EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.3.2024.
COM(2024) 112 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Direktive (EU) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. UVOD

U skladu s člankom 65. stavkom 1. Direktive (EU) 2015/849 ([1]) kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/843 ([2]) Komisija je dužna sastaviti izvješće o provedbi Direktive i podnijeti ga Europskom parlamentu i Vijeću. U toj je odredbi naveden niz točaka koje treba obuhvatiti izvješćem, posebno informacije o: (a) mjerama za sprečavanje i rješavanje nadolazećih problema i novih pojava koji su prijetnja financijskom sustavu Unije; (b) daljnjim mjerama zbog nacionalnih prepreka učinkovitom nadzoru; (c) pristupu informacijama za nadležna tijela i financijsko-obavještajne jedinice (FOJ-evi); (d) njihovoj međunarodnoj suradnji i uzajamnoj razmjeni informacija; (e) mjerama Komisije za provjeru usklađenosti država članica s Direktivom i za procjenu nadolazećih problema i novih pojava u državama članicama; (f) stvarnom vlasništvu nad korporativnim i drugim pravnim subjektima osnovanima izvan EU-a i pojačanim mjerama dubinske analize koje se odnose na politički izložene osobe i (g) poštovanju temeljnih prava i načela priznatih u Povelji Europske unije o temeljnim pravima. U skladu s člankom 65. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive (EU) 2015/849 Komisija treba procijeniti jesu li potrebni novi zakonodavni prijedlozi o nekim konkretnim temama, osobito o bazama podataka o korisnicima virtualnih valuta, uredima za povrat imovine i politički izloženim osobama. Cilj je ovog izvješća uzeti u obzir sve posebne aspekte navedene u članku 65. Direktive (EU) 2015/849. Iako su neke točke navedene u tom članku obuhvaćene posebnim odjeljkom ovog izvješća, druge točke grupirane su u odjeljcima radi dosljednosti ([3]).

Ovo se izvješće temelji na informacijama prikupljenima iz različitih izvora, odnosno na dvjema anketama koje su među državama članicama provele službe Komisije te na doprinosima Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) i studiji koju je provelo Vijeće Europe ([4]): Komisija je 2022. u okviru Stručne skupine za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma te u okviru EBA-ine

([1]) Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.).

([2]) Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (SL L 156, 19.6.2018., str. 43.).

([3]) Točke navedene u članku 65. stavku 1. Direktive (EU) 2015/849 obuhvaćene su ovim izvješćem na sljedeći način: odjeljak 2. izvješća obuhvaća prvi dio članka 65. stavka 1. točke (e) o opisu djelovanja koje Komisija mora poduzeti kako bi provjerila postupaju li države članice u skladu s tom direktivom te članak 65. stavak 1. točku (b), odjeljak 3. o procjeni i ublažavanju rizika obuhvaća drugi dio točke (e) o djelovanju Komisije kako bi procijenila nadolazeće probleme i nove pojave u državama članicama te članak 65. stavak 1. točku (a), odjeljak 4. o pristupu informacijama i suradnji, među ostalim na međunarodnoj razini, za nacionalna nadležna tijela i FOJ-eve obuhvaća točku (c), odjeljak 5. o informacijama o stvarnom vlasništvu nad subjektima osnovanima izvan Unije obuhvaća prvi dio točke (f), odjeljak 6. o pojačanim mjerama dubinske analize stranke za politički izložene osobe obuhvaća drugi dio točke (f), odjeljak 7. o temeljnim pravima obuhvaća točku (g), a odjeljak 8. obuhvaća članak 65. stavak 1. treći podstavak Direktive (EU) 2015/849 u kojem se procjenjuje potreba za donošenjem novih zakonodavnih prijedloga o bazama podataka korisnika virtualnih valuta i uredima za povrat imovine.

([4]) Sažeci rezultata anketa i doprinosi koje je dostavila EBA uključeni su u radni dokument službi Komisije priložen izvješću. Studija koju je provelo Vijeće Europe javno je dostupna na internetskim stranicama Europske komisije od datuma objave izvješća.

mreže nacionalnih stručnjaka za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma (SPNFT) provela anketu među državama članicama kako bi prikupila informacije o mjerama poduzetima na razini država članica koje su izričito propisane člankom 65. Direktive (EU) 2015/849. Nadalje, Komisija je 2022. među FOJ-evima provela anketu o njihovu pristupu relevantnim informacijama. EBA je pridonijela provedbi Direktive o sprečavanju pranja novca, procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma, uključujući rizike u nastajanju i ublažavanje rizika, te pristupu informacijama i suradnji nacionalnih nadležnih tijela i financijsko-obavještajnih jedinica. U okviru ugovora s Komisijom, Vijeće Europe provelo je u državama članicama EU-a studiju o učinkovitoj provedbi Direktive (EU) 2015/849. Komisija je ocijenila sve te doprinose i nakon što je donijela zaključke, u izvješće je uključila svoje nalaze. Posljednji doprinosi dostavljeni su u listopadu 2023., a informacije su uzete u obzir do 15. rujna 2023. kako bi se omogućilo dovoljno vremena za obradu primljenih informacija.

Nakon što je Direktivom (EU) 2018/843 od 30. svibnja 2018. propisano da Komisija sastavlja izvješće o provedbi Direktive, okvir za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma (SPNFT) dodatno se razvio. Od 2017. u nizu istaknutih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a te stručnjaci i poduzeća kao što su revizori, porezni savjetnici te pružatelji usluga trusta ili trgovačkog društva otkrivene su strukturne slabosti postojećeg sustava. Kako bi uklonila utvrđene slabosti Komisija je 7. svibnja 2020. predstavila akcijski plan, a 20. srpnja 2021. podnijela paket zakonodavnih prijedloga o sprečavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma (paket o SPNFT-u) o kojem suzakonodavci trenutačno pregovaraju ([5]). Prijedlozi se odnose na probleme utvrđene u provedbi Direktive (EU) 2015/849 kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/843, u skladu s analizom provedenom u procjeni učinka priloženoj paketu o SPNFT-u ([6]). Opći je cilj paketa o SPNFT-u sveobuhvatni regulatorni i institucionalni okvir za SPNFT. To se postiže usklađivanjem zahtjeva koji se primjenjuju na obveznike, odnosno, kad je riječ o transparentnosti stvarnog vlasništva nad pravnim subjektima i pravnim aranžmanima, jačanjem zadaća, ovlasti i alata nadzornih tijela i FOJ-eva te učinkovitim i dosljednim nadzorom i užom suradnjom i razmjenom informacija među FOJ-evima na temelju djelovanja budućeg Europskog tijela za suzbijanje pranja novca (AMLA) ([7]). Stoga se u procjeni učinka priloženoj paketu o SPNFT-u predviđa evaluacija propisana na temelju više točaka iz članka 65. stavka 1. Direktive (EU) 2015/849 te se paketom o SPNFT-u već uvodi i pruža rješenje za mnoge utvrđene probleme. Daljnja objašnjenja o tome kako bi se prijedlozima uključenima u paket o SPNFT-u riješila konkretna pitanja uključena su u svaki odjeljak, gdje je to relevantno.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en

([6]) Radni dokument službi Komisije, procjena učinka priložena paketu za sprečavanje pranja novca, SWD(2021) 190 final. O dijelovima zakonodavnog paketa o SPNFT-u još se pregovara (na dan 15. rujna 2023.).

([7]) Za dodatni kontekst vidjeti priloženi radni dokument službi Komisije priložen ovom izvješću.

