EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.7.2019
COM(2019) 371 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni okvira za sodelovanje med finančnoobveščevalnimi enotami

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni okvira za sodelovanje med finančnoobveščevalnimi enotami

I. UVOD

Člen 65(2) pete direktive o preprečevanju pranja denarja določa, da mora Komisija oceniti okvir za sodelovanje finančnoobveščevalnih enot s tretjimi državami ter ovire in priložnosti za okrepitev sodelovanja med finančnoobveščevalnimi enotami v Evropski uniji, vključno z možnostjo vzpostavitve usklajevalnega in podpornega mehanizma[1]. Ta obveznost je določena tudi v novi uredbi o kontroli gotovine[2] ter direktivi o dostopu do finančnih in drugih informacij. V tem poročilu so ocenjeni vidiki iz člena 65(2) direktive o preprečevanju pranja denarja.

Finančnoobveščevalne enote (FIU) so osrednji akterji pri preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma v Uniji. Imajo ključni položaj med zasebnim sektorjem in pristojnimi organi; FIU usmerjajo delo gospodarskih subjektov pri odkrivanju transakcij, za katere obstaja sum povezave s pranjem denarja in financiranjem terorizma. Zaradi nadnacionalne narave organiziranega kriminala in terorističnih dejavnosti je čezmejno sodelovanje med FIU zelo pomembno. Teroristi delujejo čezmejno, zaradi česar je finančno informacijsko sled mogoče najti v različnih državah, osebe, ki se ukvarjajo s pranjem denarja, in organizirane kriminalne združbe pa vse pogosteje skrivajo in ponovno vlagajo sredstva v druge države članice od tiste, v kateri je bilo storjeno kaznivo dejanje, iz katerega izhaja premoženje.

FIU so operativno neodvisne in avtonomne enote, ki so bile ustanovljene v skladu z okvirom EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, njihovo delovanje in naloge pa ureja predvsem direktiva o preprečevanju pranja denarja[3].

Na mednarodni ravni Projektna skupina za finančno ukrepanje[4] in skupina finančnoobveščevalnih enot Egmont (skupina Egmont)[5] razvijata standarde, ki urejajo

---

[1] Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 26. marca 2019 o finančnem kriminalu, davčni utaji in izogibanju davkom naredil korak dlje in Komisijo pozval, naj razmisli o vzpostavitvi finančne obveščevalne enote EU, ki bo vozlišče za skupno preiskovalno delo in usklajevanje, z lastno avtonomijo in preiskovalnimi pristojnostmi za čezmejni finančni kriminal (odstavek 256) (odbor TAX3).

[2] Uvodna izjava 26 Uredbe (EU) 2018/1672 o kontroli gotovine, ki se vnaša v Unijo ali iznaša iz nje, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1889/2005.

[3] Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

[4] Projektna skupina za finančno ukrepanje je medvladni organ, ki so ga leta 1989 ustanovili pristojni ministri držav članic skupine. Njeni cilji so določiti standarde in spodbujati učinkovito izvajanje pravnih, regulativnih in operativnih ukrepov za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma. Petnajst držav članic EU in tri države EGP so članice Projektne skupine za finančno ukrepanje, 13 držav članic pa je članic regionalne organizacije Moneyval. Evropska komisija ima status članice v Projektni skupini za finančno ukrepanje (http://www.fatf-gafi.org/).

[5] Skupina Egmont je mednarodna organizacija, ki zagotavlja globalno mrežo sodelovanja za FIU, katere cilj je boj proti pranju denarja in financiranju terorizma. Od julija 2019 vključuje 164 FIU članic, vključno

dejavnosti FIU. Glavne naloge FIU so prejemanje in analiza poročil o sumljivih transakcijah in informacij, pomembnih za preprečevanje pranja denarja, povezana predhodna kazniva dejanja in financiranje terorizma, ter posredovanje rezultatov njihove analize in vseh drugih informacij pristojnim nacionalnim organom in drugim FIU. Kot take so vozlišča finančnoobveščevalnih podatkov. Direktiva o preprečevanju pranja denarja presega te mednarodne standarde ter določa bolj specifične obveznosti in tesnejše sodelovanje znotraj EU glede na prosti pretok kapitala in svobodo opravljanja finančnih storitev, ki ju zajema integrirano finančno območje Unije.

Sodelovanje med FIU na ravni EU temelji na delu v okviru foruma FIU EU[6] in vzpostavitvi FIU.net[7], tj. informacijski sistem, ki povezuje decentralizirane zbirke podatkov in omogoča, da si FIU izmenjujejo informacije. FIU.net je od 1. januarja 2016 vključen v Europol, da bi se zagotovila stabilnost in redno financiranje tega sistema. To omogoča tudi boljšo izmenjavo informacij med Europolom in FIU.

Nekatere vidike sodelovanja med FIU držav članic v zvezi z izmenjavo informacij ureja Direktiva (EU) 2019/1153 o dostopu do finančnih in drugih informacij, ki je bila sprejeta 20. junija 2019[8]. Vendar v nasprotju s prvotnim predlogom Komisije navedena direktiva ne vključuje pravil o natančnih rokih in informacijskih kanalih za izmenjavo informacij med FIU različnih držav članic. Poleg tega je področje uporabe zadevne določbe omejeno na primere terorizma in organiziranega kriminala, povezanega s terorizmom, ter ne zajema vseh vrst hudih kaznivih dejanj, kot je bilo prvotno predlagano. Zato se je Komisija zavezala, da bo nadalje preučila sodelovanje med FIU, tudi v okviru tega poročila.

To temelji na prejšnjem „poročilu o pregledu“[9] in delovnem dokumentu služb Komisije o izboljšanju sodelovanja med FIU držav članic[10]. Od takrat so bile nekatere težave

---

s FIU vseh držav članic. Evropska komisija ima v skupini Egmont od leta 2017 status opazovalke. Skupina Egmont je vzpostavila forum, prek katerega lahko FIU izmenjujejo izkušnje in dobro prakso, ter organizira srečanja v različnih strukturnih okoljih. S članstvom se enote FIU zavežejo, da bodo izpolnjevale obveznosti, ki so jim dodeljene v Listini skupine Egmont, na primer upoštevanje standardov v zvezi z operativnim statusom FIU, ali da bodo informacije v najširšem možnem smislu izmenjale z drugimi članicami skupine. Listina je na voljo na https://egmontgroup.org/en/document-library/8.

[6] Komisija je leta 2006 ustanovila neformalno skupino strokovnjakov – forum FIU EU, ki ga sestavljajo predstavniki FIU iz držav članic. Srečanja foruma olajšujejo sodelovanje med FIU, saj vzpostavljajo forum, v okviru katerega si FIU lahko izmenjajo mnenja ter svetujejo glede vprašanj o izvajanju, pomembnih za FIU in poročevalce. Vloga foruma je bila ponovno potrjena v členu 51 četrte direktive o preprečevanju pranja denarja. Več informacij: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ – forum finančnoobveščevalnih enot EU (sklic E03251).

