

Smjernica za jedinstvenu primjenu mjera dubinske analize stranke za stranke koje su tražitelji međunarodne zaštite iz rizičnijih trećih zemalja ili teritorija

Temeljem članka 88. Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma („Narodne novine“ broj 108/2017, dalje u tekstu: Zakon), Financijski inspektorat donosi Smjernicu radi jedinstvene primjene mjera dubinske analize za stranke koje su tražitelji međunarodne zaštite iz rizičnijih trećih zemalja ili teritorija¹. Smjernica je upućena obveznicima iz članka 9. stavka 4. ovoga Zakona koji su zastupnici institucija za platni promet iz druge države članice i distributeri izdavatelja elektroničkoga novca iz druge države članice, a za koje obveznike nadzor usklađenosti provodi Financijski inspektorat (u daljnjem tekstu: Smjernica).

Na odgovarajući način ovu Smjernicu primjenjuje i HP – Hrvatska pošta d.d., u dijelu poslovanja koji se odnosi na poštanske novčane uputnice.

Smjernica se donosi sukladno mišljenju Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) o primjeni mjera dubinske analize stranke za stranke koje su tražitelji azila iz rizičnijih trećih zemalja ili teritorija, EBA-Op-2016-07.

- Pozadina i obrazloženje

Od kraja 2015. godine uslugu novčanih pošiljaka u Republici Hrvatskoj intenzivnije koriste nerezidenti koji su tražitelji međunarodne zaštite, a imaju prebivalište i dolaze iz ratom zahvaćenih zemalja/država pod sankcijskim režimima (Irak, Iran, Afganistan, Sirija i dr.).

Taj trend posljedica je migrantskog vala koji je tijekom 2015. i 2016. godine prošao kroz teritorij Republike Hrvatske. U 2015. godini, kada je zabilježen vrhunac izbjegličke krize, preko Hrvatske je u tranzitu prošlo preko 658.000 izbjeglica i migranata. Međutim, i nakon zatvaranja tzv. „Balkanske rute“² i usporavanja migrantskog vala, u 2017. i 2018. godini Ministarstvo unutarnjih poslova zabilježilo je značajno povećanje kako broja legalnih migracija tako i nezakonitih prelazaka, odnosno ilegalnih migranata i tražitelja azila te prijavljenih i otkrivenih kaznenih djela povezanih s krijumčarenjem ljudi.

Kao i u drugim državama članicama uočen je problem identifikacije migranata, budući da je većina migranata bez osobnih dokumenata. Često se izjašnjavaju kao maloljetnici kako bi ostali kazneno neprocesuirani i smješteni u prihvatilište otvorenog tipa, što im olakšava ponovne pokušaje napuštanja područja Hrvatske i odlaska u zemlje EU.

¹ zemlja ili teritorij koji su povezani sa znatnim rizikom od pranja novca i financiranja terorizma zbog utjecaja skupina koje poduzimaju teroristička kaznena djela, financiranje terorizma i predikatna kaznena djela u odnosu na pranje novca. Ovaj pojam razlikuje se od pojma „visokorizične treće zemlje“ iz članka 49. Zakona

² „Balkanska ruta“ je izraz koji se koristi za tranzitno područje svih oblika krijumčarenja (droge, ljudi, duhana..) u smjeru koji se proteže iz Turske prema zemljama članicama EU i Rusiji. Prema međunarodnim kriterijima Balkanska ruta ima pet krakova koji se koriste ovisno o tipu krijumčarenja, odnosno zemlji izvorišta i odredišta.

Zloupotreba instituta azilanta detektirana je kao novi pojavni oblik obavljanja kriminalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Naime, u prihvatnim centrima unutar populacije tražitelja azila, pojedinci zloupotrebom svog statusa organiziraju ilegalno prebacivanje migranata iz prihvatnog centra za azilante prema zemljama EU (Slovenija, Italija). Jezgru kriminalne skupine čine upravo državljani Azije i Afrike koji u dogovoru s organizatorima ilegalnih migracija iz inozemstva, s ciljem pokrivanja vlastitih troškova te uz financijsku naknadu preuzimaju ulogu asistenta i kurira novoevidentiranim tražiteljima azila.

