, otkrivene su različite slabosti u vezi sa registracijom istih, nadzorom i vođenjem evidencije. Štaviše, nepostojanje nadzora i pitanja delotvornosti u pogledu saradnje i razmene informacija negativno utiču na primenu velikog dela uslova iz Posebne preporuke VIII. Sledstveno tome, u okviru tog konteksta, ocena je da uslovi nisu usklađeni sa Posebnom preporukom VIII.

¹⁸⁰ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predlaže da se ta odgovornost dodeli FOJ.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
SR VIII	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Nije izvršena procena rizika u datom sektoru; • Ne postoje kontakti i ne postoji zakonska obaveza organa da uspostavljaju kontakt sa sektorom NVO; • Ne postoji prudencijalni nadzor; • Zakonska protivrečnost u pogledu nadzornih ovlašćenja za NVO na osnovu člana 30. Zakona o BPPN/BPFT; • Samim tim, ne postoji nadzor u pogledu BPPN/BPFT; • Ne postoji obaveza čuvanja podataka o rukovođenju po stalnom osnovu i u svim slučajevima; • Ne postoje prudencijalne kaznene mere za svako kršenje Zakona o NVO; • Sukob između Zakona o BPPN/BPFT i Zakona o NVO; • Ne postoji postupak za propisnu proveru osnivača u fazi registracije; • Ne postoje odredbe kojima bi se ORVNVO ovlastilo da traži dodatne informacije koje mu zatrebaju; • Zabrinutost u pogledu identifikacije NVO koja bi trebalo da bude pod istragom, a samim tim i mogućnosti istrage; i • Pitanja delotvornosti zbog ograničenog stava ORVNVO u pogledu njegovih odgovornosti i razmene informacija.

6 DOMAĆA I MEĐUNARODNA SARADNJA

6.1 Domaća saradnja i koordinacija (R.31)

6.1.1 Opis i analiza

Saradnja na visokom nivou

1654. Iako su uloge različitih organa koji imaju funkciju BPPN/BPFT pojašnjene u određenoj meri u različitim delovima zakona, ostaje puno toga da se uradi da bi se obezbedila potpuna funkcionalnost lanca, počevši od prikupljanja obaveštajnih podataka pa do donošenja suda. U tom pogledu, za Kosovo je od presudnog značaja uspešna primena jedinstvene strategije BPPN/BPFT.

1655. Na studijskom nivou, najznačajniji dokument jeste strategija BPPN/BPFT, koja je usvojena septembra 2012. god. Postoji i radna grupa sastavljena od različitih agencija, koja je zadužena za njenu primenu. Kada i ako bude završena, imaće veliki uticaj na sposobnost Kosova da se bolje organizuje i informiše u cilju otklanjanja pretnji od pranja novca, privrednog kriminala i finansiranja terorizma.

1656. Ta strategija utvrđuje plan za sledeće:

- *Stvoriti Nacionalnu službu za privredni kriminal i popuniti je službenicima.*
- *Iznova izraditi ili u velikoj meri izmeniti i dopuniti postojeći Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (ZSPNFT) da bi se u celosti uskladio sa 40 preporuka FATF-a i komunitarnim pravom EU.*
- *Završiti procenu rizika za BPPN/BPFT na Kosovu.*
- *Dobiti članstvo u Egmont grupi FOJ.*
- *Potpisati međuvladine sporazume sa FOJ iz susednih zemalja i sa zemljama sa kojima Kosovo saraduje.*
- *Stvoriti i održavati kapacitet organa za sprovođenje zakona da ispunjavaju svoje obaveze.*
- *Stvoriti Nacionalni institut za privredni kriminal koji bi bio odgovoran za sve vrste programa obuke u oblasti BPPN/BPFT i za rad na podizanju svesti.*
- *Stalno raditi na prepoznavanju potreba za obukom i osmisliti i održati kurseve po potrebi.*
- *Održavati komunikaciju sa organima za sprovođenje zakona kroz štampane i elektronske medije.*
- *Uspostaviti komunikaciju sa privatnim akterima i civilnim društvom, posebno sa NVO.*
- *Inkorporisati prakse upravljanja koje su usredsređene na sprečavanje i krivično gonjenje slučajeva pranja novca i finansiranja terorizma.*
- *Pratiti istrage i krivične postupke sa ciljem da se dodatno poveća broj hapšenja, osuđujućih presuda, zaplena i oduzimanja imovine.*
- *Proširiti odgovornost za istragu slučajeva pranja novca na sve agencije za sprovođenje zakona, kada se radi o slučajevima u kojima se zarada stiče kriminalom.*
- *Održavati komunikaciju i saradnju u okviru organa za sprovođenje zakona kroz redovne sastanke sa Radnom grupom za privredni kriminal.*
- *Sprovesti bar jednu dobro snabdevenu istragu neobjašnjenog sticanja bogatstva, predvođenu finansijsko obaveštajnim radom radnog tela.*
- *Obezbediti da Kosovo poseduje sadržajni program za analizu finansijsko-obaveštajnih podataka u cilju borbe protiv finansiranja terorizma.*

1657. Nacionalna služba treba da posluži kao ključni mehanizam koordinacije i monitoringa svih aktivnosti svih vladinih aktera u oblasti borbe protiv privrednog kriminala, uključujući slučajeve pranja novca i finansiranja terorizma.

1658. Tužilački savet Kosova nedavno je izradio Strateški plan za međuinstitucionalnu saradnju u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije za period 2013-2015. Nije jasno da li je taj dokument usvojen ili da li je izrađen akcioni plan za njegovu primenu, kako je predviđeno.

1659. Taj dokument ima za cilj da unapredi saradnju i razmenu informacija između agencija u slučajevima u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom.

1660. Svrha strategije obuhvata unapređenje i standardizaciju saradnje između agencija, kao i informacija o otkrivanju, istrazi, krivičnom gonjenju i sudskim odlukama u vezi sa određenim vrstama krivičnih dela, a koja *obuhvataju* pranje novca, kao jedan od ciljeva. Takođe, strategija ima za cilj da *poboljša rad na otkrivanju materijalne koristi stečene krivičnim delom te da poveća oduzimanje materijalne koristi stečene krivičnim delima*. Takođe, među ciljevima se nalaze i *sprečavanje* pranja novca, poboljšanje kvaliteta dostupnih informacija i statističkih podataka, *između ostalog* u pogledu slučajeva pranja novca. Među svojim glavnim aktivnostima, strategija navodi: potpisivanje memoranduma o razumevanju između agencija, zajedničku obuku, standardizaciju obrasca krivične prijave, usklađivanje statističkih informacija u posedu različitih vladinih institucija. Takođe, predviđa imenovanje stručnih tužilaca (a koje vrše glavni tužilac i načelnik STK), koji su de facto odgovorni za pružanje pune podrške u primeni svih aspekata strategije.

1661. Ako se delotvorno primeni, mere koje utvrđuje znatno bi pomogle da se umanje nedostaci otkriveni u ovom izveštaju o oceni, pošto se odnose na međuinstitucionalnu saradnju i usklađivanje te sistematizaciju statističkih podataka. Prema mišljenju evaluacionog tima, Strategija TSK trebalo bi da se realizuje kroz uvođenje obavezujućih dužnosti u memoranduma o razumevanju. Takođe, to bi trebalo pomenuti i u akcionom planu Strategije.

1662. Jasno je da strategije TSK i BPPN/privrednog kriminala obuhvataju veći broj istih pitanja. To stvara zabrinutost u pogledu toga kako će strategije TSK i BPPN ostvariti vezu u smislu praktične primene. Strategiju BPPN koordiniraće Ministarstvo finansija, dok će dokument TSK – prirodno koordinirati Državno tužilaštvo. Važno je da se obezbedi strateška saradnja na visokom nivou između datih institucija i svih tela koja budu odgovorna za primenu i monitoring dvaju strategija i akcionih planova. U datom trenutku, izgleda da takva saradnja nedostaje, posebno pošto se na spisku institucija sa kojima su obavljene konsultacije u toku pripreme Strategije TSK ne nalazi FOJ, ili Ministarstvo finansija.

1663. Na vladinom nivou, postoji „Združeni odbor za koordinaciju vladavine prava“, koji koordinira nacionalnu politiku i inicijative između Vladinih odeljenja. Tom odboru zajedno predsedavaju zamenik premijera g. Kuči i specijalni predstavnik EU na Kosovu. Odbor razmatra pitanja u celom dijapazonu kojeg obuhvata vladavina prava, od Popravne službe, zakona o oduzimanju imovine, zaštite svedoka, pranja novca, itd. Odbor se sastaje na svakom tromesečju. Dati odbor bi trebalo da se obaveštava o primeni obeju strategija – Strategije BPPN/privrednog kriminala i Strategije TSK da bi se obezbedila koordinacija i da bi se pitanja koja se razmatraju na dnevnom redu međusobno dopunjivala.

Saradnja i koordinacija u radu

1664. Saradnja u radu različitih organa već je detaljno opisana u različitim odeljcima ovog Izveštaja (vidi odeljke od 2.6. do 2.8). Uopšteno, jasno je da su agencije za sprovođenje

zakona još u početnoj fazi stvaranja odgovarajućih i sistemskih mehanizama za razmenu informacija i saradnju između agencija. Policija, Carina, FOJ i tužioci potpisali su brojne memorandume o razumevanju u tom smislu, međutim, nekoliko ključnih aranžmana, poput memoranduma o razumevanju između Policije i FOJ¹⁸¹, FOJ i tužilaca još uvek su na čekanju ili nisu još uvek uzeti u obzir. Neki memorandumi o razumevanju (FOJ-Centralna banka) zastareli su jer su nasleđeni iz vremena UNMIK-a i ne odražavaju postojeći okvir uređenja. Niti ih učesničke agencije poštuju, kao npr: u slučaju povratnih informacija između Centralne banke i FOJ, što izgleda predstavlja problem (obostrani), pa čak i uz postojeći i važeći Memorandum o razumevanju.

1665. Neki memorandumi o razumevanju koji postoje između različitih agencija obuhvataju samo razmenu informacija na zahtev ili određenih podataka kao što su IGP u slučaju Carine i FOJ. Inače, ne postoje sistemski mehanizmi za koordinaciju rada između nadležnih organa, a Nacionalna služba bi mogla da obezbedi odgovarajući forum u cilju preduzimanja organizovanog rada za koordinaciju različitih vladinih aktera.

Delotvornost

1666. Uopšteno, režim borbe protiv pranja novca, kao međuagencijski sistem od više nivoa, uspeo je da ostvari veoma mali broj sporadičnih, nedoslednih rezultata. Iako bi možda bilo netačno smatrati te male rezultate slučajnim, oni uopšteno potvrđuju umesto da opovrgnu opštu nesposobnost institucionalnog vrednosnog lanca u oblasti borbe protiv pranja novca da funkcioniše na odgovarajući, integrisani način uz angažovanje svih njegovih delova: izveštavanje – obaveštajni rad/analiza – istraga – krivično gonjenje – osuđivanje/oduzimanje imovine. Ovo je uzrokovano većim brojem sveprisutnih činilaca, uključujući nedostatak sistemskih mehanizama saradnje/koordinacije i povratnih informacija u *svim* segmentima, kao i *posebno* nedostatak neophodnih resursa.

1667. Analizom različitih komponenti, izvršenom u ovom Izveštaju, sastavljen je obiman spisak posebnih činilaca na nivou individualnih institucija, što, takođe, negativno utiče na sistem u celini, od kojih su najvažniji sledeći činioци:

- Niska delotvornost na preventivnoj strani koja je značajno narušena deficitarnim regulatornim režimom (značajni nedostaci u Zakonu o BPPN/BPFT i srodnim dokumentima) i nepostojanje odgovarajućeg režima nadzora i izvršenja/izricanja kazni. To znači da je preventivni sistem u velikoj meri neuspešan u svojim dvama glavnim funkcijama: zabranjivanje ulaska zarade stečene kriminalom u finansijski sistem i obezbeđivanje da su nadležni organi obavešteni kada takve činjenice nastanu;
- Neadekvatan institucionalni položaj FOJ, koji odražava njene kapacitete da proširi saradnju sa drugim domaćim organima, pristupi informacijama i unapredi kvalitet analize;
- Nespremnost, nerazumevanje i nepostojanje kapaciteta organa za sprovođenje zakona/tužilaca da vrše istragu slučajeva pranja novca i krivično gone iste, te da oduzimaju/zaplenjuju zaradu stečenu kriminalom;
- Nepostojanje kapaciteta u pravosuđu i nespremnost istog da zauzme proaktivan pristup u stvarima u vezi sa oduzimanjem/zaplenom zarade stečene kriminalom.

6.1.2 Preporuke i komentari

1668. Sa strategijama TSK i BPPN, vlada je pokazala da su shvaćeni značajni problemi koji postoje između agencija; u suprotnom, usvajanje strategije koja je usmerena isključivo na

¹⁸¹ Evaluacioni tim je kasnije obavešten da su FOJ i Policija potpisali Memorandum o razumevanju 19.02.2013. godine; međutim, isti je van delokruga ove ocene, jer je potpisan dva meseca posle terenske posete.

saradnju između institucija (od strane TSK) ne bi bilo potrebno. Međutim, takav studijski korak zahteva dodatne napore i resurse da bi se delotvorno sproveo, imajući u vidu velike nedostatke u sistemu.

1669. Da bi otklonili nedostatke u oblasti saradnje između agencija, organi na Kosovu bi trebalo da za prioritet uzmu primenu strategija BPPN/privrednog kriminala i TSK. Međutim, to bi trebalo učiniti na koordiniran način, imajući u vidu broj sveprisutnih pitanja među dva dokumenta.

1670. Prema mišljenju evaluacionog tima, Strategija TSK bi trebalo da bude izričitija u pogledu unapređenja povratnih informacija između različitih organa, što bi moglo da se prati uvođenjem obavezujućih odredbi u memorandumima o razumevanju. Isto bi trebalo navesti i u Akcionom planu Strategije.

1671. Združeni odbor za koordinaciju vladavine prava bi trebalo da se obaveštava o primeni obeju strategija – Strategije BPPN/privrednog kriminala i Strategije TSK da bi se obezbedila koordinacija i da bi se pitanja koja se razmatraju na dnevnom redu međusobno dopunjivala.

6.1.3 Ocena za Preporuku 31

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
R.31	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Odsustvo povratnih informacija, razmene informacija i koordinacije između organa dovodi do opšte nedelotvornosti režima BPPN; • Odsustvo koordinacije na nivou strateškog planiranja i kreiranja politike između ključnih institucija (TSK i Ministarstvo finansija); • Docnja u realizaciji Nacionalne strategije, posebno u pogledu stvaranja Nacionalne službe za privredni kriminal.