2. PROVEDBA DIREKTIVE (EU) 2015/849 I DIREKTIVE (EU) 2018/843 O IZMJENI DIREKTIVE (EU) 2015/849

Člankom 65. stavkom 1. točkom (e) Direktive (EU) 2015/849 propisano je da Komisija dostavlja opis djelovanja koje mora poduzeti kako bi provjerila postupaju li države članice u skladu s Direktivom o sprečavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma.

Učinkovita provedba i dalje je osnova Komisijine strategije za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma. U akcijskom planu za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma donesenom u svibnju 2020. ([8]) kao glavni prioritet već je utvrđena učinkovita provedba postojećeg okvira EU-a za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma. Države članice trebaju prenijeti pravila EU-a o sprečavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma, a nadležna tijela i obveznici trebaju ih učinkovito provoditi. Sve su države članice proglasile dovršenim prenošenje Direktive (EU) 2015/849 i Direktive (EU) 2018/843 o izmjeni Direktive (EU) 2015/849.

Komisija je zaključila procjenu prenošenja Direktive (EU) 2015/849 i, prema potrebi, pokrenula postupak zbog povrede. Od 34 prvotno pokrenuta predmeta zbog povrede ([9]) na dan 15. rujna 2023. samo su još dva u tijeku.

Komisija je krajem 2022. zaključila procjenu dovršenosti prenošenja Direktive (EU) 2018/843. Kad je riječ o predmetima zbog neobavješćivanja, nakon isteka roka za prenošenje 20. siječnja 2020. u veljači 2020. poslano je osam službenih opomena. Osam dodatnih država članica primilo je službene opomene u svibnju 2020. zbog djelomičnog prenošenja. U pet predmeta postupak je ušao u fazu obrazloženog mišljenja. Nijedan od tih predmeta trenutačno nije u tijeku. Drugi je predmet pokrenut u veljači 2023. Pokrenuta su četiri predmeta zbog povrede povezane s neusklađenošću, koji su na dan 15. rujna 2023. bili u fazi službene opomene. Komisija je do kraja 2023. dovršila procjenu.

Osim pravne provedbe, učinkovitoj provedbi okvira za SPNFT pristupa se i s pomoću raznih drugih alata. Oni uključuju izdavanje preporuka za pojedine zemlje za SPNFT u okviru europskog semestra te provedbu posebnih ključnih etapa i projekata na nacionalnoj razini kako bi se poboljšala učinkovitost sustava za SPNFT država članica u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

([8]) Komunikacija Komisije o akcijskom planu za sveobuhvatnu politiku Unije o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, 2020/C 164/06.

([9]) 28 predmeta zbog neprenošenja i šest zbog neusklađenosti.

Nadalje, Vijeće Europe provelo je u državama članicama EU-a studiju o učinkovitoj provedbi Direktive (EU) 2015/849 ([10]). Projekt, koji je proveden u okviru ugovora s Komisijom, započeo je 24. srpnja 2019. i trajao je više od tri godine. U izvješću o studiji Vijeće Europe saželo je nalaze i dobre primjere iz prakse u državama članicama. Zaključilo je da su države članice odradile znatnu količinu posla kako bi učinkovito provele posebne odredbe Direktive (EU) 2015/849. Države članice predane su borbi protiv financijskog kriminala, a učinkovito suzbijanje pranja novca i financiranja terorizma postalo je jedan od njihovih najvažnijih prioriteta. Međutim, uočeno je nekoliko nedostataka koje države članice trebaju ukloniti kako bi se omogućila djelotvorna i konkretna provedba ocijenjenih odredaba Direktive (EU) 2015/849 u praksi. Komisija proaktivno i sustavno djeluje na osnovi nalaza studije.

U skladu sa svojim zakonskim ovlastima ([11]) za vođenje, koordinaciju i praćenje napora koji financijski sektor ulaže u SPNFT na razini EU-a, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) uspostavilo je sveobuhvatni regulatorni okvir kojim se utvrđuju zajednički standardi za financijske institucije i njihova nadzorna tijela u pogledu koraka koje bi trebali poduzeti za rješavanje problema rizika od pranja novca i financiranja terorizma. EBA je radila i na podupiranju učinkovite provedbe tog okvira promicanjem suradnje bonitetnih nadzornika i nadzornih tijela za SPNFT, FOJ-eva te drugih dionika izgradnjom kapaciteta, osposobljavanjem i informiranjem te detaljnim preispitivanjima pristupa nacionalnih nadzornih tijela uklanjanju rizika od pranja novca i financiranja terorizma. EBA je u okviru svojih preispitivanja nadležnim tijelima dala ciljane preporuke kako bi ojačala njihove pristupe i povećala njihovu djelotvornost.

Posebna točka koju treba uključiti u izvješće u skladu s člankom 65. stavkom 1. točkom (b) Direktive (EU) 2015/849 odnosi se na daljnje mjere poduzete na razini EU-a i država članica zbog istaknutih problematičnih pitanja, uključujući pritužbe u vezi s nacionalnim propisima kojima se ometaju nadzorne i istražne ovlasti nadležnih tijela i samoregulatornih tijela. Mnogi od tih problema riješeni su na razini EU-a paketom o SPNFT-u iz 2021. To se konkretno odnosi na prethodno pitanje o nacionalnim preprekama učinkovitom nadzoru jer se predloženim propisima predviđa dosljedan okvir EU-a, s mehanizmima suradnje dopunjenima ulogom budućeg tijela za sprečavanje pranja novca koji će nadići nacionalnu fragmentaciju. Na razini država članica u pogledu te točke nijedna od 27 država članica nije izvijestila o takvim daljnjim mjerama. Nadalje, nijedna država članica nije prijavila pritužbe povezane s nacionalnim propisima kojima bi se ometao ili mogao ometati nadzor. Međutim, više država članica izvijestilo je o raznim daljnjim

([10]) Od datuma objave izvješća, studija koju je provelo Vijeće Europe javno je dostupna na internetskim stranicama Europske komisije.

([11]) Uredba o EBA-i (EU) 1093/2010 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en.

mjerama kojima je cilj poboljšati učinkovitost nadzora i mjerama koje su poduzela njihova nadzorna tijela, kao što su inicijative za poboljšanje suradnje među nadzornicima.

3. PROCJENA I UBLAŽAVANJE RIZIKA

Člankom 65. stavkom 1. točkom (e) Direktive (EU) 2015/849 propisuje se da Komisije dostavlja opis djelovanja koje mora poduzeti kako bi procijenila nadolazeće probleme i nove pojave u državama članicama. U članku 65. stavku 1. točki (a) propisan je opis donesenih konkretnih mjera i uspostavljenih mehanizama na razini Unije i država članica kako bi se spriječili i nastojali riješiti nadolazeći problemi i nove pojave koji predstavljaju prijetnju financijskom sustavu Unije.

U listopadu 2022. Europska komisija objavila je nadnacionalnu procjenu rizika kojom se procjenjuje rizik od pranja novca i financiranja terorizma koji utječe na unutarnje tržište i odnosi se na prekogranične aktivnosti. Riječ je o trećem izvješću ([12]) te vrste, nakon verzija iz 2017. i 2019. Procjena je usmjerena na slabosti na razini EU-a u pogledu pravnog okvira i njegove učinkovite primjene. U njoj se predstavljaju glavni rizici za unutarnje tržište u nizu sektora i horizontalne slabosti koje mogu utjecati na te sektore, utvrđuju se mjere ublažavanja koje bi trebalo poduzeti na razini EU-a i na nacionalnoj razini kako bi se uklonili rizici te se iznosi niz preporuka za razne relevantne dionike.

