

## ДЕСЕТ ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМА У БОРБИ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА И ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА

Надежда Гудељ

Министарство унутрашњих послова Републике Србије,

Сектор за ванредне ситуације

Јован Р. Крстић

Удружења јавних тужилаца, Београд

У раду је сачињен преглед актуелних проблема и предлога могућих одговора у борби против тероризма, чији савремени облик има карактеристичну појавност у виду неселективности. Финансирање тероризма један је од основних праваца удара на саме основе функционисања терористичких мрежа. Формирање институције која прикупља и размењује релевантне финансијске информације на домаћем и међународном нивоу, ради контролисања и превенције прања новца, омогућило је да се постигну значајни резултати. Међутим, намеће се потреба оснивања и међуресорне радне групе која би окупљала све агенције и институције укључене у сузбијање прања новца и финансирања тероризма, како би се редовно тестирао и оцењивао њихов рад.

У суштини, у контексту глобализације државе и региони више не могу себи да допусте да истичу једино питања своје националне безбедности без признавања да апстрактни концепти, као што су вредности, норме и очекивања, такође имају утицаја. Друштва из земаља у развоју или из „развијеног света“ (што је прилично арогантан термин) сведоци су напетости која се шири: док постоје очекивања да држава штити своје грађане, они је све чешће сматрају одговорном. Они који воде политику и доносе критичне одлуке у име државе морају бити усредсређени на видове традиционалне „националне безбедности“, у којима војне снаге настављају да играју истакнуту улогу, као и на видове људске безбедности, у којима преовлађују „нетрадиционална“ питања безбедности.

Кључне речи: *тероризам, финансирање тероризма, неселективни тероризам, цивилно-војни односи*

### Уместо увода – трендови у дефинисању и у борби против тероризма

Суштина проблема међународног дефинисања јесте чињеница да је мотивација за извршење терористичких аката често дубоко идеолошка, а појединци или одређене групе људи верују да је тај криминални и неприхватљиви чин исправан

пут за постизање већином политичких циљева, при чему се угрожавају демократски поредак и демократске вредности, као што су људске слободе и, а пре свега, право на живот недужних људи и друге основне слободе и људска и грађанска права.

Међутим, последњих 30-ак година међународна заједница је подузела различите активности, које су додатно интензивирани након терористичког напада на САД 11. септембра 2001. године. Тај догађај подстакао је дотад незамисливо јединство земаља чланица УН и њихову опредељеност да се међународни тероризам заустави. Мобилизирани су сви ресурси – обавештајни, полицијски, војни, финансијски и дипломатски – у заједничкој борби против тероризма. Међутим, у годинама пре напада на САД земље су често имале нехомогене ставове и различите интересе, узроковане историјским, регионалним и културним условима и баријерама, као и тежњама према аутономији.

## Трендови у оквиру политичких заједница

Глобална реакција на овај акт тероризма била је доношење Резолуције Савета безбедности Уједињених нација бр. 1373, септембра 2001. године. Државе и владине организације и институције, као и релевантне међународне организације, као што су УН, ОЕБС, НАТО и друге схватиле су неопходност постојања једног форума за координацију и поспешивање заједничких акција у борби против глобалног тероризма. Наиме, за разлику од тзв. „међудржавних конфликта“, који су били карактеристичан вид ратовања до 1945. године, дошло је до пораста тзв. „унутрашњих конфликта“. Тако, на пример, од 1989. до 1996. године од 101 оружаног конфликта регистрованог у целом свету 95 се односило на оне који су се одвијали унутар државе. Овај тренд суочавања са тероризмом настављен је доношењем конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма 2005. године.<sup>1</sup>

Тероризам данас представља посебан феномен глобалне претње миру и њиме се баве многе међународне организације и војнобезбедносне институције широм света. За разлику од претходних класичних видова ратовања, данас се суочимо са феноменом који бисмо могли назвати неселективни тероризам, а који због свог изразитог деструктивног карактера има до 90% цивилних жртава. Због тога се локални одговор на глобалну претњу тероризмом може најбоље тражити у доношењу јединственог закона, који би садржао „реконструисану дефиницију тероризма, која између осталог, утиче на читаво право и његову сврху у рату против тероризма,<sup>2</sup> а у нашем случају, додали бисмо, и више равнотеже у цивилно-војним односима у друштву.

За разлику од раније тактике изненадне појаве и скривања терориста, данас је тероризам константно присутан као опасност у виду терористичких мрежа или парадржавних творевина (ИДИЛ). Првобитна процена (2005–2010) била је да у свету постоји неколико стотина наоружаних група, али је тероризам у најновије време попримио

<sup>1</sup> Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма, сачињена 16. маја 2005. године у Варшави, Законом потврђена у Србији („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 19/2009)

<sup>2</sup> Paul a. Ibbetson, Living under the Patriot Act: Educating a Society, Authors House UK Ltd.,Bloomington, IN,USA, 3. 09. 2007,Chapter 4, The Quiet Giants, str. 36,

масован карактер, а то је знак да се питање борбе против тероризма мора селити у политичке сфере, које подразумевају не само ратовање већ и мировне преговоре. Постоје и обратни масовни процеси инклузије у међународни поредак колективитета (Паштуни, Талибани), а који су прешироким тумачењем тероризма означени да су у већој мери били повезани са терористичким групама. Због ових тенденција сада су најважнија питања координације и операционализације врховног одитивног националног тела за борбу против тероризма, тактичко повезивање и интерресорна сарадња свих војнобезбедносних и обавештајних институција, како на локалном тако и на глобалном нивоу, на раном откривању и спречавању терористичке обуке и финансирања терористичких мрежа, постали неопходност ради очувања колективне безбедности света. Савремени тероризам заувек је поништио линију фронта.

