COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 24.7.2019
COM(2019) 371 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

de evaluare a cadrului pentru cooperarea dintre unitățile de informații financiare

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

de evaluare a cadrului pentru cooperarea dintre unitățile de informații financiare

I. INTRODUCERE

Articolul 65 alineatul (2) din a cincea directivă privind combaterea spălării banilor impune Comisiei să evalueze cadrul pentru cooperarea unităților de informații financiare cu țările terțe și obstacolele și oportunitățile de intensificare a cooperării dintre unitățile de informații financiare din Uniune, inclusiv posibilitatea creării unui mecanism de coordonare și sprijin[1]. Această obligație este repetată în noul Regulament privind controlul numerarului[2], precum și în Directiva privind accesul la informații financiare și de alt tip. Prezentul raport evaluează aspectele enumerate la articolul 65 alineatul (2) din Directiva privind combaterea spălării banilor.

Unitățile de informații financiare (FIU) sunt actorii principali în cadrul activității Uniunii de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului. Ele se află într-o poziție-cheie între sectorul privat și autoritățile competente; FIU ghidează activitatea operatorilor economici pentru a depista tranzacțiile suspectate că ar avea legături cu spălarea banilor și finanțarea terorismului. Ca urmare a naturii tranzacționale a criminalității organizate și a activităților de terorism, cooperarea transfrontalieră dintre FIU este de o importanță extremă. Teroriștii acționează la nivel transfrontalier, lăsând o pistă de informații financiare în diferite țări, iar autorii spălării banilor și grupurile de criminalitate organizată ascund și reinvestesc tot mai mult active în alte state membre decât cel în care a fost comisă infracțiunea din care provin bunurile.

FIU sunt unități independente și autonome din punct de vedere operațional, care au fost instituite în cadrul UE de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, iar funcționarea și sarcinile lor sunt reglementate în principal de Directiva privind combaterea spălării banilor[3].

La nivel internațional, Grupul de Acțiune Financiară Internațională[4] și Grupul Egmont de unități de informații financiare (Grupul Egmont)[5] elaborează standarde care

---

[1] Parlamentul European a făcut un pas înainte prin Rezoluția sa din 26 martie 2019 referitoare la infracțiunile financiare, evaziunea fiscală și evitarea obligațiilor fiscale și a invitat Comisia să ia în considerare instituirea unei unități de informații financiare a UE, care ar crea un centru de coordonare a investigațiilor și de efectuare în comun a acestora, având autonomie și competențe de investigare proprii în domeniul criminalității financiare la nivel transfrontalier [(paragraful 256) (Comisia TAX3)].

[2] Considerentul (26) din Regulamentul (UE) 2018/1672 privind controlul numerarului care intră sau iese din Uniune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1889/2005.

[3] Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 0849, 9.7.2018, p. 1).

[4] Grupul de Acțiune Financiară Internațională este un organism interguvernamental instituit în 1989 de către miniștrii din jurisdicțiile țărilor sale membre. Obiectivele sale sunt de a stabili standarde și a promova punerea efectivă în aplicare a unor măsuri juridice, de reglementare și operaționale pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului. 15 state membre ale UE și 3 state AELS sunt membre ale

reglementează activitățile FIU. Sarcinile principale ale FIU sunt de a primi și a analiza rapoarte de tranzacții suspecte și informații relevante pentru combaterea spălării banilor, a infracțiunilor premisă asociate și a finanțării terorismului, precum și de a disemina rezultatele analizei lor și orice alte informații către autoritățile competente naționale și către alte FIU. Ca atare, ele sunt centrele de informații financiare. Directiva privind combaterea spălării banilor depășește acele standarde internaționale și prevede obligații mai specifice și o cooperare mai strânsă în UE, având în vedere libera circulație a capitalurilor și libertatea de a furniza servicii financiare pe care le presupune zona financiară integrată a Uniunii.

Colaborarea dintre FIU la nivelul UE s-a sprijinit pe activitatea Platformei FIU a UE[6] și pe instituirea FIU.net[7], un sistem de informații ce conectează baze de date descentralizate și care le permite FIU să facă schimb de informații. Începând cu 1 ianuarie 2016, FIU.net este încorporată în Europol pentru a asigura stabilitatea FIU.net și finanțarea sa periodică. Acest lucru oferă, de asemenea, oportunități de intensificare a schimbului de informații între Europol și FIU.

Unele aspecte ale cooperării dintre FIU ale statelor membre în ceea ce privește schimbul de informații sunt reglementate de Directiva (UE) 2019/1153 privind accesul la informații financiare și de alt tip, adoptată la 20 iunie 2019[8]. Totuși, contrar propunerii inițiale a Comisiei, directiva nu include norme în ceea ce privește termenele și canalele informatice exacte pentru schimbul de informații dintre FIU ale diferitelor state membre. În plus, domeniul de aplicare al dispoziției relevante este limitat la cazurile de terorism și de criminalitate organizată asociată cu terorismul, neacoperind toate tipurile de infracțiuni grave, astfel cum s-a propus inițial. Prin urmare, Comisia s-a angajat să reflecteze în continuare la cooperarea dintre FIU, inclusiv prin prezentul raport.

Grupului de Acțiune Financiară Internațională, în timp ce 13 state membre sunt membre ale Comitetului MONEYVAL, o organizație regională. Comisia Europeană are statut de membru în Grupul de Acțiune Financiară Internațională. http://www.fatf-gafi.org/

[5] Grupul Egmont este organizația internațională care asigură o rețea globală de cooperare pentru FIU, cu scopul de a combate spălarea banilor și finanțarea terorismului. Din iulie 2019, este alcătuit din 164 de FIU membre, inclusiv toate FIU ale statelor membre. Comisia Europeană este observator în Grupul Egmont din 2017. Grupul Egmont asigură o platformă în care FIU pot face schimb de experiență și de bune practici și organizează reuniuni în diverse structuri. Odată ce devin membre, FIU se angajează să îndeplinească responsabilitățile care le sunt atribuite în Carta Grupului Egmont, precum să respecte standardele în ceea ce privește statutul operațional al unei FIU sau să facă schimb de informații în cel mai larg sens posibil cu alți membri ai grupului. Carta este disponibilă la https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] În 2006, Comisia a instituit un grup informal de experți – Platforma FIU a UE – alcătuit din reprezentanți ai FIU din statele membre. Reuniunile platformei facilitează cooperarea dintre FIU prin crearea unui forum în care acestea să facă schimb de opinii și în care se acordă consultanță cu privire la aspecte legate de punerea în aplicare care sunt relevante pentru FIU și pentru entitățile raportoare. Rolul platformei a fost reconfirmat de articolul 51 din a patra directivă privind combaterea spălării banilor. Pentru mai multe informații: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – Platforma unităților de informații financiare a UE (referință E03251).

[7] FIU.net a devenit operațională în 2007 și a fost cofinanțată până în 2015 de Comisia Europeană (de la 1 ianuarie 2016 fiind încorporată în Europol). Este menționată în mod specific în a patra directivă privind combaterea spălării banilor drept canalul de comunicare recomandat între FIU și le permite FIU să creeze liste depersonalizate care pot fi utilizate pentru a stabili aproximări (rezultate pozitive/negative), astfel încât să confrunte date cu cele ale altor FIU conectate la sistem, cu scopul de a depista persoane care interesează FIU în alte state membre. Acest lucru se realizează prin așa-numitele „filtre ma3tch", fără a fi necesară distribuirea de date cu caracter personal sau expunerea acestora.

