

UDK 351.78:343.9.02(497.11)
Bibliid: 0025-8555, 75(2023)
Vol. LXXV, br. 4, str. 595–620
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2304595M>

Originalni naučni rad
Primljen 12. 5. 2023
Odobren 27. 10. 2023
CC BY-SA 4.0

Međunarodni naponi u suzbijanju finansiranja terorizma u kontekstu pravnog usaglašavanja Republike Srbije

Jana MARKOVIĆ¹, Petar STANOJEVIĆ²

Apstrakt: Savremeni terorizam predstavlja jedan od kritičnih društvenih problema, ozbiljnu pretnju po živote, osnovna prava građana i vrednosti društva. Finansiranje terorizma prepoznato je kao poseban bezbednosni rizik, kao nezakonita i veoma opasna praksa koja predstavlja značajnu pretnju nacionalnoj i međunarodnoj bezbednosti. Terorističke organizacije i njihove aktivnosti poput planiranja, pripremanja i izvođenja terorističkih akata najčešće su podržane sredstvima iz ilegalnih izvora, mada podjednako zabrinjava činjenica da se u nemalom broju slučajeva finansiranje vrši sredstvima koja su potpuno legalna. S obzirom na ulogu koju finansiranje ima, kao neizostavni element borbe protiv terorizma nameće se upravo borba protiv njegovog finansiranja. Usled nacionalnog i međunarodnog karaktera ove kriminalne aktivnosti, neophodno je da naponi koji se ulažu u suzbijanje finansiranja i uopšte terorizma imaju transnacionalni karakter sa velikim ulaganjem u međusobnu saradnju. To se čini kroz stroge finansijske propise, praćenje sumnjivih transakcija, zamrzavanje imovine osumnjičenih pojedinaca ili organizacija umešanih u terorizam, i druge aktivnosti. Ovo istraživanje ima za cilj da analizom međunarodnih dokumentata ukaže na institucionalizovane napore koji su do sada načinjeni u oblasti suzbijanja finansiranja terorizma. Uz to, napraviće se osvrt na mehanizme koje je Republika Srbija uspostavila

¹ Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu, Beograd, saradnik u nastavi, markovicfb22@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0003-0676-8213>

² Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu, Beograd, redovni profesor, petar.stanojevic@fb.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-4964-9113>

Rad je nastao u okviru projekta koji finansira Fond za nauku Republike Srbije u okviru Programa "IDEJE" Management of New Security Risks – Research and Simulation Development, NEWSIMR&D, #7749151.

u oblasti suzbijanja finansiranja terorizma, a u skladu sa naporima međunarodne zajednice na tom polju.

Ključne reči: bezbednosni rizici, finansiranje terorizma, suzbijanje finansiranja, međunarodna zajednica, Republika Srbija

Uvod

Finansiranje terorizma jeste jedno od inkriminiranih dela koje se povezuje sa krivičnim delom terorizma kako u nacionalnim legislativama, tako i na međunarodnom nivou. Naime, terorizam se kao oblik primene nasilja može svrstati u međunarodna krivična dela u širem smislu. Reč je o krivičnim delima koja su propisana pravilima koja nisu strogo opšteprihvaćena, ali ugrožavaju vrednosti, te međunarodna zajednica želi da ih inkriminiše i sankcioniše, ali u okvirima nacionalnih zakonodavstava (Бановић et al. 2020, 78-79). Terorizam je međunarodni zločin (videti, na primer, Cassese [2006] o terorizmu kao zločinu *per se*) i s obzirom na to da ne poznaje nacionalne granice, već nekoliko decenija je okarakterisan kao savremeni globalni problem, koji upravo zbog svoje prirode predstavlja međunarodnu opasnost i povlači za sobom međunarodnu saradnju u njegovom suzbijanju kao neizbežnu aktivnost. Reč je o fenomenu koji se može porediti sa politički relevantnim dešavanjima u sistemu međunarodnih odnosa (Cassese 2006). Jedan od aspekata terorizma i terorističkog akta kao njegovog „sredstva“ za ostvarivanje ciljeva jeste obezbeđivanje finansijskih sredstava. Iako za samo izvođenje nije potrebno izdvajati velike količine novca, ne treba zanemariti sve korake koji nužno prethode samom terorističkom aktu. Upravo ti koraci, poput propagande, regrutovanja, obuke i plaćanja terorista, nabavke potrebnih resursa i planiranja napada, komunikacija, izgradnje, održavanja i unapređenja čitave strukture terorističkih organizacija zahtevaju količine novca za koje bi bilo veoma pogrešno reći da su male ili zanemarljive. Dakle, treba imati na umu da finansiranje terorizma predstavlja daleko više od finansiranja terorističkih akata. Imajući u vidu navedeno, borba protiv finansiranja terorizma prepoznata je i sasvim sigurno jeste jedan od aspekata borbe protiv terorizma kao zločina.

Rad ima za cilj da pruži uvid u međunarodne napore načinjene u oblasti suzbijanja finansiranja terorizma, obraćajući posebnu pažnju na inicijative koje preduzimaju međunarodne organizacije, u prvom redu Ujedinjene nacije i

Evropska unija, a potom i organizacije poput Grupe za finansijske akcije (eng. *Financial Action Task Force – FATF*). Rad treba da pokaže da međunarodna zajednica kontinuirano radi na unapređenju mehanizama suprotstavljanja ovom fenomenu koji ne prestaje da bude aktuelan, među kojima pored usvajanja legislative značajnu ulogu ima negovanje i unapređenje saradnje, ulaganje u sprovođenje istraživanja i razvijanje inovacija.

Rad je organizovan tako da se prvi deo bavi samim fenomenom terorizma, kako bi se postepeno fokus preneo sa opštijeg pojma na poseban – finansiranje terorizma. Uz definisanje terorizma kao polazne osnove dalje diskusije, ovaj deo rada još samo ukazuje na pitanja povezana sa terorizmom, poput medijskog diskursa, straha od terorizma i kršenja ljudskih prava o kojima se može dalje istraživati. Drugi deo rada bliži je samoj temi i ispituje fenomen finansiranja terorizma, glavne izvore finansiranja terorizma, načine kretanja sredstava i neke od oblika finansiranja terorizma. Treći deo i ujedno centralni, kojim treba da se ostvari cilj rada, ukazuje na glavne međunarodne napore koji su načinjeni na polju suzbijanja finansiranja terorizma, kao i alate koji se koriste i inicijative koje su preduzete na ovom polju.

Terorizam kao savremeni bezbednosni rizik

Terorizam je još jedna društvena pojava koja iza sebe nema jednu opšteprihvaćenu definiciju na međunarodnom nivou. U vezi sa ovom činjenicom, može se osećati nelagodnost, ali ne i čuđenje. Naime, da bi jedna opšteprihvaćena definicija postojala neophodno je postići saglasnost svih država međunarodne zajednice. Postizanje saglasnosti suočeno je pak sa činjenicom da jedan nasilni čin nikada neće biti okarakterisan kao teroristički od strane svih država međunarodne zajednice, jer dok će za neke biti teroristički čin, uvek će biti bar jedna država koja će taj nasilni čin smatrati, na primer, borbom za nacionalnu slobodu i samoopredeljenje. Upravo tu, ulazimo kao pojedinci i kao međunarodna zajednica u začaran krug. Sa jedne strane, da bismo mogli da prepoznamo terorizam neophodno je da ga prethodno definišemo, a da bismo isti definisali neophodno je da ga odredimo i razgraničimo od drugih sličnih pojava.

