

INTERPRETACIJA KLJUČNIH PARAMETARA PROCJENE RIZIKA

Prof. dr. sc. Sonja Cindori*

UDK 331.45

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.2.5>

Ur.: 18. prosinca 2024.

Pr.: 10. ožujka 2025.

Pregledni rad

Sažetak

Procjena rizika kompleksan je proces usmjeren na osnovne aspekte pranja novca, u smislu prikrivanja stvarne prirode, izvora ili vlasništva prihoda stečenih kriminalnim aktivnostima. Uspostavom politika, kontrola i postupka za učinkovito smanjenje i djelotvorno upravljanje rizicima, primjenom kriterija čimbenika i varijabli rizika, obveznici uspostavljaju osnovne komponente dubinske analize stranke. Prihvatljivost rizika, odnosno sklonost riziku smatra se referentnom točkom procjene, dok se modaliteti i tehnike pranja novca i financiranja terorizma, specificirani za svaku skupinu obveznika, uzimaju kao orijentir inherentnog i rezidualnog rizika. Analizom Nacionalne procjene rizika Republike Hrvatske provedene 2016. i 2020. godine, navedene se postavke primjenjuju, predočavajući intenzitet pojedinih predikatnih kaznenih djela, učestalost prijava sumnjivih transakcija pojedinih sektora te prepreka u uspostavi koherentnog i učinkovitog sustava procjene rizika. Komparativnom analizom Republike Hrvatske i drugih država u regiji nastoje se definirati dodirne točke i razlozi heterogenosti sustava u odnosu na točke ranjivosti, istražiti segmente suočavanja s izazovima na području novih prijetnji i detektirati recentne modalitete pranja novca s kojima se države u tim nastojanjima susreću.

Ključne riječi: procjena rizika; pranje novca; predikatna djela; sumnjive transakcije; nekretnine.

1. UVOD

Pranje novca složen je sustav čija uspješna provedba zahtijeva primjenu složenih metoda i tehnika, koje su u svojoj osnovi ambivalentne. Po svojoj prirodi, to je kompleksan proces, a ne izolirani čin, koji podrazumijeva ulaganje, preuzimanje,

* Dr. sc. Sonja Cindori, redovita profesorica, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; sonja.cindori@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0134-9285>.

pretvaranje, prenošenje ili zamjenu u cilju prikrivanja ili lažnog prikazivanja nezakonitog podrijetla sredstava, njihove stvarne prirode, podrijetla, mjesta i sl. Uz navedeno, uključuje i pomaganje počinitelju kaznenog djela kojim je ostvarena protupravna imovinska korist da izbjegne kazneni progon ili oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom.¹

Konačno, pranje novca osigurava osobi koja je počinila protupravno djelo sigurno raspolaganje novcem, izbjegavajući na taj način sumnju, otkrivanje, zapljenu i oduzimanje sredstava.² U tom kontekstu, tendencija sprječavanja pranja novca mora biti usmjerena na tri glavne značajke: nužnost perača novca da prikrije stvarno vlasništvo (i porijeklo) sredstava kojima raspolaže, zadržavanje kontrole nad prihodima i promjenu njihova oblika tijekom faza pranja novca – polaganja, oplemenjivanja i integracije.³

Iz navedenog proizlazi holistički pristup temeljen na riziku kao temeljno načelo strategije protiv pranja novca i financiranja terorizma (u daljnjem tekstu: PN/FT), odnosno kao proces donošenja odluka zasnovan na prethodnim procjenama. Takve će procjene provoditi obveznici unutar financijskog i nefinancijskog sektora, pri čemu će svaka profesija odlučivati o prihvatljivosti rizika na temelju vlastite sklonosti riziku (engl. *risk appetite*).⁴ S jedne strane, procjena rizika može biti učinkovit način ublažavanja rizika, dok s druge strane njezina složenost i neizvjesnost može potencirati neučinkovite provedbe, što rezultira plaćanjem visokih kazni, ugrožavanjem reputacije i gubitkom prihoda.

Iako procjena rizika može biti okarakterizirana kao unaprijed zadani plan postupanja, primarno je riječ o stanju uma,⁵ dok njezina učinkovita primjena ovisi o odgovarajućoj integraciji složene organizacijske kulture: politika, struktura, načela,⁶ kontrola i procedura. Konkretizacija tog procesa u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH) očituje se kroz većinu odredaba Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma⁷ i pripadajućih pravilnika.⁸ U svojoj cjelovitosti, sustav sprječavanja PN/FT usklađen je s važećim direktivama Europske unije, posebice s

1 Vidjeti iscrpnije u čl. 265. Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23.

2 Toby Graham, Evan Bell i Nicholas Eliot, *Money Laundering* (London: LexisNexis Butterworths, 2003.), 4.

3 William C. Gilmore, *Dirty Money: The Evolution of International Measures to Counter Money Laundering and the Financing of Terrorism* (Strasbourg: Council of Europe, 2004.), 32.

4 Tim Gough, *Anti-Money Laundering: A Guide for Financial Services Firms* (London: Risk Books, 2005.), 47.

5 Gough, *Anti-Money Laundering*, 61.

6 Doug Hopton, *Money Laundering, A Concise Guide for All Business* (Hampshire: Gower Publishing, 2006.), 84.

7 Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Narodne novine, br. 108/17., 39/19., 151/22. (u daljnjem tekstu: ZSPNFT).

8 Popis važećih pravilnika vidjeti na mrežnim stranicama *Ministarstvo financija*, pristup 28. prosinca 2024., <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/ured-za-sprjecavanje-pranja-novca/zakoni-i-pravilnici/2712>.

Direktivom Vijeća 2015/849⁹ i Direktivom Vijeća 2018/843.¹⁰

Osim općih mjera, radnji i postupaka koje obveznici i nadležna državna tijela poduzimaju radi sprječavanja i otkrivanja PN/FT, ZSPNFT propisuje osnove procjene rizika na nacionalnoj razini, u smislu prepoznavanja, procjene, razumijevanja i smanjenja rizika od PN/FT, uzimajući u obzir propise koji uređuju zaštitu osobnih podataka i njihovu tajnost. Osnova nacionalne procjene rizika jest Nadnacionalna procjena rizika te preporuke Europske komisije o mjerama primjerenima za rješavanje identificiranih rizika i zajedničko mišljenje europskih nadzornih tijela o rizicima od PN/FT.¹¹ Piramidalno, krećući se od vrha prema niže, obveznici,¹² temeljem nacionalne procjene rizika, procjenjuju rizik od PN/FT na svojoj razini, uspostavljajući pritom politike, kontrole i postupke za učinkovito smanjivanje i djelotvorno upravljanje rizicima te provedbu mjera dubinske analize stranke. U okviru postupanja u upravljanju rizicima (engl. *risk management*), rizik se ublažava razvojem odgovarajućih mjera za smanjenje procijenjenog rizika na nižu ili prihvatljivu razinu.

S obzirom na složenost mjera koje je obveznik dužan primijeniti radi prevencije PN/FT u području procjene rizika i primjene mjera dubinske analize stranke, u uvodnom će se dijelu rada kroz elementarne pojmove objasniti suština pojma procjene rizika. U drugom će se poglavlju izložiti temeljni koncept procjene rizika, u trećem poglavlju razlikovati sustav procjene rizika od onog temeljenog na pravilima, u četvrtom poglavlju elaborirati čimbenici i varijable rizika, dok će se u petom poglavlju pažnja posvetiti procjeni rizika na nacionalnoj i regionalnoj razini. Na kraju rada, razmišljanja o značaju procjene rizika na nacionalnoj i široj razini bit će sažeta u zaključnim razmatranjima.

