EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.7.2019.
COM(2019) 371 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o ocjeni okvira za suradnju među financijsko-obavještajnim jedinicama

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o ocjeni okvira za suradnju među financijsko-obavještajnim jedinicama

I. UVOD

Člankom 65. stavkom 2. Pete direktive o sprečavanju pranja novca od Komisije se zahtijeva da ocijeni okvir za suradnju financijsko-obavještajnih jedinica s trećim zemljama te prepreke i mogućnosti za poboljšanje suradnje među financijsko-obavještajnim jedinicama u Europskoj uniji, uključujući mogućnost uspostave mehanizma za koordinaciju i potporu[1]. Ta se obveza ponovno navodi u novoj Uredbi o kontrolama gotovine[2] te u Direktivi o pristupu financijskim i drugim informacijama. U ovom se izvješću ocjenjuju aspekti navedeni u članku 65. stavku 2. Direktive o sprečavanju pranja novca.

Financijsko-obavještajne jedinice (FOJ-evi) središnji su čimbenici okvira Unije za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma. FOJ-evi zauzimaju ključno mjesto između privatnog sektora i nadležnih tijela te usmjeravaju rad gospodarskih subjekata kako bi otkrili transakcije za koje se sumnja da su povezane s pranjem novca i financiranjem terorizma. Zbog međunarodne prirode organiziranog kriminala i terorističkih aktivnosti međunarodna suradnja među FOJ-evima iznimno je važna. Teroristi djeluju prekogranično i ostavljaju trag financijskih informacija u različitim zemljama, a osobe koje se bave pranjem novca i organizirane zločinačke skupine sve više skrivaju i ponovno ulažu imovinu u države članice koje su različite od zemlje u kojoj je počinjeno kazneno djelo.

FOJ-evi su operativno neovisne i samostalne jedinice koje su osnovane na temelju okvira EU-a za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma i njihovo funkcioniranje i zadaci uglavnom su uređeni Direktivom o sprečavanju pranja novca[3].

Stručna skupina za financijsko djelovanje[4] i skupina financijsko-obavještajnih jedinica Egmont (skupina Egmont)[5] na međunarodnoj razini izrađuju standarde kojima se uređuju

---

[1] Europski parlament u svojoj je rezoluciji od 26. ožujka 2019. o financijskom kriminalu, utaji poreza i izbjegavanju plaćanja poreza otišao korak dalje i pozvao Komisiju da razmotri osnivanje financijsko-obavještajne jedinice EU-a čime bi se stvorio centar za zajednički istraživački rad i koordinaciju, s vlastitom nadležnošću i ovlastima za provođenje istraga u vezi s prekograničnim financijskim kriminalom. (Točka 256.) (odbor TAX3).

[2] Uvodna izjava 26., Uredba (EU) 2018/1672 o kontrolama gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz Unije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1889/2005.

[3] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL L 0849, 9.7.2018., str. 1.

[4] Stručna skupina za financijsko djelovanje međuvladino je tijelo koje su 1989. utemeljili ministri pravosuđa država članica. Njezini su ciljevi utvrđivanje standarda i promicanje učinkovite provedbe pravnih, regulatornih i operativnih mjera za suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma. Petnaest država članica EU-a i tri države članice EGP-a sudjeluju u toj skupini kao njezini članovi, dok je 13 država

aktivnosti FOJ-eva. Glavni su zadaci FOJ-eva zaprimanje i analiza prijava sumnjivih transakcija i informacija relevantnih za suzbijanje pranja novca, povezanih predikatnih kaznenih djela i financiranja terorizma te distribucija rezultata njihovih analiza i svih ostalih informacija nacionalnim nadležnim tijelima i ostalim FOJ-evima. Stoga su oni centri financijskog obavještavanja. Direktiva o sprečavanju pranja novca uključuje više od tih međunarodnih standarda te se njome propisuju konkretnije obveze i bliskija suradnja u EU-u s obzirom na slobodu kretanja kapitala i slobodu pružanja financijskih usluga koje podrazumijeva integrirano financijsko područje Unije.

Suradnja među FOJ-evima na razini EU-a podupire se radom platforme EU-a za financijsko-obavještajne jedinice[6] i uspostavom mreže FIU.Net[7], informacijskog sustava koji povezuje decentralizirane baze podataka što FOJ-evima omogućuje razmjenu informacija. Mreža FIU.Net od 1. siječnja 2016. postala je dio Europola kako bi se postigla stabilnost i osiguralo redovito financiranje te mreže. Time se ujedno pružaju mogućnosti za bolju razmjenu informacija između Europola i FOJ-eva.

Pojedini aspekti suradnje među FOJ-evima država članica, koji se odnose na razmjenu informacija, uređeni su Direktivom 2019/1153 o pristupu financijskim i drugim informacijama koja je donesena 20. lipnja 2019.[8] Međutim, suprotno Komisijinu prvotnom prijedlogu, u Direktivi se ne navode pravila o točnim rokovima i informatičkim kanalima za razmjenu informacija među FOJ-evima različitih država članica. Štoviše, područje primjene relevantne odredbe ograničeno je na slučajeve terorizma i organiziranog kriminala povezanog s terorizmom i ne obuhvaća sve vrste teških kaznenih djela, kako je prvotno predloženo. Komisija se stoga obvezuje još više promisliti o suradnji među FOJ-evima, među ostalim u okviru ovog izvješća.

članica učlanjeno u regionalnu organizaciju Moneyval. Europska komisija članica je Stručne skupine za financijsko djelovanje. http://www.fatf-gafi.org/

[5] Skupina Egmont međunarodna je organizacija u okviru koje se omogućuje svjetska mreža za suradnju FOJ-eva i koja služi borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma. Od srpnja 2019. u njezinu su članstvu 164 FOJ-a, uključujući sve FOJ-eve država članica. Europska komisija od 2017. ima status promatrača u skupini Egmont. Skupina Egmont osigurava platformu u okviru koje FOJ-evi mogu razmjenjivati iskustva i najbolje prakse te organizira sastanke u okruženjima različitog ustroja. Kada postanu članovi, FOJ-evi se obvezuju postupati u skladu s odgovornostima koje su im povjerene u Povelji skupine Egmont kao što su, na primjer, poštovanje standarda u smislu operativnog statusa FOJ-a ili najopsežnija moguća razmjena informacija s ostalim članovima te skupine. Povelja je dostupna na sljedećoj adresi: https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] Komisija je 2006. osnovala neslužbenu stručnu skupinu – platformu EU-a za FOJ-eve – koja se sastoji od predstavnika FOJ-eva iz država članica. Sastanci platforme služe ostvarivanju lakše suradnje među FOJ-evima jer su mjesto na kojemu se razmjenjuju stajališta i pružaju savjeti o pitanjima povezanima s provedbom koja su važna za FOJ-eve i tijela koja prijavljuju. Uloga platforme ponovno je potvrđena u članku 51. Četvrte direktive o sprečavanju pranja novca. Više informacija nalazi se na sljedećoj adresi: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – platforma EU-a za financijsko-obavještajne jedinice (referentna oznaka E03251).

[7] Mreža FIU.net u funkciji je od 2007., a do 2015. sufinancirala ju je Europska komisija (od 1. siječnja 2016. postala je dio Europola). U Četvrtoj direktivi o sprečavanju pranja novca na tu se mrežu konkretno upućuje kao preporučeni kanal komunikacije među FOJ-evima kojim se FOJ-evi služe kako bi stvorili depersonalizirane popise koji se mogu upotrijebiti za određivanje približnih podudaranja (pronađeni podatak/nema pronađenih podataka) kako bi usporedili vlastite podatke s podacima ostalih FOJ-eva koji su povezani na sustav radi otkrivanja svojih predmeta interesa u drugim državama članicama. To se postiže upotrebom takozvanih „filtara ma3tch" tako da nije potrebno dijeliti ili otkrivati osobne podatke.