Европски концепт колективне безбедности – који подразумева три комплементарна концепта: кооперативну безбедност, демократску безбедност и хуману безбедност – не почива на односу између држава, односно на њиховом суверенитету, већ се односи на сасвим другу димензију – културу мира.<sup>3</sup>

На први поглед глобализација и европеизација се удаљавају у концептима безбедности.<sup>4</sup> Међутим, ако се има у виду да се са порастом опасности од тероризма уводе нови параметри у редефинисању безбедности – као што је, рецимо, редефинисан простор безбедности који се пребацује на такозвану безбедносну дистанцу, односно „сигурност на дистанцу“<sup>5</sup> (шенгенска виза као регулатор при Европској заједници, програм CAPPS II (Computer Assisted Passenger pre-Screening) који је лансирао амерички Сервис за транспорт у сарадњи са Министарством унутрашњих послова). Реч је о програму преко којег би из свих центара света требало проследити податке о путницима који долазе у Америку (име и презиме, адреса, број телефона, хотел или друго место пребивалишта у Америци, изнајмљивање аутомобила, итд.) Ако националне агенције одбију да дају податке путницима, обавезне су да, у том случају, плате америчкој администрацији казну од 5.000 евра за сваког путника. И ова доктрина данас је превазиђена редефинисањем тероризма као појма.

## Тенденције у оквиру Европске уније

За дефинисање своје стратегије и доктрине Савет Европе успоставио је два међувладина одбора стручњака: Мултидисциплинарну групу за борбу против међународног тероризма (GMT) из 2001. године и Одбор правних стручњака за тероризам (CODEXTER), који је заменио GMT од 2003. године. Циљ је CODEXTER-а, као међувладиног експертског тела размена информација и најбоље праксе између држава чланица Савета Европе у погледу сигурносних решења за жртве тероризма, идентификовања правних празнина у међународном праву и предлагања начина за њи-

<sup>3</sup> Lloyd Axworthy, „Entre mondialisation et multipolarité: pour une politique étrangère du Canada globale et humaine“, *Etudes internationales*, N° 28, mart 1997. godina.

<sup>4</sup> Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Edicija Montchretien, Paris, 2002. godina.

<sup>5</sup> Zoran Milosavljević, *Uloga globalnih političkih zajednica u očuvanju svetskog mira*, Fakultet političkih nauka, Master rad, Mentor: prof. dr Dragan Simeunović, Beograd, 2009, str. 57.

хово уклањање, надзора над процесом потписивања и ратификације, те ефикасне имплементације конвенција Савета Европе.

Као регионална организација, Савет Европе омогућује примену резолуција Савета безбедности УН, те стратегије УН за борбу против тероризма. Такође, Савет Европе донео је три конвенције на подручју борбе против тероризма, почевши с Европском конвенцијом о сузбијању тероризма из 1977. (Конвенција 90), која је измењена и допуњена 2005. године (Конвенција 196) и Конвенција Савета Европе о прању, трагању, одузимању и конфискацији прихода стечених казним делом, те о финансирању тероризма из 2005. године (Конвенција 198).

## Практична примена доктрине безбедности у ЕУ

Сарадња и координација при доношењу одлука и спровођење политика ЕУ везаних за борбу против тероризма тече кроз различите институције ЕУ. Најважније су Европска комисија (у предлагању законодавних решења), иако и остале институције, као што је Савет ЕУ и Европски парламент, имају своју улогу. Након Лисабонског уговора Европски парламент добио је нешто важнију улогу (иако критичари Уније сматрају да и даље постоји знатан демократски дефицит, те да Парламент нема довољан степен контроле над радом појединих институција). Осим тога, у борби против тероризма учествује и координатор ЕУ за борбу против тероризма.

На оперативном нивоу делују Europol, Eurojust, SitCen (Заједнички кризни – ситуациони центар Европске уније)<sup>6</sup> и Frontex<sup>7</sup> (Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама). Frontex координира оперативну сарадњу између држава чланица у подручју безбедности граница на спољним границама Европске уније. SitCen надзире и обавља процену безбедности и ситуација на светском нивоу 24-сатном активношћу на дан, а предмет проучавања су потенцијално кризне регије у смислу опасности од тероризма.<sup>8</sup>

Након доношења Лисабонског уговора SitCen је спојен са Управом за опсервацију и са Кризним центром. SitCen прослеђује своје извештаје државама чланицама, а оне су дужне да размењују податке са њим, али на том подручју и даље постоје важни проблеми и отпори у државама чланицама.<sup>9</sup> Лисабонски уговор наметнуо је чвршћу сарадњу и интеграцију у подручју обавештајно-безбедносног рада. Што се тиче рада Европског суда у подручју борбе против тероризма, са ступањем