2. KLJUČNI POJMOVI RELEVANTNI ZA PROCJENU RIZIKA

U cilju procjene rizika na nacionalnoj razini, *Financial Action Task Force*¹³ navodi četiri koncepta koji utječu na odabir odgovarajućih mjera za smanjenje procijenjene razine rizika na nižu ili prihvatljivu razinu: rizik, prijetnja, ranjivost i posljedica.

Rizik se može promatrati kao funkcija triju čimbenika: prijetnje, ranjivosti i

9 Direktiva Vijeća 2015/849 od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe Vijeća 648/2012 te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2005/60/EZ i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL L 141, 5.6.2015. (u daljnjem tekstu: Direktiva Vijeća 2015/849).

10 Direktiva Vijeća 2018/843 od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive Vijeća 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU, SL L 156, 19.6.2018. (u daljnjem tekstu: Direktiva Vijeća 2018/843).

11 Vidjeti iscrpnije u čl. 1., 5. i 7. ZSPNFT-a.

12 O obveznicima vidjeti iscrpnije u čl. 9. ZSPNFT-a.

13 O *Financial Action Task Force* – Grupi za financijsku akciju protiv pranja novca (u daljnjem tekstu: FATF) vidjeti iscrpnije u: *FATF*, pristup 3. rujna 2024., <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>.

posljedice. Procjena rizika od PN/FT jest proces ili rezultat utemeljen na usuglašenoj metodologiji, kojem je cilj identifikacija, analiza i razumijevanje rizika, a služi kao prvi korak prema njihovom rješavanju.

U ovom kontekstu, *prijetnja*¹⁴ uključuje kriminalne i terorističke skupine te njihove pomagače, sredstva, kao i sve trenutačne i buduće aktivnosti povezane s PN/FT. Prijetnja je jedan od čimbenika povezanih s rizikom i predstavlja ključnu polaznu točku u razvoju razumijevanja rizika. Iz tog je razloga važno poznavanje okruženja u kojem su počinjena predikatna kaznena djela i generirana imovinska korist stečena kaznenim djelom, kako bi se utvrdila njihova priroda, (a gdje je moguće) i veličina ili obujam. U nekim slučajevima, određene vrste procjena prijetnji mogu poslužiti kao preteča za procjenu rizika od PN/FT.

Koncept *ranjivosti*,¹⁵ koji se koristi u procjeni rizika, obuhvaća one elemente koji mogu biti iskorišteni zbog postojanja prijetnje, kao i one koji podržavaju ili olakšavaju takve aktivnosti. Promatranje ranjivosti, za razliku od prethodno navedenih prijetnji, usmjereno je primjerice na čimbenike koji predstavljaju slabosti u sustavima ili kontrolama za sprječavanje PN/FT ili na određene značajke države. Ranjivosti mogu uključivati i karakteristike nekog sektora, financijskog proizvoda ili vrste usluge koje ih čine privlačnima za takve nezakonite aktivnosti.

Posljedica se odnosi na utjecaj ili štetu uzrokovanu PN/FT, uključujući i učinke kriminalnih i terorističkih aktivnosti na financijske sustave i institucije te na gospodarstvo i društvo u cjelini. Posljedice PN/FT mogu biti kratkoročne ili dugoročne te se odnose na stanovništvo, zajednicu, poslovno okruženje, nacionalne ili međunarodne interese, kao i na ugled i privlačnost financijskog sektora određene države. S obzirom na izazove u određivanju ili procjeni posljedica PN/FT, njihovo povezivanje s procesom procjene rizika možda neće uključivati posebno

14 Faktori koji se odnose na prijetnju obuhvaćaju: prirodu i opseg predikatnih kaznenih djela, vrste predikatnih kaznenih djela, iznose prihoda stečenih kriminalnim radnjama u zemlji, fizičke prekogranične unose i odljeve prihoda stečenih kaznenim djelima, prihode stečene kriminalom ostvarene u inozemstvu i oprane u zemlji, izvore, lokaciju i koncentraciju kriminalne aktivnosti uključujući sivu ekonomiju, prirodu i opseg relevantne nacionalne terorističke aktivnosti i terorističkih skupina te prirodu i opseg terorističkih aktivnosti i terorističkih skupina u susjednim zemljama, regijama ili subregijama. Vidjeti iscrpnije u: *FATF*, pristup 3. rujna 2024., <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>, Dodatak I, 31.

15 Koncept ranjivosti može se promatrati kroz političke (npr. razina političke predanosti borbi protiv kriminala, promicanje nasilnog ekstremizma, visoka razine korupcije itd.), ekonomske (prosječna primanja stanovnika, ustroj i veličina sektora za pružanje financijskih usluga, priroda platnih sustava i prevalencija gotovinskih transakcija itd.), socijalne (demografska struktura društva, područja društvenih, etničkih ili političkih sukoba, kulturne imigrantske, emigrantske ili vjerske veze s državama u kojima je visok rizik od terorizma ili političke nestabilnosti itd.), tehnološke (nove metode komunikacije, korištenje tehnologije u prijenosu novca, uvođenje i korištenje novih načina plaćanja itd.), ekološke i geografske (globalni čimbenici poput dostupnosti izvora vode, globalnog zagrijavanja, mogućnosti korištenja prirodnih resursa, utjecaja lokalnog okruženja na kriminal poput stanovanja, sigurnosti itd.) te zakonodavne čimbenike (utjecaj međunarodnih standarda na nacionalno zakonodavstvo, prednosti i slabosti legislative o sprječavanju PN/FT itd.). Cjeloviti pregled svih skupina vidjeti u: *FATF*, Dodatak II, 39-46.

sofisticirane pristupe, stoga države mogu zadržati fokus na postizanju sveobuhvatnog razumijevanja prijetnji i ranjivosti.¹⁶

U odnosu na navedeno, može se zaključiti da je procjena rizika pristup koji nastoji razlikovati opseg različitih rizika, koji nužno zahtijevaju pozornost i određivanje prioriteta u nastojanjima njihova ublažavanja. Idealna procjena rizika uključuje donošenje prosudbi o prijetnjama, ranjivostima i posljedicama, koje nisu nužno povezane, ali svaka zasebno ima važnu funkciju i specifičan način realizacije.

3. DVOJBENOST BENEFITA SUSTAVA PROCJENE RIZIKA

Postupak nacionalne procjene rizika, prema ZSPNFT-u, temelji se na prepoznavanju, procjeni, razumijevanju i smanjenju rizika od PN/FT. Sagledavajući predmetnu problematiku s razine obveznika, nacionalna procjena rizika koristi se pri izradi procjene rizika svakog obveznika iz pojedinog sektora te pri uspostavljanju politika, kontrola i postupaka za učinkovito smanjivanje i djelotvorno upravljanje rizicima. Takvo postupanje u idućem koraku čini osnovu za provođenje mjera dubinske analize stranke. U obuhvat tih mjera ubraja se cjelovito razmatranje i pregled rizika povezanih s određenim poslovnim odnosima i povremenim transakcijama, uključujući i dodatne mjere dubinske analize stranke i drugih informacija, kako bi se utvrdili i identificirali svi relevantni čimbenici rizika, kao i praćenje poslovnih odnosa i povremenih transakcija te redovito ažuriranje i revidiranje početnih procjena rizika.¹⁷

Za razumijevanje ovog kompleksnog sustava potrebno je razmotriti osnove direktiva koje su prethodile ovakvom zakonodavnom uređenju, odnosno Direktive Vijeća 91/308/EEC i Direktive Vijeća 2001/97/EC (prve i druge direktive) kao prethodnice Direktivi Vijeća 2005/60/EC¹⁸ koja je po prvi put uvela sustav procjene rizika. Naime, Direktiva Vijeća 91/308/EEC¹⁹ i Direktiva Vijeća 2001/97/EC²⁰ nisu poznavale rizik niti procjenu rizika kao temelj postupanja obveznika. Njihov sadržaj bio je usmjeren na osnove prevencije (isključivo) pranja novca: pojam pranja novca, obuhvat obveznika, osnovne mjere identifikacije stranke, vrste transakcija, čuvanje i povjerljivost podataka te provođenje nadzora. Tek je Direktiva Vijeća 2005/60/EC prepoznala značaj procjene rizika i dubinske analize stranke, posebice pojačane i pojednostavljene. Međutim, Direktivu Vijeća 2005/60/EC može se smatrati tek

16 *FATF*, Dodatak II, 39-46.