Razmjer trenutnog migracijskog kretanja, razina rizika od pranja novca i financiranja terorizma povezanog s mnogim zemljama i teritorijama podrijetla tražitelja međunarodne zaštite te nesigurnost o pouzdanosti identifikacijskih dokumenata stranke stvaraju dodatne izazove u pogledu spnft usklađenosti za kreditne i financijske institucije.

Obveznici uglavnom ne mogu provjeriti autentičnost matičnih dokumenata osoba koje su tražitelji međunarodne zaštite te trebaju biti svjesni naznaka napredne trgovine lažnim putovnicama u zemljama i teritorijima njihova podrijetla. Brojni su dokazi i pri nedavnim terorističkim napadima počinjenima na teritoriju EU da počinitelji terorističkih djela koriste kretanje migranata, pribavljaju lažne putovnice i preuzimaju identitete izbjeglica da bi ušli u države članice EU.

Osim toga, nadzornim aktivnostima uočeno je da pojedini obveznici koji su zastupnici institucija za platni promet iz druge države članice pri pružaju usluga novčanih pošiljaka (obveznici iz nebankarskog sektora) razmjer i opseg primjene mjera dubinske analize ne prilagođavaju riziku kojem su izloženi prilikom obavljanja povremenih transakcija za stranke koje su tražitelji međunarodne zaštite iz rizičnijih trećih zemalja ili teritorija.

Također, neujednačene su i poslovne prakse obveznika u pogledu prihvaćanja identifikacijskih dokumenata potrebnih za utvrđivanje i verifikaciju identiteta tih stranaka.

Tako je dio nerezidenata koji su tražitelji međunarodne zaštite identificiran isključivo temeljem dokumenata matične države (identifikacijskim dokumentom s kojim su prešli državnu granicu Republike Hrvatske), dok je dio identificiran dokumentima koje je izdala Republika Hrvatska (iskaznica tražitelja azila/iskaznica međunarodne supsidijarne zaštite, boravišna dozvola azilanta ili boravišna dozvola stranca sa supsidijarnom zaštitom).

U pojedinim slučajevima stranke su identificirane istodobno s dva dokumenta, putovnicom matične države i dokumentom koji je izdala Republika Hrvatska. Pri tome se u informacijski sustav obveznika uglavnom unosi oznaka dokumenta matične države (strana putovnica) te prijavljena adresa u Republici Hrvatskoj, i to najčešće adresa službeno registriranih prihvatilišta za tražitelje azila.

Zbog globalne situacije i procjene povećanog rizika u poslovanju, od kraja 2017. godine obveznici, u velikom broju, više ne prihvaćaju iskaznicu tražitelja azila/iskaznicu međunarodne supsidijarne zaštite kao prihvatljivi identifikacijski dokument, već stranke koje su tražitelji međunarodne zaštite isključivo identificiraju temeljem dokumenata matične države.

Ova Smjernica stoga služi kao pomoć obveznicima odrediti kako, sukladno zakonskom okviru, na jedinstveni i učinkovit način mogu upravljati rizikom od pranja novca i financiranja terorizma koji je povezan sa strankama koje su tražitelji međunarodne zaštite iz rizičnijih trećih zemalja ili teritorija.

- **Utvrđivanje i provjera identiteta stranke**

Člankom 21. Zakona propisan je način utvrđivanja i provjere identiteta fizičke osobe koja uspostavlja poslovni odnos ili obavlja transakciju. Stavak 1. navedenog članka određuje da je obveznik dužan za stranku koja je fizička osoba utvrditi i provjeriti njezin identitet prikupljanjem podataka iz članka 20. stavka 1. točke 1. Zakona uvidom u službeni osobni dokument u njezinoj nazočnosti. Službeni osobni dokument definiran je u članku 4. stavak 1. točka 39. Zakona kao svaka javna isprava s fotografijom osobe koju izdaje nadležno državno domaće ili strano tijelo, a sa svrhom identifikacije osobe. Nadalje, člankom 21. stavcima 2. i 3. Zakona propisani su određeni izuzeci od pravila. Stavak 2. propisuje da ako uvidom u službeni osobni dokument nije moguće prikupiti sve propisane podatke, nedostajuće podatke obveznik prikuplja iz drugih važećih javnih isprava koje podnese stranka, dok stavak 3. dopušta obvezniku koji iz objektivnih razloga ne uspije prikupiti podatke u skladu sa stavcima 1. i 2. članka 21. Zakona, da takav podatak može onda prikupiti neposredno od stranke te je taj podatak dužan provjeriti.