[8] Direktiva (EU) 2019/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela, SL L 186 od 11.7.2019., str. 122.–137. Tom je direktivom stavljena izvan snage Odluka Vijeća 2000/642/PUP od 17. listopada 2000. o uređenju suradnje između financijsko-obavještajnih jedinica država članica vezano uz razmjenu informacija, SL L 271, 24.10.2000., str. 4.–6.

Ono se nadovezuje na prethodno „izvješće o pregledu stanja”[9] i radni dokument službi o poboljšanju suradnje među FOJ-evima država članica[10]. Određene poteškoće otada su otklonjene tako što je Četvrta direktiva o sprečavanju pranja novca prenesena u nacionalno zakonodavstvo i provedena te su FOJ-evi poduzeli određene operativne radnje. Ovo je izvješće usmjereno na preostale prepreke suradnji.

Dok je pripremala ovo izvješće, Komisija je pokrenula ciljana savjetovanja usmjerena na FOJ-eve u EU-u[11] i relevantna nacionalna tijela[12]. Komisija se isto tako u okviru ciljanih upitnika i sastanaka savjetovala s obveznicima i Europolom.

U ovom se izvješću utvrđuju neka sporna pitanja koja bi mogla biti posljedica neuspjeha država članica da u potpunosti ili pravilno prenesu Direktivu o sprečavanju pranja novca u svoje zakonodavstvo. Ta se direktiva trebala prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 26. lipnja 2017. te se stoga ovim izvješćem ne dovodi u pitanje pravo Komisije da pokrene postupak zbog povrede Direktive.

FOJ-evi su isto tako dužni surađivati i razmjenjivati informacije s ostalim javnim tijelima, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, carinska i porezna tijela, Ured za borbu protiv prijevara i urede za oduzimanje imovinske koristi. U nekim je slučajevima ukazano na pojedina pitanja u pogledu takve suradnje, na primjer, prijave sumnjivih transakcija i ostale informacije povezane sa sprečavanjem pranja novca ne distribuiraju se svim poreznim tijelima u EU-u jer većinu njih FOJ-evi ne smatraju nadležnim tijelima[13], a time se stvaraju prepreke djelotvornom suzbijanju poreznih kaznenih djela[14]. Kad je riječ o suradnji s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF), Komisija je predložila[15] da bi tom uredu trebalo omogućiti da preko financijsko-obavještajnih jedinica u državama članicama dobije bankovne informacije relevantne za njegove istražne aktivnosti.

Ovo bi se izvješće trebalo promatrati u vezi s Komisijinim izvješćem o nadnacionalnoj procjeni rizika[16], Komisijinim izvješćem o međusobnom povezivanju nacionalnih

[9] Izvješće platforme EU-a za FOJ-eve „Evidentiranje i analiza razlika u pogledu ovlasti FOJ-eva i prepreka prikupljanju i razmjeni informacija” koje su 11. prosinca 2016. podržali FOJ-evi svih država članica.

[10] Radni dokument službi Komisije o poboljšanju suradnje među financijsko-obavještajnim jedinicama EU-a, SWD(2017) 275, 26. lipnja 2017.

Platforma EU-a za FOJ-eve: Komisija je raspravljala o problemima s FOJ-evima država članica na sastancima održanima 20. rujna 2018., 11. prosinca 2018. i 5. ožujka 2019. Na upitnik su odgovorili FOJ-evi iz 24 države članice. Zapisnici sa sastanaka nalaze se na internetskim stranicama Komisije koje se odnose na stručne skupine (referentna oznaka skupine: E03251).

[12] To se savjetovanje održalo u okviru Stručne skupine za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma (EGMLTF). Komisija je relevantnim članovima te skupine poslala upitnik. Rasprave su se odvijale na njezinim sastancima održanima 5. listopada 2018. i 6. veljače 2019.

[13] Carinska tijela FOJ-evima redovito šalju podatke povezane s gotovinom (prijave i nepravilnosti), no tek nekoliko njih navodi da dobiva povratne informacije. Na temelju informacija objavljenih tijekom javne rasprave odbora TAX3 održane 4.2.2019. postalo je očito da su FOJ-evi raspolagali informacijama o skandalu poznatom pod nazivom Cum-Ex koji je države članice koštao oko 55 milijardi EUR, no tada im nije bilo dopušteno te informacije proslijediti poreznim tijelima.

[14] Kako navodi Europol (2017.), porezno kazneno djelo predikatno je kazneno djelo povezano s većinom evidencija sumnjivih transakcija koje se razmjenjuju.

[15] Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi OLAF, COM(2018) 338 final.

16 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti, COM(2019) 370.

centraliziranih automatiziranih mehanizama[17] i Komisijinim izvješćem o ocjeni nedavnih slučajeva navodnog pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a[18], koja su objavljena u isto vrijeme kao i ovo izvješće.

II. PRIJAVE KOJE OBVEZNICI PODNOSE FINANCIJSKO-OBAVJEŠTAJNIM JEDINICAMA

Ključno je da financijsko-obavještajne jedinice (FOJ-evi) dobiju kvalitetne informacije o transakcijama ili pokušajima izvršenja transakcija koje bi mogle biti povezane s imovinskom koristi ostvarenom kaznenim djelima ili s financiranjem terorizma. Direktivom o sprečavanju pranja novca od obveznika se zahtijeva da na vlastitu inicijativu obavijeste FOJ u državi članici u kojoj imaju poslovni nastan ako znaju, sumnjaju ili imaju opravdane razloge za sumnju da novčana sredstva koja su predmet transakcije čine imovinsku korist ostvarenu kriminalnom aktivnošću ili su povezana s financiranjem terorizma te odmah odgovore na zahtjeve FOJ-a za dodatne informacije. Informacije koje se prosljeđuju trebale bi uključivati i povratne informacije o prijavama i podatke o daljnjim aktivnostima poduzetima u vezi s tim prijavama. Te bi povratne informacije trebale biti pravodobne i njima bi se trebali obuhvatiti djelotvornost prijava i daljnje aktivnosti poduzete u vezi s tim prijavama.

Osim obveznika koji ima obvezu podnijeti prijavu FOJ-u države članice u kojoj ima poslovni nastan i FOJ-evi su dužni informacije i prijave razmjenjivati s FOJ-evima ostalih država članica u slučaju prekograničnog elementa.

1. Suradnja financijsko-obavještajnih jedinica i tijelâ koja prijavljuju

U skladu s Direktivom o sprečavanju pranja novca države članice dužne su zahtijevati da obveznici surađuju s nacionalnim FOJ-evima na način da ih odmah obavijeste o sumnjivim transakcijama ili aktivnostima, među ostalim podnošenjem prijave sumnjive transakcije. Brojni FOJ-evi u današnje doba prijave od obveznika zaprimaju preko posebnih nacionalnih elektroničkih sustava za podnošenje prijava[19]. U izvješću o pregledu stanja iz 2016. istaknuti su slučajevi kada zbog nedostatka informatičkih alata (nekoliko FOJ-eva i dalje radi isključivo s papirnatim dokumentima) FOJ-evi nisu mogli učinkovito obraditi i analizirati informacije jer je broj nedavno zaprimljenih prijava sumnjivih transakcija bio velik.

