

Funded  
by the European Union



Implemented  
by the Council of Europe

**Projekat protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji  
MOLI Serbia**

DGI(2013) 1. avgust 2013. g.

**TEHNIČKI REFERAT**

**Stručno mišljenje, u obliku tehničkog referata, o predloženim izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Srbiji nakon stručnog mišljenja i predloga za izmene i dopune od novembra 2012. godine**

**Pripremio ekspert SE g. H. Zammit LaFerla**

ECCU-MOLI SERBIA-TP19-2013

Ovaj tehnički referat je sačinjen u skladu s uslovima po ugovoru DGI/KT/IK/AA/IN/IY/TL//ds u okviru 2274 / Projekta protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji (MOLI Serbia). Referat je dopuna Tehničkog referata sačinjenog u novembru 2012. godine u skladu s ugovorom DGI/CE/AA/IN/IY/TL/tne/ds 2274 (MOLI Serbia) koji čini sastavni deo analiza u ovom referatu.

## Sažetak

Novembra meseca 2012. godine vlastima Srbije je upućen tehnički referat koji je sadržao analizu raznih finansijskih propisa, uključujući Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (u daljem tekstu: Zakon), i ponudio preporuke i zakonske tekstove u obliku nacрта za unapređivanje zakonskih propisa sa ciljem da se dodatno pojača poštovanje međunarodnih normi. Tehnički referat je sačinjen u skladu s uslovima ugovora Saveta Evrope DGI/CE/AA/IN/IY/TL/tne/ds u okviru 2274 / Projekta za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji (MOLI Serbia). Vlasti Srbije su preispitale Zakon, prema Radnom dokumentu od 4. juna 2013. godine, i Izveštaju o primeni Preporuke br. 16 o elektronskim transferima, koji se nalaze u prilogu ovom referatu. U ovom referatu su preispitane predložene izmene i dopune i dato mišljenje o dopunskim izmenama i dopunama u cilju boljeg pridržavanja međunarodnim normama, uglavnom standardima FATF-a iz 2012. godine. Pregled je zasnovan na pomenutim dokumentima i ne predstavlja detaljnu procenu za svrhe evaluacije.

Procena radnih dokumenata vlasti Srbije od 4. juna 2013. godine, uključujući Izveštaj o primeni Preporuke br. 16 o „elektronskim transferima“ (član 12 Zakona), pokazuje da mada su glavne predložene izmene i dopune Zakona važne i doprinose osnaživanju pravnog režima u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji, one nisu dovoljne za rešavanje važnih elemenata pomenutih u referatu iz novembra 2012. godine kako bi se Zakon uskladio s odredbama i zahtevima novih međunarodnih normi.

Glavna pitanja kojima se Radni dokument nije bavio ili se nedovoljno bavio su sledeća:

- (i) Neke definicije nisu u skladu sa standardima u međunarodnim dokumentima;
- (ii) Obaveze za vođenje smislenih statističkih podataka;
- (iii) Neke obaveze vršilaca usluga plaćanja i naplate finansijskih i drugih vrednosti;
- (iv) Poznavanje i praćenje stranke (CDD) u vezi s identifikacijom uživalaca polisa životnog osiguranja;
- (v) Odredbe za oslanjanje unutar iste vrste institucija;
- (vi) Jasnoća razlikovanja između domaćih i stranih PEP;
- (vii) Procene rizika i merenje efikasnosti sistema na državnom nivou;
- (viii) Pojačane obaveze za aktivnosti koje se tiču zemalja sa većim rizikom;
- (ix) Podizanje poverljivosti u okviru ispunjenja Zakona;
- (x) Jasnoća obaveza i ovlašćenja nadzornih organa, uključujući USPN.

Zaključak je dakle da se smatra da predložene izmene i dopune, mada jesu važne za unapređenje Zakona, ne idu dovoljno daleko u pravcu unapređenja i jačanja Zakona kako bi bolje ispunjavao zahteve glavnih novih odredaba standarda FATF iz 2012. godine.

Ovaj referat, mada priznaje da vlasti Srbije imaju isključivo pravo da odlučuju o tome šta će se uvrstiti u zakonske propise države, i uzima u obzir značaj predloženih izmena i dopuna u Radnom dokumentu i Izveštaju o primeni Preporuke br. 16 FATF-a, preporučuje dodatno preispitivanje Radnog dokumenta uključujući Izveštaj o Preporuci br. 16 uzimajući u obzir glavne predloge Tehničkog referata iz novembra 2012. godine kako je navedeno u ovom pregledu i drugim preporukama u ovom referatu, čiji je cilj obezbeđivanje snažnijeg poštovanja međunarodnih normi.

## Sadržaj

Sažetak.....	3
Spisak skraćenica.....	5
1. Uvod.....	6
2. Osnova za usvojeno mišljenje i pristup .....	7
3. Pregled Radnog dokumenta sa izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.....	7
4. Ponovna procena predloga iz Tehničkog referata iz novembra 2012. godine koji nisu usvojeni. ....	9
5. Izveštaj o primeni Preporuke br. 16 FATF-a – elektronski transferi.....	13
6. Opšta procena.....	15
7. Zaključak .....	16
<b>Prilozi.....</b>	<b>17</b>
Prilog I Tehnički referat iz novembra 2012. godine sa predlozima kako unaprediti Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.....	17
Prilog II Radni dokument vlasti Srbije sa predlozima za izmene i dopune Zakona. ....	17
Prilog II Pregled glavnih izmena i dopuna Zakona. ....	17
Prilog III Izveštaj o primeni Preporuke br. 16 FATF-a o elektronskim transferima.....	17

## Spisak skraćenica

<b>CDD</b>	Customer Due Diligence – poznavanje i praćenje stranke
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>FATF</b>	Financial Action Task Force – Operativna grupa za finansijsku akciju
<b>MONEYVAL</b>	Komitet stručnjaka Saveta Evrope o proceni mera protiv pranja novca i finansiranja terorizma
<b>PEP</b>	Politically Exposed Person – Politički eksponirano lice
<b>SE</b>	Savet Evrope
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije
<b>USPN</b>	Uprava za sprečavanje pranja novca