[8] Directiva (UE) 2019/1153 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 de stabilire a normelor de facilitare a utilizării informațiilor financiare și de alt tip în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a anumitor infracțiuni (JO L 186, 11.7.2019, p. 122-137). Această directivă a abrogat Decizia 2000/642/JAI a Consiliului din 17 octombrie 2000 privind acordurile de cooperare între unitățile de informații financiare ale statelor membre în ceea ce privește schimbul de informații (JO L 271, 24.10.2000, p 4-6).

Acesta se bazează pe un „raport de inventariere” anterior[9] și pe un document de lucru al serviciilor Comisiei pe tema îmbunătățirii cooperării dintre FIU ale statelor membre[10]. De atunci, anumite dificultăți au fost abordate de transpunerea și punerea în aplicare a celei de a patra directive privind combaterea spălării banilor, iar FIU au luat anumite măsuri operaționale. Raportul se concentrează asupra obstacolelor rămase în calea cooperării.

Pentru elaborarea prezentului raport, Comisia a lansat consultări specifice care s-au concentrat pe FIU din UE[11] și pe autoritățile naționale relevante[12]. De asemenea, Comisia a consultat entități obligate și Europol prin intermediul unor chestionare și al unor reuniuni specifice.

Prezentul raport identifică unele probleme care ar putea fi rezultatul faptului că statele membre nu au reușit să transpună pe deplin sau în mod corect Directiva privind combaterea spălării banilor. Această directivă ar fi trebuit să fie transpusă în dreptul național până la 26 iunie 2017 și, prin urmare, prezentul raport nu aduce atingere dreptului Comisiei de a iniția acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru încălcarea directivei.

De asemenea, FIU trebuie să coopereze cu alte autorități publice și să facă schimb de informații cu acestea, inclusiv cu autorități de aplicare a legii, cu autorități vamale și fiscale, cu Oficiul de Luptă Antifraudă și cu birouri de recuperare a activelor. În unele cazuri au fost semnalate probleme în ceea ce privește o astfel de cooperare, de exemplu, faptul că rapoartele de tranzacții suspecte și alte informații asociate cu combaterea spălării banilor nu sunt diseminate tuturor administrațiilor fiscale din UE, întrucât majoritatea nu sunt considerate de către FIU autorități competente[13], ceea ce creează obstacole în calea combaterii eficiente a infracțiunilor fiscale[14]. În ceea ce privește cooperarea cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), Comisia a propus[15] ca acesta din urmă să poată obține informații bancare relevante pentru activitatea sa de investigație prin intermediul unităților de informații financiare din statele membre.

[9] Raportul Platformei FIU a UE intitulat „Exercițiu de inventariere și analiza lacunelor în ceea ce privește competențele și obstacolele în calea obținerii de informații și a schimbului de informații”, aprobat la 11 decembrie 2016 de FIU ale tuturor statelor membre.

[10] Document de lucru al serviciilor Comisiei pe tema îmbunătățirii cooperării dintre unitățile de informații financiare ale UE, 26 iunie 2017, SWD(2017) 275.

Platforma FIU a UE: Comisia a discutat problemele cu FIU ale statelor membre în cadrul reuniunilor desfășurate la 20 septembrie 2018, 11 decembrie 2018 și 5 martie 2019. La chestionar au răspuns 24 de FIU ale statelor membre. Procesele-verbale ale reuniunilor pot fi găsite pe site-ul web al Comisiei pentru grupurile de experți (referință grup: E03251).

[12] Această consultare a avut loc prin intermediul grupului de experți pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului (EGMLTF). Comisia a trimis un chestionar membrilor relevanți ai grupului. Discuțiile au avut loc în cadrul reuniunilor sale din 5 octombrie 2018 și 6 februarie 2019.

[13] Autoritățile vamale trimit periodic către FIU date cu privire la numerar (declarații și nereguli), dar numai câteva dintre ele raportează că au primit feedback. Din informațiile prezentate în timpul ședinței publice a Comisiei speciale privind infracțiunile financiare, evaziunea fiscală și evitarea obligațiilor fiscale (TAX3), din 4 februarie 2019, a reieșit că FIU se aflau în posesia unor informații cu privire la scandalul cunoscut sub numele Cum-Ex, care a costat statele membre aproximativ 55 de miliarde EUR, dar că au fost împiedicate, la momentul respectiv, să le distribuie autorităților fiscale.

[14] Potrivit Europol (2017), infracțiunile fiscale sunt infracțiunile premisă asociate cu majoritatea rapoartelor de tranzacții suspecte schimbate între FIU.

[15] Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor realizate de OLAF, COM(2018) 338 final.

Prezentul raport ar trebui să fie luat în considerare coroborat cu raportul Comisiei privind evaluarea supranațională a riscurilor[16], cu raportul Comisiei privind interconectarea mecanismelor centralizate automatizate naționale[17] și cu raportul Comisiei privind evaluarea cazurilor recente de presupuse spălări de bani care implică instituții de credit din UE[18], toate publicate simultan cu prezentul raport.

II. RAPORTAREA REALIZATĂ DE CĂTRE ENTITĂȚILE OBLIGATE CĂTRE UNITĂȚILE DE INFORMAȚII FINANCIARE

Este esențial ca unitățile de informații financiare (FIU) să primească informații de calitate cu privire la tranzacțiile sau la încercările de tranzacții care ar putea avea legătură cu produse provenite din săvârșirea de infracțiuni sau cu finanțarea terorismului. Directiva privind combaterea spălării banilor impune entităților obligate să informeze, din proprie inițiativă, FIU din statul membru în care sunt stabilite dacă au cunoștință de faptul că fonduri implicate într-o tranzacție sunt produse provenite din săvârșirea de activități infracționale sau au legătură cu finanțarea terorismului, dacă suspectează un astfel de fapt sau dacă au suspiciuni rezonabile cu privire la un astfel de fapt, precum și să răspundă rapid la solicitările FIU de informații suplimentare. Fluxurile de informații ar trebui să includă și feedback cu privire la rapoarte, precum și acțiunile întreprinse pe baza acestora. Acest feedback ar trebui să fie furnizat în timp util și să acopere eficacitatea rapoartelor și acțiunile întreprinse pe baza lor.

Obligația unei entități de a raporta către FIU al statului membru în care este stabilită este completată de obligații ale FIU de a distribui informații și rapoarte către FIU din alte state membre atunci când există un element transfrontalier.

1. Cooperarea dintre unitățile de informații financiare și cu entitățile raportoare

Directiva privind combaterea spălării banilor prevede obligația statelor membre de a impune entităților obligate să coopereze cu FIU naționale prin informarea rapidă a acestora cu privire la tranzacții sau la activități suspecte, inclusiv prin depunerea unui raport de tranzacții suspecte. În prezent, multe FIU primesc rapoarte de la entitățile obligate prin intermediul sistemelor de raportare electronice naționale specifice[19]. Raportul de inventariere pe anul 2016 a evidențiat cazuri în care lipsa de instrumente informatice – o serie de FIU continuând să aibă proceduri de lucru pe suport de hârtie – a reprezentat o dificultate în calea prelucrării și a analizării eficace de către FIU a informațiilor, din cauza recentului volum ridicat de rapoarte de tranzacții suspecte primite.