<sup>6</sup> EU Intelligence Analysis Centre (EU INT-CEN) као део European External Action Service (EEAS), - [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede041011cvsalmi/\\_sede041011cvsalmi\\_en](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede041011cvsalmi/_sede041011cvsalmi_en)

<sup>7</sup> Frontières extérieures (Фр.) Frontex. 2012, „Нешто више о Фронтексу” Retrieved 2012-02-12. [http://frontex.europa.eu/more\\_about\\_frontex/](http://frontex.europa.eu/more_about_frontex/)

<sup>8</sup> Report By The Secretary General/High Representative To The Council On Intelligence Cooperation, Brussels, 15 November 2001, Evolution of EUMS Intelligence Directorate and a way ahead By Brig Gen Gintaras Bagdonas (LT), EUMS Director of Intelligence, March 2007- 2010. страна 15

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FinalProof-ImpetusN9.pdf>

<sup>9</sup> Buuren, J. van (2009) Secret Truth. The EU Joint Situation Centre. Amsterdam: Eurowatch, страна 3, <http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf>

на снагу Лисабонског уговора његова надлежност је проширена и на питања из некадашњег III стуба ЕУ, док је II стуб и даље ван надлежности тог суда.<sup>10</sup>

Неки аутори тврде да забрињава недовољан степен контроле над радом организација попут Europolа, Eurojustа, SitCena и Frontexа, посебно ако се има у виду то да својим радом евентуално могу да крше људска права. Њихове активности морају бити под надзором независног тела.<sup>11</sup> Међутим, Европски парламент нема потпуни увид у њихове активности, споразуме које склапају, ни процене које раде. Посебно забрињава недостатак транспарентности у раду SitCena као обавјештајног тела, чији оснивачки документи ни функције нису доступни јавности.

## Правни оквир Европске уније у борби против тероризма

Интерни правни оквир Европске уније у борби против тероризма чине прво формални извори права ЕУ, и то примарни извори, односно оснивачки уговори, те секундарни извори изведени из примарног права ЕУ (уредбе, директиве, одлуке). Осим тих формалних извора права ЕУ, борба против тероризма се спомиње и у неформалним изворима права ЕУ (мишљења, препоруке, закључци са састанака и сл.), а у завршници је предмет и одређеног броја пресуда Европског суда и Европског суда за људска права.

Иначе, посебна V глава Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (ЗСБП) наводи заједничке циљеве и уводи инструменте за постизање тих циљева, односно заједничке ставове и заједничке акције Европске уније, с обзиром на то да резолуције Савета безбедности нису директно примењиве у државама чланицама и да морају постасти део националног правног поретка како би се могле применити на појединце.

У правни поредак Европске уније резолуције се имплементирају управо коришћењем инструмената I и II стуба. У случају II стуба имплементација резолуција спроводи се заједничким ставовима. Након Мастрихта, Амстердамски споразум увео је још један инструмент ЗСБП – заједничке стратегије, те је увео могућност да се одлуке у подручју ЗСБП доносе не само једногласно него и уз могућност конструктивне суздржаности једне трећине земаља чланица, које би онда биле изузете од обавезе проведбе заједничких активности. Такав облик гласања ревидиран је Лисабонским споразумом, којим је уведено да једна трећина суздржаних земаља мора представљати трећину и у смислу становништва, чиме се ишло наруку великим државама. Споразум из Амстердама увео је и високог представника за ЗСБП и главног секретара Савета ЕУ задуженог за ЗСБП, те осигурао редовно финансирање ЗСБП из буџета ЕУ.

Највећи допринос ЗСБП - у дао је Лисабонски споразум, којим су инструменти ЗСБП - а преименовани тако да су заједничке ставове и заједничке акције постали ставови и акције Европске уније. Лисабонски уговор донео је и низ других промена, попут обједињавања функције високог представника за ЗСБП и главног секретара Савета ЕУ

<sup>10</sup> EU Council Secretariat Factsheet, The European Union and The Fight Against Terrorism, Brussels, 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheetfight%>

<sup>11</sup> *European Defence Agency (EDA)*. The Centre maintains a close cooperation with the European Defence Agency. The Centre participates in EDA Intelligencewith Project Team working groups. *European Maritime Safety Agency (EMSA)*

[http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20&Itemid=28](http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=28)

у Високом представнику за спољне послове и безбедносну политику: Глава V подељена је на два потпоглавља: Опште одредбе о спољном деловању и Посебне одредбе о ЗСБП-у. Међутим, заједнички ставови донесени пре ступања Лисабонског споразума релевантни су за поступање Европске уније у борби против тероризма.

Имајући у виду учестало размимоилажење држава чланица у спољнополитичким питањима (најновији примјер несагласности је питање признања Косова), аналитичари сматрају да ни сва наведена побољшања у смислу развоја ЗСБП у ЕУ и развоја наведених политичких инструмената нису гаранција за њено успешно спровођење у дело. Исто тако, отежавајућа је околност и то што је надзор спровођењем ЗСБП, као заједничке политике, у надлежности Савета Европске уније, што је недовољно с обзиром на инструменте којима Савет располаже. Проблем представља и недостатак судских надлежности, а требало би додати и тужилачких надлежности, на нивоу Европске уније, што подразумева да није развијена ни судска пракса у вези са интерпретацијом појединих одредаба Уговора које се тичу ЗСБП, ни у вези са спровођењем ставова у вези са борбом против тероризма.

