

Edin Jahić<sup>\*1</sup>

## **MEĐUNARODNI STANDARDI NADZORA RADA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U SPRJEČAVANJU FINANSIRANJA TERORIZMA: ANALIZA PROVEDBE U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **SAŽETAK**

Tokom međunarodne kampanje u sprječavanju i borbi protiv terorizma poslije terorističkih napada od 11. septembra 2001. godine, identifikovani su slučajevi u kojima su teroristi i terorističke organizacije iskorištavale neke nevladine organizacije u sektoru za prikupljanje i pomicanje sredstava, pružajući logističku podršku, poticanje i regrutovanje terorista ili su na drugi način davale podršku terorističkim organizacijama. Kao odgovor na ove činjenice, FATF je izdao 8. Posebnu preporuku 2001. godine, kao vodeći međunarodni standard sa svrhom sprječavanja zloupotrebe nevladinog sektora za finansiranje terorizma. U periodu 2002. godine do 2004. godine, četiri humanitarne organizacije iz Bosne i Hercegovine su identifikovane zbog pružanja podrške terorističkim organizacijama, i kao takve su označene i uvrštene na listu 1267 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija. Da u Bosni i Hercegovini postoji rizik zloupotrebe nevladinih organizacija u svrhu podrške terorizmu, potvrđeno je i Procjenom rizika od pranja novca i finansiranja terorizma Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, koja je ocijenila kao srednje visok stepen podložnosti finasiranju terorizma nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini. Analizom relevantnih zakona i izvještaja, utvrđena je začuđujuća indiferentnost institucija u Bosni i Hercegovini da adekvatno odgovori na zahtjeve iz FATF Preporuke 8., te se može zaključiti da je u zadnjih 15. godina ostvaren zanemarljiv pravni i institucionalni razvoj u Bosni i Hercegovini u smislu regulisanja nadzora rada nevladinog sektora, koji bi mogao biti u riziku zloupotrebe za terorističke aktivnosti.

*Ključne riječi:* *FATF Preporuka 8., NVO, finansiranje terorizma, Bosna i Hercegovina, procjena rizika.*

<sup>1</sup> Mr., Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine.

## UVOD

Prema Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, pranje novca podrazumijeva zamjenu ili prijenos imovine, ako je ta imovina stečena kriminalnim radnjama, sa ciljem prikrivanja ili zataškavanja nezakonitog porijekla imovine ili pružanja pomoći nekom licu koje je umiješano u takve aktivnosti radi izbjegavanja zakonskih posljedica počinjenih radnji, odnosno prikrivanje ili zataškavanje prave prirode, mesta porijekla, raspolaganja, kretanja, prava na ili vlasništva nad imovinom ako je ta imovina stečena kriminalnim radnjama ili činom učešća u takvim radnjama, kao i sticanje, posjedovanje ili korištenje imovine stečene kriminalnim radnjama ili činom učešća u takvim radnjama. Definicija pranja novca takođe uključuje učešće ili udruživanje radi izvršenja, pokušaja izvršenja, odnosno pomaganja, podsticanja, olakšavanja ili davanja savjeta pri izvršenju bilo koje od navedenih radnji.<sup>2</sup> Isti Zakon, članom 2. tačka c) definiše finansiranje terorizma kao „*osiguravanje ili prikupljanje sredstava, na bilo koji način, direktno ili indirektno, s namjerom da budu upotrijebljena ili sa znanjem da će biti upotrijebljena, u potpunosti ili djelimično, za izvođenje terorističkih akata od strane terorista pojedinaca i/ili od strane terorističkih organizacija*“, kao i „*podstrekivanje i pomaganje u osiguravanju i prikupljanju imovine, bez obzira da li je teroristički akt izvršen i da li je imovina korištena za izvršavanje terorističkog akta*“.

112

Pranje novca je proces tokom kojeg kriminalci i njihovi saradnici koriste finansijski i nefinansijski sistem radi vršenja transakcija ili prijenos sredstava sa jednog računa na drugi kako bi sakrili izvor i stvarnog vlasnika sredstava, sve u cilju legalizacije nezakonito stečenog novca. Sa druge strane, sredstva namijenjena za finansiranje terorizma mogu imati svoje porijeklo u nelegalnim izvorima (iz kriminalnih aktivnosti), ali i iz legalnih izvora. Drugim riječima, osoba može finansirati terorizam iz svoji redovnih i legalnih primanja.

U današnje doba, mjere za sprečavanje pranja novca i finasiranja terorizma su na međunarodnom nivou definisane od strane Radne grupe za finansijsko djelovanje (Financial Action Task Force - u daljem tekstu: FATF), koja je međunarodno tijelo osnovano u Parizu 1989. godine, na sastanku zemalja G-7, čija je zadaća praćenje provođenja mjera za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma<sup>3</sup>. Mandat FATF-a obuhvata uspostavljanje standarda za suzbijanje

<sup>2</sup> Zakon o sprečavanju pranja novca i finasiranja terorističkih aktivnosti („Službeni glasnik BiH“, br: 47/14, 46/16.)

<sup>3</sup> Zemlje članice FATF-a su: Argentina, Australija, Austrija, Belgija, Brazil, Kanada, Kina, Danska, Evropska komisija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Vijeće za suradnju Golfskih zemalja, Hong Kong, Kina, Island, Indija, Irska, Italija, Japan, Republika Koreja, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Kraljevina Novi Zeland, Norveška, Portugal, Ruska Federacija, Singapur, Južna Afrika, Španija, Švedska, Švajcarska, Turska, Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države. Pored navedenih zemalja, pri FATF-u djeluje i određen broj pridružnih članica i međunarodnih organizacija (uključujući Međunarodni monetarni fond i Svjetsku banku). Lista zemalja i

pranja novca, finansiranja terorizma i finansiranja proliferacije oružja za masovno uništenje, procjenu usklađenosti sa standardima FATF-a i prepoznavanje prijetnji integritetu međunarodnog finansijskog sistema i odgovaranje na njih kroz studije visokorizičnih jurisdikcija i tipologija<sup>4</sup>. Standard koje FATF primjenjuje u borbi protiv pranja novca i finansiranje terorizma su poznati kao “FATF Preporuke”<sup>5</sup>. S tim u vezi, bitno je napomenuti da su inicijalne preporuke bile sačinjene 1990. godine, devet specijalnih preporuka o finansiranju terorizma je bilo dodano kao odgovor FATF-a na terorističke napade u New Yorku od 11. septembra 2001. godine. FATF je u 2015. godini pomenutih 40+9 preporuka, integrisao u jedinstvenih 40 preporuka, koje su pretrpile minorne izmjene i dopune u 2015. godini.<sup>6</sup>