17 Vidjeti iscrpnije u Pravilniku o postupku procjene rizika od pranja novca i financiranja terorizma te načinu provođenja mjera pojednostavljene i pojačane dubinske analize stranke, Narodne novine, br. 109/24.

18 Direktiva Vijeća 2005/60/EC o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, SL 309, 25.11.2005. (u daljnjem tekstu: Direktiva Vijeća 2005/60/EC).

19 Direktiva Vijeća 91/308/EEC o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca, SL 166, 28.6.1991. (u daljnjem tekstu: Direktiva Vijeća 91/308/EEC).

20 Direktiva Vijeća 2001/97/EC koja dopunjuje Direktivu Vijeća 91/308/EEC o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca, SL 344, 28.12.2001. (u daljnjem tekstu: Direktiva Vijeća 2001/97/EC).

pionirskim nastojanjima sagledavanja širine te materije, koju je Direktiva Vijeća 2015/849 (uz dopune Direktivom Vijeća 2018/843) uredila na način primjeren suvremenim standardima.

Tablica 1. Prijava sumnjivih transakcija u razdoblju 2005. – 2010. na prijelazu između dva sustava (*rule-based* i *risk-based* pristup)

DRŽAVA	GODINA					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Bugarska	680	374	431	591	883	1.460
Francuska	11.553	12.047	12.481	14.565	17.310	19.208
Hrvatska	2.908	2.891	2.857	2.323	629	602
Lihtenštajn	192	161	205	157	235	261
Njemačka	8.241	10.051	9.080	7.349	9.046	11.042
Rumunjska	3.858	3.195	2.574	2.332	2.259	2.925
Slovenija	116	165	192	248	199	233
Srbija	138	622	1.432	2.884	3.957	4.537
Švicarska	729	619	795	851	896	1.159
Ukrajina	350.507	313.074	322.966	290.418	227.192	96.221

Izvor: izrada autora prema izvješćima MONEYVAL-a za promatrane države

U Tablici 1. prikazan je ukupan broj sumnjivih transakcija prijavljenih financijsko-obavještajnim jedinicama promatranih država u razdoblju uvođenja sustava procjene rizika. Uzevši u obzir da je Direktiva Vijeća 2005/60/EC stupila na snagu sredinom studenoga 2005., uz prijelazno razdoblje prilagodbe nacionalnog zakonodavstva (RH donosi novi zakon tek 2009.), može se konstatirati da 2009. godine zapravo započinje potpuna primjena sustava procjene rizika, što potvrđuju podaci navedeni u Tablici 1. Prateći podatke za RH, evidentan je trostruki pad prijava sumnjivih transakcija u odnosu na godine koje su prethodile. Takav se trend može objasniti novim sustavom, koji zahtijeva veći napor obveznika u prijavljivanju sumnjivih transakcija na temelju mjera dubinske analize stranke, naglašavajući obvezu prikupljanja podataka o namjeni i predviđenoj prirodi poslovnoga odnosa te stalno praćenje tog odnosa, što do tada nije bilo obvezno. Uz navedeno, uvedena je pojačana i pojednostavljena dubinska analiza stranke. Takav ekstremni pad nije zabilježen ni u jednoj promatranoj državi (osim djelomično u Ukrajini), dapače, u većini država vidljiv je blagi ili značajan porast prijava sumnjivih transakcija. Na temelju navedenoga može se zaključiti da su ostale promatrane države, dok je RH sustav procjene rizika doživjela kao mogućnost eliminacije suvišnih prijava, taj novi sustav iskoristile za prijavu transakcija određenih novim kriterijima, pojačanim rizikom i novim komponentama sumnjivosti.

Tablica 2. Prijave sumnjivih transakcija u razdoblju 2019. – 2020. na prijelazu između dvaju sustava (*risk-based* pristup te čimbenici i varijable rizika) zaprimljene od obveznika financijskog i nefinancijskog sektora

OBVEZNICI	2019.		2020.	
Financijski i nefinancijski sektor	PN	FT	PN	FT
banke	693	11	2.243	11
stambene štedionice	6		8	
pružatelji investicijski usluga	9		3	
društva za osiguranje	0		4	
leasing društva	2		2	
Hrvatska pošta d. d.	41		55	
institucije za elektronički novac	12		9	
ovlašteni mjenjači	2		4	
zastupnici institucija za platni promet	132	3	117	1
priredivači igara na sreću	3		8	
javni bilježnici	5		3	
odvjetnici	4		1	
vanjski računovođe	0		2	
razmjena virtualnih i fiducijarnih valuta	0		6	
UKUPNO	909	14	2.465	12

Izvor: Godišnje izvješće Ureda za sprječavanje pranja novca RH iz 2020.

Isti je efekt povećanja broja prijavljenih sumnjivih transakcija zapažen u RH u trenutku uvođenja (tada) novog ZSPNFT-a,²¹ koji je sustav obogatio dodatnom novom komponentom: čimbenicima i varijablama rizika. Potrebno je istaknuti da se primjenom novih varijabli sustav prilagodio na način da se broj prijava u 2020. godini vratio u inicijalne okvire, odnosno eskalirao na 2.465 prijava sumnjivih transakcija PN i 12 prijava sumnjivih transakcija FT. Najveći broj prijava, što je i očekivano, zabilježile su banke (2.243).

S obzirom na rast broja prijavljenih sumnjivih transakcija, koji je u izravnoj korelaciji s uvođenjem čimbenika i varijabli rizika, može se zaključiti da je ova promjena, koja je posljedično rezultirala kompleksnošću sustava, statistiku vratila na razinu *rule-based* klasifikacije. Pritom se postavlja pitanje: je li promjena vratila samo statistiku ili i sadržaj samih prijava? Naime, zahtijevaju li široki krugovi pojačane dubinske analize stranke, čimbenici koji upućuju na visok rizik te složenost varijabli rizika iste one učinke kojima smo svjedočili u počecima uvođenja sustava procjene

21 ZSPNFT, Narodne novine, br. 108/17., s danom stupanja na snagu 1. siječnja 2018.

rizika, kada su se u okvirima prevelikog broja prijavljenih transakcija skrivale i one koje objektivno nije bilo potrebno prijavljivati? Odgovor na to pitanje potencijalno se skriva u statistici ostalih nadležnih tijela koja postupaju po prijavama sumnjivih transakcija Ureda za sprječavanje pranja novca, o čemu će biti više riječi u nastavku rada.

4. ČIMBENICI I VARIABLE RIZIKA

Kao što je već naglašeno, mjere dubinske analize stranke čine osnovu postupanja obveznika u otkrivanju PN/FT. One se sastoje od utvrđivanja i provjere identiteta stranke, utvrđivanja identiteta stvarnoga vlasnika, prikupljanja podataka o namjeni i predviđenoj prirodi poslovnoga odnosa te stalnog praćenja toga odnosa, uključujući kontrolu transakcija koje stranka tijekom poslovnoga odnosa obavlja.²² Iako se radi o inicijalnim postupanjima koje čine složene, neobične i nelogične transakcije, kao i transakcije s neobičnim uzorkom, različitima od sumnjivih transakcija, opseg primjene mjera ovisit će o procjeni rizika i načinu koji je propisno predviđen politikama, kontrolama i postupcima.