## Правни оквир Републике Србије – успостављање система супротстављања тероризму, прању новца и финансирању тероризма

Систем супротстављања прању новца и финансирању тероризма један је од најновијих подсистема у оквиру интегралног система јавне и националне безбедности. Обухвата низ радњи и мера у оквиру организације физичке и техничке заштите и безбедносне заштите, активне и пасивне, усмерених на спречавање разних криминалних и других облика угрожавања националне безбедности у сфери прања новца и на борбу против тероризма на националном, регионалном и међународном плану. Циљ је откривање њихових починилаца и ефикаснија заштита државе од механизма прања новца и тероризма, што несумњиво има највећи значај за безбедност земље, националне привреде и грађана.

У оквиру успостављања фронта националне, али и регионалне и глобалне борбе, усмерене ка искорењивању организованог криминала и повећању степена безбедности, велики значај имају до сада релативно неистражене могућности за сузбијање прања новца. Веома је важна, у вези с тим, спознаја да је сузбијање прања новца и нелегалних активности од којих се финансира савремени тероризам у функцији борбе против основа тероризма. У свему томе најзначајније су активности националних влада, али је све већи и значај регионалне и мултилатералне сарадње различитих тела и организација, што је трајна спољнополитичка и безбедносна оријентација наше земље, Владе и демократских институција.<sup>12</sup>

Доношење Закона о спречавању прања новца само је први корак, и то формалне природе. То за собом повлачи веома значајне унутрашње и спољње обавезе, које ће бити све оштрије изражене у форми нових имплицитних захтева и обавеза које ће морати да испуни наша земља у процесу стабилизације и придруживања

<sup>12</sup> Крис Патен, *Стратегија Европске уније на Балкану*, Међународна кризна група, Брисел, јул 2001. године, интернет страна: [www.b92news.com/doc/s01338.sr.doc](http://www.b92news.com/doc/s01338.sr.doc), приступ: 20. 07. 2002.

Европској унији, и реинтеграције у међународне финансијске институције, Међународни монетарни фонд, Светску банку и Светску трговинску организацију. Због тога је било веома значајно да се правовремено одреде импликације механизма и инструмената за сузбијање прања новца на секторе:

- банака,
- финансијских институција,
- привреде.

Уз све већу сарадњу на међународном плану у тој сфери, као предуслову за остварење националне стратегије, било је веома важно да се у њу уврсте и активности на унапређењу националне безбедности и заштите националних интереса као трајни стратешки интерес демократског друштва и цивилних институција. Од озбиљности и јачине супротстављања прању новца који се користи за финансирање тероризма пресудно ће зависити успех борбе против међународног тероризма на свим нивоима.

Изражена нестабилност савременог света у економском, политичком и друштвеном погледу, уз униполарни светски поредак којим су потиснуте традиционалне блоковске поделе и хладни рат, донела је нове изазове. Улога националних влада у сузбијању прања новца је незамењива. Снажан национални финансијски, банкарски и регулаторни систем и државне институције залога су ефикасне борбе у супротстављању прању новца, а савремена борба одвија се на више фронтова:

- националном,
- регионалном,<sup>13</sup>
- међународном.

## Национална стратегија

Под креирањем националне стратегије борбе у супротстављању прању новца и финансирању тероризма подразумевају се и изградња и очување људских права и слобода и институција демократског друштва. На основу креиране Националне стратегије, наша земља се определила за спровођење активне међународне сарадње на том плану ради њене што успешније реализације у пракси. Сарадња земаља југоисточне Европе огледа се у активном учешћу националних влада, регионалних и мултилатералних тела и организација, попут ОУН, ЕУ, OSCE и ранијег Пакта за стабилност Југоисточне Европе (SEESP), а данас Регионалне иницијативе за сарадњу (RCI), Центра за борбу против прекограничног криминала (SECI/SELEC) у активностима супротстављања прању новца и финансирању тероризма. Свака земља југоисточне Европе, а тиме и Србија, морала је, пре свега, да обави неопходне припреме у сфери законодавне активности, регулаторних мера јавних финансијских институција и тела у функцији супротстављања прању новца и финансирању тероризма. У вези с тим било је неопходно да се Националном стратегијом иницирају следеће активности:

- спровођење ревизије и хармонизације законодавства,
- успостављање нових и јачање постојећих институција,
- едукација свих чинилаца одбране.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Коста Сандић, Феномен финансирања тероризма, путем прања новца и успостављања делотворног система контрамера, Војно дело, пролеће/2012, стр. 381

Било је неопходно и да се Националном стратегијом, ради вођења успешне борбе против прања новца и финансирања тероризма, иницира успостављање међуинституционалног система за превенцију и контролу прања новца. Формирање институције која прикупља и размењује релевантне финансијске информације на домаћем и међународном нивоу ради контролисања и превенције прања новца омогућило је да се код нас постигну значајни резултати. Међутим, требало је основати и међуресорну радну групу која би окупљала све агенције и институције укључене у сузбијање прања новца и финансирања тероризма, како би се редовно тестирао и оцењивао њихов рад. При томе се наметнула и неопходност програмске хармонизације рада банака и других финансијских установа и институција која се мора поштовати да би стандарди за идентификацију финансијских трансакција могли да се примењују и омогуће праћење стварних корисника рачуна.