Pomenute preporuke su globalni standard za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i njihova neadekvatna primjena, odnosno neogovarajuća integrisanost u pravno-institucionalni sistem države, može imati ozbiljne posljedice za datu zemlju, a koje mogu biti ekonomske, finansijske i političke. Države koje svoj sistem za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (u daljem tekstu: AML/CFT) nisu uskladile sa FATF preporukama, i kao takve su potvrđene kroz određenu procjenu poduzetu u skladu sa FATF metodologijom (3) se smatraju kao “države višeg stepena rizika u pogledu ML/TF-a ili visokorizične zemlje”<sup>7</sup>, te kao takve, druge zemlje na globalnom nivou su obavezne da primjenjuju Preporuku 19., a koja se sastoji “u obavezi da primjenjuju pojačane radnje i mere poznavanja i praćenja stranke kada su u pitanju poslovni odnosi i transakcije s fizičkim i pravnim licima i finansijskim institucijama iz država u

---

pridruženih članica je dostupna: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/#d.en.3147>

<sup>4</sup> Potrebno je dati objašnjenje u pogledu obaveze Bosne i Hercegovine da primjenjuje FATF standarde. Bosna i Hercegovina je članica Posebnog komiteta za procjenu mjera za sprečavanje pranja novca Vijeća Europe (Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures), poznatiji pod nazivom MONEYVAL (<https://www.coe.int/en/web/moneyval/>), koji je zadužen za praćenje provođenja mjera za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. MONEYVAL je pridruženi član FATF, osnovan 1997. godine sa članstvom od 30 evropskih zemalja, među kojima je i Bosna i Hercegovina, te veći broj promatrača poput zemalja predstavnika FATF-a, Svjetske banke, Međunarodnoga monetarnog fonda, Europske unije, Interpol-a, Europske banke za obnovu i razvoj te drugih. Nadležnost MONEYVAL-a je definisana Statutom dostupnim na [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680759b36](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680759b36), a svakako najbitnija nadležnost je procjena zemalja članica (koje nisu članice FATF-a) u pogledu usklađenosti sa FATF standardima. MONEYVAL je u dosadašnjem periodu u vezi Bosne i Hercegovine usvojio četiri izvještaja, koji su vezani za procjene stanja izvršenih 2003. godine, 2009. godine, 2014. godine i 2016. godine, koji su dostupni <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/bosnia>. posjećeno 15.10.2019.godine

<sup>5</sup> FATF Recomendations, dostupne na: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>, posjećeno 15.10.2019.godine

<sup>6</sup> <http://www.fatf-gafi.org/home/>

<sup>7</sup> Ibid

odnosu na koje FATF nalaže primjenu tih pojačanih radnji i mjera”. Pri tome, pomenute pojačane mjere podrazumjevaju da se svaka financijska transakcija iz ili prema visoko-rizičnoj zemlji treba posmatratiti kao „*sumnjiva transakcija*“<sup>8</sup>, i kao takva mora biti predmet dubinske analize finansijske institucije preko koje se transakcija odvija, te se mora prijaviti odgovarajućem državnom organu na dalje provjere prije njenog izvršenja. Takođe, pojačane mjere podrazumjevaju odbijanje osnivanja predstavnštava finansijskih institucija sa sjedištem u visoko-rizičnim zemljama, zabranu osnivanja finansijskih institucija u visoko-rizičnim zemljama, ograničavanje poslovnih odnosa ili finansijskih transakcija, obustave korespondentskih odnosa sa finansijskim institucijama visoko-rizične zemlje, kao i pojačan nadzor i eksternu reviziju finansijskih institucija sa sjedištem u visoko-rizičnoj zemlji.<sup>9</sup> Iz svega ovoga prethodno navedenog je očito da preporuke FATF nisu samo „preporuke“ koje bi zemlje trebale da integrišu u svoj institucionalno-pravni okvir u cilju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, nego obaveza čije neizvršenje podrazumjevaju ozbiljne konsekvene za zemlju.

Međutim, Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (u budućem tekstu: VSUN) je usvojilo Rezoluciju 2462 iz marta 2019. godine, koja traži od zemalja članica Ujenjenjenih Nacija (u budućem tekstu: UN) da primjene sveobuhvatne međunarodne standarde sadržane u preporukama FATF-a.<sup>10</sup> Imajući u vidu da je pomenuta Rezolucija donešena u skladu sa Poglavljem VII. Povelje UN-a, provedba preporuka FATF-a je postala formalno pravno međunarodna pravna obaveza, obzirom da član 25. obavezuje zemlje članice UN-a na provedbu rezolucija donešenih u skladu sa Poglavljem VII, dok član 103. pojašnjava da obaveze donesene po osnovu Povelje UN-a (svakako uključujući i obavezu iz člana 25.) će prevagnuti u odnosu na bilo koji drugi međunarodni sporazum.

## 1. FATF PREPORUKA 8. - NEPROFITNI SEKTOR

Terorizam kao pojava se može razumjeti kao akt nasilja protiv civila u cilju postizanja ideoloških ili političkih ciljeva. Terorizam kao pojava nije nov i nepoznat društveni fenomen. Za njega možemo da kažemo se kroz istoriju pojavljivao u mnogim razdobljima, te da sa sigurnošću možemo reći da postoji od kada postoji i civilizacija. Iako je latinskog porijekla *(terror, terroris* – jak strah) riječ teror ušla je u politički i naučni riječnik preko francuskog jezika, u kome u van psihološkom značenju postoji od 1794. godine da bi označila izuzetne mjere koje su radi odbrane revolucije uveli i primjenjivali jakobinci, kao

<sup>8</sup> Ibid, FATF preporuka 20

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 2462. dostupno na: [https://undocs.org/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2462(2019)), posjećeno 17.10.2019.godine

kasnije metode istih osobina.<sup>11</sup> Ono što je bitno naglasiti da su jakobinci svoju revolucionarnu diktaturu pravno i zakonski regulisali, gdje su samoj vlasti data široka ovlašćenja za lišavanje slobode, a postupak Revolucionarnog suda lišen branilaca, svjedoka i priziva, dok je kao jedina kazna propisana smrt.<sup>12</sup> Definisati terorizam je jako teško jer ne postoji univerzalna definicija koja bi okarakterisala taj pojam i do danas nije zvanično utvrđena. Neki podaci govore da postoji preko 100 definicija iz različitih društvenih oblasti. U leksikonu sigurnosti se navodi da je „*teror primjena nasilja, bez obzira na način i sredstva, radi zastrašivanja ili slamanja otpora političkog protivnika, a da je terorizam prema istim autorima organizirana i sistematska primjena nasilja sa namjerom da se, izazivanjem straha i lične nesigurnosti građana, naruši autoritet države ili ostvare neki od političkih ciljeva*“.<sup>13</sup> Svjetski poznati stručnjak za terorizam i član ugledne američke RAND Corporation, Michael Jenkins određuje terorizam na više načina. Prema njemu, terorizam je strategija pomoću koje se upotrebom nasilja proizvode uticaji na grupe osoba kako bi se postigli politički ciljevi. Jenkinsovo najkvalitetnije određenje ističe da se prijetnja nasiljem, pojedinačni akti nasilja, ili kampanja nasilja kojoj je namjera, primarno usaditi strah – terorizirati – naziva terorizmom. Terorizam je nasilje koje treba proizvesti učinke nasilja koje ne utiče samo na žrtve, a ponekad uopšte i ne na aktuelne žrtve. Zapravo, žrtve ne moraju imati nikakve veze sa ciljevima terorista. Terorizam je nasilje usmjereni naspram šire populacije. Strah ima namjeravani učinak, on nije sporedni proizvod terorizma.<sup>14</sup>