Un număr mic de FIU utilizează modele standardizate pentru raportare; acestea vizează, de obicei, băncile și nu sunt adecvate pentru a fi utilizate de alte entități obligate. Nivelul

16 Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind evaluarea riscurilor privind spălarea banilor și finanțarea terorismului care afectează piața internă și sunt legate de activități transfrontaliere, COM(2019) 370 final.

17 Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind interconectarea mecanismelor centralizate automatizate naționale (registre centrale sau sisteme centrale electronice de extragere a datelor) ale statelor membre în materie de conturi bancare, COM(2019) 372.

18 Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind evaluarea cazurilor recente de presupuse fapte de spălare a banilor care implică instituții de credit din UE, COM(2019) 373.

19 Majoritatea FIU utilizează un sistem numit GoAML, dezvoltat de UNODC, iar în alte cazuri FIU au dezvoltat sisteme informatice interne sau ad-hoc.

de raportare de către entitățile obligate către FIU a fost scăzut, deși numărul de rapoarte a crescut în ultimii ani[20]. Majoritatea acestor rapoarte sunt depuse de instituții de credit și numai un procent redus sunt depuse de alte entități obligate[21]. Platforma FIU a UE lucrează împreună cu Europol la un proiect care a început în 2016, pentru a elabora un model comun pentru rapoartele de tranzacții suspecte, care să fie utilizat în mod uniform la nivelul UE. Un model uniform ar facilita raportarea realizată de entitățile obligate și diseminarea rapoartelor de la o unitate de informații financiare la alta.

Regulamentul privind controlul numerarului[22] impune autorităților din statele membre (administrațiile vamale) să pună la dispoziția FIU naționale toate declarațiile de numerar și toate încălcările identificate ale obligației de a declara numerarul în valoare de 10 000 EUR sau mai mult la intrarea în UE sau la ieșirea din UE. Regulamentul (UE) 2018/1672, care va abroga Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 în iunie 2021, impune ca informațiile să fie trimise utilizând același sistem informatic, Sistemul de informații al vămilor, în termen de 15 zile lucrătoare.

Multe rapoarte se referă la o tranzacție sau la o activitate care vizează două sau mai multe state membre. În contextul abordării sarcinii asupra entităților obligate care furnizează servicii în mai multe state membre, s-a ridicat problema transmiterii tuturor rapoartelor de tranzacții suspecte către un singur punct de contact din UE. Un astfel de punct de contact ar evita, de asemenea, implicarea FIU într-un număr mare de rapoarte transfrontaliere și de diseminări către alte FIU, întrucât diseminarea rapoartelor către toate FIU relevante ar fi realizată de entitatea raportoare centrală.

Răspunsurile la chestionare au arătat că entitățile obligate au puncte de vedere diferite, dar că sunt deschise față de un sistem viitor în care informațiile sau prezentările de informații ar putea fi raportate unui singur punct de contact, care ar face parte dintr-un mecanism de coordonare și de sprijin. Dimpotrivă, FIU și autoritățile de reglementare nu au fost în favoarea depunerii centralizate a rapoartelor de tranzacții suspecte la un singur punct de contact. Motivele principale ale acestei opoziții au fost următoarele: (i) barierele lingvistice și riscul de întârziere, în special atunci când este necesară o acțiune urgentă, de exemplu, „indisponibilizarea” fondurilor, (ii) motive juridice legate de principiul subsidiarității, de contrastul posibil cu standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (FATF) în legătură cu obligația entităților obligate de a raporta către FIU din statul membru în care sunt stabilite[23] și de principiul autonomiei și independenței FIU și (iii) posibila subminare a încrederii existente pe care FIU au creat-o în rândul entităților obligate stabilite pe teritoriul lor, precum și a cooperării dintre FIU ale statelor membre.

[20] Potrivit unui raport Europol publicat în 2017 („De la suspiciune la acțiune”), numărul de rapoarte a crescut cu 63 % între 2009 și 2014. Acest raport indică, de asemenea, faptul că mai puțin de 1 % dintre rapoartele dintre 2013 și 2014 au avut legătură cu finanțarea terorismului, în timp ce motivul principal pentru elaborarea rapoartelor a fost utilizarea de numerar (38 %). În ceea ce privește infracțiunile premisă, evaziunea fiscală a făcut obiectul a 39 % dintre rapoartele depuse în aceeași perioadă, fiind urmată de fraude și înșelăciuni (30 %) și de traficul de droguri (15 %). Finanțarea terorismului a constituit temeiul pentru elaborarea a mai puțin de 0,5 % din numărul total de rapoarte. Această creștere a continuat și, de exemplu, în Finlanda, numărul de rapoarte de tranzacții suspecte a crescut de la aproximativ 1 000 pe an în 2015 la aproximativ 9 000 de astfel de rapoarte în 2018, iar în Suedia numărul lor a crescut de la aproximativ 10 000 în 2016 la aproximativ 19 000 în 2018.

[21] Informațiile colectate de Comisie în contextul evaluării supranaționale a riscurilor pe anul 2017 au indicat faptul că 93 % din rapoartele de tranzacții suspecte provin de la instituții financiare, SWD(2017) 241 final, anexa 5.

[22] Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 octombrie 2005 privind controlul numerarului la intrarea sau ieșirea din Comunitate.

[23] Recomandarea 29 și nota sa interpretativă.

FIU argumentează că aceleași obiective ar putea să fie îndeplinite și prin convenirea unor modele pentru raportare și a unor procese pentru diseminarea rapoartelor. S-a prezentat și argumentul potrivit căruia, spre deosebire de situația actuală, transmiterea electronică a rapoartelor de către entitățile obligate către FIU ar trebui să fie obligatorie la nivel național pentru a se asigura faptul că FIU le pot prelucra electronic și, prin urmare, mai eficient. Acest lucru ar necesita o modificare a cadrului juridic actual.

2. Mecanisme de feedback

În conformitate cu Directiva privind combaterea spălării banilor, FIU sunt obligate că furnizeze feedback entităților obligate cu privire la eficacitatea rapoartelor și la acțiunile întreprinse pe baza lor, ori de câte ori este posibil.

În răspunsurile la chestionare, FIU au remarcat că, în ceea ce privește furnizarea de feedback, o practică obișnuită constă în a disemina tipologii și ghiduri ale Grupului de Acțiune Financiară Internațională de îndată ce acestea sunt adoptate. Un număr mic de FIU au indicat că diseminează, de asemenea, propriile rapoarte și ghiduri în contextul evaluărilor naționale ale riscurilor. Printre alte mijloace de furnizare a feedbackului se numără parteneriatele public-privat, întâlnirile periodice cu grupurile de părți interesate și formarea. Totuși, răspunsurile la chestionar nu au furnizat informații detaliate suficiente pentru a trage concluzii cu privire la domeniul de aplicare și frecvența întâlnirilor și ale cursurilor de formare.

Două treimi dintre răspunsurile primite de la FIU au recunoscut nevoia unui feedback îmbunătățit. În răspunsuri, entitățile obligate au solicitat, de asemenea, un dialog mai strâns cu FIU și mai mult feedback cu privire la rapoartele individuale. Multe FIU au în continuare îndoieli în ceea ce privește utilitatea dialogurilor structurate, dar sunt dispuse să le exploreze.