Procjena rizika ovisit će i o čimbenicima rizika, kao što su stranka, država ili geografsko područje, proizvod, usluga ili transakcija te kanal dostave, uzimajući u obzir primjerenost primjene opsega mjera u odnosu na prethodno utvrđeni rizik od PN/FT. U skladu sa ZSPNFT-om, čimbenici rizika podijeljeni su u dvije grupe: kategoriju visokog i niskog rizika.²³ Primjerice, čimbenici rizika povezani s geografskim područjem koji mogu upućivati na potencijalno niži rizik uključuju registraciju, sjedište ili prebivalište stranke u državi članici ili trećoj državi koja ima djelotvoran sustav za sprječavanje PN/FT, dok se čimbenici koji upućuju na visok rizik odnose na države za koje je na temelju vjerodostojnih izvora utvrđeno da imaju znatnu razinu korupcije ili drugih kaznenih djela, zatim na države za koje su na snazi sankcije Europske unije, Ujedinjenih naroda, zabrane trgovanja ili slične mjere te na one koje financiraju ili podržavaju terorističke aktivnosti ili unutar kojih djeluju terorističke organizacije.

Uz čimbenike rizika kao objektivnog elementa, primjenjuju se i varijable rizika koje čine subjektivni element procjene rizika. Varijable rizika obuhvaćaju namjenu i predviđenu prirodu poslovnoga odnosa (uključujući i svrhu otvaranja računa stranci), vrijednost imovine koju stranka polaže, iznose i visinu obavljenih transakcija, kao i redovitost ili trajanje poslovnoga odnosa. Primjenjuju se uz čimbenike rizika i sastavni su dio postupka procjene rizika. Na tim će se osnovama graditi dubinska analiza stranke: pojačana i pojednostavljena. Pri identifikaciji čimbenika nižeg rizika očekivana je primjena pojednostavljene dubinske analize, dok otkrivanje čimbenika višeg rizika nužno zahtijeva primjenu pojačane dubinske analize, uz primjenu svih postavljenih varijabli rizika.

U cilju učinkovite procjene i upravljanja rizikom, svaki element koji je predmet procjene analizira se kroz prizmu inherentnog i rezidualnog rizika. Inherentni rizik

²² Vidjeti iscrpnije u čl. 15. st. 1. ZSPNFT-a.

²³ O čimbenicima višeg i nižeg rizika vidjeti iscrpnije u čl. 14. ZSPNFT-a.

predstavlja početni rizik koji postoji prije primjene bilo kakve kontrole koja se koristi za rješavanje ili smanjenje utjecaja tog rizika. Rizici koji ostaju nakon pokušaja uklanjanja, smanjenja i ublažavanja inherentnih rizika nazivaju se rezidualnim rizicima. Štoviše, nakon što je ustanovljen inherentni rizik i odredile su se mjere kontrole rizika za njegovo rješavanje, mogu se identificirati preostali rezidualni rizici. Implementacija direktiva Europske unije u nacionalno zakonodavstvo, učinkovita provedba zakona, sustavni nadzor, edukacija na svim razinama prevencije, sustavna međunarodna suradnja i sl., utječu na inherentni rizik i smanjuju rezidualni rizik. U konačnici, niži rezidualni rizik odražava se na primjenu mjera dubinske analize stranke na razini obveznika, uz primjenu čimbenika i varijabla rizika.

5. NACIONALNA PROCJENA RIZIKA

Proces nacionalne procjene rizika, koji kao osnovne kriterije analize koristi inherentni i rezidualni rizik, obuhvaća tri faze: identifikaciju, analizu i evaluaciju. Proces identifikacije, u kontekstu procjene rizika od PN/FT, započinje proširenjem početnog popisa potencijalnih rizika ili čimbenika rizika s kojima se države suočavaju u borbi protiv PN/FT. Oni proizlaze iz poznatih ili pretpostavljenih prijetnji i ranjivosti. U toj bi fazi proces identifikacije trebao biti sveobuhvatan i dinamičan u smislu involviranja novih ili prethodno neotkrivenih rizika. Analiza predstavlja središnji dio procesa procjene rizika od PN/FT. Ona uključuje razmatranje prirode, izvora, mogućnosti i posljedica identificiranih rizika ili samih čimbenika rizika. Cilj te faze jest stjecanje cjelovitog razumijevanja svakog rizika – kao sintezu prijetnje, ranjivosti i posljedica – radi pridavanja određene relativne vrijednosti ili značaja. Analiza se može razlikovati u odnosu na različiti stupanj zadiranja u fragmente rizika, ovisno o vrsti rizika i svrsi njegove procjene, kao i dostupnosti informacija, podataka i izvora. Evaluacija, kao završna faza, uključuje preuzimanje rizika analiziranih tijekom prethodne faze kako bi se odredili prioriteti rješavanja, uzimajući u obzir svrhu utvrđenu na početku procesa procjene. Navedeni prioriteti mogu pridonijeti razvoju strategije za ublažavanje utvrđenih rizika.²⁴

5.1. Nacionalna procjena rizika prema sektorima

RH je provela dvije nacionalne procjene rizika od PN/FT: prvu 2016. godine (u daljnjem tekstu: NPR 2016.),²⁵ a drugu 2020. godine (u daljnjem tekstu: NPR 2020.).²⁶

Prijetnje pranja novca očituju se primarno kroz pregled *predikatnih kaznenih djela*²⁷ s visokim, srednjim i niskim stupnjem ranjivosti, koja su procijenjena na

²⁴ FATF.

²⁵ *Ministarstvo financija*, pristup 22. kolovoza 2024., <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/ured-zasprjecavanje-pranja-novca/akcijski-plan-za-smanjenje-identificiranih-rizika-od-pranja-novca-i-financiranja-terorizma-u-republicihrvatskoj/2715>.

²⁶ *Ministarstvo financija*.

²⁷ Predikatno kazneno djelo jest svako kazneno djelo kojim je ostvaren nezakonit prihod koji može biti predmet kaznenog djela pranja novca. Preuzeto iz čl. 4. t. 33. ZSPNFT-a.

jednak način i u istom opsegu u oba dokumenta. Najvećom prijetnjom pranja novca ocijenjena su sljedeća predikatna kaznena djela: koruptivna kaznena djela (zlouporaba povjerenja u gospodarskom poslovanju te zlouporaba položaja i ovlasti), utaja poreza ili carine, kao i zlouporaba opojnih droga. Srednju prijetnju od pranja novca predstavljaju: prijevarena postupanja, zlouporaba prava intelektualnog vlasništva, trgovanje ljudima i krijumčarenje, izbjegavanje carinskog nadzora, prostitucija, pronevjera i lihvarski ugovor. Navedena su predikatna kaznena djela u značajnoj mjeri počinjena u okviru zločinačkih udruženja, uz čestu prisutnost međunarodnog elementa prilikom počinjenja djela, kao i, posljedično, prilikom pranja novca. Kaznenim djelima niske prijetnje od pranja novca označena su: krađa, teška krađa, razbojništvo i krivotvorenje isprava.

