EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 24. 7. 2019
COM(2019) 371 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o posúdení rámca pre spoluprácu medzi finančnými spravodajskými jednotkami

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o posúdení rámca pre spoluprácu medzi finančnými spravodajskými jednotkami

I. ÚVOD

V článku 65 ods. 2 piatej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí sa od Komisie požaduje, aby posúdila rámec pre spoluprácu finančných spravodajských jednotiek s tretími krajinami a prekážky a príležitosti na posilnenie spolupráce medzi finančnými spravodajskými jednotkami v rámci Európskej únie vrátane možnosti vytvorenia mechanizmu koordinácie a podpory[1]. Táto povinnosť je opätovne uvedená aj v novom nariadení o kontrolách peňažných prostriedkov v hotovosti[2], ako aj v smernici o prístupe k finančným a iným informáciám. V tejto správe sa posudzujú aspekty uvedené v článku 65 ods. 2 smernice o boji proti praniu špinavých peňazí.

Finančné spravodajské jednotky (ďalej len „jednotky FIU“) zohrávajú hlavnú úlohu v rámci Únie pre boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Nachádzajú sa v kľúčovom postavení medzi súkromným sektorom a príslušnými orgánmi; jednotky FIU usmerňujú prácu hospodárskych subjektov, aby sa odhalili transakcie podozrivé z prepojenia na pranie špinavých peňazí a financovanie terorizmu. Vzhľadom na nadnárodný charakter organizovanej trestnej činnosti a teroristických činností, cezhraničná spolupráca medzi jednotkami FIU je mimoriadne dôležitá. Teroristi pôsobia cezhranične, pričom v rôznych krajinách zanechávajú stopy finančných informácií, a subjekty vykonávajúce pranie špinavých peňazí a organizované zločinecké skupiny čoraz viac ukrývajú a opätovne investujú aktíva v iných členských štátoch ako je ten, v ktorom bol spáchaný trestný čin, z ktorého pochádza príslušný majetok.

FIU sú prevádzkovo nezávislé a autonómne jednotky, ktoré boli vytvorené v rámci EÚ pre boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, a ich funkcie a úlohy sú upravené predovšetkým v smernici o boji proti praniu špinavých peňazí[3].

Finančná akčná skupina[4] a Egmontská skupina finančných spravodajských jednotiek (ďalej len „Egmontská skupina“)[5] na medzinárodnej úrovni vytvárajú normy upravujúce činnosti

---

[1] Európsky parlament zašiel ešte o krok ďalej v uznesení z 26. marca 2019 o finančnej trestnej činnosti, vyhýbaní sa daňovým povinnostiam a daňových únikoch a vyzval Komisiu, aby zvážila vytvorenie FIU EÚ, čím by vzniklo centrum pre spoločnú vyšetrovaciu činnosť a koordináciu s vlastnou autonómnou kompetenciou a vyšetrovacími právomocami v oblasti cezhraničnej finančnej trestnej činnosti (ods. 256) (Osobitný výbor pre finančnú trestnú činnosť, vyhýbanie sa daňovým povinnostiam a daňové úniky).

[2] Odôvodnenie 26 nariadenia (EÚ) 2018/1672 o kontrolách peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Únie alebo opúšťajú Úniu, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1889/2005.

[3] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES, Ú. v. EÚ L 0849, 9.7.2018, s. 1.

[4] Finančná akčná skupina je medzivládny orgán, ktorý v roku 1989 zriadili ministri krajín, ktoré patria do jeho právomoci. Cieľom tejto skupiny je stanovovať normy a podporovať účinné vykonávanie právnych, regulačných a operatívnych opatrení na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Členom Finančnej akčnej skupiny je 15 členských štátov EÚ a 3 štáty

jednotiek FIU. Hlavné úlohy jednotiek FIU sú prijímať a analyzovať správy o podozrivej transakcii a informácie potrebné na boj proti praniu špinavých peňazí, proti súvisiacim predikatívnym trestným činom a proti financovaniu terorizmu a šíriť výsledky analýzy a všetky ďalšie informácie vnútroštátnym príslušným orgánom a ďalším jednotkám FIU. Jednotky FIU ako také sú centrami finančného spravodajstva. Smernica o boji proti praniu špinavých peňazí ide nad rámec týchto medzinárodných noriem a stanovujú sa v nej konkrétnejšie povinnosti a užšia spolupráca v rámci EÚ vzhľadom na voľný pohyb kapitálu a na voľné poskytovanie finančných služieb, ktoré sú súčasťou integrovanej finančnej oblasti Únie.

Spoluprácu medzi jednotkami FIU na úrovni EÚ podporuje práca platformy FIU EÚ[6] a vytvorenie Siete FIU.NET[7]; ide o informačný systém na prepojenie decentralizovaných databáz, ktorý umožňuje výmenu informácií medzi jednotkami FIU. Od 1. januára 2016 je Sieť FIU.NET začlenená do Europolu s cieľom zaistiť stabilitu a pravidelné financovanie tejto siete. Tým sa zároveň ponúkajú možnosti na zintenzívnenie výmeny informácií medzi Europolom a jednotkami FIU.

Niektoré aspekty spolupráce medzi jednotkami FIU členských štátov, pokiaľ ide o výmenu informácií, sú upravené v smernici 2019/1153 z 20. júna 2019 o prístupe k finančným a iným informáciám[8]. Na rozdiel od pôvodného návrhu Komisie však v tejto smernici nie sú stanovené predpisy týkajúce sa presných lehôt a IT kanálov na výmenu informácií medzi jednotkami FIU rôznych členských štátov. Navyše rozsah uplatňovania príslušného ustanovenia je obmedzený na prípady terorizmu a organizovanej trestnej činnosti spojenej s terorizmom a nezahŕňa všetky druhy závažných trestných činov, ako

---

EHP, zatiaľ čo 13 členských štátov je členom regionálnej organizácie MONEYVAL. Európska komisia má štatút člena Finančnej akčnej skupiny. http://www.fatf-gafi.org/

5 Egmontská skupina je medzinárodná organizácia, ktorá vytvára celosvetovú sieť spolupráce jednotiek FIU s cieľom bojovať proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Od júla 2019 ju tvorí 164 členských jednotiek FIU vrátane jednotiek FIU všetkých členských štátov. Európska komisia má od roku 2017 v Egmontskej skupine štatút pozorovateľa. Egmontská skupina poskytuje platformu, v rámci ktorej si jednotky FIU môžu vymieňať skúsenosti a najlepšie postupy, pričom organizuje zasadnutia v rôznych štrukturálnych prostrediach. S členstvom sa jednotky FIU zaväzujú dodržiavať zodpovednosti vyplývajúce z Charty Egmontskej skupiny, napr. dodržiavať normy týkajúce sa prevádzkového štatútu jednotky FIU alebo zabezpečovať výmenu informácií s ostatnými členmi skupiny v najširšom zmysle. Charta je k dispozícii na adrese https://egmontgroup.org/en/document-library/8

6 Komisia v roku 2006 vytvorila neformálnu skupinu odborníkov, platformu FIU EÚ, ktorú tvoria zástupcovia jednotiek FIU členských štátov. Prostredníctvom zasadnutí platformy sa uľahčuje spolupráca medzi jednotkami FIU vytvorením fóra na zabezpečenie výmeny názorov a na poskytovanie poradenstva, pokiaľ ide o otázky vykonávania týkajúce sa jednotiek FIU a ohlasujúcich subjektov. Úloha platformy bola opätovne potvrdená v článku 51 štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí. Viac informácií: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – Platforma finančných spravodajských jednotiek EÚ (referenčný kód E03251).

7 Sieť FIU.NET začala fungovať v roku 2007 a do roku 2015 bola spolufinancovaná Európskou komisiou (od 1. januára 2016 bola začlenená do Europolu). Vo štvrtej smernici o boji proti praniu špinavých peňazí sa špecificky uvádza ako odporúčaný kanál na komunikáciu medzi jednotkami FIU, pričom týmto jednotkám umožňuje vytvárať anonymizované zoznamy, ktoré možno využiť na vyhotovenie aproximačných porovnaní (zhoda/nezhoda) na účely porovnania údajov s údajmi iných jednotiek FIU, ktoré sú zapojené do systému, s cieľom zistiť, ktoré subjekty sú predmetom záujmu FIU v iných členských štátoch. Vykonáva sa to pomocou tzv. „filtrov ma3tch“, pričom nie je potrebné vymieňať ani zverejňovať osobné údaje.