Nekoliko FOJ-eva za podnošenje prijava upotrebljava standardizirane predloške koji su u pravilu namijenjeni bankama i ne odgovaraju ostalim obveznicima. Broj prijava koje su obveznici podnosili FOJ-evima bio je malen, iako se posljednjih godina povećao[20].

[17] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama (središnji registri ili središnji elektronički sustavi za dohvat podataka) država članica za bankovne račune, COM(2019) 372.

[18] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a, COM(2019) 373.

[19] Većina FOJ-eva upotrebljava sustav koji se naziva GoAML i koji je razvio Ured UN-a za droge i kriminal (UNODC), dok su u drugim slučajevima FOJ-evi razvili vlastite informatičke sustave ili IT sustave za tu namjenu.

[20] Broj prijava povećao se sa 63 % u razdoblju od 2009. do 2014., kako se navodi u izvješću Europola objavljenom 2017. („Od sumnje do djelovanja”). U tom se izvješću navodi i da je u razdoblju od 2013. do 2014. manje od 1 % prijava bilo povezano s financiranjem terorizma, dok je upotreba gotovine bila glavni razlog za podnošenje prijava (38 %). Kad je riječ o predikatnim kaznenim djelima, 39 % prijava tijekom istog razdoblja odnosilo se na porezne prijevare, 30 % na prijevare i obmane i 15 % na trgovinu narkoticima. Financiranje terorizma bilo je razlog za manje od 0,5 % ukupnih prijava. To se povećanje

Većinu tih prijava podnose kreditne institucije, a tek mali postotak tih prijava odnosi se na ostale obveznike[21]. Platforma EU-a za FOJ-eve surađuje s Europolom na projektu koji je započeo 2016., a svrha mu je izraditi zajednički predložak prijave sumnjive transakcije koji će se ujednačeno upotrebljavati u cijelom EU-u. U slučaju ujednačenog predloška obveznici bi lakše mogli podnositi prijave te bi ih FOJ-evi među sobom mogli lakše distribuirati.

U Uredbi o kontrolama gotovine[22] zahtijeva se da nadležna tijela država članica (carinske uprave) nacionalne FOJ-eve obavijeste o svim prijavama gotovine i otkrivenim kršenjima obveze prijave gotovine u iznosu od 10 000 EUR ili većem pri ulasku u EU-u ili izlasku iz EU-a. U Uredbi 2018/1672 kojom će se u lipnju 2021. izvan snage staviti Uredba 1889/2005 zahtijeva se da se informacije pošalju u roku od 15 radnih dana upotrebom istog informatičkog sustava odnosno carinskog informacijskog sustava.

Brojne se prijave odnose na transakciju ili aktivnost koja uključuje dvije države članice ili više njih. U kontekstu rješavanja problema opterećenja obveznika koji pružaju usluge u nekoliko država članica postavljeno je pitanje prijave svih sumnjivih transakcija jedinstvenoj kontaktnoj točki u EU-u. Ako bi postojala takva jedinstvena kontaktna točka, FOJ-evi ne bi trebali u velikom broju podnositi prekogranične prijave i distribuirati podatke ostalim FOJ-evima jer bi središnje tijelo koje prijavljuje preuzelo obvezu distribucije podataka ili prijava svim relevantnim FOJ-evima.

Iz odgovora na upitnike bilo je vidljivo da obveznici imaju različita stajališta, no otvoreni su prema ideji budućeg sustava u kojemu bi se informacije ili objave prijavljivale jedinstvenoj kontaktnoj točki koja bi bila dio mehanizma za koordinaciju i potporu. Za razliku od toga, FOJ-evi i regulatorna tijela nisu bili skloni opciji centraliziranog podnošenja prijava sumnjivih transakcija jedinstvenoj kontaktnoj točki. Glavni razlozi tog protivljenja bili su sljedeći: i. jezične prepreke i rizik od kašnjenja, posebno u slučaju potrebe za hitnim djelovanjem, npr. „zamrzavanjem" sredstava; ii. pravni razlozi povezani s načelom supsidijarnosti, mogućim odudaranjem od standarda Stručne skupine za financijsko djelovanje (FATF) s obzirom na obvezu obveznika da prijave podnose FOJ-u na čijem području imaju poslovni nastan[23] i načelom autonomije i neovisnosti FOJ-eva; te iii. moguće narušavanje postojećeg povjerenja koje su FOJ-evi izgradili u odnosu s obveznicima koji imaju poslovni nastan na njihovu državnom području te ugrožavanje suradnje među FOJ-evima država članica.

FOJ-evi tvrde da bi se isti ciljevi mogli postići usuglašavanjem predložaka prijave i postupaka distribucije prijava. Tvrdilo se i da bi, za razliku od trenutačne situacije, elektroničke prijave koje obveznici podnose FOJ-evima trebale biti obvezne na nacionalnoj razini kako bi se osiguralo da ih FOJ-evi mogu elektronički obraditi, što bi bilo učinkovitije. Da bi se to učinilo, trebalo bi izmijeniti sadašnji pravni okvir.

---

nastavilo te su se, na primjer, u Finskoj prijave sumnjivih transakcija povećale s oko 1 000 prijava godišnje koliko ih je bilo 2015. na oko 9 000 takvih prijava 2018., u Švedskoj s oko 10 000 prijava sumnjivih transakcija 2016. na oko 19 000 prijava 2018.

[21] Iz informacija koje je Komisija prikupila u kontekstu nadnacionalne procjene rizika 2017. bilo je vidljivo da su kreditne institucije podnijele 93 % prijava sumnjivih transakcija. SWD(2017) 241 final, Prilog 5.

[22] Uredba (EZ) br. 1889/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o kontrolama gotovine koja se unosi u Zajednicu ili iznosi iz Zajednice.

[23] Preporuka 29. i njezina napomena za tumačenje.

2. Mehanizmi za davanje povratnih informacija

FOJ-evi su na temelju Direktive o sprečavanju pranja novca dužni obveznicima pružati povratne informacije o djelotvornosti prijava te daljnjim aktivnostima poduzetima u vezi s tim prijavama, ako je to izvedivo.

FOJ-evi su u odgovorima na upitnike napomenuli da je, kad je riječ o pružanju povratnih informacija, uobičajena praksa distribuirati tipologiju i smjernice Stručne skupine za financijsko djelovanje čim ih se donese. Nekoliko FOJ-eva navelo je da u kontekstu nacionalnih procjena rizika distribuiraju i vlastita izvješća i smjernice. Ostali načini pružanja povratnih informacija uključuju javno-privatna partnerstva, redovite sastanke sa skupinama dionika i osposobljavanje. Međutim, u odgovorima na upitnik nisu navedene dovoljno detaljne informacije kako bi se mogli izvući zaključci o opsegu i učestalosti sastanaka i osposobljavanja.

U svojim je odgovorima dvije trećine ispitanika iz FOJ-eva priznalo da je nužno poboljšati pružanje povratnih informacija. Obveznici su u svojim odgovorima isto tako zatražili prisniji dijalog s FOJ-evima i više povratnih informacija o pojedinačnim prijavama. Brojni FOJ-evi i dalje sumnjaju u korisnost strukturiranih dijaloga, no voljni su istražiti tu mogućnost.