[7] FIU.net je začel delovati leta 2007, Evropska komisija pa ga je sofinancirala do leta 2015 (od 1. januarja 2016 je vključen v Europol). V četrti direktivi o preprečevanju pranja denarja je izrecno naveden kot priporočeni komunikacijski kanal med FIU, pri čemer FIU omogoča oblikovanje anonimiziranih seznamov, na podlagi katerih se lahko določijo približna ujemanja (zadetek / ni zadetka) za primerjanje podatkov s podatki drugih FIU, povezanih s sistemom, da bi se v drugih državah članicah odkrili subjekti, ki zanimajo FIU. Pri tem se uporabljajo t. i. „filtri ujemanja“ (ma3tch filters), ne da bi bilo treba izmenjati ali razkriti osebne podatke.

[8] Direktiva (EU) 2019/1153 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o določitvi pravil za lažjo uporabo finančnih in drugih informacij za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona nekaterih kaznivih dejanj (UL L 186, 11.7.2019, str. 122). Navedena direktiva je razveljavila Sklep Sveta 2000/642/PNZ z dne 17. oktobra 2000 o dogovoru glede sodelovanja med enotami za finančni nadzor (FIU-ji) držav članic pri izmenjavi informacij (UL L 271, 24.10.2000, str. 4).

[9] Poročilo z naslovom *Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Powers and Obstacles for obtaining and exchanging information* (Pregled platform finančnih obveščevalnih enot EU in analiza vrzeli v zvezi s pristojnostmi teh enot ter ovire za pridobivanje in izmenjavo informacij), ki so ga 11. decembra 2016 potrdile FIU vseh držav članic.

[10] Delovni dokument služb Komisije o izboljšanju sodelovanja med finančnoobveščevalnimi enotami EU (SWD(2017) 275 z dne 26. junija 2017).

odpravljene s prenosom in izvajanjem četrte direktive o preprečevanju pranja denarja in nekaterimi operativnimi ukrepi, ki so jih sprejele FIU. V poročilu so obravnavane predvsem preostale ovire za sodelovanje.

Komisija je pri pripravi tega poročila začela ciljno usmerjena posvetovanja, v katera so bile vključene zlasti FIU v EU[11] in ustrezni nacionalni organi[12]. Na podlagi ciljno usmerjenih vprašalnikov in na srečanjih se je posvetovala tudi s pooblaščenimi subjekti in Europolom.

V tem poročilu so opredeljene nekatere težave, ki bi lahko bile posledica dejstva, da države članice niso v celoti ali pravilno prenesle direktive o preprečevanju pranja denarja. Navedena direktiva bi morala biti prenesena v nacionalno zakonodajo do 26. junija 2017, zato to poročilo ne posega v pravico Komisije, da uvede postopek za ugotavljanje kršitev v zvezi s kršitvami direktive.

FIU morajo sodelovati in si izmenjevati informacije tudi z drugimi javnimi organi, vključno z organi kazenskega pregona, carinskimi in davčnimi organi, Evropskim uradom za boj proti goljufijam in uradi za odvzem premoženjske koristi. V nekaterih primerih so bila v zvezi s takim sodelovanjem izpostavljena nekatera vprašanja, na primer dejstvo, da se poročila o sumljivih transakcijah in druge informacije v zvezi s preprečevanjem pranja denarja ne posredujejo vsem davčnim upravam v EU, saj večino teh uprav FIU ne štejejo za pristojne organe[13], zaradi česar je ovirano učinkovito preprečevanje davčnih kaznivih dejanj[14]. Komisija je v zvezi s sodelovanjem z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) predlagala[15], da bi mu bilo treba omogočiti pridobivanje bančnih informacij, ki so pomembne za njegovo preiskovalno dejavnost, in sicer prek finančnoobveščevalnih enot v državah članicah.

To poročilo je treba obravnavati v povezavi s tremi poročili Komisije, objavljenimi istočasno s tem poročilom, tj. poročilom o nadnacionalni oceni tveganja[16], poročilom o medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov[17] in poročilom o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU[18].

Forum FIU EU: Komisija je s FIU držav članic razpravljala o vprašanjih na srečanjih dne 20. septembra 2018, 11. decembra 2018 in 5. marca 2019. Na vprašalnik je odgovorilo 24 FIU držav članic. Zapisniki srečanj so na voljo na spletišču Komisije za strokovne skupine (sklic skupine: E03251).

[12] To posvetovanje je potekalo v okviru skupine za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma. Komisija je poslala vprašalnik zadevnim članom skupine. Razprave so potekale na srečanjih dne 5. oktobra 2018 in 6. februarja 2019.

[13] Carinski organi FIU redno pošiljajo podatke v zvezi z gotovino (prijave in nepravilnosti), vendar jih le malo prejme povratne informacije. Glede na informacije, razkrite na javni obravnavi odbora TAX3 dne 4. februarja 2019, se je izkazalo, da so FIU imele informacije o škandalu Cum-Ex, ki je državam članicam povzročil približno 55 milijard EUR stroškov, vendar jih takrat niso smele deliti z davčnimi organi.

[14] Europol navaja (2017), da je davčno kaznivo dejanje pri večini izmenjanih evidenc o sumljivih transakcijah povezano predhodno kaznivo dejanje.

[15] Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), v zvezi s sodelovanjem z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitostjo preiskav urada OLAF (COM(2018) 338 final).

16 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi (COM(2019) 370).

[17] Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov (osrednji registri ali osrednji elektronski sistemi za pridobivanje podatkov) držav članic na bančnih računih (COM(2019) 372).

[18] Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU (COM(2019) 373).

II. POROČANJE POOBLAŠČENIH SUBJEKTOV FINANČNOOBVEŠČEVALNIM ENOTAM

Nujno je, da finančnoobveščevalne enote (FIU) prejmejo kakovostne informacije o transakcijah ali poskusih transakcij, ki bi lahko bili povezani s premoženjsko koristjo, pridobljeno s kaznivim dejanjem, ali s financiranjem terorizma. Direktiva o preprečevanju pranja denarja od pooblaščenih subjektov zahteva, da na lastno pobudo obvestijo FIU v državi članici, v kateri imajo sedež, če vedo, sumijo ali utemeljeno sumijo, da so sredstva iz transakcije premoženjska korist, pridobljena s kaznivim dejanjem, ali so povezana s financiranjem terorizma, in se nemudoma odzovejo na zahteve FIU za dodatne informacije. Pretok informacij bi moral vključevati tudi povratne informacije in nadaljnje ukrepe v zvezi s poročili. Te povratne informacije morajo biti pravočasne ter morajo zajemati učinkovitost in nadaljnje ukrepe v zvezi s poročili.

Obveznost subjekta, da poroča FIU države članice, v kateri ima sedež, dopolnjujejo obveznosti FIU, da v primeru čezmejnega elementa posredujejo informacije in poročila FIU drugih držav članic.