## **Stručan pregled i mišljenje o predloženim izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Srbiji nakon predloga datih u Tehničkom referatu u novembru 2012. godine.**

### **1. Uvod**

Ovaj stručni pregled predloženih izmena i dopuna Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Zakon) priprema se u skladu s odredbama ugovora Saveta Evrope DGI/KT/IK/AA/IN/IY/TL//ds sačinjenog u okviru 2274 / Projekta protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji (MOLI Serbia) dana 22. jula 2013. godine. Pregled predloženih izmena i dopuna prati stručno mišljenje i predloge za unapređenje Zakona i drugih finansijskih propisa u cilju boljeg usklađivanja sa međunarodnim standardima u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma dostavljene novembra 2012. godine u skladu s odredbama Ugovora SE DGI/CE/AA/IN/IY/TL/tne/ds, takođe sačinjenih u okviru 2274 / Projekta protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji (MOLI Serbia).

Tehnički referat iz novembra 2012. godine, koji čini sastavni deo analize u ovom referatu, je dostavljanjem mišljenja o pridržavanju Zakona, između drugih propisa, međunarodnim standardima, ponudio nacrt zakonskih tekstova za Zakon čiji je cilj bio unapređenje Zakona u skladu s takvim međunarodnim normama, posebno u vezi s standardima FATF-a iz 2012. godine.

Sledstveno tome, ovaj stručni pregled ne predstavlja iscrpnu analizu usklađenosti s međunarodnim standardima već ponuđenim u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine već procenu izmena i dopuna predloženih od strane vlasti Srbije uzimajući u obzir usvajanje ili neusvajanje predloga iz 2012. godine i drugih izmena i dopuna koje su vlasti Srbije možda smatrale odgovarajućima u preispitivanju Zakona. Ovaj tehnički referat nudi mišljenje o stepenu poštovanja međunarodnih standarda, ali ga ne treba tumačiti kao deo bilo kakve zajedničke procene.

Ovaj tehnički referat je sačinjen kako sledi. Prvo je dat osnov za mišljenje i pristup koji je usvojen. Nakon toga daje se procena predloženih izmena i dopuna Zakona dostavljenih od strane vlasti Srbije u Radnom dokumentu. Referat takođe ponovno procenjuje glavne predloge date u Tehničkom referatu iz 2012. godine koje vlasti Srbije, koristeći svoja diskreciona ovlašćenja, nisu usvojile. Osim ako nije neophodno, nisu date nove izmene i dopune. Nakon toga u referatu je data procena Izveštaja vlasti Srbije o primeni Predloga br. 16 FATF-a o elektronskim transferima. Na kraju je u referatu data sveobuhvatna procena stepena usklađenosti sa standardima FATF-a zajedno s mišljenjem o Radnom dokumentu, uz preporuke vlastima Republike Srbije.

Za lakše snalaženje, ali predviđeno kao sastavni deo referata, u njemu su data tri priloga – predlozi iz 2012. godine u Prilogu I, Radni dokument i objašnjenja u Prilogu II, i Izveštaj o Preporuci br. 16 FATF-a u Prilogu III.

## 2. Osnova za usvojeno mišljenje i pristup

Ovo mišljenje je dato na osnovu engleske verzije predloženih izmena i dopuna Zakona u skladu s Radnim dokumentom i objašnjenjima od 4. juna 2013. godine zajedno s Izveštajem o primeni Preporuke br. 16 FATF-a o elektronskim transferima putem člana 12. Zakona dostavljenih od strane vlasti Srbije. Referat uzima u obzir predložene izmene i dopune u Stručnom mišljenju dostavljenom novembra 2012. godine i preispituje značaj predloga iz tog mišljenja u cilju boljeg usklađivanja sa međunarodnim normama, uz nuđenje određenih preporuka.

U tom cilju referat procenjuje u kojoj meri Radni dokument odražava predloge iz novembra 2012. godine, pa time i nove standarde FATF-a, i da li, zajedno sa drugim datim izmenama i dopunama, bolje odražava usklađenost s međunarodnim standardima. U vezi s ovim referat naznačava da li predlozi iz 2012. godine koji nisu obuhvaćeni Radnim dokumentom imaju implikacije na predložene izmene i dopune iz novembra 2012. godine na druge zakone, odluke i propise usvojene od strane odgovarajućih organa u vezi s režimom sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Kako je već rečeno u predlozima iz novembra 2012. godine, tada dati tekst nacrt izmena i dopuna imao je za cilj ukazivanje na promene, i nije nužno bilo očekivano njegovo usvajanje u formatu u kome je dat.

Trebalo bi međutim pomenuti da dokumentacija dostavljena za ovaj pregled ne objašnjava zašto određeni predlozi dati u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine – posebno oni čiji je cilj bolje usklađivanje s novim međunarodnim standardima – nisu usvojeni.

## 3. Pregled Radnog dokumenta sa izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.

Sledi pregled Radnog dokumenta srpskih vlasti iz juna 2013. godine o predloženim izmenama i dopunama Zakona. Ovde dati komentari slede redosled članova i stavova dat u Radnom dokumentu, uz odgovarajuće pozivanje na predloge iz novembra 2012. godine. Šta više, komentari su dati samo tamo gde je to neophodno, a tamo gde se ova procena slaže s predloženim izmenama i dopunama, posebno ako su sitnije prirode, nisu dati nikakvi komentari. Tamo gde su predložene izmene i dopune u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine usvojene ali se odražavaju na različit način u Radnom dokumentu, dati su komentari o stepenu odražavanja pa time i uticaju na usklađivanje s međunarodnim standardima i o implikacijama na druge odluke i propise izmenjene u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine. Kako je već naznačeno u predlozima iz novembra 2012. godine, tada dati tekst nacrt izmena i dopuna imao je prvenstveno za cilj da uputi na promene, i ne mora nužno da bude usvojen u datom formatu, sve dok je ispoštovan cilj predloga.