Kad je riječ o povratnim informacijama o pojedinačnim prijavama sumnjivih transakcija, tek je nekolicina FOJ-eva navela da pružaju takve povratne informacije i one se obično odnose na prijave koje se šalju radi progona. Čini se da se obveznicima ne pružaju prekogranične povratne informacije o prijavama koje je jedan FOJ proslijedio drugom FOJ-u kojeg se prijava tiče. Možda neće biti moguće pružati povratne informacije o pojedinačnim prijavama jer bi se time narušila povjerljivost istraga. Ipak, čini se da riječi „ako je to moguće” FOJ-evi različito primjenjuju, što ostavlja veliku mogućnost za samostalnu procjenu.

Kad je riječ o povratnim informacijama o podacima povezanima s gotovinom, vrlo mali broj carinskih uprava priopćuje da od FOJ-eva prima povratne informacije o prijavama gotovine ili o kršenjima. Te su povratne informacije posebno važne u slučaju otkrivanja neprijavljene gotovine.

Pružanje povratnih informacija o kvaliteti prijava sumnjivih transakcija, opće smjernice i razmjena tipologija važni su za poboljšanje kvalitete i značaja prijava sumnjivih transakcija te bi se FOJ-evi trebali konkretnije pozabaviti tom obvezom.

III. SURADNJA MEĐU FINANCIJSKO-OBAVJEŠTAJNIM JEDINICAMA U EU-U

Obveznici moraju prijave podnositi financijsko-obavještajnoj jedinici (FOJ) na čijem području imaju poslovni nastan. Osim poštovanja teritorijalnog načela FOJ-evi imaju i obveze razmjenjivati informacije i prijave s FOJ-evima ostalih država članica kako bi svoje podatke usporedili s podacima drugih FOJ-eva i proveli zajedničke analize. Kako bi to ostvarili, FOJ-evi su dužni koristiti se zaštićenim kanalima za međusobnu komunikaciju i poticati upotrebu mreže FIU.net ili njezina nasljednika.

1. Razmjena informacija

U skladu s člankom 53. stavkom 1. Direktive o sprečavanju pranja novca FOJ-evi su dužni: i. „odmah proslijediti” prijave „koje se tiču druge države članice” FOJ-u te države članice, što se uobičajeno upotrebljava kada se prijava zbog teritorijalnog načela podnosi FOJ-u one države članice koje se prijava ne tiče; ii. nakon što svojevoljno odluče na vlastitu inicijativu distribuirati informacije ili analizu važnu za drugu državu članicu, što

se uobičajeno upotrebljava kada postoje prijave s prekograničnim elementom te iii. odgovoriti na zahtjeve drugog FOJ-a za informacije. Ta se obveza opet navodi u novoj Uredbi o kontrolama gotovine[24].

- *Prijave koje se tiču druge države članice*

Kad je riječ o prosljeđivanju prijava koje se tiču druge države članice, u izvješću FOJ-eva o pregledu stanja naglašena je automatska i prisilna priroda u skladu s kojom se „otkriveni podaci moraju proslijediti stranim nadležnim FOJ-evima na temelju objektivnih čimbenika, što ovisi isključivo o priznavanju toga da se primljene informacije ‚tiču druge države članice'. Razmjena se ne bi trebala odvijati ovisno o rezultatima FOJ-eve analize ili daljnjim evaluacijama koje se odnose na, na primjer, važnost predmeta, primjerenost sumnje, ocjenu proporcionalnosti"[25].

Međutim, odgovori na upitnike pokazuju da postoji vrlo mali broj prekograničnih prijava unatoč činjenici da se obveza iz Direktive o sprečavanju pranja novca primjenjuje od lipnja 2017. Osim u jednoj državi članici, nije bilo znatnog povećanja broja prekograničnih prijava koje su FOJ-evi od lipnja 2017. podnosili drugim FOJ-evima.

- *Informacije važne za drugu državu članicu*

Kad je riječ o distribuciji informacija na vlastitu inicijativu koje su važne za drugu državu članicu, u nedavnim statistikama o upotrebi mreže FIU.net navodi se da je 16 država članica 2018. izvršilo manje od 100 prekograničnih distribucija[26], međutim još uvijek postoji šest država članica koje se uopće ne koriste tom funkcijom mreže FIU.net[27]. Iz odgovora na upitnike i iz statistika Europola jasno je da neke države članice ne poštuju svoju obvezu distribucije prekograničnih informacija važnih za ostale države članice te da nekoliko drugih država članica tek djelomično poštuje tu obvezu.

FOJ-evi država članica i Europol uspostavili su u rujnu 2017. radnu skupinu u kontekstu platforme EU-a za FOJ-eve kako bi razmjenjivali stajališta o prekograničnim prijavama i distribuciji prijava. Ta radna skupina Komisiji pruža savjete i stručno znanje o operativnim pitanjima, a cilj toga je olakšavanje suradnje među nacionalnim FOJ-evima i razmjena stajališta o upotrebi funkcija te predlaganje mogućih tehničkih poboljšanja u sustavu FIU.Net. Taj je rad u odmakloj fazi. U međuvremenu nekoliko država članica trenutačno poštuje svoju zakonsku obvezu prosljeđivanja ili distribucije prekograničnih prijava. Ta je radna skupina dobila i zadatak da predloži okvir kojim bi se odredili kriteriji na temelju kojih se prihvaća „prekogranična" narav prijave sumnjive transakcije jer FOJ-evi kriterij „važnosti" mogu tumačiti na vrlo različite načine. U svakom slučaju, kriterijem „važnosti" ne bi se trebala predvidjeti podrobna analiza informacija zaprimljenih od obveznika te se njime predmetnim FOJ-evima ne bi trebala oduzeti mogućnost provedbe vlastite analize. Kako bi okvir za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma pravilno funkcionirao, nužno je poštovati obvezu distribucije informacija važnih za ostale države članice.

- *Zahtjevi za informacije*

Kad je riječ o odgovaranju na zahtjeve za informacije drugih FOJ-eva, čini se da ih svi FOJ-evi uglavnom ispunjavaju. Međutim, u izvješću o pregledu stanja kao kritično područje suradnje među FOJ-evima istaknuta je pravodobnost odgovora na zahtjeve za

[24] Članak 9. stavak 2. nove Uredbe o kontrolama gotovine, Uredba (EU) 2018/1672.
[25] Izvješće FOJ-a iz 2016. o pregledu stanja, str. 171. i 174.
[26] Pojedini FOJ-evi poslali su nekoliko prijava odjednom.
[27] Europol je te statistike iznio na sastanku platforme EU-a za FOJ-eve održanom 5. ožujka 2019.

informacije i „naglašeno je da trenutačna kašnjenja u zaprimanju informacija... koje šalju drugi FOJ-evi mogu imati učinak na djelotvornost analitičkih aktivnosti i mjera izvršavanja zakonodavstva koje će uslijediti". Iz odgovora FOJ-eva na upitnike vidljivo je da velika većina FOJ-eva odgovara na zahtjeve u razdoblju od jednog mjeseca, a taj je rok preporučila skupina Egmont. Pet država članica navelo je da na zahtjeve koji im se upućuju odgovara u prosjeku u roku od tjedan dana ili manje, dok je pet država članica navelo razdoblje od mjesec dana kao prosječno vrijeme za davanje odgovora. Na temelju odgovora na upitnik čini se da FOJ-evi država članica rade u istim rokovima na području EU-a i izvan njega. Napomenuto je da iako je rok od mjesec dana možda u skladu s razdobljem koje je preporučila skupina Egmont, taj je rok puno dulji od prosječnog razdoblja razmjene informacija među tijelima na temelju drugih instrumenata EU-a koje obično traje par dana i nije dulje od tjedan dana[28]. Trebalo bi skratiti rokove za odgovaranje na zahtjeve i uskladiti ih sa standardima koji se primjenjuju na druga tijela u Uniji.