Terorističkim organizacijama su potrebni finansijski resursi, kako bi ispunile svoju funkciju. Tačnije, terorističkim organizacijama su potrebni resursi zbog zadovoljavanja životnih potreba njenih članova, nabavljanje sredstava za izvođenje terorističkih napada, te za potrebnu infrastrukturu za generiranja njihovih poruka<sup>15</sup>. Međutim, terorističke organizacije trebaju osigurati svoj operativni prostor, organizovati svoju obavještajnu aktivnost, širiti svoj politički narativ, te regrutaciju novih članova, te njihovu obuku i usavršavanje.<sup>16</sup> Zbog ovih razloga, rukovodstva terorističkih organizacija traže sredstva i logistiku, koja su jednostavna i ne zahtijeva previše stručnosti za pristup i iskorištanje, sigurna od otkrivanja, te mogućeg oduzimanja od strane države, ali i dostupnost velikih količina resursa bez trošenja previše napora za njihovu operacionalizaciju<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> V. Dimitrijević, *Terorizam*, Radnička štampa, Beograd, 1982, str. 15.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> I. Beridan/I.Tomić/ M. Kreso, *Leksikon sigurnosti*, DES-Sarajevo, Sarajevo, 2001, 379.

<sup>14</sup> M. Bilandžić, *Sjeme zla -Elementi socijologije terorizma*, Zagreb, Plejada i Synopsis, 2010, 74.

<sup>15</sup> J. Vittori, *Terrorist financing and resourcing*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, 15.

<sup>16</sup> Ibid, 18.

<sup>17</sup> Ibid, 25.

Sa druge strane, nevladine organizacije (u budućem tekstu: NVO) imaju različite uloge u modernom društvu.<sup>18</sup> Oni mogu biti zagovornici ideja i njihovi realizatori, obzirom da NVO posjeduju specijalizovanu stručnost, koja je često nedostupna formalnim vladinim institucijama. Često kombinacija ovih uloga može biti vrlo efikasna. Jedna od velikih prednosti nevladinih organizacija je da se mogu brzo kretati i na taj način mogu uticati na promjene u hitnim situacijama - naročito na polju humanitarne pomoći i rješavanja sukoba.<sup>19</sup>

Međutim, u vremenu poslije terorističkih napada u New Yorku od 11. septembra 2001. godine, određen broj NVO organizacija se dovodi u vezu sa Al Qaidom, te finansiranjem samog terorističkog napada. Zbog ovoga, ove organizacije su postavljene od VSUN-a u skladu sa Rezolucijom 1267 (u budućem tekstu: UNSCR 1267), na listu pojedinaca i entiteta koje se dovode u vezu sa Al Qaidom<sup>20</sup>.

Kao što je prethodno naznačeno<sup>21</sup>, odgovor FATF-a na 11. septembar je bilo kreiranje 9. posebnih preporuka u vezi finansiranja terorizma, među kojima je 8. posebna preporuka bila fokusirana na sprečavanje zloupotrebe NGO sektora u svrhu finansiranja terorizma. Od 2012. godine ova preporuka se označava kao FATF 8. Preporuka.

Prema FATF-u, razlozi za donošenje 8. Preporuke leže u činjenicama da poslije 11. septembra 2001. godine, tokom međunarodne kampanju u sprečavanju i borbi protiv terorizma, identifikovani su slučajevi u kojima su teroristi i terorističke organizacije iskorištavale neke NVO-e u sektoru za prikupljanje i pomicanje sredstava, pružajući logističku podršku, poticanje i regrutovanje terorista ili su na

<sup>18</sup> U fokusu FATF definicije su NVO koje su „pravno lice ili aranžman ili organizaciju koja je primarno angažovana u prikupljanju ili raspodjeli novčanih sredstava u dobrovorne, vjerske, kulturne, obrazovne, socijalne ili „bratske“ svrhe“, ili koja se bavi drugim vidovima „dobrih djela“.

<sup>19</sup> United Nations Institute for Disarmament Research Palais des Nations, Disarmament Forum: NGOS AS PARTNERS: ASSESSING THE IMPACT, RECOGNIZING THE POTENTIAL, 2002.

<sup>20</sup> UNSCR 1267 je donešena kao mjeru protiv talibana, zbog njihovog odbijanja da izruče Osamu Bin Ladenu i njegove saučesnike Americi zbog terorističkih napada na američke ambasade u Keniji i Tanzaniji. Također u preambuli Rezolucije se jasno navodi da je teritorij Afganistana pod kontrolom talibana, korišten za organizovanje kampova za obuku, odnosno planiranje terorističkih napada u inostranstvu, te je takvo ponašanje talibanske vlasti ocijenjeno kao prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti. UNSCR 1267 je obavezala zemlje članice UN-a da uvedu embargo na oružje, zamrznu sredstva (fondovi i finansijska sredstva) i zabranu putovanja (ulazak i/ili prolazak). Tačkom 6. UNSCR 1267 je uspostavljen Komitet za sankcije Vijeća sigurnosti (Komitet 1267), čiji je zadatak, prije svega jeste da odredi pojedincima i pravna lica prema kojima će se mjeru primjenjivati, kreirajući Konsolidovanu listu. Potrebno je napomenuti da su se u vrijeme donošenja rezolucije, mjeru donosile prema pojedincima u talibanskoj vlasti u Avganistanu, te članova Al-Kaide. U vezi primjene zamrzavanja sredstava, je obavezno zamrznuti ukoliko ih talibani ili članovi Al-Kaide kontrolišu direktno ili indirektno, osim ako nije drukčije određeno od Komiteta 1267 (na osnovu analize od slučaja do slučaja) po osnovu humanitarnih potreba.

<sup>21</sup> Pogledati str. 2. ovog rada.

drugi način davale podršku terorističkim organizacijama. Također, bilo je slučajeva da teroristi stvaraju lažne dobrovorne organizacije ili sudjeluju u prevarama prikupljanje sredstava za ove svrhe. Ova zloupotebe ne samo da olakšavaju terorističke aktivnosti, već i potkopavaju povjerenje donatora, te ugrožavaju sam integritet nevladinih organizacija. Također, zabilježeni su slučajevi u kojima su se terorističke organizacije infiltrirale u NVO, te zloupotrijebile sredstva i operacije radi pokrivanja ili podrške terorističkim aktivnostima<sup>22</sup>.