Na razini EU-a donesene su konkretne mjere i uspostavljeni mehanizmi za sprečavanje i rješavanje nadolazećih problema i novih pojava koji predstavljaju prijetnju financijskom sustavu EU-a: Direktivom (EU) 2015/849 uveden je pristup koji se temelji na procjeni rizika u pravu EU-a. Njome je propisano i da europska nadzorna tijela ([13]) izdaju smjernice kojima se promiče zajedničko razumijevanje pristupa kreditnih i financijskih institucija i njihovih nadzornih tijela SPNFT-u koji se temelji na procjeni rizika. Europska nadzorna tijela izdala su smjernice o čimbenicima koje bi kreditne i financijske institucije trebale razmotriti pri procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma povezanog s poslovnim odnosom ili povremenom transakcijom te o koracima koje bi trebale poduzeti za upravljanje tim rizicima ([14]). Izdala su i smjernice upućene nadzornicima o

([12]) Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti, COM(2022) 554 final.

([13]) Europska nadzorna tijela, odnosno Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) i Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) rade na usklađivanju financijskog nadzora u EU-u i u tu svrhu izrađuju pravilnik koji sadržava bonitetne standarde za pojedinačne financijske institucije. Europska nadzorna tijela pomažu osigurati dosljednu primjenu pravilnika kako bi se stvorili ravnopravni uvjeti. Ovlaštena su i za procjenu rizika i slabosti u financijskom sektoru.

([14]) EBA/GL/2021/02 od 1. ožujka 2021.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf.

značajkama pristupa nadzoru SPNFT-a koji se temelji na procjeni rizika ([15]). EBA je u međuvremenu zbog novih rizika ažurirala i jedne i druge smjernice kako bi ponudila rješenja za zajedničke izazove u provedbi. Dodatno ih je dopunila smjernicama na vlastitu inicijativu i mišljenjima o posebnim aspektima europskog režima SPNFT-a koji su potrebni kako bi se zajamčio dosljedan pristup, npr. u vezi sa zapošljavanjem na daljinu ([16]) te o ulogama i odgovornostima službenika za praćenje usklađenosti s pravilima o SPNFT-u ([17]).

Od 2017. europska nadzorna tijela svake dvije godine izdaju mišljenja o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište. EBA je u okviru svoje revidirane ovlasti kao jedino nadležno tijelo EU-a za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma, koja joj je dodijeljena u siječnju 2020., objavila treće Mišljenje o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma u 2021.([18]). Najvažniji rizici u 2021. odnosili su se na virtualne valute i inovativne financijske usluge. Kao problem utvrđeno je i uklanjanje rizika, a EBA je u siječnju 2022. objavila izvješće i mišljenje o toj temi te je u ožujku 2023. izdala smjernice ([19]). Četvrto mišljenje o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma objavljeno je u srpnju 2023.([20]).

Od siječnja 2020. EBA-i su dodijeljeni novi alati i ovlasti za izvršavanje njezinih funkcija. Na primjer, člankom 9. točkom (a) Uredbe (EU) br. 1093/2010 EBA je ovlaštena da uz svoje postojeće ovlasti za procjenu rizika, „provodi procjene rizika strategija, kapaciteta i resursa nadležnih tijela

([15]) EBA/GL/2021/16 od 16. prosinca 2021.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf.

([16]) EBA/GL/2022/15 od 22. studenog 2022.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/1043884/Guidelines%20on%20the%20use%20of%20Remote%20Customer%20Onboarding%20Solutions.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05 od 14. lipnja 2022.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf.

([18]) Najnovije je EBA/Op/2021/04 od 3. ožujka 2021.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

([19]) EBA/GL/2023/04 od 31. ožujka 2023.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdf i mišljenje o uklanjanju rizika, EBA/Op/2022/01, 5. siječnja 2022.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu

za suočavanje s najvažnijim novonastalim rizicima povezanima s pranjem novca i financiranjem terorizma na razini Unije, kako je utvrđeno u nadnacionalnoj procjeni rizika".

Te procjene rizika uključivale su rizike financijskih kaznenih djela povezane s pandemijom bolesti COVID-19([21]) ([22]), prijevare povezane s porezom na dividende „cum-ex" i odgovore europskih tijela na „Luanda Leaks"([23]). Nakon ruske invazije na Ukrajinu u ožujku 2022. EBA je objavila izjavu u kojoj je istaknula važnost pridržavanja mjera ograničavanja protiv Rusije te privremene zaštite, potpore i olakšavanja financijskog pristupa osoba koje zbog rata bježe iz Ukrajine ([24]) te je u travnju 2022. izdala detaljnije upute o tom pitanju. Najnovija procjena rizika EBA-e u skladu s člankom 9.a stavkom 5. Uredbe (EU) br. 1093/2010 usmjerena je na rizike od pranja novca i financiranja terorizma povezane s institucijama za platni promet i objavljena je u lipnju 2023. ([25]).

Osim toga, u zakonodavnom paketu o SPNFT-u riješena su brojna pitanja, primjerice dodavanjem obveznika na popis, uključujući pružatelje usluga virtualne imovine, pružatelje usluga skupnog financiranja, trgovce plemenitim metalima i dragim kamenjem te subjekte koji pomažu pri rezidentnosti ulaganjem. Nadalje, paketom o SPNFT-u predviđaju se nove odredbe o usklađivanju i jačanju zahtjeva za procjenu rizika na razini EU-a i nacionalnoj razini (učestalost, dodavanje procjene rizika pravnih osoba, pokrivanje rizika od izbjegavanja ciljanih financijskih sankcija povezanih s financiranjem širenja oružja), čime se povećava sposobnost EU-a da otkrije i ublaži nove rizike ([26]).

Na razini država članica, prema anketi koju je Komisija 2022. provela među državama članicama, sve su države članice od 2018. provele najmanje jednu nacionalnu procjenu rizika. Učestalost njihova ažuriranja znatno se razlikuje među državama članicama. Nadalje, odgovori na anketu pokazuju da su tijela za SPNFT i FOJ-evi izradili različite tematske ili sektorske procjene rizika. FOJ-evi u većini država članica objavili su strateške analize o nadolazećim ili specifičnim rizicima,

---

([21]) Izjava EBA-e o mjerama za ublažavanje rizika financijskih kaznenih djela za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, izdana 31. ožujka 2020.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf.

([22]) Bilten EBA-e o SPNFT-u, 1. izdanje, 15. svibnja 2020.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf.

([23]) EBA/REP/2022/05 od 22. veljače 2022.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf.

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system

([25]) Izvješće o rizicima od pranja novca i financiranja terorizma povezanima s institucijama za platni promet: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf.

([26]) O tom se dijelu zakonodavnog paketa o SPNFT-u još pregovara (na dan 15. rujna 2023.).

posebno o pružateljima usluga povezanih s virtualnom imovinom, novčanim transakcijama, prijevarama i utaji poreza.

Nadalje, velika većina država članica izvijestila je u anketi iz 2022. da su pružatelje usluga povezanih s virtualnom imovinom dodale na popis obveznika od 2018. u skladu s relevantnim nacionalnim propisima o SPNFT-u. Više država članica dodalo je i pružatelje usluga skupnog financiranja, profesionalne nogometne klubove ili političke stranke, a neke su dodale i trgovce umjetninama, pružatelje uredskih usluga ili posrednike u prometu nekretnina i razvojne inženjere.