Procjena sposobnosti za odupiranje rizicima od pranja novca na nacionalnoj razini ocijenjena je kao srednja (0,50). Glavne identificirane ranjivosti u pogledu nacionalne sposobnosti za odupiranje rizicima, prema NPR-u 2016., uključuju: tehničke nedostatke (npr. nužno jačanje informacijske infrastrukture), administrativne kapacitete (povećanje broja analitičara u Uredu za sprječavanje pranja novca i broja financijskih istražitelja u Državnom odvjetništvu RH itd.), nizak broj pokrenutih kaznenih postupaka za kaznena djela pranja novca (istrage, optužnice i presude) te neadekvatno vođenje službene statistike o međunarodnoj suradnji u kaznenim stvarima.

Tablica 3. Pregled dinamike prijava sumnjivih transakcija, od otvaranja predmeta, prosljeđivanja slučajeva PN/FT nadležnim tijelima do postupanja sudova u razdoblju 2014. – 2020.

GODINA	prijave sumnjivih transakcija PN/FT	otvoreni predmeti u Uredu PN/FT	prosljeđeni slučajevi nadležnim tijelima PN/FT	istrage PN	optužnice PN	presude PN
2014.	864/7	437/7	227/6	14	14	4
2015.	957/3	452/12	273/10	10	23	3
2016.	1017/13	462/10	317/12	49	35	11
2017.	926/14	464/15	230/11	11	18	9
2018.	939/9	478/8	275/6	10	17	6
2019.	1113/16	469/10	243/7	21	17	5
2020.	2625/12	400/3	249/5	24	7	12

Izvor: izrada autora prema godišnjim izvješćima Ureda za sprječavanje pranja novca 2014. – 2020.

Navedeni nedostaci, posebice postupanja nadležnih tijela nakon što Ured za sprječavanje pranja novca utvrdi sumnju na PN/FT, već su tada ukazivali na prijetnju da se RH nađe na *sivoj listi*²⁸ jurisdikcija pod pojačanim nadzorom FATF-a. *Siva*

28 FATF razlikuje *sivu* i *crnu listu*. Na *crnoj listi* nalaze se visokorizične zemlje poput Sjeverne

lista obuhvaća države koje aktivno surađuju s FATF-om na rješavanju strateških nedostataka u svojim sustavima za suzbijanje PN/FT i financiranja proliferacije, s ciljem što bržeg rješavanja identificiranih strateških nedostataka unutar dogovorenih vremenskih okvira, uz pojačan nadzor. Ključni čimbenici koji znatno utječu na povećanje rizičnosti države smatraju se: neadekvatni propisi za prevenciju PN/FT i njihova provedba, politička nestabilnost i korupcija, međunarodna suradnja ograničenog dosega, ekonomska ranjivost, geopolitička podobnost za djelovanje kriminalnih skupina i terorističkih aktivnosti i sl.

S obzirom na prethodno identificirane ranjivosti, koje su potvrđene i prema NPR-u 2020., a ostale su nepromijenjene i tijekom petog kruga evaluacije MONEYVAL-a (2021.),²⁹ RH je 2023. godine svrstana na *sivu listu* i trenutno se nalazi pod pojačanim nadzorom FATF-a. Uz RH, na toj se listi nalaze i: Barbados, Bugarska, Burkina Faso, Kamerun, Demokratska Republika Kongo, Gibraltarska, Haiti, Jamajka, Mali, Mozambik, Nigerija, Filipini, Senegal, Južnoafrička Republika, Južni Sudan, Sirija, Tanzanija, Turska, Uganda, Ujedinjeni Arapski Emirati, Vijetnam i Jemen.

5.2. Procjena ranjivosti prema riziku i koeficijentu rizičnosti

Kao rezultat obje nacionalne procjene rizika, a u skladu s kartom rizika pri čijoj je izradi uzeta u obzir opća procjena prijetnje od PN/FT u odnosu na zastupljenost proizvoda i usluga pojedinih sektora u kaznenim predmetima pranja novca te procjena ranjivosti pojedinih sektora, najranjivijim sektorom pokazao se bankarski sektor (srednje/visoki rizik). U sektor srednjeg rizika NPR 2016. svrstao je vrijednosne papire i nefinancijski sektor, dok je NPR 2020. vrijednosne papire spustio u srednje nizak rizik, a ostale institucije iz financijskog sektora iz srednje niskog rizika podigao u srednji rizik. Oba NPR-a sektor osiguranja ne smatraju rizičnim i ostavljaju ga u srednje niskom riziku od PN/FT.

U odnosu na svaki sektor promatran zasebno i ocijenjen prema kriterijima specifičnim za taj sektor, bankarski bi sektor svoje prvo mjesto mogao podijeliti s društvima za prijenos novca i institucijama za elektronički novac (iz financijskog sektora), kao i kladionicama, automat klubovima te samostalnim profesijama i strukama.

Tablica 4. Pregled ranjivosti u kontekstu vrste rizika, kao i koeficijenta rizičnosti za financijski i nefinancijski sektor RH

NAZIV SEKTORA	ranjivost/rizik NPR 2016.	koeficijent rizičnosti	ranjivost/rizik NPR 2020.	koeficijent rizičnosti
banke	srednja	0,47	srednja	0,50
vrijednosni papiri	srednje/niska	0,39	srednje/niska	0,29

Koreje, Irana i Mjanmara. Vidjeti iscrpnije u: *FATF*.
29 O petom krugu evaluacije RH vidjeti iscrpnije u: *MONEYVAL, Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Croatia, Fifth Round Mutual Evaluation Report*, pristup 3. rujna 2024., <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/croatia>.

osiguranje	srednje/niska	0,31	srednje/niska	0,35
ovlašteni mjenjači	srednja	0,40	srednja	0,50
društva za prijenos novca	srednja	0,48	srednje/visoka	0,63
institucije za elektronički novac	srednje/niska	0,25	srednja	0,47
leasing društva	niska	0,16	srednja	0,40
factoring društva	srednje/niska	0,34	srednje/niska	0,35
kasino	srednja	0,55	srednja	0,42
trgovci plemenitim metalima	srednja	0,54	srednja	0,47
kladionice	srednja	0,53	srednje/visoka	0,61
igre na sreću na automatima	srednja	0,48	srednje/visoka	0,67
trgovci umjetninama i antikvitetima	srednje/niska	0,39	srednje/niska	0,37
odvjetnička društva i odvjetnici	srednje/niska	0,35	srednja	0,52
posrednici u prometu nekretnina	srednje/niska	0,35	srednja	0,47
javni bilježnici	srednje/niska	0,30	srednja	0,41
organizatori dražbi	srednje/niska	0,29	srednje/niska	0,37
računovođe i porezni savjetnici	srednje/niska	0,24	srednja	0,50
revizori	srednje/niska	0,22	srednje/niska	0,33
lutrijske igre	niska	0,17	srednja	0,46
internetske igre na sreću	srednja	0,55	srednja	0,44

Izvor: izrada autora prema NPR-u 2016. i NPR-u 2020.

Osjetljivost bankarskog sektora može se pretpostaviti kroz inherentni rizik upravo zbog dva važna čimbenika rizika: velikog broja stranaka te velikog broja gotovinskih, sumnjivih i ostalih vrsta transakcija. Iz navedenog proizlazi i rezidualni rizik srednje ranjivosti, koji ukazuje na činjenicu da bankarski sektor još uvijek dominira navedenim područjem.³⁰ Uz sve ostale vrijednosti procjene rizika od PN/

30 Važnosti uloge banaka i dubinske analize stranke ide u prilog podatak da su banke djelovale kao posrednici za oko 9 % *offshore* subjekata koje je osnovalo poduzeće *Mossack Fonseca* te su aktivni sudionici u slučaju *Panama Papers*. U odnosu na *offshore* centre, nepobitna je činjenica da 20 najvećih europskih banaka jedan od četiri eura dobiti zabilježi u jurisdikcijama s niskim poreznim opterećenjem. Takvo poslovanje nije proporcionalno s obzirom na to da se na tim područjima nalazi 11 % svjetskog stanovništva i 5 % svjetskog bogatstva. Vidjeti iscrpnije u: *Europski parlament*, pristup 18. rujna 2024., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0357_HR.pdf.