Financijska uključenost tražitelja međunarodne zaštite važna je sastavnica širih nastojanja u integraciji, budući je pristup osnovnim platnim uslugama preduvjet za potpuno sudjelovanje imigranata u suvremenom gospodarskom i društvenom životu. Također, financijska uključenost ključna je i u borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma, stoga što nedostupnost financijskih usluga može usmjeriti financijske transakcije prema nezakonitim i dalje od učinkovitih kontrola i nadzora u pogledu sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma.

Mnogi tražitelji međunarodne zaštite imat će zakonite (objektivne) razloge zbog kojih nisu u mogućnosti osigurati uobičajene oblike identifikacijskih dokumenata pri dolasku u Republiku Hrvatsku, a državna tijela možda neće moći potvrditi identitet tražitelja međunarodne zaštite, čak i u slučaju da takvi dokumenti postoje.

Pružanje pristupa financijskim proizvodima i uslugama tražiteljima međunarodne zaštite može biti otežano u slučajevima u kojima se identitet tražitelja međunarodne zaštite ne može provjeriti na osnovi „tradicionalnih“ oblika identifikacije poput putovnica ili osobnih iskaznica ili kada postoji sumnja u istinitost podataka sadržanih u toj dokumentaciji. Situacija može dodatno biti rizičnija kada tražitelji međunarodne zaštite dolaze iz zemalja ili teritorija povezanih s višim rizikom od pranja novca i financiranja terorizma, uključujući one u kojima je poznato da djeluju skupine koje izvršavaju teroristička kaznena djela.

Međutim, stavci 2. i 3. članka 21. Zakona pružaju određenu fleksibilnost u pogledu primjene mjera utvrđivanja identiteta stranke, koja se može primijeniti prilikom obavljanja povremenih transakcija i/ili uspostave poslovnog odnosa s tražiteljima međunarodne zaštite, uključujući situacije u kojima stranka nije u mogućnosti pružiti uobičajene oblike identifikacijskih dokumenata.

Sukladno članku 62. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ("Narodne novine" broj 70/2015, 127/2017), Ministarstvo unutarnjih poslova će tražitelju izdati iskaznicu tražitelja međunarodne zaštite koja potvrđuje pravo boravka u Republici Hrvatskoj te smo mišljenja da se isti dokument može koristiti za prikupljanje podataka i utvrđivanje identiteta stranke,

poželjno u kombinaciji s drugim dostupnim dokumentima, pod uvjetom da je iskaznica važeća tj. da nije istekla.

Naime, iako iskaznica tražitelja međunarodne zaštite nije dokaz o identitetu, ona je dokaz o pravu boravka i adresi boravišta u Republici Hrvatskoj. Stoga je preporuka obveznicima, da za nerezidente za koje postoje naznake da se radi o tražiteljima međunarodne zaštite u Republici Hrvatskoj, pogotovo u situacijama visokog rizika kada nerezident dolazi iz zemalja ili teritorija povezanih s višim rizikom od pranja novca i financiranja terorizma, uključujući one u kojima je poznato da djeluju skupine koje izvršavaju teroristička kaznena djela, iskaznicu tražitelja međunarodne zaštite koriste u okviru mjera pojačane dubinske analize za prikupljanje podataka i utvrđivanje identiteta stranke, poželjno u kombinaciji s drugim dostupnim identifikacijskim dokumentima iz matičnih država.

Obveznik je pri tom dužan poduzeti razumne mjere pri provjeri je li prezentirana iskaznica tražitelja međunarodne zaštite autentična (nije krivotvorena) te je li važeća. Budući da ista sadrži i fotografiju treba provjeriti je li osoba s fotografije istovjetna nazočnoj osobi.

Ukoliko obveznik zna ili ima osnovane razloge za sumnju da su identifikacijski dokumenti stranke krivotvoreni te iz tog razloga ne može provjeriti identitet stranke transakcija se, sukladno članku 19. stavak 1. Zakona, ne smije obaviti.