U skladu sa 8.- mom Preporukom, NGO se posmatraju kao legitimna pravna lica, ali FATF prepoznaje njihovu moguću ranjivost u smislu finansiranja terorizma od strane terorističkih organizacija. One mogu biti korištene kao sredstvo za prikrivanje ili maskiranje preusmjerenja novčanih sredstava koja su inače namjenjena za zakonite ciljeve. S tim u vezi, od država se prije svega traži da preispitaju adekvatnost zakonodavstva u smislu prevencije zloupotrebe NGO-ova za finansiranje terorizma<sup>23</sup>. Jako je bitno da se država ne treba fokusirati na sve NGO organizacije, nego na samo one organizacije za koje država procijeni da mogu biti zlopotrebljene od strane terorističkih organizacija. Procjenu treba izvršiti na osnovu sačinjene procjene rizika, a prema identifikovanim ranjivim NGO organizacijama se trebaju primjeniti fokusirane i proporcionalne mjere u cilju zaštite istih na moguće finansiranje terorizma<sup>24</sup>.

## **1.1. Preporučene mjere**

Prema FATF-u, mjere koje zemlje moraju preuzeti pri identifikaciji, sprječavanju i borbi protiv zloupotrebe NVO sektora od strane terorističkih organizacija su sljedeće:

- (a) Rad sa sektorom NVO u vezi s problemima finansiranja terorizma,
- (b) Ciljni nadzor i nadzor koji se temelji na procjeni rizika,
- (c) Učinkovite istrage i prikupljanje informacija i
- (d) Učinkoviti mehanizmi za međunarodna suradnja<sup>25</sup>.

### **1.1.a Rad sa NVO sektorom u vezi sa problemima finansiranja terorizma**

U skladu sa ovom mjerom, države treba da imaju jasnu sektorskiju politiku kojoj je cilj podsticanje transparentnosti i integriteta NVO, kao i povjerenja javnosti u upravljanje sa svim NVO. Poseban dio predloženih mjer podrazumjeva realizaciju programa u cilju podizanja upućenosti NVO na rizike finansiranja

---

<sup>22</sup> Ibid, 52.

<sup>23</sup> Ibid , 11.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid, 54.

terorizma. Države treba da sarađuju sa sektorom NVO na razvoju i usavršavanju najboljih metoda za rješavanje pitanja rizika od finansiranja terorizma i ranjivosti na tom planu kako bi se taj sektor zaštitio od terorističkih zloupotreba<sup>26</sup>.

### **1.1.b. Ciljani nadzor i nadzor koji se temelji na procjeni rizika**

Pod ciljanim nadzorom se podrazumjeva da države treba da poduzmu djelotvoran nadzor i kontrolu onog dijela NVO za koji procjene da bi mogao biti zloupotrebljen od strane terorističkih organizacija. Djelotvoran nadzor i kontrola podrazumjeva odgovarajući institucionalni okvir, koji će nadzirati rad rizičnih NVO-a. Uspostavljeni nadzorni državni organi, treba da imaju odgovarajuće finansijske, ljudske i tehničke resurse, kao bi efikasno mogli da nadziru, prate i istražuju NVO sektor. Takav državni organ treba biti u mogućnosti da primjenjuje djelotvorne, srazmjerne i preventivne sankcije, ako NVO ili lica koja postupaju u njihovo ime prekrše propise i obaveze. NVO treba da čuvaju informacije o poduzetim aktivnostima, kao i informacije o identitetu lica koja, kontrolišu i usmjeravaju aktivnosti NVO-a. Takve informacije treba da budu dostupne javnosti bilo neposredno od NVO, ili putem nadležnih organa. Također, NVO treba da izdaju godišnje finansijske izvještaje u kojima će biti prezentirani detaljni opisi prihoda i rashoda, te da podliježu procesu registracije, koja će biti dostupna odgovarajućim državnim organima. NVO treba da postupaju saglasno pravilu „upoznaj svog korisnika i partnerske NVO”, što znači da NVO treba da učine sve što je u njihovoj mogućnosti da bi potvrdile identitet, akreditive i reputaciju svojih korisnika i partnerskih NVO. U cilju zadovoljavanja ovog kriterija, potrebno je dokumentovati identitet značajnih donatora.<sup>27</sup>

### **1.1.c. Učinkovite istrage i prikupljanje informacija**

U skladu sa ovom mjerom, FATF preporučuje da države treba da osiguraju efikasnu saradnju, koordinaciju i prikupljanje informacija među svim nivoima odgovarajućih organa vlasti, koje imaju u svom posjedu relevantne informacije o NVO. Takve informacije trebaju biti dostupne organima, uključujući sve informacije koje se odnose na financijski i programski aspekt rada NVO-a. Ukoliko postoji osnov sumnje da određena NVO (1) djeluje kao paravan neke terorističke organizacije za prikupljanje novčanih sredstava, (2) da se koristi kao kanal za finansiranje terorista, uključujući izbjegavanje mera zamrzavanja imovine ili (3) da prikriva ili zamagljuje nezakonito preusmeravanje sredstava koja su namjenjena za zakonite svrhe, ali su potom preusmjerena da bi bila iskorištena za potrebe terorista ili terorističkih organizacija, moraju postojati

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

unutar države mehanizmi koji će takve informacije odmah dostaviti nadležnim organima u cilju preventivne ili istražne radnje.<sup>28</sup>

#### **1.1.d. Učinkoviti mehanizmi za međunarodnu suradnju**

Prema ovoj mjeri, unutar države trebaju postojati odgovarajući organi za kontakt, te uspostavljene procedure prema kojima se postupa u slučaju zahtjeva za dostavu informacija iz inostranstva u odnosu na NVO, koja se dovodi u vezu sa finasiranjem terorizma.<sup>29</sup>

### **2. NVO SEKTOR U BOSNI I HERCEGOVINI**

Prema „Studiji za mapiranje NVO-a u Bosni i Hercegovini“<sup>30</sup>, koja je obrađivala NVO sektor, u evidenciji iz sedamnaest (17) Ureda za registraciju koji su objavili registre udruženja i fondacija, u BiH je registrirano 22.601 udruženja i fondacija.<sup>31</sup> Ovo istraživanje je od izvanredne koristi, obzirom da je prvi put bio sveobuhvatno analiziran NVO sektor u Bosni i Hercegovini.