1. Sodelovanje med finančnoobveščevalnimi enotami in s poročevalci

Direktiva o preprečevanju pranja denarja določa, da morajo države članice od pooblaščenih subjektov zahtevati, naj sodelujejo z nacionalnimi FIU, tako da jih nemudoma obvestijo o sumljivih transakcijah ali dejavnostih, vključno s predložitvijo poročila o sumljivih transakcijah. Veliko FIU danes prejema poročila pooblaščenih subjektov prek namenskih elektronskih nacionalnih sistemov poročanja[19]. V poročilu o pregledu za leto 2016 so bili izpostavljeni primeri, v katerih pomanjkanje orodij IT – veliko FIU še vedno uporablja delovne postopke, ki temeljijo na papirnih dokumentih – FIU otežuje učinkovito obdelavo in analizo informacij zaradi nedavnega velikega števila prejetih poročil o sumljivih transakcijah.

Nekaj FIU uporablja standardizirane predloge za poročanje, ki so običajno namenjene bankam in niso primerne za uporabo s strani drugih pooblaščenih subjektov. Stopnja poročanja pooblaščenih subjektov finančnim obveščevalnim enotam je bila nizka, vendar se je v zadnjih letih obseg poročanja povečal[20]. Večino teh poročil predložijo kreditne institucije, le majhen odstotek pa drugi pooblaščeni subjekti[21]. Forum FIU EU z Europolom sodeluje pri projektu, ki se je začel leta 2016, da bi razvili skupno predlogo za poročila o sumljivih transakcijah, ki bi se enotno uporabljala po vsej EU. Enotna predloga bi olajšala poročanje pooblaščenih subjektov in posredovanje poročil med FIU.

[19] Večina FIU uporablja sistem GoAML, ki ga je razvil UNODC, druge FIU pa so razvile interne ali *ad-hoc* sisteme IT.

[20] Glede na poročilo Europola, objavljeno leta 2017 (*From suspision to action* – Od suma do ukrepanja), se je število poročil med letoma 2009 in 2014 povečalo za 63 %. V poročilu je tudi navedeno, da je bil manj kot 1 % poročil med letoma 2013 in 2014 povezan s financiranjem terorizma, pri čemer je bila glavni razlog za predložitev poročil uporaba gotovine (38 %). Kar zadeva predhodna kazniva dejanja, je 39 % poročil, predloženih v istem obdobju, temeljilo na davčni goljufiji, sledijo pa jim goljufija in prevara (30 %) ter trgovina z drogami (15 %). Manj kot 0,5 % vseh poročil je temeljilo na financiranju terorizma. Število poročil se je še naprej večalo, pri čemer se je na primer na Finskem število poročil o sumljivih transakcijah povečalo s približno 1 000 na leto leta 2015 na približno 9 000 takih poročil leta 2018, na Švedskem pa s približno 10 000 poročil o sumljivih transakcijah leta 2016 na približno 19 000 poročil leta 2018.

[21] Informacije, ki jih je Komisija zbrala v okviru nadnacionalne ocene tveganja za leto 2017, so pokazale, da so 93 % poročil o sumljivih transakcijah predložile finančne institucije (SWD(2017) 241 final, Priloga 5).

Uredba o kontroli gotovine[22] določa, da morajo pristojni organi držav članic (carinski organi) nacionalnim FIU dati na voljo vse prijave gotovine in jim sporočiti ugotovljene kršitve obveznosti prijave gotovine, kadar ima oseba ob vstopu v EU ali izstopu iz nje pri sebi 10 000 EUR gotovine ali več. V skladu z Uredbo št. 2018/1672, s katero bo junija 2021 razveljavljena Uredba št. 1889/2005, je treba informacije poslati prek istega sistema IT, tj. carinskega informacijskega sistema, v 15 delovnih dneh.

Veliko poročil se nanaša na transakcijo ali dejavnost, v katero sta vpleteni dve državi članici ali več. Vprašanje predložitve vseh poročil o sumljivih transakcijah eni sami kontaktni točki v EU je bilo obravnavano v okviru zmanjševanja bremena pooblaščenih subjektov, ki opravljajo storitve v več državah članicah. Z vzpostavitvijo ene same kontaktne točke bi se tudi odpravila obveznost FIU, da pripravljajo veliko čezmejnih poročil in obveščajo druge FIU, saj bi osrednji poročevalec prevzel nalogo obveščanja ali priprave poročil za vse zadevne FIU.

Odgovori na vprašalnike so pokazali, da imajo pooblaščeni subjekti različna mnenja, vendar so naklonjeni prihodnjemu sistemu, v katerem bi bilo informacije ali razkritja mogoče sporočiti eni sami kontaktni točki, ki bi bila del usklajevalnega in podpornega mehanizma. Nasprotno pa FIU in regulativni organi niso bili naklonjeni centraliziranemu vlaganju poročil o sumljivih transakcijah pri eni sami kontaktni točki. Glavni razlogi za to nasprotovanje so bili: (i) jezikovne ovire in tveganje zamud, zlasti kadar so potrebni nujni ukrepi, npr. „zamrznitev“ sredstev, (ii) pravni razlogi v zvezi z načelom subsidiarnosti, morebitnim nasprotovanjem standardom Projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF) v zvezi z obveznostjo pooblaščenih subjektov, da poročajo FIU države članice, v kateri imajo sedež[23], in načelom avtonomije in neodvisnosti FIU ter (iii) morebitna ogrozitev obstoječega zaupanja med FIU in pooblaščenimi subjekti na njihovem ozemlju ter sodelovanja med FIU različnih držav članic.

FIU trdijo, da bi se lahko isti cilji dosegli z dogovorom o predlogah za poročanje in postopkih za posredovanje poročil. Trdijo tudi, da bi bilo treba v nasprotju s sedanjim stanjem na nacionalni ravni uvesti obveznost za pooblaščene subjekte, da FIU predložijo elektronska poročila, za zagotovitev, da jih lahko FIU obdelujejo elektronsko in s tem učinkoviteje. V ta namen bi bilo treba spremeniti sedanji pravni okvir.

2. Mehanizmi povratnih informacij

V skladu z direktivo o preprečevanju pranja denarja morajo FIU pooblaščenim subjektom zagotoviti povratne informacije o učinkovitosti poročil in nadaljnjem ukrepanju na podlagi teh poročil, kadar je to izvedljivo.

V odgovorih na vprašalnike so FIU navedle, da je v zvezi z zagotavljanjem povratnih informacij običajna praksa ta, da se tipologija in smernice Projektne skupine za finančno ukrepanje posredujejo takoj po sprejetju. Nekaj FIU je navedlo, da v okviru nacionalnih ocen tveganja posredujejo tudi lastna poročila in smernice. Druge vrste povratnih informacij vključujejo javno-zasebna partnerstva, redna srečanja z interesnimi skupinami in usposabljanje. Vendar odgovori na vprašalnik niso zagotovili dovolj podrobnih informacij, na podlagi katerih bi lahko sklepali o obsegu in pogostosti srečanj in usposabljanj.

V dveh tretjinah odgovorov, ki so jih predložile FIU, je bila izražena potreba po boljših povratnih informacijah. Pooblaščeni subjekti so v svojih odgovorih pozvali tudi k

[22] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1889/2005 z dne 26. oktobra 2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje.
[23] Priporočilo št. 29 in pojasnjevalna opomba k temu priporočilu.

tesnejšemu dialogu s FIU in obsežnejšim povratnim informacijam o posameznih poročilih. Veliko FIU ima še vedno pomisleke glede koristnosti strukturiranih dialogov, vendar so to možnost pripravljene raziskati.