Reč je o društvenom fenomenu multidisciplinarnog karaktera, za koji postoji verovatno onoliko određenja koliko i autora, naučnika i stručnjaka, koji su se bavili određenjem ove kategorije nasilja (videti, na primer, Соколовић [2012], Борђевић [2015], Бодрожић [2016], Sorel [2003] o određenju i definisanju

terorizma). Karakter Organizacije Ujedinjenih nacija nameće se kao pragmatični razlog da upravo ona treba da bude međunarodni entitet koji će uzeti i zadržati vodeću ulogu u rešavanju problema definisanja ovog fenomena, ne osporavajući nesumnjiv doprinos koji je imala i ima u borbi protiv terorizma. Uz to, nije realno očekivati usvajanje delotvornih međunarodnih ugovora o borbi protiv terorizma bez svetski prihvaćene definicije terorizma (Ђорђевић 2015, 38). Najviše što je do sada postignuto na ovom polju jeste uvođenje jedinstvene definicije terorizma za celokupan prostor Evropske unije usvajanjem *Okvirne Odluke Saveta o borbi protiv terorizma* (Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism). Ovaj dokument je zamenjen novom *Direktivom 2017/541* usvojenom 2017. godine koja je i danas aktuelna. U navedenom dokumentu, terorizam se definiše kao namerno delo, definisano kao krivično delo prema nacionalnom zakonodavstvu, koje s obzirom na svoju prirodu ili kontekst može ozbiljno da ošteti državu ili međunarodnu organizaciju onda kada je počinjeno sa ciljem: (a) ozbiljnog zastrašivanja stanovništva; (b) neopravdanog primoravanja vlade ili međunarodne organizacije da izvrši ili se uzdrži od izvršenja bilo kakvog čina; (v) ozbiljnog destabilizovanja ili uništavanja osnovnih političkih, ustavnih, ekonomskih ili društvenih struktura zemlje ili međunarodne organizacije (Directive (EU) 2017/541, Article 3).

Terorizam kao globalna pretnja ne prouzrokuje više žrtava od oružanih sukoba ili nestašice hrane i gladi. Međutim, jedan atribut – strah koji izaziva među stanovništvom, nacionalnim i globalnim, čini ga jednom od visoko pozicioniranih rizika na listama izazova, rizika ili pretnji nacionalnih država i međunarodnih organizacija, koje usvajaju posebna strateška dokumenta u svrhu njegovog suzbijanja³. Taj strah pothranjen je široko prisutnom svešću o mogućoj upotrebi nuklearnog, hemijskog i radiološkog oružja od strane terorista. Iako je upotreba nuklearnog oružja malo verovatna, napad radiološkom prljavom bombom, biološkim materijalima ili industrijskim hemikalijama moguće je izvesti, o čemu imamo i sasvim dovoljno dokaza koji se toj tvrdnji mogu priložiti. Uzmimo za primer da su od 1970. do 2019. zabeležena 33 teroristička napada sa biološkim

³ U Republici Srbiji, u najvišem strateškom aktu, terorizam zauzima peto mesto u hijerarhiji izazova, rizika i pretnji bezbednosti u odnosu na posledice koje može izazvati (Strategija nacionalne bezbednosti 2019). U Strategiji unutrašnje bezbednosti SAD, postoji čak 55 reči koje se odnose na terorizam (Homeland Security Council 2007). U Strategiji nacionalne bezbednosti Ruske Federacije, sprečavanje i suzbijanje terorizma uključujući i pokušaje izvršavanja akata nuklearnog, hemijskog i biološkog terorizma je prepoznato kao jedan od zadataka državne politike (Указ 2021). Na primeru Evropske Unije (kao međunarodne zajednice koja ima svoju definiciju terorizma), terorizam je prepoznat kao oblik kriminaliteta koji ugrožava interese Zajednice (Treaty of Lisbon).

agensima (Tin et al. 2022) ili između 1970. i 2017. 383 teroristička napada koja su uključivala hemijsko oružje (DeLuca et al. 2020). Dalje, strah, koji je po nekim autorima veći prilikom terorističkih napada nego prirodnih katastrofa (Alexander and Klein 2006), po pravilu je podupret medijskim izveštavanjem koje je neretko senzacionalističko, preterano i ispunjeno dezinformacijama. Usled toga, pored uloge koje imaju u informisanju stanovništva i često u borbi protiv različitih oblika kriminaliteta, mediji doprinose širenju straha i neretko masovne panike podižući u neku ruku publicitet teroristima. U tom pravcu, vrlo lako se ulazi u novu problematiku – zadiranje u demokratska načela osnovnih sloboda i prava čoveka pod (opravdanim ili ne) izgovorom borbe protiv terorizma. Samo jedno od pitanja oko kojeg bi se mogle voditi opsežne rasprave jeste opravdanost primene posebnih istražnih mera i u slučajevima postojanja sumnje u vezi sa mogućnošću izvršenja terorističkih akata, uključujući i pripremanje istih. Ili jednostavnije, pitanje borbe protiv terorizma u svetlu zaštite osnovnih sloboda i prava građana nasuprot slobodi i pravima onih koji ih zloupotrebljavaju kriminalnim i u ovom slučaju terorističkim aktivnostima. Svakako, borba protiv terorizma i poštovanje ljudskih prava dva su cilja koja treba da budu pri samom vrhu liste ciljeva čijem ostvarivanju teže nacionalne države i međunarodna zajednica. S obzirom na temu rada, ne bi bilo opravdano zadržavati se na pitanjima medijskog diskursa, straha od terorizma i kršenja ljudskih prava koja su svakako međusobno povezana. Ipak zbog svoje stalne aktuelnosti, kontroverza, ali i važnosti kako za pojedinca, tako i ukupnu međunarodnu zajednicu ona zavređuju da budu tema budućih multidisciplinarnih rasprava.

Rizici finansiranja terorizma

Savremeni terorizam karakteriše kontinuirano izdvajanje resursa za delovanje terorista i terorističkih organizacija, kao i izvođenje samog terorističkog čina. U vezi sa tim, finansiranje terorizma prepoznaje se kao poseban rizik, pretnja čije minimiziranje zahteva napore kako na nacionalnim nivoima, tako i u međunarodnoj areni. Najpre, pod finansiranjem terorizma podrazumeva se „namerno stavljanje na raspolaganje ili prikupljanje sredstava na bilo koji način, direktno ili indirektno, sa namerom njihove upotrebe ili znajući da će se ona u celosti ili delimično upotrebiti za činjenje ili doprinos činjenju bilo kog krivičnog dela iz članova od 3 do 10“ (Directive (EU) 2017/541, Article 11, para. 1; Directive (EU) 2015/849). Reč je o sledećim delima: dela terorizma, dela koja se odnose na terorističku grupu, javno podsticanje na izvršenje dela terorizma, regrutovanje za terorizam, obezbeđivanje treninga za terorizam, obučavanje za terorizam,

putovanje u svrhu terorizma, organizovanje ili na drugi način omogućavanje putovanja u svrhu terorizma (Directive (EU) 2017/541, Article 3-10). Kod pojedinih krivičnih dela (dela terorizma, dela koja se odnose na terorističku grupu i putovanja u svrhu terorizma) „nije nužno da se sredstva upotrebe ... niti se zahteva da učinilac zna za koje se određeno krivično delo ili krivična dela sredstva nameravaju upotrebiti“ (Directive (EU) 2017/541, Article 11, para. 2). Priložena definicija, koja je usvojena na nivou Evropske unije, svoj oslonac ima u *Međunarodnoj konvenciji o suzbijanju finansiranja terorizma*. Prema ovoj Konvenciji, lice je počinilo krivično delo ukoliko je „na bilo koji način, neposredno ili posredno, nezakonito i namerno, obezbedilo ili prikupilo sredstva sa namerom da se ona upotrebe ili znajući da će ona biti upotrebljena, u celini ili delimično, radi činjena određenih propisanih dela“ (UNGA 1999, Article 2) među kojima su i terorističke aktivnosti.