Prateći dalje analizu „Studije za mapiranje NVO-a u Bosni i Hercegovini“, a prema prikupljenim registrima, najveći broj udruženja i fondacija registrovan je pri Okružnom sudu u Banjoj Luci (3.062 ili 13.55%), dok ih je najmanje registrovano pri Ministarstvu za pravosuđe, upravu i radne odnose Podrinjskog kantona (207 ili 0.92%). Analizirajući prema sjedištu registrovanih organizacija civilnog društva, 16.055 ili 71.04% NVO-a imaju sjedište u Federaciji Bosne i Hercegovine ( u daljem tekstu: FBiH), 6.003 ili 26.56 % u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: RS), dok 543 NVO-a ili 2.40% ima sjedište u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Najveći broj organizacija civilnog društva sa sjedištem u FBiH aktivno je na području samo jednog kantona (13.003 ili 88.99%). Broj od 1.638 ili 10.20% ukupnog broja registrovanih organizacija civilnog društva sa sjedištem u FBiH aktivno je na području dva ili više kantona, dok je samo 1.414 ili 8.10% aktivno na području cijele BiH. U pogledu organizacija civilnog društva sa sjedištem u RS 5.783 ili 96.33% aktivno je samo na području RS-a, dok je svega 220 NVO-a ili 5.67% sa sjedištem u RS-u aktivno na cjelokupnom području BiH. Najveći broj registrovanih NVO-a imaju sjedište u Sarajevu (3.980),

119

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Studija za mapiranje NVO-a u Bosni i Hercegovini dostupno na <http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/Mapping-study-of-CSOs-in-BiH.pdf> posjećeno 15.10.2019.godine

<sup>31</sup> Procjena je da u Posavskom kantonu nema više od 200 udruženja i fondacija tako da se može utvrditi da je broj registrovanih organizacija civilnog društva otprilike 22.800.

potom u Banjoj Luci (1.733), Mostaru (1.295) i Bihaću (1.155). Od ukupnog broja registrovanih NVO-a sa sjedištem u Sarajevu, 1.750 je registrovano pri Ministarstvu pravde Kantona Sarajevo, 1.172 pri Ministarstvu pravde FBiH, dok ih je 1.058 registrovano pri Ministarstvu pravde BiH. Najmanji broj registrovanih NVO-a je u općinama Istočni Mostar (1), Krupa na Uni (4) i Istočni Drvar (6). Kada su u pitanju polja rada, civilnim društвom u BiH dominiraju NVO-i aktivni na polju sporta i rekreacije (6.511 ili 28.81%), borbi za socio-ekonomска prava određenih društvenih grupa (4.871 ili 21.55%) i zagovaranje interesa strukovnih udruga (2.082 ili 9.21%). Najmanji broj NVO-a aktivno je na polju religije ili duhovnosti (65 ili 0.29%), međunarodne saradnje (120 ili 0.53%) te na polju zaštite i spašavanja (181 ili 0.80%). U pogledu primarne djelatnosti, većina NVO-a bavi se fudbalom (1.222), borbenim sportovima (975), promoviranju i zaštiti interesa poljoprivrednih proizvođača (991), te promoviranju i zaštiti interesa veterana rata 1992-1995 (818). Za značajan broj NVO-a, primarne djelatnosti su promoviranje i zaštita interesa žena (464) i promoviranje i zaštita zaposlenih – sindikati (360).<sup>32</sup>

Analiza registara otkriva da je manji broj organizacija civilnog društva nego je to očekivano registrovan pod istim nazivom, sa istim sjedištem i od strane istih osnivača na dva nivoa ili pri dva Ureda za registraciju. Samo 28 NVO-ova je dvostruko registrovano. Većina NVO-ova koji su dvostruko registrovani pod istim nazivom registrovano je pri Ministarstvu pravde BiH i Ministarstvu pravde FBiH (14). Devet (9) NVO-ova registrovano je pod istim nazivom pri Ministarstvu pravde FBiH i pri jednom od kantonalnih ministarstava pravosuđa. Tri (3) NVO-a su istovremeno registrovane pod istim nazivom pri Ministarstvu pravde BiH i jednom od kantonalnih ministarstava pravosuđa. Samo dva (2) NVO-a su registrovana pri nekom od sudova u Republici Srpskoj i pri Ministarstvu pravde BiH. Od 28 NVO-a sa dvostrukom registracijom, njih 20 je sa sjedištem u Sarajevu.<sup>33</sup>

Analiza aktivnih naspram neaktivnih NVO-a, na uzorku od 1.000 nasumično odabranih NVO-a, pokazuje da 56.4% registriranih NVO-a nije aktivno, tj. da nije moguće uspostaviti bilo kakav oblik kontakta sa njima na osnovu podataka datih u registru udruženja i fondacija. Međutim, dobiveni postotak neaktivnih organizacija bi trebalo uzeti sa rezervom jer postoji mogućnost da određeni broj NVO-a nemaju vlastite internetske stranice, da nisu prisutni na društvenim mrežama ili da su promijenili adresu organizacije bez ispunjavanja svoje obaveze da izvrše izmjenu podataka u registru.<sup>34</sup>

Također, dobiveni rezultati ipak ne ukazuju na to da je 43.6% organizacija

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

sa kojima je bilo moguće uspostaviti kontakt zaista aktivno i da djeluju u skladu sa svojim misijama. Terensko istraživanje je pokazalo da značajan broj registrovanih NVO-a, posebno onih koji djeluju na polju promoviranja interesa različitih društvenih grupa, nemaju izrađene godišnje planove rada već djeluju samo povremeno kada je u pitanju zaštita stečenih prava interesnih grupa građana koje oni predstavljaju.<sup>35</sup>

Analiza registara kao i informacija dobijenih u intervjuima nedvojbeno pokazuju da civilno društvo u Bosni i Hercegovini još uvijek ima značajke tranzicijskog istočnoevropskog civilnog društva, kojim još uvijek dominiraju sportsko-rekreativne aktivnosti (sport, rekreacija, hobiji) i aktivnosti zagovaranja (promovisanje i zastupanje interesa različitih društvenih grupa) što je u kontrastu sa razvijenim zapadnim društvima gdje sektorom NVO-a dominiraju edukativne, kulturne, zdravstvene i društvene aktivnost.<sup>36</sup>

Prihodovna struktura NVO-a uključenih u istraživanje i dalje pokazuje da u prihodima dominiraju sredstva javnog financiranja. Prihodovna struktura 74% anketiranih organizacija civilnog društva uključuje prihod za realizaciju projekata finansiran transferima grantova iz javnih fondova i budžeta, dok 32.5% njih prima finansijsku pomoć od javnih ustanova u vidu institucionalne pomoći. Istraživanje jasno pokazuje da je sposobnost većine organizacija civilnog društva da finansiraju svoje aktivnosti iz vlastitih resursa, pružanjem usluga ili donacijama ili darovima iz privatnih izvora još uvijek nerazvijena. Samo 15.6% NVO-a ispitanih o strukturi njihovih prihoda ukazuju na prihode od pružanja usluga na osnovu ugovora o djelu (tj. održavanje seminara, socijalne usluge, itd.).<sup>37</sup>