- (i) Stav (24) člana 3 menja se pozivanjem na „javnog funkcionera“ umesto „stranog funkcionera“ za svrhe definisanja onoga što se podrazumeva pod pojmom „politički eksponirana lica“ (u daljem tekstu: PEP) u standardima FATF-a. Uključene su i razne druge izmene i dopune za druge članove Zakona, na primer član 30. U standardima FATF-a (za 2012. godinu) se pravi razlika između stranih i domaćih PEP. U Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine pokušano je da se predloži odražavanje ove razlike formulisanjem različitih definicija (član 3) za strana i domaća PEP i definisanjem odgovarajućih postupaka koje treba poštovati (član 30 i predloženi član 30A) u skladu sa standardima FATF-a. Mada predlozi dati u Radnom dokumentu pokušavaju da odraze najveći deo predloga iz novembra 2012. godine, dokument daje obe definicije u jednoj definiciji, mada ne primenjuje procedure na bliske srodnike i uže poslovne saradnike, kako je definisano. Šta više,

predloženi stav (2b) člana 3, mada se poziva na stav (4) člana 30 – koji ne postoji – propušta da primeni sve pojačane mere date u stavu (2) na domaće funkcionere. Zaključak je da izmene i dopune kako su predložene u Radnom dokumentu dodatno valorizuju pitanje PEP, ali je *preporučljivo preispitati predložene izmene i dopune* uzimajući u obzir prethodne predloge (iz novembra 2012. godine) i razliku stvorenu pod standardima FATF-a – treba se takođe pozvati na stavku (vi) u daljem tekstu kao i na stavku (xvii). *Takođe je veoma preporučljivo* konsultovati skorašnja uputstva FATF-a (iz juna 2013. godine) o politički eksponiranim licima (preporuke br. 12 i 22).

- (ii) Uključivanje javnih beležnika kao obveznika u članu 4 je pozitivno uključivanje.
- (iii) Uklanjanje stavova (3) i (4) iz člana 4 u vezi s povremenim poslovnim delatnostima ili ograničenim poslovnim delatnostima je prihvatljivo jer je to mogućnost koja postoji u međunarodnim standardima, što znači da vlasti Srbije mogu da po sopstvenoj diskreciji odluče da li da tu opciju usvoje ili ne.
- (iv) Predložene izmene i dopune člana 7 o analizi rizika u znatnoj meri odražavaju predloge iz novembra 2012. godine i prihvatljive su. Međutim, predložene izmene i dopune treba čitati i tumačiti u kontekstu komplementarnih predloženih izmena i dopuna iz novembra 2012. godine u „Odluci o smernicama za procenjivanje rizika pranja novca i finansiranja terorizma“.
- (v) Predložene izmene i dopune člana 28 o opštim merama poznavanja i praćenja stranke su dobrodošle. Predložene izmene i dopune jačaju i bolje objašnjavaju primenu pojačanih mera poznavanja i praćenja stranke u daljem ispunjavanju međunarodnih standarda – videti takođe stavku (xvi) u sledećem poglavlju teksta.
- (vi) Molimo da se pozovete na stavku (i) u gornjem tekstu u vezi s predloženim izmenama i dopunama člana 30 o funkcionerima – molimo takođe da se pozovete na stavku (xvii) u sledećem poglavlju.
- (vii) Uvođenje predloženog člana 31a za države koje ne poštuju međunarodne standarde je dobrodošlo jer jača usklađenost sa novom preporukom FATF-a broj 19 o zemljama povišenog rizika. Delimično odražava predloženi član 60A u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine. Međutim, predloženi član 31a ne ispunjava razne obaveze i nedostaje mu jasnoća za primenu kao što je uključeno u predloženi član 60A (Tehnički referat iz novembra 2012. godine) koji je veoma nadahnut kroz stav (20) Beleške o tumačenju preporuke 10 FATF-a i preporuke br. 19 novih standarda – videti i stavku (xxv) u sledećem poglavlju. Šta više, tako kako je formulisan član 31a se ne odnosi na advokate. *Preporučuje se da se predloženi član 31a bolje uskladi s predloženim članom 60A kako bi se postiglo bolje ispunjenje relevantnih standarda FATF-a.*
- (viii) Predložena izmena člana 39 koja odražava predlog iz novembra 2012. godine o određivanju ovlašćenog lica za samostalne poslodavca je dobrodošla.
- (ix) Predložena izmena i dopuna člana 41 koja odražava slične odredbe u predlogu iz novembra 2012. godine je dobrodošla jer jača ulogu ovlašćenog lica u smislu Beleške o tumačenju Preporuke br. 18 prema novim standardima FATF-a.
- (x) Isključivo je pravo vlasti Srbije da odlučuju o nadzornim ovlašćenjima pa je time smanjen spisak nadzornih ovlašćenja po članu 82 i uvođenje pristupa osetljivosti na rizik je u redu – ali pozivamo takođe na stavku (xxvii) u narednom poglavlju.
- (xi) Predložena zamena stava (1) člana 83 prema kome USPN ima sveobuhvatna nadzorna ovlašćenja za sve obveznike (ali ne i za advokate) ili nezavisno ili u saradnji s drugim nadzornim organima mogla bi da stvori probleme jer bi neki obveznici na osnovu zakona imali dva odvojena nadzorna organa, na primer finansijski sektor. Ovo bez obzira na činjenicu da su članom 83 određeni oni obveznici koji na osnovu



zakona potpadaju pod nadzor USPN-a. *Preporučuje se da se učini izmena, ali vidi takođe stavku (xxviii) i narednom poglavlju.*

- (xii) Predložena dva nova člana u poglavlju XI - Prelazne i završne odredbe su proceduralne prirode.