Prema anketi iz 2022. velika većina država članica izdala je smjernice ili okružnice o postupcima dubinske analize stranke i čimbenicima rizika za sprečavanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma. Neke su države članice otišle i korak dalje te su uvele prilagođene režime i pravila za SPNFT za određene sektore (npr. pružatelji usluga virtualne imovine, trgovci plemenitim metalima i dragim kamenjem, posrednici u prometu nekretninama).

4. NACIONALNA NADLEŽNA TIJELA I FOJ-EVI – PRISTUP INFORMACIJAMA I SURADNJA, MEĐU OSTALIM NA MEĐUNARODNOJ RAZINI

U članku 65. stavku 1. točki (c) Direktive (EU) 2015/849 od Komisije se zahtijeva da dostavi opis u vezi s dostupnošću relevantnih informacija za nadležna tijela i FOJ-eve država članica radi sprečavanja korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma, dok se u članku 65. stavku 1. točki (d) zahtijeva opis u vezi s međunarodnom suradnjom i razmjenom informacija između nadležnih tijela i FOJ-eva.

Ostvarena su brojna poboljšanja u području razmjene informacija i suradnje. U studiji Vijeća Europe zaključeno je da su gotovo sve države članice osnovale odbore ili tijela na nacionalnoj razini za promicanje bliske suradnje i koordinacije među nadležnim tijelima radi utvrđivanja, procjene i razumijevanja rizika od pranja novca i financiranja terorizma s kojima se suočavaju države članice te osiguravanja učinkovitog razvoja i provedbe strategija povezanih sa SPNFT-om.

Od donošenja direktiva (EU) 2015/849 i (EU) 2018/843 poduzeti su važni koraci za financijski sektor kako bi se poboljšao pristup informacijama i suradnja u području nadzora. Konkretno, objava Zajedničkih smjernica europskih nadzornih tijela o kolegijima za SPNFT iz 2019. ([27]), Multilateralnog sporazuma između ESB-a i nadležnih tijela iz 2019., Smjernica EBA-e iz 2021. o

([27]) Zajedničke smjernice o suradnji i razmjeni informacija, JC 2019 81 od 16. prosinca 2019.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-% https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf.

suradnji između bonitetnih nadzornika i nadzornih tijela za SPNFT i FOJ-eva ([28]), uspostava EuReCA-e, EBA-ine baze podataka o SPNFT-u i rad na jačanju suradnje između nadzornih tijela za SPNFT i bonitetnih nadzornika.

Zajedničkim smjernicama triju europskih nadzornih tijela o kolegijima za SPNFT stvara se okvir za suradnju u području nadzora u prekograničnom kontekstu. EBA je olakšala osnivanje kolegija nadzornih tijela za SPNFT i nadzire njihovo funkcioniranje ([29]). Do 15. rujna 2023. osnovana su 274 kolegija. Taj će se okvir dodatno ojačati paketom mjera o SPNFT-u uključivanjem pravne obveze uspostave kolegija za SPNFT za prekogranične kreditne ili financijske institucije koje posluju u više država članica.

EBA-ine Smjernice za suradnju u području SPNFT-a, objavljene u prosincu 2021., sadržavaju smjernice o praktičnim uvjetima suradnje i razmjene informacija između bonitetnih nadzornika, nadzornih tijela za SPNFT i FOJ-eva na razini država članica i EU-a. Tim smjernicama, koje se temelje na članku 117. stavku 6. Direktive 2013/36/EU, obuhvaćen je cijeli nadzorni životni ciklus te se pojašnjava koje informacije treba razmjenjivati s kim i u kojoj fazi.

Još jedno poboljšanje suradnje u području nadzora i razmjene informacija ostvareno je člankom 57.a stavkom 2. Direktive (EU) 2015/849 uvedenim Direktivom (EU) 2018/843. Njime se od europskih nadzornih tijela zahtijeva da olakšaju sklapanje sporazuma između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela za SPNFT. EBA je u siječnju 2019. objavila multilateralni sporazum koji su potpisali Europska središnja banka (ESB) i više od 50 nacionalnih nadzornih tijela za SPNFT u Europskom gospodarskom prostoru. On uključuje redovite i *ad hoc* podneske obiju strana koji se odnose na obveznike (dosad je provedeno više od 1000 pojedinačnih razmjena informacija).

Kako bi se dodatno ojačala suradnja i razmjena informacija u EU-a, EBA je u siječnju 2022. pokrenula prvu europsku bazu podataka o SPNFT-u pod nazivom EuReCA. Ona sadržava informacije o znatnim slabostima u području SPNFT-a koje su nadzornici utvrdili u pojedinim financijskim institucijama te o konkretnim mjerama koje su nadzornici poduzeli kao odgovor na te slabosti. Obveze izvješćivanja nisu ograničene na nadzorna tijela za SPNFT, nego obuhvaćaju sve nadzornike financijskog sektora. EBA može razmjenjivati informacije iz EuReCA-e s pojedinačnim nadležnim tijelima na vlastitu inicijativu i na zahtjev nadzornika kako bi im pružila potporu u svim fazama postupka nadzora. EBA se njome koristi i za utvrđivanje specifičnih rizika

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf.

([29]) Vidjeti izvješća EBA-e o kolegijima za SPNFT: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf i https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

i kretanja na sektorskoj i europskoj razini. U EuReCA-u su do 15. rujna 2023. zaprimljena ukupno 924 podneska od 36 tijela nadležnih za SPNFT i bonitetnih tijela (uključujući ESB), uključujući 608 znatnih slabosti i 316 mjera koje se odnose na 210 subjekata (uglavnom kreditne institucije i institucije za platni promet) ([30]).

EBA je u ožujku 2022. objavila revidirane Smjernice o zajedničkim postupcima i metodologijama za postupak nadzorne provjere i ocjene ([31]), koje su izmijenjene kako bi se utvrdilo na koji bi način bonitetni nadzornici u svojim aktivnostima bonitetnog nadzora trebali uzeti u obzir rizike od pranja novca i financiranja terorizma. Revidiranim smjernicama dopunjuje se širi rad EBA-e na otklanjanju rizika od pranja novca i financiranja terorizma bonitetnim nadzorom, koji uključuje Smjernice za ocjenjivanje prikladnosti članova upravljačkog tijela i nositelja ključnih funkcija ([32]) te Smjernice o unutarnjem upravljanju ([33]).

Zahvaljujući trudu koji je EBA uložila u uključivanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma u sva područja svojeg nadzornog rada poboljšava se suradnja i razmjena informacija između nacionalnih nadzornih tijela za SPNFT i bonitetnih nadzornika. Međutim, EBA primjećuje da i dalje postoje kulturne i postupovne prepreke koje mogu ometati učinkovitu suradnju i rezultate nadzora. Očekuje da će se ti nedostaci otkloniti jer bonitetna tijela provode relevantne smjernice.

Anketa među državama članicama iz 2022. pokazuje da je suradnja nadzornih tijela u nefinancijskom sektoru (koja obuhvaća više vrsta obveznika kao što su odvjetnici, javni bilježnici, porezni savjetnici i računovođe, ali i posrednici u prometu nekretnina, pružatelji usluga igara na sreću i neki trgovci robom) manje formalizirana nego u financijskom sektoru. Razlog tome jest i činjenica da nadzorna tijela u nefinancijskom sektoru ne mogu uvijek lako utvrditi druge ugovorne strane jer ne postoje jasna pravila i tijela na razini EU-a s ovlastima za SPNFT u tim sektorima. Osim toga, komunikacija samoregulatornih tijela, koja su u nekim državama članicama ovlaštena

([30]) Izvješćivanje EuReCA-e do 15. rujna 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 od 18. ožujka 2022., Smjernice o postupku nadzorne provjere i ocjene – SREP: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/1028500/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20common%20procedures%20and%20methodologies%20for%20SREP%20and%20supervisory%20stress%20testing.pdf.