Јасно је да посебан значај у тој борби имају банке. Највећа одговорност банака у супротстављању прању новца везана је за пријављивање сумњивих трансакција јединицама финансијске обавештајне службе (Financial intelligence Units FIU), спречавање ради доказивања, како прања нелегално стеченог новца, тако и његовог накнадног увођења у легалне токове. Врло је значајна елаборација веома обухватних и комплексних процедура стицања сазнања о стварним активностима клијената и јасног и недвосмисленог сазнања и увида у то за које намене се користе новчана средства, тј. инвестира капитал. При томе, у средишту пажње требало би да буду процедуре интерне контроле и интерне ревизије и екстерне комерцијалне ревизије према међународним и националним стандардима ревизије и рачуноводственим стандардима, али и националним регулативама и мерама везаним за унутрашњи и међународни платни промет.

## Основе међународне сарадње

Решавању ових проблема се озбиљно приступило и у нашој земљи, а и у окружењу, што се може закључити на основу чињенице да су земље чланице Пакта за стабилност Југоисточне Европе својевремено усвојиле текст споразума под радним називом *Споразум и план активности*:

„Ми, чланови Пакта за стабилност Југоисточне Европе, на основу циљева утврђених на самиту у Сарајеву и на каснијим округлим столовима организованим у Женеви, Барију и Ослу, у августу 1999. године, потврђујемо да су корупција и друге противправне и криминалне активности веома штетне за стабилност свих демократских институција, да нарушавају владавину закона, крше основна права и слободе које су гарантоване Европском конвенцијом о људским правима и друге међународно признате стандарде, и да подривају веру и поверење грађана у поштености објективност државне администрације, да ремете пословну климу, неповољно утичу на домаће и стране инвестиције, представљају расипање економских средстава и отежавају економски развој.”

„Слажемо се о неопходности борбе против превара и свих врста корупције на свим нивоима, укључујући и међународну димензију корупције, организовани криминал и пра-

<sup>14</sup> Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (Сл. гласник РС бр. 89/08)



ње новца. Потписаћемо, ратификовати и применити Конвенцију кривичног права Савета Европе о корупцији, Конвенцију грађанског права о корупцији и Конвенцију о прању новца, откривању, заплени и конфисковању средстава стечених незаконитим поступцима.”<sup>15</sup>

„Применили смо двадесет водећих принципа за борбу против корупције, које је усвојио Министарски савет Савета Европе, и активно учествовали у групи земаља Савета Европе које се боре против корупције, GRECO. Примењујемо четрдесет препорука Снага за предузимање финансијских акција против прања новца и активно ћемо учествовати у Надзорној комисији Савета Европе и експертној групи MONEYVAL за оцену мера против прања новца. Постараћемо се да се корупција и прање новца прогласе кривичним делима у складу са европским стандардима. Законодавством треба да се јасно окарактерише и казни корупција у изабраним органима, државној администрацији, фирмама и уопште у друштву, жртвама корупције треба пружити одговарајућа правна средства, а закони против корупције треба да се спроводе ефективно”.

Неопходност сарадње земаља југоисточне Европе у супротстављању прању новца и финансирању тероризма у почетку се првенствено огледала кроз аспекте ране детекције, сузбијања и превенције прања новца у банкама и у систему платног промета. Континуирано супротстављање прању новца значајно је допринело онемогућавању на превентивној основи финансирања свих видова криминала, укључујући и финансирање тероризма. Први значајнији корак у заједничкој сарадњи земаља ове регије, којој је допринела и наша земља, био је састанак министара финансија, који је одржан 26. марта 2002. године у Београду. Том приликом је договорено формирање три заједничка тела: за сузбијање шверца, прања новца и финансијског криминала.

Један од примера сарадње је и састанак који је одржан у Београду 9. априла 2003. године – VI самит шефова држава и влада процеса сарадње у југоисточној Европи. На крају самита о Процесу сарадње у Југоисточној Европи (SEECF)<sup>16</sup> шефови држава и влада девет земаља региона усвојили су заједничку декларацију, у којој пише да је циљ свих земаља региона да постану чланице Европске уније и да учествују у обликовању Европе. Лидери региона су се заложили за континуирану сарадњу, нарочито у борби против тероризма и организованог криминала.

## Успостављање делотворног система мера

Заједнички је став да је ради предузимања континуираних и делотворних активности у борби против прања новца и финансирања тероризма неопходно, пре свега, успостављање делотворног система мера, али и идентификација учесника у тој борби. Као основне компоненте тако успостављеног система наводе се:

- адекватно законодавство,
- финансијска обавештајна служба,
- регулаторна тела и надзорни органи,

<sup>15</sup> Министарство унутрашњих послова, Републичка управа цивилне заштите, документи, [http://www.ruc-zrs.net/?page\\_id=71](http://www.ruc-zrs.net/?page_id=71)

<sup>16</sup> Процес сарадње у Југоисточној Европи – ПрС ЈИЕ (Southeast European Cooperation Process – SE-ЕСР) покренут је, на предлог Бугарске, на састанку министара иностраних послова земаља ЈИЕ који је одржан 1996. године у Софији.