8 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2019/1153 z 20. júna 2019, ktorou sa stanovujú pravidlá uľahčovania využívania finančných a iných informácií na predchádzanie určitým trestným činom, ich odhaľovanie, vyšetrovanie alebo stíhanie, Ú. v. EÚ L 186, 11.7.2019, s. 122 – 137. Touto smernicou sa zrušilo rozhodnutie Rady 2000/642/SVV zo 17. októbra 2000 upravujúce spoluprácu pri výmene informácií medzi finančnými informačnými jednotkami členských štátov, Ú. v. ES L 271, 24.10.2000, s. 4 – 6.

sa navrhovalo pôvodne. Preto sa Komisia zaviazala, že sa bude ďalej zaoberať spoluprácou medzi jednotlivými jednotkami FIU, a to aj v tejto správe.

Táto správa vychádza z predchádzajúcej „mapovacej správy“[9] a z pracovného dokumentu útvarov Komisie o zlepšení spolupráce medzi jednotkami FIU členských štátov[10]. Odvtedy sa podarilo niektoré ťažkosti vyriešiť prostredníctvom transpozície a vykonávania štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí a pomocou určitých operatívnych opatrení, ktoré prijali jednotky FIU. Táto správa sa zameriava na zostávajúce prekážky spolupráce.

V rámci prípravy tejto správy Komisia začala cielené konzultácie, ktoré sa zameriavali na jednotky FIU v EÚ[11] a na príslušné vnútroštátne orgány[12]. Komisia konzultovala aj s povinnými subjektmi a Europolom prostredníctvom cielených dotazníkov a zasadnutí.

V tejto správe sa uvádzajú niektoré otázky, ktoré by mohli byť výsledkom toho, že členské štáty úplne alebo správne netransponovali smernicu o boji proti praniu špinavých peňazí. Táto smernica mala byť transponovaná do vnútroštátnych právnych predpisov do 26. júna 2017 a správa teda nemá vplyv na právo Komisie začať konanie o nesplnení povinností vyplývajúcich z tejto smernice.

Jednotky FIU musia spolupracovať a vymieňať si informácie aj s inými orgánmi verejnej moci vrátane orgánov presadzovania práva, colných a daňových orgánov, úradu pre boj proti podvodom a úradov pre vyhľadávanie majetku. V niektorých prípadoch sú identifikované niektoré otázky týkajúce sa tejto spolupráce, napríklad správy o podozrivej transakcii a ďalšie informácie týkajúce sa boja proti praniu špinavých peňazí sa neodovzdávajú všetkým daňovým správam v EÚ, pretože väčšinu z nich jednotky FIU nepovažujú za príslušné orgány[13], a tým sa vytvárajú prekážky v účinnom boji proti daňovej trestnej činnosti[14]. Pokiaľ ide o spoluprácu s Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), Komisia navrhla[15], že Európsky úrad pre boj proti podvodom by mal mať možnosť získavať bankové informácie potrebné na účely vyšetrovacích činností prostredníctvom finančných spravodajských jednotiek v členských štátoch.

---

9 Mapovanie a analýza nedostatkov právomoci jednotiek FIU a prekážky brániace získavaniu a výmene informácií; správa platformy FIU EÚ, ktorú schválili jednotky FIU všetkých členských štátov 11. decembra 2016.

10 Pracovný dokument útvarov Komisie o zlepšení spolupráce medzi finančnými informačnými jednotkami EÚ, SWD(2017) 275, 26. júna 2017.

11 Platforma FIU EÚ: Komisia diskutovala o týchto otázkach s jednotkami FIU členských štátov na zasadnutiach, ktoré sa uskutočnili 20. septembra 2018, 11. decembra 2018 a 5. marca 2019. Na dotazník odpovedalo 24 jednotiek FIU členských štátov. Zápisnice zo zasadnutí sú k dispozícii na webovom sídle Komisie, ktoré informuje o expertných skupinách (referenčný kód: E03251).

12 Táto konzultácia sa uskutočnila prostredníctvom expertnej skupiny pre pranie špinavých peňazí a financovanie terorizmu (EGMLTF). Komisia poslala dotazník príslušným členom skupiny. Rokovania sa uskutočnili počas zasadnutí tejto skupiny, ktoré sa konali 5. októbra 2018 a 6. februára 2019.

13 Colné orgány pravidelne posielajú jednotkám FIU údaje týkajúce sa peňažných prostriedkov (vyhlásenia a nezrovnalosti), ale len niektoré uviedli, že dostávajú spätnú väzbu. Podľa informácií zverejnených počas verejného rokovania výboru TAX3 dňa 4.2.2019 sa ukázalo, že jednotky FIU mali informácie o škandále Cum-Ex, ktorý stál členské štáty približne 55 miliárd EUR, ale v tom čase nemohli tieto informácie poskytnúť daňovým orgánom.

14 Podľa Europolu (2017) daňová trestná činnosť je súvisiacim predikatívnym trestným činom v prípade väčšiny vymieňaných záznamov o podozrivej transakcii.

15 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní úradu OLAF, COM(2018) 338 final.

Túto správu treba posudzovať spolu so správou Komisie o nadnárodnom hodnotení rizík[16], správou Komisie o prepojení národných centralizovaných automatizovaných mechanizmov [17] a správou Komisie o posúdení nedávnych údajných prípadov pania špinavých peňazí zahŕňajúcich úverové inštitúcie EÚ[18]; všetky uvedené správy sa zverejňujú súčasne s touto správou.

II. OHLASOVANIE POVINNÝCH SUBJEKTOV FINANČNÝM SPRAVODAJSKÝM JEDNOTKÁM

Je nevyhnutné, aby finančné spravodajské jednotky (FIU) získavali kvalitné informácie o transakciách alebo plánovaných transakciách, ktoré by mohli byť prepojené s príjmami z trestnej činnosti alebo s financovaním terorizmu. V smernici o boji proti praniu špinavých peňazí sa od povinných subjektov požaduje, aby z vlastnej iniciatívy poskytli informácie jednotke FIU v členskom štáte, v ktorom sú usadené, ak vedia, majú podozrenie alebo majú opodstatnené dôvody domnievať sa, že finančné prostriedky, ktoré sú súčasťou transakcie, sú príjmami z trestnej činnosti alebo súvisia s financovaním terorizmu, pričom sa od povinných subjektov zároveň požaduje, aby urýchlene reagovali na žiadosti jednotky FIU o ďalšie informácie. Súčasťou informačných tokov by mali byť informácie o spätnej väzbe a o následných opatreniach v súvislosti s ohlásenými údajmi. Spätná väzba by sa mala poskytnúť včas a mala by informovať aj o užitočnosti prezentovaných správ a nadväznosti na ne.

Povinnosť subjektu ohlasovať informácie jednotke FIU členského štátu, v ktorom je usadený, dopĺňajú povinnosti jednotiek FIU poskytovať informácie a správy jednotkám FIU iných členských štátov v prípade, že tieto informácie a správy zahŕňajú cezhraničný prvok.

1. Spolupráca medzi finančnými spravodajskými jednotkami a spolupráca s ohlasujúcimi subjektmi

V smernici o boji proti praniu špinavých peňazí sa členské štáty zaväzujú požadovať od povinných subjektov, aby spolupracovali s vnútroštátnymi jednotkami FIU tak, že ich budú urýchlene informovať o podozrivých transakciách alebo činnostiach, a to aj prostredníctvom podania správy o podozrivej transakcii. Povinné subjekty v súčasnosti podávajú správy mnohým jednotkám FIU prostredníctvom vyhradených elektronických vnútroštátnych ohlasovacích systémov[19]. V mapovacej správe z roku 2016 sa zdôrazňujú prípady, v ktorých neexistencia IT nástrojov (vo viacerých jednotkách FIU sa využívajú pracovné postupy v papierovej forme) spôsobila jednotkám FIU ťažkosti s účinným spracovaním a analýzou informácií z dôvodu veľkého množstva správ o podozrivej transakcii, ktoré boli v poslednom čase podané.