([32]) Zajedničke smjernice ESMA-e i EBA-e za ocjenjivanje prikladnosti članova upravljačkog tijela i nositelja ključnih funkcija u skladu s Direktivom 2013/36/EU i Direktivom 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06 od 2. srpnja 2021.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%26propoer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf.

([33]) Smjernice o unutarnjem upravljanju u skladu s Direktivom 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05 od 2. srpnja 2021.: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf.

za nadzor pravnih zanimanja i posrednika u prometu nekretnina, s drugim nadzornim tijelima za SPNFT uglavnom se odvija neformalno i na pojedinačnoj osnovi.

Posebno je problematično omogućiti neometanu razmjenu informacija između nadzornih tijela za SPNFT i obveznika koji upravljaju poslovnim jedinicama u jednoj državi članici, ali imaju glavno sjedište u drugoj zemlji, kao što su pružatelji platnih usluga i izdavatelji elektroničkog novca prisutni preko zastupnika i distributera u financijskom sektoru. Anketa iz 2022. pokazuje da je imenovanje predstavnika koji djeluju kao kontaktne točke često korišteno i učinkovito sredstvo za dobivanje informacija. Komisija je u paketu o SPNFT-u predložila da se mogućnost da države članice propišu imenovanje središnje kontaktne točke, koja već postoji za izdavatelje elektroničkog novca i pružatelje platnih usluga koji djeluju preko zastupnika ili distributera, proširi na pružatelje usluga povezanih s kriptoimovinom.

Od FOJ-eva je u dodatnoj anketi koju je Komisija provela 2022. zatraženo da navedu imaju li izravan ili neizravan pristup određenim izvorima financijskih i administrativnih informacija te informacija o izvršavanju zakonodavstva. Rezultati te analize ukazuju na određene razlike u ovlastima FOJ-eva za pristup informacijama koje mogu utjecati na učinkovitost njihovih analiza i međusobne suradnje. Komisijinim prijedlogom nove Direktive o SPNFT-u nastoji se poduprijeti učinkovita analiza FOJ-eva iz EU-a propisivanjem minimalnog popisa informacija kojima bi FOJ-evi trebali moći pristupiti.

Kad je riječ o međunarodnoj suradnji i razmjeni informacija nacionalnih nadležnih tijela s trećim zemljama, koja je obuhvaćena člankom 65. stavkom 1. točkom (d), rezultati ankete iz 2022. pokazuju da nisu svi nacionalni nadzornici za sprečavanje pranja novca kreditnih i financijskih institucija primjenjivali članak 57.a stavak 5. Direktive (EU) 2015/849 za sklapanje sporazuma o suradnji s nadležnim tijelima trećih zemalja. Razlog je taj što postoje alternative: u praksi se čini da nadzorna tijela uključuju relevantne odredbe o SPNFT-u u druge bilateralne i multilateralne sporazume (npr. multilateralni memorandum o razumijevanju Međunarodne organizacije nadzornih tijela za vrijednosne papire). Nadalje, u skladu sa smjernicama europskih nadzornih tijela, kolegiji za nadzor SPNFT-a predviđaju sudjelovanje nadzornih tijela iz trećih zemalja kao promatrača, prema potrebi, a nalazi EBA-ina praćenja kolegija za SPNFT upućuju na to da se to događa u praksi. U okviru paketa o SPNFT-u države članice mogle bi ovlastiti sva nadzorna tijela financijskog sektora za sklapanje sporazuma o suradnji.

U nefinancijskom sektoru nisu prijavljeni pojedinačni aranžmani za razmjenu informacija s trećim zemljama. To se djelomično može objasniti činjenicom da mnogi obveznici u nefinancijskom sektoru posluju na lokalnoj razini i unutar nacionalnih granica te posebnim zahtjevima koji se primjenjuju na prekogranično pružanje usluga, što može uključivati ponovno izdavanje dozvola. U tom se slučaju informacije razmjenjuju s nadzornim tijelima trećih zemalja na pojedinačnoj osnovi.

Kad je riječ o međunarodnoj suradnji i razmjeni informacija među FOJ-evima, Direktivom (EU) 2015/849 ne razmatra se niti uređuje suradnja FOJ-eva u državama članicama EU-a s FOJ-evima u trećim zemljama. Međutim, FOJ-evi u svim državama članicama redovito razmjenjuju informacije s FOJ-evima u trećim zemljama. To se provodi na temelju Povelje skupine Egmont, bilateralnih sporazuma ili memoranduma o razumijevanju. Područje primjene memoranduma o razumijevanju razlikuje se u pogledu geografske usmjerenosti. Primjerice, jedan FOJ izvijestio je da je sklopio više od stotinu takvih sporazuma, dok su drugi FOJ-evi sklopili manje.

5. INFORMACIJE O STVARNOM VLASNIŠTVU NAD SUBJEKTIMA OSNOVANIMA IZVAN EU-A

Člankom 65. stavkom 1. točkom (f) zahtijeva se analiza izvedivosti konkretnih mjera i mehanizama na razini Unije i država članica o mogućnostima prikupljanja informacija o stvarnom vlasništvu nad korporativnim i drugim pravnim subjektima osnovanima izvan Unije i pristupanja tim informacijama.

Transparentnost stvarnog vlasništva i pristup informacijama o stvarnom vlasništvu ključni su elementi okvira EU-a za SPNFT. Iako se člankom 30. Direktive (EU) 2015/849 utvrđuju pravila za transparentnost stvarnog vlasništva nad korporativnim i drugim pravnim subjektima osnovanima u EU-u, ta pravila o transparentnosti ne primjenjuju se na strane korporativne subjekte. Time se FOJ-evima i tijelima za izvršavanje zakonodavstva koja analiziraju ili istražuju pravne subjekte koji sudjeluju u mogućim kriminalnim radnjama otežava identifikacija subjekata koji ih kontroliraju.

Anketa iz 2022. pokazuje da velika većina država članica (njih 23) trenutačno ne zahtijeva prikupljanje informacija o stvarnom vlasništvu nad stranim pravnim subjektima. Neke države članice (12) istaknule su da bi te informacije mogle biti dostupne u ograničenoj mjeri na temelju zahtjeva obveznika za dubinsku analizu stranke i/ili ako strani subjekt i njegovi stvarni vlasnici posjeduju i/ili kontroliraju nacionalni pravni subjekt te su stoga upisani u nacionalni registar stvarnih vlasnika. Samo mali broj država članica (5) proaktivno prikuplja informacije o stvarnom vlasništvu nad stranim pravnim subjektima. Na temelju odgovora obveza objavljivanja za strane subjekte nastaje stjecanjem nekretnina ili ako strani pravni subjekt posluje putem poslovne jedinice u državi članici i stvara gospodarsku aktivnost ili porezne obveze.