#### **4. Ponovna procena predloga iz Tehničkog referata iz novembra 2012. godine koji nisu usvojeni.**

Mada nisu dati nikakvi podaci o onim predlozima iz novembra 2012. godine koji nisu usvojeni, u sledećim stavovima je učinjen pokušaj da se ponovo ukaže na njihov značaj za bolje usklađivanje a međunarodnim standardima, pa se ponovo predlaže ili usvajanje istih ili njihovo ponovno preispitivanje. U takvim slučajevima komentari dati u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine (Prilog I referatu) ostaju da važe. U nekim slučajevima pretpostavljeno je postojanje razloga koji bi učinili njihovo usvajanje nemogućim za Srbiju. U takvim slučajevima, osim ako takve pretpostavke nisu tačne, preporučljivo je da vlasti Srbije preispitaju svoj stav. Šta više, kako je već rečeno u prethodnom poglavlju, neki od predloga koji nisu usvojeni bi mogli da imaju implikacije za predložene izmene i dupune drugih zakona, odluka ili propisa u kontekstu režima sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Bez obzira na to, ovaj referat priznaje da on samo pruža savete, i da je isključivo pravo vlasti Srbije da odlučuju šta će biti uključeno u njihove zakone.

- (i) Predložena izmena člana 2 dopunjuje definiciju pranja novca u smislu odredaba Bečke konvencije, pa time i standarda FATF-a. Pretpostavlja se da je moguće da ovaj predlog nije usvojen jer je protivan Ustavu i pravnom sistemu Srbije. *Vlasti Srbije bi trebalo da preispitaju ovo pitanje.*
- (ii) Predložena izmena značenja pojma „imovina“ u članu 3 modernizuje definiciju u smislu standarda FATF-a, Bečke konvencije, Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, i drugih konvencija UN, kao i Konvencije SE o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (CETS 198, koju je Srbija potpisala i potvrdila). *Preporučeno.*
- (iii) Predložena izmena značenja pojma „stvarni vlasnik stranke“ u članu 3 ima za cilj da delimično odrazi definiciju pojma „stvarnog vlasnika“ u pojmovniku FATF-a – osim ako tekst onako kako je već formulisan ima za cilj da već to odražava, u kom slučaju bi to moglo da bude jezičko pitanje – gde bu stvarni vlasnik moglo da bude fizičko lice ili lica u čije ime se vrši transakcija. *Vlasti Srbije bi trebalo da prepitaju.*
- (iv) Tačkom (2) stava (2) člana 4 je „pružanje računovodstvenih usluga“ stavljeno među „obveznike“ za svrhe Zakona. Mada je ovo u skladu s Trećom direktivom EU o pranju novca, ne ispunjava standarde FATF-a ugrađene u Preporuku 22(d) jer okolnosti prema kojima je računovodstvena profesija podložna preventivnim obavezama po Preporuci – koje su slične onima za advokate – ne spadaju nužno pod „pružanje računovodstvenih usluga“. Cilj predložene izmene iz novembra 2012. godine je da se učini ispunjenje standarda FATF dok se zadržava ispunjenje pomenute Treće direktive EU. Ovo ima implikacije za druge predložene izmene i dopune Zakona kao što su one predložene u članu 37 – vidi stavku (xviii) u donjem tekstu. Ovo pitanje se već dugo razmatra u procenama MONEYVAL-a gde su date slične proporeke budući da države nisu mogle da dokažu da su pobrojane aktivnosti deo računovodstvene profesije, mada se iste mogu obavljati od strane računovodstvene profesije. *Preporučeno.*

- (v) Predložena definicija za Vršioce usluga za trustove i kompanije (Trust and Company Service Providers - TCSP) nije usvojena po prilici zato što ta aktivnost ne postoji – kako je naznačeno u izveštaju MONEYVAL-a o trećoj uzajamnoj evaluaciji. Međutim, vlasti Srbije možda žele da obezbede da takve aktivnosti ne obavljaju advokati i računovođe u kom slučaju bi značenje pojma trebalo zadržati za svrhe predloženog ubacivanja tačke (3) stava (1) člana 46 koju bi trebalo zadržati i predložene dopune definicije „pružanja računovodstvenih usluga“ kako je rečeno u stavci (iv) – vidi stavku (xxi) u donjem tekstu. *Vlasti Srbije bi mogle da preispitaju ovo pitanje.*
- (vi) Ne postoji jasna zakonska obaveza u Zakonu da obveznici razviju i održavaju odgovarajuće dokumentovane interne postupke da bi se sprečilo pranje novca i finansiranje terorizma. Preporučuje se da u vezi s ovim *vlasti Srbije preispitaju* uključivanje predloženog stava (1a) u članu 6 kako bi se pojačalo ispunjenje Preporuke br. 18 u novim standardima FATF-a.
- (vii) Prikupljanje i dostupnost smislenih statističkih podataka su postali veoma važan elemenat u novim standardima FATF-a. Ovo je snažno odraženo u novoj Evaluacionoj metodologiji za delotvornost za FATF u pretstojećoj četvrtoj rundi evaluacija. Cilj predloga iz novembra 2012. godine bio je stvaranje snažne zakonske obaveze za prikupljanje statističkih podataka putem izmena i dopuna ili ubacivanja novih članova – član 6, član 46, član 52B, i član 82. Cilj predloga u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine (novi član 52B) je da se obezbedi da USPN bude u stanju da proceni delotvornost sistema i da pokaže takvu delotvornost za vreme zajedničkih evaluacija, što je sada zakonska obaveza – vidi takođe stavku (xxiv) u donjem tekstu. *Preporučeno.*
- (viii) Vlasti Srbije bi *mogle da preispitaju* predloženu izmenu stava (6) člana 12B u pogledu politika i procedura zasnovanih na riziku za vršioce usluga plaćanja i naplate na osnovu kojih se određuje da li postoji sumnja zbog nepostojanja podataka i informacija i šta bi trebalo učiniti u takvim okolnostima. Ovo je sada neophodno po standardima FATF-a za Preporuku br. 16 – ali vidi sledeće poglavlje za „Izveštaj o primeni Preporuke br. 16 (elektronski transferi)“.
- (ix) Pretpostavlja se da predložen član 12D o obavezama za vršioce usluga transfera novca ili drugih vrednosti koji imenuju zastupnike nije usvojen zbog zabrane imenovanja zastupnika. Ukoliko je ovo slučaj, predlog ne bi trebalo usvojiti. Međutim, ako vršioци usluga transfera novca ili drugih vrednosti, kako je obično slučaj, mogu da imenuju zastupnike da prime i/ili vrše transfere novca, onda je važno da se predloženi član 12D usvoji u skladu s zahtevima Preporuke br. 14 međunarodnih standarda FATF-a. Šta više, budući da se u tački (8) člana 3 Zakona koristi pojam „lica koja vrše usluge prenosa novca“ (pojam koji se ne koristi u Zakonu), umesto pojma „usluge prenosa novca ili drugih vrednosti“, moglo bi biti od koristi da se održi usklađenost definicija u oba člana. *Vlasti Srbije bi mogle da preispitaju.*
- (x) Članovima 13 do 18 i članovima 25 i 26 je obveznik ovlašćen da pribavi pismenu izjavu od klijenta o verodostojnosti podataka i dokumenata pribavljenih kada obveznik sumnja u njihovu tačnost i verodostojnost tokom postupka identifikacije i verifikacije. Ovo je potpuno suprotno obavezi obveznika po članu 8(2) Zakona prema kojoj obveznik ne sme da preduzme posao ili prekine i ispita mogućnost podnošenja izveštaja. U Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine predloženi su alternativni postupci koji ne bi imali uticaja na obaveze propisane stavovima (2) i (3) člana 8. *Vlasti Srbije bi mogle da preispitaju.*
- (xi) Izmene i dopune predložene na član 20 uključuju identifikaciju „glave i uprave“ pravnog lica dok ističu postupke identifikacije za lica po stranom pravu kada su u