Len málo jednotiek FIU používa štandardizované ohlasovacie formuláre, ktoré sú zväčša zamerané na banky a nie sú vhodné pre ostatné povinné subjekty. Miera ohlasovania

---

16 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o hodnotení rizika pania špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktoré má vplyv na vnútorný trh a súvisí s cezhraničnou činnosťou, COM(2019) 370.

17 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o prepojení národných centralizovaných automatizovaných mechanizmov (centrálnych registrov alebo centrálnych systémov vyhľadávania údajov) členských štátov týkajúcich sa bankových účtov, COM(2019) 372.

18 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o posúdení nedávnych prípadov údajného pania špinavých peňazí týkajúcich sa úverových inštitúcií EÚ, COM(2019) 373.

19 Väčšina jednotiek FIU používa systém GoAML, ktorý vyvinul UNODC; v ostatných prípadoch jednotky FIU vyvinuli vlastné systémy alebo systémy *ad hoc*.

povinných subjektov jednotkám FIU je nízka, hoci v posledných rokoch sa počet podaných správ zvýšil[20]. Väčšinu týchto správ podávajú úverové inštitúcie a len malý percentuálny podiel podaných správ tvoria správy podané inými povinnými subjektmi[21]. Platforma FIU EÚ pracuje s Europolom na projekte, ktorý začal v roku 2016 a ktorého cieľom je vytvoriť spoločný vzorový dokument na podávanie správ o podozrivej transakcii; tento vzorový dokument by sa mal jednotne používať v rámci celej EÚ. Jednotný vzorový dokument by uľahčil povinným subjektom ohlasovanie a uľahčilo by sa aj šírenie správ medzi jednotlivými jednotkami FIU.

V nariadení o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti[22] sa od príslušných orgánov (colných správ) členských štátov vyžaduje, aby vnútroštátnym jednotkám FIU poskytli všetky oznámenia peňažných prostriedkov v hotovosti a oznámili všetky zistené porušenia povinnosti oznámiť peňažné prostriedky v hotovosti vo výške najmenej 10 000 EUR pri vstupe do EÚ alebo výstupe z nej. V nariadení 2018/1672, ktorým sa od júna 2021 zruší nariadenie 1889/2005, sa požaduje, aby sa informácie posielali prostredníctvom rovnakého IT systému (prostredníctvom colného informačného systému) v lehote 15 pracovných dní.

V mnohých správach sa uvádza transakcia alebo činnosť, ktorá sa týka dvoch alebo viacerých členských štátov. V súvislosti s riešením zaťaženia povinných subjektov, ktoré poskytujú služby vo viacerých členských štátoch, bola predložená otázka ohlasovania všetkých správ o podozrivej transakcii na jednotnom kontaktnom mieste v rámci EÚ. Pomocou tohto jednotného kontaktného miesta by sa zároveň zabránilo tomu, aby sa jednotky FIU zapájali do veľkého množstva cezhraničných správ a poskytovania týchto správ iným jednotkám FIU, pretože centrálny ohlasovací subjekt by prevzal poskytovanie správ alebo ohlasovanie všetkým príslušným jednotkám FIU.

Na základe odpovedí uvedených v dotazníku možno konštatovať, že povinné subjekty majú rôzne názory, ale v budúcnosti sú otvorené prijať systém, v rámci ktorého by informácie alebo oznámenia mohli ohlasovať na jednotnom kontaktnom mieste, ktorý by bol súčasťou koordinačného a podporného mechanizmu. Naopak jednotky FIU a regulačné orgány neboli priaznivo naklonené centralizovanému podávaniu správ o podozrivej transakcii na jednotnom kontaktnom mieste. Dôvody nesúhlasu boli tieto: i) jazykové bariéry a riziká omeškania, najmä ak sa vyžaduje urýchlené konanie, napr. v prípade „zmrazenia“ finančných prostriedkov; ii) právne dôvody týkajúce sa zásady subsidiarity, možný nesúlad s normami Finančnej akčnej skupiny, pokiaľ ide o povinnosť povinných subjektov podávať hlásenia jednotke FIU podľa miesta, kde sú usadené[23], a zásady autonómie a nezávislosti jednotiek FIU; a iii) možné podkopanie dôvery, ktorú jednotky FIU budovali s povinnými subjektmi usadenými na ich území, a spolupráce medzi jednotkami FIU členských štátov.

---

20 Podľa správy Europolu „Od podozrenia k činu“, ktorá bola zverejnená v roku 2017, sa počet podaných správ medzi rokmi 2009 a 2014 zvýšil o 63 %. V tejto správe sa takisto uvádza, že s financovaním terorizmu súviselo menej ako 1 % správ podaných v rokoch 2013 a 2014, zatiaľ čo hlavným dôvodom na podávanie správ bolo využívanie peňažných prostriedkov v hotovosti. (38 %). Pokiaľ ide o predikatívne trestné činy, daňové podvody boli v rovnakom období dôvodom na podanie 39 % hlásení, nasledovali podvody a podvodné konanie (30 %) a obchodovanie s drogami (15 %). Financovanie terorizmu bolo dôvodom na podanie menej ako 0,5 % z celkových správ. Tento nárast pokračoval a napríklad vo Fínsku sa počet podaných správ o podozrivej transakcii zvýšil z približne 1 000 ročne v roku 2015 na približne 9 000 týchto správ za rok 2018; vo Švédsku z približne 10 000 správ o podozrivej transakcii v roku 2016 na približne 19 000 správ v roku 2018.

21 Z informácií, ktoré Komisia získala v rámci nadnárodného hodnotenia rizík za rok 2017, vyplýva, že 93 % správ o podozrivej transakcii pochádza od finančných inštitúcií. SWD(2017) 241 final, príloha 5.

22 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 z 26. októbra 2005 o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo vystupujú zo Spoločenstva.

23 Odporúčanie 29 a výkladová poznámka k tomuto odporúčaniu.

Jednotky FIU tvrdia, že rovnaké ciele by bolo možné dosiahnuť, keby sa odsúhlasili rovnaké vzorové ohlasovacie dokumenty a procesy na šírenie správ. Takisto tvrdili, že na rozdiel od súčasnej situácie by elektronické podávanie správ povinnými subjektmi jednotkám FIU malo byť na vnútroštátnej úrovni povinné s cieľom zaistiť, že jednotky FIU ich budú môcť spracúvať elektronicky, a teda účinnejšie. Na tento účel by bolo nevyhnutné zmeniť súčasný právny rámec.

2. Mechanizmy spätnej väzby

V zmysle smernice o boji proti praniu špinavých peňazí sú jednotky FIU povinné, keď je to možné, poskytovať povinným subjektom spätnú väzbu o účinnosti správ a o následných opatreniach.

Jednotky FIU v odpovediach v dotazníku uviedli, že pokiaľ ide o poskytovanie spätnej väzby, typológia a usmernenia FATF sa bežne rozširujú hneď po ich schválení. Niekoľko jednotiek FIU uviedlo, že rozširujú aj vlastné správy a usmernenia v súvislosti s vnútroštátnym posudzovaním rizík. Medzi ďalšie prostriedky spätnej väzby patria verejno-súkromné partnerstvá, pravidelné zasadnutia so skupinami zainteresovaných strán a odborná príprava. V odpovediach v dotazníku nebolo uvedených dostatok podrobných informácií na to, aby bolo možné vyvodiť závery o rozsahu a frekvencii zasadnutí a odbornej prípravy.

Jednotky FIU v dvoch tretinách odpovedí uznali, že je potrebné zlepšiť spätnú väzbu. Povinné subjekty vo svojich odpovediach takisto vyzývali na užší dialóg s jednotkami FIU a k rozsiahlejšej spätnej väzbe k jednotlivým správam. Mnoho jednotiek FIU má stále pochybnosti o užitočnosti štruktúrovaných dialógov, ale sú ochotné preskúmať túto možnosť.