V zvezi s povratnimi informacijami o posameznih poročilih o sumljivih transakcijah je zelo malo FIU navedlo, da zagotavljajo take povratne informacije, pri čemer se te običajno nanašajo na poročila, poslana tožilstvu. Zdi se, da pooblaščenim subjektom niso bile zagotovljene nobene čezmejne povratne informacije o poročilu, ki ga FIU posreduje drugi FIU, ki jo poročilo zadeva. Povratne informacije o posameznih poročilih morda niso možne, saj bi to posegalo v zaupnost preiskav. Kljub temu se zdi, da FIU različno razlagajo besedno zvezo „kadar je to izvedljivo“, ki jim zagotavlja široko polje proste presoje.

Kar zadeva povratne informacije o podatkih v zvezi z gotovino, je zelo malo carinskih uprav navedlo, da so od FIU prejele povratne informacije o prijavah gotovine ali o kršitvah. Te povratne informacije so zlasti pomembne ob odkritju neprijavljene gotovine.

Povratne informacije o kakovosti poročil o sumljivih transakcijah, splošnih smernicah in izmenjavi tipologij so pomembne za izboljšanje kakovosti in ustreznosti poročil o sumljivih transakcijah, zato bi morale FIU bolj smiselno izpolnjevati to obveznost.

III. SODELOVANJE MED FINANČNOOBVEŠČEVALNIMI ENOTAMI V EU

Pooblaščeni subjekti morajo poročati finančnoobveščevalni enoti (FIU) v državi članici, v kateri imajo sedež. To teritorialno načelo dopolnjujejo vzporedne obveznosti FIU, da izmenjujejo informacije in poročila s FIU iz drugih držav članic, da svoje podatke primerjajo s podatki drugih FIU in da izvedejo skupne analize. Pri izvajanju teh ukrepov morajo FIU med seboj uporabljati zavarovane komunikacijske kanale in spodbujati uporabo sistema FIU.net ali njegovega naslednika.

1. Izmenjava informacij

V skladu s členom 53(1) direktive o preprečevanju pranja denarja FIU: (i) poročilo, „ki zadeva drugo državo članico“, „takoj posreduje“ FIU te države članice, kar se običajno uporablja, kadar je poročilo zaradi načela teritorialnosti predloženo FIU države članice, ki je poročilo ne zadeva; (ii) na podlagi lastne diskrecijske odločitve prostovoljno posredovati informacije ali analizo, pomembno za drugo državo članico, kar se običajno uporablja v zvezi s poročili s čezmejnim elementom, in (iii) odgovoriti drugi FIU, kadar ta zahteva informacije. Ta obveznost je določena tudi v novi uredbi o kontroli gotovine[24].

- *Poročila, ki zadevajo drugo državo članico*

V zvezi s posredovanjem poročil, ki zadevajo drugo državo članico, je v poročilu o pregledu, ki so ga pripravile FIU, poudarjeno, da je treba glede na samodejno in obvezno naravo te določbe „razkritja posredovati pristojnim tujim FIU na podlagi objektivnih dejavnikov, kar je odvisno izključno od priznanja, da prejete informacije ‚zadevajo drugo državo članico‘. Izmenjava ne bi smela biti odvisna od rezultatov analize FIU ali nadaljnjih ocen, na primer glede pomembnosti zadeve, ustreznosti suma, sodbe o sorazmernosti“[25].

[24] Člen 9(2) nove uredbe o kontroli gotovine, Uredba (EU) 2018/1672.
[25] Poročilo o pregledu FIU iz leta 2016, str. 171 in 174.

Vendar je število čezmejnih poročil glede na odgovore na vprašalnike zelo majhno, čeprav se je obveznost iz direktive o preprečevanju pranja denarja začela uporabljati junija 2017. Razen v eni državi članici se obseg čezmejnih poročil FIU drugim FIU od junija 2017 ni znatno povečal.

- *Informacije, pomembne za drugo državo članico*

Kar zadeva prostovoljno posredovanje informacij, pomembnih za drugo državo članico, najnovejši statistični podatki o uporabi sistema FIU.net v letu 2018 kažejo, da je 16 držav članic izvedlo manj kot 100 čezmejnih posredovanj[26], šest držav članic pa te funkcije sistema FIU.net še vedno sploh ne uporablja[27]. Na podlagi odgovorov na vprašalnike in statističnih podatkov Europola je jasno, da nekatere države članice ne izpolnjujejo obveznosti posredovanja čezmejnih informacij, pomembnih za druge države članice, in da več drugih držav članic to obveznost le delno izpolnjuje.

FIU držav članic in Europol so septembra 2017 v okviru foruma FIU EU ustanovili delovno skupino za izmenjavo mnenj o čezmejnem poročanju in posredovanju poročil. Ta delovna skupina Komisiji svetuje in ji zagotavlja strokovno znanje o operativnih vprašanjih, da bi olajšala sodelovanje med nacionalnimi FIU in izmenjala mnenja o uporabi funkcij ter predlagala morebitne tehnične izboljšave sistema FIU.net. To delo je v napredni fazi. Medtem le malo držav članic izpolnjuje svojo pravno obveznost posredovanja ali razširjanja čezmejnih poročil. Ta delovna skupina je bila zadolžena tudi za predlaganje okvira, ki bi določil merila za opredelitev „čezmejne“ narave poročila o sumljivih transakcijah, saj lahko FIU zelo različno razlagajo merilo „pomembnosti“. Merilo „pomembnosti“ v nobenem primeru ne bi smelo predvidevati vsebinske analize informacij, ki jih je predložil pooblaščeni subjekt, in zadevnim FIU ne bi smelo onemogočiti izvedbe lastne analize. Izpolnjevanje obveznosti posredovanja informacij, ki so pomembne za druge države članice, je nujno za pravilno delovanje okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma.

- *Zahteve za informacije*

Kar zadeva odgovore na zahteve po informacijah, ki jih vložijo druge FIU, se na splošno zdi, da to obveznost izpolnjujejo vse FIU. Vendar je v poročilu o pregledu pravočasnost odgovorov na zahteve po informacijah navedena kot ključna za sodelovanje med FIU in „poudarjeno je, da bi lahko sedanje zamude pri prejemanju informacij [...] od drugih FIU vplivale na učinkovitost analitičnih dejavnosti in ukrepov kazenskega pregona, ki temeljijo na teh dejavnostih“. Glede na odgovore FIU na vprašalnike velika večina FIU odgovori na zahteve v enem mesecu, kar je v skladu s priporočilom skupine Egmont. Pet držav članic je sporočilo, da na prejete zahteve odgovorijo v povprečju v enem tednu ali manj, drugih pet držav članic pa je kot povprečno obdobje, v katerem odgovorijo, navedlo en mesec. Iz odgovorov na vprašalnik je razvidno, da FIU držav članic delujejo v istih časovnih obdobjih znotraj in zunaj EU. Opozoriti je treba, da je enomesečni rok sicer v skladu z obdobjem, ki ga priporoča skupina Egmont, vendar je veliko daljši od povprečnega časa za izmenjavo informacij med organi v okviru drugih instrumentov EU, ki je običajno nekaj dni in ne dlje kot en teden[28]. Roke za odgovor na zahteve bi bilo treba izboljšati in uskladiti s standardi, ki se uporabljajo za druge organe v Uniji.