Iako je u funkciji suzbijanja finansiranja terorizma, važno napraviti distinkciju između različitih aspekata finansiranja terorizma, kako postoji širok spektar metoda za prikupljanje, kretanje i skladištenje sredstava, na ovom mestu će samo ukratko biti napravljen osvrt na navedeno. Izvori finansiranja terorizma se ugrubo mogu podeliti na legalne izvore poput prihoda koji su stečeni legalnim poslovanjem, zloupotrebom dobrotvornih i neprofitnih organizacija ili donacija, i nelegalne izvore odnosno prihode stečene aktivnostima kao što su trgovina narkoticima, oružjem, vrednostima poput hartija od vrednosti, zlata, dijamanata ili umetničkih dela, ili prihode stečene prevarama, proneverama, otmicama ili iznudama. Novac se može prikupljati i od plata, ušteđevine ili socijalne pomoći, odnosno različitih taksi (primer je zekat). Uz to, nije zanemarljivo ni finansiranje od strane državnih entiteta ili organizacija, odnosno takozvano „sponzorsko finansiranje“. Prenos novčanih sredstava moguće je takođe izvesti na više načina – fizički prenos novca, korišćenje usluga finansijskog sektora, trgovina, donacije ili alternativni sistemi za slanje novca kao što je „havala“⁴. Uopšteno, prema predmetu finansiranja može se napraviti distinkcija između onog koje se odnosi na konkretnu operaciju (za izvršenje terorističkog akta) i onog koje je u funkciji podrške strukturi i sveukupnim operacijama terorističke organizacije. S obzirom na to da države i međunarodna tela kontinuirano razvijaju mehanizme za otkrivanje i sprečavanje finansiranja, teroristi redovno prilagođavaju načine i mesta

⁴ Na primer, u Republici Srbiji, u periodu 2018-2020. novac za finansiranje terorizma najčešće je poticao od ličnih primanja i verskih grupacija, dok je najčešće korišćen način za prenos novca bio preko međunarodnih platnih institucija – agenti za prenos novca (Министарство финансија Републике Србије 2021, 170).

prikupljanja i premeštanja sredstava i druge imovine kako bi zaobišli zaštitne mere koje su uspostavljene upravo da bi otkrivali i ometale ovu aktivnost.

Važno je imati na umu da je sam teroristički akt samo jedna aktivnost kojoj terorističke organizacije pribegavaju. Iza nje stoje brojne druge aktivnosti poput regrutovanja, indoktrinacije, obuke, logističke podrške, širenja propagande, političkih aktivnosti i drugih koje zahtevaju materijalnu podršku. Upravo zato, nije opravdano tvrditi da su s obzirom na relativno nisku cenu samog terorističkog akta aktivnosti pronalaženja, zamrzavanja i zaplene imovine kritične (Biersteker and Eckert 2003, 7), jer je ipak to samo jedna aktivnost koja se finansira sredstvima prikupljenim za terorističke organizacije i njihovo delovanje. U vezi sa navedenim, ne škodi imati na umu da je uprkos niskim troškovima izvođenja terorističkih napada, šteta koja je njima prouzrokovana daleko od zanemarljive. Procenjuje se da je od 2000. do 2018. godine terorizam koštao svetsku ekonomiju oko 855 milijardi dolara (Bardwell and Iqbal 2021).

Jedan od oblika finansiranja terorizma jeste delo pranja novca. Ustaljeno je zajedničko korišćenje ovih termina – „pranje novca i finansiranje terorizma“ naročito u nacionalnim i međunarodnim dokumentima koji se usvajaju u cilju njihovog suzbijanja. Iako se neretko i pogrešno pranje novca poistovećuje sa finansiranjem terorizma, reč je o dve različite pojave. Pranje novca vrši se kako bi se novac stečen ilegalnim aktivnostima „oprao“ i kao takav „čist“ koristio u različite svrhe bez obzira na njenu legalnost. Sa druge strane, finansiranjem terorizma novac se, bilo on stečen legalnim ili nelegalnim putem, koristi za obezbeđivanje novčanih sredstava za različite potrebe terorističkih organizacija ili terorista pojedinaca. Zajednička komponenta ove dve nelegalne aktivnosti jesu finansijske transakcije i mehanizmi koje države imaju na raspolaganju u borbi protiv ovih pojava. Suštinska razlika jeste motiv delovanja koji se u prvom slučaju odnosi na finansijsku dobit, dok je u drugom slučaju delovanje obojeno uglavnom ideološkim i političkim motivima. Takođe, značajno je ukazati na to da dok se pranje novca svrstava pod organizovani kriminal, terorizam to svakako nije. Može se reći da je finansiranje terorizma „prljavim novcem“ najčešća spona između organizovanog kriminala i terorizma (videti, na primer, Mijalković, Bošković i Nikač [2011]). Slično navedenom, postoji i takozvano „prljanje novca“ (eng. *Blackwashing*) kojim se sredstva iz legalnih izvora, na primer novac prikupljen u dobrotvorne svrhe ili subvencije države i socijalna davanja preusmeravaju u svrhu radikalizacije, regrutacije ili terorizma (Управа за спречавање прања новца 2008). U svakom slučaju, mnogo je lakše koristiti legalno stečen novac za finansiranje terorizma, a naročito onda kada postoji velika fizička udaljenost između finansijera i onoga ko/šta se finansira.

Međunarodni napori u suzbijanju finansiranja terorizma

Jedan od najznačajnijih mehanizama koje države imaju na raspolaganju u borbi protiv terorizma jesu mehanizmi sprečavanja i suzbijanja njegovog finansiranja. U vezi sa naporima država učinjenih na ovom polju, početak borbe se može pratiti na tlu Sjedinjenih Američkih Država i Ujedinjenog Kraljevstva. U Sjedinjenim Američkim Državama, rad na sprečavanju finansiranja terorizma otpočeo je sredinom 1990ih kada su američke institucije pretrpele štetu prouzrokovanu terorističkim napadima, što je skoro deceniju kasnije od započinjanja rada na borbi protiv pranja novca (Levi 2010, 652). Kamen temeljac borbe protiv pranja novca postavljen je usvajanjem *Konvencije Ujedinjenih nacija protiv nedozvoljenog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci* kada je usvojena i prva pravna definicija pranja novca, prepoznatog kao jedan od oblika finansiranja terorizma (ECOSOC 1998). Ipak, tek nakon 11. septembra 2001. godine, međunarodni režim borbe protiv pranja novca proširen je u značajnoj meri na finansiranje terorizma (Bakowski 2012, 4). Napori koji su učinjeni u oblasti sprečavanja novca doprinose ujedno i sprečavanju finansiranja terorizma uzimajući u obzir da sredstva za finansiranje terorizma mogu da potiču iz ilegalnih izvora, pa ona mogu već biti pokrivena okvirom za borbu protiv pranja novca na nacionalnom i međunarodnom planu. Na tlu Ujedinjenog Kraljevstva 1989. godine stupio je na snagu *Zakon o sprečavanju terorizma (privremene odredbe) iz 1989* kojim je obuhvaćena oblast o finansijskoj podršci terorizmu, i to onoj koja doprinosi terorističkim aktima, resursima zabranjenih organizacija, zadržavanju ili kontroli terorističkih sredstava sa oblašću otkrivanja informacija o terorističkim fondovima (Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989, Part III).

Finansiranje terorizma je poput samog terorizma globalna pretnja i problem celokupne međunarodne zajednice čije rešavanje zahteva zajedničke napore. Ujedinjene nacije su sasvim očekivano preuzele prvi korak u ovom polju. Naime, Generalna skupština je 1996. godine odlučila da osnuje *Ad hoc* komitet za izradu konvencija koje imaju za cilj borbu protiv određenih vrsta terorističkih aktivnosti, a potom i da razvije sveobuhvatni pravni okvir borbe protiv međunarodnog terorizma. Jedan od proizvoda rada Komiteta bilo je usvajanje već pomenute Međunarodne konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma decembra 1999. godine. Konvencija je postavila osnove suzbijanja finansiranja terorizma određujući osnovne obaveze za države članice, a to je da inkriminišu finansiranje terorizma kao posebnog krivičnog dela, unaprede saradnju sa drugim državama članicama i obezbede međunarodnu pravnu pomoć na ovom planu, kao i da uspostave sistem otkrivanja i prijavljivanja od strane finansijskih organizacija, transakcija i lica za koje se sumnja da su u vezi sa finansiranjem terorizma.