FT koje se u NPR-u 2016. i NPR-u 2020. evidentno mijenjaju, kao najznačajnije vrijedi istaknuti nefinancijski sektor, osobito samostalne profesije i struke, kao i igre na sreću.

Iako samostalne profesije i struke ukazuju na približno istu visinu inherentnog i rezidualnog rizika kao i banke, njihova se ranjivost ne može uspoređivati upravo zbog nedostatka prisutnosti gore navedenih čimbenika. Međutim, taj se faktor može smatrati odlučujućim u odnosu na stav prema kojem su samostalne profesije i struke detektirane kao *gatekeeperi* sustava prevencije PN/FT, iako tu ulogu često ne prihvaćaju. Sve veći potencijal zapažen je i u sektoru nekretnina kao važnoj komponenti sustava prevencije PN/FT, čija se pozicija, koncepcija i perspektiva sve više mijenja. Kao jedna od determinanta razvoja recentnih modaliteta pranja novca, sektor nekretnina smatra se vrlo značajnim, a podizanje razine svijesti o tom značaju tek predstoji.

Igre na sreću smatraju se još jednim osjetljivim područjem koje je potrebno dodatno regulirati. Osim što su nove izmjene i dopune ZSPNFT-a uredile status *online* igara na sreću, očito je da prisutnost gotovinskog plaćanja, kao primjerice kod igara na sreću na automatima, predstavlja značajan parametar koji inherentni faktor podiže do 0,83, dok je rezidualna ranjivost utvrđena u visini od 0,67. Isti je indikator visokog inherentnog (0,73) i rezidualnog (0,61) rizika zabilježen i u kladionicama. S obzirom na to da su igre na sreću povezane s kredibilitetom priređivača, koji mogu biti aktivna i pasivna komponenta procesa pranja novca, a samim time i u korelaciji s institutom stvarnog vlasnika, od značaja je primjena *fit and proper* režima, posebice za kasina. Tom bi se izazovu moglo udovoljiti uspostavom središnjeg registra stvarnih vlasnika, kao što je to predviđeno za pružatelje usluga virtualne imovine i usluga povezanih s trustovima i trgovačkim društvima te prometom plemenitih metala i dragog kamenja, a sve na osnovi instituta *dobrog ugleda*.³¹

Svi navedeni izazovi potičaj su uspostavi sustava kojim bi se fokus usmjerio približno jednakom snagom na nefinancijski sektor, kao što je to dugo godina bio slučaj s financijskim (posebice bankarskim) sektorom, uz poštivanje posebnosti i različitosti pojedinih područja kao predmeta regulacije. Međutim, prepreke uspostavi koherentnog, svrhovitog i učinkovitog sustava ne nalaze se samo u manjku regulacije, nedostatku svijesti o važnosti preventivnog djelovanja te institucionalnim i drugim nedostacima na nacionalnoj razini, već se prepoznaju i na nadnacionalnoj razini: neučinkoviti sustavi i kontrole za sprječavanje PN/FT kao izvor ranjivosti i točke penetracije kriminala, značajne razlike u pristupima država članica regulaciji i nadzoru sprječavanja PN/FT, nedostatak pristupa obavještajnim podacima o osumnjičenicima za terorizam te izraženi *de-risking*.³²

31 Od uvjetima *dobrog ugleda* vidjeti iscrpnije u čl. 9.e ZSPNFT-a.

32 Vidjeti iscrpnije u: *European Banking Authority*, pristup 18. rujna 2024., <https://www.handbook.fca.org.uk/L3G/MLD/esas-joint-opinion-on-the-risks-of-money-laundering-and-terrorist-financing-affecting-the-union-s-financial-sector-jc-2017-07-.pdf>. i u: *European Banking Authority*, pristup 18. rujna 2024., https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

5.3. Regionalna procjena rizika

Procjena rizika može se izvršiti i na regionalnoj razini, s obzirom na važnu stratešku poziciju RH na „Balkanskoj ruti“ krijumčarenja narkotika i južnoameričkog kokaina prema zapadnoj Europi. Osim krijumčarenja i prodaje droge, porezna utaja i korupcija smatraju se najučestalijim predikatnim kaznenim djelima u RH, iako je detektirana ranjivost od rizika pranja novca povezanog s drugim državama u regiji. Sagledavajući šest država bivše Jugoslavije koje su nekad bile povezane političkim, a danas povijesnim, gospodarskim i ekonomskim vezama, evidentne su poveznice na području predikatnih kaznenih djela prema sektorima i modalitetima PN/FT.

U odnosu na predikatna kaznena djela, očekivano je uočena najveća frekventnost na području proizvodnje i prodaje droge kao primarnog predikatnog kaznenog djela,³³ preko porezne utaje, koja je također povezana s organiziranim kriminalom, do korupcije, zelenaštva i raznih vrsta prijevara. Ilegalni prelazak granice te krijumčarenje i trgovanje ljudima još je jedan od predmeta korelacije zemalja u regiji, s povećanim intenzitetom u vrijeme pandemije uzrokovane bolešću COVID-19. Uz navedeno, ustanovljene su i specifične veze između samih predikatnih kaznenih djela: određeni tijekovi trgovine ljudima nalikuju tijekovima migracija, a neki značajni tijekovi međunarodne migracije odražavaju se u tijekovima prekogranične trgovine ljudima.³⁴

Tablica 5. Predikatna kaznena djela visokog rizika prema Nacionalnim procjenama rizika promatranih država

PREDIKATNA KAZNENA DJELA	DRŽAVA					
	BIH	HRVATSKA	CRNA GORA	SJEVERNA MAKEDONIJA	SRBIJA	SLOVENIJA
porezna utaja	+	+	+	+	+	+
proizvodnja i distribucija narkotika	+	+	+	+	+	+
korupcija	+	+	+	+	+	+
ilegalni prelazak granice	+	+	+	+	+	+

33 Konvencija Ujedinjenih naroda protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih tvari, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 4/94. Navedena konvencija predstavlja međunarodni sporazum kojim se kažnjava pranje novca, iako se kažnjavanje odnosi samo na ograničeni broj predikatnih kaznenih djela (samo na predikatno djelo prometa droge) iz kojih prljavi novac proizlazi. Vidjeti iscrpnije u: Sonja Cindori, *Sustav sprječavanja pranja novca* (Zagreb: Pravni fakultet, 2010.), 35.

34 UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons, United Nations*, pristup 19. rujna 2024., https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf.

krijumčarenje	+	+	+	+	+	+
prijevarena	+	+	+	+	+	+
trgovanje ljudima	+	+			+	+
kaznena djela u vezi s nekretninama	+	+	+		+	+
zlouporaba položaja i ovlasti	+			+	+	

Izvor: izrada autora prema Nacionalnim procjenama rizika Bosne i Hercegovine, RH, Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Slovenije

Ustanovljeni sektori rizika koji posljedično razvijaju nove modalitete PN/FT, uz manje razlike u promatranim državama, impliciraju jednaku tendenciju. U većini analiziranih država, igre na sreću, samostalne profesije i struke te sektor nekretnina ističu se kao poveznice koje ukazuje na povećani rizik unutar nefinancijskog sektora. Izuzetak od navedenog odnosi se na Sloveniju, koja samostalne profesije i struke svrstava u sektor niskog rizika, dok Sjeverna Makedonija takvom ocjenjuje posredovanje pri prometu nekretninama.