Pokiaľ ide o spätnú väzbu k jednotlivým správam o podozrivej transakcii, veľmi málo jednotiek FIU uviedlo, že poskytujú takúto spätnú väzbu, pričom tieto prípady sa zvyčajne týkajú správ, ktoré sa posielajú prokuratúre. Cezhraničná spätná väzba povinným subjektom k správam, ktoré jedna jednotka FIU poslala inej príslušnej jednotke FIU, prakticky neexistuje. Spätná väzba v prípade jednotlivých správ nemusí byť možná, pretože by mohla narúšať dôvernosť vyšetrovaní. Napriek tomu sa zdá, že slovné spojenie „keď je to možné“ jednotlivé jednotky FIU uplatňujú rozdielne, a tak majú k dispozícii široký priestor na voľné konanie.

Pokiaľ ide o spätnú väzbu k údajom týkajúcim sa peňažných prostriedkov v hotovosti, veľmi málo colných správ uvádza, že im jednotky FIU poskytujú spätnú väzbu k oznámeniam peňažných prostriedkov v hotovosti alebo k porušeniam. Táto spätná väzba je mimoriadne dôležitá, keď sa odhalia neoznámené peňažné prostriedky v hotovosti.

Spätná väzba ku kvalite správ o podozrivej transakcii, všeobecné usmernenia a výmena typológií sú dôležité z hľadiska zlepšenia kvality a relevantnosti týchto správ a jednotky FIU by sa mali v tomto smere angažovať zmysluplnejšie.

III. SPOLUPRÁCA MEDZI FINANČNÝMI SPRAVODAJSKÝMI JEDNOTKAMI V EÚ

Povinné subjekty musia podávať správy finančnej spravodajskej jednotke (FIU) podľa miesta, kde sú usadené. Túto územnú zásadu dopĺňajú súbežné povinnosti jednotiek FIU poskytovať informácie a správy jednotkám FIU iných členských štátov, porovnávať svoje údaje s údajmi iných jednotiek FIU a vykonávať spoločné analýzy. Na vykonanie týchto úkonov sa od jednotiek FIU vyžaduje, aby medzi sebou používali chránené komunikačné kanály a aby nabádali k používaniu Siete FIU.NET alebo jej nástupcu.

1. Výmena informácií

V zmysle článku 53 ods. 1 smernice o boji proti praniu špinavých peňazí majú jednotky FIU povinnosť: i) „urýchlene postúpiť“ správy, „ktoré sa týkajú iného členského štátu,“ jednotke FIU tohto členského štátu, čo sa zvyčajne využíva v prípade, keď je správa z dôvodu územnej zásady podaná jednotke FIU členského štátu, ktorého sa správa netýka; ii) samovoľne, rozhodnutím na základe vlastného uváženia jednotky FIU, šíriť informáciu alebo analýzu relevantnú pre iný členský štát, čo sa zvyčajne využíva v prípade správ obsahujúcich cezhraničný prvok; a iii) odpovedať na žiadosti o informácie od inej jednotky FIU. Táto povinnosť je zopakovaná aj v novom nariadení o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti[24].

- *Správy, ktoré sa týkajú iného členského štátu*

Pokiaľ ide o postupovanie správ, ktoré sa týkajú iného členského štátu, v mapovacej správe jednotiek FIU sa zdôrazňuje automatický a povinný charakter, v zmysle ktorého sa „oznámenia musia postúpiť príslušným zahraničným jednotkám FIU na základe objektívnych faktorov, ktoré závisia výlučne od uznania toho, že prijaté informácie sa ‚týkajú iného členského štátu‘. Šírenie by nemalo závisieť od výsledkov analýzy jednotky FIU ani od ďalších hodnotení týkajúcich sa napríklad relevantnosti veci, správnosti určenia podozrenia alebo rozsudku o primeranosti“[25].

Na základe odpovedí uvedených v dotazníku však možno konštatovať, že cezhraničných správ bolo veľmi málo, a to napriek tomu, že povinnosť uvedená v smernici o boji proti praniu špinavých peňazí je uplatniteľná od júna 2017. S výnimkou jedného členského štátu od júna 2017 nedošlo k výraznému zvýšeniu počtu cezhraničných správ, ktoré jednotky FIU postupujú svojim protistranám.

- *Informácie relevantné pre iný členský štát*

Pokiaľ ide o šírenie informácií relevantných pre iný členský štát z vlastnej iniciatívy, z aktuálnych štatistických údajov o využívaní Siete FIU.NET vyplýva, že v roku 2018 členské štáty poslali menej ako 100 cezhraničných oznámení[26], pričom 6 členských štátov túto funkciu Siete FIU.NET zatiaľ vôbec nevyužíva[27]. Z odpovedí uvedených v dotazníku a zo štatistických údajov, ktoré poskytol Europol, je zrejmé, že niektoré členské štáty neplnia povinnosť šíriť cezhraničné informácie relevantné pre iný členský štát a že niekoľko ďalších členských štátov túto povinnosť plní len čiastočne.

V septembri 2017 jednotky FIU členských štátov a Europol vytvorili pracovnú skupinu v rámci platformy FIU EÚ na výmenu názorov na cezhraničné oznamovanie a šírenie správ. Táto pracovná skupina poskytuje Komisii poradenstvo a odborné znalosti o operatívnych otázkach s cieľom uľahčiť spoluprácu medzi vnútroštátnymi jednotkami FIU a výmenu názorov na využívanie funkcií Siete FIU.NET a na návrh jej možných technických vylepšení. Táto práca je už v pokročilom štádiu. Medzičasom v súčasnosti niekoľko členských štátov plní svoju právnu povinnosť postupovať a šíriť cezhraničné správy. Pracovná skupina sa zaoberá úlohou navrhnúť rámec, ktorý by vymedzoval kritériá určujúce „cezhraničný“ charakter správy o podozrivej transakcii, pretože jednotky FIU môžu kritérium „relevantnosti“ interpretovať veľmi rozdielne. V každom

[24] Článok 9 ods. 2 nového nariadenia o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti, nariadenia (EÚ) 2018/1672.

[25] Mapovacia správa z roku 2016, s. 171 a 174.

[26] Niektoré jednotky FIU poslali viacero správ v rovnakom balíku.

[27] Europol predstavil tieto štatistické údaje na zasadnutí platformy FIU EÚ, ktoré sa konalo 5. marca 2019.

prípade by sa pri kritériu „relevantnosti“ nemalo očakávať, že sa vykoná dôkladná analýza informácií prijatých od povinného subjektu, pričom dotknutej jednotke FIU by sa ani nemalo brániť, aby vykonala vlastnú analýzu. Dodržiavanie povinnosti šíriť informácie relevantné pre iný členský štát je mimoriadne dôležité z hľadiska správneho fungovania rámca boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

– *Žiadosti o informácie*

Pokiaľ ide o odpovede na žiadosti o informácie od inej jednotky FIU, vo všeobecnosti možno konštatovať, že v tomto smere všetky jednotky FIU plnia povinnosti. V mapovacej správe sa však uvádza, že kritickou oblasťou spolupráce medzi jednotlivými jednotkami FIU je včasnosť odpovedí na žiadosti o informácie, pričom sa „zdôrazňuje, že súčasné omeškania pri získavaní informácií... od partnerských jednotiek FIU môžu ovplyvniť účinnosť analytických činností a vyplývajúcich úkonov na presadzovanie práva“. Z odpovedí jednotiek FIU uvedených v dotazníku vyplýva, že prevažná väčšina jednotiek FIU odpovedá na žiadosti v lehote jedného mesiaca, ktorú odporúča Egmontská skupina. Päť členských štátov oznámilo, že na prichádzajúce žiadosti odpovedajú v lehote, ktorá v priemere trvá jeden týždeň alebo kratšie, zatiaľ čo päť členských štátov uviedlo, že priemerná lehota na poskytnutie odpovede je jeden mesiac. Na základe odpovedí uvedených v dotazníku sa zdá, že jednotky FIU členských štátov pracujú v rovnakých lehotách v rámci EÚ a aj mimo EÚ. Treba poznamenať, že hoci je časový rámec v trvaní jedného mesiaca v súlade s lehotou odporúčanou Egmontskou skupinou, je oveľa dlhší ako priemerné lehoty na výmenu informácií medzi orgánmi v rámci iných nástrojov EÚ, ktoré zvyčajne trvajú niekoľko dní, nie dlhšie ako týždeň[28]. Lehoty na odpovedanie na žiadosti by sa mali zlepšiť a zosúladiť s normami uplatniteľnými na iné orgány v Únii.