6.2 Uzajamna pravna pomoć (R. 36)

6.2.1 Opis i analiza

Obaveze u vezi sa UPP iz ugovora

1672. Iako Kosovo ima odgovarajuće domaće zakone kojima može da pristupi međunarodnim ugovorima (Zakon br. 04/L-052 (2011) o međunarodnim sporazumima) njegov poseban položaj kao predmet međunarodnog prava (u pogledu delimičnog priznanja kao suverene države) do sada ga je sprečavao da zaključi multilateralne (evropske ili regionalne) konvencije o međunarodnoj pravnoj saradnji. Iako Kosovo nema multilateralne obaveze koje potiču iz ugovora u vezi sa pravnom pomoći oko krivičnih stvari, potpisalo je brojne bilateralne sporazume u datoj oblasti.

1673. Međutim, od toga, postoji samo par sporazuma koji zapravo upućuju na pružanje uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima a koji su na snazi, naime, jedan sporazum zaključen sa „Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom“ i jedan sa Hrvatskom (važećim sporazumima, samim tim, obuhvaćene su samo dve zemlje u regionu). Postoji još jedan bilateralan sporazum o UPP sa Turskom, kojeg je Kosovo već ratifikovalo ali još ne i druga strana, kao i druga dva (sa Albanijom i Nemačkom), čija je izrada trenutno u konačnoj fazi.

Najširi mogući oblik uzajamne pomoći / pružanje pomoći na blagovremen, konstruktivan i delotvoran način – (Suštinski kriterijum R.36.1)

1674. Pružanje uzajamne pravne pomoći od Kosova, uređeno je Zakonom br. 04/L-031 (2011) o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima (u daljem tekstu: Zakon o UPP) koji je na snazi od oktobra 2011. godine (pre toga, odgovarajuća pravila mogla su se naći u Privremenom ZKP). U odsustvu međunarodnog sporazuma između Kosova i strane zemlje, međunarodna pravna pomoć se primenjuje na osnovu načela reciprociteta (član 1. stav 2. Zakona o UPP).

1675. Mogući oblici saradnje obuhvataju širok spektar, uključujući proceduralnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima uopšte (Glava XII), izručenja (Glava II i Glava IV) ili prenos postupka (glave od V do VII).

1676. Vraćajući se na proceduralnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima, zahtevi za međunarodnu pravnu pomoć podnose se Ministarstvu pravde (Odeljenju za međunarodnu saradnju), koje ih zatim prosleđuje lokalnom pravosudnom organu (član 3. stav 1. Zakona o UPP). Lokalni pravosudni organ, teoretski, može biti bilo sud bilo tužilaštvo (član 2. stav 1. tačka 7) ali u svrhu UPP, lokalni organ uvek je tužilaštvo, koje izvršava molbe na direktan način. Ako je potreban sudski nalog, na osnovu Zakona o krivičnom postupku, da bi se određena mera izvršila, nadležni tužilac podnosi zahtev sudu (član 75).

1677. Na osnovu člana 73. stava 1. Zakona o UPP, lokalni pravosudni organ koji izvršava stranu molbu, uvek je okružno tužilaštvo. Bez obzira na to, Ministarstvo pravde tvrdi da se, u praksi, ta odredba tumači tako da je u skladu sa Zakonom o STK, kojim se Specijalnom tužilaštvu daju posebna ovlašćenja za određene predmetne stvari poput pranja novca ili finansiranja terorizma. Zbog toga, Ministarstvo član 73. stav 1. Zakona o UPP tumači na takav način da se svi zahtevi u vezi sa slučajevima pranja novca ili finansiranja terorizma prosleđuju STK radi izvršenja.

1678. Zakonom o UPP kosovskim pravosudnim organima nije dozvoljeno da neposredno saraduju sa svojim stranim pandanima u pogledu uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima. U slučajevima u kojima lokalni pravosudni organ primi zahtev iz inostranstva, neposredno ili preko Interpola¹⁸² ili u drugom obliku komunikacije, lokalni sudski organ može da ponudi traženu pomoć samo pod uslovom da država pošiljaoca garantuje da će zahtev i originalna dokumenta poslati preko redovnih kanala (tj. Ministarstvu pravde) u roku od 18 dana. To nije precizno uređeno Zakonom, već se podrazumeva da u takvim slučajevima, Ministarstvo zatim upražnjava svoja ovlašćenja da potvrdi prihvatljivost molbe (član 73. stav 1).

1679. Neposredna komunikacija između domaćih i stranih pravosudnih organa predviđena je samo u slučaju spontane razmene informacija u skladu sa članom 88. Zakona o UPP, gde kosovski organi mogu, bez prethodnog zahteva, da nadležnom organu u stranoj zemlji proslede informacije prikupljene u toku istrage, ako smatraju da otkrivanje takvih informacija može pomoći zemlji koja ih prima da pokrene ili preuzme istragu ili krivični postupak, ili ako može dovesti do zahteva za uzajamnom pravnom pomoći kojeg podnosi zemlja primalac. Međutim, takva komunikacija je van delokruga Preporuke FATF-a 36.

1680. Skup proceduralnih aktivnosti koji se može izvršiti na zahtev strane zemlje nije predviđen Zakonom o UPP. Međutim, uzimajući u obzir da je članom 1. stavom 3. predviđeno da se postupak međunarodne pravne pomoći uređuje odredbama ZKP (izuzev ako

¹⁸² Tekst zakona citiran prema kasnijoj izmeni koju su izvršili kosovski organi.

je drukčije predviđeno Zakonom o UPP), očigledno je da su sve istražne mere predviđene važećim ZKP jednako na raspolaganju u svrhu izvršavanja molbe.

1681. Evaluacionom timu nije dostavljena nikakva statistika u vezi sa UPP koja je data ili tražena preko Ministarstva pravde u slučajevima pranja novca ili finansiranja terorizma. Kao i za opšti pregled međunarodne saradnje, Ministarstvo je dostavilo sastavljenu statistiku za period od 01.01.2010. god. do 29.06.2012. godine, iz koje se može videti, iako se vidi da većinu od 19.241 slučaja koje je pomenulo Ministarstvo pravde čine zahtevi za dostavljanjem dokumenata, da je bilo stotine molbi (u kom pogledu se kategorije „pravna pomoć različitog karaktera“ i „molbe (zahtevi)“ mogu preklapati u određenoj meri) o kojima, međutim, ocenjivači nisu dobili ocenjive informacije. To jest, u pregledu statistike nije moguće izvesti zaključak u vezi sa trendovima međunarodne saradnje, uključenim zemljama, odgovarajućim krivičnim delima, vremenom koje je bilo potrebno za izvršenje zahteva, itd.

Pružanje pomoći koja nije zabranjena ili predmet nerazumnih uslova (Suštinski kriterijum 36.2)

1682. Zakonski osnov za odbijanje predviđen je članom 74. Zakona o UPP, a na osnovu kojeg se pomoć može odbiti ako je zahtev u vezi sa političkim krivičnim delom ili ako bi izvršenje istog ugrozilo suverenitet, bezbednost, javi poredak ili drugi vitalni interes Kosova.

1683. „Politička krivična dela“ predviđena su članom 12. Zakona o UPP, i mogu se naći u Glavi II, u vezi sa zahtevima za izručenje, dok se odredbe u vezi sa izvršenjem zahteva mogu naći u različitim delovima Zakona. Bez obzira na to, izgleda da se odredbe člana 12. stava 2. odnose na ceo Zakon o UPP kako je formulisano, da se obezbedi opšta definicija „u svrhu ovog Zakona“ (a ne samo u slučajevima izručenja).

1684. Na osnovu člana 12. stava 2, pojam političkog krivičnog dela ne obuhvata spisak nasilnih krivičnih dela (oduzimanje života predsednika ili njegovih članova porodice, ubistvo, teška telesna povreda, otmica, silovanje, uzimanje talaca, ucena ili prinuda, izazivanje opšte opasnosti, pokušaj izvršenja datih krivičnih dela i srodna krivična dela pomaganja) i ne može se primeniti na krivična dela koja spadaju u kategoriju genocida, zločina protiv čovečnosti, ratnih zločina i terorizma.

1685. Spisak iz člana 74. znatno je kraći u poređenju sa odgovarajućim uredbama u drugim zemljama. Ne predviđa ništa o tome da li i u kojoj meri dvostruka opasnost (ne bis in idem) može predstavljati prepreku za UPP, pošto je to pitanje uređeno samo članom 11. u vezi sa slučajevima izručenja. Ne postoji poseban osnov da se zahtev za izručenjem odbije, kada postoji osnov za sumnju da će osumnjičeni biti diskriminisan na osnovu rase, veroispovesti, državljanstva, itd. ili ako osumnjičeni ne bi bio kažnjen, iz bilo kog razloga, na osnovu domaćih zakona na Kosovu.

1686. Svakako, takve karakteristike zakona uopšteno ne treba kritikovati jer bi detaljnije uredbe, koje očigledno nedostaju, mogle da u većoj meri potkrepe odredbe o pravnoj pomoći i na kraju i delotvorniju primenu Preporuke FATF-a 36. Sa druge strane, primer drugih zemalja pokazuje da odsustvo konkretnijih odredbi (u slučajevima kao što su zahtevi stranih zemalja u vezi sa krivičnim delom za koje je već izrečena sudska presuda na Kosovu) može lako dovesti do diskrecione i rasprostranjene primene generičkog osnova za odbijanje zahteva, kako je predviđeno članom 74. stavom 2 (suverenitet, bezbednost, javni poredak, itd.).

1687. Što se tiče primenljivosti načela dvostruke kriminalnosti, isto je predviđeno samo članom 79. u vezi sa zahtevima stranih zemalja za traženje i oduzimanje imovine (na osnovu kojeg krivično delo koje je dovelo do podnošenja zakona mora biti predviđeno zakonom u

zemlji pošiljaocu kao i zakonom na Kosovu). Van okvira navedenih posebnih prinudnih mera, standard dvostruke kriminalnosti nije primenljiv.

1688. Kosovo do danas nije odbilo nijedan slučaj da ponudi uzajamnu pravnu pomoć zato što postupak u zemlji koja šalje zahtev nije započet, ili zbog veoma striktnog tumačenja načela reciprociteta ili dvostruke inkriminacije, ili iz nekog drugog nerazumnog razloga.

Jasni i efikasni procesi – (Suštinski kriterijum 36.3)

1689. Što se tiče jasnog i efikasnog postupka za izvršenje zahteva za UPP, na blagovremen način i bez nepotrebne dočnje, proceduralni rokovi nisu predviđeni ni Zakonom o UPP ni ZKP, ka ni nekim drugim zakonom. Međutim, u vreme terenske posete, Ministarstvo pravde je radilo na izradi zakona, tj. bilo podzakonskog akta (administrativnog uputstva) za primenu Zakona o UPP, bilo zakona o izmenama i dopunama samog Zakona o UPP, u cilju pojašnjavanja procedura i definisanja rokova za pružanje međunarodne pravne pomoći. Međutim, ocenjivači nisu upoznati sa nijednim detaljem u tom pogledu.

1690. U svakom slučaju, Ministarstvo pravde je ukazalo da svi nadležni organi posebnu pažnju poklanjaju zahtevima stranih zemalja za UPP kojima bi trebalo dati prednost nad drugim procedurama. Rokovi za izvršenje zahteva zavise od sadržaja istih. U tom kontekstu, prosečni rok za izvršenje, kako je navedeno, iznosi od 2 do 3 meseca. Nijedna druga zemlja nije obavestila ocenjivače o bilo kakvom negativnom iskustvu, uključujući nepotrebnu dočnju prilikom izvršenja zahteva za UPP, u saradnji sa Kosovom.

Pružanje pomoći bez obzira na moguću umešanost fiskalnih stvari ili na moguće postojanje zakona o tajnosti i poverljivosti – (Preporuka FATF-a 36.4. i 36.5)

1691. Ne postoji osnov za odbijanje zahteva u slučaju krivičnog dela u vezi sa fiskalnim stvarima, a koji je predviđen zakonom na Kosovu. Slično tome, nijedan važeći zakon ne dozvoljava odbijanje zahteva za UPP na osnovu uslova tajnosti ili poverljivosti. U zakonodavstvu na Kosovu, izgleda da nijedan zakon o tajnosti finansijske institucije ne predviđa primenu preporuka FATF-a te se takav opšti pristup mora pratiti i kada se izvršava zahtev strane zemlje. Ocenjivači nemaju informacije o nijednoj restriktivnoj praksi u datoj oblasti.

1692. Članom 37. Zakona o BPPN/BPFT predviđeno je da se profesionalna tajnost, uključujući finansijsku tajnost, ne može upotrebiti kao osnov za odbijanje pružanja informacija koje traži bilo FOJ bilo policija, u vezi sa istragom slučaja pranja novca. Jedini izuzetak u tom pogledu jesu informacije koje su predmet privilegije između advokata i klijenta, na osnovu člana 30. stava 3. tačke 2. Zakona.

Dostupnost ovlašćenja za nadležne organe (primena Preporuke FATF-a 28. na Preporuku 36.6. i 36.8)

1693. Na osnovu neposredne primenljivosti pravila iz ZKP koji je na snazi, nadležni organi imaju na raspolaganju ovlašćenja koja mogu primeniti u odgovoru na zahteve za UPP. U okviru ograničenja predviđenih za izvršenje zahteva stranih zemalja, tužilački organi poseduju ista proceduralna ovlašćenja kakva postoje u slučaju krivične istrage na nacionalnom nivou.

1694. Kao što je gore već navedeno, svaki strani zahtev za UPP podnosi se ili prima preko centralnog organa (Ministarstvo pravde) iz kog razloga ne postoji zakonska mogućnost da domaći lokalni pravosudni organi neposredno primaju i izvršavaju zahteve svojih stranih pandana.

Izbegavanje sukoba nadležnosti (Suštinski kriterijum 36.7)

1695. Na Kosovu ne postoji poseban zakon kojim bi se obezbedio mehanizam za komunikaciju i koordinaciju sa drugim zemljama, da bi se utvrdilo najbolje mesto za krivično gonjenje okrivljenih u slučajevima kada su isti predmet krivičnog gonjenja u više zemalja, da bi se izbegao sukob nadležnosti, osim primene mogućnosti prenosa krivičnog postupka iz jedne u drugu zemlju, a što se, u određenoj meri, može uzeti u obzir i kao mera koja služi u tu svrhu.