Osim toga, pojedini su FOJ-evi naveli različite rokove za odgovaranje na zahtjeve ovisno o tome raspolaže li FOJ u vrijeme podnošenja zahtjeva traženim informacijama ili ih mora pribaviti od obveznika ili drugih nadležnih tijela. Rok za odgovaranje na potonju vrstu zahtjeva u pravilu je dulji. U tom je pogledu važno analizirati vrste informacija kojima FOJ-evi imaju izravan pristup te u vezi s kojima drugim FOJ-evima mogu pravodobno odgovoriti. U Direktivi o sprečavanju pranja novca navodi se da bi FOJ-evi trebali imati pristup svim financijskim i administrativnim podacima te podacima tijela za izvršavanje zakonodavstva koji su im potrebni za obavljanje zadataka. Međutim, opseg u kojem određeni FOJ ima izravan pristup izvoru podataka uvelike se razlikuje među državama članicama. Iz odgovora na drugi upitnik u kojemu se razmatralo više od 70 izvora informacija daje se naslutiti da pojedini FOJ-evi imaju izravan pristup mnogim izvorima informacija (više od 30 izvora informacija), a drugi malom broju izvora informacija (manje od pet izvora informacija)[29]. Velika razlika postoji i u tome ostvaruju li FOJ-evi izravan ili neizravan pristup određenim bazama podataka. Važno je napomenuti da je pristup takvim informacijama FOJ-evima ujedno koristan u provedbi analize prijava sumnjivih transakcija i izvršenju prekogranične analize.

2. Usporedba skupova podataka

U članku 56. stavku 2. Direktive o sprečavanju pranja novca FOJ-evima se uvodi obveza da „surađuju u primjeni najsuvremenijih tehnologija" što im omogućuje „usporedbu vlastitih podataka s podacima drugih FOJ-eva na anoniman način, osiguravajući potpunu zaštitu osobnih podataka, radi otkrivanja svojih predmeta interesa u drugim državama članicama i identifikacije njihove imovinske koristi i novčanih sredstava". Tu se odredbu trebalo ispuniti u tehničkom smislu boljim iskorištavanjem takozvane tehnologije „Ma3tch" koja je razvijena i dodana kao funkcija mreži FIU.net u travnju 2014.[30] Na temelju te funkcije unakrsne usporedbe FOJ-evi mogu automatski i upotrebom sustava pronalaženja/nepronalaženja pronaći relevantne poveznice na informacije u posjedu drugih FOJ-eva.

[28] U Okvirnoj odluci Vijeća 2006/960/PUP o razmjenama informacija između tijela zaduženih za izvršavanje zakona, objavljenoj u SL L 386, 29.12.2006., str. 89.–100., predviđa se rok od tri dana za pružanje odgovora na zahtjeve, u Direktivi 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima, objavljenoj u SL 2014 L 130, 1.5.2014., predviđa se rok od tjedan dana.

[29] Komisija je 29. travnja 2019. svim FOJ-evima poslala upitnik u kojem ih je priupitala posjeduju li koji od 73 unaprijed zadana izvora informacija odnosno upravljaju li kojim od tih izvora informacija te imaju li izravan ili neizravan pristup tim izvorima informacija. Dvadeset i četiri FOJ-a odgovorila su na taj upitnik.

[30] Odbor partnera mreže FIU.net (prethodnik savjetodavne skupine za mrežu FIU.Net) odobrio je u veljači 2013. prijedlog projekta koji uključuje tehnologiju Ma3tch.

FOJ-evi nisu do kraja iskoristili mogućnosti tog alata i pitanje bolje uključenosti FOJ-eva stalno se uvrštavalo na dnevni red platforme EU-a za FOJ-eve. U protekle dvije godine došlo je do određenog poboljšanja, no djelomično zahvaljujući aktivnom djelovanju Europola koji je nastojao potaknuti FOJ-eve da iskoriste prednosti nove tehnologije. Tu je funkciju u prosincu 2017. upotrebljavalo 18 FOJ-eva u odnosu na njih 15 u veljači 2017. Slično tomu, FOJ-evi su krajem 2016. imali ukupno 90 postavljenih filtara, a ta se brojka do travnja 2018. povećala na 126. Kako bi se dala podrška općem cilju, a to je uvođenje tehnologije Ma3tch kao rutine u radne procese FOJ-eva, krajem 2017. utemeljena je radna skupina[31] čije su preporuke prihvaćene na sastanku platforme EU-a za FOJ-eve održanom u ožujku 2019. Komisija će nadzirati njihovu provedbu u praksi.

3. Zajedničke analize

Kako bi se učinkovito odgovorilo na slučajeve pranja novca i financiranja terorizma u više jurisdikcija, u Direktivi o sprečavanju pranja novca navodi se da bi suradnja među FOJ-evima država članica trebala uključivati više od puke razmjene informacija za potrebe otkrivanja i analize te bi trebala obuhvaćati zajedničku analitičku aktivnost. U članku 51. Direktive platformi EU-a za FOJ-eve daje se zadatak da pomaže u provedbi „zajedničke analize" prekograničnih predmeta. Iako je njezina korist u odnosu na običnu suradnju u području razmjene informacija očita jer se u okviru nje može otkriti dublja međupovezanost činjenica koje bi ostale neotkrivene ako bi ih se promatralo izolirano na nacionalnoj razini, stvarno izvršenje zajedničke analize složen je i zahtjevan zadatak.

Tek je nekoliko država članica koje su sudjelovale u jednom od dva pilot-projekta provedena 2016. i 2018. u kontekstu platforme EU-a za FOJ-eve moglo iznijeti iskustvo povezano sa zajedničkom analizom. Premda je rezultat rada bio pozitivan, sudionici u tim projektima morali su savladati niz poteškoća, na primjer one koje proizlaze iz razlika u nacionalnim zakonodavstvima (kapacitet i ovlasti FOJ-a za pristup informacijama, dostupni izvori informacija, ograničenja u razmjeni povjerljivih informacija koja proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva). Ostale poteškoće nastajale su zbog različitih metodologija rada koje su FOJ-evi primjenjivali (npr. shvaćanje analitičkog zadatka, važnost dana „izvršavanju zakonodavstva" ili „financijskim" elementima ovisno o statusu i vrsti FOJ-a, različitim ciljevima i postupcima).

Čini se da je među FOJ-evima opće prihvaćeno mišljenje da bi za unaprjeđenje te vrste suradnje bili nužni pomoć i potpora u koordinaciji na razini EU-a. U dokumentu o zajedničkom stajalištu, koji su FOJ-evi dostavili uz upitnik kao dodatak njihovim pojedinačnim doprinosima, navodi se da bi se u okviru svih mehanizama buduće suradnje na razini EU-a trebala „pružiti potpora i pomoć FOJ-evima koji žele provoditi zajedničke analize tako da se izrade zajednički postupci o načinu provedbe tih analiza koji se mogu dosljedno primjenjivati u svim budućim aktivnostima uz potrebne prilagodbe te da se osiguraju ljudski resursi namijenjeni toj svrsi i informatička rješenja koji će se staviti na raspolaganje FOJ-evima država članica koji se žele baviti tom vrstom rada". Relevantna područja rada mogu, među ostalim, uključivati utvrđivanje kriterija za određivanje vrsta prekograničnih predmeta prikladnih za zajedničke analize, prepoznavanje dodirnih točaka kako bi se „analiza" izvršila koordinirano i produktivno (osnovna „metodologija"), određivanje koraka i slijeda u aktiviranju mogućnosti prikupljanja informacija i analitičkih alata, usuglašavanje relevantnih ciljeva i rezultata koje treba ostvariti kako bi se poduzimale primjerene daljnje aktivnosti na način da FOJ-evi na nacionalnoj razini distribuiraju informacije.