- међународна сарадња,
- механизми за откривање и процесуирање кривичних дела прања новца,
- финансирања тероризма.

Сходно међународним стандардима, успостављеним у оквиру одредаба међународних уговора и директива, и наша земља се определила за то да се на основу законских решења, односно одредаба које су из њих произишле, мора обезбедити криминализиција прања новца и финансирања тероризма. Такође, усаглашено је и да се пропишу превентивне мере у приватном сектору и обезбеди ефикасан и свеобухватан систем привременог и трајног одузимања имовинске користи стечене на основу криминалних активности. Поред наведених, другим законима уређене су области као што су регистрација привредних друштава, регистар непокретности, банкарски систем, девизно пословање, платни промет, игре на срећу, превенција корупције и друге комплементарне области, а све како би се смањили потенцијални реални ризици од та два феномена.

У оквиру Националне стратегије банке и друге финансијске институције идентификоване су као најважнији извор информација о прању новца, финансирању тероризма и другим облицима финансијског криминала. При томе, велики значај дат је прикупљању и координираној размени тих информација између надлежних државних органа, који чине круцијални елемент у борби против тих облика криминала. Због тога је Република Србија образовала специјализовани орган који се бави наведеним пословима – Управу за спречавање прања новца. Слични органи, који постоје у више од 100 других држава, у међународним конвенцијама и другим међународним стандардима називају се финансијско-обавештајна служба. Финансијско-обавештајна служба, са својим јединицама (FIU) јесте „централна агенција надлежна за прикупљање и анализу података добијених од финансијских институција и прослеђивање другим надлежним органима података до којих је дошла”.

Посебан значај има и чланство Управе за спречавање прања новца у *EGMONT* групи<sup>17</sup>, међународном удружењу финансијско-обавештајних служби посвећеном унапређивању њихове међусобне међународне сарадње. У међународној заједници, у пракси су се издиференцирала четири основна модела организовања финансијских –обавештајних служби: административни, полицијски, судско-тужилачки и мешовити модел. Република Србија определила се за прихватање и имплементацију административног модела. Као чланица тог удружења наша земља је прихватила и испуњавање обавезе да у току 2008. године донесе закон којим се уведе и уређују превентивне мере и међународна сарадња у области борбе против финансирања тероризма. У супротном, као санкција у случају да се не испуни та обавеза, било је могуће искључење из *EGMONT* групе.

Оно што у Националној стратегији за борбу против тероризма недостаје јесте план законодавне активности раду увођења у Законик о кривичном поступку појма обавештајног рада органа правосуђа, а не само рада обавештајних агенција. То је наш нетрадиционални системски безбедносни проблем у борби против тероризма и представља својеврсни дебаланс у цивилно-војним односима.

<sup>17</sup> FATF Recommendations. The revised Egmont Charter (2013), Egmont Principles for Information Exchange and Operational Guidance: A group of Financial Intelligence Units (FIUs) met at the Egmont Arenberg Palace in Brussels, Belgium, and decided to establish an informal network of FIUs for the stimulation of international co-operation, <http://www.egmontgroup.org/about>

Овај појам и проблем одавно постоји у иностраној литератури, али га у домаћој академској заједници аутори деценијама нису поменули, тако да, уместо новијег приказа тог истог појма из скорије литературе, као доказ у прилог ове тврдње, из првобитног извора, у целости цитирамо („Обавештајне агенције, агенције за спровођење закона и тужилачки тим”<sup>18</sup>):

„Овај концентрисан поглед на проблем следи природно из уставних надлежности органа за спровођење закона и структуре америчког кривичног закона. Обавештајне агенције у САД нису могли бити различитије, у смислу обима своје надлежности и области поступања. За разлику од ФБИ, Одељење за правосудје, као и других федералних агенција за спровођење закона, агенцији ЦИА је изричито забрањено Законом о националној безбедности да остварује било коју функцију 'полиције, деловања по судском налогу, односно сваке функције која би се састојала у вршењу овлашћења у циљу непосредне примене закона или овлашћења у области унутрашње безбедности' и то од тренутка њеног оснивања 1947. године. Основни разлози за ограду од 'спровођења закона' су двојаки. Прво, амерички народ је у недавној прошлости видео да је у Хитлеровој Немачкој, а то је наставио да посматра и у Стаљиновом Совјетском Савезу, било злоупотреба које могу настати из комбинације активности прикупљања обавештајних података и спровођења законите власти. И друго, ФБИ је био љубоморан на своје прерогативе: Иако је ФБИ урадио слично и затворио своју латинско-америчку канцеларију већ касних 40-их управо из поштовања према ЦИА у настајању, ФБИ није био спреман да прихвати баш све изазове који су се поставили његовој функцији основне домаће агенције за спровођење закона. Строго разграничавање између обавештајно безбедносних послова и спровођење закона је олакшано чињеницом да је, просто речено, било релативно мало преклапање између те две агенције у 1947. години. Таквим случајевима преклапања се можда првенствено бавио ФБИ, који је наставио да обавља своје функције контрашпијунаже у Сједињеним Државама, као што је то радио током Другог светског рата. Шпијунажа у Сједињеним Америчким Државама и против САД јасно је кривично дело и, стога, то и јесте питање за агенције за спровођење закона, па биро (или, у одговарајућим случајевима, војна контраобавештајна агенција) би требало да настави да реши те случајеве. Догађаји у иностранству, међутим, су били друга ствар, јер тамо то обично није био злочин ако је примаран за интересе САД, већ комунизам, против којег су биле усмерене америчке активности које су се састојале углавном од војних и обавештајних операција (16 ILLPR 331 Page 4 16 Jejl L. i Pol'i Rev 331 (Cit. као: 16 Jejl L. & Pol'i rev. 331).”