obliku trustova u skladu s Beleškom o tumačenju Preporuke br. 10 FATF-a. *Preporučeno.*

- (xii) FATF je uvek smatrao korisnike polise osiguranja „stvarnim vlasnicima“ za svrhe polise. Ovaj pojam, prethodno pomenut u fusnoti u Metodologiji FATF-a, pojačan je i dat mu je veći značaj u novoj Beleški o tumačenju Preporuke br. 10 u novim standardima FATF-a. Cilj predloženog člana 20A je da ispunjava ovu obavezu. *Preporučeno.*
- (xiii) Razne izmene i dopune su predložene na član 23 o poveravanju vršenja pojedinih radnji i mera poznavanja i praćenja stranke trećem licu and za uvedeni posao , što se takođe odražava na član 24. Vlasti Srbije *bi mogle ako žele da preispitaju* ove predloge zbog pravnih nejasnoća u postojećem tekstu Zakona i u cilju boljeg usklađivanja sa međunarodnim standardima.
- (xiv) Postoji izvesna pravna nejasnoća u tekstu člana 25 jer se Zakon ne može primeniti na lica izvan Srbije. Predložene izmene i dopune postavljaju odgovornost za poštovanje Zakona pri pribavljanju informacija i dokumentacije za oslanjanje na treće stranke na domaće obveznike, po članu 4. Predložene izmene takođe uklanjaju postojeće pravne nejasnoće u slučajevima kada postoji sumnja o informacijama i dokumentaciji pribavljenim za svrhe identifikacije u skladu s a samim Zakonom – vidi stavku (x) u gornjem tekstu. *Vlasti Srbije bi mogle da preispitaju.*
- (xv) Preporukom br. 17 standarda FATF iz 2012. godine uvedene su obaveze u kojima se vrši oslanjanje na institucije unutar iste grupe kao i obveznik. Ovo je posebno važno za one države u kojima se nalaze filijale međunarodnih stranih banaka. Predlog iz novembra 2012. godine da se uvede nov član 26A delimično (vidi posredan komentar u dokumentu iz novembra 2012. godine sa dopunama predloga za Zakon) odražava ovo, time jačajući za Srbiju poštovanje novih standarda, i takođe se odnose na domaća društva kćerke stranih institucija koje su aktivne u Srbiji. *Vlasti Srbije bi mogle da preispitaju.*
- (xvi) Preporuka br. 15 novih standarda FATF-a zahteva ne samo praćenje novih tehnologija koje bi se mogle koristiti nezakonito i anonimno (vidi prethodnu Preporuku br. 8) već i „razvoj novih proizvoda i novih poslovnih praksi, uključujući i nove mehanizme isporuke“. Ovime su usklađeni standardi FATF-a i Treća direktiva EU. Izmene člana 29A predložene su upravo u ovom cilju. Šta više, u svetlu predloženih izmena člana 28 prema Radnom dokumentu, predloženim izmenama člana 29A bi se uvela neznatna izmena predložene tačke (3a) stava (1) pomenutog člana 28 da obuhvati i pojam „proizvodi“. *Preporučeno.*
- (xvii) Molimo da se pozovete na stavku (i) prethodnog poglavlja u pogledu predloženih izmena člana 30 i uvođenja člana 30A u vezi s funkcionerima (PEP) i pojačanim procedurama koje bi se primenile. Mišljenje je da su izmene predložene u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine pravno jasnije i vernije standardima FATF-a. Pa ipak, isti ciljevi bi mogli da budu ostvareni uz određene nove izmene i doterivanja predloženih izmena člana 30 u Radnom dokumentu vlasti Srbije iz juna meseca. *Preporučeno za preispitivanje.*
- (xviii) Predložene izmene člana 37 o obavezama dostavljanja podataka su dvostruke. Kao prvo, njima se obezbeđuje da se obaveza o dostavljanju podataka primenjuje na transakcije u prošlosti koje mogu kasnije da budu prepoznate i smatrane sumnjivima (stav (3)) – vidi takođe stavku (xxii) u daljem tekstu. Kao drugo, one stavljaju obavezu dostavljanja podataka za računovodstvenu struku na isti nivo sa obavezom za pravnu struku (novi stavovi (4a) i (4b)) pa time i u saglasnost sa standardima FATF-a. *Preporučeno.*