Većina NVO-a koje u ukupnoj prihodovnoj strukturi imaju prihode za realizaciju projekata, realiziraju 2-3 projekta godišnje u periodu od 3-12 mjeseci čija se prosječna vrijednost kreće između 5.000 i 7.500 eura. Studija pokazuje da je 68.3% organizacija civilnog društva koje realizuju projekte na osnovu grantova, realizovalo 1-3 projekta u 2015. godini, a period realizacije je za svega 23.3% projekata realizovanih u 2015. g. bio duži od 12 mjeseci.<sup>38</sup>

Analiza strukture finansijskih transfera iz lokalnih javnih fondova i budžeta pod budžetskom stavkom grantovi pokazuje da se preko 85% finansijskih transfera za projekte iz lokalnih javnih izvora (budžeti ministarstava na državnom, entitetskom i kantonalm nivou, kao i iz budžeta lokalnih vlada) organizacijama civilnog društva kreće u rasponu od 1.000 do 3.500 eura. Pored pitanja transparentnosti procesa odabira grantova, najveći problem sa ovim finansijskim transferima je pitanje njihovog utjecaja na javnu politiku. Naime, u pravilu, javni pozivi za

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

dodjelu grantova organizacijama civilnog društva iz lokalnih javnih fondova i budžeta, osim opšte svrhe za dodjelu grantova, ne definiraju konkretnе ciljeve programa na osnovu prioritetnih javnih politika. Stoga ne iznenađuje da nijedna razina vlasti koja dodjeljuje grantove organizacijama civilnog društva ne provodi analize utjecaja dodijeljenih sredstava niti analizu troškova i koristi.<sup>39</sup>

Činjenica da 45.3% organizacija civilnog društva uključenih u istraživanje ima godišnji budžet do 30.000 KM dok 66% ispitanih NVO-a ima godišnji budžet manji od 100.000 KM govori u prilog tome da civilnim društvom u BiH dominiraju male organizacije. Imajući u vidu da su organizacije civilnog društva koje su bile uključene u ovo istraživanje bolje organizovane, a u smislu administrativnih i tehničkih kapaciteta predstavljaju elitni dio civilnog društva u Bosni i Hercegovini, logično je pretpostaviti da je, kada se u obzir uzme cjelokupno civilno društvo u BiH, prosječni godišnji budžet organizacije znatno niži od onoga što je ovo istraživanje otkrilo.<sup>40</sup>

## **2.1. Pravni okvir NVO-a u Bosni i Hercegovini u smislu sprječavanja pranja novca i finasiranja terorizma**

Osnivanje i djelatnost NVO je regulisana na državnom, entitetskom i nivou BD-a sljedećim zakonima: Zakon o udruženjima i fondacijama BiH<sup>41</sup>, Zakon o udruženjima i fondacijama F BiH,<sup>42</sup> Zakon o udruženjima i fondacijama RS-a<sup>43</sup> i Zakon o udruženjima i fondacijama DB<sup>44</sup>. Svi gore navedeni zakoni su uglavnom usklađeni i sadrže slične odredbe za registraciju udruženja i fondacija, njihovo osnivanje, tijela, vlasništvo, dobrovoljno i nedobrovoljno raspuštanje, sankcije, itd.<sup>45</sup> Registri udruženja i fondacija, kao i jedinstveni registar stranih i međunarodnih nevladinih organizacija se vode kod nadležnih ministarstava pravde<sup>46</sup>.

U kontekstu sprječavanja pranja novca i finasiranja terorističkih aktivnosti, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, u skladu

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Zakon o udruženjima i fondacijama BiH – „Službeni glasnik BiH“, br. 32/01, 42/03, 63/08, 76/11 i 94/16

<sup>42</sup> Zakon o udruženjima i fondacijama F BiH- „Službene novine FbiH“, br. 45/02

<sup>43</sup> Zakon o udruženjima i fondacijama RS – „Službene novine RS“, br. 52/2001

<sup>44</sup> Zakon o udruženjima i fondacijama DB BiH- „Službene novine BD“, br.12/02

<sup>45</sup> Izvještaj o četvrtoj posjeti Moneyval-a u svrhu procjene BiH za sprječavanje PN i FT, 17.09.2015. godine, str. 232. – 240.

<sup>46</sup> Studija za mapiranje NVO-a u Bosni i Hercegovini dostupno na <http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/Mapping-study-of-CSOs-in-BiH.pdf>, posjećeno 15.10.2019.godine

sa članom 4. tačka n). podtačka 1.), pravna i fizička lica koja se bave prijemom i/ ili raspodjelom novca ili imovine u humanitarne, dobrovorne, vjerske, prosvjetne ili socijalne svrhe, postavlja ovakva lica u red obveznika predmetnog zakona.<sup>47</sup> Ovakvo postavljeno rješenje nije primjenjivo, obzirom da na ovaj način NVO-i, kao na primjer vjerske zajednice u Bosni i Hercegovini, se postavljaju u isti ravan sa drugim obveznicima za postupanje (kao npr. banke), odnosno nameću im se iste obaveze iz Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, kao i svim drugim obveznicima iz člana 4. Zakona<sup>48</sup>, a koje je NVO jednostavno ne mogu provesti. Također, ovakvo rješenje u smislu NVO-a kao obveznika Zakona nije u skladu ni sa FATF preporukama, obzirom da ova organizacija takvu mogućnost nije ni predvidjela kao mogućnost.

Kao što je to već obrazloženo u prethodnom tekstu<sup>49</sup>, FATF predviđa ciljani nadzor i monitoring nad NVO-ima, i to onog dijela za koji država procijeni da bi mogao biti zloupotrebljen za finansiranje terorističkih aktivnosti. Umjesto ovakvog ciljanog pristupa, a u kontekstu kontrola NVO-a, i budući da NVO sektor spada u red obveznika, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, u članu 80., propisuje da nadzor nad radom obveznika u vezi s primjenom odredbi ovog i drugih zakona kojima se propisuju obaveze sprovodenja mjera za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti vrše nadležna ministarstva pravde<sup>50</sup>, a to u ovome kontekstu podrazumijeva Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, entitetska ministarstva pravde i Pravosudna komisija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Također je bitno napomenuti da slično rješenje nadzora je bilo definisano i Zakonom o sprečavanju pranja novca i finasiranja terorizma iz 2009. godine<sup>51</sup>. Naime, Zakonom o sprečavanju pranja novca i finasiranja terorizma, u skladu sa članom 4. tačkom l.), podtačkom 1., da pravna i fizička lica koja se bave prijemom i/ili raspodjelom novca ili imovine u humanitarne, dobrovorne, vjerske, prosvjetne ili socijalne svrhe, da će biti nadzirani u smislu provedbe predmetnog zakona od posebnih agencija i organa u skladu sa odredbama posebnih zakona kojima se uređuje rad pojedinih obveznika i nadležnih agencija i organa<sup>52</sup>.