Par meseci ranije, u oktobru 1999. godine Savet bezbednosti je usvojio *Rezoluciju 1267*, koja se odnosila na situaciju u Afganistanu i kojom je pozvao sve države članice da zamrznu fondove i druga finansijska sredstva Talibana (UNSC Res. 1267, Article 4b). Značajan korak napravljen je 2001. godine usvajanjem *Rezolucije 1373*, obavezujući sve države članice Ujedinjenih nacija da, pored ostalog inkriminišu aktivnosti na finansiranju terorizma (UNSC Res. 1373, Article 1a), kao i da u potpunosti implementiraju relevantne međunarodne konvencije i protokole koji se odnose na terorizam i rezolucije 1269 (1999) i 1368 (2001) (UNSC Res. 1373, Article 3e). Obe rezolucije 1267 i 1373 odredile su osnivanje Odbora u sklopu Saveta bezbednosti, koji bi u svom sastavu brojao sve članove ovog Saveta. Poput Rezolucije 1373 koja se nadovezuje na Međunarodnu konvenciju o suzbijanju finansiranja terorizma, 2019. godine usvojena je *Rezolucija 2462* koja poziva države da sprovode finansijske istrage i traže načine za rešavanje izazova u pribavljanju dokaza, razmotre dostupnost svojih lista za zamrzavanje imovine, ulažu sredstva u sprovođenje režima sankcija, ojačaju ojača pristup informacijama i analitičke kapacitete, intenziviraju i ubrzaju blagovremenu razmenu relevantnih operativnih informacija i finansijskih obavешtajnih podataka, poboljšaju sledljivost i transparentnost finansijskih transakcija i ojačaju međunarodnu saradnju u sprečavanju i suzbijanju i sve to u sferi borbe protiv finansiranja terorizma i u skladu sa usvojenim rezolucijama i normama međunarodnog prava (UNSC Res. 2462).

Od značajnih dokumenata mogu se izdvojiti i *Globalnu strategiju Ujedinjenih nacija za borbu protiv terorizma* kao instrument za unapređenje nacionalnih, regionalnih i međunarodnih napora u borbi protiv terorizma (UNGA Res. 60/288). *Rezolucijom Generalne skupštine UN 71/291* osnovana je 2017. godine Kancelarija za borbu protiv terorizma u koju su premešteni Kancelarija Radne grupe za sprovođenje borbe protiv terorizma i Centar Ujedinjenih nacija za borbu protiv terorizma (UNGA Res. 71/291). Ova kancelarija od 2018. godine izvršava aktivnosti i kao sekretarijat *Sporazuma o borbi protiv terorizma*. Od maja 2023. godine, ova inicijativa okuplja 46 subjekata, kao članove ili posmatrače, uključujući 42 entiteta Ujedinjenih nacija, kao i INTERPOL, Svetsku carinsku organizaciju, Interparlamentarnu uniju i Radnu grupu za finansijsku akciju (FATF) (Office of Counter-Terrorism, n.d.).

Kada je reč o nešto „nižem nivou“ međunarodne saradnje, *Lisabonskim ugovorom* ratifikovanim od strane država članica Evropske unije, propisano je da u pogledu sprečavanja i borbe protiv terorizma i srodnih aktivnosti, Evropski parlament i Savet, definišu okvir za administrativne mere u vezi sa kretanjem kapitala i plaćanjem, kao što je zamrzavanje sredstava, finansijske imovine ili ekonomske dobiti koja pripada, ili u vlasništvu ili u posedu fizičkih ili pravnih lica,

grupa ili nedržavnih subjekata (Treaty of Lisbon, Article 61H). Ovo je bio prvi dokument u kojem se eksplicitno daje nadležnost Evropskoj uniji za usvajanje mera zamrzavanja imovine protiv pojedinaca. Samim tim, moguće je izvesti zaključak da je ovim aktom postavljen oslonac za sve ostale akte usvojene u oblasti suzbijanja finansiranja terorizma na nivou Evropske unije. *Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma* podvukla je potrebu za oduzimanjem imovinske koristi stečene krivičnim delima i, u tom cilju, iznela je pravila po kojima državni organi može oduzeti imovinu i imovinsku korist, propisujući odredbe koje se odnose na mere koje treba preduzeti na nacionalnom nivou, međunarodnu saradnju, kao i mehanizme praćenja i rešavanja sporova. Finansijske kontrole na nacionalnom nivou prepoznate su kao značajan mehanizam u suzbijanju finansiranja globalnog terorizma (Council of Europe 2005). Finansijske mere koje su bile primenjene nakon 2001. godine bile su među najmoćnijim alatima koje su primenile Sjedinjene Države i međunarodna zajednica (Biersteker and Eckert 2003, 1).

Regulatorni okvir EU za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma sastoji se od nekoliko dokumenata. Već pomenuta Direktiva 2017/541 koja se bavi borbom protiv terorizma, između ostalog, u članu 11, definiše finansiranje terorizma kao krivično delo povezano za terorističkim aktivnostima. *Direktiva 2015/849*, poznata kao *Četvrta direktiva protiv pranja novca* ima za cilj da spreči korišćenje finansijskog sistema EU u svrhe pranja novca i finansiranja terorizma obavezujući države članice da osiguraju da ove aktivnosti budu zabranjene (Directive (EU) 2015/849, Article 1, para. 1-2). Usled intenziviranja pretnje od terorizma na globalnom nivou, a posebno nakon terorističkih napada u Parizu i Briselu, 2018. godine je usvojena *Peta direktiva protiv pranja novca* ili *Direktiva 2018/843*. Ova direktiva uvodi nove normativne odredbe koje treba da spreče pristup finansijskim resursima od strane kriminalaca, uključujući i one koji se koriste za terorističke aktivnosti. Njen značaj ogleda se i u uvođenju definicije virtuelne valute (preuzela je definiciju virtuelnih valuta prisutnu u više akata) i nove kategorije pružaoca usluga vezanih za virtuelnu imovinu. Reč je o „entitetu koji pruža usluge zaštite privatnih kriptografskih ključeva u ime svojih klijenata, za držanje, skladištenje i prenos virtuelnih valuta“ (Directive (EU) 2018/843, Article 1, para. 1). Regulisanje virtuelnih valuta i pripejd kartica radi sprečavanja finansiranja terorizma jedna je od glavnih promena načinjenih ovom direktivom. Takođe, moguće je izvući zaključak da je ovom direktivom uspostavljen efikasan i sveobuhvatan pravni okvir za rešavanje pitanja prikupljanja novca ili imovine u terorističke svrhe zahtevajući od država članica da identifikuju, razumeju i ublaže rizike vezane za pranje novca i finansiranje terorizma (preambula). Iste godine

usvojena je još jedna direktiva – *Šesta direktiva protiv pranja novca (Direktiva 2018/1673)* i to kao podrška Direktivi 2018/849, a koja za cilj ima borbu protiv pranja novca putem krivičnog zakona, omogućavajući efikasniju i bržu prekograničnu saradnju nadležnih organa (Directive (EU) 2018/1673, Preamble). Iako je prevashodno usmerena na borbu protiv pranja novca, kako je pranje novca povezano sa finansiranjem terorizma i organizovanim kriminalom, ova direktiva se odnosi i na suzbijanje svih kriminalnih aktivnosti (krivičnih dela) povezanih sa terorizmom. Najnoviji korak koji je načinjen u ovoj oblasti jeste usvajanje *Uredbe 2023/1113* o informacijama koje se prilažu prilikom prenosa novčanih sredstava i određene kriptoinovine i o izmeni Direktive 2015/849. U ovoj uredbi, Evropski parlament i Savet sugerišu da je potrebno dodatno izmeniti Direktivu 2015/849 tako da se uključe sve kategorije pružaoca usluga povezanih s kriptoinovinom uključujući i pružaoce kastodi usluge novčanika (eng. *custodian wallet providers*). Na taj način, ovi entiteti bi bili pod nadzorom kao i kreditne i finansijske institucije i mogli bi da na odgovarajući način ublaže rizike od pranja novca i finansiranja terorizma kojima su izloženi (Regulation (EU) 2023/1113, Preamble). *Uredba 2015/847* propisuje pravila o informacijama o platiocima i primaocima plaćanja, koje prate transfere sredstava, u bilo kojoj valuti, u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istrage pranja novca i finansiranja terorizma, kada je najmanje jedna od strana uključenih u transfer sredstava osnovana u EU (Regulation (EU) 2015/847, Article 1). S obzirom na to da se ova Uredba trenutno primenjuje samo na transfere sredstava, odnosno na novčanice i kovanice, depozitni i elektronski novac, a u skladu sa najnovijim izmenama u vezi sa standardima o novim tehnologijama, preporuka je Evropskog parlamenta i Saveta da se proširi delokrug Uredbe 2015/847 kako bi se obuhvatili i transferi virtuelne imovine (Regulation (EU) 2023/1113, Preamble).