[26] Nekatere FIU pošljejo več poročil naenkrat.

[27] Europol je te statistične podatke predstavil na srečanju foruma FIU EU dne 5. marca 2019.

[28] Okvirni sklep Sveta 2006/960/PNZ (UL L 386, 29.12.2006, str. 89) o izmenjavi informacij med organi kazenskega pregona določa, da je treba na zahteve odgovoriti v treh dneh, Direktiva 2014/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah (UL L 130, 1.5.2014, str. 1) pa določa enotedenski rok.

Poleg tega so nekatere FIU ugotovile, da so različni roki, v katerih so zagotovljeni odgovori na zahteve, odvisni od tega, ali so zahtevane informacije ob predložitvi zahteve na voljo FIU ali jih je treba pridobiti od pooblaščenih subjektov ali drugih pristojnih organov. V slednjem primeru je za odgovor običajno potrebno več časa. V zvezi s tem je treba analizirati vrste informacij, do katerih imajo FIU neposreden dostop in ki jih lahko pravočasno posredujejo drugi FIU. Direktiva o preprečevanju pranja denarja določa, da bi FIU morale imeti dostop do vseh finančnih in upravnih informacij ter informacij v zvezi s kazenskim pregonom, ki jih potrebujejo za opravljanje svojih nalog. Obseg, v katerem ima FIU neposreden dostop do vira podatkov, pa se med državami članicami zelo razlikuje. Odgovori na drugi vprašalnik, pri katerem je bilo obravnavanih več kot 70 virov informacij, kažejo, da imajo nekatere FIU neposreden dostop do več kot 30 virov informacij, druge pa manj kot do petih[29]. Zelo velike so tudi razlike v zvezi z neposrednim ali posrednim dostopom FIU do nekaterih podatkovnih zbirk. Pomembno je opozoriti, da je dostop do takih informacij koristen tudi za FIU pri analizi poročil o sumljivih transakcijah in izvajanju čezmejnih analiz.

2. Primerjanje podatkovnih nizov

Člen 56(2) direktive o preprečevanju pranja denarja določa, naj FIU „med seboj sodelujejo pri uporabi najsodobnejših tehnologij“, ki jim omogočajo, „da anonimno primerjajo svoje podatke s podatki drugih FIU ob zagotavljanju celovitega varstva osebnih podatkov za namene odkrivanja subjektov, ki zanimajo FIU, v drugih državah članicah, ter opredeljevanja njihovih prihodkov in sredstev“. S tehničnega vidika naj bi se ta določba izpolnjevala na podlagi boljšega izkoriščanja tako imenovane tehnologije „Ma3tch“, ki je bila aprila 2014 razvita in dodana kot funkcija sistema FIU.net[30]. Ta funkcija navzkrižnega primerjanja omogoča FIU, da avtomatizirano na podlagi sistema „zadetek / ni zadetka“ najdejo ustrezne povezave do informacij, ki jih hranijo druge FIU.

FIU tega orodja niso izkoristile v celoti, zato je vprašanje boljše uporabe s strani FIU stalna točka na dnevnem redu foruma FIU EU. Vendar je bilo v zadnjih dveh letih doseženo delno izboljšanje, tudi zaradi aktivnega posredovanja Europola pri spodbujanju FIU k izkoriščanju prednosti nove tehnologije. Decembra 2017 je to funkcijo uporabljalo 18 FIU v primerjavi s 15 FIU februarja 2017. Podobno so FIU do konca leta 2016 vzpostavile skupaj 90 filtrov, do aprila 2018 pa 126 filtrov. Za spodbuditev splošnega cilja, da bi tehnologija Ma3tch postala del delovnega procesa FIU, je bila konec leta 2017 vzpostavljena delovna skupina[31], katere priporočila so bila potrjena na srečanju foruma FIU EU marca 2019. Komisija bo spremljala izvajanje teh priporočil v praksi.

3. Skupne analize

Direktiva o preprečevanju pranja denarja za zagotovitev učinkovitega odzivanja na primere pranja denarja in financiranja terorizma, ki vključujejo več jurisdikcij, določa, da bi moralo sodelovanje med FIU držav članic presegati zgolj izmenjavo informacij za namene odkrivanja in analiziranja ter vključevati skupno uporabo analitičnih dejavnosti. Člen 51 direktive pooblašča forum FIU EU za pomoč pri izvajanju „skupne analize“ čezmejnih primerov. Medtem ko je njena korist v primerjavi z rednim sodelovanjem pri izmenjavi informacij očitna, saj lahko razkrije širšo medsebojno povezanost dejstev, ki

[29] Komisija je 29. aprila 2019 vsem FIU poslala vprašalnik z vprašanjem, ali imajo v lasti / upravljajo katerega od 73 vnaprej opredeljenih virov informacij ali imajo do njih neposreden ali posreden dostop. Na vprašalnik je odgovorilo 24 FIU.

[30] Odbor partnerjev FIU.net (predhodnik svetovalne skupine FIU.net) je februarja 2013 odobril predlog projekta Ma3tch.

[31] Delovno skupino „Spodbujanje in širjenje tehnologije Ma3tch“ so sestavljale FIU iz Belgije, Estonije, Francije, Finske, Italije, Luksemburga in Poljske ter Europol.

pri izoliranem obravnavanju na nacionalni ravni ne bi bila opažena, je dejanska izvedba skupne analize zapletena in zahtevna naloga.

Le nekaj držav članic, ki so sodelovale v enem od dveh pilotnih projektov, izvedenih v okviru foruma FIU EU v letih 2016 in 2018, je lahko poročalo o kakršnih koli izkušnjah v zvezi s skupno analizo. Čeprav je bil operativni rezultat pozitiven, so se morali udeleženci teh projektov soočiti z vrsto izzivov, na primer izzivov, ki izhajajo iz razlik v nacionalnih zakonodajah (zmogljivost in pooblastila FIU za dostop do informacij, razpoložljivi viri informacij, omejitve zaupnosti pri izmenjavi informacij, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje). Drugi izzivi so izhajali iz različnih metod dela, ki jih uporabljajo FIU (npr. razumevanje analitične naloge, pomembnost, dodeljena „kazenskemu pregonu“ ali „finančnim“ elementom, odvisno od statusa in narave FIU, različnih ciljev in postopkov).