[31] Radna skupina za „promicanje i razvoj tehnologije Ma3tch" sastojala se od FOJ-eva iz Belgije, Estonije, Francuske, Finske, Italije, Luksemburga, Poljske te je u nju bio uključen i Europol.

4. FIU.net

U skladu s člankom 56. stavkom 1. Direktive o sprečavanju pranja novca FOJ-evi bi se trebali koristiti zaštićenim komunikacijskim kanalima za međusobnu razmjenu informacija te bi trebali poticati korištenje mrežom FIU.net ili njezinim nasljednikom. Mreža FIU.net informatički je sustav posebne namjene kojim se osigurava siguran kanal komunikacije među FOJ-evima država članica čijom upotrebom oni mogu slati redovite zahtjeve za spis predmeta, prosljeđivati prekogranične prijave i distribuirati prijave koje se tiču FOJ-eva drugih država članica. Države članice trebale bi poticati upotrebu tog sustava kao kanala komunikacije među svojim FOJ-evima. Sustav je od 2016. smješten na poslužitelju Europola, koji njime upravlja, a FOJ-evi sudjeluju u upravljanju sustavom posredstvom savjetodavne skupine.

FOJ-evi država članica prepoznaju dodanu vrijednost mreže FIU.net i prednosti njezine upotrebe za međusobnu razmjenu informacija. Međutim, nedavno je više puta došlo do tehničkih poteškoća u sustavu jer sustav treba nadograditi. Najmanje polovina FOJ-eva država članica upotrebljava mrežu FIU.net kao glavni alat za komunikaciju s ostalim FOJ-evima, tj. koriste se sigurnom mrežom Egmonta[32] samo u slučaju kvara sustava ili prekida u njegovu radu. Unatoč obvezi iz Direktive o sprečavanju pranja novca kojom se traži da države članice potiču upotrebu mreže FIU.Net ili njezina nasljednika za komunikaciju među FOJ-evima država članica, četiri FOJ-a u svojim su odgovorima objasnili da se zbog tehničkih poteškoća povezanih s funkcioniranjem mreže FIU.net čak i za razmjene na području EU-a koriste sigurnom mrežom Egmonta kao istovrijednom alternativom mreži FIU.net.

IV. SURADNJA FINANCIJSKO-OBAVJEŠTAJNIH JEDINICA I NADZORNIKA

Na temelju Direktive o sprečavanju pranja novca financijsko-obavještajne jedinice obvezne su distribuirati prijave sumnjivih transakcija i rezultate svoje analize relevantnim nadležnim tijelima, uključujući nadzornike u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma te bonitetne nadzornike. S druge su pak strane nadzornici dužni FOJ-evima pružiti povratne informacije o načinu upotrebe dostavljenih informacija i o rezultatima inspekcije obavljene na temelju tih informacija.

Tijekom protekle godine bilo je nekoliko događaja koje su intenzivno pratili mediji zbog kojih su pojedine europske kreditne institucije dospjele u središte pozornosti, čime je skrenuta pažnja na određene aspekte povezane s provedbom okvira Unije za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma, posebno kad je riječ o nadzoru. Izvješće Komisije o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a pokazuje da je nekoliko tijela navelo da su zahtjevi u pogledu povjerljivosti koji se primjenjuju na okvir za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma i bonitetne nadzornike prepreka učinkovitoj suradnji (razmjeni informacija) između FOJ-a, policije i bonitetnog nadzornika te nadzornika okvira za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma. Naime, u nekoliko slučajeva na kojima se izvješće temelji FOJ-evi su imali minimalan ili gotovo nikakav kontakt s bilo kojim od nadzornika, a isto tako i nadzornici s FOJ-evima.

Kako se navodi u Direktivi o sprečavanju pranja novca, ne bi smjele postojati prepreke koje onemogućuju FOJ-eve da surađuju i razmjenjuju informacije s nadzornicima okvira za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma i bonitetnim

[32] Sigurna mreža Egmonta informatičko-komunikacijski je alat koji je razvila skupina Egmont i preko koje FOJ-evi mogu razmjenjivati informacije na međunarodnoj razini.

nadzornicima jer oni doista imaju obvezu prema potrebi razmjenjivati informacije s nadzornicima. Međutim, u većini slučajeva na kojima se temelji Izvješće o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a FOJ-evi nisu s navedenim nadzornicima razmjenjivali informacije na strukturalnoj osnovi. Katkad FOJ-evi mogu u svojoj državi nailaziti na pravne poteškoće zbog kojih ne mogu s nadzornicima razmjenjivati informacije, na primjer kada se smatra da je analiza koju provodi FOJ obavještajni podatak o kriminalnim aktivnostima koji se dijeli samo s tijelima za izvršavanje zakonodavstva. S druge pak strane, bonitetni nadzornici donedavno su se na razini EU-a suočavali s pravnim preprekama razmjeni informacija s FOJ-evima. To je nedavno ispravljeno izmjenama Direktive o kapitalnim zahtjevima[33]. Tim se izmjenama relevantna tijela obvezuju na opsežniju suradnju. Osim toga, FOJ-evi vrlo rijetko od nadzornika dobivaju povratne informacije o upotrebi dostavljenih informacija i o rezultatima inspekcije obavljene na temelju tih informacija.

Čini se da FOJ-evi isto tako nisu uključeni u procjenu sposobnosti i primjerenosti upravljanja kreditnim institucijama koju bonitetni nadzornici provode na temelju obveza iz Direktive o kapitalnim zahtjevima. Važno je da bonitetni nadzornici aktivnije uključe FOJ-eve u taj postupak.

V. SURADNJA FINANCIJSKO-OBAVJEŠTAJNIH JEDINICA S TREĆIM ZEMLJAMA

U Direktivi o sprečavanju pranja novca ne uzima se u obzir ni ne uređuje pitanje suradnje financijsko-obavještajnih jedinica država članica s FOJ-evima trećih zemalja. Međutim, sve države članice koje su odgovorile na upitnik potvrdile su da njihovi FOJ-evi redovito razmjenjuju informacije s FOJ-evima trećih zemalja na temelju Povelje skupine Egmont i/ili bilateralnih sporazuma ili memoranduma o razumijevanju.

Države članice ujedno su potvrdile mogućnost dijeljenja informacija s FOJ-evima trećih zemalja izvan okvira Egmontove mreže za suradnju, ovisno o različitim zakonskim uvjetima utvrđenima u nacionalnom zakonodavstvu koji se djelomično odnose i na to pristaje li FOJ treće zemlje na recipročnoj osnovi dijeliti informacije, a djelomično dijeljenje ovisi o uvjetima kojima se jamči sigurna obrada i povjerljivost podijeljenih informacija.

Općenito govoreći, područje primjene FOJ-evih memoranduma o razumijevanju razlikuje se u pogledu zemljopisne pokrivenosti. Jedan FOJ naveo je da je sklopio više od stotinu takvih dogovora, dok su dva FOJ-a navela tek četiri memoranduma o razumijevanju.