Okrem toho niektoré jednotky FIU uviedli rozdielne harmonogramy odpovedania na žiadosti v závislosti od toho, či má jednotka FIU v čase podania žiadosti požadované informácie k dispozícii, alebo ich musí získať od povinných subjektov alebo iných príslušných orgánov. Zvyčajne trvá dlhšie, kým jednotky FIU odpovedajú na žiadosti, v prípade ktorých nemajú požadované informácie k dispozícii. V tejto súvislosti je dôležité analyzovať druhy informácií, ku ktorým majú jednotky FIU priamy prístup a v prípade ktorých môžu iným jednotkám FIU odpovedať v stanovenej lehote. V smernici o boji proti praniu špinavých peňazí sa stanovuje, že jednotky FIU by mali mať prístup k všetkým finančným a administratívnym údajom a k údajom súvisiacim s presadzovaním práva, ktoré potrebujú na plnenie svojich úloh. Rozsah priameho prístupu jednotiek FIU k zdroju údajov je však v jednotlivých členských štátoch výrazne rozdielny. Na základe odpovedí uvedených v druhom dotazníku, v ktorom sa skúmalo viac ako 70 informačných zdrojov, možno konštatovať, že niektoré jednotky FIU majú priamy prístup k viac ako 30 zdrojom informácií, zatiaľ čo iné jednotky FIU majú prístup k menej ako piatim zdrojom[29]. Veľké rozdiely sú aj v tom, či jednotky FIU majú priamy alebo nepriamy prístup k určitým databázam. Je dôležité poznamenať, že prístup k týmto informáciám môže byť pre jednotky FIU prospešný aj pri vykonávaní analýzy správ o podozrivej transakcii a pri vykonávaní cezhraničnej analýzy.

---

[28] V rámcovom rozhodnutí Rady 2006/960/SVV o výmenách informácií medzi orgánmi činnými v trestnom konaní uverejnenom v Ú. v. EÚ L 386, 29.12.2006, s. 89 – 100, sa stanovuje, že na žiadosti treba odpovedať do troch dní; v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2014/41/EÚ z 3. apríla 2014 o európskom vyšetrovacom príkaze v trestných veciach, Ú. v. EÚ L 130, 1.5.2014, sa stanovuje lehota jeden týždeň.

[29] Komisia 29. apríla 2019 poslala dotazník všetkým jednotkám FIU, v ktorom zisťovala, či vlastnia/spravujú, majú priamy alebo nepriamy prístup k 73 vopred určeným zdrojom informácií. Na dotazník odpovedalo 24 jednotiek FIU.

2. Porovnávanie súborov údajov

V článku 56 ods. 2 smernice o boji proti praniu špinavých peňazí sa stanovuje, že jednotky FIU majú spolupracovať „pri používaní najmodernejších technológií," čo im umožní, „aby pri zachovaní úplnej ochrany osobných údajov anonymne porovnávali svoje údaje s údajmi ostatných FIU s cieľom zistiť, ktoré subjekty sú predmetom záujmu FIU v iných členských štátoch a určiť ich príjmy a finančné prostriedky". Plánovalo sa, že technický súlad tohto ustanovenia sa zabezpečí prostredníctvom lepšieho využitia technológie „ma3tch", ktorá bola vyvinutá a pridaná ako funkcia Siete FIU.NET v apríli 2014.[30] Pomocou tejto funkcie krížového porovnávania môžu jednotky FIU automaticky (na báze zhoda/nezhoda) vyhľadávať príslušné prepojenia na informácie, ktoré majú k dispozícii iné jednotky FIU.

Jednotky FIU naplno nevyužívajú potenciál tohto nástroja a otázka lepšieho zapojenia jednotiek FIU sa opakovane objavuje na programe zasadnutí platformy FIU EÚ. Počas posledných dvoch rokov sa však podarilo dosiahnuť určité zlepšenie čiastočne v dôsledku aktívneho pôsobenia Europolu s cieľom povzbudiť jednotky FIU, aby využívali výhody novej technológie. V decembri 2018 túto funkciu používalo 18 jednotiek FIU (vo februári 2017 to bolo len 15 jednotiek FIU). Podobne na konci roka 2016 mali jednotky FIU k dispozícii 90 filtrov, v apríli 2018 sa ich počet zvýšil na 126. S cieľom posilniť všeobecný cieľ zaviesť technológiu ma3tch ako rutinný nástoj v pracovnom procese jednotiek FIU bola koncom roka 2017[31] vytvorená pracovná skupina a jej odporúčania boli schválené na zasadnutí platformy FIU EÚ v marci 2019. Komisia bude monitorovať ich vykonávanie v praxi.

3. Spoločné analýzy

S cieľom účinne reagovať na prípady pranía špinavých peňazí a financovania terorizmu, ktoré zahŕňajú viaceré jurisdikcie, v smernici o boji proti praniu špinavých peňazí sa stanovuje, že spolupráca medzi jednotkami FIU členských štátov by mala ísť nad rámec prostej výmeny informácií na účely zisťovania a analýzy a mala by zahŕňať spoločnú analytickú činnosť. V článku 51 smernice sa platforma FIU EÚ poveruje, aby pomáhala pri vykonaní „spoločnej analýzy" cezhraničných prípadov. Hoci prínos spoločnej analýzy v porovnaní s bežnou spoluprácou v oblasti výmeny informácií je zrejmý, keďže sa pomocou nej môžu odhaliť širšie súvislosti, ktoré by pri izolovanom hodnotení na vnútroštátnej úrovni zostali neodhalené, samotná realizácia spoločnej analýzy je zložitá a náročná úloha.

Len pár členských štátov, ktoré sa zúčastnili na jednom z dvoch pilotných projektov realizovaných v kontexte platformy FIU EÚ v roku 2016 a v roku 2018, by mohli odovzdať skúsenosti v oblasti spoločnej analýzy. Hoci operatívny výsledok bol pozitívny, účastníci týchto projektov museli prekonať viaceré ťažkosti, ktoré vyplývali napríklad z rozdielov vo vnútroštátnych právnych predpisoch (spôsobilosť a právomoci jednotky FIU týkajúce sa prístupu k informáciám, dostupné informačné zdroje, obmedzenia vzťahujúce sa na výmenu informácií, ktoré sa týkajú dôvernosti a ktoré vyplývajú z vnútroštátnych právnych predpisov). Ďalšie ťažkosti súviseli s rozličnými pracovnými metodikami uplatňovanými jednotkami FIU (napr. chápanie analytickej úlohy, váha priradená prvkom, ktoré sa týkajú presadzovania práva, alebo finančným prvkom v závislosti od štatútu a charakteru jednotky FIU, odlišné ciele a postupy).

---

30 Výbor partnerov Siete FIU.NET (predchodca poradnej skupiny Siete FIU.NET) schválil projektový návrh týkajúci sa technológie ma³tch vo februári 2013.

31 Pracovnú skupinu Podpora a rozšírenie ma3tch tvoria zástupcovia jednotiek FIU z Belgicka, Estónska, Francúzska, Fínska, Talianska, Luxemburska, Poľska a zástupcovia Europolu.