Zdi se, da FIU na splošno priznavajo, da bi bila za okrepitev te vrste sodelovanja potrebna pomoč in usklajevanje na ravni EU. V dokumentu o skupnem stališču, ki so ga FIU poleg svojih posameznih prispevkov predložile v okviru vprašalnikov, je bilo navedeno, da bi moral vsak prihodnji mehanizem sodelovanja na ravni EU podpirati FIU, ki želijo izvajati skupne analize, in jim to olajševati z oblikovanjem enotnih postopkov za izvajanje skupnih analiz, ki se lahko dosledno uporabljajo in po potrebi prilagodijo pri vseh prihodnjih analizah, ter z vključevanjem namenskih človeških virov in rešitev IT, ki so na voljo FIU držav članic, ki želijo opravljati tako delo. Ustrezna področja dela lahko med drugim vključujejo določitev meril za opredelitev vrst čezmejnih primerov, primernih za skupno analizo; opredelitev skupne podlage za usklajeno in produktivno izvajanje „analize“ (izhodiščna „metodologija“); določitev korakov in zaporedij za razporeditev pooblastil za obveščanje in analitičnih orodij; določitev ustreznih ciljev in rezultatov, ki jih je treba doseči za ustrezno nadaljnje ukrepanje na podlagi poročanja FIU na nacionalni ravni.

4. FIU.net

V skladu s členom 56(1) direktive o preprečevanju pranja denarja morajo FIU pri medsebojnem komuniciranju uporabljati zavarovane komunikacijske kanale in spodbujati uporabo sistema FIU.net ali njegovega naslednika. FIU.net je namenski sistem IT, ki zagotavlja varen kanal za komunikacijo med FIU držav članic, kar jim omogoča pošiljanje rednih zahtev za spise zadev, posredovanje čezmejnih poročil in posredovanje poročil, ki zadevajo FIU drugih držav članic. Države članice bi morale spodbujati uporabo tega sistema kot kanala za komunikacijo med svojimi FIU. Za gostovanje in upravljanje sistema je od leta 2016 odgovoren Europol, FIU pa sodelujejo pri vodenju sistema prek svetovalne skupine.

FIU držav članic priznavajo dodano vrednost sistema FIU.net in prednosti njegove uporabe za medsebojno izmenjavo informacij. V zadnjem času pa so se v sistemu ponavljale tehnične napake, saj bi ga bilo treba nadgraditi. Vsaj polovica FIU držav članic uporablja sistem FIU.net kot primarno orodje komunikacije z drugimi FIU, orodje Egmont Secure Web[32] pa uporabijo le v primeru okvar sistema ali motenj v sistemu. Kljub obveznosti iz direktive o preprečevanju pranja denarja, da morajo države članice spodbujati uporabo sistema FIU.net ali njegovega naslednika za komunikacijo med FIU držav članic, so štiri FIU v svojih odgovorih pojasnile, da zaradi tehničnih težav, povezanih z delovanjem sistema FIU.net, uporabljajo orodje Egmont Secure Web kot enakovredno alternativo sistemu FIU.net tudi za izmenjave znotraj EU.

[32] ESW je komunikacijsko orodje IT, ki ga je razvila skupina Egmont in prek katerega si FIU izmenjujejo informacije na mednarodni ravni.

IV. SODELOVANJE MED FINANČNOOBVEŠČEVALNIMI ENOTAMI IN NADZORNIKI

V skladu z direktivo o preprečevanju pranja denarja morajo finančnoobveščevalne enote (FIU) poročila o sumljivih transakcijah in rezultate svoje analize posredovati ustreznim pristojnim organom, tudi nadzornikom okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma ter bonitetnim nadzornikom. Nadzorniki pa morajo FIU zagotoviti povratne informacije o uporabi zagotovljenih informacij in o rezultatih pregleda, opravljenega na podlagi teh informacij.

V preteklem letu je več dogodkov, o katerih so obsežno poročali mediji, v ospredje postavilo nekaj evropskih kreditnih institucij, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena nekaterim vidikom, povezanim z izvajanjem okvira Unije za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, zlasti v zvezi z nadzorom. Glede na poročilo Komisije o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU, je nekaj organov ugotovilo, da zahteve glede zaupnosti, ki se uporabljajo za nadzornika okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma in bonitetne nadzornike, preprečujejo učinkovito sodelovanje (izmenjavo informacij) med FIU, policijo in bonitetnimi nadzorniki ter nadzornikom okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Zlasti je treba navesti, da so FIU v več primerih, na katerih temelji poročilo, malo sodelovale s katerim koli nadzornikom, če sploh, in obratno.

V skladu z direktivo o preprečevanju pranja denarja ne bi smelo FIU nič preprečevati sodelovanja in izmenjave informacij z nadzornikom okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma ter bonitetnimi nadzorniki; dejansko imajo obveznost izmenjave informacij z nadzorniki, kadar je to primerno. Vendar FIU v večini primerov, na katerih temelji poročilo o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU, niso strukturno izmenjevale informacij z nadzornikom okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma ter bonitetnimi nadzorniki. FIU lahko imajo včasih domače pravne ovire, ki jim preprečujejo izmenjavo informacij z nadzorniki, na primer kadar se analiza, ki jo je izvedla FIU, šteje za obveščevalne podatke o kaznivih dejanjih in se lahko deli le z organi kazenskega pregona. Po drugi strani so do nedavnega na ravni EU obstajale pravne ovire, ki so bonitetnim nadzornikom preprečevale izmenjavo informacij s FIU. To je bilo nedavno odpravljeno s spremembami direktive o kapitalskih zahtevah[33]. Te spremembe tudi zavezujejo ustrezne organe k širšemu sodelovanju. Poleg tega FIU zelo redko prejmejo povratne informacije nadzornikov o uporabi posredovanih informacij in rezultatu inšpekcijskega pregleda, izvedenega na podlagi teh informacij.

Zdi se tudi, da FIU niso sodelovale pri ocenah sposobnosti in primernosti vodstva kreditnih institucij, ki jih bonitetni nadzorniki opravljajo v okviru obveznosti iz direktive o kapitalskih zahtevah. Sodelovanje FIU z bonitetnimi nadzorniki v tem procesu bi bilo treba izboljšati.

[33] Direktiva 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 177, 30.6.2006, str. 1) in Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

V. SODELOVANJE FINANČNOOBVEŠČEVALNIH ENOT S TRETJIMI DRŽAVAMI

Direktiva o preprečevanju pranja denarja ne obravnava ali ureja sodelovanja finančnoobveščevalnih enot (FIU) iz držav članic s FIU iz tretjih držav. Vendar so vse države članice, ki so odgovorile na vprašalnik, potrdile, da si njihove FIU redno izmenjujejo informacije s FIU iz tretjih držav na podlagi listine skupine Egmont in/ali dvostranskih sporazumov ali memorandumov o soglasju.

Države članice so potrdile tudi možnost izmenjave informacij s FIU iz tretjih držav zunaj omrežja za sodelovanje Egmont, ob upoštevanju različnih pravnih pogojev, določenih v nacionalni zakonodaji, delno tudi dejstva, ali se FIU v tretji državi strinja z vzajemno izmenjavo informacij, in delno pogojev, ki zagotavljajo varno obdelavo in zaupnost izmenjanih informacij.

Na splošno se obseg memorandumov o soglasju med FIU razlikuje glede na geografsko usmerjenost. Ena FIU je poročala, da je sklenila več kot sto takih dogovorov, dve FIU pa sta omenili le štiri memorandume o soglasju.