Paket o SPNFT-u sadržava odredbe za uklanjanje i ublažavanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma povezanih sa stranim pravnim subjektima. Njima se dopunjuje postojeći zahtjev za pribavljanje i čuvanje informacija o stvarnom vlasništvu nad trustovima ako je poslovni nastan ili boravište upravitelja trusta ili osobe s jednakovrijednim položajem u sličnom pravnom aranžmanu izvan EU-a iz članka 31. stavka 3.a Direktive (EU) 2015/849. Konkretno, registracija informacija o stvarnom vlasništvu nad pravnim subjektima osnovanima izvan EU-a obvezna je ako

sklapaju poslovni odnos s obveznikom ili stječu nekretnine u državi članici. Prijedlogom je predviđena revidirana Preporuka br. 24 Stručne skupine za financijsko djelovanje (FATF), međunarodnog tijela za utvrđivanje standarda u području SPNFT-a, donesena u ožujku 2022., kojom je, među ostalim, propisano da nadležna tijela imaju pristup informacijama o stvarnom vlasništvu nad poduzećima i drugim pravnim subjektima koji nisu osnovani u zemlji, ali s njom su dovoljno povezani i nose rizik od pranja novca ili financiranja terorizma.

6. POLITIČKI IZLOŽENE OSOBE – POJAČANE MJERE DUBINSKE ANALIZE

U članku 65. stavku 1. točki (f) propisana je i analiza proporcionalnosti mjera iz članka 20. točke (b). Njome se utvrđuju dodatne mjere dubinske analize stranke koje treba provesti u slučajevima poslovnih odnosa s politički izloženim osobama, odnosno odobrenje višeg rukovodstva za uspostavu ili nastavak poslovnih odnosa s takvim osobama, odgovarajuće mjere za utvrđivanje izvora bogatstva i izvora novčanih sredstava koja su uključena u poslovni odnos ili transakciju te pojačano trajno praćenje tih poslovnih odnosa. Nadalje, u članku 65. stavku 1. trećem podstavku propisano je da se izvješću, ako je to potrebno, prilažu odgovarajući zakonodavni prijedlozi, među ostalim, prema potrebi, o primjeni mjera na temelju procjene rizika.

Zahtjevi FATF-a o politički izloženim osobama provedeni su u zakonodavstvu EU-a o SPNFT-u, posebno u članku 3. stavku 9., članku 3. stavku 10. i članku 3. stavku 11. Direktive (EU) 2015/849 o definicijama te u članku 20. Direktive (EU) 2015/849 o dodatnim mjerama dubinske analize stranke. FATF definira politički izloženu osobu kao pojedinca kojem je povjerena ili mu je bila povjerena istaknuta javna funkcija. Razlog za primjenu dodatnih mjera na politički izložene osobe jest taj što imaju povećan rizik od počinjenja kaznenih djela pranja novca i financiranja terorizma zbog svojeg povoljnog položaja i utjecaja. Stoga FATF u Preporuci br. 12 navodi popis preventivnih zahtjeva za ublažavanje tih rizika ([34]). U njoj je propisano da bi financijske institucije, uz provođenje uobičajenih mjera dubinske analize stranke kako je utvrđeno u Preporuci br. 10, trebale imati odgovarajuće sustave upravljanja rizikom kako bi se utvrdilo je li stranka ili njezin stvarni vlasnik strana politički izložena osoba. To znači da treba poduzeti proaktivne korake, kao što su procjena stranaka na temelju kriterija rizika, profila rizika, poslovnog modela i provjera informacija o dubinskoj analizi stranke ([35]). Kako bi se utvrdilo je li osoba domaća politički izložena osoba ili politički izložena osoba na razini međunarodnih organizacija, u Preporuci br. 12 propisano je poduzimanje razumnih mjera na temelju procjene razine rizika poslovnog odnosa, što znači provjeru informacija o dubinskoj analizi stranke prikupljenih u skladu s Preporukom br. 10. Ako se klijent smatra stranom politički izloženom osobom ili ako postoji rizičniji poslovni odnos

([34]) FATF (2012. – 2023.), Međunarodni standardi za suzbijanje pranja novca i financiranja i širenja terorizma, FATF, Pariz, Francuska, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

([35]) Smjernice FATF-a o politički izloženim osobama (preporuke br. 12 i 22), lipanj 2013. SMJERNICE FATF-A (fatf-gafi.org)SMJERNICE FATF-A (fatf-gafi.org).

s domaćim ili međunarodnim politički izloženim osobama, trebalo bi primijeniti pojačane mjere za smanjenje rizika u skladu s Preporukom br. 12. Te mjere uključuju dobivanje odobrenja višeg rukovodstva za uspostavu ili nastavak takvih poslovnih odnosa, poduzimanje razumnih mjera za utvrđivanje izvora bogatstva i izvora novčanih sredstava te provođenje pojačanog trajnog praćenja poslovnog odnosa. Zahtjevi za sve vrste politički izloženih osoba trebali bi se primjenjivati i na članove njihovih obitelji ili bliske suradnike.

Članak 20. Direktive (EU) 2015/849 uključuje sve pojačane mjere dubinske analize koje zahtijeva FATF bez razlikovanja stranih i domaćih politički izloženih osoba.

7. TEMELJNA PRAVA

U članku 65. stavku 1. točki (g) propisana je evaluacija načina poštovanja temeljnih prava i načela priznatih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Temeljna prava kako su utvrđena Poveljom okosnica su pravnog sustava EU-a i uvijek ih se mora poštovati. Odredbe Povelje odnose se na sve radnje institucija i tijela EU-a te na nacionalna tijela kad provode pravo EU-a. Poveljom se pojedinci i pravni subjekti štite od radnji tih institucija i tijela kojima se krše temeljna prava.

Prava i načela propisana Poveljom moraju se uzeti u obzir u svakom koraku zakonodavnog postupka EU-a. Kako bi se zajamčilo poštovanje Povelje u svim prijedlozima zakonodavstva EU-a, Komisija već pri njihovoj pripremi mora procijeniti učinak novih prijedloga na temeljna prava. Za vrijeme zakonodavnog postupka Komisija surađuje sa suzakonodavcima kako bi osigurala usklađenost prava EU-a s Poveljom. U području zaštite podataka, kako bi se osigurala dosljednost pravila u cijelom EU-u, Komisija se nakon donošenja prijedloga zakonodavnog akta mora savjetovati s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka o tome postoji li utjecaj na zaštitu prava i sloboda pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka ([36]). Nadzornik je u rujnu 2021. objavio mišljenje o zakonodavnom paketu Komisije o SPNFT-u ([37]), u kojem je općenito pozdravio ciljeve prijedloga.

Kad je riječ o kršenjima Povelje, treba razlikovati više slučajeva: ako radnje neke institucije EU-a krše temeljna prava, Sud EU-a ima ovlasti preispitati zakonitost akta. Ako nacionalno tijelo krši prava iz Povelje pri provedbi prava EU-a, nacionalni sudovi imaju ovlast osigurati poštovanje Povelje, u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a. Komisija može pokrenuti sudski postupak

([36]) Članak 42. stavak 1. Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL L 295, 21.11.2018., str. 39.).

([37]) Mišljenje 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf.

protiv države članice zbog povrede temeljnih prava pri provedbi prava EU-a, npr. ako se nacionalnom mjerom pravo EU-a primjenjuje na način protivan Povelji.

Kad je riječ o zahtjevima u području SPNFT-a, Sud se osvrnuo na poštovanje temeljnih prava u raznim kontekstima, posebno s obzirom na članak 7. Povelje o poštovanju privatnog i obiteljskog života, članak 8. o zaštiti osobnih podataka te članak 12. o slobodi okupljanja i udruživanja.