Budući da to pitanje nije uređeno na razini EU-a, u ovom se izvješću ocjenjuje mogu li države članice ostati nadležne za uređivanje razmjene informacija FOJ-eva s trećim zemljama, a ako da, odvijaju li se takve razmjene u skladu s okvirom EU-a za zaštitu podataka.

Suradnja FOJ-eva s trećim zemljama za potrebe sprečavanja pranja novca i borbe protiv financiranja terorizma u isključivoj je vanjskoj nadležnosti EU-a jer se FOJ-evi iscrpno uređuju Direktivom o sprečavanju pranja novca. Stoga postoji neusklađenost između vrste vanjske nadležnosti EU-a i prakse država članica da ulaze u pregovore i sklapaju međunarodne sporazume ili memorandume o razumijevanju s FOJ-evima trećih zemalja.

[33] Direktiva 2006/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija, SL L 177, 30.6.2006., str. 1.–200., i Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ, SL L 176, 27.6.2013., str. 338.–436.

U tom kontekstu FOJ-evi država članica postupaju na vlastitu inicijativu, a institucije EU-a uopće se ne uključuju. FOJ-evi su dužni ispunjavati međunarodne obveze na temelju svojeg sudjelovanja u skupini Egmont i članstvu svoje države članice u Stručnoj skupini za financijsko djelovanje ili Moneyvalu. Međunarodni sporazumi ili memorandumi o razumijevanju s FOJ-evima trećih zemalja mogli bi biti u skladu s isključivom nadležnošću EU-a za sva pitanja povezana s Direktivom o sprečavanju pranja novca jedino ako bi njihov predmet bio ograničen na operativna pitanja, a ne čini se da je to uvijek tako.

Kada FOJ-evi država članica razmjenjuju informacije s trećim zemljama, dužni su ispuniti relevantne zahtjeve primjenjivog EU-ova sustava zaštite podataka koji su, u slučaju suradnje FOJ-a, utvrđeni Općom uredbom o zaštiti podatka[34]. Unatoč toj nedvojbenoj obvezi većina FOJ-eva primjenjuje Direktivu o zaštiti podataka koje obrađuje policija (Direktiva (EU) 2016/680)) umjesto Opće uredbe o zaštiti podataka ili primjenjuju tu direktivu i tu uredbu istodobno. Premda se to pitanje primjenjuje na sve aspekte rada FOJ-eva, ono je posebno važno u slučaju suradnje s trećim zemljama kada su u pogledu razmjene informacija u Direktivi o zaštiti podataka koje obrađuje policija zahtjevi i uvjeti drukčiji.

Na temelju odgovora na upitnik može se zaključiti da postoji opća informiranost o toj obvezi koju imaju države članice u kontekstu suradnje s FOJ-evima trećih zemalja, no ima nekih nejasnoća u pogledu načina ispunjavanja zahtjeva za zaštitu podataka. Velika većina država članica odgovorila je da su ispunile relevantne EU-ove standarde zaštite podataka tako što su uvažile relevantne točke načela skupine Egmont ili su te odredbe uvrstile u relevantne memorandume o razumijevanju. Međutim, tim se odredbama uređuju samo pitanja povjerljivosti i sigurnosti obrađenih podataka ili se u njima navode ograničenja u pogledu njihove upotrebe. Međutim, njima se ne jamči postojanje odgovarajućih zaštitnih mjera u smislu provedivosti prava ispitanika ili pravnih lijekova na raspolaganju ispitanicima[35].

U poglavlju V. Opće uredbe o zaštiti podataka utvrđuju se pravila o prijenosu osobnih podataka trećim zemljama. Ako nema odluka o primjerenosti, prijenosi se mogu odobriti u slučaju postojanja odgovarajućih zaštitnih mjera ili primjene odstupanja. Od 24 države članice koje su odgovorile na upitnik u tom su pogledu tek četiri izvijestile o odredbama u svojem nacionalnom zakonodavstvu kojima se zahtijevaju jamstva od istovrijednih tijela u trećim zemljama o odgovarajućoj razini zaštite podataka na njihovim područjima nadležnosti, a nijedna država članica nije tvrdila da primjenjuje odstupanja iz Opće uredbe o zaštiti podataka kako bi opravdala prijenos informacija trećim zemljama[36]. Sve ostale države članice nisu navele nikakva objašnjenja u pogledu toga kako se uređuju ili opravdavaju njihovi prijenosi informacija trećim zemljama. Države članice dužne su osigurati da su prijenosi informacija FOJ-evima trećih zemalja zakoniti i u skladu s okvirom EU-a za zaštitu podataka tako što se koriste jednom od mogućnosti iz Opće uredbe o zaštiti podataka.

Istodobno treba imati na umu da je nesmetana suradnja i razmjena informacija s FOJ-evima u trećim zemljama međunarodna obveza država članica. Države članice obvezale su se to činiti kada su pristale poštovati zajedničke međunarodne standarde i načela

[34] U članku 41. stavku 1. Direktive navodi se da „obrada osobnih podataka iz ove Direktive podliježe Direktivi 95/46/EZ". Budući da je Direktiva o zaštiti podataka iz 1995. zamijenjena Općom uredbom o zaštiti podataka, trebala bi se primjenjivati Opća uredba.
[35] Budući da se to zahtijeva u članku 46. Opće uredbe o zaštiti podataka.
[36] Napominje se da bi se odstupanja trebala primjenjivati na pojedinačnoj osnovi i nikako za strukturne i sustavne prijenose podataka trećim zemljama.

Stručne skupine za financijsko djelovanje i skupine Egmont koji su oboje ključni dionici u svjetskoj borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma. Te međunarodne obveze koje su države članice preuzele kako bi ispunile svjetske standarde sprečavanja pranja novca i borbe protiv financiranja terorizma u skladu su s interesima i relevantnom politikom EU-a jer je jedan od ciljeva Direktive o sprečavanju pranja novca prenošenje tih svjetskih standarda u zakonodavstvo EU-a. Vrijednost razmjene informacija s FOJ-evima trećih zemalja važna je i s obzirom na globalni odgovor na borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma.

Stoga je važno osigurati da se razmjena informacija s FOJ-evima trećih zemalja odvija potpuno u skladu s isključivom nadležnošću Unije za sva pitanja uređena Direktivom o sprečavanju pranja novca i s okvirom EU-a za zaštitu podataka.

VI. ZAKLJUČAK

1. Nalazi povezani s djelovanjima financijsko-obavještajnih jedinica

Okvir EU-a i međunarodni okvir za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma ovise o prijavama sumnji koje podnosi privatni sektor, analizama koje provode financijsko-obavještajne jedinice i suradnji FOJ-eva s relevantnim tijelima. Ključno je da privatni sektor ispuni svoju zakonsku obvezu prijave sumnjivih transakcija i pritom primi potporu i pomoć relevantnih tijela. Isto je tako bitno da su FOJ-evi sposobni izvršiti svoje zadatke te da, s obzirom na prekograničnu prirodu brojnih transakcija, smisleno i učinkovito surađuju jedni s drugima i s nadležnim tijelima, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, no i porezna i carinska tijela te Europski ured za borbu protiv prijevara. Važna je i suradnja FOJ-eva država članica s FOJ-evima trećih zemalja kako bi se pranje novca i financiranje terorizma suzbilo na svjetskoj razini i poštovali međunarodni standardi sprečavanja pranja novca i borbe protiv financiranja terorizma.