Glede na to, da na ravni EU to področje ni urejeno, to poročilo ocenjuje, ali so države članice še vedno pristojne za urejanje izmenjave informacij FIU s tretjimi državami, in če so, ali so take izmenjave skladne z okvirom EU za varstvo podatkov.

Sodelovanje FIU s tretjimi državami pri preprečevanju pranja denarja in boju proti financiranju terorizma spada v izključno zunanjo pristojnost EU, saj FIU izčrpno ureja direktiva o preprečevanju pranja denarja. Obstaja torej neskladje med zunanjo pristojnostjo EU in prakso držav članic, da začnejo pogajanja in sklenejo mednarodne sporazume ali memorandume o soglasju s FIU iz tretjih držav. V zvezi s tem FIU držav članic delujejo na lastno pobudo in brez kakršnega koli sodelovanja institucij EU. Zavezujejo jih mednarodne obveznosti na podlagi njihovega sodelovanja v skupini Egmont in članstva njihovih držav članic v Projektni skupini za finančno ukrepanje ali organizaciji Moneyval. Mednarodni sporazumi ali memorandumi o soglasju s FIU iz tretjih držav bi lahko bili združljivi le z izključno pristojnostjo EU za vse zadeve, povezane z direktivo o preprečevanju pranja denarja, če bi bili omejeni na operativna vprašanja, vendar se zdi, da v praksi ni vedno tako.

FIU držav članic morajo pri izmenjavi informacij s tretjimi državami izpolnjevati ustrezne zahteve veljavne ureditve EU za varstvo podatkov, ki so v primeru sodelovanja med FIU določene v splošni uredbi o varstvu podatkov[34]. Kljub tej jasni obveznosti večina FIU namesto navedene uredbe uporablja direktivo o varstvu policijskih podatkov (Direktiva (EU) 2016/680) ali pa uporablja splošno uredbo o varstvu podatkov in direktivo o varstvu policijskih podatkov. Čeprav se to vprašanje nanaša na vse vidike dela FIU, je zlasti pomembno za sodelovanje s tretjimi državami, kadar so zahteve in pogoji glede izmenjave v direktivi o varstvu policijskih podatkov drugačni.

Glede na odgovore na vprašalnik so države članice na splošno seznanjene s to obveznostjo v okviru sodelovanja s FIU iz tretjih držav, ni jim pa popolnoma jasno, kako izpolnjevati zahteve glede varstva podatkov. Velika večina držav članic je odgovorila, da so ustrezni standardi EU za varstvo podatkov doseženi, saj države članice upoštevajo ustrezne točke načel skupine Egmont ali vključijo take določbe v ustrezne memorandume o soglasju. Vendar te določbe urejajo le vprašanja zaupnosti in varnosti obdelanih

[34] Člen 41(1) direktive določa, da „[o]bdelavo osebnih podatkov na podlagi te direktive ureja Direktiva 95/46/ES“. Ker je direktivo o varstvu podatkov iz leta 1995 nadomestila splošna uredba o varstvu podatkov, bi bilo treba uporabljati slednjo.

podatkov ali omejujejo njihovo uporabo. Ne zagotavljajo pa ustreznih zaščitnih ukrepov v smislu izvršljivosti ali razpoložljivih pravnih sredstev pravic osebe, na katero se nanašajo osebni podatki[35].

V poglavju V splošne uredbe o varstvu podatkov so določena pravila za prenos osebnih podatkov v tretje države. Če niso sprejeti sklepi o ustreznosti, se lahko prenosi odobrijo, če se izvajajo ustrezni zaščitni ukrepi ali če zanje veljajo odstopanja. V zvezi s tem so samo štiri države članice od 24, ki so odgovorile na vprašalnik, poročale o določbah v svojih nacionalnih zakonodajah, ki zahtevajo, da nasprotne stranke v tretjih državah zagotovijo jamstva glede ustrezne ravni varstva podatkov v okviru svojih jurisdikcij, in nobena država članica ni navedla, da prenose informacij v tretje države utemeljuje z odstopanji iz splošne uredbe o varstvu podatkov[36]. Nobena druga država članica ni predložila pojasnil o tem, kako ima urejene ali utemeljene prenose informacij v tretje države. Države članice morajo zagotoviti, da so prenosi informacij enotam FIU tretjih držav zakoniti in skladni z okvirom EU za varstvo podatkov, in sicer z uporabo ene od možnosti, ki jih ponuja splošna uredba o varstvu podatkov.

Hkrati je treba upoštevati, da sta nemoteno sodelovanje in izmenjava informacij s FIU tretjih držav mednarodna obveznost držav članic. Države članice so to sprejele, ko so izrazile soglasje z zavezanostjo skupnim mednarodnim standardom in načelom Projektne skupine za finančno ukrepanje in skupine Egmont, ki sta ključni zainteresirani strani v svetovnem boju proti pranju denarja in financiranju terorizma. Te mednarodne zaveze držav članic, da bodo izpolnjevale globalne standarde preprečevanja pranja denarja in boja proti financiranju terorizma, so v skladu z interesom in ustrezno politiko EU, saj je eden od ciljev direktive o preprečevanju pranja denarja prenesti te globalne standarde v zakonodajo EU. Izmenjava informacij s FIU tretjih držav je pomembna tudi v smislu globalnega odziva na boj proti pranju denarja in financiranju terorizma.

Zato je pomembno zagotoviti popolno združljivost izmenjave informacij s FIU tretjih držav z izključno pristojnostjo Unije za vse zadeve, ki jih ureja direktiva o preprečevanju pranja denarja, in okvirom EU za varstvo podatkov.

VI. SKLEPNA UGOTOVITEV

1. Ugotovitve v zvezi z ukrepi finančnoobveščevalnih enot

Okvir EU in mednarodni okvir za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma temeljita na poročanju zasebnega sektorja o sumih, analizi finančnoobveščevalnih enot (FIU) ter sodelovanju med FIU in zadevnimi organi. Zelo pomembno je, da zasebni sektor izpolni svojo pravno obveznost in prijavi sumljive transakcije ter pri tem prejme podporo in pomoč ustreznih organov. Nujno je tudi, da lahko FIU opravljajo svoje naloge in da zaradi čezmejne narave številnih transakcij bolj smiselno in učinkovito sodelujejo med seboj in s pristojnimi organi, vključno z organi pregona, pa tudi z davčnimi in carinskimi organi ter Evropskim uradom za boj proti goljufijam. Sodelovanje FIU držav članic s FIU tretjih držav je prav tako pomembno za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma na svetovni ravni ter za uskladitev z mednarodnimi standardi za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma.

[35] Ker je to določeno v členu 46 splošne uredbe o varstvu podatkov.

[36] Navedeno je, da je treba odstopanja uporabljati za vsak primer posebej ter da se ne smejo uporabljati za strukturne in sistematične prenose podatkov v tretje države.