Pored toga što ovakav pristup nije usaglašen sa FATF preporukom, on nije ni

<sup>47</sup> Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti - „Službeni glasnik BiH“, br. 47/14, 46/16

<sup>48</sup> Pod ovim se prije sve podrazumjevaju obaveze iz Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, od člana 5. do člana 48.

<sup>49</sup> Pogledati stranu 8. ovog rada

<sup>50</sup> Član 80. stav 1). e) nadležna ministarstva pravde obavljaju nadzor nad obveznicima iz člana 4. tač. 1) alineja 1) i n) alineja 1) ovog zakona;

<sup>51</sup> Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti – „Službeni glasnik BiH“, br. 53/09

<sup>52</sup> Ibid, Član 68.

moguć, obzirom da nije moguće nadzirati rad svih 22.800 registrovanih NVO-a u Bosni i Hercegovini. Zato i ne treba da čudi konstatacija iz Procjene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u Bosni i Hercegovini za period 2018. do 2022. godini, da nadzora NVO-a u smislu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma od strane nadležnih tijela nije ni bilo u prethodnom periodu<sup>53</sup>.

## **2.2. Rizik finansiranja terorizma od strane NVO u Bosni i Hercegovini**

U skladu sa UNSCR 1267, na trenutnoj Konsolidovanoj listi Vijeća sigurnosti UN-a se nalaze četiri humanitarne organizacije iz Bosne i Hercegovine, i to: „Al Furqan“, „Al Haramain Islamic Foundation“, „Al Haramain and Al-Masjid Al-Aqsa Chairity Foundation“ i „Taibah International Bosnia Office“<sup>54</sup>. „Al Haramain Islamic Foundation“ je listirana 2002. godine, a ostale tri organizacije tokom 2004. godine<sup>55</sup>. Zanimljivo je da prema podacima iz Konsolidovane liste, ovima organizacijama je bilo povučeno rješenja o registraciji od Federalnog ministarstva pravde poslije njihovog listiranja, te da su sve četiri organizacije bile predmet redovnih analiza Vijeća sigurnosti UN-a, te da su i pored činjenice da ove humanitarne organizacije ne postoje i ne obavljaju djelatnost u Bosni i Hercegovini, se i dalje nalaze na predmetnoj listi UN-a. Jedini mogući odgovor na pitanje zbog čega se ove organizacije još uvijek nalaze na Konsolidovanoj listi, i tako Bosnu i Hercegovinu na indirektan način povezuju sa terorizmom, jeste činjenica da niko od strane institucija Bosne i Hercegovine nije podnio zahtjev za njihovo skidanje sa liste u skladu sa Procedurama za delistiranje<sup>56</sup>, koje propisuje Vijeće sigurnosti UN-a.

U prilog ovakvom zahtjevu bi svakako išla činjenice iz Procjene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma da su od Državne agencije za istrage i zaštitu su u toku 2013. godine vršene provjere, te da je potvrđeno da predstavnštva listiranih humanitarnih organizacija više ne egzistiraju u BiH. Također su vršene provjere u Centralnom registru računa Centralne banke Bosne i Hercegovine, kojom prilikom je utvrđeno da iste nemaju otvorenih računa kod komercijalnih banka u Bosni i Hercegovini<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Usvojena od Vijeća ministara Bosne i Hercegovine na 152. sjednici održana 29. augusta 2018. godine Procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u Bosni i Hercegovini za period 2018. – 2022. godine i Akcioni plan za otklanjanje identificiranih nedostataka u sistemu sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

<sup>54</sup> Konsolidovana lista Vijeća sigurnosti UN-a, dostupno na <https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>, posjećena 24. novembra 2019. godine.

<sup>55</sup> Ibid, 291.

<sup>56</sup> Procedures for Delisting, dostupno na <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2048/sanctions-list-materials/procedures-delisting>, posjećeno 24.novembra 2019. godine.

<sup>57</sup> Procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u Bosni i Hercegovini za period 2018. – 2022. godine, 291

Procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma je također utvrdila da stanje sa NVO sektorom nije „na najboljem nivou“<sup>58</sup> i da su identifikovani određeni nedostaci koji se ogledaju u tome da:

- *NVO se registriraju na svim nivoima, što uslijed nepostojanja jedinstvenog registra može predstavljati višestruku registraciju na različitim nivoima,*
- *nema pregleda veličine, karakteristika i djelatnosti sektora NVO, odnosno, NVO sektor u evidencijama nije klasifikovan po oblastima, niti na jednom od ova četiri nivoa, što u znatnom usporava i otežava pravovremen pristup podacima,*
- *nema jedinstvenog elektronskog registra NVO-a za sve nivoe,*
- *nadzor NVO u pogledu finansijskog poslovanja provodi se samo u poreske svrhe, odnosno, na nivou entiteta i Distrikta kontrola se provodi samo iz oblasti obaveza po osnovu poreza,*
- *nema nadležnog tijela za finansijsku kontrolu NVO-a na državnom nivou, ili postoji samo mogućnost kontrole utroška sredstava odobrenih NVO-u iz budžeta navednih nivoa vlasti;*
- *aktivnija uloga Finansijsko-obaještajnog odjeljenja može se očekivati samo u slučajevima kada postoje osnovi sumnje da se NVO ili neka transakcija dovode u vezu sa pranjem novca ili finansiranjem terorističkih aktivnosti<sup>59</sup>.*

Međutim, gore navedeni nedostaci se svakako moraju proširiti sa zaključcima iz MONEYVAL izvještaja za Bosnu i Hercegovinu, koji pokrivaju period od 2007. godine do 2015. godine. Pa tako, izvještaj iz 2009. godine je identifikovao da u Bosni i Hercegovini nema pregleda adekvatnosti relevantnih zakona kako bi se identificirali rizici i spriječila zloupotreba NVO-a za potrebe finansiranja terorizma, kao i da institucije u Bosni i Hercegovini ne posjeduju dostatan nivo informacija o NVO sektoru. Također je identifikovan nedostatak u smislu nacionalne saradnje i razmjene informacija između nacionalnih agencija koje istražuju slučajeve pranja novca i finasiranja terorizma, te nije uspostavljen poseban mehanizam za odgovor na međunarodne zahteve koji se tiču NVO-a<sup>60</sup>.

Prema MONEYVAL Izvještaju iz 4. kruga evaluacije za Bosnu i Hercegovinu, ne postoji pregled adekvatnosti odgovarajućih zakona kako bi se identificirali rizici i spriječila zloupotreba NVO-a za potrebe finansiranja terorizma, te nije izvršen pregled veličine, karakteristika i aktivnosti sektora NVO. Problem je i nedostatak jasnoće u pogledu nadzornih kompetencija, a nadzor nad radom NVO-ima se poduzima samo u porezne svrhe. Drugim riječima nije zabilježen nadzor nad NVO-ima u kontekstu spječavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Ponovljeno je da ne postoji mehanizam koji bi olakšao razmjenu informacija

<sup>58</sup> Ibid, 293.