- Mjere umanjavanja rizika

Zbog kombinacije faktora rizika zemlje i nesigurnosti u pogledu pouzdanosti dokumenata stranke koja je tražitelj međunarodne zaštite, rizik od pranja novca i financiranja terorizma povezan s tim strankama vjerojatno neće biti nizak. Međutim, smatramo da se rizicima od pranja novca i financiranja terorizma u većini slučajeva može učinkovito upravljati ponudom ograničenog raspona usluga i/ili uspostavom strožih kontrola praćenja poslovnog odnosa/povremenih transakcija, što će dovesti do rane intervencije u slučaju sumnje.

Vrsta dokumentacije o identitetu, koju je obveznik prihvatio kao dokaz o identitetu tražitelja međunarodne zaštite, utjecat će na procjenu obveznika o riziku od pranja novca i financiranja terorizma povezanog s pojedinačnim poslovnim odnosom ili povremenom transakcijom i odredit će najprimjereniji način za učinkovito upravljanje tim rizikom.

U skladu s odredbom članka 15. stavak 1. točka 4. Zakona, obveznik je dužan pratiti svoje poslovne odnose i povremene transakcije kao dio obveza dubinske analize stranke. Praćenje transakcija osigurava da su transakcije usklađene s poznavanjem stranke te da su informacije dubinske analize stranke koje obveznik ima, ažurne.

Razmjer i opseg primjene mjera praćenja poslovnog odnosa odnosno transakcija treba ovisiti o procjeni rizika pojedinoga poslovnog odnosa ili transakcije. Što znači da obveznik mora osigurati da razina i intenzitet praćenja poslovnog odnosa ili transakcija bude određen na način koji je razmjernan riziku od pranja novca i financiranja terorizma, što uključuje i rizik da stranka možda nije ona za koju se izdaje.

Trajno praćenje i transakcija i poslovnog odnosa ključno je za učinkovito smanjenje rizika od pranja novca i financiranja terorizma, a što posebno može biti izraženo kod obavljanja

povremenih transakcija i uspostave poslovnog odnosa s tražiteljima međunarodne zaštite iz određenih visokorizičnih zemalja.

U nastavku su navedene mjere praćenja poslovnog odnosa i transakcija koje mogu biti posebno relevantne:

- **Utvrđivanje očekivanog ponašanja stranke, poput vjerojatne prirode, iznosa, izvora i odredišta transakcija, da bi se mogle uočiti neuobičajene transakcije i razmotriti što bi moglo činiti transakciju sumnjivom**

Osim toga, obveznik može uzeti u obzir i svoje prethodno iskustvo s postojećim ili prethodnim strankama koje su tražitelji međunarodne zaštite. Primjerice, pri izradi profila rizika stranke i određivanja pragova upozorenja, može biti korisno uzeti u obzir specifičnosti postupka dobivanja međunarodne zaštite ili čestih transfera male vrijednosti u zemlje podrijetla tražitelja međunarodne zaštite, što samo po sebi ne mora izazivati sumnju. Može biti korisno i razumjeti određene zajedničke parametre, poput iznosa novčane pomoći koju dobivaju tražitelji međunarodne zaštite.

Nadalje, činjenica je da jezične barijere mogu otežati utvrđivanje svrhe i namjene poslovnog odnosa s pojedinačnom strankom, ali mišljenja smo da opći parametri poput onih koji su prethodno opisani, obvezniku mogu omogućiti da donese razumnu pretpostavku o svrsi i namjeni poslovnog odnosa/povremene transakcije.

- **Osiguranje da se u skladu s politikama i postupcima za upravljanje rizikom od pranja novca i financiranja terorizma iz članka 13. Zakona, poslovni odnosi odnosno transakcije tražitelja međunarodne zaštite prate i pregledavaju redovito, a ujedno i nakon događaja koji može biti okidač, poput neuobičajenih ili neočekivanih transakcija, kako bi se razumjelo jesu li promjene profila rizičnosti stranke opravdane**

U slučaju da ponašanje ili transakcije stranke izazovu sumnju, obveznik je dužan o tome obavijestiti Ured za sprječavanje pranja novca. Ako se sumnja javi prije nego što je transakcija provedena, obveznik se mora suzdržati od provedbe transakcije sve dok ne obavijesti Ured za sprječavanje pranja novca i ne dobije njihove upute.