Zdá sa, že jednotky FIU vo všeobecnosti akceptujú, že rozšírenie tohto typu spolupráce si bude vyžadovať pomoc a koordinačnú podporu na úrovni EÚ. V spoločnom pozičnom dokumente, ktorý jednotky FIU predložili k dotazníku ako doplnok k jednotlivým príspevkom, sa uvádza, že každý budúci mechanizmus spolupráce na úrovni EÚ by mal „napomáhať a podporovať jednotky FIU, ktoré chcú vykonávať spoločné analýzy, prostredníctvom vypracovania spoločných postupov vykonávania spoločných analýz, ktoré bude možné jednotne uplatňovať s potrebnými úpravami v rámci všetkých budúcich úkonov, a prostredníctvom vyhradených ľudských zdrojov, ako aj IT riešení, ktoré sa poskytnú jednotkám FIU členských štátov, ktoré chcú začať vykonávať tento druh práce“. Medzi relevantné pracovné oblasti okrem iných patrí stanovenie kritérií na určenie typov cezhraničných prípadov vhodných na spoločnú analýzu; určenie spoločného základu koordinovaného a produktívneho vykonávania funkcie „analýzy“ (základná metodika); stanovenie krokov a postupností na zavedenie informačných právomocí a analytických nástrojov; odsúhlasenie príslušných cieľov a výsledkov, ktoré sa majú dosiahnuť, na účely primeraných nadväzujúcich opatrení prostredníctvom šírenia jednotkami FIU na vnútroštátnej úrovni.

4. Sieť FIU.NET

V zmysle článku 56 ods. 1 smernice o boji proti praniu špinavých peňazí by jednotky FIU mali na vzájomné výmeny informácií používať chránené komunikačné kanály a mali by nabádať k používaniu Siete FIU.NET alebo jej nástupcu. Sieť FIU.NET je vyhradený IT systém, ktorý poskytuje zabezpečený komunikačný kanál medzi jednotkami FIU členských štátov; prostredníctvom tejto siete môžu posielať bežné žiadosti o poskytnutie procesného spisu, postupovať cezhraničné správy a šíriť správy, ktoré sa týkajú jednotiek FIU iných členských štátov. Členské štáty by mali nabádať k používaniu tohto systému ako komunikačného kanála medzi jednotkami FIU. Od roku 2016 hosťovanie a prevádzku systému zabezpečuje Europol a jednotky FIU sa podieľajú na riadení systému prostredníctvom poradnej skupiny.

Jednotky FIU členských štátov uznávajú pridanú hodnotu Siete FIU.NET a jej výhody, keď sa používa na vzájomnú výmenu informácií. V poslednom čase sa však v systéme vyskytovali opakované technické problémy, ktoré sú spôsobené tým, že systém treba inovovať. Prinajmenšom polovica jednotiek FIU členských štátov používa Sieť FIU.NET ako primárny nástroj na komunikáciu s inými jednotkami FIU, t. j. nástroj Egmont Secure Web[32] využívajú len v prípade zlyhania alebo narušenia systému. Napriek tomu, že v smernici o boji proti praniu špinavých peňazí je stanovená povinnosť členských štátov nabádať k používaniu Siete FIU.NET alebo jej nástupcu na komunikáciu medzi jednotkami FIU členských štátov, štyri jednotky FIU vo svojich odpovediach vysvetlili, že používajú nástroj Egmont Secure Web ako rovnocennú alternatívu Siete FIU.NET dokonca aj v prípade výmen vnútri EÚ z dôvodu technických ťažkostí, ktoré sprevádzajú fungovanie Siete FIU.NET.

IV. SPOLUPRÁCA MEDZI FINANČNÝMI SPRAVODAJSKÝMI JEDNOTKAMI A ORGÁNMI DOHĽADU

V zmysle smernice o boji proti praniu špinavých peňazí sú finančné spravodajské jednotky (FIU) povinné postupovať správy o podozrivej transakcii a výsledky svojich analýz relevantným príslušným orgánom vrátane orgánov dohľadu nad bojom proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a orgánov prudenciálneho dohľadu. Na druhej strane, orgány dohľadu sú povinné poskytovať spätnú väzbu jednotkám FIU o využití poskytnutých informácií a o výsledku kontroly vykonanej na základe týchto informácií.

[32] ESW je IT komunikačný nástroj vyvinutý Egmontskou skupinou, prostredníctvom ktorého si jednotky FIU vymieňajú informácie na medzinárodnej úrovni.

Počas minulého roka sa v dôsledku niekoľkých udalostí, ktoré mali veľké mediálne pokrytie, do centra záujmu dostali niektoré európske úverové inštitúcie, pričom sa upriamila pozornosť na určité aspekty týkajúce sa vykonávania rámca Únie v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, najmä pokiaľ ide o dohľad. Zo správy Komisie o posúdení nedávnych prípadov údajného prania špinavých peňazí týkajúcich sa úverových inštitúcií EÚ vyplýva, že málo orgánov uviedlo, že požiadavky týkajúce sa dôvernosti, ktoré sa uplatňujú na rámec boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a na orgány dohľadu, bránili účinnej spolupráci (výmene informácií) medzi jednotkami FIU, políciou, orgánom prudenciálneho dohľadu a orgánom dohľadu nad rámcom boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. V niektorých prípadoch, z ktorých správa vychádza, bola vzájomná interakcia medzi jednotkami FIU a orgánmi dohľadu len minimálna alebo žiadna.

V zmysle smernice o boji proti praniu špinavých peňazí by žiadne prekážky nemali brániť jednotkám FIU, aby spolupracovali a vymieňali si informácie s orgánmi prudenciálneho dohľadu a orgánmi dohľadu nad rámcom boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, naopak, jednotky FIU majú povinnosť v relevantných prípadoch postupovať informácie orgánom dohľadu. Vo väčšine prípadov, z ktorých vychádza správa o posúdení nedávnych prípadov údajného prania špinavých peňazí týkajúcich sa úverových inštitúcií EÚ, však jednotky FIU nepostúpili informácie orgánom prudenciálneho dohľadu a orgánom dohľadu nad rámcom boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu na štrukturálnom základe. Niekedy môžu domáce právne prekážky brániť jednotkám FIU, aby poskytovali informácie orgánom dohľadu, napríklad keď sa analýza vykonaná jednotkou FIU považuje za trestnú spravodajskú informáciu a môže sa poskytnúť len orgánom presadzovania práva. Na druhej strane orgánom prudenciálneho dohľadu donedávna bránili právne prekážky na úrovni EÚ, aby si vymieňali informácie s jednotkami FIU. Tento nedostatok sa nedávno podarilo odstrániť prostredníctvom zmien smernice o kapitálových požiadavkách[33]. V týchto zmenách sa príslušným orgánom zároveň ukladá povinnosť spolupracovať v širšom rozsahu. Navyše orgány dohľadu len zriedka poskytujú jednotkám FIU spätnú väzbu o využití poskytnutých informácií a o výsledku kontroly vykonanej na základe týchto informácií.

Zdá sa, že jednotky FIU nie sú zapojené ani v prípade, keď orgány prudenciálneho dohľadu vykonávajú posúdenie odbornosti a vhodnosti riadenia úverových inštitúcií v súlade s povinnosťami stanovenými v smernici o kapitálových požiadavkách. Je dôležité, aby orgány prudenciálneho dohľadu intenzívnejšie zapojili jednotky FIU do tohto procesu.

V. SPOLUPRÁCA FINANČNÝCH SPRAVODAJSKÝCH JEDNOTIEK S TRETÍMI KRAJINAMI

V smernici o boji proti praniu špinavých peňazí sa nerieši ani neupravuje spolupráca finančných spravodajských jednotiek (FIU) z členských štátov s jednotkami FIU tretích krajín. Všetky členské štáty, ktoré odpovedali na dotazník, však potvrdili, že si ich jednotky FIU pravidelne vymieňajú informácie s jednotkami FIU tretích krajín na základe Charty Egmontskej skupiny a/alebo na základe dvojstranných dohôd alebo memoránd o porozumení.

[33] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií, Ú. v. EÚ L 177, 30.6.2006, s. 1 – 200 a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES, Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 338 – 436.

Členské štáty potvrdili aj možnosť poskytovať informácie jednotkám FIU z tretích štátov nad rámec Egmontskej siete spolupráce v závislosti od rôznych právnych podmienok stanovených vo vnútroštátnych právnych predpisoch čiastočne súvisiacich aj s tým, či jednotka FIU tretej krajiny súhlasí s poskytovaním informácií na recipročnom základe, a čiastočne súvisiacich aj s podmienkami zaručujúcimi bezpečné spracovanie poskytnutých informácií a ich dôvernosť.