În ceea ce privește feedbackul cu privire la rapoartele de tranzacții suspecte, foarte puține FIU au indicat faptul că furnizează un astfel de feedback, acesta referindu-se, de obicei, la rapoarte care sunt trimise în judecată. Pare să fie inexistent feedbackul transfrontalier către entitățile obligate cu privire la rapoarte care au fost direcționate de o unitate de informații financiare către o alta care este vizată de un raport. S-ar putea ca feedbackul cu privire la rapoartele individuale să nu fie posibil, întrucât ar interfera cu confidențialitatea investigațiilor. Cu toate acestea, se pare că formularea „ori de câte ori este posibil” este aplicată în diferite moduri de FIU și lasă loc unei marje de apreciere vaste.

În ceea ce privește feedbackul cu privire la datele privind numerarul, foarte puține administrații vamale semnalează că au primit feedback de la FIU cu privire la declarațiile de numerar sau la încălcări. Acest feedback este important în special atunci când se identifică numerar nedeclarat.

Feedbackul cu privire la calitatea rapoartelor de tranzacții suspecte, la orientările generale și la distribuirea de tipologii este important în ceea ce privește îmbunătățirea calității și a relevanței rapoartelor de tranzacții suspecte, iar FIU ar trebui să se implice într-un mod mai semnificativ în îndeplinirea acestei obligații.

III. COOPERAREA DINTRE UNITĂȚILE DE INFORMAȚII FINANCIARE DIN UE

Entitățile obligate trebuie să raporteze unității de informații financiare (FIU) din teritoriul în care sunt stabilite. Principiul teritorialității este completat de obligații paralele ale FIU de a distribui informații și rapoarte către FIU ale altor state membre, pentru a confrunta datele lor cu datele altor FIU și a realiza analize comune. Pentru punerea în aplicare a

acestor acțiuni, FIU sunt obligate să utilizeze între ele canale de comunicare protejate și să încurajeze utilizarea rețelei FIU.net sau a succesoarei acesteia.

1. Schimbul de informații

În conformitate cu articolul 53 alineatul (1) din Directiva privind combaterea spălării banilor, FIU au următoarele obligații: (i) să „[redirecționeze] cu promptitudine" un raport „care se referă la un alt stat membru" către FIU al acelui stat membru, acțiune la care se recurge de obicei atunci când, ca urmare a principiului teritorialității, un raport este depus la unitatea de informații financiare a unui stat membru care nu este vizat de raport, (ii) să disemineze în mod spontan, pe baza puterii de apreciere a FIU, informații sau analize care sunt relevante pentru un alt stat membru, măsură la care se recurge de obicei în cazul rapoartelor care implică un element transfrontalier și (iii) să răspundă la cererile de informații provenite de la o altă FIU. Aceste obligații sunt repetate în noul Regulament privind controlul numerarului[24].

- *Rapoarte care vizează un alt stat membru*

În ceea ce privește redirecționarea rapoartelor care vizează un alt stat membru, raportul de inventariere a FIU a subliniat natura sa automatizată și obligatorie, potrivit căreia „prezentările de informații trebuie să fie transmise unităților de informații financiare competente străine pe baza unor factori obiectivi, exclusiv în funcție de recunoașterea faptului că informațiile primite «vizează alt stat membru». Distribuirea informațiilor nu ar trebui să fie realizată sub rezerva rezultatelor analizei FIU sau a unor evaluări ulterioare care vizează, de exemplu, relevanța cazului, pertinența suspiciunii, un raționament cu privire la proporționalitate"[25].

Totuși, răspunsurile la chestionare arată un număr foarte mic de rapoarte transfrontaliere, în ciuda faptului că obligația din Directiva privind combaterea spălării banilor este aplicabilă din iunie 2017. Cu excepția unui stat membru, din iunie 2017 nu a existat nicio creștere semnificativă a numărului de rapoarte transfrontaliere transmise de FIU omoloagelor lor.

- *Informații relevante pentru un alt stat membru*

În ceea ce privește diseminarea în mod spontan a informațiilor relevante pentru un alt stat membru, pe baza statisticilor recente privind utilizarea rețelei FIU.net, 16 state membre au trimis mai puțin de 100 de diseminări transfrontaliere în 2018[26], existând în continuare șase state membre care nu utilizează deloc această funcționalitate a rețelei FIU.net[27]. Din răspunsurile la chestionare și din statisticile furnizate de Europol, este clar că unele state membre nu respectă obligația care le revine de a disemina informații transfrontaliere relevante pentru alte state membre și că mai multe alte state membre respectă numai parțial această obligație.

În septembrie 2017, FIU ale statelor membre și Europol au instituit un grup de lucru în contextul Platformei FIU a UE, pentru a face schimb de opinii în ceea ce privește raportarea și diseminarea transfrontalieră de informații. Acest grup de lucru asigură consultanță și expertiză pentru Comisie cu privire la aspecte operaționale, pentru a facilita cooperarea dintre FIU naționale, a face schimb de opinii cu privire la utilizarea

[24] Articolul 9 alineatul (2) din noul Regulament privind controlul numerarului, Regulamentul (UE) 2018/1672.
[25] Raportul de inventariere a FIU pe anul 2016, p. 171 și 174.
[26] Unele FIU au trimis mai multe rapoarte în cadrul aceleiași expedieri.
[27] Europol a prezentat aceste statistici în cadrul reuniunii Platformei FIU a UE din 5 martie 2019.

funcționalităților și a propune îmbunătățiri tehnice posibile ale sistemului FIU.net. Această activitate se află într-un stadiu avansat. Între timp, puține state membre își respectă în prezent obligația legală de a redirecționa sau a disemina rapoarte transfrontaliere. Acest grup de lucru a primit și sarcina de a propune un cadru care ar stabili criteriile de calificare a naturii „transfrontaliere" a unui raport de tranzacții suspecte, întrucât FIU pot interpreta criteriul „relevanței" în moduri foarte diferite. În orice caz, criteriul „relevanței" nu ar trebui să anticipeze analiza de fond a informațiilor primite de la entitatea obligată și nu ar trebui să priveze FIU vizate de posibilitatea de a realiza propria sa analiză. Respectarea obligației de a disemina informații relevante pentru un alt stat membru este imperativă pentru funcționarea corectă a cadrului de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului.

- *Cererile de informații*

În ceea ce privește răspunsurile la cererile de informații transmise de altă unitate de informații financiare, se pare că, în general, acestea sunt respectate de toate FIU. Totuși, în raportul de inventariere s-a remarcat că promptitudinea răspunsurilor la cererile de informații este un aspect esențial în cooperarea dintre FIU și „a subliniat că întârzierile actuale în primirea informațiilor [...] de la FIU omoloage pot avea impact asupra eficacității activităților analitice și a acțiunilor de asigurare a respectării legii care decurg din acestea". Răspunsurile furnizate de FIU la chestionare arată că marea majoritate a FIU răspund la cereri în termenul de o lună recomandat de Grupul Egmont. Cinci state membre au raportat că răspund la cererile primite într-un termen mediu de o săptămână sau mai puțin, în timp ce cinci state membre au indicat o lună ca termen mediu pentru trimiterea răspunsurilor. Din răspunsurile la chestionar, se pare că FIU ale statelor membre utilizează aceleași termene atât în interiorul UE, cât și în afara sa. Se remarcă faptul că, deși intervalul de timp de o lună ar putea fi în conformitate cu perioada recomandată de Grupul Egmont, acesta este mult mai mare decât termenul mediu pentru schimburile de informații dintre autorități în temeiul altor instrumente ale UE, care este, de obicei, de câteva zile și nu depășește o săptămână[28]. Termenele pentru a răspunde la cereri ar trebui să fie îmbunătățite și să fie aduse în conformitate cu standardele aplicabile altor autorități din Uniune.