Države članice so od objave poročila o pregledu obravnavale nekatera vprašanja v okviru prenosa in izvajanja četrte direktive o preprečevanju pranja denarja in z nekaterimi operativnimi ukrepi, ki so jih sprejele FIU. V tem poročilu so obravnavane predvsem preostale ovire za sodelovanje.

Analiza odgovorov na vprašalnike ter dialogov s predstavniki zasebnega sektorja in državami članicami je pokazala, da je poročanje zasebnega sektorja ovirano, ker nista bili sprejeti skupna predloga za poročila o sumljivih transakcijah in obveznost elektronskega vlaganja takih poročil. Prizadevanje FIU, da zasebnemu sektorju redno zagotavljajo povratne informacije o kakovosti poročil in ohranjajo z njim strukturni dialog za izmenjavo tipologij, trendov in splošnih smernic, je nujno za izboljšanje zmožnosti zasebnega sektorja, da pravilno prepozna sume in vloži poročila, ki so najbolj smiselna. FIU morajo določiti skupni pristop k obravnavanju groženj, ki so skupne vsem državam članicam. To bi okrepilo njihove dosežke pri obravnavanju informacij o dejanskem lastništvu in pri splošni preglednosti, oceni tveganja, sodelovanju z organi kazenskega pregona ter obravnavi velikih mednarodnih finančnih skupin.

FIU včasih tudi nimajo na voljo ustreznih orodij IT za uspešno uvažanje informacij v sistem FIU.net in njihovo izvažanje iz sistema, kar bi jim omogočilo učinkovito analizo poročil o sumljivih transakcijah, ki jih prejmejo, in raznolik dostop do nacionalnih podatkovnih zbirk, kar jim preprečuje opravljanje analiz na najširši in najuporabnejši način. Vendar je več FIU začelo razvijati orodja IT, ki povečujejo učinkovitost njihovih nacionalnih analiz in so koristna za skupno analizo čezmejnih primerov. Na centralni ravni bi se lahko razvila skupna orodja, ki temeljijo na umetni inteligenci (npr. za skupno analizo ali odkrivanje trendov) in strojnem učenju (npr. za povratne informacije zasebnemu sektorju in razvoj tipologij), ki bi se dala na voljo FIU držav članic prek mehanizma za sodelovanje in podporo.

V skladu s teritorialnim načelom pooblaščeni subjekti poročajo FIU države članice, v kateri imajo sedež, zato je bistveno, da FIU čim širše sodelujejo med seboj. Vendar je analiza odgovorov na vprašalnike pokazala, da si večina FIU ni izmenjevala poročil in informacij tako pogosto, kot bi si morale, nekatere pa sploh ne. Zdi se, da so ponavljajoče se tehnične napake pri delovanju sistema FIU.net pomemben dejavnik teh težav in ovirajo FIU pri izmenjavi informacij. Medtem si Europol prizadeva vzdrževati FIU.net in je razvil predlog za nov sistem, ki bo nasledil FIU.net. To delo se bo nadaljevalo po obravnavi vprašanj, na katera so opozorile FIU, zlasti v zvezi z upoštevanjem določb o varstvu podatkov. Ta vprašanja je treba nujno obravnavati, da se omogoči nadaljevanje prenove.

Kar zadeva izmenjavo informacij med FIU na podlagi zahtev, je časovni okvir odgovorov zelo različen in čeprav je v skladu z mednarodnimi standardi, ne izpolnjuje standardov EU za izmenjavo informacij med organi v EU. Zdi se, da je posredovanje pomembnih informacij nadzorniku okvira za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma ter bonitetnim nadzornikom prav tako nezadostno, pri čemer nekatere ovire za sodelovanje izhajajo iz nacionalnih zakonodaj držav članic in operativnih praks, ki dajejo prednost sodelovanju z organi kazenskega pregona. Nedavne spremembe direktive o kapitalskih zahtevah bodo prispevale k reševanju slednjega vprašanja.

Različen status, pooblastila in organizacija FIU držav članic še naprej vplivajo na njihovo zmožnost dostopa do ustreznih finančnih in upravnih informacij ter informacij o kazenskem pregonu in zmožnost razširjanja teh informacij (zlasti informacij, s katerimi razpolagajo pooblaščeni subjekti in/ali organi kazenskega pregona). Ta ranljivost, kot jo je Komisija opredelila v poročilu o oceni tveganja pranja denarja in financiranja

terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi, še ni bila odpravljena[37].

Forum FIU EU ima osrednjo vlogo pri opredelitvi navedenih vprašanj. V zadnjih nekaj letih si je zelo prizadeval za operativno smiselno rešitev večine opredeljenih vprašanj. Vendar mu pravne omejitve preprečujejo pripravo pravno zavezujočih predlog, smernic in standardov, ki bi bili potrebni za odpravo ugotovljenih težav.

Nekatere vidike sodelovanja med FIU držav članic v zvezi z izmenjavo informacij ureja Direktiva 2019/1153 o dostopu do finančnih in drugih informacij, ki je bila sprejeta 20. junija 2019. Vendar direktiva ne vključuje pravil o natančnih rokih in informacijskih kanalih za izmenjavo informacij med finančnoobveščevalnimi enotami različnih držav članic. Poleg tega je področje uporabe zadevnih določb omejeno na primere terorizma in organiziranega kriminala, povezanega s terorizmom.

Ker izmenjava informacij med FIU držav članic in FIU tretjih držav ni urejena, FIU pri teh izmenjavah uporabljajo neusklajen pristop, pri čemer se postavljajo vprašanja o skladnosti takih izmenjav z okvirom Unije za varstvo podatkov. Popolno združljivost izmenjave informacij s FIU tretjih držav z izključno pristojnostjo Unije za vse zadeve, ki jih ureja direktiva o preprečevanju pranja denarja, in okvirom EU za varstvo podatkov je treba zagotoviti bodisi z ureditvijo vprašanja na ravni Unije bodisi z uporabo možnosti iz splošne uredbe o varstvu podatkov.

2. Nerešena strukturna vprašanja

Da bi Komisija odpravila ugotovljene pomanjkljivosti, bo še naprej proučevala možne nadaljnje ukrepe in ocenila alternativne ali dopolnilne možnosti za obstoječi sistem. Verjetno bodo številne ugotovljene pomanjkljivosti obstajale, dokler ne bodo naloge in obveznosti glede čezmejnega sodelovanja FIU jasneje določene v pravnem okviru EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma. Poleg tega je ta ocena pokazala, da je potreben močnejši mehanizem za **usklajevanje čezmejnega sodelovanja in analize ter podporo obojemu**. Ta mehanizem bi lahko vključeval vsaj pooblastila za sprejetje pravno zavezujočih standardov, predlog in smernic na področju dela FIU. Vključeval bi lahko tudi nekatere vidike centraliziranega poročanja in bolj centralno gradnjo zmogljivosti, ki bi temeljila na novih orodjih IT (na podlagi tehnologij umetne inteligence in strojnega učenja), da bi se okrepila in olajšala skupna analiza.

[37] Glej poglavje o horizontalnih ranljivostih v delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2017) 241 final), ki je priložen poročilu Komisije o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi (COM(2017) 340 final), z dne 26. junija 2017.