U kontekstu članaka 7. i 8. Sud je donio presudu o odredbama o javnom pristupu informacijama o stvarnom vlasništvu za korporativne i druge pravne subjekte u sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma ([38]). Sud je u presudi proglasio nevaljanom odredbu Direktive (EU) 2015/849 u skladu s kojom države članice moraju osigurati da informacije o stvarnom vlasništvu nad korporativnim i drugim pravnim subjektima osnovanima na njihovu državnom području u svim slučajevima budu dostupne cjelokupnoj javnosti (članak 30. stavak 5. točka (c) Direktive (EU) 2015/849 kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/843). Sud je utvrdio da takav neselektivan pristup ozbiljno zadire u temeljna prava na privatni život i zaštitu osobnih podataka. U predmetnom se slučaju to zadiranje nije moglo smatrati opravdanim jer nije zadovoljilo primjenjiva ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti.

S obzirom na članke 7., 8. i 12. Povelje o pravu na zaštitu privatnog i obiteljskog života, pravu na zaštitu osobnih podataka i pravu na slobodu udruživanja Sud je donio presudu i o ograničenjima koja je država članica propisala za financiranje organizacija civilnog društva sredstvima osoba s poslovnim nastanom izvan te države članice ([39]). Sud je u presudi utvrdio da je država članica uvela diskriminatorna i neopravdana ograničenja koja su bila protivna obvezama država članica u pogledu slobode kretanja kapitala utvrđenima u članku 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i člancima 7., 8. i 12. Povelje. Kad je riječ o mogućem opravdanju tog ograničenja, Sud je istaknuo da se može pozvati na razloge javnog poretka ili javne sigurnosti, koji osobito obuhvaćaju borbu protiv pranja novca, financiranja terorizma i organiziranog kriminala. Međutim, na te se razloge ne može pozivati ako ne postoji stvarna, trenutačna i dovoljno ozbiljna prijetnja temeljnim interesima društva, koju država članica u tom konkretnom slučaju nije dokazala.

Kad je riječ o poštovanju temeljnih prava i načela priznatih Poveljom na nacionalnoj razini, u anketi provedenoj 2022. među državama članicama posebno se ispitivalo moguće zadiranje zahtjeva za sprečavanje pranja novca u sljedeća temeljna prava i načela propisana Poveljom: i. članak 7. o poštovanju privatnog i obiteljskog života; ii. članak 8. o zaštiti osobnih podataka; iii. članak 11. o

([38]) Presuda Suda od 22. studenoga 2022. u spojenim predmetima WM (C-37/20) i SOVIM SA (C-601/20) protiv Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=hr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

([39]) Presuda Suda od 18. lipnja 2020. u predmetu C-78/18 (Europska komisija protiv Mađarske): https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=hr&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

slobodi izražavanja i informiranja; iv. članak 12. o slobodi okupljanja i udruživanja; v. članak 16. o slobodi poduzetništva; vi. članak 17. o pravu na vlasništvo; vii. članak 20. o jednakosti pred zakonom; viii. članak 21. o nediskriminaciji; ix. članak 47. o pravu na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje; x. članak 48. o pretpostavci nedužnosti i pravu na obranu; xi. članak 49. o načelima zakonitosti i razmjernosti kaznenih djela i kazni i xii. članak 50. o pravu da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo. Osam država članica izvijestilo je o postupcima pokrenutima pred nacionalnim sudovima povezanima s tom vrstom zadiranja. Druge države članice koje su odgovorile na pitanje nisu bile upoznate s takvim slučajevima.

Države članice nisu izvijestile o slučajevima koji se odnose na zadiranje u druga temeljna prava osim prethodno navedenih. Kad je riječ o pravu na privatnost i zaštitu osobnih podataka, anketa iz 2022. pokazala je sljedeće: upravne pritužbe na zahtjeve utvrđene u Direktivi (EU) 2015/849 podnesene su tijelima za zaštitu podataka u većini država članica (njih 17). Savjetovanje s tijelima za zaštitu podataka u kontekstu izrade nacionalnih akata za prenošenje ili provedbu zahtjeva iz Direktive (EU) 2015/849 provedeno je gotovo u svim državama članicama (24). Devet država članica navelo je druge vrste podnesenih pritužbi / provedenih savjetovanja s drugim nacionalnim tijelima koja utječu na interakciju između zahtjeva za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma i temeljnih prava.

8. ZAHTJEVI ZA MOGUĆE ZAKONODAVNE PRIJEDLOGE NA TEMELJU ČLANKA 65. STAVKA 1. TREĆEG PODSTAVKA

U članku 65. stavku 1. trećem podstavku Direktive (EU) 2015/849 od Komisije se traži da procijeni potrebu za donošenjem novih zakonodavnih prijedloga o više određenih tema, posebno o bazama podataka korisnika virtualnih valuta, uredima za povrat imovine i politički izloženim osobama. Potonja kategorija već je obuhvaćena odjeljkom 6.

8.1. Baze podataka korisnika virtualnih valuta

Kad je riječ o virtualnim valutama, u članku 65. stavku 1. trećem podstavku Direktive (EU) 2015/849 od Komisije se traži da izradi zakonodavni prijedlog, prema potrebi, koji uključuje ovlaštenja za uspostavu i održavanje središnje baze podataka u kojoj se registriraju identiteti i adrese novčanika korisnika virtualnih valuta kojima FOJ-evi mogu pristupiti te koja uključuje obrasce za samoprijavljivanje za korisnike virtualnih valuta.

Za stvaranje središnje baze podataka na razini EU-a države članice trebale bi već imati uspostavljene takve registre, koji bi se zatim mogli međusobno povezati radi unosa u središnji registar, ili bi se alternativno ta sredstva dodijelila na razini EU-a za izravno stvaranje središnjeg

registra ([40]). Anketa iz 2022. pokazuje da države članice trenutačno nemaju uspostavljene registre računa kriptoimovine. Od donošenja Direktive (EU) 2018/843, kojom je uvedeno upućivanje na potencijalni zakonodavni prijedlog o bazi podataka korisnika virtualnih valuta, uređenje virtualnih valuta na međunarodnoj i europskoj razini doživjelo je više promjena.

FATF je u lipnju 2019. donio nove standarde o novim tehnologijama kojima se od jurisdikcija zahtijeva da reguliraju pružatelje usluga povezanih s virtualnom imovinom (koji se u pravnom okviru EU-a nazivaju i pružateljima usluga povezanih s kriptoimovinom) za potrebe SPNFT-a te da im se izdaju dozvole za rad ili registriraju te da podliježu učinkovitim sustavima za praćenje i osiguravanje usklađenosti s relevantnim mjerama koje se traže u preporukama FATF-a. Tim se standardima zahtijeva i sljedivost prijenosa virtualne imovine. Konkretno, pružatelji usluga povezanih s virtualnom imovinom moraju prijenosima priložiti detaljne informacije o svojim inicijatorima i korisnicima („pravilo o putovanjima”). Taj se zahtjev uvodi u pravo EU-a Uredbom (EU) 2023/1113 od 31. svibnja 2023. o informacijama koje se prilažu prijenosima novčanih sredstava i određene kriptoimovine (Uredba o prijenosima novčanih sredstava) ([41]), koja je preinaka Uredbe (EU) 2015/847 o informacijama koje se prilažu prijenosu novčanih sredstava ([42]).