Delotvornost i statistika

1696. Odeljenje za međunarodnu pravnu saradnju je između januara 2010. god. i juna 2012. god. obradilo 4866 novih zahteva za pomoći i 6758 zahteva za dodatnom pomoći u postojećim slučajevima. Oni su podeljeni na sledeći način:

- 3509** zahteva za dostavljanjem dokumenata
- 397** zahteva za pravnom pomoći različitog karaktera
- 272** molbe
- 321** zahtev za proverom dokumenata
- 35** zahteva za izručenjem
- 66** zahteva za prenos sudskog postupka
- 136** zahteva za izvršenjem odluka
 - 4** zahteva u vezi sa međunarodnom otmicom deteta
 - 32** zahteva za prebačaj osuđenih lica
 - 11** zahteva u vezi sa međunarodnom otmicom deteta
 - 3** zahteva u vezi sa ratnim zločinima
- 80** zahteva za objavljivanjem međunarodne poternice

1697. Evaluacioni tim je obavešten da se bar jedan od ovih zahteva ticao zaplene zarade stečene kriminalom, gde je zadržano otprilike 400.000 EUR (na osnovu zahteva iz Nemačke). U isto vreme, obuhvatna statistika sa pregledom datih zahteva za UPP i posebno onih u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma, nije dostavljena evaluacionom timu.

1698. Kosovo navodi da se saradnja odvija u razumnom roku i da je u svojoj primeni konstruktivna i delotvorna. Ne postoji statistika koja bi pokazala vreme potrebno za „obradu“ međunarodnih zahteva. Očigledno da postoji velika docnja i veliki broj zaostalih postupaka koji idu preko sudova. Ako je za zahtev potreban neki oblik sudskog naloga, nema naznake koliko bi dugo to trajalo. U isto vreme, Kosovo navodi da zahtevima za uzajamnom pravnom pomoći daje prioritet nad drugim procedurama. MP je u procesu izrade zakona o obliku administrativnog uputstva za primenu Zakona o UPP u svrhu pojašnjavanja procedura i rokova iz odredbi u vezi sa međunarodnom pravnom pomoći.

6.2.2 Preporuke i komentari

1699. Kosovski organi bi trebalo da uvedu jasne standarde u pogledu rokova obrade stranih zahteva za UPP.

1700. MP bi trebalo da ubrza izradu administrativnog uputstva za primenu Zakona o BPPN ili, kao druga mogućnost, izradu odgovarajućeg zakona o izmenama i dopunama u svrhu pojašnjavanja procedura i rokova iz odredbi u vezi sa međunarodnom pravnom pomoći.

1701. Kosovski organi bi trebalo da vode detaljnu statistiku o UPP uz upućivanje na obuhvaćena krivična dela, kao i na zahteve za zaplenom i oduzimanjem zarade.

6.2.3 Ocena za Preporuku 36

	Ocena	Opis činilaca u vezi sa s.6.3. uzetih u obzir za opštu ocenu
R.36	DU	<ul style="list-style-type: none">• Ne postoje standardi u pogledu rokova obrade stranih zahteva što može narušiti delotvornost sistema;• Delotvornost nije dokazana zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima za UPP u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma;• Dugotrajni postupci u vezi sa zahtevima za UPP u kojima je neophodno izdati sudski nalog.

6.3 Drugi oblici međunarodne saradnje (R.40)

6.3.1 Opis i analiza

1702. U skladu sa Zakonom o BPPN/BPFT (članom 36), kosovski organi su dužni da obezbede najveći mogući broj mera za saradnju sa organima stranih zemalja u svrhu razmene informacija, istrage i sudskih postupaka, u vezi sa privremenim merama obezbeđenja imovine i nalozima za oduzimanje imovine, u vezi sa mehanizmima pranja novca i zaradom stečenom kriminalom, i u svrhu krivičnog gonjenja izvršilaca krivičnog dela pranja novca i terorističke aktivnosti.

1703. Međunarodna saradnja u oblasti BPPN/BPFT koja nije u vezi sa UPP, odvija se preko FOJ i policije. Vidi analizu međunarodne saradnje koju ima carina, iz Odeljka 2.8. ovog Izveštaja.

1704. Članom 14. stavom 1. tačkom 7. Zakona br. 03/L-196 o BPPN, FOJ je dozvoljeno da spontano, ili na zahtev, razmeni informacije sa bilo kojom stranom pandanskom agencijom koja vrši slične funkcije i koja je predmet sličnih obaveza u smislu očuvanja poverljivosti, bez obzira na karakter agencije koja je predmet reciprociteta. Pružene informacije se koriste samo uz odobrenje date agencije i samo u svrhu borbe protiv pranja novca i srodnih krivičnih dela, kao i protiv finansiranja terorizma.

1705. FOJ može da u ime stranih pandana traži javno dostupne informacije i podatke iz sopstvene baze podataka (podaci u vezi sa PSP). FOJ ima pravo da od javnih ili vladinih tela, ili stranih tela ili organizacija, ili međuvladinih organizacija (na Kosovu), zahteva i prima podatke, informacije, dokumenta u vezi sa licima, subjektima, imovinom ili prometom, i može da spontano ili na zahtev, razmenjuje informacije sa stranom pandanskom agencijom koja vrši slične funkcije i koja je predmet sličnih obaveza u smislu očuvanja poverljivosti, bez obzira na karakter agencije koja je predmet reciprociteta.¹⁸³ U isto vreme, Zakonom o BPPN/BPFT FOJ nije dozvoljeno da od finansijskih institucija traži informacije, na osnovu zahteva strane FOJ (vidi i analizu iz Odeljka 2.6).

1706. Pošto FOJ nije članica Egmont grupe, ista nema pristup Sigurnom vebsajtu Egmonta. FOJ može da koristi sigurne platforme za razmenu poruka u okviru goAML sistema. Ista je

¹⁸³ Preporuka 40.4.1.

napravila takvu direktnu vezu za razmenu informacija sa FOJ Albanije i kada je to moguće, nastojeće da isto učini sa drugim FOJ. FOJ se takođe prijavila da pristupi FIU.NET sistemu EU ali čeka na odgovor.

1707. Zahtevi za pomoći ne odbijaju se samo po osnovu da se smatra da zahtev obuhvata fiskalne stvari. Ako je zahtev upućen FOJ onda na osnovu Zakona o BPPN, odgovor obuhvata samo stvari koje su u nadležnosti FOJ, tj. stvari u pogledu pranja novca/finansiranja terorizma. Zahtevi primljeni preko JMSOSZ/Interpola a koji se tiču fiskalnih stvari upućuju se nadležnom organu, a u tom slučaju nadležni organ je verovatno PUK.¹⁸⁴

1708. Kosovska policija je od 2011. god. stvorila Jedinicu za međunarodnu saradnju u oblasti sprovođenja zakona (JMSOSZ) u okviru regionalnog projekta čiji je cilj da se olakša međunarodna razmena informacija između organa za sprovođenje zakona. JMSOSZ postoji u Albaniji, Makedoniji, Srbiji, BiH, Hrvatskoj i Sloveniji. Uz izuzetak BiH i Srbije, informacije se sa tim zemljama razmenjuju neposredno. U slučaju Srbije/BiH i drugih zemalja, razmena informacije se kanališe preko Interpola u okviru UNMIK-a/EULEX-a. Kosovska carina je takođe, predstavljena u okviru JMSOSZ.

1709. U slučaju zahteva upućenih FOJ, članom 37. Zakona o BPPN predviđeno je da se profesionalna tajnost ne može upotrebiti kao osnov za odbijanje zahteva za informacijama koje bi trebalo da se pruže na osnovu zakona ili koje su sakupljene u skladu sa datim zakonom. Postoje izuzeci koji su u vezi sa davanjem i primanjem pravnih saveta.

1710. Kosovska policija i carina dužne su da poštuju uslove Kosovske agencije za zaštitu podataka. Zahtevi za otkrivanjem podataka moraju biti u skladu sa minimalnim standardima. Zahtevalac je dužan da obrazloži zahtev, navede krivično delo na koje se sumnja, kao i okolnosti u kojima se traženi podaci mogu naći i na koji će se način čuvati ako se otkriju zahtevaocu.¹⁸⁵

1711. Podaci dobijeni iz drugih zemalja u odgovoru na zahtev, ili koji su dostavljeni da bi se potkrepio zahtev kosovskih organa, predmet su odredbi kosovskog Zakona o zaštiti podataka br. 03/L-172 i moraju se čuvati u tajnosti, u skladu sa članom 3. i članom 14.¹⁸⁶

1712. Razmena informacija sa drugim organima koji nisu pandani vrši se preko posrednih kanala. Bilo JMSOSZ bilo Interpol kanališe zahtev ali u slučaju Interpola, mora postojati i zahtev preko diplomatskih kanala koji se podnosi u roku od 18 dana – čime se radi o posrednom usmeravanju. U svakom slučaju, položaj JMSOSZ ili Interpola znači da u datom procesu postoji posrednik.¹⁸⁷

1713. Kod razmene informacija, uslov je da zahtevalac otkrije svrhu zahteva, koji će se podaci upotrebiti kao i druge podatke koji će stranci koja obrađuje zahtev obezbediti dovoljno informacija da proveriti da li je zahtev u skladu sa zakonom.¹⁸⁸

Da li FOJ može da saraduje sa svim vrstama FOJ? (CETS 198, član 46.3)

1714. Članom 14. Zakona o BPPN FOJ-K dozvoljeno je da saraduje sa pandanskim agencijama koje vrše slične funkcije u drugoj zemlji, bez obzira na karakter agencije (FOJ).

¹⁸⁴ Preporuka 40.7.

¹⁸⁵ Preporuka 40.8.

¹⁸⁶ Preporuka 40.9.

¹⁸⁷ Preporuka 40.1.

¹⁸⁸ Preporuka 40.10.1.

Osnov za zahtev kojeg podnosi FOJ (CETS 198, član. 46.4)

1715. FOJ svoje zahteve za informacijama koje upućuje stranim FOJ, priprema tako što opisuje činjenice i osnov za takav zahtev, kroz kratku izjavu. To obuhvata izjavu o načinu na kojem će se informacije upotrebiti (član 46. stav 4). Za svako prošireno korišćenje informacija šalje se nov zahtev u mesto porekla radi odobrenja.

Informacije koje FOJ bez zahteva (CETS 198, član. 46.5)

1716. FOJ može da – deli informacije u vezi sa svojim zadatkom. Članom 14. i članom 15. Zakona o BPPN br. 03/L-196, FOJ je ovlašćena da zahteva određene informacije od agencija za sprovođenje zakona i Vladinih odeljenja te da iste deli sa pandanima koji vrše slične funkcije. Te informacije se otkrivaju samo u svrhu informisanja i ne mogu se koristiti kao dokaz, bez prethodnog pisanog odobrenja direktora FOJ. FOJ ne može da od obavezanog subjekta traži informacije na osnovu zahteva strane FOJ (vidi Odeljak 2.6).

Da li FOJ odbija da otkrije informacije (CETS 198, član 46.6)

1717. Bilo je slučajeva u kojima je FOJ odbila zahtev ali samo iz tehničkih razloga, tj. zato što zahtev nije sadržao dovoljno informacija da bi se potkrepila sumnja u organizovani kriminal, pranje novca ili finansiranje terorizma. Ne postoji statistika o takvim slučajevima.

Ograničenje za davanje informacija na korišćenje trećoj strani (CETS 198, član 46.7)

1718. Članom 15. Zakona br. 03/L-196 o BPPN ograničeno je korišćene informacija koje FOJ dostavi stranim pandanima „samo u svrhu informisanja“. Nikakvo prošireno korišćenje nije dozvoljeno bez pisane dozvole direktora FOJ.

Da li FOJ nameće ograničenja i uslove u pogledu korišćenja informacija? (CETS 198, član 46.8)

1719. FOJ-K, prilikom dostavljanja informacija stranim pandanima, dostavlja i klauzulu o ograničenjima. Predviđeno je da je stranka koja zahteva informacije dužna da čuva poverljivost dokumenta te da isti koristi samo u svrhu informisanja.

Okolnosti pod kojima bi FOJ odbila da dozvoli korišćenje informacija kao dokaz u istrazi (CETS 198, član 46.9)

1720. Iako je članom 15. Zakona o BPPN direktoru FOJ dozvoljeno da ovlasti korišćenje informacija prosleđenih samo u svrhu informisanja kao dokaz, to bi trebalo da ograniči na vanredne okolnosti kada su iskorišćene sve druge mogućnosti za pribavljanje materijala u obliku dokaza. Zahtevi za uzajamnom pravnom pomoći trebalo bi da se koristi kao glavni pravac za obezbeđivanje dokaza koji su potrebni za istragu i krivično gonjenje.

Sigurnosne mere koje se koriste da bi se obezbedilo da druge agencije nemaju pristup prosleđenim informacijama (CETS 198, član 46.11)

1721. Kosovo nije član Egmont grupe tako da nema pristup Sigurnom vebsajtu Egmonta. FOJ-K se prijavila za članstvo u unutrašnjem komunikacionom sistemu FOJ EU, FOJ.net, ali još uvek nije dobila odgovor. FOJ-K koristi goAML sistem kojeg su obezbedile UN, a koji poseduje ugrađene usluge sigurne razmene poruka te FOJ-K isti koristi sa što je više FOJ moguće.

Povratne informacije (CETS 198, član 46.12)

1722. FOJ-K može, u zavisnosti od slučaja, da pandanima primaocima daje komentare i preporuke u svrhu povećanja delotvornosti analize u vezi sa sprečavanjem slučajeva pranja novca i borbe protiv istih. Kada FOJ-K ima memorandum o razumevanju zaključen sa stranim pandanima, postoji klauzula kojom se zahtevaju povratne informacije o korišćenju razmenjenih informacija.

Mogućnosti hitnog zamrzavanja imovine na zahtev strane FOJ (CETS 198, član 47)

1723. Ne postoji odredba kojom bi se FOJ-K ovlastila da preduzme takvu meru. Takva situacija predstavljena je zakonodavcima i trebalo bi da se isto otkloni u izmenama i dopunama Zakona o BPPN ali, u nacrtu još uvek nema upućivanja u vezi sa tim.

Statistika i delotvornost

1724. Kosovska FOJ dostavila je sledeću statistiku o međunarodnoj razmeni informacija:

Tabela 21: Zahtevi primljeni od stranih FOJ

Godina Zahtevi	2011	2012
FOJ Hrvatske	0	1
FOJ Holandije	0	1
FOJ Makedonije	3	4
FOJ Crne Gore	4	4
FOJ Albanije	2	0
FOJ Nemačke	1	0
Ukupno	10	10

Tabela 22: Obradeni zahtevi stranih FOJ

Godina Zahtevi	2011	2012
FOJ Hrvatske	0	1
FOJ Holandije	0	1
FOJ Makedonije	3	4
FOJ Crne Gore	4	4
FOJ Albanije	2	0
FOJ Nemačke	1	0
Ukupno	10	10

Tabela 23: Zahtevi za odgovorom stranim FOJ

Godina Zahtevi	2011	2012
FOJ Hrvatske	0	1
FOJ Holandije	0	1
FOJ Makedonije	3	4
FOJ Crne Gore	4	4
FOJ Albanije	2	0

Godina Zahtevi	2011	2012
FOJ Nemačke	1	0
Ukupno	10	10

1725. Evaluacioni tim je obavešten da je kosovska FOJ pokrenula 2 spontane razmene informacija sa stranim FOJ (Albanijom i Crnom Gorom).