Suprotno tome, sektor nekretnina pokazuje se vrlo atraktivnim u Srbiji, Crnoj Gori te Bosni i Hercegovini s obzirom na obujam i veličinu tržišta, što se valoriziralo u količini novca korištenog u prometu nekretninama, znatnim ulaganjima u nekretnine te ulaganjem u bespravnu gradnju objekata. Evidentan je velik broj bespravno izgrađenih objekata i mogućnost njihove naknadne legalizacije, manjkavosti dubinske analize stranke u odnosu na podrijetlo novca, kao i veliki broj kaznenih postupaka za pranje novca u tom sektoru. Iako ta vrsta prijetnje nije toliko naglašena u RH, njezine je osnovne karakteristike svrstavaju u istu zonu ranjivosti i u nacionalnom okruženju.

Razloge pojavnosti zbog kojih Slovenija sektore rizika, koji su u drugim državama detektirani kao visokorizični, svrstava u srednje ili srednje niske rizike, treba tražiti u permanentnom licenciranju, odnosno sustavnom provođenju *fit and proper* režima. Uz stranke koje u tim poslovima sudjeluju, a dubinskom su analizom ocijenjene kao niskorizične, navedene su prijetnje svedene na minimum. Analizom rizika u Sjevernoj Makedoniji utvrđeno je da sektor nekretnina nije smatran dovoljno atraktivnim medijem PN/FT.

Uz navedeno, kasina, mjenjačnice, platne institucije i institucije za elektronički novac, kupnja skupocjenih pokretnina, ulaganje u vrijednosnice, marketinške i konzultantske usluge, pozajmice i sl. također su visoko pozicionirane u odnosu na status ranjivosti te su kategorizirane visokim ili srednjim rizikom. Osim novih modaliteta pranja novca kroz nekretnine, nefinancijski sektor i virtualnu imovinu, još je jedna pojava detektirana i to u Srbiji, a od izuzetnog značaja iz pozicije novih modaliteta pranja novca – djelovanje kriminalnog miljea usmjereno na pranje novca kroz registrirana poljoprivredna gospodarstva, nezakonite radnje protiv očuvanja okoliša, krijumčarenje zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta te korištenje

poljoprivrednog sektora za pranje novca.³⁵

Rezimirajući načine suzbijanja pranja novca, posebice posredovanjem pravnih osoba, nameće se nužnost uspostave registra stvarnih vlasnika,³⁶ koji služi za pohranu adekvatnih, točnih i ažurnih informacija o stvarnom vlasništvu te za nadzor pravnih osoba i drugih pravnih uređenja. Dok su ga uspostavile RH, Srbija, Slovenija i Crna Gora, ostale države taj izazov još uvijek smatraju otvorenim pitanjem. S ciljem povećanja transparentnosti te sprječavanja zlouporabe pravnih subjekata i porezne utaje, Direktiva Vijeća 2015/849 već je nametnula zahtjev za transparentnošću podataka o stvarnim vlasnicima. Direktiva Vijeća 2018/843 ide i korak dalje te predlaže međusobno povezivanje registara stvarnih vlasnika, čime bi se prikupljene informacije učinile lako dostupnima svim državama članicama. Međutim, neovisno o navedenim nastojanjima za prevenciju PN/FT u okvirima trgovačkih društava, drugih pravnih subjekata te trustova i sličnih pravnih uređenja, trebalo bi obratiti pozornost i na zaštitu osobnih podataka, što proizlazi iz Uredbe Vijeća 2016/679³⁷ i Direktive Vijeća 2016/680,³⁸ vodeći pritom računa o širini njihova pristupa.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

S obzirom na to da je pranje novca po svojoj prirodi globalni fenomen koji karakteriziraju fleksibilnost i adaptabilnost, mjere njegova sprječavanja, uključujući

- 35 *Ministarstvo financija*, pristup 1. listopada 2024., https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/sprjec_pranja_novca/akcijski_plan/Nacionalna%20procjena%20rizika%20od%20pranja%20novca%20i%20financiranja%20terorizma.pdf, 1; *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Bosni i Hercegovini*, pristup 17. listopada 2024. <http://msb.gov.ba/PDF/130320191.pdf>; *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Crnoj Gori*, pristup 17. listopada 2024., <https://www.gov.me/dokumenta/9d90a40d-cca4-4496-b4f9-4aebd5044ad9>; *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Sloveniji*, pristup 15. listopada 2024., <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/UPPD/Dokumenti/Mednarodno-sodelovanje/Povzetek-porocila-o-izvedbi-nacionalne-ocene-tveganja-Republike-Slovenije-za-pranje-denarja-in-financiranje-terorizma.pdf>; *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Sjevernoj Makedoniji*, pristup 15. listopada 2024., <https://ufr.gov.mk/wp-content/uploads/2020/05/NRA-Izvestaj-za-web-19-05.pdf>; *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Srbiji*, pristup 15. listopada 2024., <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA2021.pdf>.
- 36 Nakon afere *Lux Leaks* i *Panama Papers*, u kojima su počinitelji koristili *front* i *shell* tvrtke s ciljem prikrivanja nezakonitih aktivnosti i pravog identiteta, Europska unija poduzela je intenzivnije korake prema osiguravanju transparentnosti stvarnog vlasništva Direktivom Vijeća 2018/843 i Direktivom Vijeća 2016/2258 od 6. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu pristupa poreznih tijela informacijama o sprječavanju pranja novca, SL L 342, 16.12.2016.
- 37 Uredba Vijeća 2016/679 od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, SL L 119, 4.5.2016.
- 38 Direktiva Vijeća 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119, 4.5.2016.

i financiranje terorizma, moraju biti proaktivne, polivalentne i nadasve preventivne. Preventivnost se percipira kroz sustav procjene rizika kao način anuliranja rizika ili njegova smanjenja na prihvatljivu razinu, primjenom metodologije uspostavljene politikama, kontrolama i procedurama obveznika. Fragmentarno sagledavajući rizik kroz prijetnju, ranjivost i posljedicu, nacionalnom se procjenom rizika zahtijeva pravodobna percepcija rizika i utvrđivanje njegova opsega prema sektorima, *modus* djelotvornog upravljanja rizicima te definiranje prioriteta njihova ublažavanja.

U skladu s nacionalnim procjenama rizika provedenim u RH, predikatnim kaznenim djelima s najvećim rizikom očekivano se smatraju koruptivna kaznena djela, utaja poreza ili carine te zlouporaba opojnih droga. U odnosu na sektorsku ranjivost, bankarski se sektor još uvijek smatra najranjivijim, dok je stupanj rizika kod samostalnih profesija i struka, kao i igara na sreću, značajan. Neovisno o navedenom, očekuje se da će i u budućnosti najviši stupanj ranjivosti zadržati u bankarskom sektoru, zbog većeg broja stranaka i heterogenosti transakcija u odnosu na ostale sektore.

Ustanovljena dinamika promjene broja prijavljenih sumnjivih transakcija u direktnoj je korelaciji s uvođenjem dodatnih komponenata procjene rizika, ali ta je povezanost disproporcionalna. Uvođenje novih determinanti dubinske analize stranke rezultiralo je smanjenjem broja prijavljenih sumnjivih transakcija, dok su čimbenici i varijable rizika potencirali (u tom trenutku) njihov eksponencijski rast, odnosno, promatrajući duže vremensko razdoblje, povratak na početne vrijednosti uočene prije uvođenja sustava procjene rizika. Bez iluzija o mogućnosti pouzdanog tumačenja te pojavnosti, poražavajuća statistika nadležnih tijela koja postupaju po prijavama sumnjivih transakcija otklanja svaku potencijalnu kontraverzu, pozicioniranjem RH na *sivu listu* država pod pojačanim nadzorom FATF-a.