În plus, unele FIU au observat intervale de timp diferite pentru răspunsul la cereri - depinde dacă informațiile solicitate se află la dispoziția FIU în momentul solicitării sau acestea trebuie să fie obținute de la entități obligate ori de la alte autorități competente. În al doilea caz, intervalul de timp pentru transmiterea răspunsurilor tinde să fie mai lung. În această privință, este important să se analizeze tipurile de informații la care FIU au acces direct și în cazul cărora pot răspunde în timp util altor FIU. Directiva privind combaterea spălării banilor prevede că FIU ar trebui să aibă acces la toate datele financiare, administrative și de asigurare a respectării legii de care au nevoie pentru a-și îndeplini sarcinile. Totuși, măsura în care o unitate de informații financiare are acces direct la o sursă de date variază foarte mult de la un stat membru la altul. Răspunsurile la un al doilea chestionar care a analizat peste 70 de surse de informații sugerează că unele FIU au acces direct la peste 30 de surse de informații, iar altele - la mai puțin de cinci[29].

[28] Decizia-cadru 2006/960/JAI a Consiliului privind schimbul de informații între autoritățile de aplicare a legii (JO L 386, 29.12.2006, p. 89-100) prevede că răspunsurile la cereri trebuie transmise în termen de 3 zile, iar Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală (JO 2014 L 130, 1.5.2014) prevede un termen de o săptămână.

[29] La 29 aprilie 2019, Comisia a trimis un chestionar tuturor FIU, întrebându-le dacă dețin/gestionează 73 de surse predefinite de informații și dacă au acces direct sau indirect la acestea. La acest chestionar au răspuns 24 de FIU.

De asemenea, există o mare diferență în ceea ce privește accesul direct sau indirect al FIU la anumite baze de date. Este important de remarcat că accesul la astfel de informații este util și pentru ca FIU să efectueze o analiză a rapoartelor de tranzacții suspecte și o analiză transfrontalieră.

2. Confruntarea seturilor de date

Articolul 56 alineatul (2) din Directiva privind combaterea spălării banilor impune FIU să „[coopereze] în vederea aplicării tehnologiilor de ultimă generație", permițându-le „să își confrunte datele cu datele altor astfel de unități într-un mod anonim, prin asigurarea protecției complete a datelor cu caracter personal, cu scopul de a depista în alte state membre persoane care le interesează și de a identifica veniturile și fondurile acestora". S-a intenționat ca această dispoziție să fie respectată din punct de vedere tehnic prin mai buna valorificare a așa-numitei tehnologii „Ma3tch", care a fost dezvoltată și adăugată ca funcționalitate în FIU.net în aprilie 2014[30]. Această funcționalitate de confruntare încrucișată a datelor le permite FIU să găsească legături relevante cu informații deținute de alte FIU, într-un mod automatizat, pe baza unor rezultate pozitive/negative.

Acest instrument nu a fost utilizat de FIU la întregul său potențial, iar problema unei implicări mai bune a FIU a fost un aspect recurent pe ordinea de zi a Platformei FIU a UE. Totuși, în ultimii doi ani s-au realizat unele îmbunătățiri, acestea datorându-se parțial intervenției active a Europol pentru a încuraja FIU să valorifice avantajele noii tehnologii. În decembrie 2017, această funcționalitate a fost utilizată de 18 FIU, un număr în creștere față de 15 în februarie 2017. În mod similar, la sfârșitul anului 2016, FIU aveau în total 90 de filtre puse în aplicare, număr care a crescut la 126 până în aprilie 2018. Pentru a stimula îndeplinirea obiectivului general de a transforma Ma3tch într-o rutină în cadrul procesului de lucru al FIU, la sfârșitul anului 2017 a fost instituit un grup de lucru[31], iar recomandările sale au fost aprobate în cadrul reuniunii Platformei FIU a UE din martie 2019. Comisia va monitoriza punerea lor în practică.

3. Analize comune

Pentru a da un răspuns eficient la cazurile de spălare a banilor și de finanțare a terorismului care implică mai multe jurisdicții, Directiva privind combaterea spălării banilor prevede că cooperarea dintre FIU ale statelor membre ar trebui să depășească simplul schimb de informații în scopuri de depistare și analiză și că aceasta ar trebui să includă o activitate analitică comună. Articolul 51 din directivă mandatează Platforma FIU a UE să asiste punerea în aplicare a unei „analize comune" a cazurilor transfrontaliere. Deși beneficiul său în comparație cu cooperarea obișnuită în ceea ce privește distribuirea de informații este evident, întrucât poate revela o interconectare mai largă a faptelor care, luate în considerare în mod izolat la nivel național, ar rămâne nedepistate, realizarea efectivă a unei analize comune este o sarcină complexă și provocatoare.

Doar cele câteva state membre care au participat la unul dintre cele două proiecte-pilot desfășurate în contextul Platformei FIU a UE în 2016 și în 2018 au putut raporta cu privire la eventuala lor experiență legată de analiza comună. Deși rezultatul operațional a fost pozitiv, participanții la aceste proiecte au trebuit să depășească o serie de provocări, precum cele rezultate din diferențele dintre legile naționale (capacitatea și competențele

[30] Consiliul partenerilor rețelei FIU.net (predecesorul grupului consultativ al rețelei FIU.net) a aprobat propunerea de proiect pentru implicarea în ma³tch în februarie 2013.
[31] Din grupul de lucru intitulat „Promovarea și extinderea tehnologiei Ma3tch" au făcut parte FIU din Belgia, Estonia, Franța, Finlanda, Italia, Luxemburg și Polonia, precum și Europol.

FIU de a accesa informații, sursele de informații disponibile, restricțiile în materie de confidențialitate pentru distribuirea de informații, provenite din dreptul național). Alte provocări au rezultat din metodologiile de lucru diferite aplicate de FIU (de exemplu, înțelegerea sarcinii analitice, ponderea atribuită „aplicării legii" sau elementelor „financiare", în funcție de statutul și natura FIU, obiective și proceduri diferite).

Se pare că FIU acceptă în mod general faptul că intensificarea acestui tip de cooperare ar necesita sprijin la nivelul UE în ceea ce privește asistența și coordonarea. Un document de poziție comun pe care FIU l-au depus împreună cu chestionarele, în plus față de contribuțiile lor individuale, a arătat că orice mecanism de cooperare viitor la nivelul UE ar trebui „să sprijine FIU care doresc să realizeze analize comune și să le faciliteze această activitate, prin elaborarea de proceduri comune privind modul de a realiza analize comune, care să poată fi aplicate uniform, cu adaptările necesare, în toate exercițiile viitoare, precum și prin resurse umane specifice și soluții informatice care să fie puse la dispoziția FIU ale statelor membre care doresc să se implice în acest tip de activitate". Domeniile relevante de activitate pot include, printre altele, definirea de criterii pentru a stabili tipurile de cazuri transfrontaliere adecvate pentru o analiză comună; identificarea unui numitor comun pentru ca funcția de „analiză" să fie îndeplinită într-un mod coordonat și productiv (o „metodologie" de referință); stabilirea etapelor și a secvențelor pentru desfășurarea competențelor în materie de informații și a instrumentelor analitice; convenirea unor obiective relevante de realizat și a unor rezultate de obținut pentru o monitorizare adecvată prin diseminare de către FIU la nivel național.