Države članice, nakon izvješća o pregledu stanja, pristupile su rješavanju određenih pitanja u okviru prijenosa i provedbe Četvrte direktive o sprečavanju pranja novca i određenih operativnih radnji koje su poduzeli FOJ-evi. Ovo je izvješće usmjereno na preostale prepreke suradnji.

Iz analize odgovora na upitnike i dijaloga s predstavnicima iz privatnog sektora i s državama članicama bilo je vidljivo da je podnošenje prijava privatnog sektora otežano zato što ne postoji zajednički predložak prijave sumnjive transakcije i nema obveznog elektroničkog podnošenja takvih prijava. Kako bi se unaprijedila sposobnost privatnog sektora za pravilno utvrđivanje sumnji i podnošenje najsmislenijih prijava, neophodno je da FOJ-evi privatnom sektoru redovito dostavljaju povratne informacije o kvaliteti njihovih prijava i vode strukturirani dijalog s tim sektorom radi razmjene tipologija, informacija o trendovima i općih smjernica. Kada se bave prijetnjama s kojima se suočavaju sve države članice, FOJ-evi trebaju uspostaviti zajednički pristup. Time bi se podržao rad FOJ-eva koji obavljaju kada rješavaju pitanja informacija o stvarnom vlasništvu i cjelokupne transparentnosti, procjene rizika, surađuju s tijelima za izvršavanje zakonodavstva i ostvaruju kontakt s velikim međunarodnim financijskim skupinama.

FOJ-evi ponekad nemaju na raspolaganju odgovarajuće informatičke alate za učinkoviti uvoz informacija u mrežu FIU.net ili izvoz informacija iz te mreže na temelju kojih bi mogli učinkovito analizirati prijave sumnjivih transakcija koje primaju te imaju različit pristup nacionalnim bazama podataka pa ih to sprečava u provedbi analize na najopsežniji i najkorisniji način. Međutim, nekoliko FOJ-eva počelo je razvijati informatičke alate zbog kojih je njihova nacionalna analiza učinkovitija, a korisni su i za

zajedničku analizu prekograničnih predmeta. Zajednički alati koji se temelje na umjetnoj inteligenciji (npr. za zajedničke analize ili utvrđivanje trendova) i strojnom učenju (npr. za povratne informacije privatnom sektoru i izradu tipologija) mogli bi se razviti na središnjoj razini i staviti na raspolaganje FOJ-evima država članica u okviru mehanizma za suradnju i potporu.

Zbog teritorijalnog načela kojim se traži da obveznici prijave podnose FOJ-u ondje gdje imaju svoj poslovni nastan ključno je da FOJ-evi što više međusobno surađuju. Međutim, analiza odgovora na upitnike pokazuje da većina FOJ-eva nije razmjenjivala prijave ni informacije onoliko često koliko su trebali, a neki uopće nisu. Izgleda da su stalne tehničke poteškoće u funkcioniranju mreže FIU.net bile važan čimbenik u tim neprilikama te je zbog njih FOJ-evima još zahtjevnije razmjenjivati informacije. U međuvremenu Europol radi na održavanju te mreže te je pripremio prijedlog novog sustava koji će naslijediti mrežu FIU.net. Taj posao nije počeo jer se čeka razmatranje pitanja koja su postavili FOJ-evi, koja se posebno odnose na probleme usklađenosti u zaštiti podataka. Ta je pitanja potrebno hitno riješiti kako bi se omogućio nastavak razvoja tog sustava.

Kada FOJ-evi razmjenjuju informacije na temelju zahtjeva, rokovi za davanje odgovora znatno se razlikuju te, iako su u skladu s međunarodnim standardima, nisu u skladu s EU-ovim standardima razmjene informacija među tijelima u EU-u. Isto se tako čini da distribucija relevantnih informacija nadzornicima u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma te bonitetnim nadzornicima nije optimalna i određene prepreke suradnji postoje u nacionalnim zakonodavstvima nekih država članica te u operativnim postupcima usmjerenima na suradnju s tijelima za izvršavanje zakonodavstva. Nedavne izmjene Direktive o kapitalnim zahtjevima biti će od pomoći u rješavanju potonjeg problema.

Različiti status, ovlasti i ustroj FOJ-eva država članica i dalje utječu na njihovu mogućnost pristupa relevantnim financijskim i administrativnim informacijama te informacijama povezanima s izvršavanjem zakonodavstva (posebno informacijama u posjedu obveznika i/ili tijela za izvršavanje zakonodavstva) i razmjene tih informacija. I dalje je prisutna ta slabost utvrđena u izvješću Komisije o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti[37].

Platforma EU-a za FOJ-eve temelj je utvrđivanja prethodnih problema. U proteklih nekoliko godina u okviru te platforme intenzivno se radilo na rješavanju većine utvrđenih problema na operativno smislen način. Međutim, njezino je djelovanje zakonski ograničeno s obzirom na izradu zakonski obvezujućih predložaka, smjernica i standarda, a te nadležnosti bile bi potrebne za prevladavanje utvrđenih poteškoća.

Pojedini aspekti suradnje među FOJ-evima država članica, koji se odnose na razmjenu informacija, uređeni su Direktivom 2019/1153 o pristupu financijskim i drugim informacijama koja je donesena 20. lipnja 2019. Međutim, u Direktivi se ne navode pravila o točnim rokovima i informatičkim kanalima za razmjenu informacija među financijsko-obavještajnim jedinicama različitih država članica. Štoviše, područje primjene relevantnih odredbi ograničeno je na slučajeve terorizma i organiziranog kriminala povezanog s terorizmom.

[37] Vidjeti poglavlje o horizontalnim slabostima u Radnom dokumentu službi Komisije (SWD(2017) 241 final)) priloženom Izvješću Komisije o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti (COM(2017) 340 final)), 26. lipnja 2017.

Budući da razmjene informacija između FOJ-eva država članica i FOJ-eva trećih zemalja nisu uređene, došlo je do pojave neusklađenog pristupa pri takvim razmjenama te postoje pitanja usklađenosti takvih razmjena s okvirom Unije za zaštitu podataka. Razmjena informacija s FOJ-evima trećih zemalja koja je potpuno u skladu s isključivom nadležnošću Unije za sva pitanja povezana s Direktivom o sprečavanju pranja novca i s okvirom EU-a za zaštitu podataka mora se osigurati tako da se to pitanje uredi na razini Unije ili da se iskoriste mogućnosti iz Opće uredbe o zaštiti podataka.

2. Neriješena strukturna pitanja

Kako bi uklonila utvrđene nedostatke, Komisija će i dalje promišljati o mogućim budućim koracima i vršiti procjenu mogućnosti koje su drukčije od postojećeg sustava ili ga nadopunjuju. Vjerojatno će brojni utvrđeni nedostaci i dalje postojati sve dok se zadaci i obveze u pogledu prekogranične suradnje FOJ-eva jasnije ne utvrde u pravnom okviru EU-a za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma. Osim toga, iz ove je ocjene vidljivo da postoji potreba za snažnijim mehanizmom za **koordinaciju prekogranične suradnje i analize i podupiranje te suradnje i analize**. Taj bi mehanizam mogao uključivati barem ovlasti za donošenje zakonski obvezujućih standarda, predložaka i smjernica u području rada FOJ-eva. Mogao bi uključivati i određene aspekte centraliziranog podnošenja prijava i centraliziraniju izgradnju kapaciteta na temelju novih informatičkih alata (koji se temelje na umjetnoj inteligenciji i tehnologijama strojnog učenja) kako bi se ojačala i olakšala zajednička analiza.