U regionalnom kontekstu primjenjiv je isti koncept, ali s različitim prioritetima rizičnosti, sukladno zakonodavnom kapacitetu za primjenu *fit and proper* režima, stupnju regulacije bankarskog sektora, atraktivnosti sektora nekretnina, razini svijesti obveznika nefinancijskog sektora, kontinuitetu edukacije i sl. Nadovezujući se na problematiku predikatnih kaznenih djela, indikativna je tranzitna pozicija analiziranih zemalja na „Balkanskoj ruti“ krijumčarenja kokaina, heroina i kanabisa u zapadnu Europu, uz poreznu evaziju, korupciju, krijumčarenje i trgovanje ljudima te različite vrste kriminala povezane s prijevarama.

Na temelju zapaženih pojavnosti može se zaključiti da je procjena rizika jedan od temeljnih elemenata učinkovite borbe protiv PN/FT, s naglaskom na činjenicu da će učinci njezine provedbe primarno ovisiti o nizu autonomnih parametara: rasponu procjene rizika na razini obveznika, autentifikaciji visokorizičnih područja, neutralizaciji prepreka učinkovite dubinske analize stranke primjenom čimbenika i varijabli rizika, unifikaciji postupanja, integraciji tehnologije i osobnosti te, konačno, procjeni djelotvornosti primijenjenih mehanizama kvantificirano statistikom prijava sumnjivih transakcija i implikacijama navedenih postupanja.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Cindori, Sonja. *Sustav sprječavanja pranja novca*. Zagreb: Pravni fakultet, 2010.
2. Gilmore, William C. *Dirty Money: The Evolution of International Measures to Counter Money Laundering and the Financing of Terrorism*. Strasbourg: Council of Europe, 2004.
3. Gough, Tim. *Anti-Money Laundering: A Guide for Financial Services Firms*. London: Risk Books, 2005.
4. Graham Toby, Bell Evan i Eliot Nicholas. *Money Laundering*. London: LexisNexis Butterworths, 2003.
5. Hopton, Doug. *Money Laundering, A Concise Guide for All Business*. Hampshire: Gower Publishing, 2006.

Pravni propisi:

1. Direktiva Vijeća 91/308/EEC o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca, SL L 166, 28.6.1991.
2. Direktiva Vijeća 2001/97/EC koja dopunjuje Direktivu Vijeća 91/308/EEC o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca, SL L 344, 28.12.2001.
3. Direktiva Vijeća 2005/60/EC o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, SL L 309, 25.11.2005.
4. Direktiva Vijeća 2015/849 od 20. svibnja 2015. o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe Vijeća 648/2012 te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2005/60/EZ i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL L 141, 5.6.2015.
5. Direktiva Vijeća 2016/680 od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119, 4.5.2016.
6. Direktiva Vijeća 2016/2258 od 6. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu pristupa poreznih tijela informacijama o sprječavanju pranja novca, SL L 342, 16.12.2016.
7. Direktiva Vijeća 2018/843 od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2015/849 o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU, SL L 156, 19.6.2018.
8. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23.
9. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih tvari, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 4/94.
10. Pravilnik o postupku procjene rizika od pranja novca i financiranja terorizma te načinu provođenja mjera pojednostavljene i pojačane dubinske analize stranke, Narodne novine, br. 109/24.
11. Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Narodne novine, br. 108/17., 39/19., 151/22.
12. Uredba Vijeća 2016/679 od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, SL L 119, 4.5.2016.

Mrežne stranice:

1. *European Banking Authority*. Pristup 18. rujna 2024. https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

2. *European Banking Authority*. Pristup 18. rujna 2024. <https://www.handbook.fca.org.uk/L3G/MLD/esas-joint-opinion-on-the-risks-of-money-laundering-and-terrorist-financing-affecting-the-union-s-financial-sector-jc-2017-07-.pdf>
3. *Europski parlament*. Pristup 18. rujna 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0357_HR.pdf
4. *FATF*. Pristup 3. rujna 2024. <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>
5. *FATF*. Pristup 3. rujna 2024. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>
6. *Ministarstvo financija*. Pristup 22. kolovoza 2024. <https://mfmin.gov.hr/istaknute-teme/ured-za-sprjecavanje-pranja-novca/akcijski-plan-za-smanjenje-identificiranih-rizika-od-pranja-novca-i-financiranja-terorizma-u-republicihrvatskoj/2715>
7. *Ministarstvo financija*. Pristup 28. prosinca 2024. <https://mfmin.gov.hr/istaknute-teme/ured-za-sprjecavanje-pranja-novca/zakoni-i-pravilnici/2712>
8. *Ministarstvo financija*. Pristup 1. listopada 2024. https://mfmin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/sprjec_pranja_novca/akcijski_plan/Nacionalna%20procjena%20rizika%20od%20pranja%20novca%20i%20financiranja%20terorizma.pdf
9. *MONEYVAL. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Croatia, Fifth Round Mutual Evaluation Report*. Pristup 3. rujna 2024. <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/croatia>
10. *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Bosni i Hercegovini*. Pristup 17. listopada 2024. <http://msb.gov.ba/PDF/130320191.pdf>
11. *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Crnoj Gori*. Pristup 17. listopada 2024. <https://www.gov.me/dokumenta/9d90a40d-cca4-4496-b4f9-4aebd5044ad9>
12. *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Sjevernoj Makedoniji*. Pristup 15. listopada 2024. <https://ufr.gov.mk/wp-content/uploads/2020/05/NRA-Izvestaj-za-web-19-05.pdf>
13. *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Sloveniji*. Pristup 15. listopada 2024. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/UPPD/Dokumenti/Mednarodno-sodelovanje/Povzeteke-porocila-o-izvedbi-nacionalne-ocene-tveganja-Republike-Slovenije-za-pranje-denarja-in-financiranje-terorizma.pdf>
14. *Nacionalna procjena rizika od pranja novca i financiranja terorizma u Srbiji*. Pristup 15. listopada 2024. <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA2021.pdf>
15. *UNODC. Global Report on Trafficking in Persons, United Nations*. Pristup 19. rujna 2024. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

Sonja Cindori*

Summary

INTERPRETATION OF KEY PARAMETERS IN RISK ASSESSMENT

Risk assessment is a complex process that focuses on the fundamental aspects of money laundering, specifically in relation to concealing the true nature, source, or ownership of income derived from criminal activities. By establishing policies, controls, and procedures for effective risk reduction and management, obligors create the fundamental components of due diligence by applying criteria based on risk factors and variables. Risk acceptability, identified as well as risk propensity, serve as reference points for assessment. Additionally, the methods and techniques of money laundering and terrorist financing, categorized by each group of obligated parties, provide a benchmark for establishing inherent and residual risk. The analysis of the National Risk Assessment of the Republic of Croatia, conducted in 2016 and 2020, incorporates all the mentioned criteria. It highlights the intensity of various predicate acts, the frequency of suspicious transaction reports across different sectors, and the challenges in developing a coherent and effective risk assessment system. The objective of the analysis is to compare the Republic of Croatia with other countries in the region in order to identify common points and factors that contribute to the differences in their systems concerning vulnerability points, to research segments dealing with newly emerging threats, as well as to create recent money laundering modalities that countries are facing in these efforts.

Keywords: *risk assessment; money laundering; predicate offence; suspicious transactions; real estates.*

* Sonja Cindori, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; sonja.cindori@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0134-9285>.