<sup>59</sup> Ibid, 292.

<sup>60</sup> Izvještaj o trećoj posjeti Moneyval-a u svrhu procjene BiH za sprječavanje PN i FT, dostupno na: <https://rm.coe.int/mutual-evaluation-report-anti-money-laundering-and-combating-the-finan/1680715b55>, 231, posjećeno: 17.09.2015. godine

i saradnju u odnosu na NVO-e između institucija vlasti, ali je i identifikovan nedostatak proaktivnog pristupa razmjeni informacija.<sup>61</sup>

U smislu određenja koje su to NVO u mogućem riziku od finansiranja terorizma, kao što traži FATF Preporuka 8., Procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u Bosni i Hercegovini, je definisala NVO-e, čiji su osnivači strane pravne osobe, tj., nevladine organizacije čije je matično sjedište van BiH, ukupno 335 NVO-a<sup>62</sup>.

Indikator za ovakvu ocjenu jeste činjenica da određen broj stranih NVO-a se “nalazi na listama pojedinih zemalja zbog sumnje u podršku terorističkim organizacijama, te da ima slučajeva da pojedini NVO-i potiču iz država koje se ne nalaze na listi zemalja koje su prihvatile isti ili jači standard za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, što može predstavljati sumnju u eventualno finansiranje i podršku terorizmu”<sup>63</sup>.

Procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u Bosni i Hercegovini je ocijenila kao srednje visok stepen podložnosti finansiranju terorizma NVO sektora u Bosni i Hercegovini<sup>64</sup>.

## ZAKLJUČAK

126

Terorizam predstavlja jedan od ključnih sigurnosnih problema savremenog društva. Postao je pojava, pojam, misao i termin koji je ušao u svakodnevni život savremenog čovjeka. Uporedo s razvojem i napretkom čovječanstva u tehničkom, materijalnom i kulturnom pogledu, razvija se i terorizam. Terorizam se stalno mijenja kako po formi i sadržaju tako i po tipovima i oblicima organiziranja, načinima djelovanja, tehničkoj opremljenosti. U standardnom određenju terorizam je takva vrsta nasilja, ili prijetnja nasiljem, koja teži da izazove strah s ciljem da uputi određenu poruku, najčešće političkog karaktera, i skrene pažnju na neku grupu, pojavu, ili stanje u društvu.

Sigurnosni izazovi s kojima se Bosna i Hercegovina susreće moraju se posmatrati u kontekstu sveukupnih odnosa globalnog okruženja. Prema geostrateškom položaju, područje jugoistočne Evrope nalazi se na važnim putevima između Evrope i Azije. To su istodobno i putevi nezakonite trgovine naoružanjem, a mogu biti korišteni i za tranzit terorističkih grupa i sredstava za izvođenje terorističkih akcija.

Autor ovog rada zastupa tezu (što može biti predmet istraživanje nekog drugog

<sup>61</sup> Izvještaj o četvrtoj posjeti Moneyval-a u svrhu procjene BiH za sprječavanje PN i FT, dostupno na <https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-anti-money-laundering-and-combating-1680715b43>, 246., posjećeno 17.09.2015. godine

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid, 293.

rada) da reakcije Bosne i Hercegovine u vezi terorizma su uvjek bile reaktivne, bez konkretnih pravnih ili institucionalnih reformskih zahvata u cilju unapređenja okvira za borbu protiv terorizma, poslije bilo kojeg izvršenog terorističkog akta u Bosni i Hercegovini ili u inostranstvu.

Iako Bosna i Hercegovina ima iskustvo sa NVO-ima, koje su bile zloupotrebљene za finansiranje terorizma, ova država nije nijednim svojim aktom (strategijom, politikom ili zakonom) uspostavile realne, održive i efikasne mehanizme, koje za cilj imaju efektivnu provedbu FATF preporuke 8.. Čak šta više, Procjena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma otkriva probleme, koji su po svojoj prirodi bazični, i koji su prepreka za efikasnu provedbu FATF mjera. Može se sa sigurnošću zaključiti da je postignut limitiran napredak u institucionalnom i pravnom pogledu u smislu harmonizacije bosansko-hercegovačkog postupanja u odnosu na rad NVO sektora sa FATF 8. Preporukom u zadnjih 15. godina. Studije za mapiranje NVO-a u Bosni i Hercegovini iz koje su podaci o NVO sektoru u ovom radu prezentirani, su rezultat rada međunarodnog projekta, a ne inicijativa neke institucije u Bosni i Hercegovini. Očit je nedostatak efikasne i održive supervizije, ali program rada sa NVO sektorom u smislu sprečavanja zloupotrebe za finansiranje terorizma.

Sa druge strane, teroristički akti u BiH mogu da izazovu teže posljedice u odnosu na druge zemlje iz više razloga, odnosno pored političkih, socijalnih i ekonomskih razloga, neophodno je naglasiti međunacionalne i etničke podjele koje pogoduju realizaciji terorističkih akata. Također, imajući u vidu trenutnu političku polarizaciju u BiH, različite poglede na budućnost ove zemlje, fabrikovane političke krize koju ova zemlja prolazi, teroristički akt ili podrška terorističkom aktu u/iz BiH može imati teže društvene posljedice u odnosu na neke druge zemlje.

# **INTERNATIONAL STANDARDS OF SUPERVISION OF THE WORK OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE PREVENTION OF FINANCING TERRORISM: AN ANALYSIS OF IMPLEMENTATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

## **ABSTRACT**

During the international campaign to prevent and combat terrorism following the September 11, 2001 terrorist attacks, cases were identified in which terrorists and terrorist organizations had used some NGOs to raise and move funds, to provide logistical support, and to recruit terrorists or otherwise to support terrorist organizations. In response to these facts, the FATF issued its 8th Special Recommendation in 2001, as a leading international standard to prevent the misuse of the non-governmental sector for terrorist financing. In the period 2002 to 2004, four humanitarian organizations from Bosnia and Herzegovina were identified for their support to terrorist organizations, and as such, they were designated and listed to the UN Security Council's 1267 list. The existence of a risk of abuse of NGOs in support of terrorism in Bosnia and Herzegovina was confirmed by the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina's Risk Assessment of Money Laundering and Terrorism Financing, which assessed that there is a medium-high level of risk in terms of abuse of the NGO sector in Bosnia and Herzegovina regarding terrorism financing. The analysis of relevant laws and reports has revealed that there is an astonishing indifference of institutions in Bosnia and Herzegovina to adequately respond to the requirements of FATF Recommendation 8. It can be concluded that, over the last 15 years, there has been negligible progress in legal and institutional framework in Bosnia and Herzegovina in terms of regulating the oversight of NGOs, which could be at risk of abuse for terrorist activities.

**Keywords:** *FATF Recommendation 8, NGOs, terrorist financing, Bosnia and Herzegovina, Risk Assessment.*