- (xix) Predložene izmene člana 38 o sprovođenju mera u stranim državama su trostruke. Kao prvo, odstranjivanje pravne nedoslednosti jer se Zakon ne može neposredno primenjivati izvan Srbije (stav (1)). Drugo, u svrhu bolje usklađenosti sa novim obavezama po Preporuci br. 18 novih standarda FATF-a zahtevom da se tamo gde je to odgovarajuće primenjuju politike u celoj grupi (stav (1)). Treće, ustanovljavanje postupaka koji bi mogli biti preduzeti od strane USPN tamo gde mere slične onima u Srbiji za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma ne mogu da budu primenjene (novi stav (2a)) u skladu sa Beleškom o tumačenju Preporuke br. 18. *Preporučeno.*
- (xx) Predložena izmena člana 44 unosi elemenat srazmernosti za unutrašnju kontrolu funkcije sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Pojam srazmernosti prihvaćen je u svim standardima FATF-a budući da se zahtevi institucija različitih veličina i rizika razlikuju od države do države. *Vlasti Srbije bi mogle da preispitaju.*
- (xxi) Budući da Zakon drugačije tretira obveznike pobrojane u članu 4 i advokate, ponekad stvara nejednako polje za igru, jer se neke od glavnih obaveza za sve druge obveznike ne primenjuju na advokate. Ovo je možda urađeno namerno, ali onda nije u skladu s međunarodnim standardima. Cilj predloženih izmena člana 46 je da se ukloni nešto od nejednakog polja za igru što se tiče održavanja interne kontrole i procedura i imenovanja ovlašćenog lica – odražavajući izmene člana 39 (vidi stavku (viii) u prethodnom poglavlju). Šta više, predloženim amandmanima je propisano da se zakonske obaveze primenjuju na advokate i tamo gde deluju kao vršioci usluga za preduzeća – vidi stavku (v) u gornjem tekstu. *Vlasti Srbije bi mogle da preispitaju.*
- (xxii) Predložene izmene člana 48 o obavezama obaveštavanja advokata je u skladu s obavezama datim u članu 37 u obezbeđivanju da se obaveza o dostavljanju podataka primenjuje za transakcije u prošlosti koje kasnije mogu biti identifikovane i smatrane sumnjivima – vidi i stavku (xviii) u gornjem tekstu. *Preporučeno.*
- (xxiii) Predlažući nov član 52A o proceni rizika na državnom nivou, Tehnički referat iz novembra 2012. godine navodi sledeće: „Nova Preporuka br. 1 je unela obavezu državama da preduzmu procenu rizika na nacionalnom planu i da izdvoje sredstva i sisteme da spreče ili umanje prepoznate rizike od pranja novca i finansiranja terorizma. Predloženi članovi su indikacija onoga što treba da bude uključeno u Zakon, ali bi vlasti Srbije mogle da ovu obavezu razmotre u okviru dužnosti „*Stalne koordinacione grupe za praćenje primene nacionalne strategije protiv pranja novca i finansiranja terorizma*“, ukoliko je ta grupa još uvek aktivna. Mada je u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine navedeno da bi takvim pitanjima trebalo da se bavi Stalna koordinaciona grupa a ne USPN, kako je predloženo, pravna obaveza bi svejedno trebalo da bude propisana. Usklađenost s Preporukom br. 1, koja takođe obuhvata i obavezu za obveznike da procene rizike i osetljivosti vezane za sopstvene poslove, je postala od najvećeg mogućeg značaja u postupcima evaluacije što se tiče delotvornosti i pristupa zasnovan na riziku. *Preporučeno.*
- (xxiv) Predložen novi član 52B daje USPN obavezu da meri delotvornost sistema, pa time i obavezu da prikuplja statističke podatke, odražavajući značaj merenja efikasnosti prema novoj Metodologiji FATF-a za evaluacije – vidi i stav (vii) gore. *Preporučeno.*
- (xxv) Cilj predloženog člana 60A o državama visokog rizika je da približi srpski Zakon obavezama po Preporuci br. 19 i njenoj belešci o tumačenju iz koje je predloženi član nadahnut. Mada se ovim delimično bavi predloženi član 31a Radnog dokumenta – vidi stavku (vii) u prethodnom poglavlju – ipak većina obaveza i zahteva nije pokrivena predloženim članom 31a. Mada bi neki od zahteva mogli da budu obuhvaćeni upravnom direktivom, njihovo zadržavanje u Zakonu bi izbeglo

nejednaka polja za igru između različitih sektora obveznika u isto vreme zadržavajući svebuhvatnost i konzistentnost Zakona. *Preporučeno* za preispitivanje i uključivanje.

- (xxvi) Cilj predložene izmene člana 74 o tajnosti podataka je da se reše problemi pomenuti u prethodnim zajedničkim procenama u vezi s Preporukom br. 9 (prethodno Preporuka br. 4) o neprimenjivanju zakonskih propisa kao razlogu za nepoštovanje međunarodnih standarda u podeli informacija. *Preporučeno*, jer bi tako što se unese odredba u određeni zakon ista bila jača od svih odredaba o tajnosti u drugim zakonima u ovom smislu pa bi se stvorila doslednost za sve obveznike.
- (xxvii) Cilj izmena i dopuna člana 82 predloženih novembra 2012. godine je regulisanje nadzornih ovlašćenja za nadzorne organe (osim USPN, čija su ovlašćenja propisana članom 83, kao što je predloženo), uključujući prikupljanje statističkih podataka, u boljoj usklađenosti s relevantnim preporukama FATF-a – videti komentare u Prilogu I. Ovom izmenom je osigurano da nadzorni organi koji imaju nadzorna ovlašćenja za druge svrhe (na primer bonitetan nadzor u finansijskom sektoru) ne primenjuju automatski svoja ovlašćenja po drugim propisima za svrhe ovog Zakona. Predloženim izmenama je takođe predviđena primena pristupa zasnovanog na nadzornom riziku i prikupljanje i održavanje smislenih statističkih podataka za svrhe merenja delotvornosti sistema kao što je predloženo u članu 52B – videti stavku (xxiv) u gornjem tekstu. *Preporučeno*.
- (xxviii) Izmene člana 83 predložene u novembru 2012. godine upotpunjuju predložene izmene člana 82, takođe prepoznajući ovlašćenja USPN za nadzor i istrage na licu mesta i van lica mesta. *Preporučeno*. Međutim, nakon drugog preispitivanja se preporučuje da se stav (1) člana 83 ostavi u izvornom formatu.:

Član (83)(1) Uprava vrši nadzor nad primenom ovog zakona od strane obveznika i advokata i to prikupljanjem, obradom i analizom podataka, informacija i dokumentacije koji se Upravi dostavljaju u skladu s ovim zakonom.