1726. Kosovski organi nisu dostavili statistiku u vezi sa međunarodnom razmenom informacija u policiji, ni preko JMSOSZ ni na drugi način, zbog čega je nemoguće doneti sud o delotvornosti.

6.3.2 Preporuke i komentari

1727. JMSOSZ bi trebalo da vodi statistiku koja sadrži dovoljno detalja da bi se identifikovalo prethodeće krivično delo, posebno kada se radi o pranju novca/finansiranju terorizma, kao i o vremenu potrebnom za obradu zahteva bez čega nije moguće doneti sud o delotvornosti.

1728. (CETS 198 19.1) Zakon o BPPN bi trebalo da obuhvati mogućnost da FOJ ili tužilac traže nalog za praćenje bankovnog računa.

1729. (CETS 198, član 28.1.e) Kosovo bi trebalo da pojasni da li odbija ili ne međunarodnu saradnju po osnovu da se ista odnosi na političko krivično delo.

1730. (CETS 198 47) FOJ bi trebalo da ima ovlašćenja da zamrzne ili odloži promet na zahtev strane FOJ.

6.3.3 Ocena za Preporuku 40

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
R.40	UU	<ul style="list-style-type: none"> • Delotvornost u pogledu međunarodne policijske saradnje nije mogla biti ocenjena zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima JMSOSZ u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma; • Ne postoji standard u pogledu rokova za obradu stranih zahteva što bi moglo da naruši delotvornost sistema.

7 OSTALA PITANJA

7.1 Resursi i statistika

1731. Sadržaj opisa, analize i preporuka za unapređenje a koji je u vezi sa preporukama 30. i 32, sadržan je u svim srodnim odeljcima izveštaja, tj. ceo Odeljak 2, delovi odeljaka 3, 4, 5. i 6. Postoji jedna ocena za sve te preporuke, iako su preporuke obuhvaćene u nekoliko odeljaka. Odeljak 7.1. izveštaja uglavnom sadrži tabele sa ocenama i činioce koji su uzeti u obzir za ocenu.

	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za opštu ocenu
R.30	NU	<ul style="list-style-type: none">• Povećanje obima posla STK u pogledu slučajeva pranja novca ukazuje na nedostatak resursa i lošu delotvornost;• Neodgovarajuća kadrovska rešenja u specijalizovanoj jedinici Policije za slučajeve pranja novca utiče na delotvornost;• Ne postoji dovoljno svesti/kapaciteta u policiji u vezi sa potrebom da se proaktivno traga za zaradom stečenom kriminalom kada se radi o krivičnim delima kojima se stiče zarada;• Nedovoljan broj službenika utiče na delotvornost Carine;• Ljudski resursi nadzornih organa nisu dovoljni te to utiče na delotvornost;• Ne postoje odgovarajući programi obuke za nadzornike te to utiče na delotvornost.
R.32	NU	<ul style="list-style-type: none">• Potreba za jačanjem obaveze svih nadležnih organa, subjekata dužnih da podnose prijave i drugih lica i subjekata u pogledu vođenja statističkih podataka, posredstvom zakonske odredbe;• Ne vodi se sadržajna statistika o zaplenjenoj i oduzetoj imovini, zbog čega je teško tačno oceniti nivo delotvornosti režima;• Nepostojanje statistike o rezultatima slučajeva koje prosledi FOJ ne dozvoljava donošenje odgovarajućeg suda o delotvornosti i značaju analiza FOJ;• Zbog nedostatka jedinstvene statistike nemoguće je doneti sud o delotvornosti istraga i krivičnih postupaka u slučajevima pranja novca, uz punu preciznost;• Postoji potreba da nadzorni organi vode sadržajnu statistiku, u suprotnom, nije moguće doneti odgovarajući sud o delotvornosti;• Delotvornost nije mogla biti potvrđena zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima za UPP u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma;• Delotvornost u pogledu međunarodne policijske saradnje nije mogla biti potvrđena zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima JMSOSZ u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma.

8 TABELE

Tabela 1: Ocene usklađenosti sa preporukama FATF-a

Ocenu usklađenosti sa preporukama FATF-a trebalo bi izvršiti na osnovu četiri nivoa usklađenosti, pomenutih u Metodologiji iz 2004 (usklađeno (U), uveliko usklađeno (UU), delimično usklađeno (DU), neusklađeno (NU), ili, u izuzetnim okolnostima, oznakom nije primenljivo (NP). Ove ocene su zasnovane samo na suštinskim kriterijuma i definisane su na sledeći način:

Usklađeno (U)	➤	Preporuka je u celosti ispoštovana u pogledu svih suštinskih kriterijuma.
Uveliko usklađeno (UU)	➤	Postoje samo manji nedostaci, gde je velika većina suštinskih kriterijuma u celosti zadovoljena.
Delimično usklađeno (DU)	➤	Zemlja je preduzela određene značajne mere i zadovoljava određene suštinske kriterijume.
Neusklađeno (NU)	➤	Postoje značajni nedostaci, gde većina suštinskih kriterijuma nije zadovoljena.

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
<i>Pravni sistemi</i>		
R.1 Krivično delo pranja novca	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Krivično delo manipulacije tržištem nije obuhvaćeno među krivičnim delima koja prethode pranju novca; • Zabuna i suvišnost kod definicija u vezi sa zaradom stečenom kriminalom, kao i u smislu toga da li zarada stečena kriminalnom aktivnošću uopšte može biti predmet pranja novca; • Neodgovarajuće uređenje potrebnog nivoa dokaza za prethodeće krivično delo u članu 32. stavu 4. tački 1. što uzrokuje neizvesnost i dovodi do neupoznatosti sa odgovarajućim odredbama među licima zaduženim za primenu; • Nejasna i neodgovarajuća formulacija odredbe kojom se definiše pokrivenost samostalnog pranja novca (član 32. stav 4. tačka 2); • Potrebno je usklađivanje između Zakona o BPPN/BPFT i KZ u smislu koncepta i terminologije u pogledu krivičnih dela pomaganja; • Nije bilo moguće oceniti delotvornost primene krivičnog dela pranja novca zbog suprotstavljene statistike dostavljene evaluacionom timu i zbog potpunog nedostatka dodatnih informacija u vezi sa

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		tekućim predmetima.
R.2 Krivična odgovornost za pranja novca	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ozbiljna neizvesnost u zakonima u pogledu osnova korporacijske krivične odgovornosti (bilo da zavisi od krivice fizičkog lica ili ne); • Nedelotvorno blage kaznene mere za pravna lica za krivična dela (nizak iznos novčane kazne); • Usklađivanje Zakona o BPPN/BPFT i KZ ili Zakona o KOPL u smislu koncepta i terminologije, u pogledu: • standarda znanja koji se primenjuje u slučaju krivičnog dela pranja novca (Zakon o BPPN/BPFT u poređenju sa KZ); • osnovi korporacijske krivične odgovornosti i krivične odgovornosti fizičkih lica (član 34. Zakona o BPPN/BPFT u poređenju sa članom 40 KZ / članom 5. Zakona o KOPL).
R.3 Zaplena i oduzimanje	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji postupak niti standard dokaza u ZKP kojim bi se omogućilo oduzimanje instrumenata namenjenih za izvršenje krivičnog dela; • Iako su odredbe o oduzimanju imovine treće strane, sadržane u KZ, u skladu sa međunarodnim standardima, članovi ZKP kojima se isto predviđa, u suprotnosti su sa tim odredbama; • Standard dokaza za savesnu treću stranu neopravdano je visok, zbog čega je često nemoguće da ista dokaže svoja legitimna prava i namere u vezi sa imovinom; • Ne postoji organ koji bi preduzeo korake u cilju sprečavanja ili poništavanja radnji, ugovornih ili drugih, ako je umešano lice znalo ili je trebalo da zna da će zbog tih radnji organi vlasti biti sprečeni da povrate imovinu koja je predmet oduzimanja; • Delotvornost postojećih mera mora se oceniti kao loša zbog nedovoljnosti krivičnih postupaka koji su doveli do malog broja oduzete zarade stečene kriminalom; • Ne vodi se sadržajna statistika o zaplenjenoj i oduzetoj imovini zbog čega je teško tačno oceniti nivo delotvornosti datog režima; • Organi za sprovođenje zakona i tužilački organi nisu proaktivni u traženju i povraćaju imovine kada gone krivična dela kojima je ista stečena.
<i>Preventivne mere za finansijske institucije</i>		
R.4 Zakoni o tajnosti u skladu sa preporukama	UU	<ul style="list-style-type: none"> • Postoji potreba da se obezbedi pravna jasnoća u pogledu skidanja oznake poverljivosti za CBK, u vezi sa odredbama Zakona o BPPN/BPFT, pored prudencijalnih stvari.
R.5	DU	<ul style="list-style-type: none"> • U ovom Izveštaju izražena je zabrinutost u pogledu

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
Provera klijenata		<p>valjanosti Savetodavnog pisma 2007/1 i Pravila X CBK u okviru konteksta da je Uredba UNMIK-a 2004/2 u celosti opozvana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • U ovom Izveštaju, takođe, izražena je zabrinutost u pogledu definicija „finansijske institucije“ u srodnim zakonima, koje se razlikuju u određenim slučajevima. <p><i>Nedostaci koji se posebno tiču Preporuke 5:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji zakonska obaveza primene svih mera PK; • Ne postoji izričita zabrana vođenja računa na fiktivnim imenima; • Nije jasan prag za elektronski transfer; • Kada postoji sumnja u istinitost ili adekvatnost prethodno pribavljenih podataka o identitetu klijenta, isto se primenjuje samo kod povremenih prometa; • Ne postoji odgovarajuća zakonska obaveza utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca; • Jačanje obaveze razumevanja vlasničke strukture i kontrole klijenta; • Jačanje obaveze razumevanja svrhe i namenskog karaktera poslovnog odnosa; • Jačanje obaveze upražnjavanja tekućeg nadzora poslovnog odnosa i prometa u svim slučajevima, a ne samo u slučaju visokorizičnih klijenata; • Jačanje obaveze finansijskih institucija da primenjuju pristup zasnovan na riziku; • Nepostojanje smernica o primeni pristupa zasnovanog na riziku; • Nedoslednosti između rokova procesa provere i procesa utvrđivanja identiteta; • Propust da se završi proces PK odnosi se samo na proces provere; • Propust da se završi proces PK kada poslovni odnos već postoji nije adekvatno obuhvaćen; • Obaveza primene mera PK kod postojećih klijenata datirana je i predviđena samo Pravilom X koje je zasnovana na opozvanim uredbama UNMIK-a; • Bolja podela i primena spiskova označenih lica; i • Pitanja delotvornosti u pogledu delokruga i stepena primene mera PK, utvrđivanja identiteta pravnog uživaoca i primene pristupa zasnovanog na riziku.
R.6 Politički eksponirana lica	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostaci u definiciji PEL; • Neprimena pojačanih mera kod stranih PEL koja borave na Kosovu; • Ne postoji obaveza utvrđivanja da li je pravni uživalac PEL; • Ne postoji obaveza dobijanja odobrenja od višeg

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<p>rukovodstva za nastavak poslovnog odnosa sa PEL;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nije jasna zakonska obaveza utvrđivanja izvora bogatstva; i • Zabrinutost industrije oko primene pojma PEL; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa proširenom definicijom PEL, smernice za stalni nadzor i status pravnog uživaoca.
<p>R.10 Vođenje evidencije</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostatak odredbi o početku perioda vođenja evidencije za niz povezanih povremenih prometa; • Nepostojanje smernica o metodologiji čuvanja evidencije; • Nepostojanje zakonskih ovlašćenja za produženje perioda čuvanja evidencije od pet (5) godina za evidenciju o prometu i podataka o identitetu, po potrebi; • Protivrečnosti u zakonu o trenutku počinjanja perioda vođenja evidencije podataka o identitetu; • Dvosmislenost po pitanju raspoloživosti podataka za nadležne organe; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa sukobljenim ili nepostojećim zakonskim odredbama, i nejednakim uslovima za sve subjekte koji su dužni da podnose prijave.
<p>R.13 Podnošenje prijava o sumnjivom prometu</p>	<p>DU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji obaveza podnošenja prijave u slučajevima u kojima dostupne informacije ukazuju na moguće aktivnosti pranja novca ili finansiranja terorizma; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za finansiranje terorizma; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za pokušaj sumnjive radnje ili prometa; • Mali broj PSP; • Zabrinutost u pogledu nepodnošenja sumnjivih IGP kao PSP; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa kvalitetom i kvantitetom podnošenja PSP i podnošenja sumnjivih IGP.
<p>R.14 Zaštita i bez dojava</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nije jasno da li se zaštita za otkrivanje podatka odnosi na direktore, službenike i zaposlene, privremeno ili stalno; • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) ne odnosi se na banke i finansijske institucije kao na subjekte; • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) ne navodi da li se odnosi i na stalno i na privremeno zaposlene; • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) obuhvata slučajeve u kojima se sama prijava dostavlja trećoj strani;

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<ul style="list-style-type: none"> • Zabrana otkrivanja podatka (dojave) ne obuhvata slučajeve u kojima je istraga u toku ili je moguće pokretanje iste; • Zakonska neizvesnost u pogledu zaštite ličnih podataka zaposlenih koji sačinjavaju prijavu ili dostavljaju podatak; • Ograničenja u pogledu skidanja zabrane otkrivanja podatka u određenim slučajevima; i • Pitanja delotvornosti zbog odstupanja od međunarodnog standarda.
R.17 Kaznene mere	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Zabrinutost u pogledu primenljivosti određenih odredbi Zakona u svrhu primene upravnih kazni; • Zabrinutost u pogledu dvostrukih krivičnih dela iz Zakona o BPPN/BPFT i posebnih zakona u finansijskom sektoru kojima su predviđene različite kaznene mere; • Nepostojanje upravnih kazni u slučaju kršenja individualnih obaveza iz Zakona o BPPN/BPFT; • Propust da se odredi nadležni organ za izricanje upravnih kazni; • Zakonska neizvesnost u pogledu primene upravnih i drugih novčanih kazni na direktore i više rukovodstvo subjekata pod obavezom podnošenja prijave; • Nepostojanje skupa kaznenih mera; • Zabrinutost u pogledu primenljivosti prudencijalnih upravnih i drugih kaznenih mera na osnovu posebnih zakona u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; i • Posledična pitanja delotvornosti zbog neadekvatnosti sankcionišućeg režima i neprimene kaznenih mera.
R.18 Šel banke	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Napomena: Prilikom ocenjivanja usklađenosti sa Preporukom 18. u Izveštaju su analizirane odredbe u vezi sa licenciranjem banaka i finansijskih institucija, iz srodnih zakona i uredbi o bankarstvu. • Ne postoji zakonska jasnoća u pogledu razlike između korespondentske i respondentske banke kada se radi o šel bankama; • Ne postoji definicija korespondentskog bankarskog odnosa; • Ne postoji obaveza za banke da obezbede da respondentska institucija ne dozvoljava da njene račune koriste šel banke; i • Zabrinutost u pogledu delotvornosti zbog nedostatka zakonske jasnoće.
R.20. EC 20.2 Tehnike kontrole	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji dokumentovana strategija sa ciljevima i prekretnicama za smanjenje upotrebe gotovine; • U upotrebi su brojne novčanice u visokim apoenima;