4. FIU.net

În conformitate cu articolul 56 alineatul (1) din Directiva privind combaterea spălării banilor, FIU ar trebui să utilizeze canale protejate de comunicare pentru schimburile dintre ele și să încurajeze utilizarea FIU.net sau a succesoarei acesteia. FIU.net este sistemul informatic specific care asigură un canal de comunicare securizat între FIU ale statelor membre și care le permite acestora să trimită cereri periodice privind dosarele cauzelor, să redirecționeze rapoarte transfrontaliere și să disemineze rapoarte care vizează FIU ale altor state membre. Statele membre ar trebui să încurajeze utilizarea acestui sistem sub formă de canal de comunicare între unitățile lor de informații financiare. Sistemul este găzduit și operat de Europol din 2016, iar FIU participă la guvernanța sistemului prin intermediul unui grup consultativ.

FIU ale statelor membre recunosc valoarea adăugată a FIU.net și avantajele utilizării sale pentru schimbul de informații dintre ele. Recent, sistemul s-a confruntat, totuși, cu dificultăți tehnice recurente din cauza necesității de a fi modernizat. Cel puțin jumătate dintre FIU ale statelor membre utilizează FIU.net ca instrument principal de comunicare cu alte FIU, recurgând la Egmont Secure Web[32] numai în cazul în care sistemul prezintă disfuncționalități sau perturbări. În ciuda obligației prevăzute de Directiva privind combaterea spălării banilor ca statele membre să încurajeze utilizarea FIU.net sau a succesoarei acesteia pentru comunicarea dintre FIU ale statelor membre, patru FIU au explicat în răspunsurile lor că ele utilizează Egmont Secure Web ca alternativă echivalentă la FIU.net chiar și pentru schimburile intra-UE, din cauza dificultăților tehnice legate de funcționarea FIU.net.

[32] Egmont Secure Web este instrumentul informatic de comunicare dezvoltat de Grupul Egmont prin intermediul căruia FIU fac schimb de informații la nivel internațional.

IV. COOPERAREA DINTRE UNITĂȚILE DE INFORMAȚII FINANCIARE ȘI AUTORITĂȚILE DE SUPRAVEGHERE

În conformitate cu Directiva privind combaterea spălării banilor, unitățile de informații financiare (FIU) sunt obligate să disemineze rapoarte de tranzacții suspecte și rezultatele analizei lor către autoritățile competente relevante, inclusiv către autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului și către autoritățile de supraveghere prudențială. Pe de altă parte, autoritățile de supraveghere sunt obligate să furnizeze feedback către FIU cu privire la utilizarea informațiilor furnizate și la rezultatul inspecției efectuate pe baza acelor informații.

Anul trecut, mai multe evenimente mediatizate pe larg au adus în lumina reflectoarelor unele instituții de credit europene, atrăgând atenția asupra anumitor aspecte legate de punerea în aplicare a cadrului Uniunii de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, în special în ceea ce privește supravegherea. Raportul Comisiei privind evaluarea cazurilor recente de presupuse fapte de spălare a banilor care implică instituții de credit din UE arată că unele autorități au observat faptul că cerințele de confidențialitate aplicabile autorităților de supraveghere din cadrul de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului și autorităților de supraveghere prudențială au împiedicat cooperarea eficientă (schimbul de informații) dintre FIU, poliție, autoritatea de supraveghere prudențială și autoritatea de supraveghere a combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. În special, în mai multe dintre cazurile pe care s-a bazat raportul, FIU au avut, atunci când chiar a existat, o interacțiune minimă cu oricare dintre autoritățile de supraveghere, reciproca fiind valabilă, de asemenea.

În conformitate cu Directiva privind combaterea spălării banilor, nu ar trebui să existe obstacole care să împiedice FIU să coopereze și să facă schimb de informații cu autoritățile de supraveghere din cadrul de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului și cu autoritățile de supraveghere prudențială; într-adevăr, FIU au obligația de a distribui informații autorităților de supraveghere atunci când sunt relevante. Totuși, în majoritatea cazurilor pe care s-a bazat raportul privind evaluarea cazurilor recente de presupuse fapte de spălare a banilor care implică instituții de credit din UE, FIU nu au distribuit informații autorităților de supraveghere din cadrul de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului și autorităților de supraveghere prudențială pe o bază structurală. FIU se pot confrunta uneori cu obstacole juridice naționale, care le împiedică să distribuie informații autorităților de supraveghere, de exemplu, atunci când analizele realizate de FIU sunt considerate informații în materie penală și pot fi distribuite numai autorităților de aplicare a legii. Pe de altă parte, autoritățile de supraveghere prudențială au întâmpinat, până de curând, obstacole la nivelul UE în calea schimbului de informații cu FIU. Acest lucru a fost remediat recent prin modificări ale Directivei privind cerințele de capital[33]. Aceste modificări impun autorităților relevante, de asemenea, să aibă o cooperare mai extinsă. În plus, FIU primesc foarte rar feedback de la autoritățile de supraveghere cu privire la utilizarea informațiilor furnizate și la rezultatul inspecției efectuate pe baza acelor informații.

De asemenea, se pare că FIU nu au fost implicate atunci când autoritățile de supraveghere prudențială au efectuat evaluarea în materie de competență și onorabilitate

[33] Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO L 177, 30.6.2006, p. 1-200) și Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO L 176, 27.6.2013, p. 338-436).

a conducerii instituțiilor de credit în temeiul obligațiilor prevăzute de Directiva privind cerințele de capital. Ar fi important ca autoritățile de supraveghere să implice mai mult FIU în acest proces.

V. COOPERAREA DINTRE UNITĂȚILE DE INFORMAȚII FINANCIARE ȘI ȚĂRILE TERȚE

Directiva privind combaterea spălării banilor nu abordează și nu reglementează cooperarea unităților de informații financiare (FIU) din statele membre cu FIU ale țărilor terțe. Totuși, toate statele membre care au răspuns la chestionar au confirmat faptul că unitățile lor de informații financiare fac periodic schimb de informații cu FIU din țări terțe pe baza Cartei Grupului Egmont și/sau pe baza unor acorduri bilaterale sau a unor memorandumuri de înțelegere.

Statele membre au confirmat, de asemenea, posibilitatea de a distribui informații către FIU din țări terțe care nu fac parte din rețeaua de cooperare Egmont, sub rezerva unor condiții juridice diverse prevăzute în legislația națională, care au legătură parțial și cu acordul FIU din țara terță de a distribui informații pe o bază de reciprocitate și parțial cu condiții care garantează prelucrarea securizată a informațiilor distribuite și confidențialitatea acestora.

În general, domeniul de aplicare al memorandumurilor de înțelegere încheiate de FIU variază în ceea ce privește aria geografică vizată. O unitate de informații financiare a raportat că a încheiat mai mult de o sută de astfel de acorduri, în timp ce două FIU au menționat numai patru memorandumuri de înțelegere.