Novi stav (1a) bi mogao da bude ubačen kojim bi USPN bio ovlašćen da učestvuje u nadzoru nad svim obveznicima, u saradnji s drugim nadzornim organima – videti stavku (xi) u prethodnom poglavlju – kako sledi:

Član (83)(1a) Uprava saraduje i po sopstvenom nađenju učestvuje zajedno s drugim nadzornim organima iz člana 82 u sprovođenju nadzornih ovlašćenja u skladu s ovim zakonom.

Sve druge izmene i dopune člana 83 predložene u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine ostaju *preporučene*.

## 5. Izveštaj o primeni Preporuke br. 16 FATF-a – elektronski transferi

Preporuka FATF-a br. 16 (prethodno Posebna preporuka VII) je u ovom trenutku u velikoj meri pokrivena članom 12A do 12C Zakona. U Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine predložena je dopuna stava (6) člana 12B prema kojoj vršiocima usluga plaćanja i naplate razvijaju postupke za procenu osetljivosti rizika za određivanje kada da izvrše, odbiju ili prekinu elektronski transfer u odsustvu propisanih podataka kao i za naknadno delovanje – videti stavku (viii) u prethodnom poglavlju. U izveštaju srpskih vlasti navedeno je da su postojeće odredbe Zakona u vezi s vršiocima usluga plaćanja i naplate preširoke ali u isto vreme ne sasvim usklađene s izmenjenim standardima FATF-a i odredbama Propisa 1781/2006 Evropskog

parlamenta i Saveta o informacijama o platiocu koje idu uz transfer sredstava od 15. novembra 2006. godine, koje trenutno preispituje EU.<sup>1</sup>

U Izveštaju su date iscrpne mere za izmenu postojećih članova 12A do 12C koji, prema Izveštaju, obezbeđuju bolja pojašnjenja i pravnu sigurnost obaveza vršilaca usluga plaćanja i naplate platioca i primaoca kao i u posredničkim aktivnostima. Predlozi su u velikoj meri nadahnuti Propisom EU br. 1781/2006 i predloženim izmenama i dopunama za njegovo preispitivanje u skladu s novim standardima FATF-a. Predložene izmene i dopune Zakona verno preuređuju Propis, sa izuzetkom onih odredaba koje nisu obavezne za Srbiju jer nije država članica EU. Sledi da su predložene odredbe jasnije i izbegavaju sve pravne nesigurnosti. Trebalo bi reći da su mada se predlaže da se potpuno zamene postojeći članovi 12A do 12C, odredbe ovih članova, uključujući dopune predložene u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine, uključene u odredbe kako je predloženo. Sledi da je *diskreciono pravo vlasti Srbije da odluče* ili da usvoje ove predloge u celini i time obezbede postojanje redosleda, doslednosti i pravne jasnoće sa skorašnjim međunarodnim standardima, ili da pokušaju da doteraju ono što već stoji u Zakonu.

Bez obzira na prethodno, opvaj Tehnički referat predlaže da se razmotre i sledeća pitanja:

- (i) Mada su u Zakonu (član 3) data značenja pojmova korišćenih u predloženom tekstu, uključujući pojam „vršilac usluga plaćanja i naplate“ (tačka 30), s vezom da se obuhvata „usluge prenosa novca“ kako su definisane u tački (8), spisak obveznika po članu 4 sadrži samo „pružanje usluga prenosa novca“. Ovo po definiciji ne obuhvata „vršioce usluga plaćanja i naplate“ kod kojih su usluge prenosa novca sastavni deo. *Preporučuje se* da se tačka (7) člana 4 izmeni na sledeći način: „Vršioци usluga plaćanja i naplate uključujući usluga transfera novca“.
- (ii) Neki pojmovi korišćeni u predloženom tekstu nisu u skladu s definicijama pojmova u Zakonu. Na primer, mada Zakon definiše pojmove „nalagodavac elektronskog transfera“ i „korisnik elektronskog transfera“, predloženi tekst koristi pojmove „platilac“ u „korisnik“. Takođe, mada je u zakonu definisan „posrednik u lancu plaćanja“, u predloženom tekstu se koristi pojam „posredni vršilac usluga plaćanja“. *Preporučuje se da se konzistentnost pravne jasnoće obezbedi i u definicijama pojmova i u zakonskom tekstu.*
- (iii) S druge strane neki pojmovi u tekstu nisu definisani. Jedan primer je pozivanje na „prenos sredstava po partijama“ ili „serijski transfer<sup>2</sup>“ u predloženom članu 12D, koji je neobavezan. Ukoliko bi vlasti Srbije izabrale ovu opciju, onda bi pojam „serijski transfer“ trebalo da bude definisan u smislu propisa EU i standarda FATF-a kao „jedan broj pojedinačnih elektronskih transfera koji se serijski povezuju za slanje istoj finansijskoj instituciji, ali možda jesu ili možda nisu namenjeni različitim licima“.
- (iv) Mada bi kao obveznik (vidi stavku (i) gore) vršilac usluga plaćanja i naplate potpadao pod obavezu vođenja evidencija po Zakonu, u cilju pravne jasnoće i usklađenosti s međunarodnim standardima, preporučuje se da se ova obaveza posebno nametne vršiocu usluga plaćanja platioca i korisnika i vršiocu usluga plaćanja koji deluje u posrednom lancu uključivanjem konkretnih stavova kako sledi:

---

<sup>1</sup> OJ L 345, 08.12.2006, str. 1

<sup>2</sup> „batch file transfers“ – prim. prev.