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
gotovine		<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje direktne debitne i kreditne procedure u bankarskom sistemu; • Postoji sukob u statistici o valuti puštenoj u promet i valuti povučenoj iz prometa; i • Očigledno je da nije delotvoran nadzor u cilju provere usklađenosti sa odredbom člana 13. Zakona o Poreskoj upravi i kretanja valute preko granica.
R.23 Uređenje, nadzor i monitoring	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji zakonski osnov za nadležni organ da vrši dužnosti nadzornog organa za finansijski sektor; • Nadležni organ nema mandat da donosi pravilnike i uredbe u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • Nije predviđena da se u slučaju umanjena znatnog učešća obavesti CBK; • Potreba za jačanjem kriterijuma za dobijanje odobrenja za promenu vlasničkog udela u vezi sa pitanjima BPPN/BPFT; • Odstupanja u definiciji „finansijske institucije“; • Zakonska nejasnoća u pogledu uslova za dobijanje licence za neke finansijske institucije; • Mali broj terenskih poseta; i • Pitanja delotvornosti zbog nepostojanja zakonskih ovlašćenja za nadzor; nepostojanja zakonskih ovlašćenja za donošenje pravilnika i uredbi i zakonske nejasnoće u pogledu licenciranja operatera TNV; • Ljudski resursi za nadzorne organe nisu dovoljni što utiče na delotvornost; • Ne postoje relevantni programi obuke za nadzornike što utiče na delotvornost; • Potreba da organi vode sadržajnu statistiku, u suprotnom, nije moguće oceniti delotvornost na odgovarajući način.
<i>Institucionalne i druge mere</i>		
R.26 FOJ i njene funkcije	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Delokrug i način pristupa FOJ različitim bazama podataka nedovoljan je i negativno utiče na analitičku funkciju iste; • Dvosmislenost u pogledu ovlašćenja FOJ da zahteva dodatne informacije od subjekata koji podnose izveštaj, istoj stvara zakonske izazove; • Kosovo bi trebalo da uzme u obzir usvajanje Načela Egmont grupe o međunarodnoj razmeni informacija; • Odsustvo povratnih informacija od organa za sprovođenje zakona o slučajevima koje FOJ prosledi negativno utiče na delotvornost iste; • Nepostojanje statistike o rezultatima slučajeva koje FOJ prosledi ne omogućavaju donošenje

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<p>odgovarajućeg suda o delotvornosti i značaju analiza FOJ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rigidni obrasci prijave i nepostojanje određenih i strateških povratnih informacija i smernica za subjekte koji podnose prijave dovodi do lošeg kvaliteta PSP i brojnih dodatnih zahteva za informacijama, što stvara preveliki teret i za FOJ i za industriju, što negativno utiče na njenu delotvornost; • Potreba za preteranim zahtevima za dodatnim informacijama (koja potiče od lošeg kvaliteta i nepotkrepljenih PSP) stvara teret po resurse FOJ, negativno utiče na delotvornost iste; • Godišnji izveštaj FOJ ne sadrži tipologije pranja novca i nije objavljen u široj javnosti.
<p>R.27 Organi za sprovođenje zakona</p>	<p>DU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zbog nepostojanja jedinstvene statistike nije moguće doneti sud o delotvornosti istraga i krivičnih postupaka u slučajevima pranja novca uz potpunu preciznost; • Povećanje broja predmeta u STK u vezi sa slučajevima pranja novca ukazuje na nedostatak resursa i loš nivo delotvornosti; • Neodgovarajući broj zaposlenih u specijalnoj Jedinici Policije za istragu pranja novca utiče na delotvornost; • Policija ne šalje povratne informacije FOJ o slučajevima, što smanjuje opštu delotvornost sistema; • Tužioci policiji i drugim organima za sprovođenje zakona ne šalju systemske povratne informacije o rezultatima krivičnih postupaka; • Veliki pad broja slučajeva pranja novca koje je policija prijavila STK u toku 2012. god. ukazuje na smanjenu delotvornost policije da goni slučajeve pranja novca; • U policiji nema dovoljno svesti o potrebi za proaktivnim traganjem za zaradom stečenom kriminalom kada se radi o krivičnim delima sticanja nezakonite imovine; • Ne postoje jasna ovlašćenja za odlaganje hapšenja ili odricanja od istog u svrhu prikupljanja dokaza ili otkrivanja drugih umešanih lica.
<p>R.28 Ovlašćenja nadležnih organa</p>	<p>U</p>	<p>Ova Preporuka u celosti je ispunjena.</p>
<p>R.29 Nadzornici</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje zakonska ovlašćenja za nadležni nadzorni organ u finansijskom sektoru, u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • Ne postoje nadzorna ovlašćenja koja se mogu

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<p>primeniti za nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje zakonska ovlašćenja za primenu prudencijalnih nadzornih ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • FOJ nema ovlašćenja da vrši nadzor bez posete terenu; • Ne postoje odgovarajuća ovlašćenja za izvršenje i kaznene mere; i • Pitanja delotvornosti zbog nepostojanja zakonskih ovlašćenja za nadzor i ovlašćenja za izvršenje; • Ljudski resursi za nadzorne organe nisu dovoljni što utiče na delotvornost; • Ne postoje odgovarajući programi obuke za nadzornike što utiče na delotvornost; • Potreba da organi vode sadržajnu statistiku, jer u suprotnom nije moguće oceniti delotvornost na odgovarajući način.
<p>R.30 Resursi, integritet i obuka</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Povećanje obima posla STK u pogledu slučajeva pranja novca ukazuje na nedostatak resursa i lošu delotvornost; • Neodgovarajuća kadrovska rešenja u specijalizovanoj jedinici Policije za slučajeve pranja novca utiče na delotvornost; • Ne postoji dovoljno svesti/kapaciteta u policiji u vezi sa potrebom da se proaktivno traga za zaradom stečenom kriminalom kada se radi o krivičnim delima kojima se stiče zarada; • Nedovoljan broj službenika utiče na delotvornost Carine; • Ljudski resursi nadzornih organa nisu dovoljni te to utiče na delotvornost; • Ne postoje odgovarajući programi obuke za nadzornike te to utiče na delotvornost.
<p>R.31 Nacionalna saradnja</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Odsustvo povratnih informacija, razmene informacija i koordinacije između organa dovodi do opšte nedelotvornosti režima BPPN; • Odsustvo koordinacije na nivou strateškog planiranja i kreiranja politike između ključnih institucija (TSK i Ministarstvo finansija); • Docnja u realizaciji Nacionalne strategije, posebno u pogledu stvaranja Nacionalne službe za privredni kriminal.
<p>R.32 Vođenje statistike</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Potreba za jačanjem obaveze svih nadležnih organa, subjekata dužnih da podnose prijave i drugih lica i subjekata u pogledu vođenja statističkih podataka, posredstvom zakonske odredbe;

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<ul style="list-style-type: none"> • Ne vodi se sadržajna statistika o zaplenjenoj i oduzetoj imovini, zbog čega je teško tačno oceniti nivo delotvornosti režima; • Nepostojanje statistike o rezultatima slučajeva koje prosledi FOJ ne dozvoljava donošenje odgovarajućeg suda o delotvornosti i značaju analiza FOJ; • Zbog nedostatka jedinstvene statistike nemoguće je doneti sud o delotvornosti istraga i krivičnih postupaka u slučajevima pranja novca, uz punu preciznost; • Postoji potreba da nadzorni organi vode sadržajnije statistiku, u suprotnom, nije moguće doneti odgovarajući sud o delotvornosti; • Delotvornost nije mogla biti potvrđena zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima za UPP u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma; • Delotvornost u pogledu međunarodne policijske saradnje nije mogla biti potvrđena zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima JMSOSZ u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma.
<p>R.33 Pravna lica – pravni uživaoci</p>	<p>DU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji obaveza da se AKRPO obavesti o promenama udela i direktora odmah nakon što iste nastanu; • Zabrinutost u pogledu preciznosti i blagovremenosti dostupnih podataka; • Zabrinutost u pogledu propisne provere osnivača i glavnih akcionara; • Zabrinutost u pogledu blagovremene dostupnosti podataka nadležnim organima; • Ne postoje procedure za nadležne organe, izuzev PUK, da utvrde da li više poslovnih organizacija pripada istom licu; • Ne postoje procedure za nadležne organe da utvrde da li postoji uzajamna veza između poslovnih organizacija, gde, kroz slojeve vlasništva, neka društva mogu posedovati jedno drugo; i • Zabrinutost u pogledu lakoće registracije; i • Posledična pitanja delotvornosti.
<p>R.36 Uzajamna pravna pomoć</p>	<p>DU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje standardi u pogledu rokova obrade stranih zahteva što može narušiti delotvornost sistema; • Delotvornost nije dokazana zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima za UPP u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma; • Dugotrajni postupci u vezi sa zahtevima za UPP u

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		kojima je neophodno izdati sudski nalog.
R.40 Drugi oblici međunarodne saradnje	UU	<ul style="list-style-type: none"> • Delotvornost u pogledu međunarodne policijske saradnje nije mogla biti ocenjena zbog nepostojanja obuhvatne statistike o zahtevima JMSOSZ u vezi sa slučajevima pranja novca, prethodećim krivičnim delima i slučajevima finansiranja terorizma; • Ne postoji standard u pogledu rokova za obradu stranih zahteva što bi moglo da naruši delotvornost sistema.
Devet posebnih preporuka		
SR.II Krivično delo finansiranja terorizma	DU	<ul style="list-style-type: none"> • Finansiranje individualnog teroriste (u bilo koju svrhu) nije jasno obuhvaćeno krivičnim delom finansiranja terorizma; • Nedosledna i/ili suvišna terminologija korišćena u odredbama KZ u vezi sa finansiranjem terorizma; • Deficitarna pokrivenost „terorističkog akta“, kako je predviđeno članom 2. stavom (1) Konvencije o FT: • “generičko“ krivično delo terorizma kao predmeta finansiranja terorizma nije u potpunosti i uopšteno obuhvaćeno; • deficitarna pokrivenost „krivičnih dela iz ugovora“ kao predmeta finansiranja terorizma predviđanjem dodatnog elementa namere; • Nije jasno da li definicija „terorističkog akta“ iz člana 135. stava 1. obuhvata krivična dela u vezi sa terorizmom (npr: regrutovanje za terorizma) tako da se i finansiranje tih krivičnih dela može smatrati krivičnim delom finansiranja terorizma;
SR.III Zamrzavanje imovine terorista	NU	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje delotvorni zakoni i postupci za zamrzavanje sredstava terorista ili druge imovine lica i subjekata označenih na spiskovima u skladu sa rezolucijama SB UN 1267/1988 i 1373, ili postupkom kojeg pokrene treća zemlja, te da se obezbedi da mere zamrzavanja sredstava obuhvataju sredstva ili imovinu koja je pod kontrolom lica označenih na spiskovima; • Ne postoji organ za izradu spiskova na osnovu spiskova označenih lica prema Rezoluciji SB UN 1373; • Ne postoje delotvorni sistemi za obaveštavanje finansijskog sektora o merama pod mehanizmima za zamrzavanje sredstava, kao ni praktične smernice u datoj oblasti; • Ne postoji postupak za razmatranje zahteva za skidanje sa spiska i odmrzavanje sredstava ili druge imovine lica ili subjekata skinutih sa spiska i lica ili subjekata koji su omaškom pogođeni mehanizmom za

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<p>zamrzavanje sredstava;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji postupak za ovlašćeni pristup sredstvima i drugoj zamrznutoj imovini na osnovu Rezolucije SB UN 1267/1988 u skladu sa Rezolucijom SB UN 1452; • Ne postoji poseban postupak za osporavanje mera za zamrzavanje sredstava, preduzetih u skladu sa odgovarajućim rezolucijama SB UN; • Ne postoje mere za proveru poštovanja obaveza iz Posebne preporuke III, niti za izricanje kaznenih mera.
<p>SR.IV Prijavljivanje sumnje u finansiranje terorizma</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji obaveza podnošenja prijave u slučajevima u kojima dostupne informacije ukazuju na moguće aktivnosti pranja novca ili finansiranja terorizma; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za finansiranje terorizma; • Ne postoji obaveza podnošenja prijave za pokušaj sumnjive radnje ili prometa; • Mali broj PSP; • Zabrinutost u pogledu nepodnošenja sumnjivih IGP kao PSP; i • Pitanja delotvornosti u vezi sa kvalitetom i kvantitetom podnošenja PSP i podnošenja sumnjivih IGP.
<p>SR.VI Uslovi za usluge transfera novca/vrednosti u vezi sa BPPN</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zakonska neizvesnost u pogledu uslova licenciranja ili registracije; • Nepostojanje zakonskih ovlašćenja za odgovarajući nadzorni organ; • Zakonska neizvesnost u pogledu imenovanja, funkcija i ovlašćenja „predstavnik“; • Sledstveno tome, ne postoji obaveza sastavljanja spiska predstavnika; • Ne postoje delotvorne, srazmerne i odvrćajuće krivične, građanske ili upravne kazne; i • Mali broj poseta na terenu u svrhu nadzora; i • Pitanja delotvornosti uglavnom zbog zakonskih neizvesnosti.
<p>SR.VIII Nedobitne organizacije</p>	<p>NU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nije izvršena procena rizika u datom sektoru; • Ne postoje kontakti i ne postoji zakonska obaveza organa da uspostavlja kontakt sa sektorom NVO; • Ne postoji prudencijalni nadzor; • Zakonska protivrečnost u pogledu nadzornih ovlašćenja za NVO na osnovu člana 30. Zakona o BPPN/BPFT; • Samim tim, ne postoji nadzor u pogledu BPPN/BPFT; • Ne postoji obaveza čuvanja podataka o rukovođenju

Preporuka	Ocena	Opis činilaca uzetih u obzir za ocenu
		<p>po stalnom osnovu i u svim slučajevima;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne postoje prudencijalne kaznene mere za svako kršenje Zakona o NVO; • Sukob između Zakona o BPPN/BPFT i Zakona o NVO; • Ne postoji postupak za propisnu proveru osnivača u fazi registracije; • Ne postoje odredbe kojima bi se ORVNVO ovlastilo da traži dodatne informacije koje mu zatrebaju; • Ne postoje odredbe u Zakonu o BPPN/BPFT kojima bi se FOJ ovlastila da traži dodatne informacije koje joj zatrebaju; i • Zabrinutost u pogledu identifikacije NVO koja bi trebalo da bude pod istragom, a samim tim i mogućnosti istrage; i • Pitanja delotvornosti zbog ograničenog stava ORVNVO u pogledu njegovih odgovornosti i razmene informacija.
<p>SR.IX Prekogranična prijava i objava</p>	<p>UU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • U Carini ne postoje pravila za vođenje evidencije o informacijama o prijavama/lažnim prijavama i sumnjivim slučajevima pranja novca/finansiranja terorizma; • Tužilac ne dostavlja strukturisane povratne informacije o slučajevima koje prosledi Carina; • Nedovoljan broj zaposlenih utiče na delotvornost Carine.