Rozsah memoránd o porozumení jednotiek FIU sa vo všeobecnosti líši z hľadiska geografického zamerania. Jedna jednotka FIU oznámila, že uzavrela viac ako sto takýchto dohôd, zatiaľ čo dve iné jednotky FIU uviedli, že uzavreli len štyri memorandá o porozumení.

Keďže na úrovni EÚ v tejto oblasti chýba regulácia, v tejto správe sa posudzuje, či členské štáty naďalej majú právomoc regulovať výmenu informácií jednotiek FIU s tretími krajinami a ak áno, či sú tieto výmeny v súlade s rámcom EÚ v oblasti ochrany údajov.

Spolupráca jednotiek FIU s tretími krajinami na účely boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu patrí do výlučnej vonkajšej právomoci EÚ, pretože jednotky FIU sú podrobne regulované smernicou o boji proti praniu špinavých peňazí. Preto existuje nesúlad medzi charakterom vonkajšej právomoci EÚ a postupmi členských štátov, v rámci ktorých začínajú rokovania a uzatvárajú medzinárodné dohody alebo memorandá o porozumení s jednotkami FIU tretích krajín. V tomto kontexte jednotky FIU členských štátov konajú z vlastnej iniciatívy a bez zapojenia inštitúcií EÚ. Sú viazané medzinárodnými záväzkami na základe účasti v Egmontskej skupine a na základe členstva príslušných členských štátov vo Finančnej akčnej skupine alebo vo výbore MONEYVAL. Medzinárodné dohody alebo memorandá o porozumení s jednotkami FIU členských štátov by mohli byť v súlade s výlučnou právomocou EÚ vo všetkých veciach týkajúcich sa smernice o boji proti praniu špinavých peňazí iba v prípade, ak by sa vzťahovali len na operatívne otázky; zdá sa však, že to nie je vždy tak.

Keď si jednotky FIU členských štátov vymieňajú informácie s tretími krajinami, musia dodržiavať príslušné požiadavky uplatniteľného režimu ochrany údajov, ktoré sú v prípade spolupráce jednotiek FIU určené vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov[34]. Napriek tejto jasnej povinnosti väčšina jednotiek FIU uplatňuje len smernicu o ochrane údajov políciou [smernicu (EÚ) 2016/680] namiesto toho, aby uplatňovali všeobecné nariadenie o ochrane údajov a zároveň aj smernicu o ochrane údajov políciou. Hoci sa táto otázka uplatňuje na všetky aspekty práce jednotiek FIU, je relevantná predovšetkým v oblasti spolupráce s tretími krajinami, pretože v tejto oblasti v zmysle smernice o ochrane údajov políciou platia iné požiadavky a podmienky vzťahujúce sa na výmeny informácií.

Na základe odpovedí uvedených v dotazníku sa zdá, že je všeobecné povedomie o tejto povinnosti členských štátov v súvislosti so spoluprácou s jednotkami FIU tretích štátov, ale pretrváva určitý zmätok, pokiaľ ide o presné postupy, ako dodržiavať požiadavky týkajúce sa ochrany údajov. Prevažná väčšina členských štátov odpovedala, že príslušné normy EÚ v oblasti ochrany údajov plnia tak, že dodržujú príslušné body Zásad Egmontskej skupiny, alebo tak, že tieto ustanovenia začlenia do príslušných memoránd o porozumení. Týmito ustanoveniami sa však upravujú len otázky dôvernosti a bezpečnosti spracovaných údajov alebo obsahujú obmedzenia týkajúce sa použitia

[34] V článku 41 ods. 1 smernice sa uvádza, že „na spracovanie osobných údajov podľa tejto smernice sa uplatňuje smernica 95/46/ES“. Keďže smernica o ochrane údajov z roku 1995 bola nahradená všeobecným nariadením o ochrane údajov, malo by sa uplatňovať toto nariadenie.

týchto údajov. Nezaručuje sa v nich však to, že existujú primerané záruky z hľadiska vykonateľnosti alebo dostupných prostriedkov nápravy práv dotknutej osoby.[35]

V kapitole V všeobecného nariadenia o ochrane údajov sú stanovené pravidlá prenosu osobných údajov do tretích krajín. Ak neexistujú rozhodnutia o primeranosti, prenosy možno povoliť, ak existujú primerané záruky alebo ak patria medzi výnimky. Len štyri členské štáty z 24, ktoré odpovedali na dotazník, v tejto súvislosti informovali o ustanoveniach vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch, v ktorých sa od protistrán v tretích krajinách vyžadujú záruky týkajúce sa primeranej úrovne ochrany údajov v ich právomociach, pričom ani jeden členský štát neuviedol, že uplatňuje výnimky stanovené vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov na odôvodnenie prenosov informácií do tretích krajín[36]. Všetky ostatné členské štáty nedokázali vysvetliť, akým spôsobom sú regulované ich prenosy informácií do tretích krajín, prípadne aké je ich odôvodnenie. Je zodpovednosťou členských štátov zabezpečiť, aby prenosy informácií jednotkám FIU v tretích krajinách boli zákonné a v súlade s rámcom EÚ v oblasti ochrany údajov pomocou jednej z možností, ktoré sú uvedené vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov.

Súčasne treba pamätať na to, že bezproblémová spolupráca a výmena informácií s jednotkami FIU v tretích krajinách je medzinárodným záväzkom členských štátov. Členské štáty prijali tento záväzok, keď súhlasili s tým, že budú viazané spoločnými medzinárodnými normami a zásadami Finančnej akčnej skupiny a Egmontskej skupiny; oba tieto subjekty zohrávajú kľúčovú úlohu v globálnom boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Tieto medzinárodné záväzky členských štátov týkajúce sa dodržiavania globálnych noriem v boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu sú v súlade s príslušnou politikou a záujmom EÚ, pretože jedným z cieľov smernice o boji proti praniu špinavých peňazí je transpozícia týchto globálnych noriem do právnych predpisov EÚ. Hodnota výmeny informácií s jednotkami FIU tretích krajín je dôležitá aj z hľadiska globálnej reakcie na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

Preto je dôležité zabezpečiť úplný súlad výmeny informácií s jednotkami FIU tretích krajín jednak s výlučnou právomocou Únie vo všetkých veciach upravených smernicou o boji proti praniu špinavých peňazí, ako aj s rámcom EÚ v oblasti ochrany údajov.

VI. ZÁVER

1. Zistenia týkajúce sa činností finančných spravodajských jednotiek

Rámec EÚ a medzinárodný rámec v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu je založený na ohlasovaní podozrení súkromným sektorom, na analýze vykonanej finančnými spravodajskými jednotkami (FIU) a na spolupráci medzi jednotkami FIU a príslušnými orgánmi. Je nevyhnutné, aby súkromný sektor plnil svoj právny záväzok týkajúci sa ohlasovania podozrivých transakcií a aby mu pri tom príslušné orgány poskytovali podporu a pomoc. Takisto je veľmi dôležité, aby jednotky FIU mohli zmysluplnejšie a účinnejšie vykonávať svoje úlohy a vzhľadom na cezhraničný charakter mnohých transakcií je nevyhnutné aj to, aby mohli vzájomne spolupracovať a zároveň spolupracovať s príslušnými orgánmi vrátane orgánov presadzovania práva, ale aj daňových a colných orgánov a Európskeho úradu pre boj proti podvodom. Spolupráca jednotiek FIU členských štátov s jednotkami FIU tretích krajín je takisto dôležitá s cieľom

[35] Tieto náležitosti sa vyžadujú v článku 46 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

[36] Treba poznamenať, že výnimky by sa mali uplatňovať na individuálne prípady a nemali by sa využívať na štrukturálne a systematické prenosy údajov do tretích krajín.

bojovať proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu na globálnej úrovni a zabezpečovať dodržiavanie medzinárodných noriem v tejto oblasti.

Od zverejnenia mapovacej správy sa členským štátom podarilo vyriešiť niektoré otázky prostredníctvom transpozície a vykonávania štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí a pomocou určitých operatívnych opatrení, ktoré prijali jednotky FIU. Táto správa sa zameriava na zostávajúce prekážky spolupráce.