## Закључак

На основу анализе досадашње праксе у области борбе против тероризма и финансирања тероризма могу се сагледати следећи проблеми:

1. Претежно бирократски приступ. Након изучавања и дефинисања феномена тероризма, прања новца и финансирања тероризма, намеће се закључак да је у пракси, захваљујући преовлађујућој бирократској самодовољности, углавном на ни-

<sup>18</sup> Jonathan M. Fredman, „Intelligence Agencies, Law Enforcement, and the Prosecution Team,” 16 Yale Law and Policy Review 331 (1998)

воу међународне заједнице, у вези са имплементацијом стандарда и мера за спречавање прања новца и финансирања тероризма, донекле промашена – поента борбе против ове врсте криминала.

2. Највећа тешкоћа у пракси је недостатак финансирања. Наиме, неминовно се поставља питање зашто владе земаља не обезбеде већа средства својим криминалистичким, антитерористичким и пореским полицијама и правосудним органима која су неопходна за борбу против тероризма и криминалитета.

3. Претежно законско обавезивање нижих елемената система. Посебно у погледу прања новца и финансирања тероризма, уместо финансирања специјализованих служби и јединица, законима се обавезују појединци и индустрија финансијских услуга, али и други законски обвезници, да ураде део посла који је у суштини државни, а за који њихови запослени нису довољно обучени, ни адекватно опремљени и припремљени.

4. Концепт нормирања није одговарајући. То је очигледно у спречавању прања новца и финансирања тероризма, због тога што се поставља кључно питање: да ли се таквим ставом и законодавноформалном поставком недвосмислено, мада увиђено у законодавну и политичку форму, признало да су владине институције изгубиле ту важну битку? Односно, признају да су свој терет пребациле на грађане и финансијски и друге секторе.

5. Недостатак племените етике нормирања. Наиме, руководећи се моралним и етичким принципима, многи се оправдано питају да ли се на тај начин генерално подстиче свеопште денунцирање на основу сумње у етику, морал и професионализам разних стручних профила када је реч о сумњивим трансакцијама и другим сумњивим активностима.

6. Опасност од повреде људских права и грађанских слобода. У последње време нису ретка питања, али ни озбиљни протести, у вези са ограничавањем људских права и слобода које је произишло из испуњавања обавеза наметнутих националним законодавствима којима се регулише ова материја.

7. Проблем (не)праведности и (не)једнакости у производним односима у либералном капитализму, као кључни криминогени фактор (као и у сваком друштву или историјском раздобљу). Такође се, поводом односа у производњи, намеће закључак да данашње економије егзистирају у свету без морала. Њихови планери и носиоци мирне савести доводе трговину људима у исту раван са профитабилношћу, са кријумчарењем оружја, наркотика или дијаманата.

8. Недостаци у обавештајно-безбедносној заједници и у односима цивилног и војног сектора у друштву. Ако се узме у обзир значај свих наведених проблема и постојеће стање, произлази да су владе и њихове локалне обавештајне службе доста пасивно посматрале како су криминалне и терористичке групе шириле изворишта своје моћи, а да су последице биле, или могу бити, глобалне.

9. Постојање такозваних „пропалих држава”. Уједињене нације донеле су документе о поступању са земљама које не могу да контролишу своје територије. Неке земље у Јужној Америци, Африци и Азији доживеле су потпуни колапс, остављајући мафији и терористима да одговоре на разумљиво питање о томе где ће усмерити своју пажњу и активности.

10. У контексту глобализације, у суштини, државе и региони више не могу себи да допусте да истичу једино питања своје националне безбедности без признавања да апстрактни концепти, као што су вредности, норме и очекивања, такође има-

ју утицаја. Друштва, било из земаља у развоју или из „развијеног света“ (што је прилично арогантан термин), сведоци су напетости која се шири: док постоје очекивања од државе да штити своје грађане, грађани све више сматрају своју државу одговорном. Они који воде политику и доносе критичне одлуке у име државе морају бити усредсређени на видове традиционалне „националне безбедности“, у којима војне снаге настављају да играју истакнуту улогу, као и на видове људске безбедности, у којима преовлађују „нетрадиционална“ питања безбедности. Према томе, сведоци смо обновљене пажње усмерене на пропале државе и на оне које пропадају и које, и уз најбољу подршку, могу опстати као немоћне државе.