Zakonodavni paket o SPNFT-u iz 2021. sadržava nekoliko dodatnih prijedloga za rješavanje i ublažavanje rizika od pranja novca i financiranja terorizma povezanih s upotrebom virtualnih valuta. Prvo, na popis obveznika dodaju se pružatelji svih usluga povezanih s virtualnom imovinom koje bi mogle povećati rizik od pranja novca ili financiranja terorizma. Drugo, predlaže se zabrana pružanja i čuvanja anonimnih novčanika kriptoimovine jer se njima ne omogućuje praćenje prijenosa kriptoimovine i povećava rizik od zlouporabe u kriminalne svrhe.

Općenitije, cilj je Uredbe o tržištima kriptoimovine predvidjeti jasan, namjenski i usklađen pravni okvir u EU-u za kriptoimovinu i pružatelje usluga povezanih s kriptoimovinom tako što će im nacionalno nadležno tijelo morati izdati odobrenje za rad kako bi obavljali svoje djelatnosti. Tom uredbom uspostavit će se i odgovarajuća zaštita za sve potrošače jer će oni preko ovlaštenih burzi, novčanika i platformi za trgovanje kupovati i prenositi kriptoimovinu te trgovati njome.

Općenito, novom Uredbom o tržištima kriptoimovine i Uredbom o prijenosima novčanih sredstava znatno će se povećati praćenje prijenosa kriptoimovine za pranje novca ili financiranje terorizma koje provode nadležna tijela u cijelom EU-u. Novom Uredbom o sprečavanju pranja novca dodatno

([40]) Vidjeti „Studiju o razvoju događaja u području korisnika virtualne imovine i mogućnosti uspostave i održavanja središnje baze podataka u kojoj se evidentiraju identiteti korisnika i adrese novčanika dostupne financijsko-obavještajnim jedinicama (FOJ-evi)”, objavljenu 2021.

([41]) Uredba (EU) 2023/1113 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o informacijama koje se prilažu prijenosima novčanih sredstava i određene kriptoimovine i o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 (SL L 150, 9.6.2023., str. 1.).

([42]) Uredba (EU) 2015/847 od 20. svibnja 2015. o informacijama koje su priložene prijenosu novčanih sredstava i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1781/2006 (SL L 141, 5.6.2015., str. 1.).

će se ublažiti rizici od pranja novca i financiranja terorizma povezani s upotrebom virtualnih valuta, pri čemu se neće predvidjeti stvaranje središnje baze podataka iz članka 65. stavka 1. Direktive (EU) 2015/849. Donošenjem Uredbe (EU) 2023/113 pružatelji usluga povezanih s kriptoimovinom bit će uključeni u područje primjene financijskih institucija u smislu Direktive o sprečavanju pranja novca, te će stoga podlijegati svim pravilima o SPNFT-u koja se primjenjuju na financijski sektor, zbog čega će nadležna tijela, uključujući FOJ-eve, moći brzo pristupiti informacijama o imateljima skrbničkih novčanika za kriptoimovinu.

8.2. Suradnja između ureda za povrat imovine u državama članicama

U članku 65. stavku 1. trećem podstavku Direktive (EU) 2015/849 od Komisije se traži da prema potrebi podnese zakonodavni prijedlog za poboljšanje suradnje među uredima za povrat imovine u državama članicama.

Komisija je 25. svibnja 2022. donijela prijedlog nove Direktive o povratu i oduzimanju imovine ([43]). Njome se predviđa sveobuhvatan skup pravila kojima se rješava pitanje povrata imovine od početka do kraja – od praćenja i identifikacije, zamrzavanja i upravljanja do oduzimanja i konačnog raspolaganja imovinom. Prijedlogom se posebno nastoji ojačati sposobnost ureda za povrat imovine za praćenje i utvrđivanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima tako što im se omogućuje širi pristup potrebnim informacijama, brza međusobna razmjena informacija i hitno zamrzavanje imovine ako postoji rizik od njezina rasipanja.

9. ZAKLJUČAK I IZGLEDI ZA BUDUĆNOST

Proteklih nekoliko godina obilježili su brojni izazovi u području SPNFT-a. Iako se okruženje rizika znatno promijenilo, Komisija je na te promjene kontinuirano reagirala redovitom analizom rizika, pružanjem pisanih smjernica državama članicama i dionicima te intervencijom u slučajevima nepravilnog ili nepotpunog prenošenja u nacionalna zakonodavstva država članica. EBA je pridonijela usklađenim pristupima i konvergenciji nadzora svojim radom na stručnim pregledima nadzornih praksi, brojnim smjernicama i mišljenjima u području primjene mjera koje se temelje na riziku u kreditnim i financijskim institucijama te radom na suradnji među nadzornim tijelima. U proteklih nekoliko godina ostvarena su znatna poboljšanja, posebno u području razmjene informacija i suradnje među nadzornim tijelima za SPNFT u financijskom sektoru.

Kako bi se riješili problemi utvrđeni u provedbi Direktive (EU) 2015/849, Komisija je 2021. predložila ambiciozan zakonodavni paket o SPNFT-u. Njime se uvodi sveobuhvatna reforma okvira EU-a za SPNFT, kako s regulatornog tako i s institucionalnog stajališta. U okviru tog paketa znatan dio Direktive prenijet će se u Uredbu kako bi obveznici podlijegali izravno primjenjivim

([43]) Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o povratu i oduzimanju imovine, COM/2022/245 final.

pravilima. Time će se ukloniti potreba za prenošenjem i okončati mogućnost nacionalnih varijacija te ujedno smanjiti kašnjenja u primjeni pravila EU-a. Uredbom o sprečavanju pranja novca predviđaju se usklađeni zahtjevi za unutarnje politike, postupke i kontrole te dubinsku analizu stranke, dodatno se utvrđuju pravila o transparentnosti stvarnog vlasništva nad pravnim subjektima i pravnim aranžmanima te se popis obveznika, među ostalim, proširuje na pružatelje usluga povezanih s kriptoimovinom. Prijedlogom revidirane Direktive o SPNFT-u jačaju se zadaće, ovlasti i instrumenti nadzornih tijela i FOJ-eva kako bi se poboljšalo njihovo funkcioniranje. Osim toga, cilj joj je utvrditi jasna pravila za sva tijela radi učinkovite suradnje i razmjene informacija. Sve će to EU-u omogućiti sveobuhvatan i integriran sustav koji je razmjeran integraciji njegova unutarnjeg tržišta. Novi integrirani nadzorni sustav za SPNFT sastojat će se od novog Europskog nadzornog tijela za suzbijanje pranja novca (AMLA) u njegovu središtu i nacionalnih tijela s ovlastima za nadzor SPNFT-a te će se temeljiti na zajedničkim nadzornim pristupima i metodologijama procjene rizika. Kako bi se omogućio djelotvoran i dosljedan nadzor, AMLA će izravno nadzirati najrizičnije prekogranične financijske subjekte i koordinirati nacionalna nadzorna tijela i nadzorne mjere, među ostalim za nefinancijski sektor. AMLA-i će biti povjerena i funkcija koordinacije FOJ-eva. Budući da su svi nedavni veliki slučajevi pranja novca prijavljeni u EU-u imali prekograničnu dimenziju, cilj je tog pristupa postići tješnju suradnju i razmjenu informacija među FOJ-evima te sinergije između nadzornih tijela i FOJ-eva. Postojanje AMLA-e stoga će imati važnu ulogu u sprečavanju i otkrivanju pranja novca, predikatnih kaznenih djela i financiranja terorizma te će činiti okosnicu čvrstog okvira EU-a za SPNFT.