Na základe analýzy odpovedí uvedených v dotazníkoch a na základe rozhovorov so zástupcami súkromného sektora a s členskými štátmi možno konštatovať, že ohlasovaniu súkromného sektora prekáža to, že neexistuje spoločný vzorový dokument na podávanie správ o podozrivej transakcii a že elektronické podávanie týchto správ nie je povinné. Je nevyhnutné, aby jednotky FIU pravidelne poskytovali spätnú väzbu súkromnému sektoru, pokiaľ ide o kvalitu správ a vzájomný štrukturálny dialóg s cieľom vymieňať si informácie o typológiách, trendoch a všeobecných usmerneniach, aby sa zlepšila schopnosť súkromného sektora správne identifikovať podozrenia a podávať čo najzmysluplnejšie správy. Pri riešení hrozieb, ktoré sú spoločné pre všetky členské štáty, je potrebné, aby jednotky FIU stanovili spoločný prístup. Tým by sa podporila práca jednotiek FIU, keď spracúvajú informácie o skutočnom vlastníctve, celková transparentnosť, posudzovanie rizika, spolupráca s orgánmi presadzovania práva a zaobchádzanie s veľkými medzinárodnými finančnými skupinami.

Jednotky FIU niekedy nemajú k dispozícii riadne IT nástroje na účinný import informácií do Siete FIU.NET a na ich export z tejto siete, ktoré by im umožňovali účinne analyzovať doručené správy o podozrivej transakcii, pričom majú rozličný prístup k vnútroštátnym databázam, a to im bráni vykonávať analýzy čo najužitočnejšie a v čo najširšom zmysle. Viaceré jednotky FIU však začali vytvárať IT nástroje, ktoré zvyšujú účinnosť vnútroštátnej analýzy a sú prínosné aj pri spoločnej analýze cezhraničných prípadov. Centrálne možno vyvinúť spoločné nástroje založené na umelej inteligencii (napr. na účely spoločnej analýzy alebo na identifikovanie trendov) a na strojovom učení (napr. na účely spätnej väzby poskytovanej súkromnému sektoru a na vytvorenie typológií) a poskytnúť ich jednotkám FIU členských štátov prostredníctvom mechanizmu spolupráce a podpory.

V dôsledku územnej zásady, v rámci ktorej povinné subjekty podávajú správy jednotkám FIU podľa miesta, kde sú usadené, je veľmi dôležité, aby jednotky FIU vzájomne spolupracovali v najširšom zmysle. Na základe analýzy odpovedí uvedených v dotazníkoch však možno konštatovať, že väčšina jednotiek FIU nepostupuje správy a informácie tak často, ako by mali, a niektoré jednotky FIU ich nepostupujú vôbec. Dôležitým faktorom v tejto oblasti sú opakujúce sa technické problémy pri fungovaní Siete FIU.NET, v dôsledku ktorých je pre niektoré jednotky FIU zložitejšie postupovať informácie. Europol medzičasom pracuje na údržbe Siete FIU.NET a vypracoval návrh nového systému, ktorý nahradí Sieť FIU.NET. Táto práca je momentálne pozastavená, pretože sa musia posúdiť otázky, ktoré predložili jednotky FIU a ktoré sa týkajú predovšetkým otázok súladu s ochranou údajov. Tieto otázky treba urýchlene vyriešiť, aby mohla prestavba ďalej napredovať.

V prípade, že si jednotky FIU vymieňajú informácie na základe žiadostí, časový rámec odpovedí sa výrazne odchyľuje a hoci je v súlade s medzinárodnými normami, nie sú splnené normy EÚ pre výmeny informácií medzi orgánmi v EÚ. Zdá sa, že ani poskytovanie relevantných informácií orgánom dohľadu nad bojom proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a orgánom prudenciálneho dohľadu nie je optimálne, pričom vo vnútroštátnych právnych predpisoch niektorých členských štátov existujú prekážky spolupráce a operatívne postupy sa zameriavajú na spoluprácu

s orgánmi presadzovania práva. Pri riešení tejto poslednej otázky by mali pomôcť nedávne zmeny smernice o kapitálových požiadavkách.

Štatút, právomoci a organizácia jednotiek FIU v jednotlivých členských štátoch sú rozdielne, a to má aj naďalej vplyv na ich schopnosť získavať a šíriť relevantné finančné a administratívne informácie a informácie v oblasti presadzovania práva (predovšetkým informácie povinných subjektov a/alebo orgánov presadzovania práva). Toto zraniteľné miesto, ktoré je uvedené v správe Komisie o hodnotení rizík spojených s praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu, ktoré majú vplyv na vnútorný trh a súvisia s cezhraničnou činnosťou, pretrváva[37].

Platforma FIU EÚ zohráva kľúčovú úlohu pri identifikovaní uvedených otázok. V posledných rokoch vyvinula veľké úsilie, aby operatívne zmysluplným spôsobom vyriešila väčšinu z identifikovaných otázok. Pri vytváraní právne záväzných vzorových dokumentov, usmernení a noriem však má právne obmedzenia, ktoré sa vzťahujú aj na právomoci potrebné na prekonanie identifikovaných ťažkostí.

Niektoré aspekty spolupráce medzi jednotkami FIU členských štátov, pokiaľ ide o výmenu informácií, sú upravené v smernici 2019/1153 z 20. júna 2019 o prístupe k finančným a iným informáciám. V tejto smernici však nie sú stanovené predpisy týkajúce sa presných lehôt a IT kanálov na výmenu informácií medzi finančnými spravodajskými jednotkami rôznych členských štátov. Navyše rozsah uplatňovania príslušného ustanovenia je obmedzený na prípady terorizmu a organizovanej trestnej činnosti spojenej s terorizmom.

Výmena informácií medzi jednotkami FIU členských štátov a jednotkami FIU tretích krajín nie je regulovaná, čo viedlo k nezosúladenému prístupu k týmto výmenám a existujú pochybnosti, či tieto výmeny sú v súlade s rámcom Únie v oblasti ochrany údajov. Je nutné zabezpečiť úplný súlad výmeny informácií s jednotkami FIU tretích krajín jednak s výlučnou právomocou Únie vo všetkých veciach týkajúcich sa smernice o boji proti praniu špinavých peňazí, ako aj s rámcom EÚ v oblasti ochrany údajov, a to buď prostredníctvom regulácie tejto otázky na úrovni Únie, alebo prostredníctvom možností, ktoré sú uvedené vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov.

2. Nevyriešené štrukturálne otázky

S cieľom odstrániť identifikované nedostatky Komisia bude aj naďalej uvažovať o ďalších krokoch a posúdi nové možnosti, ako aj možnosti komplementárne s existujúcim systémom. Je pravdepodobné, že mnohé identifikované nedostatky budú existovať, až kým sa v právnom rámci rámca EÚ v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu jasnejšie nestanovia úlohy a povinnosti jednotiek FIU týkajúce sa cezhraničnej spolupráce. Navyše zo súčasného posúdenia vyplýva, že je potrebné zaviesť účinnejší mechanizmus na účely koordinácie a podpory cezhraničnej spolupráce a analýzy. Tento mechanizmus by mohol prinajmenšom zahŕňať právomoci prijímať právne záväzné normy, vzorové dokumenty a usmernenia v oblasti práce jednotiek FIU. Mohol by zahŕňať aj určité aspekty centralizovaného ohlasovania a intenzívnejšie centrálne budovanie kapacít na základe nových IT nástrojov (založených na umelej inteligencii a technológiách strojového učenia) s cieľom posilniť a uľahčiť vykonávanie spoločnej analýzy.

[37] Pozri kapitolu o horizontálnych zraniteľných miestach v pracovnom dokumente útvarov Komisie [SWD(2017) 241 final], ktorý je sprievodným dokumentom správy Komisie o posudzovaní rizík spojených s praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu, ktoré majú vplyv na vnútorný trh a súvisia s cezhraničnou činnosťou [COM(2017) 340 final], 26. jún 2017.