- Član 12B novi stav (7): Vršilac usluge plaćanja i naplate platioca vodi evidencije svih informacija koje prate transfer novca u skladu s ovim Zakonom.
- Član 12E novi stav (6): Vršilac usluge plaćanja i naplate korisnika vodi evidencije informacija primljenih o platiocu koje prate transfer novca, u skladu s ovim Zakonom.
- Article 12G novi stav (7): Posrednički vršilac usluga plaćanja i naplate vodi evidencije svih informacija koje prate transfer novca u skladu s ovim Zakonom.

## 6. Opšta procena

Mada nije eksplicitno navedeno u Radnom dokumentu, pretpostavka je da je glavni cilj predloženih izmena i dopuna Zakona jačanje Zakona sa boljom usklađenošću s međunarodnim standardima, konkretno standardima FATF-a iz 2012. godine. Isto to je bio cilj predloga datih u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine.

Analiza Radnog dokumenta pokazuje da još uvek nedostaje niz izmena i dopuna neophodnih da bi se pojačala usklađenost s međunarodnim standardima. To se jasno vidi iz toga što niz predloga iz Tehničkog referata iz novembra 2012. godine koji odražavaju nove standarde FATF-a nije uzet u obzir – pri čemu stvarni razlog nije poznat – i priznajući da je isključivo pravo srpskih vlasti da odlučuju šta će biti uključeno u svojim zakonima. Pa ipak, čak i ako postoje valjani razlozi za ove propuste, Srbija će u nekom trenutku imati teškoća da dokaže usklađenost s međunarodnim standardima i delotvornost njenog režima sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma uz pomoć zajedničke procene.

Šta više, neke od izmena i dopuna predloženih u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine koje nisu usvojene imaju implikacije i za predložene izmene i dopune drugih zakona, odluka i propisa koje odgovarajući organ usvaja u skladu s Zakonom. Te implikacije će još više učiniti srpske preventivne mere za pranje novca i finansiranje terorizma manje usklađenim s međunarodnim standardima. Posebno značajni u ovom pogledu u vezi s predloženim izmenama i dopunama su:

- Odluka o uslovima i načinu otvaranja, održavanja i zatvaranja bankovnih računa.
- Odluka o minimalnom sadržaju postupka poznavanja i praćenja stranke.
- Odluka o smernicama za procenu rizika pranja novca i finansiranja terorizma.

Neke od važnih izmena i dopuna koje nisu unete u Radni dokument kako su prepoznate u gornjem tekstu i koje bi snažno doprinele jačanju usklađenosti s međunarodnim standardima, posebno noni uslovi i obaveze uvedene standardima FATF-a iz 2012. godine, mogle bi se sažeti da se odnose na sledeće:

- (i) Neke definicije nisu u skladu sa standardima u međunarodnim dokumentima;
- (ii) Obaveze vođenja smislenih statističkih podataka;
- (iii) Neke obaveze za vršioce usluga transfera novca i vrednosti;
- (iv) Poznavanje i praćenje stranke u pogledu prepoznavanja korisnika polisa životnog osiguranja;
- (v) Odredbe za oslanjanje unutar iste grupe institucija;

- (vi) Jasnoća u pogledu razlika između domaćih i stranih PEP;
- (vii) Nacionalna procena rizika i merenje delotvornosti sistema;
- (viii) Pojačane obaveze za aktivnosti u vezi sa zemljama visokog rizika;
- (ix) Uklanjanje poverljivosti u ispunjenju Zakona;
- (x) Jasnoća odgovornosti i ovlašćenja nadzornih organa, uključujući USPN.

## 7. Zaključak

Preporuke i tumačenja zajedno s metodologijom procene objavljene od strane FATF-a 2012. godine nude državama i jurisdikcijama pomoć da otpočnu programe za jačanje svojih režima borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma u skladu s novim standardima FATF-a. Pridržavanje nekim novim standardima, kao što su oni koji se tiču širenja, možda neće biti lako obezbediti kao što je u pitanje pridržavanje drugim izmenjenim ili novim standardima. Sledi da bi u kratkom i srednjem roku Srbija trebalo da pokuša da se pridržava potonjima. To bi Srbiju postavilo na čelo zemalja koje su preduzele hitne korake da unaprede svoje zakonodavstvo prema novim međunarodnim standardima.

Glavna srodna pitanja su pomenuta u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine kako je analizirano i razmotreno u gornjem tekstu.

Na kraju se može zaključiti da predloženim izmenama i dopunama u Radnom dokumentu, mada su same po sebi važne za poboljšanje režima borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji, nije obezbeđeno poštovanje niza glavnih načela novih standarda FATF-a. Može se tvrditi da se neki od novih zahteva u revidiranim međunarodnim standardima i predloženih u Tehničkom referatu iz novembra 2012. godine mogu još uvek postići uz pomoć upravnih direktiva izdatih od strane relevantnih nadležnih organa sektorima u svom delokrugu. Mada bi ovo moglo da bude slučaj, iskustvo u zajedničkim procenama je pokazalo da taj pristup stvara nejednaka polja za igru za različite sektore obveznika osim ako sve direktive nisu usklađene – proces koji postaje sve skuplji u pogledu vremena, ljudskih i finansijskih resursa.

Shodno prethodnom se preporučuje dalje preispitivanje Radnog dokumenta i Izveštaja o primeni Preporuke br. 16 (elektronski transferi) kako je detaljno opisano u ovom referatu za unapređenje Zakona tako da se dopunski pojača usklađenost s novim međunarodnim standardima. Nakon ovog bi onda sledio struktuiran program primene kako bi se obezbedila delotvornost.



## Prilozi

- Prilog I** Tehnički referat iz novembra 2012. godine sa predlozima kako unaprediti Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.
- Prilog II** Radni dokument vlasti Srbije sa predlozima za izmene i dopune Zakona.
- Prilog II** Pregled glavnih izmena i dopuna Zakona.
- Prilog III** Izveštaj o primeni Preporuke br. 16 FATF-a o elektronskim transferima