Tabela 2: Predloženi Akcioni plan za unapređenje sistema BPPN/BPFT

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
1. Uopšteno	Nije potreban tekst
2. Pravni sistem i srodne institucionalne mere	
2.1 Kriminalizacija pranja novca (R.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Revidirati zakonske definicije u vezi sa zaradom stečenom kriminalom da bi se uklonila zabuna i suvišnost u toj oblasti. • Redefinisati potreban nivo dokaza za prethodeće krivično delo (član 32. stav 4. tačka 1) i/ili obezbediti odgovarajuće smernice licima zaduženim za primenu u tom pogledu. • Preformulisati odredbu kojom se definiše pokrivenost samostalnog pranja novca (član 32. stav 4. tačka 2) tako da se postojeća protivrečnost otkloni. • Uskladiti odgovarajuće odredbe Zakona o BPPN/BPFT i KZ, kako u smislu koncepta tako i terminologije, u pogledu krivičnih dela pomaganja. • Obezbediti odgovarajuću kriminalizaciju krivičnog dela manipulacije tržištem i uvesti je među krivičnim delima koja prethode pranju novca.
2.2 Krivična odgovornost za pranje novca	<ul style="list-style-type: none"> • Revidirati osnove korporativne krivične odgovornosti pošto je trenutno predviđena zakonom (bilo da zavisi od krivice fizičkog lica ili ne). • Uskladiti odgovarajuće odredbe Zakona o BPPN/BPFT i KZ, kako u smislu koncepta tako i terminologije, u pogledu: <ul style="list-style-type: none"> ○ standarda znanja koji se primenjuje u slučaju krivičnog dela pranja novca (Zakon o BPPN/BPFT u odnosu na KZ); ○ osnova korporativne krivične odgovornosti i krivične odgovornosti povezanog fizičkog lica (član 34. Zakona o BPPN/BPFT u odnosu na član 40. KZ / član 5. Zakona o KOPL) • Propisati strožije kazne za krivična dela (povećati visinu novčanih kazni) koja izvrše pravna lica.
2.3 Kriminalizacija finansiranja terorizma (SR.II)	<ul style="list-style-type: none"> • Dvostruka kriminalizacija FT (u KZ sa jedne strane i u nedavno izmenjenom i dopunjenom Zakonu o BPPN/BPFT sa druge) hitno bi trebalo da se reši zakonima na Kosovu (uključujući i Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija) tako da se obezbedi jedno, autonomno i obuhvatno krivično delo finansiranja terorizma koje zadovoljava sve aspekte Posebne preporuke II. • Revidirati postojeću pokrivenost „terorističkog akta“ („akta terorizma“ itd.) i redefinisati je u celosti u skladu sa članom 2. stavom 1. Konvencije o FT,

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>uključujući:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ obezbeđivanje pune i opšte pokrivenosti „generičkog“ krivičnog dela terorizma; ○ odustajanje od obaveze dokazivanja dodatnog elementa namera za „krivična dela iz ugovora“ kao predmeta FT; ○ pojasniti da definicija „terorističkog akta“ iz člana 135. stava 1. obuhvata krivična dela u vezi sa terorizmom (npr: regrutovanje za terorizam) tako da se finansiranje datih krivičnih dela, takođe, može smatrati krivičnim delom FT; <ul style="list-style-type: none"> • Dole navedene mere se sve odnose na kriminalizaciju FT kako je trenutno predviđeno KZ: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kriminalizacija finansiranja individualnog teroriste (u bilo koju svrhu) u okviru krivičnog dela FT; ○ Revidirati i preformulisati protivrečnu i/ili suvišnu terminologiju koja se koristi u odredbama u vezi sa FT.
2.4 Oduzimanje, zamrzavanje i zaplena zarade stečene kriminalom (R.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Zakon o krivičnom postupku bi trebalo da se izmeni i dopuni tako da obuhvati odredbe koje ukazuju na standard dokaza koji je potreban da bi se omogućilo oduzimanje instrumenata namenjenih za izvršenje krivičnog dela. • Kosovo bi trebalo da uskladi norme KZ i ZKP u pogledu oduzimanja imovine treće strane. U tom slučaju, prioritet bi trebalo dati okviru utvrđenom u KZ, koji je uopšteno u skladu sa međunarodnim standardima, i ne bi predstavljao problem oko delotvornosti u primeni, suprotno normama iz ZKP. • Kosovo bi trebalo da revidira odredbe ZKP kojima se uređuje zaštita prava savesne treće strane. Trebalo bi sniziti standard dokaza koji se traži od savesne treće strane da dokaže svoja legitimna prava i namere u pogledu imovine. • Kosovo bi trebalo da uvede mehanizme za sprečavanje ili poništavanje radnji, ugovornih ili drugih, ako su umešana lica znala ili su trebala da znaju da će zbog takvih radnji, organi vlasti biti sprečeni da povrate imovinu koja je predmet oduzimanja. • Sudstvu bi trebalo da bude dozvoljeno i trebalo bi da bude podstaknuto, da zauzima proaktivan pristup oko preuzimanja neophodnih mera, kada tužilac jasno napravi propust u očiglednim okolnostima određenog slučaja da izvrši zaplenu i oduzme poznate instrumente/zaradu stečenu kriminalom. • Kosovo bi trebalo da primeni relevantne komponente strategije o BPPN/BPFT što je pre moguće, posebno u

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>cilju unapređenja uloge finansijske istrage, mehanizama za povraćaj imovine i koordinaciju i saradnju između agencija u datim oblastima.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalna služba za privredni kriminal, koja je predviđena datom strategijom, trebalo bi da se popuni službenicima i učini funkcionalnom što je pre moguće, da bi se pratila i povećala delotvornost saradnje i koordinacije između agencija u oblasti finansijskog kriminala. • Agencija za upravljanje imovinom, TSK i SSK trebalo bi da budu dužni da vode koordinisanu statistiku sa više detalja o iznosu zamrznute, zaplenjene i oduzete imovine u vezi sa pranjem novca, finansiranjem terorizma, zaradom stečenom kriminalom i uzročnim prethodećim krivičnim delima. • Trebalo bi da postoji doslednost u terminologiji u zakonima da bi se otklonila dvosmislenost, uključujući suprotnosti između Zakona o BPPN/BPFT, KZ i ZKP. • U članu 97. stavu 1. Krivičnog zakonika predviđena je zamena zakonski stečene imovine za oduzimanje stvarne zarade/materijalne koristi. To bi trebalo iznova izraditi da bi se otklonila svaka sumnja. • Nalog o privremenom zamrzavanju sredstava donosi tužilac. Postoje odredbe u vezi sa žalbom lica na koje se dati nalog odnosi ali ZKP nije jasno predviđeno da li je zahtev za donošenje takvog naloga ex parte. Formulacija srodne odredbe (član 274. ZKP) trebalo bi da bude izričita da bi se otklonila svaka sumnja. • Kosovo bi trebalo da uzme u obzir primenu sistema <i>in rem</i> oduzimanja zarade stečene kriminalom. Izmene i dopune proširenog zakona o oduzimanju imovine ne predviđaju isto.
2.5 Zamrzavanje sredstava korišćenih za finansiranje terorista (SR.III)	<ul style="list-style-type: none"> • Izraditi i usvojiti delotvorne zakone i postupke za zamrzavanje terorističkih sredstava ili druge imovine lica i subjekata označenih u skladu sa rezolucijama SB UN 1267/1988 i 1373, ili u postupku kojeg pokrenu treće zemlje, i obezbediti da mere zamrzavanja obuhvataju i sredstva ili imovinu koju kontrolišu označena lica. • Uspostaviti nadležni organ koji će označavati lica u svrhu Rezolucije SB UN 1373. • Uspostaviti delotvorne sisteme za obaveštavanje finansijskog sektora o merama mehanizama za zamrzavanje imovine i obezbediti odgovarajuće praktične smernice u datoj oblasti. • Uvesti odgovarajuće procedure: <ul style="list-style-type: none"> ○ za skidanje sa spiska i odmrzavanje sredstava onih lica koja su omaškom pogođena

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>mehanizmima za zamrzavanje sredstava;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ da se dozvoli pristup sredstvima ili drugoj imovini zamrznutoj na osnovu rezolucija SB UN 1267/1988 u skladu sa Rezolucijom SB UN 1452; ○ i za odgovarajuće procedure za osporavanje mera zamrzavanja preduzetih u skladu sa odgovarajućim rezolucijama SB UN. <ul style="list-style-type: none"> • Obezbediti mere za nadzor u cilju provere usklađenosti sa obavezama iz Posebne preporuke III i za izricanje kaznenih mera.
2.6 Finansijsko-obaveštajna jedinica i njene funkcije (R.26)	<ul style="list-style-type: none"> • Ministarstvo finansija i Upravni odbor FOJ trebalo bi da preduzmu mere da pomognu i promovišu institucionalni položaj FOJ u pogledu drugih organa. • Trebalo bi proširiti broj baza podataka kojima FOJ ima pristup. Još važnije, trebalo bi obezbediti FOJ bazi podataka Policije. One baze podataka kojima FOJ ima dozvoljen neposredan pristup trebalo bi da se integrišu u analitički mejnfrejm goAML sistema da bi se poboljšao kvalitet, delokrug i brzina vršenja analize. • Oblici podnošenja prijave ne bi trebalo da predstavljaju obavezu za subjekte koji podnose prijavu koja je van okvira Zakona o BPPN/BPFT (dodatni resursi mogu opteretiti privatni sektor). • FOJ bi trebalo da preduzme dodatne mere za poboljšanje kvaliteta PSP i na kraju uklanjanje tereta u vidu dodatnih zahteva mogle bi da obuhvate rad FOJ sa sektorom koji je dužan da podnosi prijave, obezbeđivanjem opštih (tipologija) i ciljanih povratnih informacija o rezultatima prosleđenih PSP. • Formalan i redovan sistem povratnih informacija o napretku slučajeva koje prosledi FOJ trebalo bi primeniti zajedno sa Policijom, Carinom i tužiocima. To pitanje bi trebalo da se uzme u obzir kao jedan od prioriteta za Nacionalnu službu za privredni kriminal, onda kada se ta služba uspostavi. • Najvažniji nedostatak predstavlja odsustvo sadržajne statistike kojom bi se pokazali rezultati slučajeva koje FOJ prosledi organima za sprovođenje zakona, kojeg bi kosovski organi vlasti trebalo da isprave u što kraćem roku, putem kolektivnog napora između agencija. • Prioritet bi trebalo dati objavljivanju godišnjeg izveštaja FOJ da bi se podigla svest o aktivnostima FOJ među širom zajednicom agencija, kao i sektora koji je dužan da podnosi prijave. Takav izveštaj bi, između ostalog, trebalo da se koristi kao delotvorno sredstvo u okviru FOJ da bi se sektoru koji podnosi

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>izveštaj dale povratne informacije, a samim tim, trebalo bi da uvek sadrži podatke o postojećim tipologijama pranja novca.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preporučeno je da se prilagodi sadržaj Zakona o BPPN/BPFT tako da se FOJ daju ovlašćenja da zahteva dodatne informacije na nedvosmislen način, bez potrebe za ikakvim tumačenjem. • FOJ bi trebalo da primeni Načela Egmont grupe o razmeni informacija u svojim poslovima sa stranim FOJ. • FOJ trebalo bi da izvrši procenu finansijskih i tehničkih potreba, uključujući pregled za 3 godine unapred. To bi trebalo dopuniti i potkrepiti procenom pretnji i rizika od pranja novca na Kosovu (kako je predviđeno strategijom BPPN/BPFT), gde bi FOJ trebalo da zauzme vodeću ulogu. Dve date procene trebalo bi da dovedu do izrade akcionog plana/plana za raspodelu resursa, sa utvrđenim zajedničkim prioritetima FOJ, organa za sprovođenje zakona, nadzornih organa i organa zaduženih za kreiranje politike.
2.7 Organi za sprovođenje zakona, tužilaštvo i drugi nadležni (R.27)	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalna služba za privredni kriminal trebalo bi hitno da osmisli mere za bližu saradnju između FOJ i policije, i da prati primenu iste u cilju unapređenja efikasnosti upotrebe resursa FOJ u policiji. • Nacionalna služba za privredni kriminal trebalo bi da uvede sistem održavanja jedinstvene statistike između policije i tužilaštva o slučajevima pranja novca, da bi se obezbedila mogućnost precizne analize delotvornosti sistema. • Povećati broj pripadnika Jedinice Kosovske policije za istragu finansijskog kriminala i pranja novca. • 509. Službenik policije za vezu koji bude postavljen u FOJ nakon potpisivanja planiranog memoranduma o razumevanju, trebalo bi da postane glavni kanal za povratne informacije između dveju agencija, posebno u pogledu dostavljanja informacija o napretku slučajeva FOJ. To bi trebalo da se izričito predvidi u sadržaju memoranduma o razumevanju. Pored toga, FOJ bi trebalo da održava redovne konsultacione i koordinacione sastanke sa Jedinicom Policije za istragu pranja novca u vezi sa sadržajem dostavljenog materijala. • Uvesti objektivne i transparentne kriterijume za postavljanje/razrešenje generalnog direktora i visokog rukovodstva Policije da bi se obezbedila nezavisnost u radu iste (vidi opis iz Odeljka 2.3. Izveštaja o BPK). • Preporučuje se usvajanje smernica za Policiju u vezi