- **Poduzimanje koraka kako bi obveznik bio upoznat s promjenama u prethodno prikupljenim informacijama na temelju dubinske analize stranke, koje mogu utjecati na procjenu rizika od pranja novca i financiranja terorizma povezanog s pojedinačnim poslovnim odnosom ili pojedinačnom povremenom transakcijom**

To može biti posebno važno u slučaju kad je identitet tražitelja međunarodne zaštite provjeren na osnovi privremenog dokumenta s ograničenim rokom važenja. Korisno bi bilo osigurati da se takvi proizvodi/usluge mogu lako identificirati, na primjer, posebnim označavanjem u aplikaciji ili evidencijama obveznika. U situaciji kada je obveznik obavio identifikaciju stranke na temelju dokumenata s ograničenim rokom važenja treba poduzeti mjere u skladu s procjenom rizika kako bi provjerio identitet stranke na osnovi identifikacijskog dokumenta, čim prije je to razumno moguće ili nakon što je zahtjev za međunarodnom zaštitom obrađen (što god bilo ranije).

- **Poduzimanje koraka kako bi obveznik mogao identificirati slučajeve u kojima tražitelj međunarodne zaštite koristi platne usluge (novčane pošiljke, elektronički novac) s**

namjerom prijevare ili počinjenja kaznenih djela vezanih uz financiranje nezakonitih migracija (krijumčarenja ljudi) i dr., posebno kada transakcije ne obavlja u svoje ime

Osim mjera stalnog praćenja poslovnog odnosa i transakcija, obveznik može primijeniti i druge mjere za smanjenje rizika od pranja novca i financiranja terorizma.

Specifične financijske potrebe tražitelja međunarodne zaštite, često se mogu ispuniti osnovnim financijskim proizvodima i uslugama, kojima se klijentima ograničava mogućnost da zlorabe te proizvode i usluge u svrhe financijskog kriminala. Takvi osnovni proizvodi i usluge obvezniku mogu olakšati identifikaciju neuobičajenih transakcija ili obrazaca transakcija, uključujući nenamjensko korištenje proizvoda/usluge, ali važno je da sva ograničenja budu razmjerna i da tražiteljima međunarodne zaštite neopravdano ili nepotrebno ne ograničavaju pristup financijskim proizvodima i uslugama.

Smatramo da nije vjerojatno da uvjet za odbijanje uspostave poslovnog odnosa ili obavljanja povremene transakcije bude ispunjen općenito ili samo na osnovi toga što je potencijalna stranka podrijetlom iz rizičnije zemlje ili teritorija i/ili ima zakonite razloge za pružanje manje snažnih dokaza identiteta, a što ne bi bilo u skladu s pristupom koji se temelji na riziku određenom u Zakonu. U slučaju da obveznik odluči odbiti ili ograničiti pružanje usluge zbog potrebe usklađenosti sa sprječavanjem pranja novca i financiranjem terorizma, treba dokumentirati svoj razlog i biti spreman dokazati Financijskom inspektoratu da su ti koraci bili odgovarajući i primjereni riziku od pranja novca i financiranja terorizma povezanom s pojedinačnim poslovnim odnosom ili povremenom transakcijom.

- Politike, postupci i vođenje evidencija

Sukladno Zakonu, obveznik je dužan identificirati i procijeniti rizik od pranja novca i financiranja terorizma te uspostaviti politike i postupke za upravljanje tim rizikom, uključujući i postupke dubinske analize stranke. Obveznik bi trebao biti u mogućnosti dokazati Financijskom inspektoratu da su mjere sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma koje poduzima u vezi s tražiteljima međunarodne zaštite iz rizičnije zemlje ili teritorija odgovarajuće ako je:

- ova kategorija stranaka izričito navedena u procjeni rizika cijelog poslovanja obveznika iz članka 12. Zakona
- u politikama i postupcima jasno naznačeno koje kontrole zaposlenici obveznika mogu uzeti u obzir za primjenu (ovisno o slučaju i na osnovi procjene rizika) u odnosu na te stranke
- odluka o odbijanju poslovnog odnosa ili obavljanja transakcije ili primjeni mjera za smanjenje rizika jasno dokumentirana

Kako bi se osigurala dosljedna i učinkovita primjena internih politika i postupaka povezanih s poslovnim odnosom odnosno povremenom transakcijom s tražiteljem međunarodne zaštite, edukacija zaposlenika obveznika ključan je element uspješnog sustava sprječavanja pranja novca.

KLASA: 440-08/18-02/72
URBROJ: 513-08-01-02/18-3
Zagreb, 1. listopada 2018.