Având în vedere absența reglementării la nivelul UE în această privință, prezentul raport evaluează dacă statele membre îți păstrează competența de a reglementa schimbul de informații dintre FIU și țările terțe și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă astfel de schimburi respectă cadrul UE de protecție a datelor.

Cooperarea FIU cu țările terțe în scopuri de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului se încadrează în competența externă exclusivă a UE, întrucât FIU sunt reglementate în mod exclusiv de Directiva privind combaterea spălării banilor. Prin urmare, există o inconsecvență între natura competenței externe a UE și practica statelor membre de a se implica în negocieri și a încheia acorduri internaționale sau memorandumuri de înțelegere cu FIU ale țărilor terțe. În acest context, FIU ale statelor membre acționează din proprie inițiativă și fără nicio implicare a instituțiilor UE. Ele se supun unor obligații internaționale pe baza participării lor la Grupul Egmont și a apartenenței statelor membre din care fac parte la Grupul de Acțiune Financiară Internațională sau la Comitetul MONEYVAL. Acordurile internaționale sau memorandumurile de înțelegere încheiate cu FIU din țări terțe ar putea să fie compatibile cu competența exclusivă a UE în toate aspectele legate de Directiva privind combaterea spălării banilor numai dacă acestea s-ar limita la aspecte operaționale, însă nu pare să fie cazul întotdeauna.

Atunci când FIU ale statelor membre fac schimb de informații cu țări terțe, ele trebuie să respecte cerințele relevante ale regimului UE aplicabil de protecție a datelor, care, în cazul cooperării dintre FIU, sunt stabilite de Regulamentul general privind protecția datelor[34]. În ciuda acestei obligații clare, majoritatea FIU aplică, în schimb, Directiva privind protecția datelor deținute de poliție [Directiva (UE) 2016/680] sau aplică atât

[34] Articolul 41 alineatul (1) din directivă prevede că „[p]relucrarea datelor cu caracter personal în temeiul prezentei directive face obiectul Directivei 95/46/CE”. Din moment ce Directiva privind protecția datelor din 1995 a fost înlocuită de Regulamentul general privind protecția datelor, ar trebui să se aplice al doilea.

Regulamentul general privind protecția datelor, cât și Directiva privind protecția datelor deținute de poliție. Deși această problematică se aplică tuturor aspectelor care țin de activitatea FIU, ea este relevantă în special în legătură cu cooperarea cu țările terțe, în care cerințele și condițiile pentru schimburi sunt diferite de cele din Directiva privind protecția datelor deținute de poliție.

Din răspunsurile la chestionar, se pare că există o conștientizare generală a acestei obligații a statelor membre în contextul cooperării cu FIU ale țărilor terțe, dar că există o confuzie în ceea ce privește modalitățile prin care sunt respectate cerințele de protecție a datelor. Marea majoritate a statelor membre au răspuns că standardele UE relevante în materie de protecție a datelor sunt îndeplinite prin aderarea lor la punctele relevante din principiile Grupului Egmont sau prin includerea unor astfel de prevederi în memorandumurile de înțelegere relevante. Totuși, aceste prevederi reglementează numai aspectele de confidențialitate și de securitate a datelor prelucrate sau conțin restricții impuse utilizării acestora. Totuși, ele nu asigură garanții adecvate în ceea ce privește forța executorie sau măsurile reparatorii disponibile pentru drepturile persoanelor vizate.[35]

Capitolul V din Regulamentul general privind protecția datelor stabilește normele pentru transferul de date cu caracter personal către țări terțe. În absența unor decizii privind caracterul adecvat al nivelului de protecție, transferurile pot fi autorizate dacă există garanții adecvate sau dacă se încadrează în derogări. În acest sens, numai patru state membre dintre cele 24 care au răspuns la chestionar au raportat că legislația lor națională include prevederi care impun garanții din partea omoloagelor din țările terțe cu privire la nivelul adecvat al protecției datelor în jurisdicțiile lor și niciun stat membru nu a susținut că utilizează derogările prevăzute de Regulamentul general privind protecția datelor pentru a justifica transferuri de informații către țări terțe[36]. Niciunul dintre celelalte state membre nu a putut furniza o explicație a modului în care transferurile lor de informații către țări terțe sunt fie reglementate, fie justificate. Este responsabilitatea statelor membre să se asigure că transferurile de informații către FIU din țări terțe sunt legale și în conformitate cu cadrul UE de protecție a datelor, utilizând una dintre posibilitățile prevăzute de Regulamentul general privind protecția datelor.

În același timp, trebuie să se țină seama de faptul că o cooperare fără probleme cu FIU din țări terțe și un schimb de informații fără probleme cu acestea reprezintă o obligație internațională pentru statele membre. Statele membre s-au angajat în acest sens atunci când au convenit să se supună standardelor internaționale comune și principiilor Grupului de Acțiune Financiară Internațională și ale Grupului Egmont, ambele grupuri fiind părți interesate esențiale în combaterea globală a spălării banilor și a finanțării terorismului. Aceste angajamente internaționale ale statelor membre de a îndeplini standarde globale de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului sunt în conformitate cu interesul UE și cu politica relevantă a UE, întrucât unul dintre obiectivele Directivei privind combaterea spălării banilor este de a transpune aceste standarde globale în dreptul UE. Valoarea schimbului de informații cu FIU din țări terțe este importantă și în ceea ce privește răspunsul global la combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

Prin urmare, este important să se asigure compatibilitatea deplină a schimbului de informații cu FIU din țări terțe atât cu competența exclusivă a Uniunii în toate aspectele

[35] Întrucât acest lucru este impus de articolul 46 din Regulamentul general privind protecția datelor.
[36] Se observă faptul că derogările ar trebui să fie utilizate în funcție de fiecare caz în parte și nu ar trebui să fie folosite pentru transferuri structurale și sistematice de date către țări terțe.

reglementate de Directiva privind combaterea spălării banilor, cât și cu cadrul UE de protecție a datelor.

VI. CONCLUZII

1. Constatări privind acțiunile unităților de informații financiare

Cadrul UE - precum și cel internațional - de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului se bazează pe raportarea suspiciunilor de către sectorul privat, pe analiza efectuată de unitățile de informații financiare (FIU) și pe cooperarea dintre FIU și autoritățile relevante. Este imperativ ca sectorul privat să își îndeplinească obligația legală de a raporta tranzacțiile suspecte și să primească sprijin și asistență din partea autorităților relevante în această activitate. De asemenea, este esențial ca FIU să fie capabile să își desfășoare propriile sarcini și ca acestea, având în vedere natura transfrontalieră a multor tranzacții, să coopereze într-un mod mai semnificativ și mai eficient între ele și cu autoritățile competente, inclusiv cu cele de aplicare a legii, dar și cu autoritățile fiscale și vamale și cu Oficiul European de Luptă Antifraudă. Cooperarea FIU din statele membre cu FIU din țări terțe este importantă, de asemenea, pentru combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului la nivel global și pentru a respecta standardele internaționale în materie de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului.

De la raportul de inventariere, statele membre au abordat anumite probleme prin transpunerea și punerea în aplicare a celei de a patra directive privind combaterea spălării banilor, iar FIU au luat anumite măsuri operaționale. Prezentul raport se concentrează asupra obstacolelor rămase în calea cooperării.