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>sa usvajanjem vanrednih uslova spoljnog angažmana policajaca i uspostavljanje granice za naknadu za takvo angažovanje (vidi opis iz Odeljka 2.3. Izveštaja o BPK).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uloga Policijskog inspektora Kosova trebalo bi da se proširi tako da obuhvati ocenu toga da li je KP delotvorna i da li „odgovara svrsi“. Izveštaj o tome trebalo bi da bude javan. • Trebalo bi uložiti usklađene napore u cilju otklanjanja zaostalih predmeta u vezi sa pranjem novca, u tužilačkom sistemu. • Nadležni organi vlasti na Kosovu trebalo bi da redovno, između agencija, razmatraju trendove i tehnike pranja novca/finansiranja terorizma, uz detaljan doprinos policije i tužilaštva.
2.8 Prekogranična prijava ili objava (SR.IX)	<ul style="list-style-type: none"> • Potrebno je uzeti u obzir dalje jačanje Carine kroz dodelu dodatnih resursa da bi se ista motivisala i pomoglo popunjavanje otvorenih radnih mesta, i da bi se pojačao integritet službenika. • Trebalo bi vršiti periodičnu spoljašnju evaluaciju svrsishodnosti Kosovske carine da bi se ocenili funkcija, struktura, delotvornost i vrednost za novac. Rezultati bi trebalo da se objave.
3. Preventivne mere – Finansijske institucije	
3.1 Rizik od pranja novca i finansiranja terorizma	<ul style="list-style-type: none"> • Kosovski organi bi trebalo da izvrše nacionalnu procenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma.
3.2 Provera klijenata uključujući pojačane ili smanjene mere (R.5)	<ul style="list-style-type: none"> • Revizija Pravila X, inkorporišući Savetodavno pismo 2007/1 CBK, u okviru konteksta novih zakona i opozvanih uredbi UNMIK-a; • Usklađivanje definicije „finansijske institucije“ u srodnim zakonima i uredbama; • Zakonska obaveza primene svih mera PK, kako je definisano u Zakonu o BPPN/BPFT umesto primene procesa utvrđivanja i provere identiteta, koji je samo deo koncepta PK; • Preispitivanje podele i primene spiskova Ujedinjenih nacija i drugih spiskova označenih lica i subjekata; • Opšta revizija Zakona o BPPN/BPFT u određenim oblastima u vezi sa boljim i smanjenim merama PK, u okviru konteksta primene i smernica za pristup zasnovan na riziku, i u smislu usklađivanja odredaba, kako je ukazano u analizama u vezi sa odgovarajućim suštinskim kriterijumima.
3.3 Politički eksponirana lica (PEL) (R.6)	<ul style="list-style-type: none"> • Uskladiti definiciju PEL iz Zakona o BPPN/BPFT sa definicijom FATF-a; • Uvesti zakonsku obavezu utvrđivanja da li pravni uživalac

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>pravnog lica spada u definiciju PEL;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Izmeniti i dopuniti član 21. Zakona o BPPN/BPFT tako da se obezbedi primena postupka za utvrđivanje da li je određeni klijent ili pravni uži valac kasnije identifikovan kao PEL ili postao PEL; • U članu 21. Zakona o BPPN/BPFT pojasniti da se utvrđivanje izvora sredstava primenjuje po tekućem osnovu na svaki promet sa PEL; • Obezbediti smernice za industriju.
3.4 Tajnost ili poverljivost finansijske institucije (R.4)	<ul style="list-style-type: none"> • U članu 74. stavu 2. Zakona o CBK dodati novu stavku, posebno ako se CBK na kraju daju nadzorna ovlašćenja na osnovu i u svrhu Zakona o BPPN/BPFT, da bi se pojasnilo skidanje oznake poverljivosti kada CBK FOJ dostavlja informacije.
3.5 Vođenje evidencije (R.10)	<ul style="list-style-type: none"> • Izmeniti i dopuniti član 17. stav 6. tačku 2. u vezi sa trenutkom početka perioda čuvanja evidencije za niz povezanih povremenih prometa; • Uneti nov stav 7. u članu 17. kojim bi se FOJ dala ovlašćenja da produži period čuvanja evidencije u određenim slučajevima; • Izmeniti i dopuniti člana 17. stav 6. tačku 1. tako da se uskladi sa članom 18. stavom 6; i • Uskladiti član 17. i član 20. u pogledu raspoloživosti evidencije koja se čuva za nadležne organe vlasti.
3.6 Podnošenje prijave o sumnjivom prometu (R.13 i SR.IV)	<ul style="list-style-type: none"> • Izmeniti i dopuniti definiciju „sumnjive radnje i prometa“ tako da ista obuhvati slučajeve u kojima dostupne informacije ukazuju na mogućnost da je lice ili subjekat umešan u kriminalne aktivnosti; • Izmeniti i dopuniti član 22. tako da se uvede obaveza podnošenja prijave u slučaju finansiranja terorizma; • Izmeniti i dopuniti definiciju „sumnjive radnje ili prometa“ tako da ista obuhvati pokušaj radnje ili prometa; i • FOJ da preduzme mere da bi obezbedila da se kod IGP koji ukazuju na sumnju podnese i PSP, te da se sledstveno tome podigne svest.
3.7 Zaštita i bez dojava (R.14)	<ul style="list-style-type: none"> • Izmeniti i dopuniti član 35. Zakona o BPPN/BPFT tako da zaštitu proširi na direktore, službenike i zaposlene, privremeno ili stalno; • Izmeniti i dopuniti član 22. stav 4. tako da se uvede zabrana otkrivanja podatka u skladu sa međunarodnim standardima; • Uzeti u obzir mogućnost proširenja zabrane otkrivanja podatka na druge subjekte dužne da podnose prijave; • Obezbediti da član 15. stav 1. tačka 3. ne obuhvata imena i lične podatke službenika banke ili finansijske institucije

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>koji sačinjava prijavu ili dostavlja podatak;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revidirati član 15. stav 2. Zakona da bi se ograničilo da subjekti ili organi vlasti mogu da dostavljaju podatke samo onim organima kojima FOJ prosleđuje svoje izveštaje; • U članu 15. Zakona dodati nov stav 4. kojim bi se svaki organ koji iz bilo kog razloga poseduje lične podatke zaposlenih u subjektu koji je dužan da podnosi prijave, a koji su podneli prijavu ili dostavili podatak, obavezao da zaštiti takve podatke i da ih čuva poverljivim; • Uzeti u obzir odredbe člana 28. Treće direktive EU o skidanju zabrane otkrivanja podatka u određenim okolnostima; i • Uzeti u obzir unošenje novog stava 4A u član 22. Zakona o BPPN, kojim bi se uvela zabrana otkrivanja podatka u slučajevima predviđenim u Konvenciji Saveta Evrope (CETS 198).
3.8 Šel banke (R.18)	<ul style="list-style-type: none"> • Iznova izraditi član 21. stav 6. da bi se otklonile zakonske neizvesnosti; • Uvesti definiciju „korespondentskog bankarskog odnosa“ obuhvatajući i „korespondentsku“ i „respondentsku“ instituciju, u skladu sa definicijom iz Glosara uz Metodologiju FATF-a; • U članu 21. stavu 4. Zakona o BPPN/BPFT uvesti novu tačku 6. da bi se obezbedilo da banke potvrde da njihove respondentske institucije ne dozvoljavaju da njihove račune koriste šel banke.

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
3.9 Tekući nadzor, monitoring i ulazak na tržište (R.23)	<ul style="list-style-type: none"> • Uvesti zakonski osnov za određivanje nadležnog organa koji će vršiti nadzor finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT; • Zakonom predviđena nadzorna ovlašćenja trebalo bi pratiti ovlašćenjima određenog nadzornog organa da donosi obavezujuće pravilnike i uredbe u svrhu BPPN/BPFT (za CBK pored ovlašćenja u tom pogledu, koja su predviđena članom 85. Zakona o bankama u prudencijalnu svrhu); • U član 37. Zakona o bankama uvesti nov stav 6. kojim bi se predvidelo da fizičko ili pravno lice koje, samostalno ili u dogovoru sa drugim lice, umanjuje znatno učešće ili postojeći vlasnički udeo obavesti CBK o istom; • U član 38. Zakona o bankama uvesti nov stav 2. kojim bi se predvidelo da se primenjuju kriterijumi BPPN/BPFT kako je predviđeno Direktivom EU o spajanju i sticanju društava za dobijanje odobrenja za promenu vlasničkog udela; • Izmeniti i dopuniti član 39. stav 3. Zakona o bankama o spajanju, konsolidaciji i sticanju društava, sledstveno predloženom stavu 2. člana 38; i • Uskladiti definicije „finansijske institucije“ u različitim zakonima.
3.10 Nadzornici (R.29)	<ul style="list-style-type: none"> • Uneti nov član 30B u Zakonu o BPPN/BPFT u smislu da nadzorni organ određen na osnovu Zakona o BPPN/BPFT, a koji već ima nadzorna ovlašćenja na osnovu drugih zakona, može da primenjuje svoja prudencijalna nadzorna ovlašćenja na osnovu odgovarajućih zakona u svrhu provere usklađenosti sa Zakonom o BPPN/BPFT, uz izuzetak primene upravnih i drugih kazni i kaznenih mera iz tih zakona, pošto su iste predviđene Zakonom o BPPN/BPFT; i • Uzneti nov stav 6. u članu 30. Zakona o BPPN/BPFT kojim bi se predvidela ovlašćenja FOJ da vrši nadzor bez posete terenu.

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
3.11 Kaznene mere (R.17)	<ul style="list-style-type: none"> • Revizija člana 24. stava 8, člana 25. stava 7, člana 26. stava 14. i člana 27. stava 4. u okviru konteksta predloženih izmena i dopuna člana 31. Zakona o BPPN/BPFT; • Revizija postojećih krivičnih dela i drugih prekršaja radi postizanja zakonske izvesnosti i izbegavanja zakonske složenosti u primeni zbog dvostrukih prekršaja i različitih kaznenih mera; • Izmene i dopune člana 31. i uvođenje novih članova 31A i 31B, kako je predviđeno nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT; • Odrediti organ i/ili organe koji će biti ovlašćeni da izriču kaznene mere kroz revidirani član 31; • Obezbediti da su kaznene mere primenljive na direktore i više rukovodstvo kroz reviziju člana 31. i u tu svrhu izmeniti i dopuniti član 34. Zakona o BPPN/BPFT; i • Uvesti skup kaznenih mera kroz reviziju člana 31, kako je predloženo.
3.12 Usluge transfera novca ili vrednosti (SR. VI)	<ul style="list-style-type: none"> • Uskladiti definiciju „finansijske“ institucije u odgovarajućim zakonima, uključujući Zakon o BPPN/BPFT i delatnosti koje mogu obavljati nebankarske finansijske institucije; • Odrediti nadležni organ koji bi imao regulatorna i nadzorna ovlašćenja u svrhu Zakona o BPPN/BPFT za celokupan finansijski sektor; • Pojasniti u Zakonu o bankama ovlašćenja za nebankarske finansijske institucije, uključujući pružaoce usluga TNV, da imenuju predstavnike, kao i uslove pod kojima je to dozvoljeno ili zabranjeno; • Uvesti definiciju „predstavnik“ u Zakonu o bankama; • Uvesti nov stav ili nov član u Zakonu o bankama ili Zakonu o BPPN/BPFT kojim bi se pružaoци usluga TNV obavezali da sastavljaju spisak predstavnika, ako Zakonom o bankama to nije zabranjeno; • Revidirati član 31. Zakona o BPPN/BPFT u skladu sa preporukom iz Odeljka 3.11. ovog Izveštaja.
3.13 Savremene tehnike sigurnog prometa (R.20)	<ul style="list-style-type: none"> • CBK bi trebalo dokumentuje svoju strategiju za bolje tehnike kontrole gotovine sa ciljevima i prekretnicama, uključujući uvođenje direktnih debitnih i direktnih kreditnih sistema; • CBK bi trebalo koordinira studiju o statistici o valuti puštenoj u promet i valuti povučenoj iz prometa, da bi se utvrdio izvor razlika, u saradnji sa drugim organima kao što su Carina i Poreska uprava; • Ta studija da utvrdi i razloge za veliku upotrebu novčanica

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	u apoenu od 500 €; <ul style="list-style-type: none"> • Preporučljivo je da Poreska uprava obezbedi delotvornost u primeni člana 13. Zakona o Poreskoj upravi.
4. Pravna lica i uređenja	
4.1 Pravna lica – pristup pravnom uživaocu i kontrola podataka (R.33)	<ul style="list-style-type: none"> • Uvesti obavezu da se odmah prijavi svaka promena u udelu i direktorima pored imenovanja lica koje bi bilo odgovorno da to čini, po potrebi; • Uvesti postupak i sisteme za nadležne organe i industriju da utvrde da li jedno lice poseduje više od jedne poslovne organizacije; • Uvesti upravni postupak da bi u najvećoj mogućoj meri AKRPO utvrdila preciznost dokumenata i sadržaja da bi se obezbedilo da su i fizička i pravna lica koja osnivaju društva proverena i nadgledana u pogledu mogućeg krivičnog dosijea ili profesionalne diskvalifikacije, kao i poređenjem sa spiskovima Ujedinjenih nacija i drugim spiskovima označenih lica i subjekata; • Uvesti postupak za utvrđivanje uzajamne povezanosti registrovanih poslovnih organizacija; • Uvesti mere za preciznost i valjanost prijava za registraciju da bi se ista izvršila u kraćem vremenskom periodu i smanji potreban kapital.
5. Nedobitne organizacije	
5.1 Nedobitne organizacije (SR.VIII)	<ul style="list-style-type: none"> • Uvesti nov član 2A o „određivanju nadležnog tela i njegove nadležnosti“ u Zakonu o NVO, kojim bi se predvidele nadležnosti određenog nadležnog tela; funkcije i odgovornosti na osnovu Zakona; nadzor NVO; i periodična procena rizika, uključujući razmenu informacija; • Izmeniti definiciju „nadležnog tela“ u članu 2. Zakona o NVO. • Otkloniti zakonsku dvosmislenost u pogledu nadzornih ovlašćenja iz člana 30. i odrediti organ koji će vršiti nadzor NVO u svrhu člana 24. Zakona o BPPN/BPFT;¹⁸⁹ • Izmeniti i dopuniti član 9. stav 11. Zakona o NVO tako da se predvidi obaveza NVO da prijavljuju i promene u vezi sa članom 18. stavom 4. tačkom 2. i tačkom 3. Zakona o NVO; • Uzeti u obzir uvođenje prudencijalnih kaznenih mera u slučaju kršenja člana 4. stava 11. Zakona o NVO; • Uskladiti član 24. Zakona o BPPN/BPFT i član 21. Zakona o NVO u vezi sa ovlašćenjima nadležnog tela da izriče kaznene mere; • Uvesti novu tačku 3. u članu 21. stavu 1. Zakona o NVO

¹⁸⁹ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o BPPN/BPFT predlaže da se ta odgovornost dodeli FOJ.