Treba izdvojiti i *Uredbu Saveta 2580/2001* koja ima za cilj da spreči i zabrani finansiranje terorističkih akata, i to putem zamrzavanja sredstava, finansijske imovine i ekonomskih resursa koji pripadaju, ili su u vlasništvu ili posedu fizičkog ili pravnog lica, grupe ili entiteta, a koji su uredbom određeni (Council Regulation (EC) No 2580/2001, Article 2). Slično, *Direktiva 2014/42* uspostavlja minimalna pravila o zamrzavanju imovine u cilju mogućeg naknadnog oduzimanja i o oduzimanju imovine ostvarene krivičnim delima, a primenjuje se i na krivična dela terorizma (Directive 2014/42/EU, Article 1 and 3). *Okvirna odluka Saveta 2005/212/JHA* ovlašćuje države članice da usvoje neophodne mere koje bi joj omogućile da oduzme, u potpunosti ili delimično, imovinu koja pripada licu osuđenom za krivično delo u koje se ubrajaju i krivična dela terorizma (Council Framework Decision 2005/212/JHA, Article 3).

Značajni napori u oblasti borbe protiv finansiranja terorizma načinjeni su od strane Grupe za finansijske akcije. Verovatno najznačajniji doprinos ove grupe ogleda se u donošenju Međunarodnih standarda u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje – Preporuke FATF (eng. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*). Ove Preporuke nisu obavezne, ali se preporučuju u cilju izgradnje okvira za implementaciju mera za suprotstavljanje pranju novca i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom na nacionalnom i međunarodnom planu, kao i preporuke za borbu protiv finansiranja terorizma uključujući finansiranje širenja oružja za masovno uništenje. Grupa je 1990. godine usvojila Originalne preporuke u oblasti sprečavanja pranja novca, koje je revidirala najpre 1996. godine kako bi se obuhvatili novi trendovi i tehnike pranja novca, a potom i 2003. godine zajedno sa Specijalnim preporukama koje se odnose na finansiranje terorizma. Neke od preporuka odnose se isključivo na finansiranje terorizma i tu spadaju: Preporuka 5 (kriminalizacija finansiranja terorizma); Preporuka 6 (ciljane finansijske sankcije u vezi sa terorizmom i finansiranjem terorizma); i Preporuka 8 (mere za sprečavanje zloupotrebe neprofitnih organizacija) (FATF 2021-2023). Postoji stav da je reč o „izuzetno ubedljivom mekom pravu“ sa efektom ne samo za njene države članice, već i za države koje nisu članice (Bantekas 2003, 319 prema Dalyan 2008, 143). Preciznije, reč je o međunarodnom standardu, koji zemlje treba da implementiraju kroz mere prilagođene njihovim posebnim okolnostima. Savet bezbednosti je u brojnim rezolucijama pozvao države da sprovedu ove preporuke (CTED n.d.).

Uz Grupu za finansijske akcije, vredno je na ovom mestu navesti i, sada nezavisno telo u okviru Saveta Evrope, Komitet eksperata za procenu mera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (eng. *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL*) koji procenjuje poštovanje glavnih međunarodnih standarda za suzbijanje pranja novca i finansiranje terorizma i efikasnost njihove primene, i daje preporuke nacionalnim vlastima u pogledu neophodnih poboljšanja njihovih sistema u ovoj oblasti. Značajni napori ostvareni su od strane Bazelskog komiteta za bankarsku superviziju koji je uključio finansijski sistem u borbu protiv sredstava kriminalnog porekla i finansiranja terorizma. Komitet je promovisao 29 osnovnih principa za efikasnu bankarsku superviziju, uključujući Osnovni princip 29 koji se bavi zloupotrebom finansijskih usluga i koji uključuje, između ostalog, nadzor kontrola banaka protiv pranja novca i borbe protiv finansiranja terorizma (Bank for International Settlements 2011, 9).

Međunarodni monetarni fond zajedno sa Svetskom bankom sprovodi aktivnosti u vezi sa borbom protiv pranja novca i finansiranja terorizma i to kroz procene rizika i mera, istraživanja i analize međunarodne prakse u ovim oblastima u cilju pružanja saveta o politici i tehničkoj podršci zemljama članicama u jačanju njihovih zakonskih, regulatornih, institucionalnih i finansijskih nadzornih okvira (videti International Monetary Fund [n.d.]). Jedan od ciljeva Globalne strategije Ujedinjenih nacija za borbu protiv terorizma jeste da „podstakne Međunarodni monetarni fond, Svetsku banku, Kancelariju Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal i Međunarodnu organizaciju kriminalne policije da unaprede saradnju sa državama kako bi im pomogli da u potpunosti poštuju međunarodne norme i obaveze u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizam“ (UN General Assembly 2006, 6). Pored ovih organizacija, i druge poput Afričke unije, Saveta za saradnju u Zalivu, Južnoazijskog udruženja za regionalnu saradnju, Udruženja nacija jugoistočne Azije i Foruma pacifičkih ostrva, grupe Egmont takođe su preuzele aktivnu ulogu u borbi protiv finansiranja terorizma podržavajući mere Ujedinjenih nacija i Grupe za finansijske akcije (Bantekas 2003, 319 prema Dalyan 2008, 143). Grupa Egmont privlači posebnu pažnju, s obzirom da je reč o može se reći najvećoj finansijsko-obaveštajnoj jedinici ili grupi koja povezuje finansijsko-obaveštajne jedinice država. Naime, prvih nekoliko finansijsko-obaveštajnih jedinica osnovano je početkom 1990-ih kao odgovor na potrebu da centralna agencija prima, analizira i distribuira finansijske informacije u cilju borbe protiv pranja novca. Tokom narednih deset godina, njihov broj se značajno povećao, a Grupa Egmont je imala 94 člana 2004. godine. Kada je 2003. godine Grupa za finansijske akcije usvojila revidirani set preporuka o borbi protiv pranja novca one su, po prvi put, uključivale eksplicitne preporuke o uspostavljanju i funkcionisanju finansijsko-obaveštajnih jedinica (International Monetary Fund 2004, 1).

Nakon terorističkih napada 11. septembra 2001. godine, Ministarstvo finansija Sjedinjenih Američkih Država pokrenulo je Program za praćenje finansiranja terorizma (*Terrorist Finance Tracking Program*). Praćenjem novca, ova inicijativa je pomogla kako Sjedinjenim Američkim Državama, tako i drugim državama da identifikuju i lociraju teroriste i lica koja ih finansiraju, ucrtaju terorističke mreže i pomognu da novac ostane van njihovog domašaja (U.S. Department of the Treasury n.d.). 2010. godine doneta je *Odluka Saveta 2010/16/CFSP/JHA* u kojem se priznaje da je „Program za praćenje finansiranja terorizma Ministarstva finansija Sjedinjenih Država bio ključan u identifikaciji i hvatanju terorista i njihovih finansijera i da je stvorio mnoge tragove koji su prosleđeni nadležnim organima širom sveta u svrhu borbe protiv terorizma sveta, sa posebnom vrednošću za države članice Evropske unije (države članice)“

imajući u vidu važnost ovog programa „u sprečavanju i borbi protiv terorizma i njegovog finansiranja u Evropskoj uniji i drugde, kao i važnu ulogu Evropske unije u obezbeđivanju da ovlašćeni provajderi međunarodnih usluga slanja finansijskih poruka učine dostupnim podatke o finansijskim platnim porukama koji se čuvaju na teritoriji Evropske unije koje su neophodne za sprečavanje i borbu protiv terorizma i njegovog finansiranja“ (Council Decision 2010/16/CFSP/JHA, Preamble).

***Osvrt na aktuelnu predmetnu strategiju Republike Srbije
u kontekstu međunarodnih smernica
– preporuka Grupe za finansijske akcije***

Republika Srbija je ratifikovala najviša međunarodna dokumenta u oblasti borbe protiv terorizma. Najpre, 2002. godine, tadašnja država Savezna Republika Jugoslavija ratifikovala je *Međunarodnu konvenciju o suzbijanju finansiranja terorizma* i obavezala se da će izvršavati svoje obaveze prema ovoj konvenciji (Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma 2002). Par godina kasnije, 2009. godine, ratifikovana je i Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma čime se, sada Republika Srbija, poziva na neophodnost preduzimanja neposrednih koraka za potvrđivanje i celovitu primenu Međunarodne konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma (Zakon o potvrđivanju konvencije Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma 2009).

U legislativi Republike Srbije, konkretno *Krivičnom zakoniku*, terorizam je kao krivično delo podveden pod krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom (KZ 2005, glava 34). Pored osnovnog krivičnog dela terorizam (KZ 2005, član 391), zakonodavac je propisao i druga krivična dela među kojima je i finansiranje terorizma. Reč je o delu kojim se „neposredno ili posredno obezbeđuju ili prikupljaju sredstva s ciljem da se ona koriste ili sa znanjem da će se koristiti u potpunosti ili delimično za finansiranje vršenja“ određenih krivičnih dela (u koja spadaju sva dela povezana sa terorizmom) „ili za finansiranje organizacija koje za cilj imaju vršenje tih dela ili pripadnika tih organizacija ili lica koje za cilj ima vršenje tih dela“ (KZ 2005, član 393). Možda jednostavnije određenje jeste ono dato u matičnom zakonu ove oblasti gde se pod finansiranjem terorizma smatra „obezbeđivanje ili prikupljanje imovine ili pokušaj njenog obezbeđivanja ili prikupljanja, u nameri da se koristi ili sa znanjem da može biti korišćena, u celosti ili delimično: za izvršenje terorističkog akta; od strane terorista i od strane terorističkih organizacija“. Uz navedeno,

„podstrekavanje i pomaganje u obezbeđivanju i prikupljanju imovine, bez obzira da li je teroristički akt izvršen i da li je imovina korišćena za izvršenje terorističkog akta“ takođe se ubraja pod finansiranjem terorizma (Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma 2017, član 2).

Može se reći da Republika Srbija u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma održava pravni kontinuitet (Бановић и Стекић 2022, 40) donošenjem treće po redu *Strategije za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma za period 2020–2024. godine* (u daljem tekstu: Strategija), ali se može postaviti pitanje dovoljnosti strateškog odgovora na suzbijanje terorizma s obzirom na to da Republika Srbija trenutno nema akt koji se specifično odnosi na problematiku sprečavanja i borbe protiv terorizma. Poslednja strategija u ovoj oblasti (*Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma za period 2017–2021. godine*) istekla je i nije dobila svoju naslednicu. Strategija ima za cilj da razradi sistem za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Srbiji. Njen značajni atribut svakako jeste metodologija koja je korišćena u njenoj izradi. Naime, u izradi strategije korišćeni su brojni međunarodni (Izveštaji Komiteta Saveta Evrope Manival (eng. *Moneyval*), Evropske unije, Radne grupe za finansijsku akciju (eng. *Financial Action Task Force*) i Ujedinjenih nacija) i domaći izvori (kao ključna, Nacionalna procena rizika iz 2018. godine) pokazatelja i informacija na osnovu kojih je bilo moguće izvesti opis i analizu postojećeg stanja sistema za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Srbiji (Strategija 2020).

Na osnovu, poslednje dostupnog, *Godišnjeg izveštaja Manivala za 2021. godinu*, Srbija je unapredila svoje mere u oblasti pranja novca i sprečavanja finansiranja terorizma po pitanju regulisanja određenih nefinansijskih poslova i profesija, kao i međunarodne saradnje (Moneyval 2022, 20). Navedena konstatacija u skladu je sa navodima datim u Strategiji (videti Strategija 2020, 9). U oblasti primene novih zahteva za virtuelnu imovinu, pored manjih nedostataka, Manival je konstatovao značajan napredak Srbije. U oblasti novih tehnologija, postoje nedostaci poput definicije stvarnih vlasnika, uslova za vođenje evidencije koje ispunjavaju advokati i notari, kao i primenu protivmera srazmernih identifikovanim rizicima što je Srbiji „oborilo rejting“, pa se samo ta jedna preporuka ostavlja za regulisanje u narednom periodu – periodu od dve godine počevši od novembra 2021. godine (Moneyval 2022, 20, 10). Zaključci koji su navedeni u ovom Izveštaju, detaljnije su predstavljeni u *Izveštaju o pojačanom praćenju Republike Srbije iz novembra 2021. godine*, koji je usvojen na četvrtom plenarnom zasedanju 2021. godine, odnosno, nakon donošenja predmetne Strategije. U vezi sa navedenim, Srbija je ostvarila napredak u odnosu na preporuke broj 22 (Određena pravna i fizička lica van finansijskog sektora:

Radnje i mere poznavanja i praćenja stranke), 23 (Određena pravna i fizička lica van finansijskog sektora: Druge mere), 28 (Regulacija i nadzor nad određenim pravnim i fizičkim licima van finansijskog sektora) i 40 (Drugi vidovi međunarodne saradnje), dok je degradacija ostvarena u odnosu na preporuku broj 15 (nove tehnologije) (Moneyval 2021; FATF 2021-2023). U vezi sa poslednje navedenom preporukom kod koje je utvrđeno „nazadovanje“, treba podvući da je procena rizika (*Procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u sektoru virtuelne imovine i pružalaca usluga s virtuelnom imovinom*) u vezi sa virtuelnom imovinom i pružaocima usluga sa virtuelnom imovinom izvršena u julu 2021. godine (Министарство финансија Републике Србије 2021, 69).

Dalje, shodno osnovnom preventivnom zakonu u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma – *Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma* nadležni organi vrše sveobuhvatan nadzor nad primenom ovog zakona od strane finansijskih institucija koristeći pristup zasnovan na proceni rizika (eng. *risk-based approach*) (Министарство финансија Републике Србије 2021, 69). Pristup zasnovan na riziku omogućava nadležnom organu da deluje proaktivno i blagovremeno identifikuje rizike u različitim sektorima i preduzme aktivnosti za sistemsko ublažavanje uočenih nedostataka kroz konkretne akcione planove – analiza efikasnosti i delotvornosti sistema za sprečavanje i otkrivanje pranja novca i finansiranja terorizma vrši se najmanje jednom godišnje (Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma 2017, član 71). Ovu analizu vrši Uprava za sprečavanje pranja novca kao organ uprave u sastavu ministarstva nadležnog za poslove finansija, odnosno, finansijsko-obaveštajna jedinica Republike Srbije, koja je ujedno i jedan od nadzornih organa (Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma 2017, član 104). Uspostavljanjem ovog tela, Republika Srbija je ispunila i zahtev za uspostavljanjem posebnog tela koje će izvršavati funkcije finansijsko-obaveštajne jedinice (prikupljanje i prosleđivanje informacija, obustava transakcija, praćenje naloga, izrada dokumenata, učešće u zamrzavanju imovine, saradnja sa nadležnim organima drugih država itd.). Uprava u svom sastavu ima posebnu organizacionu jedinicu – Grupu za pravne poslove i usklađivanje sa međunarodnim standardima koja između ostalog obavlja i poslove u vezi sa usklađivanjem sa međunarodnim standardima i standardima Evropske unije. Izmenama navedenog Zakona iz decembra 2020. godine, prepoznata su pitanja digitalne imovine i iste godine je usvojen poseban zakon – Zakon o digitalnoj imovini (Zakon o digitalnoj imovini 2020).

Pored osnovnog zakona, od značaja za predmetnu oblast jeste i *Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje*. Ovim zakonom se regulišu pitanja „ograničavanja raspolaganja imovinom označenih lica“, gde se pod označenim licima

podrazumevaju „fizičko lice, pravno lice, kao i grupa ili udruženje, registrovano ili neregistrovano, koje je označeno i stavljeno na listu terorista, terorističkih organizacija ili finansijera terorista, kao i na listu lica koja se dovode u vezu sa širenjem oružja za masovno uništenje i *posebnim listama na osnovu: odgovarajućih rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija ili akata međunarodnih organizacija čiji je država član*, predloga nadležnih državnih organa ili na osnovu obrazloženog zahteva strane države“ (Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje 2015, član 2 stav 1). Iz ove odredbe, kao i drugih odredaba (Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje 2015, članovi 3-7) koje se odnose na liste označenih lica jasno je, da i u ovom segmentu, Republika Srbija ima aktivnu ulogu u međunarodnoj borbi protiv finansiranja terorizma.

Zaključak

Pranje novca i finansiranje terorizma razvijaju se zajedno sa kriminalnim aktivnostima i njihovim metodologijama sprovođenja, te predstavljaju kako kontinuiranu sistemsku pretnju po stabilnost finansijskog sistema, tako i stvarnu i vrlo prisutnu pretnju nacionalnoj i međunarodnoj bezbednosti. Promenljiv karakter elemenata finansiranja terorizma zahteva dovoljno fleksibilan i prilagodljiv, ali ujedno i jasno određen međunarodni odgovor, kao i kontinuirano preispitivanje validnosti strategija usvojenih u cilju suprotstavljanja istima.

Koraci koji se preduzimaju u oblasti sprečavanja i suzbijanja (pranja novca i) finansiranja terorizma poput uspostavljanja međunarodnih standarda u vidu usvajanja pravno obavezujućih dokumenata ili formiranja međunarodnih tela ovlašćenih da donose i kontrolišu primenu standarda krucijalan je aspekt borbe protiv finansiranja terorizma i uopšte borbe protiv terorizma kao međunarodnog zločina. Preduslov efikasne primene međunarodnih standarda jeste kontinuirano unapređenje saradnje i komunikacije kako nacionalnih država tako i međunarodnih organizacija. U prvom redu, vlade moraju biti voljne da razvijaju i unapređuju svoje normativne i institucionalne kapacitete u skladu sa obavezama i preporukama koje proističu iz sveukupnog međunarodnog odgovora na suzbijanje finansiranja terorizma.

Uzimajući u obzir napore načinjene na polju implementacije i kontinuiranog unapređenja kako nacionalnih tako i međunarodnih sistema za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, može se zaključiti da se već nekoliko decenija

ulažu napori u ovaj aspekt borbe protiv terorizma. Na međunarodnom nivou, ovi napori bi se mogli pratiti od 1990ih godina kada su prepoznate veze između trgovine drogom i organizovanog kriminala, a potom i veze između trgovine drogom i terorizma kroz *Rezoluciju 1214*. Ipak, tek nakon 11. septembra 2001. godine načinjeni su znatno ozbiljniji napori usvajanjem *Međunarodne konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma*, *Rezolucije 1373* i brojnih dokumenata usvojenih na nivou Evropske unije. Evropska unija je razvila sopstveni režim borbe protiv finansiranja terorizma. Značajno je to da je Evropska unija usvojila sopstvene finansijske sankcije kako bi se jasno uskladila sa sankcijama Ujedinjenih nacija. Dalje, razvijeni su mehanizmi borbe protiv finansiranja terorizma u vidu *Specijalnih preporuka* Grupe za finansijske akcije, preporuka Bazelskog komiteta za bankarsku superviziju, uz kontinuirano ulaganje napora Komiteta eksperata za procenu mera protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Kako se mogu očekivati promene u vezi sa finansiranjem terorizma, izvorima, načinima prenosa sredstava, oblicima, ne bi bilo pogrešno reći da međunarodna zajednica izražava spremnost za dalje razvijanje standarda i preduzimanje drugih neophodnih koraka u cilju suzbijanja finansiranja terorizma. Međunarodna zajednica je kroz različite akte i napore učinjene na ovom polju odredila pravac delovanja. Da bi se taj pravac održao, pre svega je neophodna univerzalna primena utvrđenih standarda što zahteva dugoročnu i pre svega političku posvećenost na visokom nivou u borbi protiv finansiranja terorizma. Ipak, kako se problemi nikada ne mogu rešiti samo na visokom nivou, već je potrebno delanje i na onim nižim i najnižim, tako je neophodno da nacionalne države konceptualizuju pretnje nacionalnoj bezbednosti u vizi sa (transnacionalnim) finansiranjem terorizma, a u skladu sa obavezama i preporukama nadležnih međunarodnih tela, čime bi postale efikasan akter borbe protiv terorizma i njegovog finansiranja.

Bibliografija

- Alexander, David A., and Susan Klein. 2006. „The challenge of preparation for a chemical, biological, radiological or nuclear terrorist attack“. *Journal of postgraduate medicine* 52 (2): 126-131.
- Bakowski, Piotr. 2012. *Combating money laundering: EU law in an international context*. Library Briefing, Library of the European Parliament.
- Бановић, Божић, и Ненад Стекић. 2023. „Унапређење стратешког оквира Републике Србије за спречавање и сузбијање организованог

- криминала, тероризма и екстремизма: поуке великих сила“. У: *Зборник радова са конференције Стратешки и нормативни оквир Републике Србије за реаговање на савремене безбедносне ризике*, уредници Божидар Бановић и Ненад Стекић, 37-53. Универзитет у Београду-Факултет безбедности.
- Бановић, Божидар, Славко Бејатовић, и Вељко Турањанин. 2020. *Међународно кривично право*. Крагујевац: Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке.
- Bardwell, Harrison, and Mohib Iqbal. 2021. „The Economic Impact of Terrorism from 2000 to 2018“. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 27 (2): 227–61. <https://doi.org/10.1515/peps-2020-0031>.
- Basel Committee on Banking Supervision. 2011. *Core principles for effective banking supervision*. Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>.
- Biersteker, Thomas J., and Sue. E. Eckert. 2008. „The challenge of terrorist financing“. In: *Countering the financing of terrorism*, edited by Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, 1-16. London: Routledge.
- Бодрожич, Ивана П. 2016. *Кривичноправно реаговање на тероризам*, Докторска дисертација. Универзитет у Београду, Правни факултет.
- Cassese, Antonio. 2006. „The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law“. *Journal of International Criminal Justice* 4 (5): 933-958. <https://doi.org/10.1093/jicj/mql074>
- Council Decision 2010/16/CFSP/JHA of 30 November 2009 on the signing, on behalf of the European Union, of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program, *Official Journal of the European Union*, No. 8, 13.1.2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32010D0016>.
- Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property, *Official Journal of the European Union*, No. 68, 15.3.2005. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005F0212>.
- Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, *Official Journal of the European Union*, No. 164, 22.6.2002. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32002F0475>.

- Council of Europe. 2005. Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, CETS-198, November 22. <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/council-europe-convention-laundering-search-seizure-and>.
- Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, *Official Journal of the European Union*, No. 344, 28.12.2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32001R2580>.
- [CTED] Counter-Terrorism Committee Executive Directorate. n.d. „Countering the financing of terrorism“. UN. Pristupljeno 11.09.2023. sa <https://www.un.org/=securitycouncil/ctc/content/countering-financing-terrorism>.
- Dalyan, Sener. 2008. „Combating the financing of terrorism: rethinking strategies for success“. *Defence Against Terrorism Review* 1 (1): 137-153.
- DeLuca, Michael A., Peter R. Chai, Eric Goralnick, and Timothy B. Erickson. 2021. „Five decades of global chemical terror attacks: data analysis to inform training and preparedness“. *Disaster medicine and public health preparedness* 15 (6): 750-761. <https://doi.org/10.1017/dmp.2020.176>
- Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, *Official Journal of the European Union*, No. 141, 5.6.2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.
- Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA, *Official Journal of the European Union*, No. 88, 31.3.2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017L0541>.
- Directive (EU) 2018/1673 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law, *Official Journal of the European Union*, No. 284, 12.11.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L1673>.
- Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist

- financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU, *Official Journal of the European Union*, No. 156, 19.6.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.
- Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union, *Official Journal of the European Union*, No. 127, 29.4.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>.
- Борђевић, Бранислав, ур. 2015. *Савремени тероризам*. Београд: Службени гласник и Институт за међународну политику и привреду.
- FATF. 2021-2023. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*. Financial Action Task Force. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.
- Homeland Security Council. 2002. *National Strategy for Homeland Security*. Washington: Homeland Security Council. <https://www.dhs.gov/publication/first-national-strategy-homeland-security>.
- International Monetary Fund. 2004. *Financial Intelligence Units: An Overview*. Washington: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/30/Financial-Intelligence-Units-An-Overview-17369>.
- International Monetary Fund. n.d. „Anti-money Laundering/Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)“. International Monetary Fund. Pristupljeno 23.05.2023. sa <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml1.htm>.
- [KZ] Krivični zakonik. 2005. *Sl.glasnik RS*, br. 85/2005-30, 88/2005-51 (ispravka), 107/2005-171 (ispravka), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/85/6/reg>.
- Levi, Michael. 2010. „Combating the financing of terrorism: A history and assessment of the control of ‘threat finance’“. *The British Journal of Criminology* 50 (4): 650-669. <https://dx.doi.org/10.1093/bjc/azq025>.
- Mijalković, Saša, Goran Bošković, i Željko Nikač. 2011. „Међународно-правни napori u sprečavanju finansiranja terorizma prljavim novcem“. *Strani pravni život* 1 (11): 109-128.
- Министарство финансија Републике Србије. 2021. *Национална процена ризика 2021. године*. Министарство финансија Републике Србије. <https://www.apml.gov.rs/latinica/nacionalna-procena-rizika-1000000259>.

- Moneyval. 2022. *Annual report for 2021*. Council of Europe. <https://edoc.coe.int/en/terrorism/11044-moneyval-annual-report-for-2021.html>.
- Moneyval. 2022. *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Serbia: 4th Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*. Council of Europe. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fur-serbia-2021.html>.
- Office of Counter-Terrorism. n.d. „UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact“. UN. Pristupljeno 11.09.2023. sa <https://www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact>.
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989. 1989. *UK Public General Acts*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/4/contents>.
- Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006, *Official Journal of the European Union*, No. 141, 5.6.2015.
- Regulation (EU) 2023/1113 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on information accompanying transfers of funds and certain crypto-assets and amending Directive (EU) 2015/849, *Official Journal of the European Union*, No. 150, 9.6.2023. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1113>.
- Соколовић, Ранко. 2012. *Тероризам, надзор комуникација и људска права*. Београд: Службени гласник.
- Sorel, Jean-Marc. 2003. „Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing“. *European Journal of International Law* 14 (2): 365–378. <https://doi.org/10.1093/ejil/14.2.365>.
- Strategija nacionalne bezbednosti. 2019. *Sl. glasnik RS*, br. 94/2019-13. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/strategija/2019/94/2>.
- [Strategija] Strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma za period 2020-2024. godine. 2020. *Sl. glasnik RS*, br. 14/2020. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/14/1/reg>.
- Tin, Derrick, Pardis Sabeti, and Gregory R. Ciottone. 2022. „Bioterrorism: An analysis of biological agents used in terrorist events“. *The American journal of emergency medicine* 54: 117–121. <https://doi.org/10.1016/j.ajem.2022.01.056>.

- [Treaty of Lisbon] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union*, No. 306, 17.12.2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.
- U.S. Department of the Treasury. n.d. „Terrorist Finance Tracking Program (TFTP)“. U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>.
- [Указ] Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации”. 2021. Москва, Кремль. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>.
- [ECOSOC] UN Economic and Social Council. UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 20 December 1988. <https://www.refworld.org/docid/49997af90.html>.
- [UNGA] UN General Assembly. International Convention on the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999, No. 38349. <https://www.refworld.org/docid/3dda0b867.html>.
- [UNGA] UN General Assembly. Strengthening the capability of the United Nations System to assist Member States in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: resolution, A/RES/71/291, 19 June 2017. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/ares71291.php>.
- [UNGA] UN General Assembly. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: resolution, A/RES/60/288, 20 September 2006. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/terr-ares60288.php>.
- [UNSC] UN Security Council. Resolution 1267 adopted by the Security Council at its 4051st meeting on 15 October 1999, S/RES/1267. <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1267-%281999%29>.
- [UNSC] UN Security Council. Resolution 1373 (2001) adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001, S/RES/1373. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/1267-sres-1373.php>.
- [UNSC] UN Security Council. Resolution 2462 (2019) adopted by the Security Council at its 8496th meeting, on 28 March 2019, S/RES/2462. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/s-res-2462.php>.

- Управа за спречавање прања новца. 2008. *Радни превод за потребе обуке - ФАТФ + ГАФИ, Радна група за финансијске мере против прања новца - Финансирање тероризма*. Министарство финансија. <http://www.apml.gov.rs/tipologije>.
- Закон о digitalној имовини. 2020. *Sl. glasnik RS*, br. 153/2020. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/153/1>.
- Закон о ограничаванју распологанја имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оруђја за масовно уништење. 2015. *Sl. glasnik RS*, br. 29/2015, 113/2017 и 41/2018. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2015/29/1/reg>.
- Закон о потврђивању конвенције Савета Европе о пранју, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма. 2009. *Sl. glasnik RS - Међународни уговори*, br. 19/2009. http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2002_08/t08_0107.htm.
- Закон о потврђивању Међународне конвенције о сузбијању финансирања тероризма. 2002. *Sl. glasnik RS – Међународни уговори*, br. 7/2002. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/mu/skupstina/zakon/2002/7/2>.
- Закон о спречавању пранја новца и финансирања тероризма. 2017. *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017-231, 91/2019-64, 153/2020-33. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2017/113/11/reg>.

Jana MARKOVIĆ, Petar STANOJEVIĆ

INTERNATIONAL EFFORTS IN SUPPRESSING THE FINANCING OF TERRORISM IN THE CONTEXT OF LEGAL HARMONISATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: Contemporary terrorism is one of the critical social problems, a serious threat for life, basic rights of citizens and values of society. However, its financing it is recognized as a special security risk, as an illegal and very dangerous practice that represents a significant threat to national and international security. Terrorist organizations and their activities such as planning, preparation and execution of terrorist acts they are most often supported by funds from illegal sources, although the fact that in quite a few cases, financing is done with completely legal means. Given on the role that financing has, as an indispensable element of the fight against terrorism, is imposed precisely the fight against its financing. Due to the national and international character of this criminal activities, it is necessary that the efforts invested in suppressing financing and in general terrorism have a transnational character with a large investment in mutual cooperation. Only some of the efforts are the application of strict financial regulations, the monitoring of suspicious transactions and freezing the assets of suspected individuals or organizations involved in terrorism. Text aims to point out the institutionalized efforts that have been made so far in the field of combating the financing of terrorism. In addition, a review will be made mechanisms established by the Republic of Serbia in the field of combating the financing of terrorism, in accordance with the efforts of the international community in that field.

Keywords: security risks, financing of terrorism, suppression of financing, international community, Republic of Serbia.