Analiza răspunsurilor la chestionare și dialogurile cu reprezentanții sectorului privat și cu statele membre au arătat că raportarea de către sectorul privat este împiedicată de lipsa unui model comun pentru rapoartele de tranzacții suspecte și de lipsa unei depuneri electronice obligatorii a unor astfel de rapoarte. Feedbackul periodic furnizat de FIU sectorului privat cu privire la calitatea rapoartelor lor și un dialog structural între FIU și sectorul privat pentru a face schimb de tipologii, tendințe și orientări generale sunt imperative pentru a crește capacitatea sectorului privat de a identifica în mod corect suspiciunile și de a depune cele mai semnificative rapoarte. În tratarea amenințărilor comune la adresa tuturor statelor membre, FIU trebuie să stabilească o abordare comună. Acest lucru ar sprijini activitatea FIU atunci când abordează informații privind proprietatea efectivă și transparența globală, când evaluează riscuri, când cooperează cu autoritățile de aplicare a legii și când abordează grupuri financiare internaționale mari.

De asemenea, FIU duc uneori lipsă de instrumente informatice adecvate pentru a importa și a exporta în mod eficient informații către și din FIU.net, care ar putea să le permită să analizeze în mod eficace rapoartele de tranzacții suspecte pe care le primesc și au acces divergent la bazele de date naționale, lucru care le împiedică să efectueze analize în modul cel mai extins și mai util. Totuși, o serie de FIU au început să dezvolte instrumente informatice care fac ca analiza lor națională să fie mai eficientă și care prezintă beneficii pentru analiza comună a cazurilor transfrontaliere. Instrumente comune bazate pe inteligența artificială (de exemplu, pentru analiza comună sau identificarea tendințelor) și pe învățarea automată (de exemplu, pentru feedbackul către sectorul privat și pentru dezvoltarea de tipologii) ar putea fi dezvoltate la nivel central și ar putea fi puse la dispoziția FIU din statele membre prin intermediul unui mecanism de cooperare și de sprijin.

Principiul teritorialității aplicabil entităților obligate care raportează către FIU pe teritoriul cărora sunt stabilite face să fie esențială cooperarea în cel mai extins mod posibil dintre FIU. Totuși, analiza răspunsurilor la chestionare arată că majoritatea FIU nu au distribuit rapoarte și informații atât de frecvent pe cât ar fi trebuit să o facă, iar altele nu au distribuit deloc astfel de rapoarte și de informații. Problemele tehnice recurente întâmpinate în funcționarea FIU.net par să fi fost un factor important care a contribuit la aceste dificultăți și îngreunează și mai mult distribuirea de informații de către FIU. Între timp, Europol depune eforturi pentru a menține FIU.net și a elaborat o propunere pentru un sistem nou care va fi succesorul FIU.net. Această activitate este momentan în așteptare, până când vor fi soluționate semnele de întrebare formulate de FIU, care au legătură în special cu aspecte privind protecția datelor. Aceste semne de întrebare ar trebui să fie abordate urgent pentru a permite continuarea elaborării propunerii.

În cazul în care FIU fac schimb de informații pe baza unor cereri, intervalul de timp pentru furnizarea răspunsurilor diferă în mod semnificativ și, deși este în conformitate cu standardele internaționale, nu respectă standardele UE pentru schimburile de informații dintre autoritățile din UE. Se pare că este sub nivelul optim și diseminarea de informații relevante către autoritățile de supraveghere a combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului și către autoritățile de supraveghere prudențială, în legile naționale ale unor state membre existând unele obstacole în calea cooperării, precum și practici care se concentrează asupra cooperării cu autoritățile de aplicare a legii. Modificările recente ale Directivei privind cerințele de capital vor ajuta la soluționarea ultimei probleme.

Statutul diferit, competențele diferite și organizarea diferită ale FIU din statele membre continuă să afecteze capacitatea lor de a evalua și a distribui informații financiare, administrative și de aplicare a legii relevante (în special cele deținute de entități obligate și/sau de autorități de aplicare a legii). Această vulnerabilitate, astfel cum a fost identificată în Raportul Comisiei privind evaluarea riscurilor privind spălarea banilor și finanțarea terorismului care afectează piața internă și sunt legate de activități transfrontaliere, continuă să existe[37].

În centrul identificării problemelor de mai sus s-a aflat Platforma FIU a UE. Aceasta a depus multe eforturi în ultimii câțiva ani pentru a soluționa majoritatea problemelor identificate, într-un mod semnificativ din punct de vedere operațional. Totuși, aceasta se confruntă cu limitări în ceea ce privește elaborarea de modele, de orientări și de standarde obligatorii din punct de vedere juridic, aceste competențe fiind necesare pentru a depăși dificultățile identificate.

Unele aspecte ale cooperării dintre FIU ale statelor membre în ceea ce privește schimbul de informații sunt reglementate de Directiva (UE) 2019/1153 privind accesul la informații financiare și de alt tip, adoptată la 20 iunie 2019. Totuși, directiva nu include norme în ceea ce privește termenele și canalele informatice exacte pentru schimbul de informații dintre unitățile de informații financiare ale diferitelor state membre. În plus, domeniul de aplicare al dispozițiilor relevante a fost limitat la cazurile de terorism și de criminalitate organizată asociată cu terorismul.

Lipsa reglementării schimburilor de informații dintre FIU ale statelor membre și FIU ale țărilor terțe a condus la o abordare nearmonizată a unor astfel de schimburi și există

[37] A se consulta capitolul privind vulnerabilitățile orizontale din documentul de lucru al serviciilor Comisiei [SWD(2017) 241 final] care însoțește Raportul Comisiei din 26 iunie 2017 privind evaluarea riscurilor privind spălarea banilor și finanțarea terorismului care afectează piața internă și sunt legate de activități transfrontaliere, [COM(2017) 340 final].

semne de întrebare cu privire la conformitatea lor cu cadrul Uniunii de protecție a datelor. Compatibilitatea deplină a schimbului de informații cu FIU ale țărilor terțe atât cu competența exclusivă a Uniunii în ceea ce privește toate aspectele legate de Directiva privind combaterea spălării banilor, cât și cu cadrul UE de protecție a datelor trebuie să fie asigurată fie prin reglementarea chestiunii la nivelul Uniunii, fie prin utilizarea posibilităților oferite de Regulamentul general privind protecția datelor.

2. Aspecte structurale de rezolvat

Pentru a remedia deficiențele identificate, Comisia va continua să reflecteze asupra unor posibile etape viitoare și să evalueze opțiuni diferite sau complementare la sistemul existent. Este probabil ca multe dintre deficiențele identificate să continue să existe până când sarcinile și obligațiile FIU în materie de cooperare transfrontalieră vor fi definite în mod clar în cadrul juridic de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului. În plus, prezenta evaluare arată că este necesar un mecanism mai puternic de **coordonare și de sprijinire a cooperării și a analizei transfrontaliere**. Acest mecanism ar putea, ca cerință minimă, să includă competențe de adoptare a unor standarde, modele și orientări obligatorii din punct de vedere juridic în domeniul de activitate al FIU. De asemenea, ar putea include anumite aspecte de raportare centralizată și o consolidare a capacităților mai centralizată, pe baza unor instrumente informatice noi (bazate pe inteligența artificială și tehnologiile de învățare automată), pentru a consolida și a facilita analiza comună.