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>obezbeđujući time vezu sa članom 24. Zakona o BPPN/BPFT o brisanju iz Registra u slučaju kršenja člana 24. Zakona o BPPN/BPFT;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uvesti mere u unutrašnjem postupku licenciranja u ORVNVO za propisnu proveru osnivača, bar upućivanjem na spiskove Ujedinjenih nacija i druge spiskove označenih lica i subjekata; • Izmeniti i dopuniti član 24. stav 4. Zakona o BPPN/BPFT da bi se obezbedilo čuvanje evidencije o prometu, kao i da se ista stavi na raspolaganje nadležnim organima; • Uvesti nov stav 5A u član 24. Zakona o BPPN/BPFT kojim bi se FOJ dala ovlašćenja da od NVO traži informacije, podatke ili dokumenta u svrhu ispunjavanja svojih obaveza iz Zakona, pored onih iz stava 4. i stava 9. istog člana; • Revidirati član 4. Memoranduma o razumevanju između FOJ i ORVNVO; • Uspostaviti praktične mehanizme za saradnju i razmenu informacija između organa koji su bitni u pogledu sektora NVO; • Izvršiti procenu rizika i podložnosti čemu NVO mogu biti izložene ili iskorišćavanje u svrhu finansiranja terorizma, i sprovesti program uspostavljanja kontakta sa NVO da bi se bolje podigla svest o takvim rizicima i takvoj podložnosti, uključujući časove obuke u cilju podizanja svesti; • ORVNVO bi trebalo da izvrši stratešku procenu da bi utvrdilo koja NVO zauzima značajan deo finansijskih sredstava pod kontrolom datog sektora ili koja ima značajan udeo u međunarodnim aktivnostima datog sektora. Ta procena bi trebalo da se podeli sa FOJ; • Proširiti Administrativno naređenje FOJ na ORVNVO, a kojim se subjekti dužni da podnose prijavu obavezuju da poklone posebnu pažnju spiskovima označenih lica i organizacija na osnovu rezolucija SB UN; i • Primeniti relevantne komponente Strategije za BPPN/BPFT i to odmah.
6. Domaća i međunarodna saradnja	
6.1 Domaća saradnja i koordinacija (R.31)	<ul style="list-style-type: none"> • Da bi otklonili nedostatke u oblasti saradnje između agencija, organi na Kosovu bi trebalo da za prioritet uzmu primenu strategija BPPN/privrednog kriminala i TSK. Međutim, to bi trebalo učiniti na koordiniran način, imajući u vidu broj sveprisutnih pitanja među dva dokumenta. • Prema mišljenju evaluacionog tima, Strategija TSK bi trebalo da bude izričitija u pogledu unapređenja povratnih informacija između različitih organa, što bi moglo da se proprati uvođenjem obavezujućih odredbi u

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<p>memorandumima o razumevanju. Isto bi trebalo navesti i u Akcionom planu Strategije.</p> <ul style="list-style-type: none"> Združeni odbor za koordinaciju vladavine prava bi trebalo da se obaveštava o primeni obeju strategija – Strategije BPPN/privrednog kriminala i Strategije TSK da bi se obezbedila koordinacija i da bi se pitanja koja se razmatraju na dnevnom redu međusobno dopunjavala.
6.2 Uzajamna pravna pomoć (R.36)	<ul style="list-style-type: none"> Obezbediti standard roka za obradu stranih zahteva, jer bi u suprotnom mogla biti narušena delotvornost sistema. Revidirati proceduralne zakone tako da se otkloni preduga docnja u obradi zahteva za UPP a u kojima je neophodno izdati sudski nalog.
6.3 Drugi oblici saradnje (R.40)	<ul style="list-style-type: none"> JMSOSZ bi trebalo da vodi statistiku koja sadrži dovoljno detalja da bi se identifikovalo prethodeće krivično delo, posebno kada se radi o pranju novca/finansiranju terorizma, kao i o vremenu potrebnom za obradu zahteva bez čega nije moguće doneti sud o delotvornosti. Zakon o BPPN bi trebalo da obuhvati mogućnost da FOJ ili tužilac traže nalog za praćenje bankovnog računa. Kosovo bi trebalo da pojasni da li odbija ili ne međunarodnu saradnju po osnovu da se ista odnosi na političko krivično delo. FOJ bi trebalo da ima ovlašćenja da zamrzne ili odloži promet na zahtev strane FOJ.
7. Ostala pitanja	
7.1 Resursi i statistika (R. 30 i 32)	<ul style="list-style-type: none"> Zakonska ovlašćenja za organ nadležan za nadzor celokupnog finansijskog sektora u svrhu Zakona o BPPN/BPFT trebalo bi pratiti revizijom odgovarajućih ljudskih i drugih resursa. Agencija za upravljanje imovinom, TSK i SSK trebalo bi da budu dužni da vode koordinisanu statistiku sa više detalja o iznosu zamrznute, zaplenjene i oduzete imovine u vezi sa pranjem novca, finansiranjem terorizma, zaradom stečenom kriminalom i uzročnim prethodećim krivičnim delima. Najvažniji nedostatak predstavlja nepostojanje sadržajne statistike kojom bi se pokazali rezultati FOJ po pitanju prosleđivanja slučajeva organima za sprovođenje zakona, kojeg bi kosovski organi vlasti trebalo da isprave u najkraćem mogućem roku, kroz kolektivan napor između agencija. Nacionalna služba za privredni kriminal trebalo bi da uvede sistem održavanja jedinstvene statistike između policije i tužilaštva o slučajevima pranja novca, da bi se obezbedila mogućnost sastavljanja precizne statistike i postizanja delotvornosti sistema. Povećati broj pripadnika Jedinice Kosovske policije za istragu finansijskog kriminala i pranja novca.

Sistem BPPN/BPFT	Predložena mera (navedena prema redosledu prioriteta)
	<ul style="list-style-type: none"> • Potrebno je uzeti u obzir dalje jačanje Carine kroz dodelu dodatnih resursa da bi se ista motivisala i pomoglo popunjavanje otvorenih radnih mesta, i da bi se pojačao integritet službenika. • Trebalo bi uvesti nov član 30A u Zakonu o BPPN/BPFT pod naslovom „Statistički podaci“, kojim bi se predvidelo da subjekti dužni da podnose prijave i relevantni nadležni organi vode statistiku. • JMSOSZ bi trebalo da vodi statistiku koja sadrži dovoljno detalja da bi se identifikovalo prethodeće krivično delo, posebno kada se radi o pranju novca/finansiranju terorizma, kao i o vremenu potrebnom za obradu zahteva bez čega nije moguće doneti sud o delotvornosti..

ANEKSI

ANEKS 1: Spisak skraćenica

BPK	Borba protiv korupcije
BPPN/BPFT	Borba protiv pranja novca / borba protiv finansiranja terorizma
AUZOI	Agencija za upravljanje zaplenjenom i oduzetom imovinom
CBK	Centralna banka Kosova
KZ	Krivični zakonik
PK	Provera klijenata
CETS	Serije ugovora Saveta Evrope
BPFT	Borba protiv finansiranja terorizma
KOPL	Krivična odgovornost pravnih lica iz Krivičnog zakonika
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
SE	Savet Evrope
IGP	Izveštaj o gotovinskom prometu
ONPZ	Određena nefinansijska preduzeća i zanimanja
ORVNVO	Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO
EBRD	Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj
EC	Suštinski kriterijumi/kriterijum
EU	Evropska unija
EULEX	Misija vladavine prava Evropske unije
FATF	Radna grupa za finansijsku akciju
FOC	Finansijsko-obaveštajni centar (prethodnik FOJ)
FOJ	Finansijsko-obaveštajna jedinica
FT	Finansiranje terorizma
BDP	Bruto domaći proizvod
OP	Opšte partnerstvo
IFC	Međunarodna finansijska korporacija
JMSOSZ	Uprava za međunarodnu saradnju u oblasti sprovođenja zakona
MMF	Međunarodni monetarni fond
IP	Individualno preduzeće
A.D.	Akcionarsko društvo
AKRPO	Agencija Kosova za registraciju poslovnih organizacija
KAK	Katastarska agencija Kosova
KFOR	Kosovske snage

OAK	Obaveštajna agencija Kosova
SSK	Sudski savet Kosova
PIK	Pravni institut Kosova
KP	Kosovska policija
TSK	Tužilački savet Kosova
D.O.O	Društvo ograničenih obaveza
OP	Ograničeno partnerstvo
MFE	Ministarstvo finansija i ekonomije (takođe upućivano kao MF)
MFI	Mikrofinansijska institucija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
PN	Pranje novca
UPP	Uzajamna pravna pomoć
MP	Ministarstvo pravde
MoR	Memorandum o razumevanju
MTI	Ministarstvo trgovine i industrije
TNV	Transfer novca ili vrednosti
NVO	Nevladina organizacija
NO	Nedobitna organizacija
PEL	Politički eksponirano lice
STK	Specijalno tužilaštvo of Kosovo
SR	Posebna preporuka FATF-a
PSP	Prijava sumnjivog prometa
PUK	Poreska uprava of Kosovo
UN	Ujedinjene nacije
UNMIK	Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu
Rezolucija SB UN	Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija

ANEKS 2: Spisak tela sa kojima je održan sastanak u toku terenske posete

- Finansijsko-obaveštajna jedinica (FOJ)
- Centralna banka Kosova (CBK)
- Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)
- Kosovska policija (KP)
- Policijski inspektorat Kosova (PIK)
- Kosovska akademija za javnu bezbednost (KAJB)
- Državno tužilaštvo (DT)
- Specijalno tužilaštvo Kosova (STK)
- Tužilački savet Kosova (TSK)
- Sudski savet Kosova (SSK)
- Ustavni sud (KZ)
- Ministarstvo pravde (MP)
- Agencija za upravljanje zaplenjenom i oduzetom imovinom (AUZOI)
- Agencija Kosova za registraciju poslovnih organizacija (AKRPO/MTI)
- Odeljenje za registraciju i vezu sa NVO (ORVNVO/MJU)
- Sudije osnovnog i opštinskog suda u Prištini
- Poreska uprava Kosova (PUK)
- Kosovska carina (KC)
- Obaveštajna agencija Kosova (OAK)
- Kancelarija Evropske unije na Kosovu (EUO)
- Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu (EULEX) – predstavnici koji pokrivaju policiju, tužilaštvo, sudstvo i carinu
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju u Evropi, Misija na Kosovu
- Kosovski institut za studijsko istraživanje i razvoj (KIPRED)
- Društvo licenciranih računovođa i revizora Kosova (SCAAK)
- Udruženje bankara na Kosovu
- Predstavnici komercijalnih banaka (Raiffeisen, Procredit, Banka Kombëtare Tregtare)
i
- Udruženje mikrofinansijjskih institucija na Kosovu (AMIK)

ANEKS 3: Spisak ključnih zakona, uredbi i drugog primljenog materijala

- Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon br. 03/L-196 od 30.09.2010), Zakon o BPPN/BPFT
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-196 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon br. 04/L-178 od 11.02.2013)
- Zakon o Centralnoj banci Kosova (Zakon br. 03/L-209 od 22.07.2010)
- Zakon o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama (Zakon br. 04/L-093 od 12.04.2012)
- Zakon o penzijskim fondovima Kosova (Zakon br. 04/L-101 od 06.04.2012)
- Uredba UNMIK-a 2001/25 o licenciranju, nadzoru i uređenju osiguravajućih društava i posrednika u osiguranju
- Nov Krivični zakonik (Zakon br. 04/L-082 od 20.04.2012)
- Nov Zakon o krivičnom postupku (Zakon br. 04/L-123 od 13.12.2012)
- Zakon o izvršenju krivičnih kazni (Zakon br. 03/L-191 od 22.07.2010)
- Zakon o izvršnom postupku (Zakon br. 03/L-008 od 02.06.2008)
- Zakon o zaštiti svedoka (Zakon br. 04/L-015 od 29.07.2011)
- Zakon o Državnom tužiocu (Zakon br. 03/L-225 od 30.09.2010)
- Zakon o Specijalnom tužilaštvu (Zakon br. 03/L-052 od 13.03.2008)
- Zakon o nadležnosti, izboru predmeta i raspodeli predmeta sudijama i tužiocima EULEX-a na Kosovu (Zakon br. 03/L-053 od 13.03.2008)
- Zakon o pravosudnom ispitu (Zakon br. 03/L-117 od 20.11.2008)
- Zakon o beležništvu (Zakon br. 03/L-010 od 17.10.2008)
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-010 o beležništvu (Zakon br. 04/L-002 od 21.07.2011)
- Zakon o policiji (Zakon br. 04/L-076 od 23.01.2012)
- Zakon o policijskom inspektoratu (Zakon br. 03/L-231 od 14.10.2010)
- Zakon o Kosovskoj akademiji za javnu bezbednost (Zakon br. 04/L-053 od 21.10.2011)
- Zakon o kontroli i nadzoru državne granice (Zakon br. 04/L-072 od 21.12.2011)
- Zakon o Obaveštajnoj agenciji Kosova (Zakon br. 03/L-063 od 21.05.2008)
- Zakon o upravljanju zaplenjenom ili oduzetom imovinom (Zakon br. 03/L-141 od 10.07.2009)
- Zakon o računovodstvu, finansijskom izveštavanju i reviziji (Zakon br. 04/L-014 od 29.07.2011)
- Zakon o carini i akcizi na Kosovu (Zakon br. 03/L-109 od 10.11.2008)
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o carini i akcizi br. 03/L-109 (Zakon br. 04/L-099 od 03.05.2012)
- Zakon o Poreskoj upravi i postupcima (Zakon br. 03/L-222 od 12.07.2010)
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-222 o Poreskoj upravi i postupcima (Zakon br. 04/L-102 od 19.04.2012)
- Zakon o poslovnim organizacijama (Zakon br. 02/L-123 od 27.09.2007)

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o poslovnim organizacijama (Zakon br. 04/L-006 od 23.06.2011)
- Zakon o krivičnoj odgovornosti pravnih lica za krivična dela (Zakon br. 04/L-030 od 31.08.2011)
- Zakon o slobodi udruživanja u nevladine organizacije (Zakon br. 04/L-057 od 29.08.2011)
- Zakon o klasifikaciji podataka i dozvoljenom pristupu (Zakon br. 03/L-178 od 01.07.2010)
- Zakon o igrama na sreću (Zakon br. 04/L-080 od 06.04.2012)
- Zakon o međunarodnim sporazumima (Zakon br. 04/L-052 od 14.11.2011)
- Zakon o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnom stvarima (Zakon br. 04/L-031 od 31.08.2011)
- Zakon o primeni međunarodnih kaznenih mera (Zakon br. 03/L-183 od 15.04.2010)
- Zakon o proširenim ovlašćenjima za oduzimanje imovine stečene krivičnim (Zakon br. 04/L-140 od 11.02.2013)

- Centralni bankarski organ Kosova (CBK) - Savetodavno pismo 2007-1 od maja 2007. o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma
- CBK – Pravilo X o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma
- Finansijsko-obaveštajni centar/Finansijsko-obaveštajna jedinica (FOJ) – administrativna naređenja