Због тога је проблем нашег правосуђа што га тек треба „оптеретити“ новим правним институтом: **обавештајним радом правосуђа или обавештајним радом агенција за спровођење закона**, схваћеним као правосуђе у ширем смислу<sup>19</sup> (обавештајно вођене полицијске активности против криминалаца – Intelligence Leded Policing/ILP) чији рад би био поверен **правосудној полицији** (FBI, Scotland Yard, Правосудна полиција у Немачкој, итд.) и све то тако описно и назвати, само да се разликује од обавештајно-безбедносног рада обавештајних агенција.<sup>20</sup> Обавештајне агенције су по садашњем решењу у ЗКП-у принуђене да откривају своје ресурсе судовима, што се не ради у стабилним демократијама на Западу. Овај правни термин подразумева обавештајно-безбедносни рад правосуђа (како суда у претходном поступку, тако и тужилаштва у преткривичном поступку и у истрази коју води), као и агенција за спровођење закона (полиције и других сличних бирократских регулаторних агенција – агенције за борбу против корупције, царине, инспекције, управе итд.), а које агенције поступају по принципима обавештајно вођене полицијске активности. Ова антитерористичка активност може бити само инструктирана и подржана од БИА и ВБА и БОА, али је оне по својој природи не могу саме водити, и полицијску обавештајну активност уколико се подаци користе у поступку пред судом (уз дозвољено евентуално преклапање о којем би само суд одлучивао, уколико је то у вези са кривичним поступком – а уколико није у вези са тим поступком, само у случају спора).

Може се закључити да се управо на овој одвојености правосуђа и извршне власти у погледу захтева за добијање обавештајно-безбедносних података мора занемаривати и кривично-процесно решење у изменама и допунама ЗКП-а Србије.

## Литература:

[1] Резолуције Савета безбедности Уједињених Нација бр. 1373, септембар 2001.

[2] Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма, сачињена 16. маја 2005. године у Варшави, Законом потврђена у Србији, *Службени гласник Републике Србије* – „Међународни уговори“, 19/2009.

<sup>19</sup> David I. Carter, ph.d. The Law Enforcement Intelligence Function, State, Local, and Tribal Agencies, FBI Law Enforcement Bulletin, Volume 74, No 6, June 2005, Martin Innes, Nigel Fielding and Nina Cope, The Appliance of Science? *The Theory and Practice of Crime Intelligence Analysis*, British Journal of Criminology 45(1) the Centre for Crime and Justice Studies (ISTD) 2005;

<sup>20</sup> Martin Innes, Nigel Fielding and Nina Cope, The Appliance of Science? *The Theory and Practice of Crime Intelligence Analysis*, British Journal of Criminology 45(1), the Centre for Crime and Justice Studies (ISTD) 2005;

[3] Lloyd Axworthy: „Entre mondialisation et multipolarité: pour une politique étrangère du Canada globale et humaine“, *Etudes internationales*, N° 28, Paris, mart 1997.

[4] Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche: *Théories de la sécurité*, Edicija Montchretien, Paris, 2002.

[5] Зборник радова „Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе“, Центар за цивилно-војне односе, Гораграф, Београд, 2007.

[6] Михајло Басара: „Демократске вредности друштву, војне вредности војсци: То време још није дошло“, Зборник радова „Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе“, Центар за цивилно-војне односе, Гораграф, Београд, 2007.

[7] Ђорђе Стојановић и Катарина Штрбац: Глобалне безбедносне трансформације: експланаторни потенцијал савремених приступа међународној безбедности, *Српска политичка мисао*, 4/2009, 16, vol, 26.

[8] Zoran Milosavljević, Uloga globalnih političkih zajednica u očuvanju svetskog mira, Fakultet političkih nauka, Master rad, Mentor: prof. dr Dragan Simeunović, Beograd, 2009.

[9] EU Council Secretariat Factsheet, The European Union and The Fight Against Terrorism, Brussels, 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheetfight%>

[10] Коста Сандић: Феномен финансирања тероризма, путем прања новца и успостављање, делотворног система контрамера, *Војно Дело*, пролеће/2012, стр. 381

[11] Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (*Службени гласник Републике Србије*, 89/08)

[12] Министарство унутрашњих послова, Републичка управа цивилне заштите, Документи, [http://www.ruczrs.net/?page\\_id=71](http://www.ruczrs.net/?page_id=71)

[13] Paul a. Ibbetson: *Living under the Patriot Act: Educating a Society*, Authors House UK Ltd., Bloomington, IN, USA, 3. 09. 2007.

[14] David I. Carter: The Law Enforcement Intelligence Function, State, Local, and Tribal Agencies, *FBI Law Enforcement Bulletin*, Volume 74, No 6, June 2005.

[15] Martin Innes, Nigel Fielding and Nina Cope: The Appliance of Science? The Theory and Practice of Crime Intelligence Analysis, *British Journal of Criminology*, 45(1) the Centre for Crime and Justice Studies (ISTD) 2005.

[16] EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) као део European External Action Service (EEAS), Frontières extérieures (Фр.) Frontex. 2012, „Нешто више о Фронтексу“ Retrieved 2012-02-12, [http://frontex.europa.eu/more\\_about\\_frontex/](http://frontex.europa.eu/more_about_frontex/)

[17] Report By The Secretary General/High Representative To The Council On Intelligence Cooperation, Brussels, 15 November 2001, Evolution of EUMS Intelligence Directorate and a way ahead By Brig Gen Gintaras Bagdonas (LT), EUMS Director of Intelligence, March 2007- 2010. страна 15, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FinalProof-ImpetusN9.pdf>

[18] Buuren, J. van: Secret Truth, The EU Joint Situation Centre, Amsterdam, Eurowatch, 2009, страна 3, <http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf>