



# **SMJERNICE ZA PROCJENU RIZIKA OD PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA U NOTARSKOM SEKTORU**



## Sadržaj

SKRAĆENICE .....	3
I. UVOD I SVRHA.....	4
II. PRELIMINARNA PITANJA .....	5
1. Perspektiva na kojoj će počivati procjena sektorskog rizika .....	6
2. Konkretizacija prijetnje .....	7
3. Procjena osjetljivih tačaka.....	8
III. METODOLOGIJA.....	10
III.A. MATRICE .....	11
A. Element „Institucionalno“ .....	11
B. Element „Izloženost riziku“ .....	11
C. Element „Interne mjere kontrole“ .....	13
ZAKLJUČCI .....	13



## **SKRAĆENICE**

<b>AML/CFT</b>	Borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma
<b>BPPNFT</b>	Anti-money laundering/Countering the Financing of Terrorism
<b>DNFBPs</b>	Određeni nefinansijski poslovi i profesije
<b>ONFPP</b>	Designated Non-Financial Businesses and Professions
<b>NGO-NPO</b>	Nevladina organizacija – neprofitna organizacija
<b>NVO-NPO</b>	Non-governmental organization- Non-profit organization
<b>NRA</b>	Nacionalna procjena rizika
<b>NPR</b>	National Risk Assessments
<b>PEP</b>	Politički eksponirana osoba
<b>PEO</b>	Politically Exposed Person
<b>SRA</b>	Procjena sektorskog rizika
<b>PSR</b>	Sectoral Risk Assessment
<b>SRB</b>	Samoregulirajuće tijelo
<b>SRT</b>	Self-Regulatory Body



## **I. UVOD I SVRHA**

1. U skladu sa Preporukom 1 Stručne grupe za finansijsko djelovanje, i pratećom intepretacijom, određeni nefinansijski poslovi i profesije, uključujući i notare, trebaju preduzeti odgovarajuće mjere da identificiraju i procijene rizik od pranja novca i finansiranja terorizma.
2. S tim ciljem je potrebno da svaki sektor provede procjenu, dokumentira je i prikaže, redovno ažurira i posjeduje adekvatne mehanizme da nadležnim vlastima i samoregulirajućim tijelima pruži informacije o procjeni rizika.
3. Nadležne vlasti i samoregulirajuća tijela mogu odlučiti da određena dokumentirana procjena rizika nije neophodna, ukoliko su rizici specifični za određeni sektor pravilno identificirani i protumačeni.
4. Stručna grupa za finansijsko djelovanje je 2013. godine objavila „Smjernice za provedbu procjene rizika na nivou države“, u kojima se daju upute kako provesti nacionalnu procjenu rizika kako je propisano Preporukom 1, koja daje definiciju „rizika“ u kontekstu ovakve procjene.
5. Grupa za finansijsku akciju Latinske Amerike (GAFILAT) je u septembru 2020. godine objavila „Smjernice za procjenu rizika na nivou sektora“, ali do sada, izuzev bankarskog sektora, nije razvijena specifična metodologija za procjenu rizika na nivou sektora.
6. S obzirom na to da ova Preporuka propisuje obaveze i za državu i za nadležna tijela, a imajući u vidu da u većini zemalja procjena sektorskog rizika u notarskom sektoru još nije provedena, svrha ovog dokumenta je da se uspostavi osnova za provedbu takve procijene, i predloži minimum sadržaja elemenata i kriterija koje treba uzeti u obzir pri provedbi takve procjene, kako bi se samo-regulirajućim tijelima i članovima notarskih vijeća članica UNIL-a da provedu takvu procjenu unutar notarskog sektora u svojim zemljama i primjene je na kompletan sektor.



## II. PRELIMINARNA PITANJA

7. U ovim „Smjernicama za provedbu procjene rizika na nivou države“, Grupa za finansijsko djelovanje daje definiciju rizika kao funkciju tri faktora: prijetnje, osjetljive tačke i posljedica.
- **Prijetnja** je osoba odnosno grupa osoba, premet ili aktivnost sa potencijalom da proizvede štetu po npr. državu, društvo, privredu itd. U kontekstu pranja novca/finansiranja terorizma, radi se o kriminalcima, terorističkim grupama i njihovim pomagačima, kao i ranijim, trenutnim ili budućim aktivnostima pranja novca/finansiranja terorizma. Prijetnja se smatra jednim od faktora povezanim s rizikom i uglavnom služi kao osnovna početna tačka u razumijevanju rizika od pranja novca/finansiranja terorizma. S ovim ciljem, razumijevanje ambijenta u kojem se dešavaju prestupi i kreira kriminalni čin, kako bi se uočila njihova priroda (i, ako je moguće, obim), potrebno je provesti procjenu rizika od pranja novca/finansiranja terorizma. U nekim slučajevima, određene vrste procjene prijetnje mogu poslužiti kao uvod u procjenu rizika od pranja novca/finansiranja terorizma.
  - Koncept **osjetljivih tačaka** u kontekstu procjene rizika obuhvata **one stvari** koje prijetnja može iskoristiti za provedbu svojih aktivnosti. U kontekstu procjene rizika od pranja novca/finansiranja terorizma, fokus na osjetljive tačke. U kontekstu procjene rizika od pranja novca/finansiranja terorizma, fokus na osjetljive tačke u odnosu na fokus na prijetnji, uključuje npr. faktore koji predstavljaju slabosti u sistemima borbe protiv pranja novca/finansiranja terorizma ili na kontrolu određenih karakteristika zemlje. Takođe mogu obuhvatati i karakteristike određenog sektora, finansijskog proizvoda ili usluge, koje se čine izazovni za aktivnosti pranja novca/finansiranja terorizma.
  - **Posljedice** u ovom kontekstu podrazumijevaju uticaje ili štetu koju pranje novca/finansiranje terorizma može izazvati, kao i efekte koje kriminalne ili terorističke aktivnosti izazivaju u finansijskim sistemima i institucijama, kao i u privredi i društvu generalno. Posljedice pranja novca/finansiranja terorizma mogu biti kratkoročne ili dugoročne i mogu se odnositi na određene grupe stanovništva, zajednice, poslovna okruženja, državne ili međunarodne interese, kao i ugled koji finansijski sektor određene zemlje ima. Kao što je naprijed navedeno, u idealnom slučaju, procjena rizika obuhvata i procjenu prijetnji i osjetljivih tačaka.



8. Osim toga što je sastavni dio međunarodnih propisa, procjena sektorskog rizika je i dio neophodne permanentne procjene snaga i slabosti sistema prevencije, koji se provodi u notarskom sektoru.
9. Ova revizija treba raspolagati određenim, posebno značajnim elementima, među kojima treba spomenuti sljedeće:
  - Kriteriji za procjenu trebaju, koliko je god to moguće, biti istovjetni onima koji su korišteni za izradu Nacionalne procjene rizika<sup>1</sup>;
  - Potrebno je koristiti i kvalitativne i kvantitativne metode, pod uvjetom da je moguće dobiti ažurirane i tačne podatke; i
  - Aktivnost treba uključivati oba elementa – pranje novca i finansiranje terorizma.
10. U konačnici, radi sektorskog pristupa procjeni rizika prije početka primjene procjene sektorskog rizika, potrebno je donijeti neke odluke koje se tiču pristupa koji će se koristiti, i to:

#### 1. Perspektiva na kojoj će počivati procjena sektorskog rizika

11. Neke zemlje imaju dovoljno informacija da pruže individualno rangiranje rizika za sve učesnike, tj. za svaki notarski ured. U tom slučaju, moguće je koristiti **pristup sa dna ka vrhu**, odnosno procijeniti prosječni (median) rizik za sektor na osnovu (procjene jednog ili više faktora) rangiranja za svakog pojedinačnog profesionalca.
12. Kako bi se metodologija predložena u ovom dokumentu primjenila s obzirom na ovu perspektivu, ukoliko ima dovoljno informacija za individualnu procjenu rizika i rangiranje pojedinačnih notarskih ureda ili notara, potrebno je prikupiti određene informacije, kako slijedi:
  - Korporativnu strukturu s obzirom na nivo kompleksnosti i transparentnosti organizacije i strukture;
  - Narav i kompleksnost usluga koje se pružaju, aktivnosti i operacija koje se provode;
  - Kanale koji se koriste za distribuciju, uključujući pro bono usluge i poslovanje preko posrednika i agenata;
  - Vrste klijenata koji se opslužuju;
  - Područje na kojem se usluge pružaju, osobito kada se radi o trećim

---

<sup>1</sup> Ukoliko se provodi. Ukoliko se nacionalna procjena rizika ne provodi, treba razmotriti specifične prijetnje i osjetljive tačke karakteristične za sektor, u odnosu na čekanje da počne nacionalna procjena rizika prije nego što se provede ova konkretna procjena sektorskog rizika.



zemljama visokog rizika, kao i, kada je to moguće, zemlje porijekla ili osnivanja određenih klijenata notara ili notarskog ureda nad kojim se vrši procjena.

- Kvalitet internih struktura i procedura upravljanja, uključujući i adekvatnost i efikasnost funkcija ispunjenja propisa za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, kao i efikasnost politika i procedura za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u onoj mjeri u kojoj je već poznato da se one primjenjuju.
  - Postojeću „korporativnu kulturu“, a posebno „kulturu poštivanja propisa“, transparentnosti i povjerenja u odnosima sa nadležnim vlastima.
  - Dalji oprez i generalne aspekte kao što je npr. godine aktivnosti.
13. S ovim ciljem, pored informacija koje se mogu dobiti iz različitih izvora, kako bi se identificirali faktori rizika, može se koristiti upitnik, koji bi se poslao notarima i notarskim uredima koji su predmet analize.
14. Ukoliko nema pojedinačnog rangiranja rizika ili bi bilo suviše kompleksno dobiti potrebne informacije kako bi se omogućila pojedinačna procjena rizika za svaki notarski ured i za svakog notara, moguće je primjeniti **međusektorsku perspektivu**, koja bi se oslanjala na integrirane podatke za cijeli sektor, tj. ne bi se pravila razlika između pojedinačnih notarskih ureda ili notara.

## 2. Konkretizacija prijetnje

15. Druga odluka koju je potrebno donijeti je da li pod „prijetnjama“ podrazumijevati samo one koje su identificirane u sklopu nacionalne procjene rizika<sup>2</sup> ili ih je potrebno uzeti kao početnu tačku za dodatnu specifičnu analizu koja će se provesti kako bi se identificirali rizici specifični za sektor.
16. Kao što je ranije navedeno, iz GAFILAT-a su izradili „Smjernice za procjenu sektorskog rizika“, ali izuzev za bankarski sektor, u praksi ni u jednom pravosuđu nisu razvijene specifične metode procjene sektorskog rizika. U praksi se ovo pitanje zaobilazi tako što se jednostavno navede da u slučajevima nema specifičnih prijetnji, i da su evidentirane samo one koje su prisutne nacionalno (aktivne kriminalne organizacije ili ilegalni fondovi).
17. Iz perspektive latinskog notarijata, postoje, odnosno mogu postojati, prijetnje specifične za notarijat, na primjer:

---

<sup>2</sup> Ako je provedena.



- **Licenciranje ili registracija, instrumenti kriminala**

18. U nekim zemljama, tipične kriminalne organizacije koje su u svom sastavu imale notare su rasformirane. Ovi slučajevi gdje kriminalne organizacije prodiru u notarski sektor su indikator da postoji specifična prijetnja, koja je uglavnom veoma zabrinjavajuća, ali se dešava u onim zakonodavstvima u kojima je moguće da poziciju notara – i povjerenje u trgovinu, odredbe građanskog prava, itd., u uvjetima koje je odredio lokalni zakon, dobije neko **bez potrebe protivljenja** ili posebnog testiranja. **To bi značilo da neko može završiti karijeru, a može kao pravnik odmah dobiti povjerenje samo na temelju registracije, bez drugih procedura.** U različitim sudskim sistemima, na snazi su različiti propisi, ali je činjenica da prijetnja postoji, i to ne samo vezano za poduzimanje nezakonitih radnji koje čine štetu na imovini trećih lica, nego i vezano za legalizaciju različitih nezakonitih radnji putem notara ili udruženih notara. S obzirom na to, bilo bi jako korisno posjedovati i primjenjivati osnovne mehanizme mjerenja prijetnje (makar u smislu kategorizacije na visoku, srednju i nisku).

- **Specifične prijetnje u oblastima posebnog rizika**

19. U nekom zakonodavstvu može biti prisutna druga vrsta specifične prijetnje u vezi sa prisustvom kriminalnih organizacija, usko povezana sa ulogom latinskog notarijata neophodnog u nekim vrstama transakcija, gdje kriminalne organizacije mogu pokušati prisiliti notara da evidentira transakciju, a prikrije potencijalnu prijetnju.

20. Treba imati na umu da je ova prijetnja specifična za notarske urede u onim sudskim sistemima, gdje je učestvovanje notara u određenim pravnim transakcijama prema zakonu neophodno i ne može se ni odbiti ni odgoditi.

### 3. Procjena osjetljivih tačaka

21. Kada se radi o osjetljivim tačkama, iako neke nacionalne procjene rizika podrazumijevaju procjenu osjetljivih tačaka po sektorima, u nekim slučajevima je ova aktivnost, kao i u slučaju prijetnji, ograničena na bankarski sektor.

22. Kao i u slučaju prijetnji, potrebno je odlučiti hoće li se u razmatranje uzeti samo one osjetljive tačke koje su identificirane u nacionalnoj procjeni rizika, ili se one uzimaju kao polazište za dalju specifičnu analizu i identifikaciju osjetljivih tačaka specifičnih za sektor.

23. U slučaju notara, postoje specifične osjetljive tačke koje treba razmotriti. Na primjer:





- **Kako se ulazi u službu / postaje notar**

24. Ova osjetljiva tačka je direktno povezana sa prvom prijetnjom koja je gore navedena. Može se vidjeti na modelima nacionalnih notarijata u kojim se u službu ulazi poprilično slobodno, ili dodjelom **koncesije** bez donošenja javnih propisa, ili na neki drugi nejasan način<sup>3</sup>, direktno povećava preventivnu neefikasnost notara.

25. Stoga se preporučuje da se provede **analiza kako se stiče pravo na obavljanje službi od povjerenja**, budući da odgovornost prema javnosti mora biti pod visokim stepenom kontrole organa vlasti, u protivnom će doći do asimetrije između funkcija i odgovornosti sa potencijalno štetnim uticajem na pravni sistem direktno, a privredu indirektno.

- **Usluge koje nisu predmet propisa o borbi protiv pranja novca/finansiranju terorizma**

26. Još jedna osjetljiva tačka se povezuje sa mehaničkom primjenom preporuka Stručne grupe za finansijsko djelovanje, koja je više prilagođena anglosaksonskom, nego latinskom modelu notarijata. Primjećeno je da u mnogim sistemima, notarski postupci koji uključuju visok stepen odgovornosti - ali i visok rizik - nisu uključeni u popis radnji koje se podvrgavaju preventivnom programu borbe protiv pranja novca/finansiranja terorizma.

27. Putem primjera kao što su: **punomoći, nasljedničke izjave/punomoći**, za inostrane sisteme, obične donacije građana ili nadzor nad nasljednom dokumentacijom i/ili finansijskim instrumentima, nekad se obavlja bez uzimanja u razmatranje mjera prevencije vezano za pranje novca/finansiranje terorizma. Zato je preporučljivo obaviti nadzor nad ovim uslugama koje notarski uredi pružaju, a koje nisu predmet propisa o prevenciji.

- **Zemlje sa dvostrukim sudskim sistemom**

28. Potencijalna osjetljiva tačka koja se ne smije zanemariti je ona prisutna u zemljama sa dvostrukim pravnim sistemom, odnosno zemljama u kojima se primjenjuje i običajno i građansko pravo u zavisnosti od vašeg mjesta stanovanja unutar te zemlje. Neke od tih zemalja, uprkos jakim naporima da se bore protiv pranja novca/finansiranja terorizma u drugim oblastima, na primjer bankarskom sektoru, i dalje trebaju ulagati ozbiljne napore u ove aktivnosti u pravnom sektoru. Jedan od primjera je recimo Kanada, gdje se latinski notarijat može naći samo u Quebecu, tako da transakcije, kao

---

<sup>3</sup> Na primjer, imenovanje od strane predsjednika u trajanju predsjedničkog mandata.



na primjer promet nekretninama, mogu biti rizične ako ugovorne strane svjesno odluče da daju prednost jednom pravnom sistemu, kako bi odvratili sumnju, pa čak i profesionalni regulatorni nadzor.

### **III. METODOLOGIJA**

29. Općenito uzevši, procjena sektorskog rizika treba biti nadogradnja rezultata nacionalne procjene rizika (ako je dostupna), koju je izradila Stručna grupa za finansijsko djelovanje, Četvrti krug uzajamne procjene.
30. Konkretno, potencijalni rizik od pranja novca i finansiranja terorizma sa kojim se suočavaju notari varira u zavisnosti od više faktora, uključujući i usluge koje notari pružaju, profil i identitet stranaka, i narav i porijeklo odnosa sa strankom.
31. Procjenu rizika treba provesti u skladu sa međunarodno uspostavljenom osnovnom metodologijom, prema kojoj se rizik od pranja novca/finansiranja terorizma ne može mjeriti direktno, ali se može okvirno procijeniti kroz sagledavanje različitih elemenata, kategorija i kriterija.
32. Ove elemente, kategorije i kriterije treba analizirati na osnovu naravi aktivnosti koje provodi dotični notar, uvijek na osnovu odgovarajućih objektivnih podataka.
33. Rizici od pranja novca i finansiranja terorizma se mogu mjeriti na osnovu različitih kategorija. Ne postoji jedinstvena metodologija primjene ovih kategorija rizika, a ona je namijenjena samo pružanju okvira za pristup procjeni i upravljanju određenim rizicima. Najčešće korišteni kriteriji za procjenu strukturalnog rizika su:
  - a. Rizik koji se odnosi na određenu zemlju ili regiju;
  - b. Rizik koji se odnosi na stranku;
  - c. Rizik koji se odnosi na određenu uslugu koja se pruža; i
  - d. Rizik koji se odnosi na kanale koji se koriste.
34. Težina koja se pripisuje ovim kategorijama rizika (pojedinačno ili kombinirano) u procjeni ukupnog rizika od pranja novca/finansiranja terorizma može varirati među različitim notarskim uredima, posebno u zavisnosti od veličine, sofisticiranosti, naravi ili obima usluga koje se pružaju u dotičnom uredu. Međutim, ove kriterije ne treba posmatrati izolirano.
35. Osim toga, najčešće korištena međunarodna metodologija svrstava podatke za



analizu rizika prema sljedećoj matrici:

- **Element „Institucionalno“**
- **Element „Izloženost riziku“, i**
- **Element „Interne mjere kontrole“.**

Svakom od njih je potrebno pripisati različitu relativnu težinu, u zavisnosti od okolnosti koje su date u nastavku.

36. Kako bi se svakoj od ovih kategorija pripisao minimum i maksimum rizika, potrebno je utvrditi vrijednost gdje 1 iznosi minimalni, a 5 maksimalni rizik.

37. Isto tako, **svakoj** od navedenih **matrica** potrebno je dodijeliti **relativnu težinu** kako bi se izračunali odnosi među njima. Tako bi prvi uglavnom imao relativnu težinu od 30 ili 35%, drugi 40%, a treći ostalih 30 odnosno 25%.

### III.A. MATRICE

#### A. Element „Institucionalno“

38. Ovaj element bi se koristio za procjenu integralnog rizika, koji nosi notar odnosno notarski ured. Za konfiguraciju ove matrice, potrebno je uzeti u obzir određene faktore karakteristične za notarski ured i pripisati im relativnu težinu, kao na primjer:

- Obim transakcija koje se obavljaju u notarskom uredu (pravne radnje, bez obzira sadrže li ili ne sadrže nasljedni sadržaj),
- Odnos stranaka i djelatnika zaposlenih u notarskom uredu,
- .....

#### B. Element „Izloženost riziku“

39. Ovaj element bi uključivao sve kriterije navedene u Poglavlju III ovog dokumenta. Kako bi se pravilno izračunalo, ove kriterije treba kombinovati tako što će im se izmjeriti težina.

- **Rizične stranke, davaoci grantova ili strane.**

40. Za kvalifikaciju prvog kriterija, rizik koji nose klijenti se treba posmatrati pojedinačno ili prema grupama klijenata sa istim karakteristikama. U ovoj grupi,



različite vrste klijenata se klasificiraju na osnovu rizika, kao na primjer:

- Klijenti - politički izložene osobe
- Klijenti - nevladine/neprofitne organizacije
- ....

- **Rizične usluge.**

41. Drugi kriterij je nesumnjivo najkompliciraniji za kvalifikaciju, budući da uključuje sve transakcije rangirane po riziku dodijeljenom svakoj od usluga koju pruža notar odnosno notarski ured.
42. Potrebno je imati na umu da, iako ne postoji univerzalno prihvaćeni set kategorija rizika, su primjeri usluga koje nude notari latinskog tipa, koji je podložniji pranju novca/finansiranju terorizma, identificirani u dokumentima kao što su „Dobre prakse prevencije pranja novca i finansiranja terorizma u notarskom sektoru“, koji je objavila Međunarodna unija notara (UNIL) 2018. godine i „Smjernice za primjenu procjene rizika u pravnim profesijama, koje je odobrila Stručna grupa za finansijsko djelovanje 2019. godine.

- **Geografski rizik.**

43. Za ovo izračunavanje, potrebno je koristiti dvije tabele, jednu za procjenu **lokalnog rizika**, i drugu za procjenu **međunarodnog rizika**.
44. Atributi **nacionalnog geografskog rizika** se trebaju prikazati na mapi koju izrade nadležne vlasti, ukoliko je dostupna, i primijeniti direktno na lokaciju notarskih ureda.
45. Propisi za klasifikaciju rizika koje izrade nadležne vlasti se mogu koristiti za alkojaciju **međunarodnog geografskog rizika**.

- **Rizični kanali.**

46. Ovim indikatorom bi se mjerio rizik povezan sa tim da se osoba kojoj se pruža usluga ne pojavi lično, i time direktno izazove posljedice (npr. **gubitak posjeda**). Ovo se može izračunati na osnovu različitih faktora, između ostalih izračunavanjem procenta usluga, koje se pružaju fizičkim osobama preko predstavnika, u odnosu na ukupan broj usluga koje se pružaju fizičkim osobama.



### **C. Element „interne mjere kontrole“**

47. Ovaj element služi za kvalificiranje internih mehanizama kontrole, koji se provode u notarskim uredima. Najčešće, interna kontrola sagledava sljedeće faktore:
- Postojanje politika i procedura;
  - Broj zaposlenika (uključujući i notare) koji su pohađali obuku o prevenciji pranja novca i finansiranja terorizma.

### **ZAKLJUČCI**

48. Izvještaji IV. kruga uzajamne provjere koji su provele Stručna grupa za finansijsko djelovanje i druga regionalna tijela za finansijsko djelovanje pokazuju da, iako generalno govoreći većina zemalja imaju pripremljenu nacionalnu procjenu rizika, još uvijek postoji potreba da se dalje produbi znanje o rizicima, koje nose određeni sektori ili profesionalne aktivnosti, koji nisu dovoljno shvaćeni.
49. Očekuje se od zemalja da ulože dodatne napore sa ciljem sticanja dovoljnog znanja o rizicima, kako bi ih mogli procijeniti, shvatiti i po potrebi ublažiti.
50. Proces i metodologija predložena u ovom dokumentu trebaju omogućiti procjenu rizika za svakog notara ili notarski ured, kao i procjenu sektorskog rizika, što je temelj za provedbu analize rizika notarskog sektora i izračunavanje ukupnog rizika zemlje.
51. Rezultat procjene je vrijednost sam po sebi, ali može i dodatno doprinijeti planiranju nadzora, obuke i revizije snaga i slabosti preventivnih mjera koje se primjenjuju u notarskom sektoru.